

uno

2020

*numero monografico*

## Politiche del lavoro pubblico

**Miseria delle politiche del pubblico impiego in Italia**

Stefano Battini, Sergio Gasparrini

**Le logiche sindacali di azione nel pubblico impiego in tempi di crisi e riforme**

Paolo Feltrin

**Contrattazione collettiva nel lavoro pubblico e concertazione sociale**

Pierluigi Mastrogioseppe, Valerio Talamo

**La disciplina della mobilità nel lavoro pubblico**

Marco Esposito

**Dirigenza pubblica, un profilo**

Michela Giovannelli, Davide Nugnes

**Lavoro pubblico e trasformazione digitale**

Pasquale Monda

**Sicurezza sul lavoro nella PA nell'emergenza da Covid-19**

Paolo Pascucci, Angelo Delogu

---

**Uno sguardo sulla Pubblica amministrazione**

a cura di Michela Giovannelli e Davide Nugnes

# SINAPPSI

## CONNESSIONI TRA RICERCA E POLITICHE PUBBLICHE

SINAPPSI è la rivista scientifica dell'Inapp – Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche. SINAPPSI si pone come luogo di confronto e dibattito sui temi legati alla valutazione delle politiche del lavoro, dell'istruzione, della formazione, delle politiche sociali. SINAPPSI rinnova la tradizione dell'Osservatorio Isfol, la rivista storica dell'Istituto.

### **Direttore editoriale**

Sebastiano Fadda

### **Direttore responsabile**

Claudio Bensi

### **Comitato editoriale**

Sabino Cassese (Presidente), Fabio Berton, Michele Faioli, Jesus Ferreiro, Maria Tullia Galanti, Andrea Lippi, Alessandro Natalini, Paola Nicastro, Emmanuele Pavolini, Leonello Tronti, Maria Enrica Virgillito

### **Redazione**

Pierangela Ghezzi (Caporedattore), Valeria Cioccolo, Ernestina Greco, Paola Piras

### **EGEA Editore**

20136 Milano – Via Salasco, 5  
Tel +39 02 58365751  
[www.egeaeditore.it](http://www.egeaeditore.it)  
Logo s.r.l., Borgoricco (PD)  
ISBN 978-88-238-6282-1  
ISSN 2532-8549

Iscrizione al Tribunale di Roma  
n. 420/2010 del 21/10/2010

© 2020 Inapp  
00198 Roma – Corso d'Italia, 33  
Tel. +39 06 854471  
[www.inapp.org](http://www.inapp.org)

Fascicolo chiuso a giugno 2020

Finito di stampare  
nel mese di luglio 2020

Le opinioni espresse dagli autori  
non impegnano la responsabilità  
di SINAPPSI, né quella dell'Inapp.

L'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP) è un ente pubblico di ricerca che svolge analisi, monitoraggio e valutazione delle politiche del lavoro e dei servizi per il lavoro, delle politiche dell'istruzione e della formazione, delle politiche sociali e di tutte quelle politiche pubbliche che hanno effetti sul mercato del lavoro. Il suo ruolo strategico nel nuovo sistema di governance delle politiche sociali e del lavoro nazionali è stabilito dal decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150. L'Inapp fa parte del Sistema statistico nazionale (SISTAN) e collabora con le istituzioni europee. Da gennaio 2018 è Organismo intermedio del PON Sistemi di politiche attive per l'occupazione (SPA0) per svolgere attività di assistenza metodologica e scientifica per le azioni di sistema del Fondo sociale europeo ed è Agenzia nazionale del programma comunitario Erasmus+ per l'ambito istruzione e formazione professionale. È l'Ente nazionale all'interno del consorzio europeo ERIC-ESS, che conduce l'indagine European Social Survey. L'attività dell'Inapp si rivolge a una vasta comunità di stakeholder: ricercatori, accademici, mondo della pratica e policymaker, organizzazioni della società civile, giornalisti, utilizzatori di dati, cittadinanza in generale.

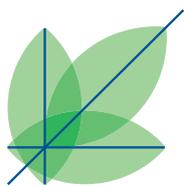
INAPP Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche  
Corso d'Italia 33, 00198 Roma · Tel. 06 854471 · [www.inapp.org](http://www.inapp.org)

Presidente

**Sebastiano Fadda**

Direttore generale

**Santo Darko Grillo**



# Sommario

## Politiche del lavoro pubblico

---

### **3 Miseria delle politiche del pubblico impiego in Italia**

Stefano Battini, Sergio Gasparrini

Il susseguirsi degli interventi di riforma del pubblico impiego: storia del fallimento dei modelli ispirati a grandi visioni ideali e proposta per una task force interdisciplinare che affronti concretamente i singoli problemi.

---

### **33 Le logiche sindacali di azione nel pubblico impiego in tempi di crisi e riforme**

Paolo Feltrin

Le ragioni della tenuta dei sindacati nel pubblico impiego in tempi di crisi e la fragilità del loro potere organizzativo in un contesto di austerità permanente, di contrazione e invecchiamento e di diffusa protesta anti-establishment.

---

### **55 Contrattazione collettiva nel lavoro pubblico e concertazione sociale Stato dell'arte e prospettive**

Pierluigi Mastrogiuseppe, Valerio Talamo

Stato di salute delle relazioni sindacali del lavoro pubblico e della concertazione sociale e sviluppi possibili nel settore, alla luce della complessa relazione fra salari, contrattazione collettiva e produttività.

---

### **83 La disciplina della mobilità nel lavoro pubblico Una storia di politiche e strumenti discontinui**

Marco Esposito

L'immobilità sostanziale dell'impiegato pubblico quale retaggio di una cultura organizzativa sostanzialmente persistente, tra vincoli procedurali, mancanza di flessibilità delle procedure e reclutamento all'esterno di professionalità di cui la PA è carente.

---

### **91 Dirigenza pubblica, un profilo**

Michela Giovannelli, Davide Nugnes

Esperienza professionale limitata, scarsa esposizione internazionale, vocazione all'esecuzione più che alla decisione, dipendenza dalla politica, seniority prima del merito: la lunga strada per trasformare il dirigente attuale della PA in un manager performante, con competenze trasversali e orientato al valore pubblico.

---

### **119 Lavoro pubblico e trasformazione digitale**

Pasquale Monda

La tecnologia per il buon andamento della PA: i legami tra innovazione tecnologica, organizzazione e ciclo delle performance. Le regole nella contrattazione collettiva per promuovere un uso virtuoso della tecnologia. Opportunità e contraddizioni delle recenti novità legislative su controlli del personale e lavoro agile.

## **131 Sicurezza sul lavoro nella PA nell'emergenza da Covid-19**

Paolo Pascucci, Angelo Delogu

La salute e sicurezza sul lavoro nel pubblico impiego durante la pandemia da coronavirus. Il diritto dell'emergenza, i poteri del datore di lavoro avocati dalla pubblica autorità e l'intervento 'invasivo' del legislatore per tutelare la salute pubblica; il discusso obbligo di valutazione del rischio da esposizione a Covid-19.

---

## **144 Uno sguardo sulla Pubblica amministrazione**

a cura di Michela Giovannelli e Davide Nugnes

---

**150** Per collaborare alla rivista

**151** Norme bibliografiche

# Miseria delle politiche del pubblico impiego in Italia

**Stefano Battini**

Scuola nazionale dell'amministrazione

**Sergio Gasparri**

Corte dei conti

La storia del pubblico impiego è costellata da interventi di riforma, mossi dall'esigenza di rimediare alle conseguenze indesiderate delle riforme precedenti, ma a loro volta rivelatisi incapaci di correggere le dinamiche e risolvere i problemi reali del pubblico impiego italiano. Questi persistono, mostrano molta più continuità di quanto i pretesi cambiamenti di paradigma lascerebbero supporre. In questo senso, si può allora parlare di 'miseria' delle politiche del pubblico impiego in Italia, così come Popper parlava di miseria dello storicismo e degli approcci olistici e utopistici nelle scienze sociali.

*The history of public employment is punctuated by reform interventions, driven by the need to remedy the unintended consequences of previous reforms, but which in turn have proven incapable of changing the dynamics and solving the real problems of Italian public sector employment. These problems persist, showing greater continuity than the alleged paradigm shifts would suggest. In this sense, we can speak of the 'poverty' of public sector employment policies in Italy, just as Popper spoke of the poverty of historicism and holistic and utopian approaches in the social sciences.*

DOI: 10.1485/2532-8549-202001-1

## Citazione

Battini S., Gasparri S. (2020), Miseria delle politiche del pubblico impiego in Italia, *Sinapsi*, X, n.1, pp.3-32

## Parole chiave

Riforme amministrative  
Impiego pubblico  
Ruolo della burocrazia

## Key words

Administrative reforms  
Public employment  
Bureaucracy role

## 1. Premessa

Nel saggio intitolato *Miseria dello storicismo*, Popper tesseva le lodi di una ingegneria sociale 'a pezzi e bocconi' (*piecemeal social engineering*), contrapponendo tale approccio a quello olistico, o utopistico. Il *piecemeal social engineer* può anche avere a cuore alcuni ideali che riguardano la società nel suo complesso, ma non crede nel metodo di riprogettarla interamente. Egli prova piuttosto a conseguirli mediante aggiustamenti e riaggiustamenti che possono essere continuamente migliorati. Il *piecemeal social engineer*, come Socrate, sa di non sapere. Egli sa che può imparare solo dai propri errori. Conseguentemente, procede passo dopo passo, comparando attentamente i risultati attesi con quelli raggiunti, sempre prestando attenzione alle inevitabili conseguenze indesidera-

te di ogni riforma. Egli inoltre evita di intraprendere riforme di una complessità e portata tali da rendergli impossibile sciogliere l'intreccio di cause ed effetti e quindi sapere cosa effettivamente sta facendo. Al contrario, l'ingegnere sociale utopistico mira a rimodellare l'intera società secondo un piano definito, a controllare le forze sociali che plasmano lo sviluppo della società stessa. Gli olisti rigettano l'approccio 'a pezzi e bocconi' in quanto troppo modesto. Ma in pratica falliscono, perché il loro metodo è impossibile: *"the greater the holistic changes attempted, the greater are their unintended and largely unexpected repercussions"* (Popper 1957, 63).

Le politiche del pubblico impiego in Italia hanno spesso privilegiato l'approccio utopistico rispetto a quello a 'pezzi e bocconi', trascurando l'insegnamento

di Popper. Esse hanno disegnato modelli di disciplina del personale ispirati a grandi visioni ideali. Ma l'applicazione di quei modelli ha sovente prodotto dinamiche diverse da quelle attese, anche per la difficoltà di prevedere, e poi comprendere e controllare, le reazioni di un sempre più complesso e diversificato sistema amministrativo. Il modello pubblicistico del "sovereign employer" (Bordogna e Pedersini 2019, 192) affermatosi nello Stato liberale monoclasse (par. 2 del presente articolo), estremizzato e insieme stravolto dal fascismo (par. 3), è stato recuperato e 'costituzionalizzato' nel dopoguerra (par. 4). Ma quel modello era divenuto nel frattempo obsoleto nel nuovo contesto dello Stato democratico e pluriclasse e, infatti, non ha tardato ad entrare in crisi. Il datore di lavoro 'sovrano' si è mostrato un debole guardiano dell'interesse generale che avrebbe dovuto presidiare. Ciò ha condotto dapprima, tra la fine degli anni '60 e gli anni '90 del secolo scorso, a un'ibridazione del modello originario con elementi privatistici (par. 5). Poi, nell'ultimo decennio del secolo, all'avvento di un altro grande e contrapposto modello, questa volta privatistico, dominato dalle idee del c.d. *New Public Management* (par. 6). Ma anche in questo caso i risultati conseguiti dalla grande riforma sono stati molto diversi da quelli attesi, il che ha condotto a un'ulteriore reazione. L'idea era quella di rafforzare e correggere il modello privatistico, ma l'effetto fu quello di contraddirlo e convertirlo in nuovo e ambiguo unilateralismo (par. 7). L'insufficienza di tale approccio, l'esigenza di recuperare la funzionalità di apparati amministrativi bloccati da politiche di austerità, nonché l'insoddisfazione per un assetto ormai aggroviatosi per la stratificazione di interventi normativi contraddittori, ha infine portato, nel corso del decennio che si chiude, all'ennesimo tentativo di riforma (par. 8). Ma anche questo tentativo ha subito un dirottamento già in corso di approvazione, producendo risultati più modesti di quelli progettati.

La storia del pubblico impiego è quindi costellata da interventi di riforma, mossi dall'esigenza di rimediare alle conseguenze indesiderate delle riforme precedenti, ma a loro volta rivelatisi incapaci di correggere le dinamiche e risolvere i problemi reali del pubblico impiego italiano. Questi persistono, mostrano molta più continuità di quanto i pretesi cambiamenti di paradigma lascerebbero supporre. In questo senso, si può allora parlare di 'misericordia' delle politiche del pubblico impiego in Italia, così come Popper parla-

va di miseria (*poverty*) dello storicismo e degli approcci olistici e utopistici nelle scienze sociali.

## 2. Il problema del pubblico impiego e la nascita del modello del sovereign employer nello Stato liberale

Le politiche del pubblico impiego devono affrontare un problema centrale, che attiene alla collocazione e al ruolo della burocrazia rispetto al sistema politico, da un lato, e al sistema delle relazioni industriali, dall'altro. Lo impone la natura stessa del rapporto di impiego pubblico, che è duplice. La titolarità di uffici pubblici spiega la speciale rilevanza politica del funzionario amministrativo, mentre lo svolgimento della prestazione di lavoro lo rende uno speciale attore economico nel contesto delle relazioni sindacali. Appartiene a entrambi i mondi, ma a nessuno di essi *op-timo jure*.

In Italia, il 'problema' del pubblico impiego nasce, approssimativamente, alla fine del XIX secolo. Prima di allora, l'osmosi fra corpo politico e amministrativo, tratti entrambi da quella limitatissima frazione della società che esprimeva una classe dirigente omogenea, escludeva o comunque fortemente attenuava il problema del rapporto fra politica e burocrazia. E d'altra parte il numero contenuto dei dipendenti pubblici, unito al ritardo con cui si affermò in Italia lo sviluppo produttivo industriale, rendeva del tutto prematuro immaginare un ruolo della burocrazia nel quadro di un sistema di relazioni di lavoro ancora prive di una dimensione collettiva e affidate alla lacunosa disciplina civilistica della *locatio operarum*.

Il quadro però cambia nel trentennio a cavallo fra XIX e XX secolo, quando i provvedimenti di allargamento del suffragio ampliarono la base sociale dello Stato, che divenne pluriclasse (Giannini 1961). L'ingresso di rappresentanti di nuove classi sociali interruppe l'osmosi fra politica e amministrazione e rafforzò la posizione del Parlamento. Questo conquistò il potere di indirizzo sull'amministrazione. Mutò di conseguenza la collocazione costituzionale della burocrazia, che perse il collegamento con la Corona e divenne strumento di una determinata maggioranza parlamentare e del Governo dalla stessa espresso. Emerse così il problema dell'imparzialità, agitato soprattutto dagli esponenti della destra storica, quando passarono all'opposizione. Spaventa denunciò la "corruzione dei governi parlamentari", "l'immenso patro-

nato”, il conferimento di uffici e impieghi ai partigiani dei partiti di governo, invocando il rimedio di una legge sullo stato degli impiegati “che definisca assai precisamente le condizioni e i modi con cui gli uffici sono conferiti, come ci si può avanzare e le cause per cui si perdono” (Spaventa 1880). Analogamente Minghetti chiedeva la legge sullo stato giuridico per sottrarre gli impiegati “all’arbitrio, al capriccio, alle influenze parlamentari” (Minghetti 1881, 301). Si affermò per questa via un tratto distintivo e permanente dell’impiego pubblico, rappresentato dal collegamento della protezione del dipendente ai principi di imparzialità e di legalità. Il dipendente pubblico non è protetto in quanto tale, ma come riflesso dell’interesse pubblico all’imparzialità amministrativa. E lo strumento di protezione dell’imparzialità è il principio di legalità, ovvero una regolamentazione legislativa dettagliata e precisa che circonda le decisioni relative alla gestione del rapporto di impiego: dall’assunzione alla promozione, dal trasferimento al licenziamento. Anche la stabilità, tratto identificativo dell’impiego pubblico, venne difatti qualificata da Federico Cammeo come istituto “creato essenzialmente nell’interesse pubblico” del quale “i singoli impiegati personalmente ne traggono vantaggio...come riflesso della tutela concessa a quell’interesse” (Cammeo 1912).

L’allargamento del suffragio aprì anche il secondo versante del problema dell’impiego pubblico, cioè quello del rapporto con le relazioni sindacali. I nuovi interessi sociali introdotti nel recinto statale cambiarono quantità e qualità delle funzioni amministrative aprendo la fase che Guido Melis ha definito del “decollo amministrativo” (Melis 1996, 181 e ss.; 2015, 23 e ss.). Lo Stato assunse la gestione di grandi servizi pubblici. Crebbe il numero dei dipendenti pubblici, che si triplicarono fra il 1891 e il 1910. Se ne modificò la composizione, aumentando in particolare gli operai e il personale dei servizi nazionalizzati, come le ferrovie e i telefoni. Tutto ciò pose le premesse per una prima significativa sindacalizzazione dei dipendenti pubblici e dischiuse la prospettiva di una convergenza fra lavoro pubblico e privato. Emerse una linea politica e sindacale che mirava a introdurre la dimensione collettiva e conflittuale, la minaccia dello sciopero, lo strumento della contrattazione collettiva anche nel settore pubblico. Tuttavia, tale prospettiva rimase minoritaria. Prevalse invece, anche nel sindacato, il socialismo riformista di Turati, la cui strategia si

combinò con quella di Giolitti. I socialisti riformisti furono disposti a rinunciare ai metodi di lotta propri della classe operaia, riconoscendo la specialità dell’impiego pubblico. Turati suggeriva che le federazioni e associazioni di impiegati statali non aderissero alle Camere del lavoro e rinunciassero al diritto di sciopero: “qui si varca un altro campo. Essenzialmente diversa è qui la funzione, la quale è funzione di Stato” (Turati 1902; Melis 1980). In cambio essi mirarono alle protezioni legislative: in occasione del dibattito parlamentare sul progetto Giolitti di statuto sugli impiegati civili dello Stato, Barzilai, esponente del socialismo riformista, affermava: “noi non abbiamo mai pensato, né pensiamo seriamente che il funzionario dello Stato possa parificarsi all’operaio e fare lo sciopero [...] Gli impiegati hanno un’altra via per ottenere il loro scopo; hanno, come tutti gli altri cittadini, il Parlamento” (Bruni 1913). Giolitti, sia pur con modalità e in misura considerata insufficiente da Turati, concesse il primo Statuto degli impiegati civili dello Stato, approvato nel 1908, dopo tanti progetti rimasti lettera morta.

Lo Statuto Giolitti del 1908 può forse considerarsi l’atto fondativo del modello italiano di *sovereign employer*. Un modello che mira a distanziare la burocrazia sia dal conflitto politico, garantendone l’imparzialità, sia dal conflitto sindacale, affermandone la specialità. Il distanziamento è raggiunto per mezzo dell’ancoraggio allo Stato, con il quale la burocrazia stessa si identifica. Il rapporto di immedesimazione si giova di una raffinata costruzione giuridica che lo esprime. Il dipendente pubblico è un cittadino speciale, che approfondisce il proprio *status* di appartenenza alla comunità politica, il che lo pone in una condizione di speciale sottomissione all’autorità dello Stato (Romano 1898), ma anche di speciale protezione da parte di esso. Può forse dirsi che, nel modello italiano di *sovereign employer*, alla burocrazia venne assegnata una grande funzione ideale e simbolica, di ispirazione hegeliana, ma del tutto sproporzionata rispetto al peso e al ruolo della burocrazia stessa e superata dalle dinamiche reali che andavano trasformando la società italiana. Al funzionario amministrativo toccò di impersonare lo Stato. Un giurista autorevole come Donato Donati, ancora nel 1919, arrivò addirittura a identificare nei pubblici funzionari, anziché nei cittadini, la sostanza dello Stato: “Secondo l’opinione corrente – affermò – la persona dello Stato è una persona collettiva perché sintesi della collettività dei cittadini,

costituendo questi la sostanza dello Stato. Al contrario per noi [...] la persona dello Stato è persona collettiva perché sintesi del complesso dei funzionari come tali, coesistenti o successivi” (Donati 1921). Ma la crisi della concezione liberale e ottocentesca dello Stato borghese, lucidamente avvertita da giuristi come Santi Romano e imputata all’azione disgregatrice delle organizzazioni sindacali e alla insufficienza dei meccanismi della rappresentanza politica (Romano 1910; Sandulli 2006; Cassese 2012), non poteva certo essere arginata affidandosi alla burocrazia. Quella crisi, difatti, sfociò in un mutamento di regime.

### 3. Il fascismo e la torsione illiberale del modello italiano di *sovereign employer*

Il fascismo – è stato osservato – “non mirò a modificare o sostituire integralmente l’ordine giuridico preesistente, ma vi si inserì in modo da sfruttare gli elementi autoritari e mutare il regime” (Cassese 2010, 45). La disciplina del pubblico impiego ne è un esempio. Essa subì pochi ritocchi, ma mutò radicalmente di senso. Il modello liberale di *sovereign employer* si nutriva della relazione dialettica fra lo Stato e il pluralismo politico e sindacale. Il fascismo superò quella dialettica, assorbendo la società nello Stato, trasferendo all’interno del primo i conflitti che agitavano la seconda, annullando sia il pluralismo politico, sia il pluralismo sindacale.

Quanto al primo, fu soppresso l’istituto della rappresentanza politica, sostituito prima con una sua versione plebiscitaria, poi con il concetto della rappresentanza di interessi, non elettiva, quale era quella della Camera dei fasci e delle corporazioni. Parallelamente, il partito fascista venne pienamente integrato nello Stato, trasformandosi in un suo organo. Nel nuovo contesto, il concetto di imparzialità perse completamente di senso. L’ancoraggio allo Stato, affermatosi per contrastare l’ingerenza dei partiti, si rivelò perfettamente congeniale per realizzare l’obiettivo opposto. Subordinazione e fedeltà allo Stato venne a significare anche subordinazione e fedeltà al partito fascista che ne era organo. L’istituto della dispensa dal servizio per incompatibilità con le direttive politiche del Governo, così come l’iscrizione al partito come requisito per l’accesso e gli avanzamenti di carriera, poterono così essere presentati come sviluppi coerenti con l’idea liberale del rapporto di immedesimazione organica che lega il funzionario allo Stato. Anche l’impianto dello Statuto Giolitti si prestava benissimo alle esigenze del

regime, che infatti si limitò ad accentuarne i tratti autoritari con le riforme De Stefani del 1923, che applicarono al pubblico impiego un rigido sistema di inquadramento gerarchico, di stampo militare.

Quanto al pluralismo sindacale, la legge del 1926 stabilì il riconoscimento giuridico di un unico sindacato, con rappresentanza legale dell’intera categoria e compito di regolarne i rapporti di lavoro con contratti collettivi. Nel presentare in Parlamento la proposta, Alfredo Rocco affermò che “il sindacato deve necessariamente essere sottoposto al controllo dello Stato” e che esso “è un organo dello Stato” (Rocco 1938, 991). Il controllo statale fu in effetti penetrante, esercitato dal Governo con i poteri di revoca del riconoscimento, di approvazione dello statuto, di nomina dall’alto dei vertici del sindacato, che sovente poi facevano carriera anche nei ranghi statali, perdendo rappresentatività della categoria professionale e contemporaneamente acquisendo uno *status* di funzionario “semipubblico” (Cassese 2010, 112). Come l’imparzialità, anche la specialità del pubblico impiego mutò di senso. Ne è riprova la vicenda degli enti pubblici economici, per i cui dipendenti, nel 1938, venne rimosso il divieto di inquadramento sindacale, per assicurare che anche l’attività economica pubblica venisse ricondotta all’interno dell’ordinamento corporativo. Si trattò dunque di una privatizzazione delle relazioni di lavoro pubblico nel quadro di una più ampia pubblicizzazione delle relazioni di lavoro privato. Un passaggio da una mano all’altra dello Stato. In tale contesto, ciò che era problematico in epoca liberale – dipendenti dello Stato rappresentati da sindacati in conflitto con esso – diveniva perfettamente fisiologico: dipendenti dello Stato rappresentati da sindacati organi dello stesso.

In definitiva, il fascismo ha ereditato il corpo del modello liberale di pubblico impiego, ma, sopprimendo il pluralismo politico e sindacale, ne ha venduto l’anima.

### 4. Continuità e discontinuità nella Costituzione e nel primo periodo repubblicano

Ogni momento di rottura costituzionale interroga il principio di continuità dello Stato. La Costituzione italiana del 1948 non fa eccezione. Secondo la lettura prevalente, la burocrazia è stata toccata in misura limitata dal rinnovamento costituzionale, prevalendo la continuità amministrativa. Bisogna però distingue-

re il passato prossimo dal passato remoto, così come il futuro di breve dal futuro di lungo periodo.

Quanto al passato, la Costituzione ha conservato del fascismo più o meno ciò che quest'ultimo aveva conservato del liberalismo autoritario: più che di continuità *tout court*, sarebbe semmai corretto parlare di recupero, o restauro, del modello liberale, dopo la parentesi fascista. La Costituzione del 1948 ripristina il pluralismo politico e sindacale, riconduce partiti e sindacati alla libertà di associazione dei privati, ne afferma l'autonomia rispetto allo Stato. Essa pone addirittura quel pluralismo alla base del carattere democratico del nuovo ordinamento: la libera competizione politica fra partiti, che con metodo democratico concorrono a determinare la politica nazionale, e il libero conflitto economico fra datori di lavoro e sindacati, cui può imporsi il solo obbligo di dotarsi di un ordinamento interno a base democratica. Questi mutamenti hanno l'effetto di restituire al problema del pubblico impiego, sia pur su basi rinnovate, il suo senso originario: qual è il ruolo della burocrazia rispetto al conflitto politico e sindacale? La Costituzione fornisce una risposta ambivalente. Le sue disposizioni si prestano a interpretazioni che guardano al passato, come è avvenuto nel periodo immediatamente successivo alla loro approvazione, ma autorizzano anche letture che aprono a nuovi equilibri e modelli, come a maggior distanza di tempo è in effetti accaduto.

Certo il peso della tradizione è ben presente. Secondo l'art. 54, l'impiegato pubblico è un "cittadino cui sono affidate funzioni pubbliche". Lo *status* dell'impiegato pubblico presuppone quello di cittadino (art. 51) e costituisce un approfondimento della relazione di appartenenza allo Stato, il cui elemento distintivo è l'esercizio della funzione pubblica, non la prestazione di lavoro. Il collegamento allo Stato è innanzitutto in funzione dell'imparzialità: il servizio esclusivo alla Nazione (art. 98.1) esclude che la burocrazia sia al servizio del Governo o di un partito. Il concorso pubblico (art. 97.3) squalifica lo *spoils system*. Anche nel divieto di promozioni discrezionali di membri del Parlamento (art. 98.2) e nei previsti limiti all'iscrizione a partiti politici di determinate categorie di funzionari (art. 98.3) riecheggiano i moniti di Spaventa e Minghetti contro l'ingerenza politica nella sfera amministrativa. Il collegamento con lo Stato ha anche un effetto di unitarietà e uniformità. Il servizio alla Nazione accomuna tutti gli impiegati pubblici, indipendente-

mente dalla specifica amministrazione in cui il servizio è prestato e soprattutto dalle prestazioni professionali in cui esso consiste. Vi sono pertanto elementi per sostenere che "il Costituente abbia finito con l'accogliere il sistema unitario del pubblico impiego nella sua versione tradizionale". (Rusciano 1978, 151).

Ma la disciplina costituzionale è come detto ambigua e contraddittoria. Continuità e discontinuità vi coabitano. Essa accoglie l'uniformità tradizionale, ma riconosce anche il principio autonomistico (art. 5). Introduce le Regioni, abilitate a disciplinare con autonomi atti legislativi l'ordinamento dei propri uffici, anche discostandosi dal modello statale (art. 117). Afferma poi i diritti sociali e dota di un autonomo fondamento costituzionale i diversi sistemi amministrativi diretti a soddisfarli: dalla tutela della salute (art. 32), all'istruzione scolastica e universitaria (artt. 33-34), alla previdenza e assistenza sociale (art. 38), e così via. Insomma, insieme al pluralismo politico e sindacale, viene costituzionalizzato il pluralismo amministrativo, destinato a entrare in rapporto di tensione con la tendenza tradizionale ad imporre il paradigma dell'impiego statale ad un mondo amministrativo crescentemente composito.

L'ambivalenza costituzionale investe però soprattutto il tema della specialità e separatezza dell'impiego pubblico rispetto alle relazioni di lavoro private. La Costituzione italiana pone il lavoro a fondamento dello Stato (art. 1), inserisce il diritto al lavoro tra i principi fondamentali (art. 4), dedica al lavoro più della metà delle disposizioni che regolano i "rapporti economici" (artt. 35-40, 46). Ma nessuna di queste disposizioni menziona l'impiego pubblico. Vi è una lettura conservatrice di questo silenzio: l'impiego pubblico non è menzionato perché escluso. L'impiegato pubblico non sarebbe un lavoratore, regolato dalle disposizioni sui rapporti economici, ma un cittadino cui sono affidate funzioni pubbliche, regolato dalle disposizioni sui rapporti politici e sull'organizzazione amministrativa. La separatezza dell'impiego pubblico sarebbe così elevata a valore costituzionale. Ma vi è anche una interpretazione innovatrice del silenzio costituzionale: l'impiego pubblico non è specificamente menzionato perché implicitamente ricompreso. L'impiegato pubblico è indiscutibilmente un lavoratore subordinato. Se la disciplina costituzionale sul lavoro avesse voluto escluderlo dal proprio ambito di applicazione, lo avrebbe esplicitamente affermato. *Ubi lex voluit dixit.*

Il silenzio allora significa che le norme costituzionali sul lavoro si applicano a tutti i lavoratori, pubblici e privati. E tale diritto costituzionale comune del lavoro corregge, piuttosto che accogliere, la tradizionale separazione e specialità dell'impiego pubblico.

La lettura innovatrice prevalse nel lungo periodo, come avremo modo di illustrare, ma nel breve dominò quella opposta. Nel primo periodo repubblicano, fino almeno alla metà degli anni '60 del secolo scorso, le politiche del pubblico impiego furono ispirate alla continuità. Non mancarono per verità tentativi di innovazione legislativa, che portarono ad esempio alla legge delega n. 1181 del 1954, in cui confluirono in parte idee e progetti elaborati nell'ambito dei lavori delle due commissioni Forti per la riforma burocratica e dell'Ufficio per la riforma dell'amministrazione, attivo dal 1950 sotto la guida di Lucifredi (Melis 1996, 437 e ss.). Erano ipotesi di riforma interessanti, come l'idea del grado o della qualifica funzionale, che avrebbe dovuto sostituire l'assetto gerarchico dell'ordinamento De Stefani, con un sistema di inquadramento professionale che valorizzasse le mansioni e le funzioni svolte dai dipendenti. Ma la carica innovatrice del provvedimento si smorzò nel corso dell'esercizio della delega. Questa produsse il Testo unico n. 3 del 1957, che "non fece altro che riverniciare con tinte più sfumate lo stato giuridico del 1923, utilizzando la giurisprudenza del Consiglio di Stato creatasi, ovviamente, proprio su quel testo base" (Rusciano 1978, 184). Lo statuto del 1957 continuò poi a fungere da "legislazione pilota" per il resto del pubblico impiego (Gianini 1970). Da esso il giudice amministrativo continuò a trarre principi di generale applicazione. L'uniformità legislativa non venne peraltro scalfita dall'ordinamento regionale, rimasto inattuato.

Anche la cultura giuridica e amministrativa e le prassi sindacali contribuirono a custodire l'idea tradizionale della specialità del pubblico impiego.

Sotto il primo profilo, l'applicazione del diritto comune del lavoro, e in particolare della contrattazione collettiva, venne paralizzata da una interpretazione esorbitante della riserva di legge relativa dell'art. 97 della Costituzione. Ancora alla metà degli anni '60, un giurista non certo conservatore come Mario Nigro osservava che "tutto quanto attiene all'elemento personale degli uffici è parte integrante ed essenziale dell'organizzazione e come tale è stato sempre riconosciuto dalla tradizione scientifica e normativa ita-

liana" (Nigro 1966, 129). Ma si ritenne anche che la disposizione costituzionale distribuisse il potere di disciplinare l'organizzazione, cioè l'insieme indissolubile di uffici e relativo personale, tra legge e regolamento. Un riparto di fonti unilaterali, che nel loro insieme esauriscono la disciplina della materia. Così da una riserva relativa di legge in materia di organizzazione degli uffici si ricavò, in omaggio alla tradizione, una riserva assoluta di fonte unilaterale in materia di personale addetto agli uffici.

Quanto alle prassi sindacali, le grandi confederazioni come la CGIL mostrarono distacco, quando non ostilità verso il mondo del pubblico impiego. Già nel 1947, come riferisce ancora Guido Melis (1996, 422), intervenendo al congresso nazionale della federazione degli statali, Di Vittorio affermò: "Il nostro paese è in catastrofe, lo Stato italiano è diventato più povero, le sue possibilità produttive sono ridotte, le sue risorse ridotte; mentre tutto è ridotto, l'apparato statale è doppio". Ovvio che gli statali si rivolgessero altrove. Si aprirono così le porte del pubblico impiego a un sindacalismo autonomo, privo di collegamenti con il settore privato, con proprie tecniche rivendicative. Vi dominarono pressioni particolaristiche e settoriali sul mondo politico, tese a ottenere vantaggi economici di categoria e nomine di rappresentanti negli organi amministrativi, con finalità di cogestione. Il posto dello scambio economico fra lavoro e retribuzione veniva occupato, nel settore pubblico, dallo scambio politico fra consenso elettorale e concessione di trattamenti privilegiati di categoria. Gli interventi microsezionali, la "moltiplicazione incontrollabile di normative disomogenee, differenziate, sperequate che identificano trattamenti economico-normativi distinti in ragione della tipologia dell'amministrazione di appartenenza" (Romagnoli 1995, 216-17), insomma le c.d. leggine iniziarono ad alimentare un quadro normativo tanto frammentato e confuso da essere equiparato ad una "giungla" (Gorrieri 1972).

## 5. Crisi e ibridazione del modello pubblicistico: dalla fine degli anni '60 agli anni '90 del XX secolo

A partire dalla seconda metà degli anni '60, dopo essere rimasta a lungo sottotraccia, l'innovazione costituzionale investì finalmente le politiche legislative e le prassi sindacali del pubblico impiego. Iniziò allora un periodo denso di cambiamenti, che ibridarono il mo-

dello tradizionale di impiego pubblico e prepararono anche il terreno per il più radicale mutamento di paradigma che si sarebbe verificato alla fine del secolo.

L'ibridazione si manifestò su tre fronti. La specificità del pubblico impiego fu corretta da una tendenza opposta alla convergenza con il lavoro privato. L'unitarietà e uniformità della disciplina fu temperata dalla prima attuazione del sistema autonomistico regionale. L'imparzialità amministrativa sperimentò nuove forme di declinazione, con un nuovo equilibrio di legalità ed efficienza.

Il primo fronte è quello più importante. Il cambiamento ebbe alla radice la convergenza tra le grandi confederazioni sindacali e il decollo del sistema delle relazioni industriali, parzialmente al di fuori del disegno costituzionale previsto dall'art. 39 della Costituzione e nel quadro del c.d. ordinamento intersindacale (Giugni 1960). Nella scia di tali sviluppi, si affermò una legislazione promozionale o di sostegno, un "diritto del lavoro della stabilità", imperniato sulla preferenza per il rapporto a tempo indeterminato, risolvibile solo per giusta causa o giustificato motivo, in base alla norma del 1966, e garantito dalla sanzione della reintegrazione nel posto di lavoro, in base all'art. 18 dello Statuto dei lavoratori approvato nel 1970. In generale, lo sviluppo di tale diritto del lavoro ha avuto l'effetto di correggere la prospettiva tradizionale, secondo la quale il dipendente pubblico poteva accettare la compressione dei propri diritti sindacali quale contropartita di una maggiore protezione assicurata dallo Stato. Dalla metà degli anni '60 in poi, come è stato osservato, "l'inesistibilità di norme lavoristiche sostanziali e processuali significa discriminazione a danno dei lavoratori pubblici" (D'Alberti 1977). Parallelamente, crebbe anche nel settore pubblico il peso delle grandi confederazioni. Queste divennero il principale interlocutore del Governo; si fecero portatrici di istanze di riassetto e omogeneizzazione dei trattamenti, sia all'interno del lavoro pubblico, sia fra dipendenti pubblici e privati; assunsero come proprio dell'intera classe lavoratrice l'esigenza di maggiore efficienza e di rinnovamento dei servizi pubblici. Tutti questi obiettivi si traducevano soprattutto in una principale rivendicazione: l'introduzione del metodo della contrattazione collettiva nel settore pubblico. Questo venne prima adottato in via informale. Poi, riconosciuto formalmente nella legislazione di settore per il personale ospedaliero (L. n. 132 del 1968),

per quello statale (L. n. 775 del 1970 e L. n. 382 del 1975), per quello degli enti pubblici non economici (L. n. 70 del 1975), per quello degli enti locali (L. n. 43 del 1978) e per quello del servizio sanitario nazionale (L. n. 833 del 1978). Infine, la contrattazione collettiva venne estesa e disciplinata in modo uniforme per la generalità delle pubbliche amministrazioni con la c.d. legge-quadro del 1983 (L. n. 93 del 1983), che ha rappresentato un passaggio decisivo nel processo di convergenza fra lavoro pubblico e privato anche provvedendo a estendere alle pubbliche amministrazioni l'applicabilità di numerose norme dello Statuto dei lavoratori (Giannini 1983; Giampaolino 1984; Rusciano e Treu 1985; Romagnoli 1986).

L'attuazione dell'ordinamento regionale contribuì a temperare l'uniformità del modello tradizionale, introducendo nuovi centri di produzione di regole sul pubblico impiego. E in effetti i primi statuti regionali furono anche terreno di sperimentazione di innovazioni istituzionali. In particolare, il sistema di inquadramento basato sulla qualifica funzionale, in passato più volte affacciato e mai realizzato, fece la sua prima comparsa proprio negli statuti regionali, per poi venir esteso agli enti pubblici e alle amministrazioni centrali.

L'ultimo fronte di cambiamento riguardò la corezione della concezione meramente strutturale dell'imparzialità dell'impiego pubblico, secondo la quale essa si consegue sottoponendo i poteri di gestione del personale amministrativo ad una "interpretazione rigoristica del principio di legalità" (Giannini 1970), mentre, sul versante funzionale, l'esercizio di tali poteri resta riservato in capo all'organo politico, secondo una lettura altrettanto rigoristica del principio di responsabilità ministeriale, che tuttavia aveva sempre connotato più il dato normativo che l'assetto reale delle relazioni fra politica e amministrazione (D'Alberti 1994). Nel 1972, l'istituzione della dirigenza statale (D.P.R. n. 748 del 1972) interruppe per la prima volta questo assetto. La riforma realizzò l'imparzialità dell'amministrazione anche sul versante funzionale, conferendo al vertice amministrativo alcuni poteri propri. Essa bilanciò la responsabilità ministeriale dell'art. 95 della Costituzione attuando anche la previsione costituzionale opposta, che richiede la determinazione delle sfere di competenza, attribuzioni e responsabilità proprie dei funzionari (art. 97, c.2 della Costituzione). In effetti ai poteri autonomi, sul piano della competenza e delle attribuzioni, corrispose l'in-

troduzione di una nuova forma di responsabilità propria della dirigenza, diversa dalle tradizionali responsabilità perché riferibile ai risultati raggiunti, non alla violazione di prescrizioni normative.

Tutto ciò aiutò l'affermazione della prospettiva di un nuovo *management* pubblico, in grado di operare con tecniche analoghe a quelle privatistiche. Già nel 1979, il Rapporto Giannini qualificava lo Stato quale "azienda di attività terziaria"; ne denunciava l'arretratezza delle "tecniche di amministrazione rispetto a quelle dell'organizzazione privata"; suggeriva di ridurre il divario, in particolare mediante l'introduzione di "indicatori di produttività", la cui mancata applicazione "inferiorizza" i pubblici poteri rispetto alle organizzazioni private. Parallelamente, emerse anche con evidenza la posizione diversificata del dirigente pubblico, divenuto titolare di ufficio-organo, rispetto agli altri dipendenti, di cui iniziò a ipotizzarsi la privatizzazione, sulla falsariga degli *Angestellten* tedeschi. Già nel 1970, lo stesso Giannini concludeva la sua fondamentale voce dell'enciclopedia del diritto associando i due fenomeni. L'avvicinamento fra lavoro pubblico e privato, destinati a "divenire varianti di un unico rapporto", avrebbe fatto emergere "il problema dei funzionari direttivi, per i quali indubbiamente occorrerà una normativa del tutto particolare". E nel Rapporto del 1979 il concetto veniva sviluppato: "c'è allora da chiedersi se un'altra strada percorribile non sia quella di privatizzare i rapporti di lavoro con lo Stato collegati all'esercizio della potestà pubblica, conservando come rapporto di diritto pubblico solo quello di coloro ai quali tale esercizio è affidato o affidabile, cioè gli attuali direttivi e dirigenti" (Giannini 1970; 1979).

Ma le innovazioni descritte non sostituirono gli assetti previgenti. Nel periodo in esame, il nuovo si sovrappose al vecchio, dando luogo a un quadro normativo ibrido, talora contraddittorio, attuato per giunta in modo incompleto.

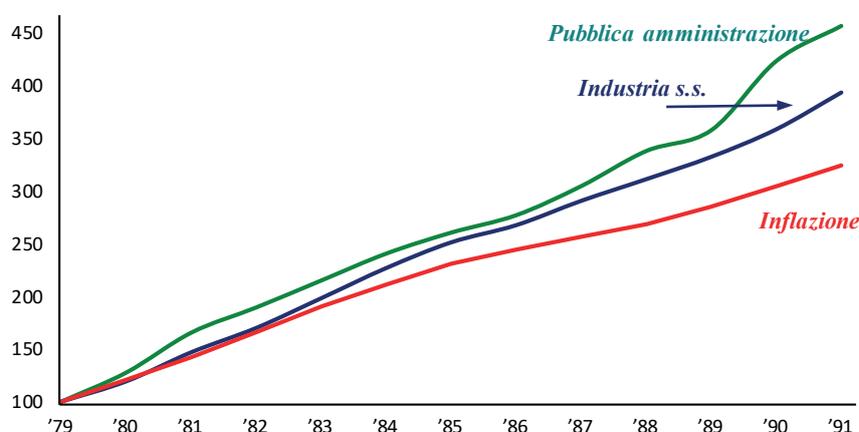
La riforma della dirigenza produsse esiti assai deludenti. I poteri assegnati alla dirigenza furono circoscritti e delimitati da tetti di spesa presto erosi dall'inflazione. La responsabilità dirigenziale non venne accompagnata da sistemi di controllo in grado di misurare i risultati. Soprattutto, le norme non ricevettero attuazione, per effetto di una prassi tacitamente concordata fra politici e dirigenti, definita come scambio fra sicurezza dei secondi, per la mancata attivazio-

ne della responsabilità, e potere dei primi, per la mancata concessione di autonomia decisionale (Cassese 1981; D'Alberti 1990).

L'autonomia regionale dovette convivere con un elevato livello di uniformità e centralizzazione, soprattutto a fini di controllo della spesa. La stessa contrattazione collettiva operò come elemento di centralizzazione, rischiando di svuotare la potestà legislativa regionale concorrente in materia di ordinamento degli uffici, tanto che la Corte Costituzionale dovette suggerire il palliativo del riconoscimento del potere regionale di apportare, in sede di recepimento degli accordi, "i necessari adeguamenti alle peculiarità degli ordinamenti degli uffici regionali" (Corte Costituzionale n. 219/1984).

Ma fu proprio nel nuovo sistema delle fonti, e nel rapporto fra legge e contratto collettivo, che l'effetto complessivo di ibridazione risultò più marcato. In primo luogo, la contrattazione collettiva della legge-quadro non fu vera contrattazione, perché condivisa con le fonti unilaterali non solo l'anima, ma anche una parte del corpo: gli accordi collettivi dovevano essere recepiti in regolamenti, che prestavano ai contenuti negoziali la propria efficacia *erga omnes*. In secondo luogo, la parte negoziale pubblica era costituita da delegazioni politiche, che si nutrivano del consenso della propria controparte: l'attività negoziale era dunque una prosecuzione di quella politica con altri mezzi. In terzo luogo, quanto alla parte negoziale privata, il sindacalismo confederale non sostituì quello autonomo, ma vi si aggiunse e sovrappose, senza ridurre la frammentazione della rappresentanza: l'ammissione alle trattative era infatti concessa con generosità, sia alle maggiori confederazioni e alle associazioni ad esse aderenti, sia ad un vastissimo universo di sigle sindacali anche mono-categoriali, che raggiungevano la maggiore rappresentatività in virtù di soglie minime quantitative molto basse e corrette con criteri qualitativi imposti dal giudice amministrativo. Infine, la contrattazione collettiva non ha sostituito la legge. Ha convissuto con essa secondo un riparto di materie astrattamente disegnato dalla legge-quadro ma continuamente violato in entrambi i sensi: contratti che regolavano materie organizzative riservate alle fonti unilaterali e leggi che invadevano il campo teoricamente riservato ai contratti. Nel complesso, il diritto comune si è combinato con il diritto speciale previgente e con quello sopravvenuto. I sindacati dei dipendenti pubblici hanno continuato ad attingere, come in passa-

**Grafico 1**  
**Retribuzioni di fatto nella PA e nell'industria. Gli anni '80**



Fonte: elaborazione su dati Istat, Contabilità nazionale. Base 1979 = 100

to, alle tutele concesse nel processo politico di formazione di fonti unilaterali di disciplina. E a queste hanno aggiunto le tutele conquistate in un processo negoziale sbilanciato dalla presenza di una parte pubblica di natura politica, che, libera dal vincolo di mercato, scaricava spesso e volentieri su contribuenti e cittadini, soprattutto delle future generazioni, i costi del conflitto economico. La contrattazione collettiva non mantene insomma le promesse di riassetto e di contenimento della spesa (D'Orta 1990). Al contrario, gli indicatori economici mostrarono un effetto opposto.

L'andamento della dinamica retributiva di quegli anni appare eloquente. Anche solo osservando l'asse delle ordinate del grafico 1 ci si rende conto della drammaticità dell'intreccio che si era determinato in termini di effetti sul mercato del lavoro in generale e sulla spesa pubblica crescente, anche e soprattutto a causa delle dinamiche salariali nel settore pubblico. In poco più di dieci anni i valori nominali dei salari, pubblici più dei privati, si sono quasi quadruplicati e l'inflazione, per quanto elevatissima (numero indice triplicato) era sopravanzata nettamente dai salari stessi.

## 6. Un nuovo paradigma: ascesa e declino del New Public Management italiano

Nell'ultimo decennio del XX secolo, alcuni degli elementi di cambiamento in precedenza emersi si accentuarono e combinarono insieme, dando vita ad un

nuovo paradigma, che mirava a sostituire il modello di impiego pubblico che si era affermato nel primo decennio di quello stesso secolo. E perfino a rovesciarlo (Battini 2000). Se il modello affermatosi a inizio secolo sottolineava ideologicamente l'identificazione con lo Stato, e quindi la dimensione politica dello *status* della burocrazia, quello emerso a fine secolo mirava invece a dequotare tale dimensione, in favore del profilo economico e lavoristico del rapporto di impiego, sostituendo l'ideologia del mercato a quella dello Stato.

Al mutamento di paradigma concorsero diversi fattori. Il principale fu esogeno. Con l'avanzare dei processi di globalizzazione ed europeizzazione, accentuandosi l'interdipendenza economica, si rafforzò il peso del vincolo esterno sulle politiche del pubblico impiego domestiche. In misura sempre crescente, i legislatori nazionali dovettero tener conto dell'impatto di tali politiche sugli interessi di diverse comunità, soprattutto nel quadro del processo di integrazione europea. La disciplina e la spesa per il personale pubblico divenne un elemento rilevante ai fini del rispetto di parametri sovranazionali e, al tempo stesso, profilo decisivo per la competitività degli Stati, coinvolti in relazioni di concorrenza reciproca non troppo dissimili da quelle che le imprese intrattengono sui mercati. La rilevanza esterna delle politiche nazionali del personale pubblico, e la centralità acquisita dall'integrazione economica, spiegano anche il diffondersi di ricette internazionali, tese a uniformare i modelli di disciplina del rapporto di impiego pubblico assimilando lo Stato all'impresa e il datore di lavoro pubblico a quello privato. Il *New Public Management*, sotto la supervisione dell'OCSE, contaminò i principali Paesi occidentali con caratteri simili: disaggregazione dello Stato in unità organizzative funzionalmente omogenee e preposizione alle stesse di manager professionali, chiamati a realizzare obiettivi definiti dai vertici politici, ma con autonomia di gestione e responsabilità per i risultati, misurati mediante oggettivi sistemi

di controllo, che simulano la pressione del mercato (Hood 1991; Pollit 1993).

La penetrazione del *New Public Management* trovò in Italia terreno più fertile che altrove anche per il concorso di fattori endogeni e contingenti, relativi alla situazione politica e soprattutto economica del Paese. La particolare vulnerabilità finanziaria dello Stato italiano, manifestatasi nel 1992 con l'uscita dallo SME e una pesante svalutazione, unita alla decisione di partecipare comunque all'Unione economica e monetaria rispettando i parametri di Maastricht, rafforzò il peso del vincolo esterno sulle politiche del personale pubblico. La crisi finanziaria impose, sulla base di una ampia legge delega (L. n. 421 del 1992) di modificare l'assetto delle norme che avevano regolato fino a quel momento la spesa sanitaria, la previdenza, la finanza degli enti territoriali e, appunto, il pubblico impiego. Ciò spinse il Governo verso forme di stretta concertazione con le maggiori organizzazioni sindacali, che compensò anche la contemporanea crisi di legittimazione del sistema politico, dovuta all'emergere di una diffusa corruzione (c.d. Tangentopoli).

Sul fronte delle politiche retributive e del lavoro, in particolare, il nemico principale era rappresentato, come detto, dall'andamento della dinamica inflattiva. Per fronteggiare tassi di crescita della perdita di potere d'acquisto della moneta che viaggiavano a due cifre, occorre una rinnovata gestione della politica dei redditi. La spirale salari-prezzi, o meglio la degenerazione degli effetti del loro legame, aveva messo in ginocchio l'economia italiana, nonostante il fatto che la cosiddetta scala-mobile (rivalutazione automatica dei salari e degli stipendi sulla base dell'inflazione accertata nel semestre precedente) fosse stata concepita, almeno nei suoi originari intenti, come uno strumento di mera garanzia per i salari monetari a tutela della perdita del loro potere d'acquisto, causata da politiche monetarie espansive o da altre cause non direttamente riconducibili a politiche salariali. In altri termini l'aggancio/automatismo sarebbe dovuto avvenire esclusivamente tra salari ed inflazione *ex post* evitando che si determinasse una negativa interdipendenza come, invece, poi, si è puntualmente verificato. Peraltro, i potenziali effetti positivi sull'occupazione teorizzati da A.W. Phillips (1958) non trovavano più riscontro così come era accaduto in passato.

Il punto di svolta fu rappresentato dall'Accordo tra Governo e parti sociali del 23 luglio del 1993 che pro-

pose una ricetta semplice ed efficace: *i*) abbandono dell'aggancio dei salari all'inflazione e di ogni altro automatismo retributivo; *ii*) regolarizzazione della contrattazione collettiva nazionale cadenzata biennalmente per i profili economici e quadriennalmente per le altre regole negoziali; *iii*) riferimento al tasso d'inflazione programmato (TIP) come parametro a disposizione delle parti della contrattazione collettiva nazionale per definire gli aumenti stipendiali biennali; *iv*) sviluppo di una contrattazione collettiva integrativa di secondo livello in grado di rilevare miglioramenti di produttività cui far corrispondere una quota degli aumenti salariali. Il pubblico impiego, che con oltre 3,5 milioni di addetti costituiva una quota molto significativa dell'intera forza lavoro, rappresentò uno dei settori principali di applicazione dell'Accordo, per effetto del quale inflazione e salari iniziarono ad assumere una dinamica molto più contenuta ed armonica.

In tale contesto maturò dunque definitivamente l'idea della privatizzazione del rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni, disposta con il D.Lgs. n. 29 del 1993. La centralità assunta dalla concertazione fra Governo e parti sociali rafforzò, nel settore pubblico, il ruolo della contrattazione collettiva, tradizionale rivendicazione dei sindacati. La spinta alla contrattualizzazione, risalente alla fine degli anni '60, finì così con il saldarsi con la logica manageriale e aziendalistica di matrice internazionale.

L'impianto della riforma, pur complesso, si riassume intorno a due principi, fra loro strettamente collegati. Il primo fu la separazione fra politica e amministrazione (D'Alessio 1999; D'Orta 2000; Gardini 2003; Merloni 2006; Battini 2012; Ponti 2012; Casini 2016; Marra 2018). Il secondo principio fu la autentica contrattualizzazione del rapporto di impiego del personale non dirigenziale (e della bassa dirigenza) (Cassese 1993 e 1997; D'Antona 1995; Battini e Cassese 1997; Carinci e D'Antona 2000; Corpaci *et al.* 1999).

In termini generali, l'esigenza di distanziamento dell'amministrazione dalla politica rispose ad un rinnovato concetto di imparzialità, affinato in ragione dei processi di integrazione europea e internazionale. Quel concetto mirò ad evitare non soltanto, come ai tempi di Spaventa, che un governo di partito si impadronisse di apparati posti al servizio dell'intera nazione, ma anche che la politica nazionale nel suo insieme si impadronisse di apparati amministrativi ormai posti al servizio di comunità più ampie, e comunque

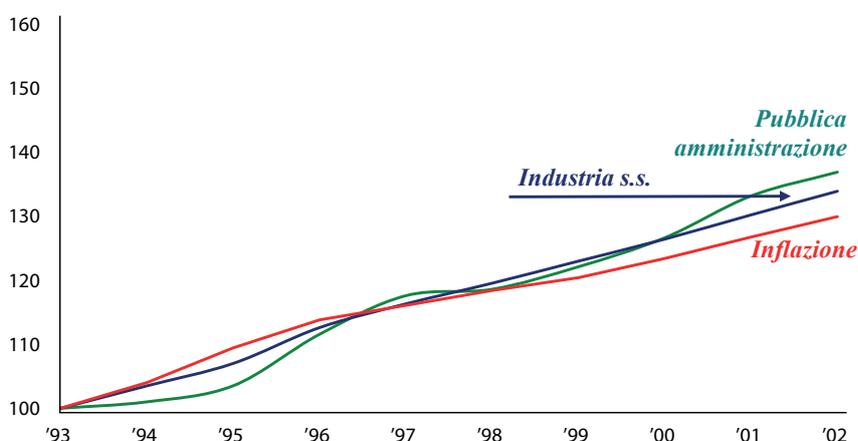
rilevanti al di fuori del contesto domestico (Battini 2018). Il nuovo bilanciamento fra *internal* ed *external accountability* indusse alla introduzione di modelli organizzativi che escludono il principio di responsabilità ministeriale, come le amministrazioni indipendenti, o lo attenuano, come le agenzie, o quantomeno lo reinterpretano, nel senso di limitare i poteri del vertice politico alle funzioni di indirizzo e controllo e riservare alla dirigenza professionale la gestione amministrativa. Queste idee si applicarono anche al pubblico impiego. Le funzioni del datore di lavoro pubblico furono distanziate dagli organi politici. La gestione delle relazioni sindacali venne affidata, sul piano nazionale, ad una agenzia tecnica – l'Aran – abilitata a stipulare, sulla base di direttive politiche, contratti collettivi vincolanti per tutte le amministrazioni pubbliche, da essa legalmente rappresentate. La gestione del personale venne invece affidata alla dirigenza amministrativa. Questa, che nelle sue figure di vertice conservò lo *status* pubblicistico e le connesse garanzie, fu chiamata ad esercitare “i poteri del privato datore di lavoro” nei confronti del personale subalterno, il cui rapporto di impiego veniva invece sottoposto al diritto comune del lavoro.

Sul fronte delle dinamiche retributive, sotto la guida illuminata dell'Accordo di luglio del 1993, gli effetti furono da subito visibili e segnarono un punto di svolta decisivo per il controllo dei parametri economici e finanziari che avrebbero consentito al Paese, in breve tempo, di partecipare con tutte le carte in regola alla creazione della moneta unica. Osservando l'andamento delle linee di crescita delle tre misure messe a confronto nel primo periodo (94-98) si apprezza una significativa convergenza delle retribuzioni, pubbliche e private, con l'inflazione effettiva ma, già a partire dalla tornata contrattuale successiva, inizia a manifestarsi qualche primo, anche se ancora modesto, segnale di maggiore generosità del datore di lavoro pubblico rispetto al privato (Aran 2003).

La privatizzazione del personale non dirigenziale rappresentò l'altro perno del si-

stema. L'autonomia negoziale delle parti divenne il fondamento tanto della relazione individuale di lavoro quanto della sua disciplina collettiva. Il contratto collettivo, non più riversato in un contenitore unilaterale, venne abilitato a disciplinare tendenzialmente ogni aspetto del rapporto di lavoro. Venne riconosciuta la “scissione logica” del rapporto di lavoro rispetto alla materia dell'organizzazione degli uffici (Rusciano 1978), ed anzi la distinzione venne assunta a “principio cardine del rapporto di impiego con enti pubblici” (Orsi Battaglini 1993, 475). Sulla sola organizzazione degli uffici si concentrò, nella nuova interpretazione legislativa, la riserva di legge di cui all'art. 97 della Costituzione Lo “spazio negoziale” (Rusciano e Zoppoli 1995) della contrattazione collettiva venne inoltre difeso dagli interventi legislativi tesi ad invaderlo, con meccanismi di delegificazione: al fatto della stipula del contratto collettivo si ricollegò l'effetto di cessazione di efficacia sia della disciplina legislativa speciale previgente, sia di quella di volta in volta intervenuta fra l'una e l'altra tornata contrattuale (Speziale 2000). Con un rinvio mobile, si dispose l'applicazione al rapporto di lavoro pubblico della disciplina legislativa applicabile ai rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, con le sole deroghe tassativamente contenute nello stesso decreto che dispose la privatizzazione. Gli atti di gestione del rapporto di impiego persero la qualità di provvedimenti amministrativi. Si disse che fossero sottoposti ad una forma meno intensa, sintetica e non analitica, di funzionalizzazione all'interes-

**Grafico 2**  
Retribuzioni di fatto nella PA e nell'industria. Il periodo Aran



Fonte: elaborazione Aran su dati Istat, Contabilità nazionale. Base 1993 = 100

se pubblico (Orsi Battaglini 1993). Essi incontrarono il solo limite esterno dei diritti posti a protezione del lavoratore subordinato e tutelati dal giudice del lavoro; non più il limite interno di situazioni soggettive tutelate dal giudice amministrativo e collegate alla corrispondenza dell'esercizio del potere dirigenziale rispetto all'interesse del datore di lavoro collettivo (Pioggia 2004).

L'idea di fondo era semplice: costruire nel settore pubblico la figura del datore di lavoro (Bellavista 2010), sottratto al condizionamento politico e sindacale; poi, affidare a tale figura il compito di gestire la relazione con la controparte secondo le regole di diritto comune e con strumenti e tecniche di gestione aziendalistici. L'idea ovviamente presupponeva una certa quota di disciplina speciale, diretta a costruire artificialmente un datore di lavoro che in natura non esiste: artificiale la disciplina che istituisce l'Aran, ne regola l'attività negoziale e ne difende i prodotti dall'invasione legislativa; artificiale la disciplina che separa l'indirizzo politico dalla gestione amministrativa intestata alla dirigenza; speciale la disciplina del concorso pubblico e della difesa del suo ambito di applicazione rispetto a promozioni indiscriminate e stabilizzazioni di precari.

Difficile dire se tale disegno non funzionò per un limite intrinseco, cioè la pretesa forse ingenua di negare la natura ontologicamente politica del datore di lavoro pubblico, oppure perché la disciplina artificiale, cui quella pretesa era stata affidata, fu quasi immediatamente tradita. Sta di fatto che il tradimento avvenne, a cavallo del nuovo millennio, quando mutò nuovamente il segno delle politiche del pubblico impiego.

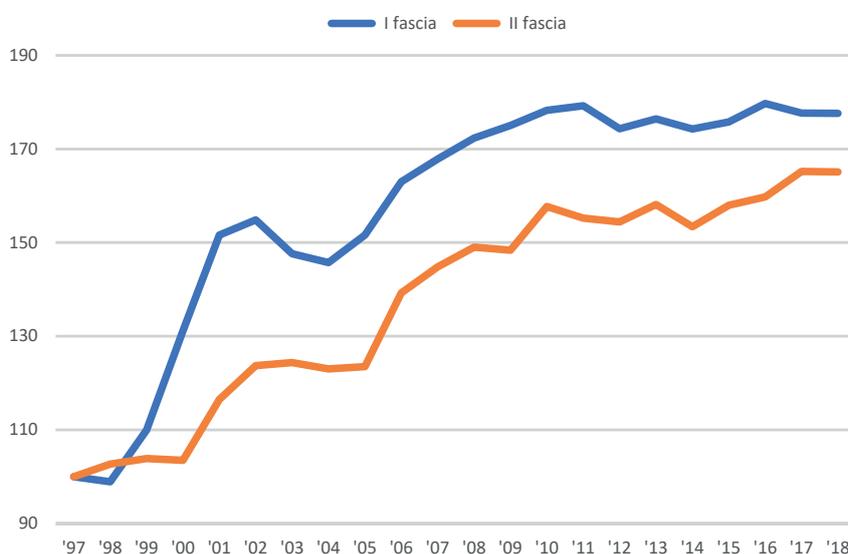
Gli indirizzi di riforma introdotti all'inizio degli anni '90 subirono, nella seconda metà dello stesso decennio, una correzione decisa nella stagione della c.d. "seconda privatizzazione" (D'Antona 1998), realizzata dai provvedimenti attuativi della legge delega n. 59 del 1997 (D.Lgs. n. 396 del 1997 e D.Lgs. n. 80 del 1998). Si trattò però di un'estremizzazione distorsiva della privatizzazione, dovuta a diversi fattori. Vi fu innanzitutto la reazione del sistema politico, rilegittimatosi intorno ad un nuovo assetto bipolare e desideroso di riconquistare il terreno amministrativo perduto in nome del principio di separazione fra indirizzo e gestione. I poteri locali, rinvigoriti a loro volta da sistemi di elezione diretta delle figure di vertice, acquisirono

peso, anche per la forza assunta da partiti secessionisti o per l'esigenza di svuotarne il consenso elettorale. Il 'federalismo' investì prima le riforme amministrative di fine secolo e si tradusse poi, nel 2001, in un mutamento dell'assetto costituzionale. Sul piano del lavoro pubblico, l'esigenza di autonomia mise soprattutto in discussione l'assetto centralizzato della struttura della contrattazione collettiva. Infine, mangiando, crebbe anche l'appetito dei sindacati, desiderosi di sfruttare pienamente i nuovi spazi della contrattazione collettiva formale con interlocutori tecnici, senza però rinunciare, oltre quegli spazi, alla vecchia cara negoziazione informale con interlocutori politici.

Tutto dunque congiurava contro la disciplina artificiale sul distanziamento fra politica e amministrazione, che venne in larga misura superata in nome di una esigenza di 'completamento' della riforma e di una più decisa assimilazione fra lavoro pubblico e privato. Sotto il mantello ideologico di un *New Public Management* finalmente liberato da ogni residua incrostazione pubblicistica, si consumò una decisa politicizzazione e sindacalizzazione del pubblico impiego.

La prima vittima fu la dirigenza. Una vera privatizzazione – si disse – reclama una piena equiparazione del dirigente pubblico al *manager* privato. Si incorse così nella trappola del 'falso amico', perché il termine dirigente assume un significato diverso nella lingua del pubblico impiego. Qui il dirigente non è l'*alter ego* dell'imprenditore, ma dovrebbe egli stesso impersonare l'imprenditore, esercitandone i poteri per espressa intestazione legislativa (Cerbo 2007). Per la dirigenza pubblica, privatizzazione equivale invece a politicizzazione (Battini e Cimino 2007; Saltari 2017). Fu abbandonato lo *status* pubblicistico anche per la dirigenza di vertice, contraddicendo le indicazioni dei *founding fathers* della privatizzazione del pubblico impiego (Rusciano 2000). Sebbene non implicasse il regime di libera recedibilità, proprio del dirigente privato, la contrattualizzazione (anche della retribuzione individuale) della dirigenza di vertice pose le premesse per un regime di assai accentuata di fidelizzazione politica dell'alta burocrazia. Si determinò, innanzitutto, una crescita inusitata delle retribuzioni delle posizioni dirigenziali di vertice e una correlativa accentuazione della differenza con quelle degli altri dirigenti: si è calcolato che nel 1992 la retribuzione del dirigente di base era oltre due terzi di quella del dirigente di vertice; dieci anni dopo, per

**Grafico 3**  
**Retribuzioni medie dei dirigenti di I e II fascia.**  
**Serie storica anni 1997-2018**



Valori annui pro-capite in euro

Fonte: Conto annuale del Ministero dell'Economia e finanze - RGS

effetto dei contratti collettivi della seconda privatizzazione, la prima era cresciuta del 40%, in linea con gli andamenti generali del pubblico impiego, mentre la seconda del 160% (Torchia 2009). Con uno sguardo in una finestra temporale più estesa sulle dinamiche retributive delle due distinte figure dirigenziali, è ancor più visibile il grande balzo in avanti tra il 2000 ed il 2001, dove il grafico 3 manifesta un picco per entrambe, anche se decisamente più marcato per la dirigenza di vertice.

L'allargamento della forbice retributiva si combinò con una disciplina che collegava la misura della retribuzione ad un incarico dirigenziale precario: sempre a termine, sempre rinnovabile *ad nutum*, sovente sottoposto a meccanismi di cessazione automatici prima del termine. Tale miscela di *spoils system*, che soprattutto la legislazione regionale diffuse a piene mani nell'ordinamento, di incarichi fiduciari e di contrattualizzazione delle retribuzioni ebbe l'effetto di legare a doppio filo le sorti della dirigenza a quelle della politica (Cassese 2002). La fiducia politica divenne necessaria per conseguire un incarico dirigenziale di vertice, per mantenerlo, per acquisire stabilmente la posizione della fascia superiore, per ottenere il raddoppio dello stipendio. L'auspicata autonomia del dirigen-

te pubblico si trasformò nel suo opposto. Il principio di separazione fra politica e amministrazione si convertì nella pura declamazione di quel principio. La responsabilità dirigenziale (Torchia 2000) e le valutazioni dei risultati rimasero lettera morta (Battini 2015).

La seconda vittima fu l'Aran, che per verità già partiva con l'*handicap* di disporre di risorse massime già note alla controparte e da questa negoziate a monte con il Governo in sede di manovra di bilancio. Ma il potere del negoziatore tecnico venne ulteriormente indebolito.

In primo luogo, cambiò il meccanismo di difesa dello spazio negoziale rispetto alle invasioni legislative. Per una completa privatizzazione – si

pensò – bisogna abbandonare lo strumento pubblicistico della delegificazione in favore di quello privatistico della derogabilità. Il contratto non fu più il fatto che – di per sé – rende inefficace la legge. Divenne invece l'atto che può derogare alla legge, se e nella misura in cui le parti concordino di farlo (Maresca 1997). Altra trappola del falso amico, perché la legge del lavoro privato è, nel pubblico impiego, 'leggina'. E l'abbandono dello strumento della delegificazione tornò a concedere più spazio alla micro-legislazione: ottenendo dal parlamento una 'leggina' che piace, i sindacati possono poi stipulare il contratto e conservarla in vigore, senza doverne negoziare con Aran il recepimento nella disciplina pattizia. Era il riflesso condizionato delle vecchie prassi: il negoziato su due tavoli, legislativo e contrattuale, e il cumulo delle relative tutele.

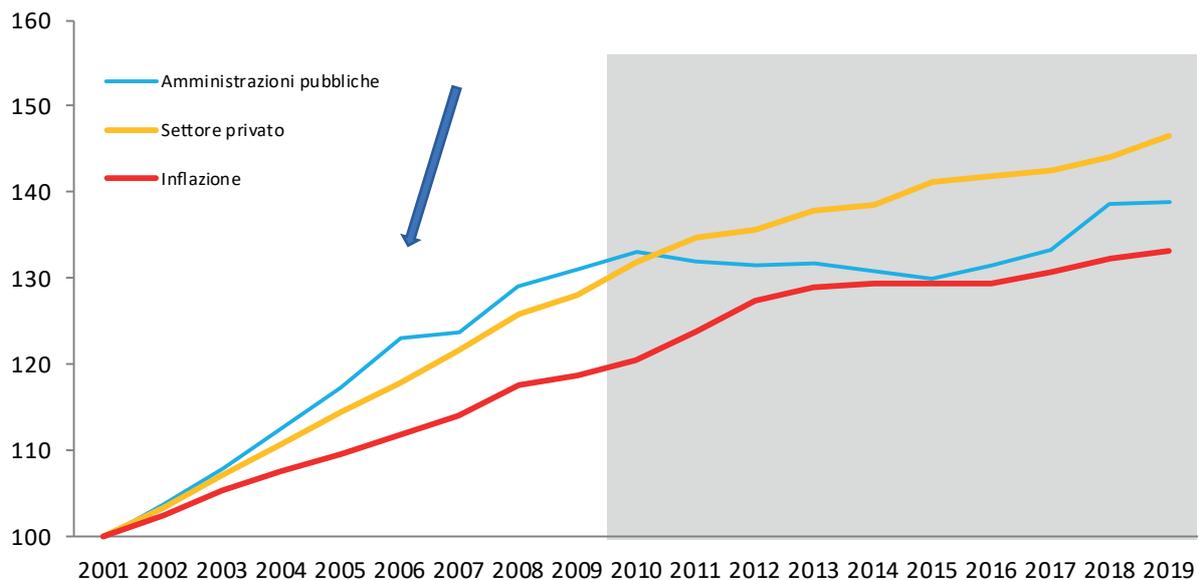
In secondo luogo, come anticipato, la struttura centralizzata della contrattazione collettiva, ispirata ad esigenze di controllo della spesa, divenne incompatibile con le esigenze di autonomia dei poteri locali e, in parte, anche di altre componenti dell'arcipelago amministrativo italiano. La centralizzazione fu corretta, innanzitutto, sul piano nazionale, dall'attribuzione ad appositi comitati di settore, espressione delle am-

ministrazioni di ciascun comparto, del potere di impartire autonomi indirizzi all'Aran. Il decentramento del sistema contrattuale fu però soprattutto determinato da una relativa emancipazione della contrattazione di secondo livello rispetto a quella nazionale. Il potere di impartire direttive alla parte pubblica della contrattazione integrativa fu sottratto all'Aran, che si dovette limitare a fornire 'assistenza' a richiesta. Ma quel che più conta è che si attenuò il vincolo finanziario. Si aprì la strada, in precedenza rigidamente preclusa, alla possibilità di finanziare la contrattazione integrativa con risorse ulteriori rispetto a quelle indicate nel contratto nazionale.

I risultati in termini di dinamiche salariali furono presto evidenti osservando le cosiddette 'retribuzioni di fatto' ovvero sia quel dato, rilevato dall'Istat, che registra ogni possibile incremento retributivo definito sia al livello nazionale sia a quello integrativo. Il confronto tra le retribuzioni di fatto e le 'retribuzioni contrattuali' (che, invece, includono i soli effetti del contratto collettivo nazionale) prova che il superamento dei valori di inflazione nei periodi corrispondenti, oltreché delle stesse dinamiche retributive registrate nel settore privato, sia riconducibile, in larga misura, a sforamenti avvenuti a valle del contratto nazionale: talvolta dovuti alla sua erro-

nea applicazione ma, soprattutto, a causa della inaspettata generosità della contrattazione di secondo livello (grafici 4 e 5). Affinché la spesa complessiva della contrattazione collettiva rimanesse all'interno del perimetro descritto dalla legge finanziaria e comunque nei limiti dei tassi di crescita dell'inflazione sarebbero state necessarie regole più stringenti a presidio delle decisioni assunte dai datori di lavoro pubblici nella quantificazione dei fondi da destinare ai contratti integrativi. Il maggior rigore che aveva caratterizzato le prime due stagioni contrattuali terminate nel 2001, ha lasciato gradualmente il passo ad atteggiamenti decisamente più concessivi, in larga parte incoraggiati da alcune norme inserite nei contratti collettivi nazionali che offrivano a quelle amministrazioni pubbliche dotate di margini di autonomia di spesa (Enti locali, Regioni ed Enti pubblici in particolare), attraverso formule contrattuali colme di ambiguità, la facoltà di aumentare le risorse per i salari accessori. Non è un caso che i dati elaborati dall'Aran hanno messo in luce che il disallineamento delle dinamiche retributive cui si faceva cenno si sia registrato principalmente in quei settori nei quali era concretamente possibile spendere più degli importi previsti dalle linee di politica retributiva definite per tutte le pubbliche amministrazioni in generale.

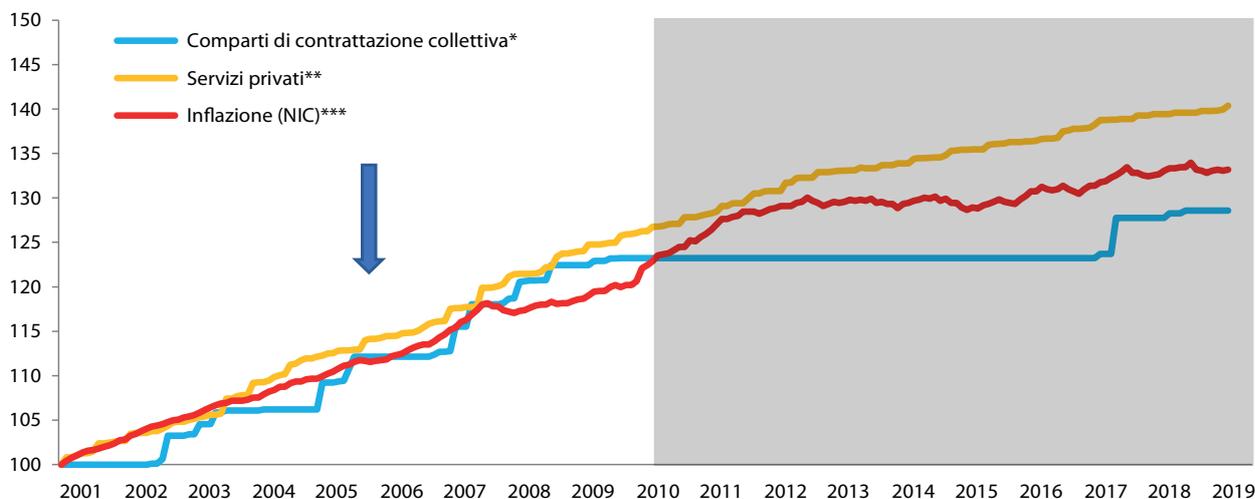
**Grafico 4**  
**Retribuzioni di fatto**



Base dic. 2001 = 100.

Fonte: dati desunti dalla Contabilità nazionale Istat, Conti ed aggregati economici nazionali e delle pubbliche amministrazioni (aprile 2019)

## Grafico 5 Retribuzioni contrattuali



Base dic. 2001 = 100. Personale non dirigente. Dati aggiornati al comunicato stampa del 29 aprile 2020.

Note:

\* Personale pubblico non dirigente rappresentato dall'Aran quale parte datoriale.

\*\* Personale pubblico non dirigente per il quale gli incrementi retributivi sono determinati in sedi differenti dall'Aran (Forze armate e dell'ordine).

\*\*\* Indice nazionale dei prezzi al consumo per l'intera collettività nazionale (NIC).

Fonte: dati Istat

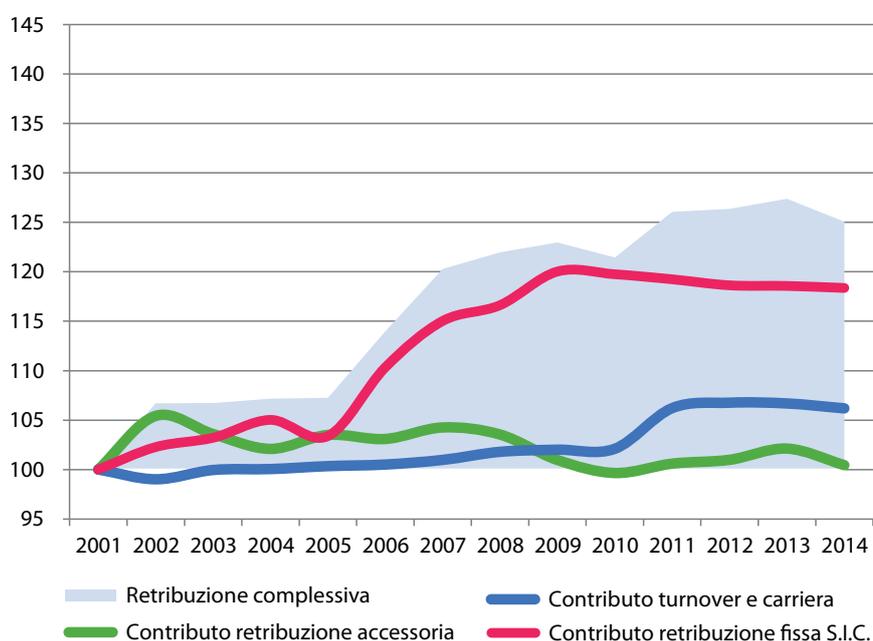
Insomma, l'Aran riuscì pure a conservare il controllo del tavolo contrattuale nazionale, ma si trovò al centro di un intensissimo traffico negoziale che si svolgeva, direttamente fra politica e sindacato, al di sopra e al di sotto di quel tavolo. Al di sopra del tavolo, vi era la negoziazione informale dei provvedimenti legislativi e micro-legislativi, della quantificazione delle risorse nella manovra di bilancio, della definizione degli indirizzi impartiti all'Aran stessa. Al di sotto del tavolo, vi era una contrattazione integrativa gestita, per la parte pubblica, da attori politici o da una dirigenza indebolita dalla fidelizzazione politica e dalla cattura sindacale. Quel traffico incontrollato spiega il parziale cedimento degli obiettivi di controllo della spesa, testimoniato appunto dall'andamento delle retribuzioni di fatto, oggetto di contrattazione decentrata.

Tuttavia, l'Aran non fu completamente esente da colpa. Essa, di pari passo con la deriva sulle dinamiche salariali integrative e probabilmente anche come concausa di tale fenomeno, ha progressivamente abdicato all'obiettivo di destinare quote di risorse contrattuali verso le componenti variabili della retribuzione, attraverso le quali si sarebbe dovuto perseguire l'obiettivo di incentivare i dipendenti ad offrire prestazioni lavorative migliori in termini di efficienza o, in

ogni caso, compensare prestazioni legate allo svolgimento effettivo di compiti di maggiore responsabilità, rischio o disagio. Gli effetti di questa tendenza sono ben rappresentati dal grafico 6 che mostra come siano progressivamente cambiati i contributi delle componenti fisse, di quelle variabili e della quota legata alle 'carriere' nella determinazione della crescita complessiva delle retribuzioni nel comparto dei Ministeri. Ebbene a fronte di una tendenziale crescita delle componenti stabili si registra un evidente impoverimento delle quote variabili della busta paga.

La terza vittima fu il concorso pubblico. La previsione costituzionale del principio impedì che esso venisse soppresso, come pure qualcuno propose. Ma poco ha potuto l'articolo 97 della Costituzione rispetto agli aggiramenti del principio. Questi furono gli stessi di sempre, ma agevolati dall'idea della 'piena' privatizzazione. Tale obiettivo richiede – si disse – che il datore di lavoro pubblico possa gestire la carriera del dipendente con la stessa libertà di azione del datore di lavoro privato, risultando altrimenti privo del principale strumento di incentivazione all'efficienza e al miglioramento delle prestazioni professionali. Affermazione vera, che tuttavia risentiva, nella sua absolutezza, di un nuovo errore di traduzione. Nel settore privato l'imprenditore au-

**Grafico 6**  
**Scomposizione della dinamica retributiva procapite dei Ministeri.**  
**Andamento complessivo e contributi**



Numeri indice (2001=100).

Nota: i dati si riferiscono al personale non dirigente e includono l'indennità di amministrazione tra le componenti della retribuzione fissa, nonché gli arretrati di anni precedenti nella retribuzione accessoria. I valori in euro si riferiscono alla retribuzione complessiva di fatto procapite annua iniziale e finale.

Fonte: elaborazione Aran su dati conto annuale MEF-RGS

todifende il proprio interesse ad immettere nell'organizzazione produttiva competenze professionali attinte dall'esterno. Nel settore pubblico, la pressione degli interni è molto maggiore, mentre l'interesse degli esterni è troppo diffuso per essere rappresentato. Per rappresentare questo interesse ci vuole una forza che alla politica, e alla dirigenza politicamente fidelizzata, manca. L'abuso delle progressioni professionali rischia di sottrarre troppo spazio all'accesso dall'esterno e, quindi, al concorso pubblico. E difatti il rischio si concretizzò negli anni successivi, specialmente perché la disciplina delle progressioni di carriera finì per essere affidata alla contrattazione integrativa, come detto dominata dal sindacato (Talamo 2001). Nell'anno 2001, ad esempio, quasi un terzo del personale in servizio conseguì una promozione (28,27%). Tra il 2001 e il 2009 si registrò un numero di progressioni orizzontali (all'interno delle aree di inquadramento) pari al 74% del personale in servizio e un numero di progressioni verticali (da un'area all'altra) pari al 39% del personale in ser-

vizio. Nel 2006, la cifra totale di progressioni di carriera e accessi per concorso era così distribuita: 84,79% di progressioni e 15,21% di ingressi esterni (Torchia 2009; Cimino 2016).

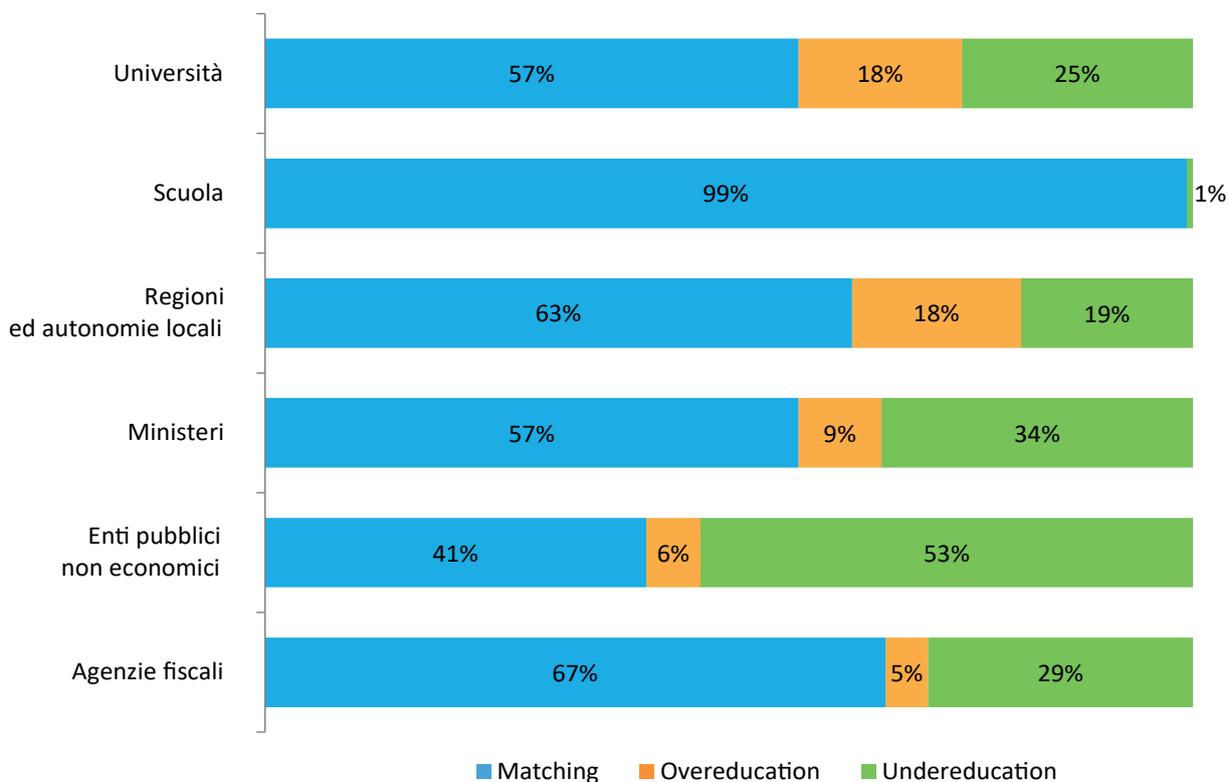
Con le progressioni orizzontali si sarebbe dovuto riconoscere il merito di aver svolto il proprio lavoro con modalità e risultati comparativamente migliori rispetto ai colleghi, mentre le progressioni verticali avrebbero dovuto riconoscere, selettivamente, i dipendenti più adatti a svolgere compiti di più elevato contenuto professionale, trattandosi di un vero e proprio salto di carriera. Che tutto questo non abbia funzionato secondo le aspettative emerge, non solo dalla consistenza e dalla rapidità con cui la gran parte dei dipendenti ha ottenuto du-

rante quel periodo uno o più 'avanzamenti di carriera', ma anche dalla circostanza che nelle promozioni, in molti casi, prescindendo dal possesso del titolo di studio formalmente occorrente per svolgere determinate funzioni, soprattutto in alcune amministrazioni, si è diffuso il fenomeno del sovra-inquadramento di personale tendenzialmente anziano che si è contrapposto al più noto e fisiologico fenomeno che vede, soprattutto i giovani laureati, occupare posti di lavoro per i quali sarebbe richiesto un titolo di studi inferiore.

Il grafico che segue offre un'immagine plastica del fenomeno descritto attraverso la scomposizione del personale dei principali comparti in tre gruppi: quello della piena coincidenza tra titolo posseduto e titolo richiesto per la mansione svolta (*matching*); quello dei sotto-inquadrati (*overeducation*) e quello dei sovra-inquadrati (*undereducation*). Questi ultimi quale diretta conseguenza del fenomeno descritto.

L'assunzione di personale precario ha sempre rappresentato un pericolo nel pubblico impiego, soprattutto perché segna l'inizio di una storia che in genere

**Grafico 7**  
**Personale 'amministrativo e tecnico' per area o categoria di inquadramento e tipo di matching.**  
**Principali comparti. Anno 2012, valori %**



Fonte: elaborazioni su dati RGS - IGOP. Dati aggiornati al 27/08/2018

si conclude con una stabilizzazione senza concorso. Di qui periodicamente divieti legislativi, successivi aggiustamenti, nuove stabilizzazioni e così via. La piena privatizzazione – si disse – richiedeva di cambiare strada, rinviando alla disciplina privatistica e consentendo al datore di lavoro pubblico di utilizzare tutte le forme flessibili di impiego conosciute dal diritto del lavoro comune, che nel frattempo stava via via allentando il principio di preferenza per la stabilità e ampliando l'offerta delle varie figure di lavoro precario. Ma questa scelta non modificò le vecchie dinamiche. Anzi forse le esasperò, in buona parte anche a causa dei concomitanti blocchi delle assunzioni di personale stabile. I dipendenti a tempo determinato, che erano nel 1999 pari al 6,8% del totale, divennero l'11,4% del personale in servizio nel 2003, fino a superare il 14% negli anni successivi. Nel 2007 fu raggiunto il picco, riassorbito, negli anni successivi, con i prevedibili provvedimenti di stabilizzazione (Cimino 2019).

Il bilancio conclusivo della grande riforma fu dunque deludente (Cassese 2013). Il *New Public Management* fu vittima del proprio successo. La privatizzazione del

pubblico impiego fu colpita da una sorta di malattia autoimmune, che aggredì la disciplina artificiale e speciale su cui si fondava, scambiandola per un corpo estraneo.

### 7. La privatizzazione rimangiata: il pubblico impiego fra austerità, ritorno all'unilateralismo e managerializzazione legalistica

Tra la fine del primo decennio del nuovo secolo e la prima metà del successivo le politiche del pubblico impiego hanno conosciuto un nuovo cambio di rotta.

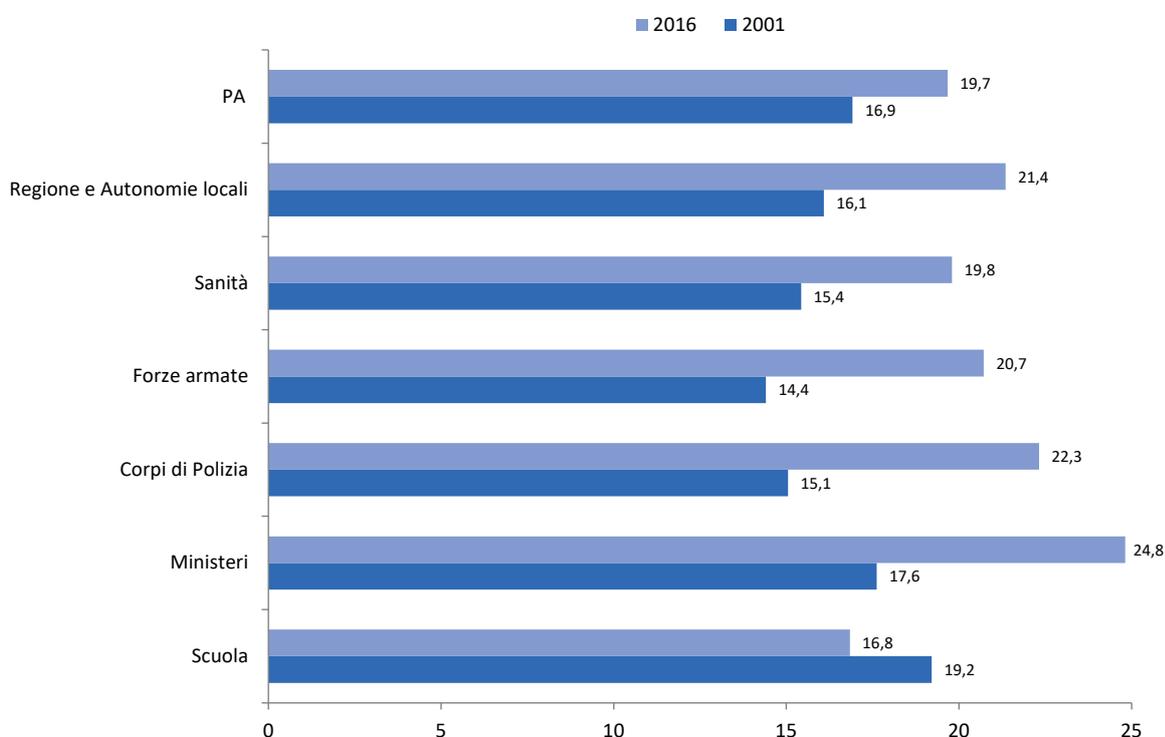
Le direttrici del mutamento furono principalmente due. Ancora una volta la principale fu esterna. La crisi economica globale, iniziata nel 2008, colpì l'Italia più duramente rispetto ad altri Stati membri dell'Unione europea. La seconda direttrice fu interna. I vizi e gli eccessi del modello privatistico, emersi nella fase precedente, determinarono una reazione in senso opposto, dando luogo ad una nuova stagione riformatrice, questa volta ispirata ad un atteggiamento di sfiducia e sospetto verso la contrattazione collettiva e il ruolo dominante dei sindacati.

Le due direttrici si intrecciarono saldamente. La crisi impose misure di *austerità*, che vennero assunte in sede politica, all'insegna di un "*revival dell'unilateralismo*" (Bach e Bordogna 2016, 21). E questo venne anche, per così dire, introiettato stabilmente nel sistema, mediante una profonda correzione dell'impianto normativo che governa le relazioni sindacali nel settore pubblico. Sul piano della comunicazione politica, la vecchia fiamma della polemica contro i privilegi dei dipendenti pubblici, che ha sempre covato sotto le ceneri nell'opinione pubblica italiana, venne riattizzata. Essa procurò il consenso politico necessario ad attuare misure impopolari per l'ampia categoria dei lavoratori pubblici e, al tempo stesso, giustificò il ritorno di un antico autoritarismo, in salsa manageriale.

La crisi economica degli anni zero ebbe l'effetto di rafforzare il vincolo esterno, sovranazionale, sulle politiche del personale pubblico nei singoli Stati. Come è stato osservato, in termini generali, essa ha determinato "*a shift away from an institutional context*

*sheltered from external pressures*" (Bach e Bordogna 2016, 22). In Italia, la fine dell'isolamento domestico fu più dolorosa che altrove e le pressioni esterne furono particolarmente pronunciate, fino a manifestarsi, come noto, nel 2011, in una lettera 'confidenziale' della Banca centrale europea. Questa espressamente reclamò una riduzione del costo del pubblico impiego, da ottenersi con blocchi delle assunzioni e congelamento dei salari. L'Italia dovette adeguarsi. Prima e dopo quella lettera, tale fu infatti il segno delle politiche del pubblico impiego. Severi blocchi del turn over per le nuove assunzioni a tempo indeterminato, oltre a determinare una complessiva contrazione quantitativa del personale delle pubbliche amministrazioni, finirono per incidere negativamente anche sull'aspetto qualitativo, a causa dell'inevitabile invecchiamento della popolazione lavorativa proprio quando, invece, un ricambio generazionale avrebbero facilitato il processo di modernizzazione delle infrastrutture tecnologiche in divenire. Il grafico 8 mostra come sia cresci-

**Grafico 8**  
**Anzianità media del personale a tempo indeterminato. Anni 2001 e 2016**



Nota: personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato che lavora nelle pubbliche amministrazioni. Sono esclusi i docenti Scuola e AFAM a tempo determinato con contratto annuale e con contratto fino al termine dell'attività didattica e alcune particolari categorie di personale non pienamente riconducibili alla definizione standard di 'lavoro pubblico', come i direttori generali, i contrattisti, i volontari e gli allievi delle Forze armate e dei Corpi di polizia.

Fonte: elaborazioni su dati RGS - IGOP. Dati aggiornati al 27/08/2018

ta l'anzianità media di servizio nella quasi totalità dei settori della Pubblica amministrazione.

L'andamento delle retribuzioni pubbliche vide non solo un riallineamento rispetto a quelle del settore privato, ma una inversione del rapporto. Dal 2010, infatti, i salari nel pubblico impiego vennero sostanzialmente congelati, attraverso la sospensione della contrattazione collettiva, che durò fino al 2015, quando la Corte Costituzionale dichiarò l'illegittimità costituzionale di quel provvedimento. Utilizzando la medesima serie storica della dinamica salariale costruita con anno base 2001, i due grafici 9 e 10 mostrano l'inversione di tendenza con un andamento delle retribuzioni contrattuali piatto e delle retribuzioni di fatto con un segno meno in coincidenza con alcuni tagli di spesa.

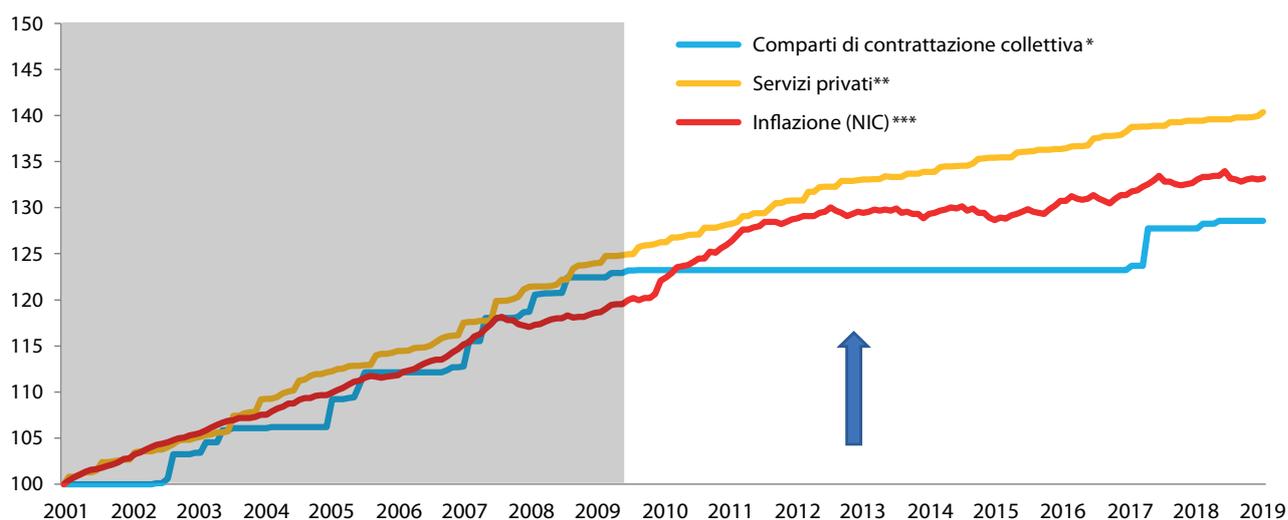
Tutte queste misure, come già accennato, furono assunte unilateralmente, in sede politica, sotto la pressione esterna, con carattere di urgenza. Soprattutto, furono adottate senza alcuna forma di concertazione con i sindacati. Fu la grande differenza rispetto alla precedente crisi del 1992, cui il Governo reagì puntando proprio su un nuovo patto fra Governo e parti sociali e facendo di esso il perno di un rinnovato quadro legislativo, imperniato sulla privatizzazione

e contrattualizzazione delle relazioni di lavoro nel settore pubblico. Alla nuova crisi, invece, il Governo reagì con l'unilateralismo. E anche in questo caso non si trattò di una risposta transitoria, commisurata alla durata della crisi, ma produsse un effetto permanente di ripensamento e significativa rivisitazione della scelta della privatizzazione.

La c.d. riforma Brunetta (L. n. 15 e D.Lgs. n. 150 del 2009) fu tuttavia intrinsecamente ambigua e contraddittoria (Zoppoli 2009; Gardini 2012). Essa confermò la privatizzazione del pubblico impiego, ma, contemporaneamente, tornò ad accentuarne la regolazione politica e unilaterale. Insistette sulla figura del dirigente-manager, ma, contemporaneamente, ne ingessò i poteri gestionali con una fitta maglia di regole legislative, dando luogo a un modello che è stato definito di "autonomia assistita" della dirigenza (Cimino 2016). La riforma volle separare il *New Public Management* dalla contrattualizzazione, conservando solo la prima componente e calandone i contenuti in un ambiente pubblicistico e 'giuridificato', in qualche misura depurato dalla presenza sindacale.

Per verità l'esordio fu promettente. Il c.d. 'piano Brunetta', pubblicato nel maggio del 2008, affermava: "L'imprenditore paga di persona. Lo stesso deve avvenire"

### Grafico 9 Retribuzioni contrattuali



Base dic. 2001 = 100. Personale non dirigente. Dati aggiornati al comunicato stampa del 29 aprile 2020.

Note:

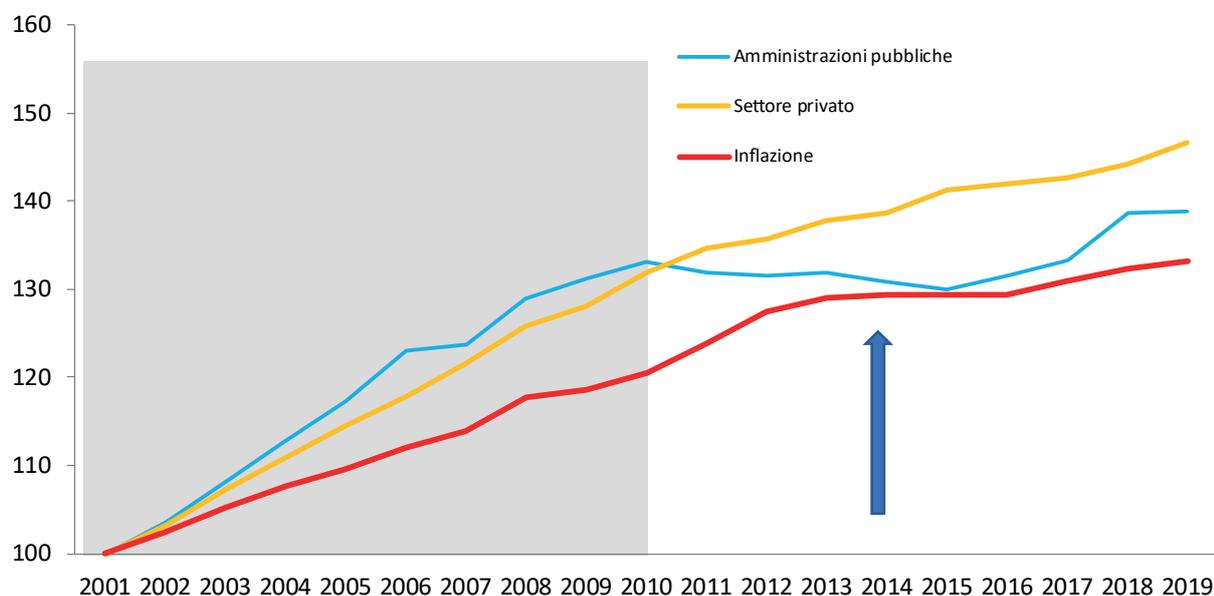
\* Personale pubblico non dirigente rappresentato dall'Aran quale parte datoriale.

\*\* Personale pubblico non dirigente per il quale gli incrementi retributivi sono determinati in sedi differenti dall'Aran (Forze armate e dell'ordine).

\*\*\* Indice nazionale dei prezzi al consumo per l'intera collettività nazionale (Nic).

Fonte: dati Istat

**Grafico 10**  
**Retribuzioni di fatto**



Base dic. 2001 = 100.

Fonte: dati desunti dalla Contabilità nazionale Istat, Conti ed aggregati economici nazionali e delle pubbliche amministrazioni (aprile 2019)

nire, in termini politico-amministrativi, per le amministrazioni pubbliche. [...] Manca ancora, e noi vogliamo costruirla, la figura del datore di lavoro politico-amministrativo". Traspariva la consapevolezza della debolezza del datore di lavoro pubblico, acquisita con l'esperienza applicativa della c.d. seconda privatizzazione. Si poteva immaginare che tale consapevolezza fosse la premessa per un rafforzamento delle figure tecniche, cui spettava impersonare la figura del datore di lavoro pubblico. Si poteva supporre che l'attuazione del piano Brunetta avrebbe fatto un passo indietro, fino al 1993, ripristinando la disciplina artificiale che salvaguardava l'autonomia di quelle figure (Battini 2009).

Ma la riforma Brunetta, anziché fare un passo indietro, ne fece due.

Essa riportò le lancette dell'orologio, per molti significativi aspetti, al 1983. Innanzitutto, venne reintrodotta la logica, propria della vecchia legge-quadro, del riparto fra materie riservate rispettivamente alla legge e alla contrattazione. Si volle escludere che la contrattazione potesse continuare a "svolgersi su tutte le materie relative al rapporto di lavoro", dovendo invece limitarsi a "determinare i diritti e gli obblighi direttamente pertinenti al rapporto di lavoro".

La formulazione aveva solo un elemento chiaro: la volontà di comprimere lo "spazio negoziale" a disposizione delle parti, sottraendovi non solo i profili relativi all'organizzazione degli uffici, ma anche alcuni aspetti che sono pertinenti alla relazione di lavoro, ma non direttamente pertinenti ad essa. Ma quali fossero precisamente questi profili non era facile a dirsi. La regola di riparto era assai più oscura di quella della legge-quadro del 1983, che peraltro aveva comunque conosciuto una invasione continua di materie riservate alla legge da parte dei contratti e viceversa. La confusione era poi accentuata per il fatto che, su una serie di materie (sanzioni disciplinari, valutazione delle prestazioni ai fini della corresponsione del trattamento accessorio, mobilità e progressioni economiche), la contrattazione collettiva fu "consentita", ma "negli esclusivi limiti posti da norme di legge". La legge tornava così a essere arbitra dello spazio negoziale della contrattazione, potendo ampliarlo o restringerlo a piacimento, senza incontrare limiti. E proprio su questo punto, cioè quello dei limiti agli interventi legislativi, la riforma Brunetta ripristinò gli antichi equilibri fra legge e contratto. Il meccanismo di protezione dei contenuti contrattuali rispetto ai successivi interventi di rilegificazione-

ne, dopo essere stato indebolito nel 1997-98, fu addirittura abbandonato e anzi convertito in una inutile ma simbolica previsione di segno opposto. Se prima la legge speciale era derogabile dai contratti, salvo espressa previsione contraria, la riforma Brunetta stabilì che la legge è derogabile solo se lo prevede espressamente. La presunzione di derogabilità della legge, garanzia della privatizzazione, si trasformava nel suo opposto, cioè una presunzione di inderogabilità anche *in melius*, simbolo del nuovo unilateralismo. Si riaffermò il vecchio principio della regolazione politica del pubblico impiego, che però, nel nuovo contesto, rivelò la sua natura ambivalente. Sotto la pressione della *internal accountability*, il Parlamento tende a produrre micro-discipline speciali di favore per i dipendenti pubblici. Ma quando cresce il peso della *external accountability*, la disciplina unilaterale può mutare di segno, trasformandosi in uno strumento di compressione e limitazione delle tutele dei dipendenti e dei diritti sindacali.

Vi fu poi un'altra componente della riforma Brunetta, cui si è in precedenza fatto riferimento come ad una sorta di autoritarismo manageriale. In breve, il nuovo approccio consistette nel tradurre in prescrizioni legislative le prassi e tecniche gestionali che, nel settore privato, i manager spontaneamente adottano per conseguire i risultati in base ai quali sono valutati. La legge tornò a sostituirsi al mercato. Ciò che il manager privato fa per aumentare il profitto (ad esempio valutare i dipendenti, distribuire selettivamente i premi, irrogare con severità le sanzioni), il dirigente pubblico avrebbe dovuto fare perché costretto dalla legge. Si impose a ciascuna amministrazione di dotarsi di un sistema di misurazione della performance organizzativa e individuale rigidamente predeterminato. Si stabilì che in base ad esso i dirigenti dovessero distribuire i dipendenti in tre fasce di merito secondo percentuali predefinite. Si dispose l'obbligo di attribuire i trattamenti accessori secondo la graduatoria e di comminare sanzioni disciplinari e licenziamenti al ricorrere di fattispecie legislativamente prefissate.

Come è stato efficacemente osservato, "la dirigenza – nell'esercizio delle proprie prerogative – apparve particolarmente condizionata da prescrizioni legislative che fissano in modo puntuale i percorsi da seguire e impongono una serie cospicua di obblighi, il cui mancato adempimento comporta l'attivazione di di-

verse forme di responsabilità amministrativa, facendo sorgere il rischio che l'attenzione dei dirigenti si focalizzi, più che sugli aspetti sostanziali, sul rispetto delle procedure. Si impose, dunque, per legge la "governance aziendale", che – invece – dovrebbe essere fondata sulla discrezionalità decisionale, in modo da permettere un continuo e tempestivo adattamento dell'organizzazione all'attività svolta e all'utenza servita" (Giorgiantonio *et al.* 2016). Insomma, si affermò una managerialità legalmente imposta, costellata di adempimenti, presidiata da una responsabilità dirigenziale svincolata dai risultati e nuovamente agganciata alla violazione di prescrizioni formali. La vecchia "interpretazione rigoristica del principio di legalità", denunciata da Giannini, si ripresentò tal quale sotto un nuovo vestito aziendalistico.

Alla metà di questo decennio, dopo la 'cura' dell'*austerità*, l'Italia si ritrovò apparati amministrativi che costavano meno, ma funzionavano decisamente peggio. Il capitale umano, in particolare, era in ginocchio. Il blocco del reclutamento, oltre a una riduzione del numero di dipendenti, aveva prodotto soprattutto un forte aumento dell'età anagrafica del personale: nel 2016, un'indagine della Banca d'Italia calcolava che il 45% dei dipendenti pubblici italiani avesse più di 50 anni, contro poco più del 30% della Francia e Gran Bretagna e contro il 28,15% nel settore privato (Giorgiantonio *et al.* 2016). In un settore nel quale la motivazione del lavoratore è collegata anche a elementi altruistici ed etici, si aggiunse al congelamento delle retribuzioni anche il peso della esecrazione sociale, ottenuta associando l'immagine del funzionario pubblico a quella di un 'fannullone' scansafatiche o, più tardi, di un parassitario 'furbetto del cartellino'. Infine, su questo esercito ridotto nelle dimensioni, invecchiato, non adeguatamente formato e fortemente demotivato venne a scaricarsi il peso di un ricchissimo e variopinto sistema di responsabilità, interamente collegato a ipotesi di violazioni o mancati adempimenti (Battini e Decarolis 2019).

## 8. Gli indirizzi più recenti fra nuovi approcci e vecchie rivendicazioni

L'ultimo quinquennio si è aperto con una novità di rilievo. Una delega legislativa (L. n. 124 del 2015), che ancora una volta apriva una stagione di riforme amministrative (c.d. riforma Madia) (Mattarella e D'Alterio 2017) e, per il lavoro pubblico, proponeva un convin-

cente inventario di problemi alla ricerca di soluzioni, delegate appunto al Governo.

La L. n. 124 del 2015 ebbe il pregio, per una volta, di mettere fra parentesi le grandi visioni ideologiche, concentrandosi sul merito delle singole questioni. Essa conteneva due deleghe diverse sul lavoro pubblico. La prima era specifica, e anche molto dettagliata, sulla dirigenza. Qui il Governo aveva idee chiarissime. Purtroppo, però, ne aveva due. Contrapposte. Vi erano da un canto i sostenitori della dirigenza fiduciaria, che premevano per estendere ulteriormente quel modello. A ciò si opponevano invece i sostenitori della dirigenza professionale. Per gli uni lo *spoils system* e i suoi derivati, introdotti a partire dal 1998, non erano ancora abbastanza. Per gli altri, erano già troppo. Il carattere compromissorio dei criteri di delega era inevitabile. Tuttavia, considerati i presupposti, il compromesso fu accettabile e non privo di elementi di innovazione. Si immaginò di abbandonare l'assetto basato su incarichi dirigenziali fiduciari, ma conferiti all'interno dei circoscritti ruoli dirigenziali di ciascuna amministrazione. E si pensò di sostituirlo con un sistema di incarichi conferiti secondo più garantistiche procedure para-concorsuali, ma con possibilità di attingere ad un 'mercato' manageriale molto e probabilmente troppo ampio, costituito da un insieme di ruoli unici comunicanti, che ricomprendevano l'intera dirigenza di ruolo della Repubblica italiana.

La seconda delega contenuta nella L. n. 124 del 2015 era più generale e molto meno dettagliata. Essa aveva ad oggetto l'elaborazione di un testo unico del lavoro pubblico, volto sia al riordino, sia alla modificazione della disciplina vigente. Di un riordino in effetti si sentiva e si sente il bisogno. Il c.d. Testo unico attuale, contenuto nel D.Lgs. n. 165 del 2001, è un lunghissimo articolato normativo, pieno di ripetizioni e disposizioni inutili, o spurie, perché estranee alla materia del lavoro pubblico, non di rado espresse con linguaggio burocratico e difficilmente comprensibile anche per gli esperti. Inoltre, al di fuori di quel testo, l'ordinamento è pieno di norme *extravagantes*, che negli anni hanno continuato a proliferare, sfuggendo alla disapplicazione contrattuale e a qualsiasi opera di censimento ufficiale. Quanto sarebbe utile che un nuovo Giustiniano ponesse mano a tale disordinato magma legislativo per trarvi 'il troppo e il vano'! Riguardo ai criteri 'innovativi', la delega conteneva una lista lunga, con alcune indicazioni di policy importanti.

L'aspetto più apprezzabile, come detto, è che in cima a quella lista si trovavano soluzioni riferite ai problemi concreti del pubblico impiego, non più paradigmi astratti. I problemi erano stati determinati, negli anni precedenti, dall'applicazione del più ottuso fra i possibili metodi di contenimento della spesa del personale: si ridusse il personale solo bloccando il turn over, cioè impedendo l'ingresso di dipendenti giovani e conservando in servizio tutti quelli vecchi, e in modo lineare, cioè senza tener conto di quali competenze servono e in quali amministrazioni. Al disastro prodotto in passato da parametri ciechi, la riforma Madia provò a rimediare dotando le amministrazioni di criteri per illuminare le scelte future.

Già nel 2014, furono adottate alcune misure dirette a incentivare il 'ricambio generazionale'. Limitando il trattenimento in servizio o il conferimento di incarichi a dipendenti in pensione, e incentivando la riduzione dell'orario di lavoro del personale che vi si avvicinava, si costruirono margini per nuove assunzioni, al fine quantomeno di correggere l'andamento sempre crescente dell'età anagrafica del personale. La legge delega del 2015 operò in modo più sistematico, tentando di porre le basi per una più consapevole strategia di programmazione, acquisizione e distribuzione delle competenze professionali necessarie alle pubbliche amministrazioni italiane. Si stabilì, innanzitutto, che la programmazione delle assunzioni dovesse essere orientata dal centro, mediante indirizzi generali e parametri di riferimento, formulati in base ai dati forniti da un sistema informativo nazionale, e che gli obiettivi di contenimento delle assunzioni dovessero essere 'differenziati in base agli effettivi fabbisogni'. Si decise poi di liberare la politica del personale delle singole amministrazioni dal vincolo delle dotazioni organiche, che troppo rigidamente prefissano il numero di posti, distinguendoli per categoria e profilo professionale. Si ritenne che tale vincolo potesse trasformarsi in un mero limite di spesa, facilitando l'adeguamento flessibile della composizione qualitativa e quantitativa del personale al mutamento dei fabbisogni, sia attraverso i 'processi di mobilità', sia attraverso nuove assunzioni dall'esterno. I concorsi occupavano un posto assolutamente centrale in una riforma che si proponeva di ricostruire il capitale umano. Se ne imponeva la regolarità, in particolare la cadenza annuale per l'accesso alla dirigenza. Si insisteva so-

prattutto sull'accentramento, al fine sia di ampliare la platea dei candidati, e con ciò la concorrenza per i posti banditi, sia di distanziare selezionatori e candidati, garantendo commissioni più imparziali e più competenti, sia di realizzare economie di scala, a fini di efficienza. Si prevedeva di modificarne la struttura, contenendo il nozionismo dilagante mediante la "previsione di prove concorsuali che privilegino l'acertamento della capacità dei candidati di utilizzare e applicare a problemi specifici e casi concreti nozioni teoriche".

Il semplice confronto fra questo ambizioso programma del 2015 e i risultati che esso produsse nel 2017, quando furono adottati i decreti attuativi della delega (D.Lgs. n. 74 e n. 75 del 2017), è sufficiente per dimostrare che, nel frattempo, qualcosa accadde. In effetti, alla fine del 2016, due fattori, uno politico e uno tecnico, impressero una nuova curvatura alle politiche del pubblico impiego.

Il fattore tecnico fu una sentenza della Corte Costituzionale (n.251 del 2016), che, apertamente sconfessando la propria precedente giurisprudenza, applicò il principio di leale collaborazione all'attività legislativa e dichiarò l'illegittimità costituzionale della procedura di adozione dei decreti legislativi, prevista dalla legge Madia, nella parte in cui essa non prevedeva l'intesa della Conferenza Stato-Regioni in materie, come quelle della dirigenza e del lavoro pubblico, in cui si ritiene sussistere un intreccio inestricabile di competenze statali e regionali (Marshall 2016; Mattarella 2017a). La sentenza ebbe un doppio effetto devastante sulla riforma del lavoro pubblico. Essa affondò definitivamente la riforma della dirigenza, perché il deposito della sentenza intervenne a pochi giorni dalla scadenza della relativa delega, quando il Presidente della Repubblica si apprestava a firmare il decreto già adottato dal Governo. In secondo luogo, la pronuncia della Corte scoraggiò anche l'esercizio della delega sul testo unico, perché in tal caso il Governo avrebbe dovuto rinegoziare in sede di Conferenza Stato-Regioni ogni aspetto della disciplina del lavoro con le pubbliche amministrazioni, inclusi quelli palesemente di competenza esclusiva dello Stato ed eventualmente oggetto di modifiche minori e di stile (Mattarella 2017b). Il Governo ripiegò quindi sul sentiero di un esercizio incompleto e parziale della delega, limitato a quei criteri che appartenessero con relativa certezza alla potestà esclusiva dello Stato.

Ma sul contenuto dei decreti delegati influì come detto anche un secondo fattore, di natura politica e cronologicamente concomitante. Nell'autunno del 2016 il Primo Ministro decise di legare le proprie sorti all'esito del referendum confermativo delle riforme costituzionali elaborate dal Governo. Il referendum, indetto per il 4 dicembre, segnò la sconfitta del Governo. Il Presidente del Consiglio rassegnò le dimissioni. Si formò un nuovo Governo, sostenuto dalla stessa maggioranza, notevolmente indebolita. Prima e dopo il referendum, il Governo si trovò nelle condizioni di dover necessariamente ampliare la propria base di consenso. E il sostegno sindacale divenne imprescindibile. Il 30 novembre del 2016 il Ministro per la Pubblica amministrazione firmò con CGIL, CISL e UIL un accordo che recitava testualmente: "il Governo si impegna ad attuare i contenuti del presente accordo nei testi legislativi e di finanza pubblica e negli atti di indirizzo, impegnandosi inoltre, in esecuzione del presente accordo, a raggiungere l'intesa con le regioni per le modifiche normative relative alla delega di cui all'art. 17 della legge 124 del 2015". L'accordo modificò la costituzione materiale del sistema di relazioni sindacali nel settore pubblico o, quantomeno, rese plasticamente visibile la lunga distanza che separa quella costituzione materiale dalla costituzione formale. Se la costituzione formale distingue fra ambito della legge e del contratto, la costituzione materiale prevede invece la contrattazione dei "testi legislativi e di finanza pubblica". Se la costituzione formale distingue fra direttive del Governo e contratti stipulati da Aran, la costituzione materiale prevede invece accordi stipulati dal Governo sui propri "atti di indirizzo" all'Aran. Se la costituzione formale prevede che i decreti legislativi siano adottati secondo i criteri fissati dalla legge delega, la costituzione materiale prevede invece che essi siano approvati "in esecuzione" di accordi sindacali. E ciò fu precisamente quanto accadde, dal momento che molte delle disposizioni del D.Lgs. n. 75 del 2017 furono adottate in esecuzione dell'accordo del 30 novembre, che impegnava il Governo "a rivedere gli ambiti di competenza fra legge e contratto privilegiando la fonte contrattuale". E non certo in attuazione dei criteri della legge delega n. 124 del 2015, i quali nulla disponevano sul punto.

Sulla base del nuovo criterio sindacale di delega, si ricondusse la costituzione formale del sistema pubblico di relazioni sindacali su binari di maggior coeren-

za con l'idea stessa della privatizzazione del pubblico impiego, eliminando o correggendo le distorsioni apportate dalla riforma Brunetta. Si ristabilì un meccanismo di protezione dei contenuti contrattuali rispetto alle invasioni legislative: non quello originario, basato sulla delegificazione, ma quello della c.d. seconda privatizzazione, basato sulla derogabilità. Esso venne inoltre applicato indiscriminatamente alla legislazione speciale passata e futura, definitivamente consegnando agli archivi di storia la saggia idea che vi fosse, a un certo punto, dopo una certa tornata contrattuale, a una certa data, un 'fatto' abrogativo di tutte le leggi precedentemente intervenute. La nuova formulazione dell'art. 2, c. 2, del D.Lgs. n. 165 del 2001 prevede, infatti, che siano derogabili da parte dei contratti le disposizioni di legge che introducano *o che abbiano introdotto* discipline speciali per i rapporti di lavoro con le amministrazioni pubbliche. L'aggiunta dell'inciso ("o che abbiano introdotto") ha appunto l'effetto di applicare lo stesso meccanismo della derogabilità al rapporto fra contratti e leggi precedenti, comprese quelle intervenute prima della privatizzazione del 1993.

Si sottopose poi l'esercizio delle prerogative dirigenziali di direzione e organizzazione del lavoro, oltre che alla "informazione" sindacale, anche a "ulteriori forme di partecipazione", previste dai contratti collettivi.

Nel complesso, si trattò di interventi non certo irragionevoli e, anzi, per molti versi opportuni. Ma ebbero soprattutto il sapore di una prova di forza sindacale, di una restaurazione di precedenti equilibri, di una riconquista di spazi di potere perduti, senza quella sottostante carica riformista e innovatrice che aveva invece animato la privatizzazione del pubblico impiego alla fine del secolo scorso.

E anche la carica innovatrice della legge delega Madia finì per affievolirsi in corso di esercizio. Il vasto programma del 2015, amputato dalla Corte Costituzionale e posto sotto sorveglianza sindacale, ha consentito comunque di apportare alcuni miglioramenti. Uno di essi è rappresentato da una buona disciplina sui fabbisogni di personale, che, ove correttamente attuata, consentirebbe finalmente di impostare una politica del personale. Si prevede che ciascuna amministrazione adotti un piano del fabbisogno di personale, in tale occasione rimodulando flessibilmente la propria dotazione organica, nel rispetto del principio di neutralità finanziaria, secondo linee di indirizzo

definite dal Ministro per la Pubblica amministrazione, anche con riferimento a fabbisogni prioritari o emergenti di nuove figure e competenze professionali. Vi è stato poi qualche timido avanzamento in tema di concorsi centralizzati, con la facoltà anche di amministrazioni diverse da quelle centrali di rivolgersi al Dipartimento della Funzione pubblica per l'organizzazione di concorsi centralizzati cui si accompagnarono alcune linee guida sullo svolgimento delle prove concorsuali e sulla valutazione dei titoli, ispirate alle migliori pratiche a livello nazionale e internazionale in materia di reclutamento del personale. Si segnala poi una opportuna razionalizzazione e semplificazione dei sistemi di incentivazione della performance, che ha dato maggiore autonomia degli Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV), ha previsto la partecipazione dei cittadini e degli utenti finali al processo di misurazione della performance e ha aperto alla possibilità di una valutazione compiuta da agenzie esterne. Importanti infine le norme sulla conciliazione fra vita e lavoro, che hanno aperto la via allo smart working, divenuto oggi tanto strumento indispensabile durante la pandemia quanto promettente veicolo di trasformazione di una futura organizzazione del lavoro flessibilmente orientata verso obiettivi e risultati conseguibili in team di progetto.

Ma certo l'impianto sistemico in cui questi tasselli di innovazione avrebbero dovuto inserirsi andò perduto. Né esso è stato, successivamente, recuperato o sostituito. Il primo Governo Conte non ha avuto il tempo di lasciare una significativa impronta sulle politiche del personale pubblico, mentre il Governo attuale ne avrebbe ancora l'opportunità.

## 9. Conclusioni

La vicenda del pubblico impiego italiano è caratterizzata da estrema variabilità dei paradigmi ideali, ai quali corrisponde una sostanziale continuità delle dinamiche e prassi reali.

Nel mondo delle idee, due grandi modelli hanno occupato i due poli opposti di uno spettro che ha conosciuto diverse sfumature intermedie. Non è forse casuale che entrambi i modelli si siano affermati in corrispondenza di altrettante crisi dello Stato, determinate dall'ingresso e dalla pressione di nuove classi di interessi.

La prima crisi dello Stato, la cui unità borghese veniva messa in pericolo da partiti e sindacati, che intro-

ducevano nella sfera pubblica interessi di classi sociali in precedenza escluse, produsse, per reazione, il primo modello. Questo esaltava il ruolo della burocrazia quale incarnazione e simbolo dell'unità statale minacciata. Il funzionario amministrativo divenne la vera 'sostanza dello Stato'. Il pubblico impiego venne collocato in una dimensione puramente pubblicistica, irriducibilmente speciale rispetto al lavoratore privato e in particolare all'operaio sindacalizzato, protagonista quest'ultimo di un conflitto sociale rispetto al quale si volevano isolare gli apparati amministrativi. A quasi un secolo di distanza, la seconda crisi dello Stato ne revocò in dubbio il carattere nazionale. I processi di integrazione economica e sociale accrebbero l'interdipendenza globale e introdussero all'interno di ciascuna comunità politica gli interessi di tutte le altre. La pressione degli interessi esterni produsse il secondo modello. Questo mirava, all'opposto del primo, ad allentare il legame della burocrazia con lo Stato nazionale, conferendole una sorta di neutralità de-nazionalizzata, più adatta alla regolazione di società e mercati europeizzati e globalizzati. Il dirigente pubblico divenne così un manager e il dipendente pubblico un comune prestatore di lavoro subordinato. L'accostamento all'impresa attenuava il vincolo nazionale. Il pubblico impiego venne a ricollocarsi nella dimensione privatistica dei rapporti economici, fino al punto di mettere in ombra la speciale natura del datore di lavoro pubblico.

I due modelli hanno conosciuto nel tempo versioni estremizzate o attenuate, pure o meticce, tutte autorizzate da una disciplina costituzionale rigida nella forma, ma, sul tema, flessibile nella sostanza. Entrambi i modelli hanno però poco influito sulle dinamiche effettive che governano il personale pubblico. Se si scende dal mondo delle idee, la vicenda del pubblico impiego italiano è infatti dominata dalla continuità. Si tratta di una storia di grandi progetti falliti, speranze deluse, conseguenze indesiderate, tutti inconvenienti tipici – secondo la tesi di Popper – dei disegni utopistici. Nelle varie fasi che si sono ripercorse, ricorrono gli stessi problemi, che restano insoluti.

In un tempo di intensa accelerazione sociale e innovazione tecnologica, salvo poche eccezioni, il reclutamento avviene oggi come all'epoca di Giolitti. I bandi di concorso non sono preceduti da un'analisi delle competenze necessarie, né variano in funzione di quelle. Si segue la regola del precedente: per un posto che si libera si prende il bando con cui il vec-

chio titolare fu assunto. Si richiedono sempre le stesse competenze, che rispondono a un profilo giuridico. Si accertano poi quelle competenze con quiz nozionistici, per scremare le domande di decine di migliaia di candidati, non previamente filtrate da adeguati e specifici percorsi formativi. Si propongono prove di concorso che privilegiano la preparazione teorica su quella pratica, la memorizzazione più che il *problem solving*, la capacità di studio individuale più che l'attitudine a dirigere o partecipare a lavori di gruppo, le competenze tecniche e disciplinari più che quelle manageriali e le *soft skills*. Si confonde poi la preparazione teorica, che pur aiuterebbe a gestire la complessità amministrativa, con l'assorbimento di montagne di pagine di manualistica, che inseguono una produzione legislativa alluvionale, registrandone i contenuti.

I concorsi non sono fatti bene, ma, più spesso, non sono fatti. Ieri come oggi, il pubblico impiego si compone di due categorie di dipendenti: quelli iper-stabili e quelli iper-precari. Un fossato di tutele separa le due categorie. Ma gli iper-precari possono saltare il fossato, sottraendosi alla loro ingiusta condizione mediante altrettanto ingiusti provvedimenti di stabilizzazione, che consentono di passare senza concorso alla fascia dei super garantiti.

La mobilità verticale (carriera) e orizzontale (trasferimenti, definitivi o provvisori) non segue una strategia del datore di lavoro. Essa è piuttosto guidata dagli interessi dei dipendenti, filtrati dalle organizzazioni sindacali. La carriera non è selettiva: vi sono periodi di blocco e poi di avanzamenti generalizzati. Gli spostamenti sono rari e seguono i cambi di residenza dei dipendenti più di quanto li determinino. Vi influisce una antica concezione proprietaria del posto di lavoro, che resiste alla diversa qualificazione, pubblica o privata, del rapporto. Ed è sovente oggetto di satira: Bersezio ieri o Zalone oggi.

La dirigenza, prima e dopo che così si chiamasse, è forse il principale dei nodi irrisolti. L'alta burocrazia italiana non è mai stata troppo incline ad assumere responsabilità per i risultati dell'amministrazione. Fra Taylor e Talleyrand, ha seguito più quest'ultimo: *sur-tout pas trop de zèle*. Ma lo *spoils system* l'ha piegata. Ci si è già soffermati, nel corso dell'analisi, sugli effetti di politicizzazione. Sono in genere meno sottolineati gli effetti sulla cosiddetta continuità amministrativa. Ad ogni cambio di governo (cioè quasi ogni anno), inizia a suonare la musica e ogni dirigente si alza dal-

la sedia e danza in circolo, fin quando, dopo circa 3 mesi, la musica si arresta: alcuni ritrovano la propria sedia, altri ne trovano una migliore o peggiore (e qualcuno resta in piedi). Alcuni riprendono in mano i propri dossier con nuovi interlocutori, altri sono quei nuovi interlocutori. In ogni caso si ricomincia da capo. A qualcuno può accadere di ritrovarsi come capo di dipartimento un dirigente di seconda fascia che azzecca il cavallo politico, a cui magari aveva dato in passato una valutazione inferiore al massimo, oppure la moglie di un funzionario che aveva in passato penalizzato, rifiutandogli un 'comando' presso altra amministrazione più comoda. E allora prudenza nelle valutazioni, perché chissà chi sarà domani il tuo capo!

L'andamento delle retribuzioni, quale che sia la fonte del diritto che le determina, segue il ciclo politico più che quello economico. In tempi di vacche grasse, l'assenza di vincoli di mercato spinge gli stipendi pubblici ben oltre quelli privati. In tempi di vacche magre, quando parametri esterni limitano il ricorso al debito pubblico, scelte unilaterali precipitano le retribuzioni pubbliche al di sotto dei livelli del settore privato. I salari poi spesso prescindono dal tipo di prestazioni professionali cui si riferiscono e dalla qualità di quelle prestazioni. Sotto il primo profilo, sono più alte le retribuzioni delle categorie di dipendenti che sanno sfruttare l'importanza di non essere importanti, perché gravano meno sul bilancio pubblico, come ad esempio i magistrati, sfuggiti perfino ai tagli dell'austerità. Sono invece più basse quelle di categorie molto ampie, come insegnanti o medici, nonostante l'elevato contributo da esse dato alla collettività. Sotto il secondo profilo, la differenziazione della retribuzione in funzione della performance è un vecchio sogno che si conclude, al risveglio, con il riassorbimento della parte variabile nella parte fissa del trattamento economico.

la formazione è un tema trascurato. persistono vecchi schemi, secondo cui la formazione si svolge fuori dell'amministrazione e prima di entrarvi, per poi continuare *on the job* fino alla pensione, applicando sempre più vecchie conoscenze teoriche a sempre nuovi problemi, accumulando esperienza da trasferire ai colleghi più giovani. si tratta però di schemi che presuppongono equivalenza fra passato e futuro, incompatibili con un tempo in cui invece, per dirla con Paul Valéry, il futuro non è più quello di una volta. l'intensità del cambiamento sociale e tecnologico rende le co-

noscenze e competenze continuamente e rapidamente obsolete. la formazione continua dei dipendenti pubblici è imprescindibile. ma pochi riconoscono ad essa l'importanza che merita. in un tempo non tanto lontano, pochi anni fa, in una selezione per la posizione di dirigente generale della formazione presso la Scuola nazionale dell'amministrazione, all'unico candidato presentatosi all'interpello venne domandata la ragione per la quale aveva fatto domanda. la risposta fu che la sede si trovava vicino alla scuola dei figli. la commissione, apprezzando la sincerità della risposta, gli assegnò il posto, ma lui rifiutò, perché nel frattempo aveva trovato di meglio. nelle amministrazioni, i responsabili della formazione sono eroi sconosciuti e solitari, che la sna ha tentato di riunire in una rete (club dei formatori), perché possano combattere insieme le loro oscure ma importantissime battaglie quotidiane: sottrarre i funzionari amministrativi ai loro dirigenti, per consentire ai primi di seguire i corsi di formazione adatti al loro sviluppo professionale; evitare che quei corsi siano frequentati da turisti della formazione, ai quali i dirigenti rinunciano invece volentieri; etc.

Ogni giorno, infine, si aggravano gli effetti del mostruoso connubio fra una legislazione amministrativa invadente e incerta e un pervasivo sistema di controlli e responsabilità, invariabilmente tutti ricollegati alla violazione o mancato adempimento di quel 'ma remagno' di disposizioni. Legioni di valenti e ben selezionati giuristi, provvisti di un meritato prestigio professionale e sociale, collocati nei vari rami della magistratura e di altri organismi superiori di controllo, fanno quotidianamente le pulci a decisioni istruite da meno formati e meno prestigiosi funzionari amministrativi e assunte, spesso in fretta, da dirigenti intimoriti, che con esse perseguono fini di utilità pubblica il cui conseguimento però nessuno misura. Vince chi arriva alla pensione restando fuori dai guai, scegliendo la via meno pericolosa, evitando di intestarsi scelte complicate quando non è proprio necessario.

Ragioni di spazio impediscono di proseguire un'analisi che è impietosa non già per sé, ma per il numero di volte che è stata fatta. Non si trova il modo di correggere dinamiche viziose facilmente osservabili e da lungo tempo rilevate. Che fare? Alla luce dell'esperienza passata, in questo saggio sinteticamente ripercorsa, possiamo forse solo dire 'ciò che non vogliamo'. E non vogliamo precisamente nuove formule che mondi vogliano aprire, altri modelli o paradigmi che

sorvolino ad alta quota un territorio che poi non riescono a conquistare.

Il profilo metodologico non è, al riguardo, di importanza trascurabile. Per molto tempo, i problemi del personale pubblico sono stati affrontati nel loro insieme e a partire dalle singole prospettive disciplinari. La cultura del diritto amministrativo, in particolare, ha avuto un peso a lungo dominante. Ma essa soffre di una antica e mai sopita tendenza all'isolamento dogmatico. La ricostruzione sistematica e il perfezionamento tecnico di istituti e principi, tratti dalle statuizioni di diritto positivo che hanno ad oggetto la Pubblica amministrazione, è compito per svolgere il quale i giuristi non hanno in effetti bisogno di apporti esterni. Ma è anche una prospettiva asfittica, che rischia di relegare i giuristi ad un ruolo marginale rispetto alla comprensione scientifica dei più importanti problemi dell'amministrazione pubblica e alla individuazione delle corrispondenti soluzioni. A questi fini, non basta studiare la regola, ma occorre guardare all'amministrazione attraverso la regola. Non basta esaminare le norme sul concorso pubblico o sulla contrattazione collettiva per ricavarne le rispettive nozioni giuridiche, ma occorre verificare l'impatto dell'una o dell'altra scelta regolatoria sull'efficacia dei concorsi che effettivamente si svolgono o sull'andamento delle retribuzioni. Ne sono consapevoli i giuristi più avveduti, ad esempio gli studiosi tedeschi della *Neue Verwaltungsrechtswissenschaft* (Hoffmann-Riem et al. 2012), che hanno sviluppato un nuovo approccio allo studio del diritto amministrativo. Questo, come

è stato osservato, sempre più si misura *"with the question of how political goals could (better) be implemented through legal provisions and their enforcement"* e assume a proprio centro problematico *"the impact and outcome of specific regulatory choices"*. In tale approccio, il diritto non è autosufficiente, ma occorrono *"problem-oriented interdisciplinary research projects"* (Burgi 2020). L'interdisciplinarietà richiede però un corrispondente sforzo anche delle altre scienze dell'amministrazione, che non di rado hanno trascurato il contesto e ignorato il diritto. La *Public Administration*, o la *Public Policy*, o il *Public Management*, o, da ultimo, la *Public Governance* hanno spesso meccanicamente trasferito, in un ambiente ad alto tasso di regolazione giuridica, come quello in cui opera la Pubblica amministrazione, teorie scientifiche e pratiche manageriali tratte da altri contesti, soprattutto quello aziendale, semplicemente riversandole in disposizioni normative.

Forse è venuto il momento di separare i singoli problemi e, rifuggendo da formule generali, affrontare ciascuno di essi con sguardo interdisciplinare. Non sarà né un giurista, con qualche miracolosa riforma amministrativa, né uno scienziato dell'organizzazione, con qualche ricetta proveniente dal mondo dell'impresa, a risolvere da solo la lunga crisi burocratica italiana. Meglio potrebbe servire, visto che peraltro va di moda, la costituzione di una *task force* interdisciplinare per ogni singolo e specifico tema.

Purché siano tutte guidate da un *piecemeal social engineer!*

## Bibliografia

- Aran (2003), *Rapporto trimestrale Aran sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti*, luglio, n.1/2 <<https://bit.ly/30pxTRQ>>
- Bach S., Bordogna L. (2016), Emerging from the Crisis. The Transformation of Public Service Employment Relations?, in Bach S., Bordogna L. (eds.), *Public Service Management and Employment Relations in Europe*, London-New York, Routledge, chap.1
- Battini S. (2018), Indipendenza e amministrazione fra diritto interno ed europeo, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n.3, pp.947-983
- Battini S. (2015), Responsabilità e responsabilizzazione dei funzionari e dipendenti pubblici, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n.1, pp.53-67
- Battini S. (2012), Il principio di separazione fra politica e amministrazione in Italia: un bilancio, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n.1, pp.39-79
- Battini S. (2009), Un vero datore di lavoro per il settore pubblico: politico o amministrativo?, *Giornale di diritto amministrativo*, n.5, pp.475-479
- Battini S. (2000), *Il rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, Padova, Cedam
- Battini S., Cimino B. (2007), La dirigenza pubblica italiana fra privatizzazione e politicizzazione, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n.4, pp.1001-1034
- Battini S., Cassese S. (a cura di) (1997), *Dall'impiego pubblico al rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, Milano, Giuffrè
- Battini S., Decarolis F. (2019), L'amministrazione si difende, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n.1, pp.293-320
- Bellavista A. (2010), La figura del datore di lavoro pubblico, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n.125, pp.87-158
- Bordogna L., Pedersini R. (2019), *Relazioni industriali*, Bologna, Il Mulino
- Bruni E. (1913), *Legge sullo stato degli impiegati civili. Illustrata con gli atti parlamentari e con la giurisprudenza e regolamento relativo*, Milano, Vallardi
- Burgi M. (2020), Public Administration and Law, in Bouckaert G., Jann W., *European Perspectives for Public Administration. The Way Forward*, Leuven, Leuven University Press
- Cammeo F. (1912), Il licenziamento per fine periodo di prova degli impiegati comunali stabili, *Giurisprudenza italiana*, n.3, p.360
- Carinci F., D'Antona M. (a cura di) (2000), *Il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni. Commentario*, Milano, Giuffrè
- Casini L. (a cura di) (2016), *Venti anni di politica e amministrazione in Italia*, Pubblicazioni della Scuola nazionale dell'amministrazione, Bologna, Il Mulino
- Cassese S. (2013), Dall'impiego pubblico al lavoro con le pubbliche amministrazioni: la grande illusione?, *Giornale di diritto amministrativo*, n.3, pp.313-316
- Cassese S. (2012), La prolusione romaniana sulla crisi dello Stato moderno e il suo tempo, *Le Carte e la storia*, n.1, pp.5-8
- Cassese S. (2010), *Lo Stato fascista*, Bologna, Il Mulino
- Cassese S. (2002), Il nuovo regime dei dirigenti pubblici italiani: una modificazione costituzionale, *Giornale di diritto amministrativo*, 8, n.12, pp.1341-1347
- Cassese S. (1997), Per una autentica contrattualizzazione del lavoro con le pubbliche amministrazioni, *Giornale di diritto amministrativo*, n.8, pp.790-791
- Cassese S. (1993), Il sofisma della privatizzazione del pubblico impiego, *Rivista italiana di diritto del lavoro*, n.3, pp.287-318
- Cassese S. (1981), Grandezza e miserie dell'alta burocrazia in Italia, *Politica del Diritto*, n.2-3, pp.219-261
- Cerbo P. (2007), *Potere organizzativo e modello imprenditoriale nella pubblica amministrazione*, Padova, Cedam
- Cimino B. (2019), La stabilizzazione dei precari e la precarizzazione dei dirigenti pubblici, *Giornale di diritto amministrativo*, 25, n.4, pp.455-465
- Cimino B. (2016), I profili funzionali: l'indirizzo e la gestione, in Casini L. (a cura di), *Venti anni di politica e amministrazione in Italia*, Pubblicazioni della Scuola nazionale dell'amministrazione, Bologna, Il Mulino, cap.1
- Corpaci A., Rusciano M., Zoppoli L. (a cura di) (1999), La riforma dell'organizzazione, dei rapporti di lavoro e del processo nelle amministrazioni pubbliche, *Le nuove leggi civili commentate*, n.5-6 (numero monografico)
- D'Alberti M. (1994), L'alta burocrazia in Italia, in D'Alberti M. (a cura di), *L'alta burocrazia. Studi su Gran Bretagna, Stati Uniti d'America, Spagna, Francia, Italia*, Bologna, Il Mulino, pp.131 ss.
- D'Alberti M. (a cura di) (1990), *La dirigenza pubblica*, Bologna, Il Mulino
- D'Alberti M. (1977), Impiego pubblico, norme privatistiche, processo del lavoro, *Giurisprudenza Costituzionale*, XXII, Tomo 1, pp.509 ss.

- D'Alessio G. (1999), *La nuova dirigenza pubblica*, Roma, Philos
- D'Antona M. (1998), Lavoro pubblico e diritto del lavoro: la seconda privatizzazione del pubblico impiego nelle Leggi Bassanini, *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, I, pp.35 ss.
- D'Antona M. (1995), Le fonti privatistiche. L'autonomia contrattuale delle pubbliche amministrazioni in materia di rapporti di lavoro, *Il Foro italiano*, V, pp.29-41
- D'Orta C. (2000), Politica e amministrazione, in Carinci F., D'Antona M., *Il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni. Tomo I*, Milano, Giuffrè, pp.371 ss.
- D'Orta C. (1990), Legge quadro sul pubblico impiego e qualifiche funzionali sette anni dopo: una riforma strabica, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 40, n.3, pp.769-814
- Donati D. (1921), La persona reale dello Stato, in *Riv. dir. pubbl.*, XII, n.1-2, pp.3-241 (prolusione tenuta a Padova nel dicembre 1919), ripubblicata in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n.1, 2006
- Gardini G. (2012), *Il nuovo assetto del pubblico impiego dopo la riforma Brunetta*, Quaderni della SPISA, Bologna, Bononia University Press
- Gardini G. (2003), *L'imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione*, Milano, Giuffrè
- Giampaolino L. (1984), *La legge quadro sul pubblico impiego*, Milano, Giuffrè
- Giannini M.S. (1983), Considerazioni sulla legge-quadro per il pubblico impiego, *Politica del diritto*, pp.549 ss.
- Giannini M.S. (1979), *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato, trasmesso alle Camere dal Ministro della funzione pubblica il 16 novembre 1979* <<https://bit.ly/3dQeU6H>>
- Giannini M.S. (1970), Impiego pubblico (profili storici e teorici), in *Enciclopedia del diritto*, vol. XX, Milano, Giuffrè
- Giannini M.S. (1961), Parlamento e amministrazione, *Amministrazione civile*, IV, nn.47/51, pp.143-50
- Giorgiantonio C., Orlando T., Palumbo G., Rizzica L. (2016), *Incentivi e selezione nel pubblico impiego*, Questioni di Economia e Finanza, Occasional Papers, n.342, Roma, Banca d'Italia
- Giugni G. (1960), *Introduzione allo studio dell'autonomia collettiva*, Milano, Giuffrè
- Gorrieri E. (1972), *La giungla retributiva*, Bologna, Il Mulino
- Hoffmann-Riem W., Schmidt-Aßmann E., & Voßkuhle A. (2012), *Grundlagen des Verwaltungsrechts (vols. 1-3)*, 2nd ed., Munich, Beck
- Hood C. (1991), A Public Management for All Seasons?, *Public Administration*, 69, Spring, pp.3-19
- Maresca A. (1997), Le trasformazioni del rapporto di lavoro pubblico e il sistema delle fonti, in AIDLASS, *Le trasformazioni dei rapporti di lavoro pubblico e il sistema delle fonti. Atti delle giornate di studio del diritto del lavoro, L'Aquila 1996*, Milano, Giuffrè, pp.9 ss.
- Marra A. (2018), *L'amministrazione imparziale*, Torino, Giappichelli
- Marshall J. (2016), La Corte costituzionale, senza accorgersene, modifica la forma di Stato?, *Giornale di diritto amministrativo*, n.6, pp.705-710
- Mastrogioseppe P. (2013), *Organizzazione e capitale umano: due questioni chiave per il rilancio del pubblico impiego*, Occasional paper n.4, Roma, Aran
- Mattarella B.G. (2017a), Delega legislativa e principio di leale collaborazione, *Giornale di diritto amministrativo*, n.2, pp.179-186
- Mattarella B.G. (2017b), Il lavoro pubblico, in Mattarella B.G., D'Alterio E. (a cura di), *La riforma della pubblica amministrazione. Commento alla legge 124/2015 (Madia) e ai decreti attuativi*, Milano, Edizioni Il Sole 24 Ore, pp.319-336
- Mattarella B.G., D'Alterio E. (a cura di) (2017), *La riforma della pubblica amministrazione. Commento alla legge 124/2015 (Madia) e ai decreti attuativi*, Milano, Edizioni Il Sole 24 Ore
- Melis G. (2015), *La burocrazia*, Bologna, Il Mulino
- Melis G. (1996), *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna, Il Mulino
- Melis G. (1980), *Burocrazia e socialismo nell'Italia liberale. Alle origini dell'organizzazione sindacale del pubblico impiego (1900-1922)*, Bologna, Il Mulino
- Merloni F. (2006), *Dirigenza pubblica e amministrazione imparziale. Il modello italiano in Europa*, Bologna, Il Mulino
- Minghetti M. (1881), *I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia e nell'amministrazione*, Bologna, Zanichelli
- Nigro M. (1966), *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè
- Orsi Battaglini A. (1993), Fonti normative e regime giuridico del rapporto di impiego con enti pubblici, *Giornale di Diritto del lavoro e delle Relazioni industriali*, pp.462 ss.
- Phillips A.W. (1958), The Relation between Unemployment and the Rate of Change of Money Wage Rates in the United Kingdom, 1861-1957, *Economica*, 25, n.100, pp.283-299 <<https://bit.ly/2YmxXPo>>
- Pioggia A. (2004), *Giudice e funzione amministrativa*, Milano, Giuffrè
- Pollit C. (1993), *Managerialism and the Public Services. Cuts or Cultural Change in the 1990s?*, Cambridge, Blackwell, 2nd ed.
- Ponti B. (2012), *Indipendenza del dirigente e funzione amministrativa*, Rimini, Maggioli

- Popper K. (1957), *The Poverty of Historicism*, first english edition published, London-New York, Routledge, 2002 edition
- Rocco A. (1938), Legge sulla disciplina giuridica dei rapporti collettivi di lavoro, in *Scritti e discorsi politici di Alfredo Rocco, Volume III, La formazione dello Stato fascista (1925-1934)*, Milano, Giuffrè
- Romagnoli U. (1995), *Il lavoro in Italia. Un giurista racconta*, Bologna, Il Mulino
- Romagnoli U. (1986), *La legge quadro sul pubblico impiego*, Bologna, Clueb
- Romano S. (1910), Lo stato moderno e la sua crisi. Discorso inaugurale per l'anno accademico 1909-910, *Annuario - Regia Università di Pisa*, 1910, pp.11-40 <<https://bit.ly/3cl3wsc>>
- Romano S. (1898), I poteri disciplinari delle pubbliche amministrazioni, *Giurisprudenza italiana*, L, pp.238 ss. <<https://bit.ly/3hclEJt>>
- Rusciano M. (2000), Giannini e il pubblico impiego, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n.4, pp.1111-1148
- Rusciano M. (1978), *L'impiego pubblico in Italia*, Bologna, Il Mulino
- Rusciano M., Treu T. (1985), *La legge quadro sul pubblico impiego*, Padova, Cedam
- Rusciano M., Zoppoli L. (a cura di) (1995), *Lo spazio negoziale nella disciplina del lavoro pubblico*, Bologna, Il Mulino
- Saltari L. (2017), I profili strutturali: la nomina dei dirigenti, in Casini L. (a cura di), *Venti anni di politica e amministrazione in Italia*, Pubblicazioni della Scuola nazionale dell'amministrazione, Bologna, Il Mulino, pp.57-124
- Sandulli A. (2006), Santi Romano, Orlando, Ranelletti e Donati sull'"eclissi dello Stato". Sei scritti di inizio secolo XX, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n.1, pp.77-96
- Spaventa S. (1880), *Discorso pronunciato all'associazione costituzionale di Bergamo il 7 maggio 1880* <<https://bit.ly/2XPri1q>>
- Speziale V. (2000), La deroga della legge, del regolamento e dello statuto da parte del contratto collettivo, in Carinci F., D'Antona M. (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni. Commentario*, Milano, Giuffrè, pp.257 ss.
- Talamo V. (2001), Contratti integrativi delle pubbliche amministrazioni e progressioni professionali: un bilancio, *Diritto amministrativo*, n.4, pp.557-592
- Torchia L. (2009), *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, Il Mulino
- Torchia L. (2000), *La responsabilità dirigenziale*, Padova, Cedam
- Turati F. (1902), Gli agenti dello Stato e le Camere del lavoro, *Critica sociale*, XII, n.16, pp.227-230
- Zoppoli L. (a cura di) (2009), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Napoli, Editoriale scientifica

## Stefano Battini

s.battini@sna.gov.it

Professore ordinario di diritto amministrativo presso l'Università della Tuscia di Viterbo e attualmente Presidente della Scuola nazionale dell'amministrazione (SNA). I suoi principali temi di ricerca riguardano il diritto amministrativo globale ed europeo, il diritto del lavoro pubblico, il procedimento amministrativo. Tra i contributi più recenti: *The Proliferation of Global Regulatory Regimes*, in S. Cassese (edited by), *Research Handbook on Global Administrative Law*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, UK - Northampton, USA, 2016, pp. 45-65; *L'amministrazione si difende* (con Francesco Decarolis), in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1/2019, pp. 293-320; *Indipendenza e amministrazione fra diritto interno ed europeo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3/2018, pp. 947-983.

## Sergio Gasparri

sergio.gasparri@corteconti.it

Magistrato della Corte dei conti presso le Sezioni Riunite in sede di controllo. Docente a contratto della Scuola nazionale dell'amministrazione in materia di "Lavoro pubblico e relazioni sindacali". Presidente dell'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni - Aran (2011-2019). Fra le pubblicazioni si segnalano: *La contrattualizzazione nel lavoro pubblico: i suoi risultati le sue prospettive*, in "Lavoro pubblico fuori dal tunnel?" – Il Mulino (2017) e *Fallimenti e criticità: il nodo dell'efficienza e il controllo sul costo del lavoro* in "La nuova riforma del lavoro pubblico" – Giuffrè Editore (2011).

# Le logiche sindacali di azione nel pubblico impiego in tempi di crisi e riforme

Paolo Feltrin

Università di Trieste, già docente di Scienza dell'Amministrazione

Il pubblico impiego rappresenta uno dei pochi settori in cui i sindacati mantengono una forte membership e sono in grado di contrastare le politiche di riforma del settore. In questo lavoro, dopo un inquadramento teorico e qualche cenno ai tentativi di riforma del Governo Renzi, si presenta una serie di evidenze empiriche sulle trasformazioni socio-demografiche del pubblico impiego negli anni Duemila, sulla sindacalizzazione, sul consenso elettorale nelle elezioni dei delegati sindacali, nonostante l'adozione di strategie contrattuali di tipo moderato. Nella parte conclusiva si descrive lo specifico modello di offerta sindacale dell'Italia, osservando che l'assetto confederale, pluralistico e multitasking di Cgil, Cisl e Uil costituisce il fattore principale che ne spiega il (relativo) successo.

*Public sector employment is one of the few sectors in which the unions remain strong and are able to oppose the sector's reform policies. This study begins with outlining the theoretical framework and the Renzi government's reform efforts, then moves on to the empirical evidence regarding the socio-demographic transformations of the public sector in the early 2000s, the unionization of the public sector, and electoral support in the elections of union representatives despite the adoption of moderate contractual strategies. The final part of the study describes Italy's specific 'supply model', observing that the confederal, pluralistic and multitasking pattern of CGIL, CISL and UIL are the main factors that explain its (relative) success.*

DOI: 10.1485/2532-8549-202001-2

## Citazione

Feltrin P. (2020), Le logiche sindacali di azione nel pubblico impiego in tempi di crisi e riforme, *Sinappsi*, X, n.1, pp.33-54

## Parole chiave

Sindacalizzazione  
nel pubblico impiego  
Contrattazione collettiva  
Riforme del pubblico impiego

## Key words

Public sector unionization  
Collective bargaining  
Public employment reform

## 1. I sindacati del pubblico impiego: le prospettive di analisi e i tentativi di riforma

In questi ultimi anni abbiamo avviato un percorso di ricerca sulle forme di adattamento del sindacalismo contemporaneo al radicale mutamento dei contesti economici, politici e culturali in cui si trova ad operare (Carrieri e Feltrin 2016; Feltrin 2018; 2019; 2020). In tutti i Paesi occidentali il settore nel quale le organizzazioni sindacali hanno mantenuto una maggiore tenuta della sin-

dacalizzazione e una significativa forza contrattuale è quello del pubblico impiego, nonostante anch'esso sia stato attraversato da profondi cambiamenti strutturali e da tentativi di riforma dei suoi assetti organizzativi (Faverin e Feltrin 2017; Battini 2015; Bordogna 2017). Tuttavia, seppure i sindacati del settore pubblico godano ancora di (relativa) buona salute (Kearney 2010) gli studi che li riguardano sono molto meno numerosi di quelli che concernono i sindacati del settore pri-

vato. In parte questa lacuna può essere ricondotta alla centralità del *New Public Management* (NPM) nell'agenda di ricerca degli studi di scienza dell'amministrazione in cui il sindacato è relegato al ruolo di *veto player* e di mero fattore ostativo alla modernizzazione delle burocrazie (Ricucci 2011; Bordogna 2008).

In un recentissimo lavoro di ricostruzione delle strategie di reazione del sindacato italiano alla riforma della Pubblica amministrazione del Governo Renzi (Di Mascio *et al.* 2019) abbiamo mostrato come l'attuazione dei precetti del NPM, tuttavia, sia stata parziale e come ciò abbia avuto come conseguenza di conservare la specificità delle relazioni industriali nel settore pubblico (Bach e Bordogna 2011). Secondo alcuni osservatori, gli insuccessi dell'attuazione delle ricette proposte dal NPM non sono riconducibili solo alla resistenza opposta dall'inerzia delle tradizioni amministrative, comunque rilevanti e nettamente sottovalutate. In particolare, seguendo il *framework* del principale-agente si è osservato come le riforme siano state focalizzate sul contenimento dell'opportunismo dei dipendenti pubblici come agenti, trascurando la debolezza dei politici in qualità di principali interessati a scambiare consenso elettorale contro concessioni ai dipendenti pubblici (Moe 2006). Secondo questa teoria, è proprio questo scambio a rendere peculiari i sindacati del pubblico impiego. Si tratta infatti di gruppi di interesse che rappresentano soggetti subordinati come i dipendenti pubblici, i quali però nel contempo assumono il ruolo di principali, rispetto agli attori politici, nella loro veste di elettori.

In questa prospettiva teorica la peculiarità dei sindacati del pubblico impiego come gruppo di interesse è data dall'accesso diretto alla politica attraverso due distinti canali: in primo luogo attraverso la contrattazione collettiva, e poi, in secondo luogo, attraverso la minaccia di ritiro del consenso in occasione delle successive elezioni politiche. Si tratta di due canali in relazione simbiotica: la contrattazione collettiva verrebbe utilizzata per mantenere elevato il tasso di sindacalizzazione, mentre l'acquisizione di diritti sindacali sostiene l'attivismo dei militanti e agevola la mobilitazione elettorale della base associativa; a sua volta, il canale elettorale sarebbe sfruttato *in primis* per proteggere ed espandere i risultati della contrattazione collettiva (Flavin e Hartney 2015). Il modello principale-agente cui si ispira la letteratura a cui abbiamo fatto cenno pecca in molte circostanze di eccesso di astrattezza e mal si presta ad adeguate verifiche empiriche. Tuttavia, questo

filone di studi presenta ai nostri fini il pregio di mettere in evidenza l'importanza della risorsa 'consenso' (elettorale) che caratterizza le relazioni sindacali (Pizzorno 1977) e che acquista ulteriore salienza nel caso del settore pubblico proprio per il ruolo strategico assunto da chi ci lavora, sia nella veste di dipendente sia nella veste di elettore. Oltre a questa caratteristica che ricorda in parte la nozione di "potere vulnerante" di Giovanni Sartori (1973), bisogna ricordare anche come la numerosità dei pubblici dipendenti, la loro relativa omogeneità, la mancanza di concorrenza esterna costituiscono tre ulteriori variabili che in letteratura sono state spesso citate per spiegare la maggiore tenuta del sindacalismo nel settore pubblico (Carrieri e Feltrin 2016).

A gettare nuova luce sull'azione dei sindacati nel settore pubblico è stata la crisi finanziaria globale scoppiata nel 2007-2008 (Di Salvo 2015). I costi del pubblico impiego hanno infatti acquisito particolare salienza in un'epoca di austerità e ciò ha spinto gli studiosi a investigare le dinamiche dello scambio tra governi e sindacati nel settore pubblico (Faverin e Feltrin 2017; Dell'Ariaga e Della Rocca 2017). L'austerità ha anche fatto venire meno la libertà dei sindacati del pubblico impiego dalle pressioni del mercato ponendo in contraddizione le pretese dei dipendenti pubblici con gli obiettivi di consolidamento fiscale. Nel saggio già ricordato (Di Mascio *et al.* 2019) si adotta l'approccio delle risorse di potere seguendo la falsariga degli studi recenti sui sindacati del pubblico impiego in un'epoca segnata dall'austerità (Talamo 2018; Yesilkagit e De Vries 2004). Questo approccio distingue *in primis* le risorse di potere strutturali da quelle organizzative. Il potere strutturale, che dipende dalla collocazione dei lavoratori nel mercato del lavoro e nei processi produttivi, è fortemente compresso dalla riduzione della spesa pubblica. Il potere organizzativo, invece, poggia sull'ampiezza della base associativa e sull'impegno degli attivisti. A questi due poteri si affianca quello istituzionale, assicurato dalle norme che riconoscono diritti di contrattazione e rappresentanza ai sindacati. Un'altra importante fonte di potere è quella sociale che poggia sul supporto offerto dall'opinione pubblica alle rivendicazioni sindacali. Infine, il potere politico dei sindacati dipende dai rapporti che vengono intessuti con i partiti al governo.

La capacità dei sindacati di impiegare le proprie risorse di potere per influenzare i governi è modulata da fattori di contesto come l'eredità di policy, gli assetti istituzionali, le relazioni con i partiti e le fluttuazioni

del ciclo elettorale (Trampusch 2006). I fattori di contesto influenzano l'adozione di tre strategie che sono state identificate dalla letteratura sui sindacati (Schludi 2005; Grødem e Hippe 2018). La prima strategia è quella del *lobbying* che punta sull'interlocuzione con esponenti dei partiti politici. Si tratta di una strategia efficace nei contesti in cui c'è una relazione istituzionalizzata tra sindacati e partiti di sinistra al governo (Anderson e Meyer 2003). La seconda strategia è quella della *contrattazione* che riguarda l'interlocuzione con il governo senza alcuna mediazione da parte dei partiti. In questo caso i sindacati mirano a influenzare i contenuti di 'patti sociali', 'accordi quadro' e grandi pacchetti di riforme, nonché a istituzionalizzare il proprio ruolo di attore che siede al tavolo negoziale. La strategia di *mobilitazione*, infine, concerne l'azione rivendicativa attraverso scioperi e manifestazioni pubbliche e, pertanto, la sua efficacia dipende dalla disponibilità di risorse di potere organizzativo e sociale.

Abbiamo già analizzato nel saggio più volte ricordato la vicenda della riforma amministrativa lanciata

dal Governo Renzi (legge n. 124 del 2015, cd. Madia, e decreti delegati) particolarmente rilevante per l'ambizione della sfida e, contemporaneamente, per la povertà dei risultati finali, cui ha fatto seguito il distacco elettorale di una parte significativa dei pubblici dipendenti in occasione delle elezioni politiche del 2018 (Mattina 2018; Piattoni 2016; Bellavista 2017; Talamo 2018). In questo lavoro mostreremo invece le trasformazioni strutturali nella composizione dei pubblici dipendenti negli anni Duemila e daremo conto della tenuta organizzativa dei sindacati confederali.

## 2. Le tendenze occupazionali e retributive negli anni di crisi

Al 2017 erano poco più di 3 milioni 243 mila i dipendenti stabili della Pubblica amministrazione (tabella 1), comprendendo in questo gruppo i docenti e il personale Ata con contratto annuale o fino al termine dell'attività didattica, che ammontano a circa 177 mila unità. La composizione per comparto vede il forte primato della scuola, che assomma oltre un terzo dei dipendenti (un milione 124 mila unità). Segue il comparto sanitario, con il 20% del totale e 647 mila occupati. A questi 3 milioni 243 mila dipendenti si aggiungevano, nel 2017, circa 124 mila occupati con contratti di lavoro flessibili, ovvero tempi determinati, contratti di somministrazione, LSU e LPU, contratti di formazione e lavoro (tabella 2). Se si ec-

**Tabella 1**  
**Occupati nella Pubblica amministrazione per categoria di personale. Anno 2017.**  
**Solo personale stabile e 'Altro personale'\***

Comparti	Unità	%
Scuola	1.124.471	34,7
Servizio sanitario nazionale	647.048	19,9
Regioni ed Autonomie locali	434.809	13,4
Corpi di polizia	305.928	9,4
Forze armate	176.860	5,5
Ministeri	149.731	4,6
Università	94.974	2,9
Regioni statuto speciale e Province autonome	90.141	2,8
Agenzie fiscali	49.693	1,5
Enti pubblici non economici	40.736	1,3
Altri enti	129.044	4,0
<b>Totale occupati</b>	<b>3.243.435</b>	<b>100,0</b>

\*Comprende i docenti Scuola ed AFAM a tempo determinato, con contratto annuale e con contratto fino al termine dell'attività didattica ed alcune particolari categorie di personale non pienamente riconducibili alla definizione standard di 'lavoro pubblico', come i direttori generali, i contrattisti, i volontari e gli allievi delle Forze armate e dei Corpi di polizia.

Fonte: elaborazioni Aran su dati RGS - IGOP. Dati aggiornati al 29/04/2019

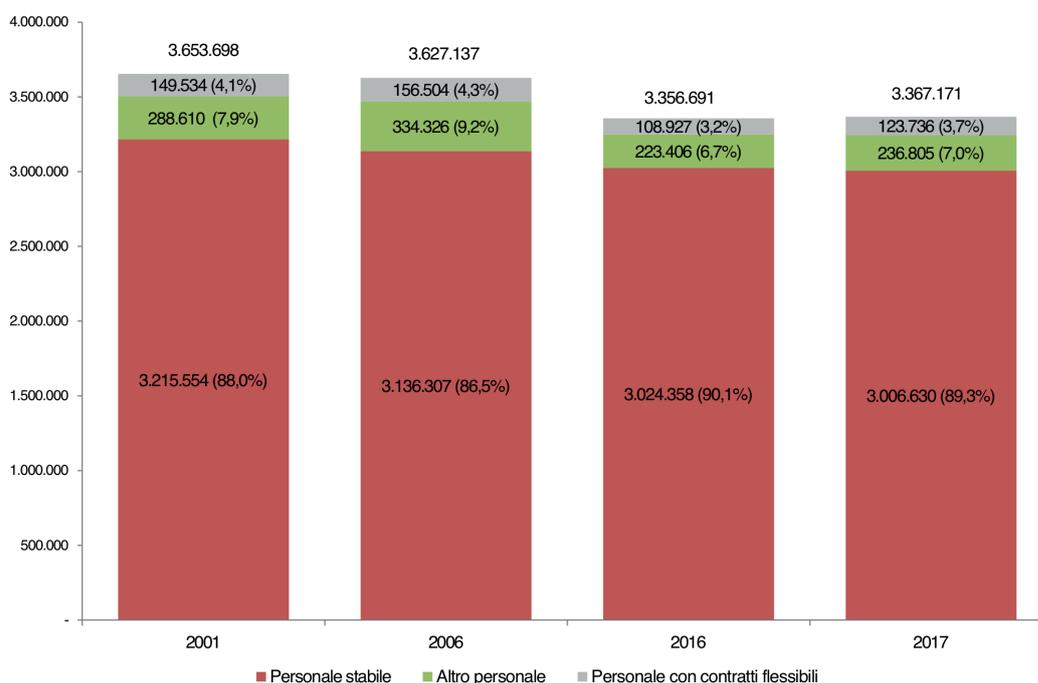
**Tabella 2**  
**Occupati nella Pubblica amministrazione per tipologia di contratto. Anno 2017**

Tipologie di personale	Unità	%
Personale stabile	3.006.630	89,3
Altro personale*	236.805	7,0
Tempo determinato	101.618	3,0
Formazione lavoro	180	0,0
Somministrazione	11.697	0,3
Lavori socialmente utili	10.241	0,3
<b>Totale generale occupati PA</b>	<b>3.367.171</b>	<b>100,0</b>

\* Comprende i docenti Scuola ed AFAM a tempo determinato, con contratto annuale e con contratto fino al termine dell'attività didattica ed alcune particolari categorie di personale non pienamente riconducibili alla definizione standard di 'lavoro pubblico', come i direttori generali, i contrattisti, i volontari e gli allievi delle Forze armate e dei Corpi di polizia.

Fonte: elaborazioni Aran su dati RGS - IGOP. Dati aggiornati al 29/04/2019

**Grafico 1**  
**Composizione occupati per tipologia di rapporto di lavoro. Anni 2001, 2006, 2016, 2017**



Fonte: elaborazioni Aran su dati RGS - IGOP. Dati 2017 aggiornati al 29/04/2019

cettua dunque la componente della scuola, nella quale pesa una quota non irrilevante di contratti a tempo determinato, che pure perlopiù vengono rinnovati di anno in anno, l'incidenza del lavoro flessibile nel settore pubblico è molto contenuta, intorno al 4%. In termini di gruppo professionale gli insegnanti sono di gran lunga la categoria più rappresentata, con circa 935 mila unità, ma numeroso nel comparto scuola è anche il personale Ata (209 mila dipendenti). Le forze armate e di polizia (518 mila) e i medici del Servizio sanitario nazionale (SSN) (111 mila) costituiscono gli altri gruppi professionali di maggior rilievo nell'ambito della Pubblica amministrazione<sup>1</sup>. Con riferimento agli anni Duemila, la dinamica occupazionale nella Pubblica amministrazione (grafico 1) vede dapprima una sostanziale tenuta: fino all'esordio della grande crisi economica il calo occupazionale è contenuto poiché le uscite di personale stabile sono compensate in buona misura da nuove assunzioni con contratti flessibili (a tempo determinato ecc.). Tra il 2001 e il 2006 il calo occu-

pazionale complessivo è limitato allo 0,7%: in particolare i contratti di lavoro stabili diminuiscono del 2,5% mentre cresce l'occupazione a tempo determinato (+12%). Il 2006 è l'anno che conta la maggiore espansione delle forme di flessibilità nel lavoro pubblico, che arrivano a incidere complessivamente per il 13,5%. Negli anni successivi il ricorso a contratti flessibili subisce una brusca frenata e l'occupazione nel pubblico impiego prende a scendere: in 10 anni – tra il 2006 e il 2016 – il calo complessivo è di oltre 270 mila unità (-7,5%). Se si considera il solo personale a tempo indeterminato la diminuzione è sull'ordine del 3,6%, per un ammanco di circa 112 mila unità di lavoro. All'interno di questa dinamica assume un peso notevole la questione delle stabilizzazioni, centrale soprattutto nell'ampio comparto della scuola.

Con riferimento all'ultimo anno disponibile (2017) la variazione congiunturale presenta un saldo positivo di circa 10 mila 500 unità, risultante dalle assunzioni di personale con contratti flessibili

1 Tutti i dati sulla numerosità dei gruppi professionali fanno riferimento alla fonte Aran e all'anno 2017.

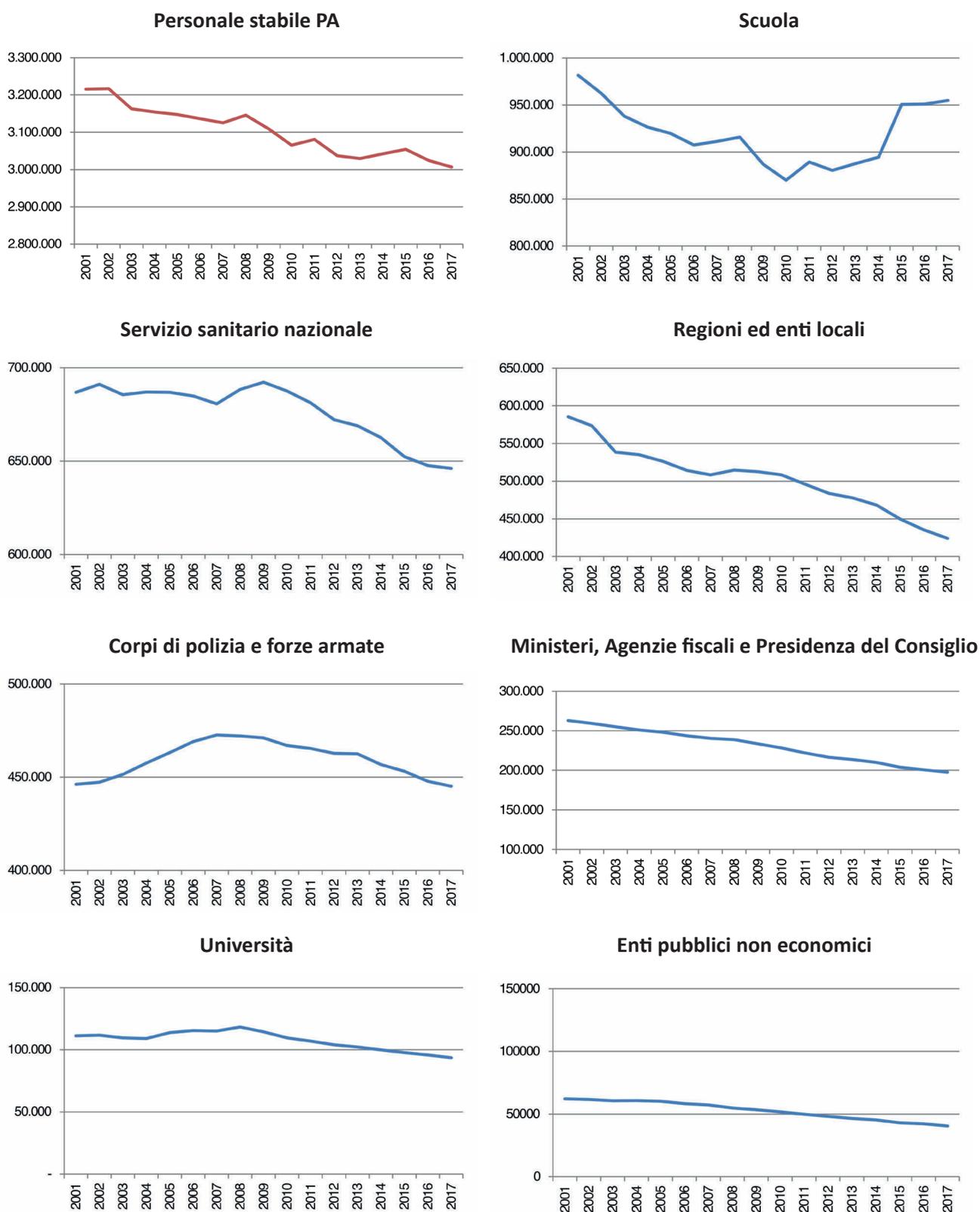
(quasi 15.000 unità) e di altre tipologie contrattuali a tempo determinato (+13 mila) che riguardano in prevalenza personale docente e altro personale assunto per l'anno scolastico. Tali assunzioni intervengono a compensare il calo dell'occupazione stabile, che per il 2017 ammonta a quasi 18 mila unità. Complessivamente oggi la composizione in termini contrattuali del pubblico impiego appare molto simile a quella del 2001, con un tasso di personale a tempo indeterminato che si attesta di poco sotto il 90%. La differenza sostanziale è data dal volume occupazionale, ridottosi in questi anni di quasi 300 mila unità.

Come evidenziato dalla figura 1, il comparto scuola oltre a essere numericamente preponderante è l'unico in controtendenza, il solo cioè che nel periodo più recente – a partire dal 2010 – vede accrescere anziché diminuire il numero di dipendenti a tempo indeterminato. In tutti gli altri settori, dove non sono state realizzate operazioni massicce di stabilizzazione del personale, la curva appare discendente, pur con caratteristiche proprie e intensità diverse. Nel comparto sanitario – secondo per numero di occupati – il calo di personale interviene solo a partire dal 2009 e comporta un saldo negativo di 46 mila unità al 2017 (-6,7%). Nel comparto degli enti locali invece il calo prosegue ininterrottamente per tutti gli anni 2000, fino a ridurre di un quarto il personale stabile, che passa in quindici anni da 586 mila unità a 424 mila circa (-27,6%). In calo costante e sostenuto sono anche il comparto ministeriale (-25%) e quello degli enti pubblici non economici (-35% da inizio periodo). Per l'insieme costituito da forze armate e corpi di polizia la parabola discendente prende avvio con il 2007; in questo segmento il declino occupazionale comporta che al 2017 il numero di occupati stabili è del tutto analogo a quello registrato nei primi anni 2000 (445-446 mila unità). L'università infine evidenzia una tenuta occupazio-

nale a tutto il 2008, avviando da qui un trend declinante abbastanza sostenuto (-20,8%, con una perdita di quasi 25 mila unità al 2017).

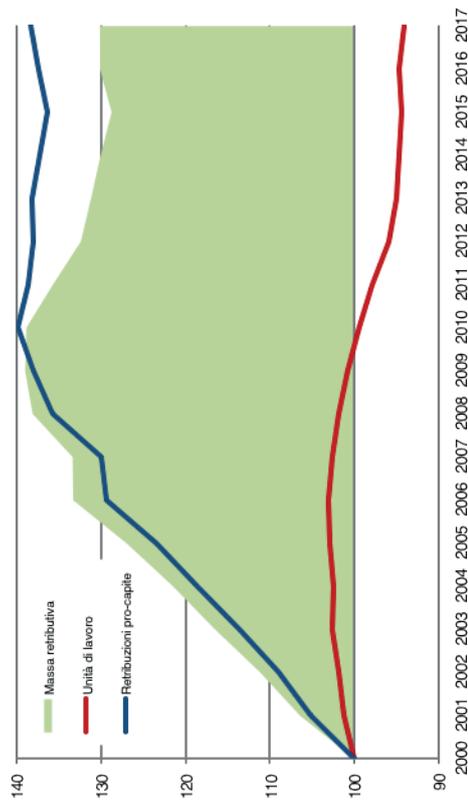
La stretta occupazionale intervenuta nella Pubblica amministrazione è determinata da un'esigenza di controllo della spesa pubblica e – tra il 2010 e il 2015 – sembra aver consentito una riduzione dei costi più che proporzionale rispetto al calo occupazionale (grafico 2). Una parte del relativo risparmio è data dal calo delle retribuzioni medie pro capite, e può essere quindi imputabile: a) da un lato, semplicemente al fatto che il personale con minore anzianità costa meno di quello in uscita, con anzianità elevata; b) dall'altro, a 'tagli non lineari' ovvero a mancati rimpiazzi che possono aver agito in misura superiore sul personale dirigente o apicale. Il mix di cause non è individuabile dall'analisi dei dati Aran disponibili. Tuttavia dai grafici 3 e 4 emerge chiaramente il progressivo impoverimento retributivo del pubblico impiego. La retribuzione media pro capite dei dipendenti pubblici – in crescita per tutto il primo decennio degli anni Duemila – inverte la sua traiettoria a partire dal 2010. Il calo prosegue fino al 2015, con una dinamica che non ha un riscontro nel privato, né nei servizi né nell'industria, dove le paghe continuano a manifestare una tendenza alla crescita che pure nel terziario permane contenuta. A partire dal 2014 la retribuzione media pro capite di un occupato dell'industria supera quella di un dipendente pubblico (grafico 4). Soltanto nell'ultimo biennio si assiste a una ripresa, con le dinamiche retributive della PA che si allineano a quelle del manifatturiero, che nel frattempo ha tuttavia rallentato i propri ritmi di crescita retributiva. Uno sguardo interno ai comparti della PA (grafico 5) permette di apprezzare significative differenze, evidenziando in particolare la situazione della scuola, che costituisce al contempo l'unico comparto interessato da una ripresa occupazionale e il segmento più colpito da dinamiche retributive di segno negativo.

**Figura 1**  
**Dinamiche occupazionali nei principali settori della PA 2001-2017**

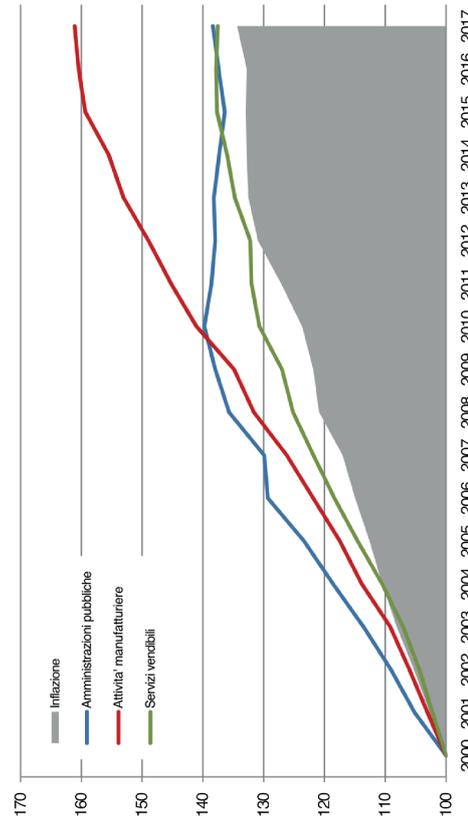


Fonte: elaborazioni Aran su dati RGS - IGOP. Dati aggiornati al 29/04/2019. Solo personale stabile

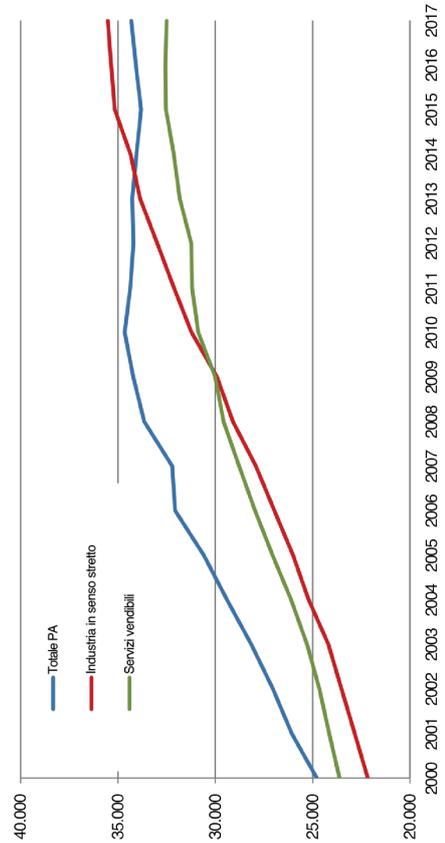
**Grafico 2**  
Retribuzioni lorde, massa retributiva e unità di lavoro nella PA, 2000-2017. Indici 2000 = 100



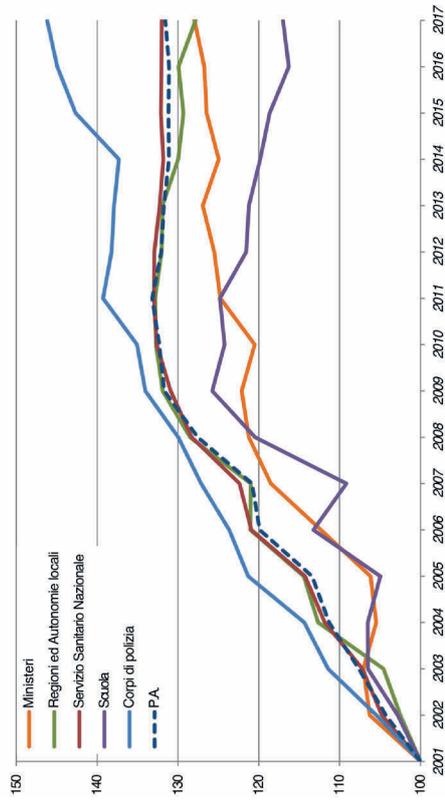
**Grafico 3**  
Retribuzioni lorde pro-capite nella PA e nel privato, 2000-2017. Indici 2000 = 100



**Grafico 4**  
Retribuzioni lorde pro-capite nella PA e nel privato, 2000-2017. V.a.



**Grafico 5**  
Retribuzioni lorde pro-capite nei comparti della PA, 2001-2017. Indici 2001 = 100



Fonti: grafici 2-4: elaborazioni Aran su dati di Contabilità nazionale; Istat, Conti ed aggregati economici delle pubbliche amministrazioni (settembre 2018); grafico 5: elaborazioni Aran su dati RGS - IGOP

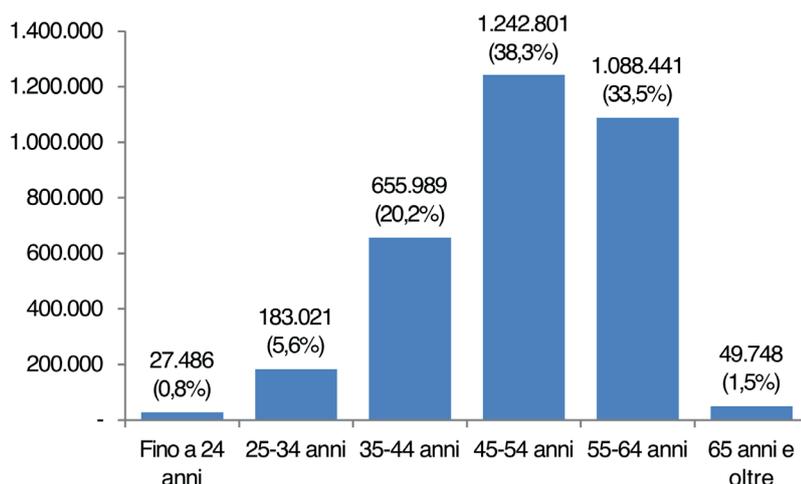
### 3. Le caratteristiche socio-demografiche e occupazionali dei pubblici dipendenti<sup>2</sup>

Il mancato turn-over che ha caratterizzato negli ultimi anni il pubblico impiego ha come ovvia conseguenza uno spostamento delle forze di lavoro sulle classi di età più elevate. La composizione demografica è nettamente sbilanciata: oltre il 70% del personale ha più di 45 anni (grafico 6) e l'età media è pari a 50 anni nel 2016 (era di 45 anni nel 2003). All'interno della PA il solo gruppo professionale che si discosta da questo dato è quello che comprende forze armate e corpi di polizia, che si attesta su un'età media attorno ai 42 anni; tuttavia anche in questi segmenti occupazionali si assiste a un progressivo invecchiamento della forza lavoro. Anche nel segmento dei docenti con contratto annuale l'età media (50 anni) non si discosta da quella registrata nel complesso della PA (grafico 7), nonostante in questo gruppo l'anzianità di servizio (grafico 8) si attesti mediamente sui tre anni. In termini di genere, la componente femminile assume una qualche preponderanza (grafico 9). Le donne pesano per il 57% sull'insieme degli occupati, ma si registrano notevoli differenze tra comparti e gruppi professionali. Scuola e comparto sanitario esprimono una forte prevalenza della componente femminile (rispettivamente

te il 79% e il 66%) mentre nel comparto ministeriale, negli enti locali, nelle agenzie fiscali, nella magistratura e nell'università la composizione per genere appare equilibrata. Corpi di polizia, forze armate, vigili del fuoco e carriera diplomatica sono i comparti a forte connotazione maschile.

Il profilo d'istruzione nel pubblico impiego è notoriamente elevato. Un confronto con il gruppo di popolazione di età analoga, a livello nazionale (tabella 3), consente di apprezzare chiaramente l'elevata presenza di titoli di studio alti, in particolare la notevole quota di laureati (38%). La concentrazione di laureati nella PA è chiaramente dovuta all'importante presenza nel pubblico impiego di professioni per le quali l'istruzione terziaria costituisce un requisito obbligatorio: tra tutti, i medici, i professori universitari i magistrati e il corpo diplomatico. Se però si osserva (grafico 10) il grande aggregato del 'personale non dirigente', che costituisce quasi la metà degli occupati della PA, si vede come la quota di laureati (16,4%) sia del tutto in linea con quella che si registra presso la popolazione 35-64 anni (15,7%); infine, nell'ampio gruppo dei corpi di polizia il tasso di laureati è all'incirca pari alla metà (8,5%) di quello che si registra nella media della popolazione.

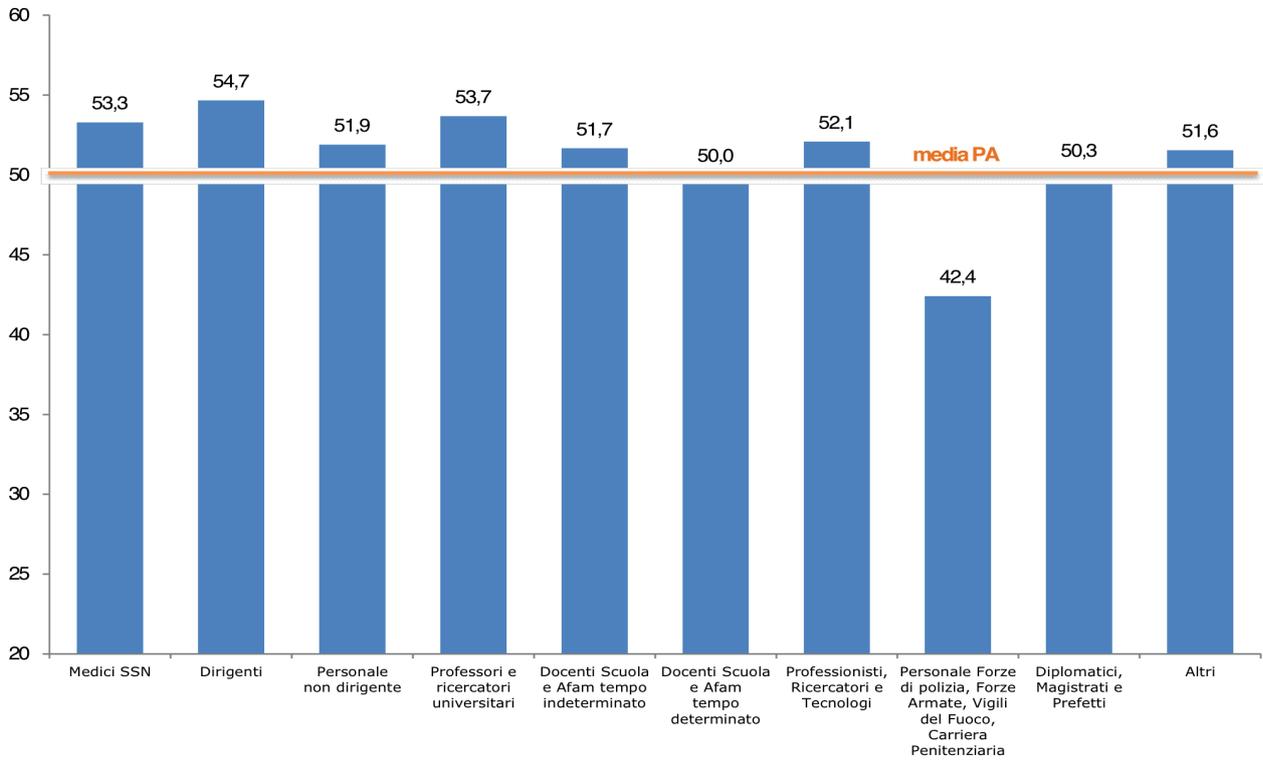
**Grafico 6**  
Composizione per classi d'età del personale della PA. Anno 2016



Fonte: elaborazioni Aran su dati RGS - IGOP

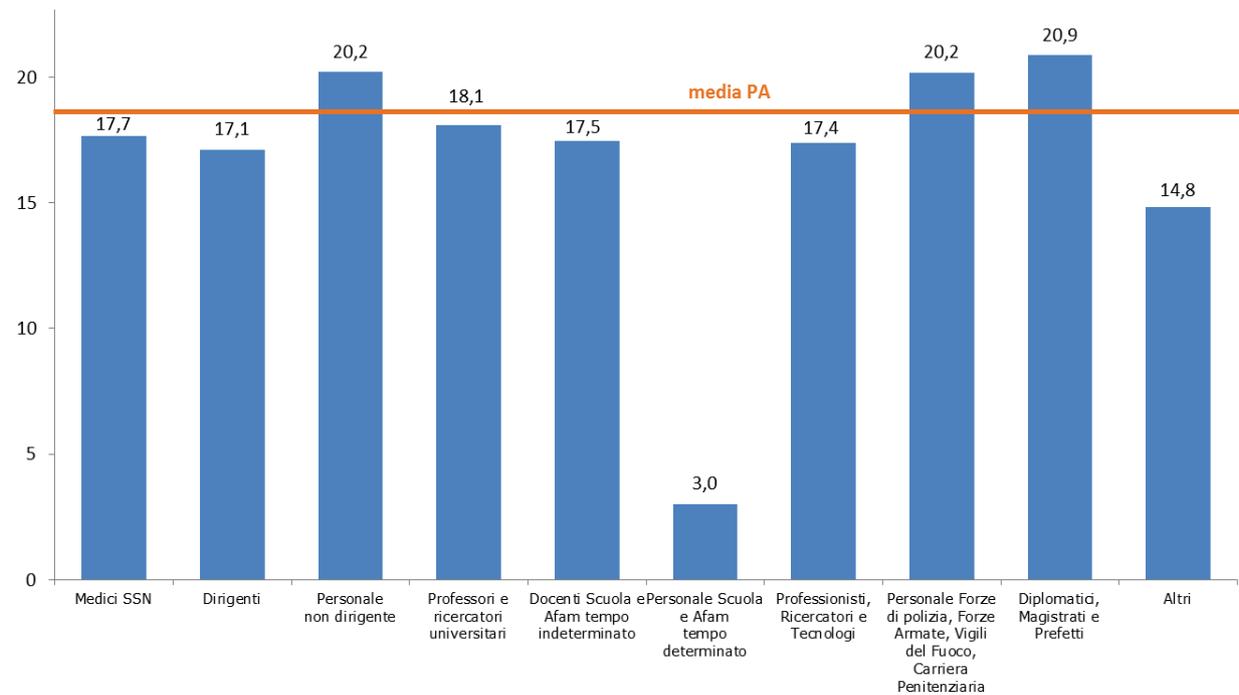
<sup>2</sup> Tutte le analisi riportate nel presente paragrafo riguardano gli aggregati 'Personale stabile' e 'Altro personale' (sono esclusi lavoratori flessibili e i lavoratori socialmente utili).

**Grafico 7**  
Età media del personale della PA per categoria professionale. Anno 2016



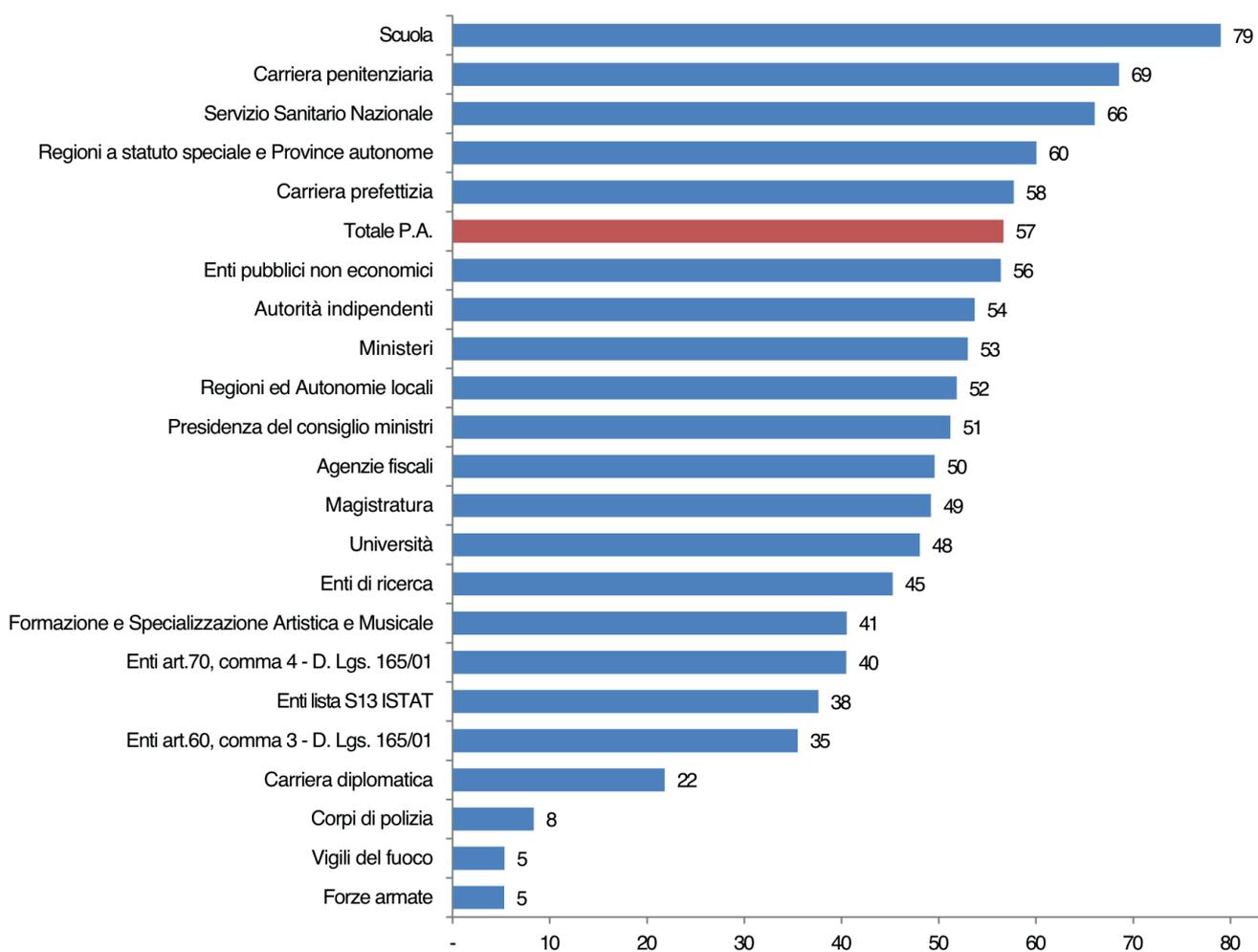
Fonte: elaborazioni Aran su dati RGS - IGOP

**Grafico 8**  
Anzianità media del personale per comparto. Anno 2016



Fonte: elaborazioni Aran su dati RGS - IGOP

### Grafico 9 Incidenza % donne nel personale della PA e negli aggregati occupazionali. Anno 2016



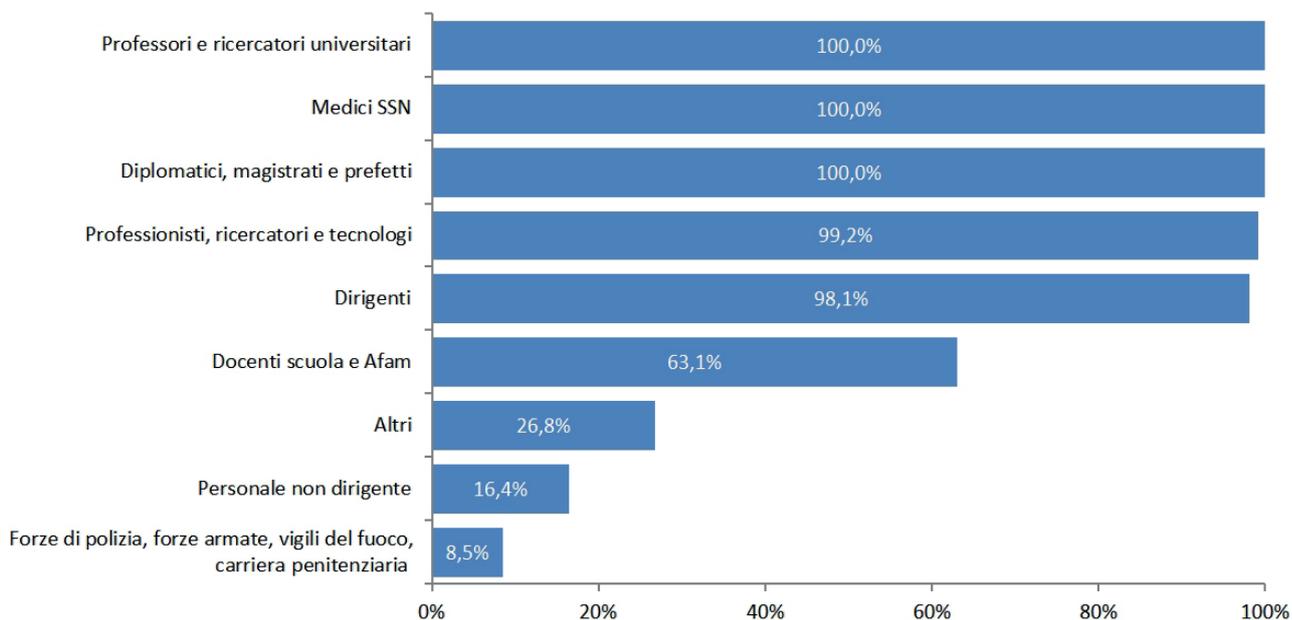
Fonte: elaborazioni Aran su dati RGS - IGOP

### Tabella 3 Distribuzione del personale della PA per titolo di studio - Anno 2016

	Popolazione 35-64 anni	Personale PA
Licenza di scuola media inferiore	43,8	17,4
Diploma scuola media superiore	40,6	44,3
Laurea e post laurea	15,7	38,3
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonti: Istat ed elaborazioni su dati Aran - RGS - IGOP. Distribuzione per titolo di studio del personale presente al 31.12.2016

### Grafico 10 Quota di personale in possesso di laurea specialistica / magistrale per categoria professionale - Anno 2016



Fonte: elaborazioni Aran su dati RGS - IGOP

#### 4. Trasformazioni e persistenze nella sindacalizzazione dei pubblici dipendenti<sup>3</sup>

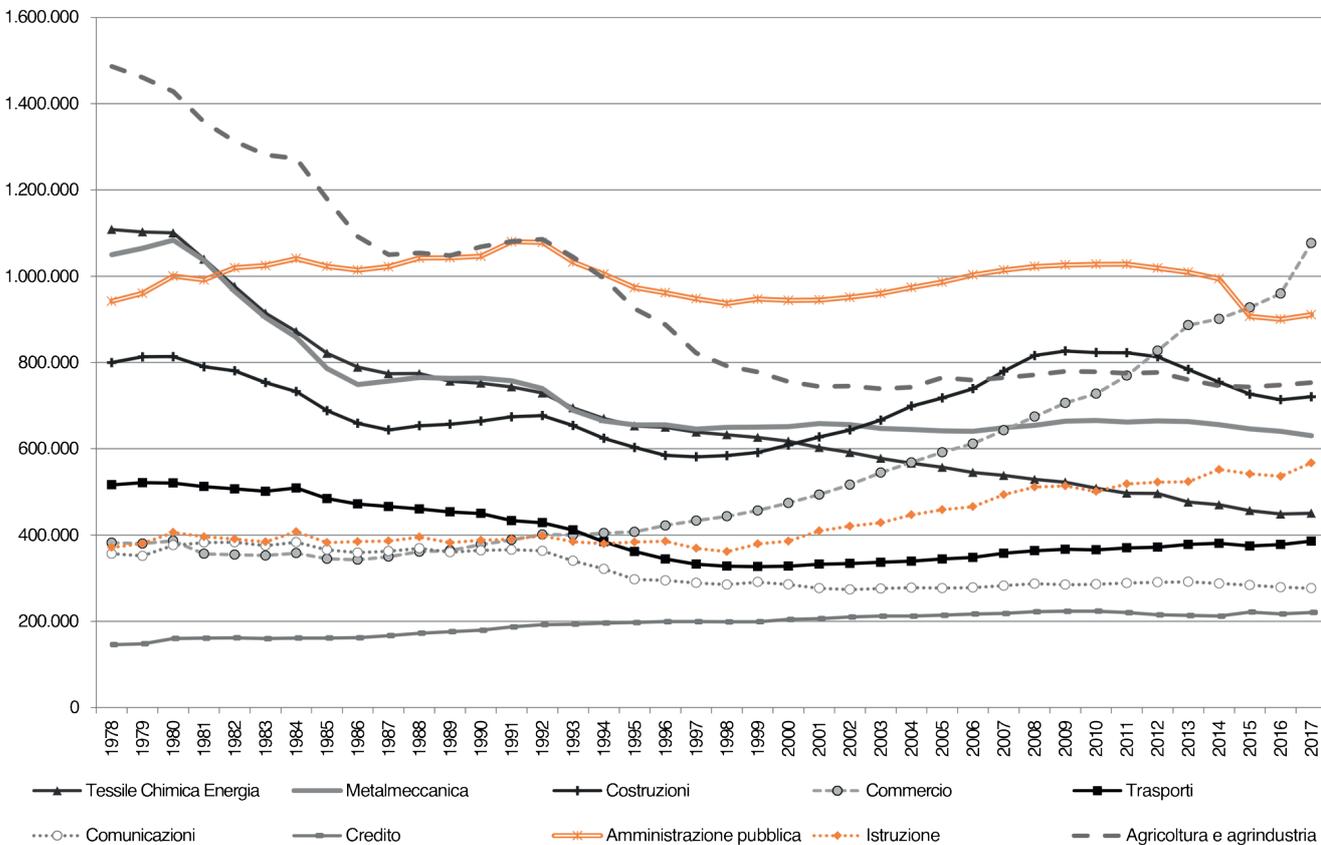
Come già osservato in altra sede (Carrieri e Feltrin 2016) il terziario pubblico e privato è andato assumendo negli anni un peso strategico per la sindacalizzazione del lavoro dipendente. Soffermando l'attenzione sulle modifiche che hanno interessato la composizione della base sindacale nell'arco di un quarantennio (grafico 11) evidente è innanzitutto il calo degli iscritti provenienti dal settore primario<sup>4</sup> e manifatturiero: se nel 1978 industria e agricoltu-

ra assieme, con oltre 3 milioni 600 mila iscritti costituivano oltre la metà degli iscritti occupati (52,1%), oggi, con poco più di un milione 800 mila iscritti, non arrivano a un terzo del totale (30,6%). Il progressivo spostamento del baricentro sindacale verso il terziario pubblico e privato è avvenuto soprattutto ad opera degli iscritti del commercio (che triplicano il loro peso, passando da 382 mila a oltre un milione di iscritti, ovvero dal 7% al 21% del totale) e dell'istruzione (che passa da 371 mila a 567 mila iscritti) e grazie alla sostanziale tenuta del comparto del-

3 Le analisi di cui al presente paragrafo sono basate su dati Istat e dati di fonte sindacale. Con riferimento al pubblico impiego, in particolare, i perimetri di osservazione non coincidono con quelli dell'Aran, ma sono costruiti a partire dalle categorie sindacali (per quanto riguarda il dato sugli iscritti) e dai dati Istat RCFL (per quanto riguarda il dato sugli occupati per settore) riallineati, attraverso delle operazioni di stima, ai perimetri delle categorie sindacali. L'utilizzo di fonti diverse comporta differenze anche notevoli nei perimetri di analisi, ad esempio il dato Istat sia per il settore istruzione che per il comparto sanitario comprende anche i dipendenti privati, oltre al personale con contratti di lavoro flessibili, non ricompresi nel dato Aran. Sono escluse invece le forze armate.

4 La categoria 'Agricoltura e industria alimentare' è costituita da un insieme di federazioni che afferiscono al settore agroalimentare e associano sia lavoratori agricoli che dipendenti delle imprese di trasformazione. Il settore agroalimentare comprende, per Cisl e Uil, sia lavoratori dipendenti che lavoratori autonomi. Le federazioni interessate sono Cgil FLAI (Dipendenti agroalimentare); Cisl FAI (Dipendenti agroalimentare) e UGC (Autonomi Coltivatori e Mezzadri); Uil UILA (Dipendenti e autonomi agroalimentare) che, a partire dal 2010, incorpora la UIMEC (Autonomi Coltivatori e Mezzadri).

**Grafico 11**  
**Numero di iscritti a Cgil, Cisl e Uil per settore occupazionale, 1978-2017**



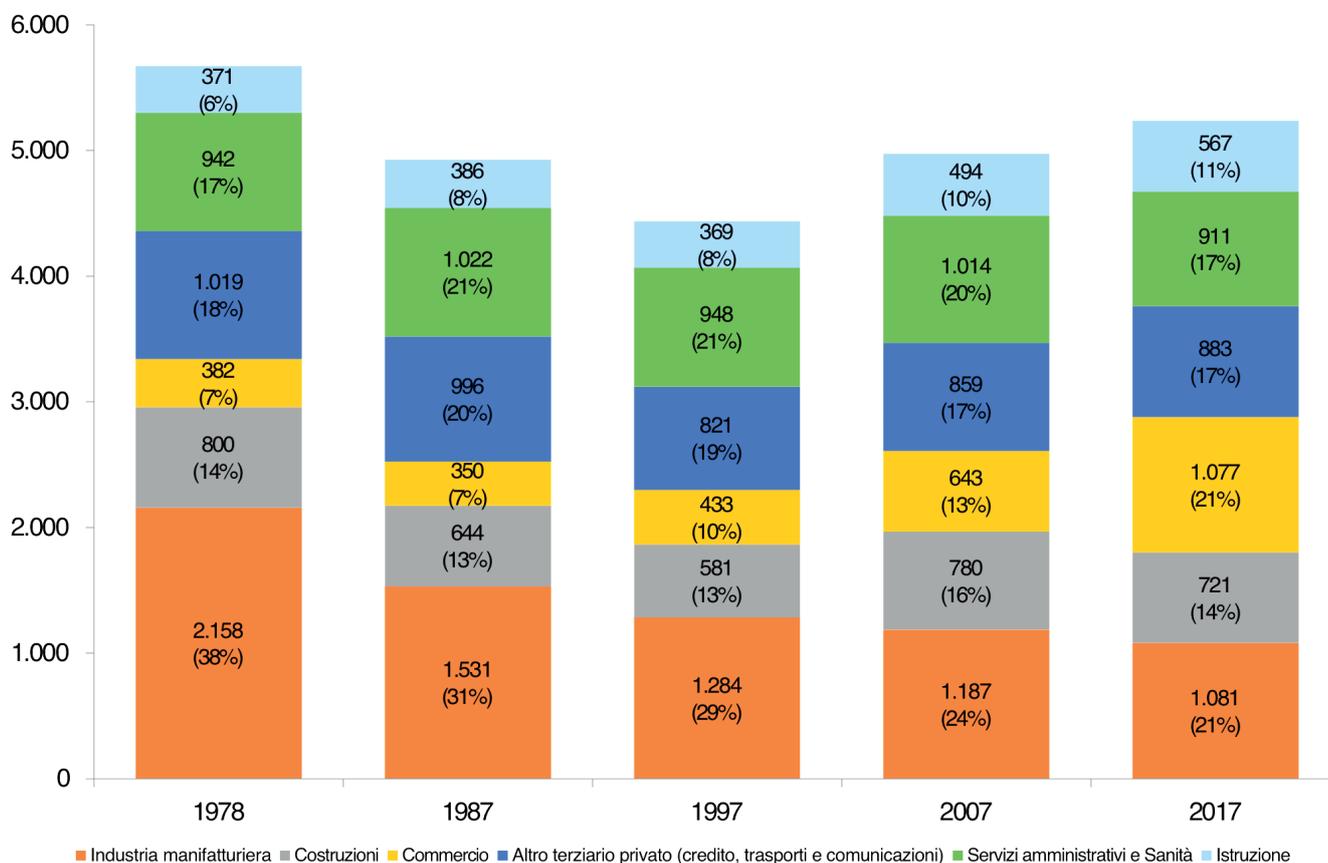
Fonte: elaborazioni su dati Cgil, Cisl e Uil (tutti i dati sugli iscritti ai sindacati confederali sono stati raccolti dall'Autore alla fonte)

la Pubblica amministrazione. La configurazione della base sindacale è dunque oggi profondamente mutata e vede al primo posto appunto il commercio, che fino ai primi anni Novanta costituiva uno dei fanalini di coda della sindacalizzazione e che oggi addirittura pareggia, per volume di iscritti, il manifatturiero. Tessile, chimica, energia e metalmeccanica assieme costituiscono dunque una mole di iscritti pari a quelli totalizzati dal comparto commercio e turismo.

I comparti del pubblico impiego – istruzione e servizi amministrativi e sanità assieme – con poco meno di un milione e mezzo di iscritti pesano per il 28% sul complesso delle adesioni degli attivi. Il loro numero è andato crescendo rispetto agli anni d'oro della sindacalizzazione (+165 mila) e così il loro contributo relativo, che alla fine degli anni Settanta incideva per il 23% (grafico 12). Fin qui il trend

complessivo e il risultato di lungo periodo: andando a scrutare più nel dettaglio il dato, si vede innanzitutto come il comparto istruzione presenti delle traiettorie diverse da quelle del comparto dei servizi amministrativi e sanità (grafico 11). Nella scuola la crescita delle adesioni ha avuto alla fine degli anni Novanta e prosegue con ritmi sostenuti fino ad oggi. Nel resto del pubblico impiego invece si possono individuare quattro periodi: a) la crescita degli anni Ottanta, che porta questa categoria a raggiungere – all'inizio degli anni Novanta – l'apice in termini di iscritti (un milione 80 mila nel biennio '91-'92); b) il calo degli anni Novanta; c) la crescita lieve ma progressiva che dai primi anni Duemila procede fino al 2010-2011; d) la battuta d'arresto che interessa il periodo più recente, dove peraltro la lettura del dato è viziata da un'operazione di revisione e pulizia

**Grafico 12**  
**Composizione degli iscritti occupati per settore occupazionale, v.a. in migliaia e composizione percentuale. Anni 1978-1987-1997-2007-2017. Solo settori industria e servizi, pubblico e privato**



Nota: nell'industria manifatturiera non è compresa l'agroindustria.

Fonte: elaborazioni su dati di tesseramento Cgil, Cisl e Uil

dei dati di tesseramento operata da uno dei tre sindacati confederali<sup>5</sup>.

Fin qui abbiamo scorso i dati in termini assoluti, per osservare come i numeri del pubblico impiego assumano una valenza importante e in crescita in ambito sindacale. Passiamo ora ad analizzare i dati sulla densità associativa (figura 2) all'interno dei diversi comparti occupazionali. Il tasso di adesione al sindacato varia in misura notevole tra settori: il primato spetta al comparto edile, che vede oggi un tasso di iscrizioni al sindacato confederale superiore al 60%. La propensione all'adesione è cresciuta notevolmen-

te negli anni Duemila, accentuandosi con la crisi occupazionale che ha colpito duramente questo settore. Anche il settore dei trasporti è caratterizzato da una forte adesione sindacale, con tassi attorno al 50%. Diversamente dalle costruzioni tuttavia, la propensione all'adesione ha subito un vistoso calo rispetto agli anni Ottanta e ai primi anni Novanta. Tassi di adesione superiori al 40% si riscontrano anche nelle comunicazioni e nel credito, segmento quest'ultimo in tendenziale crescita sindacale. Altri settori a elevata densità associativa sono il tessile – chimica – energia, dove il numero di iscritti diminuisce perché cala l'occupazio-

5 Tra il 2014 e il 2015 la Cisl ha effettuato un'operazione di verifica e pulizia dei dati interni sui tesseramenti. Nel corso del 2016 la Cisl ha quindi riproposto i dati del 2015 rivisti e puliti e la gran parte del cambio si concentra sui dati della Fp che dalle 309.156 tessere inizialmente contabilizzate per il 2015 passa a 235.800, per una riduzione del 23,7%. Altre federazioni interessate dalla revisione sono state Fim (-2,6%), Fisascat (-0,9%), Femca (-0,9%), Filca (-0,7%), Fai (-0,1%).

**Figura 2**  
**Occupati dipendenti, iscritti dipendenti e tassi di sindacalizzazione nei settori tessile-chimica-energia, metalmeccanica, costruzioni, trasporti, comunicazioni, credito, commercio, servizi amministrativi e sanità, istruzione (1978-2017)**

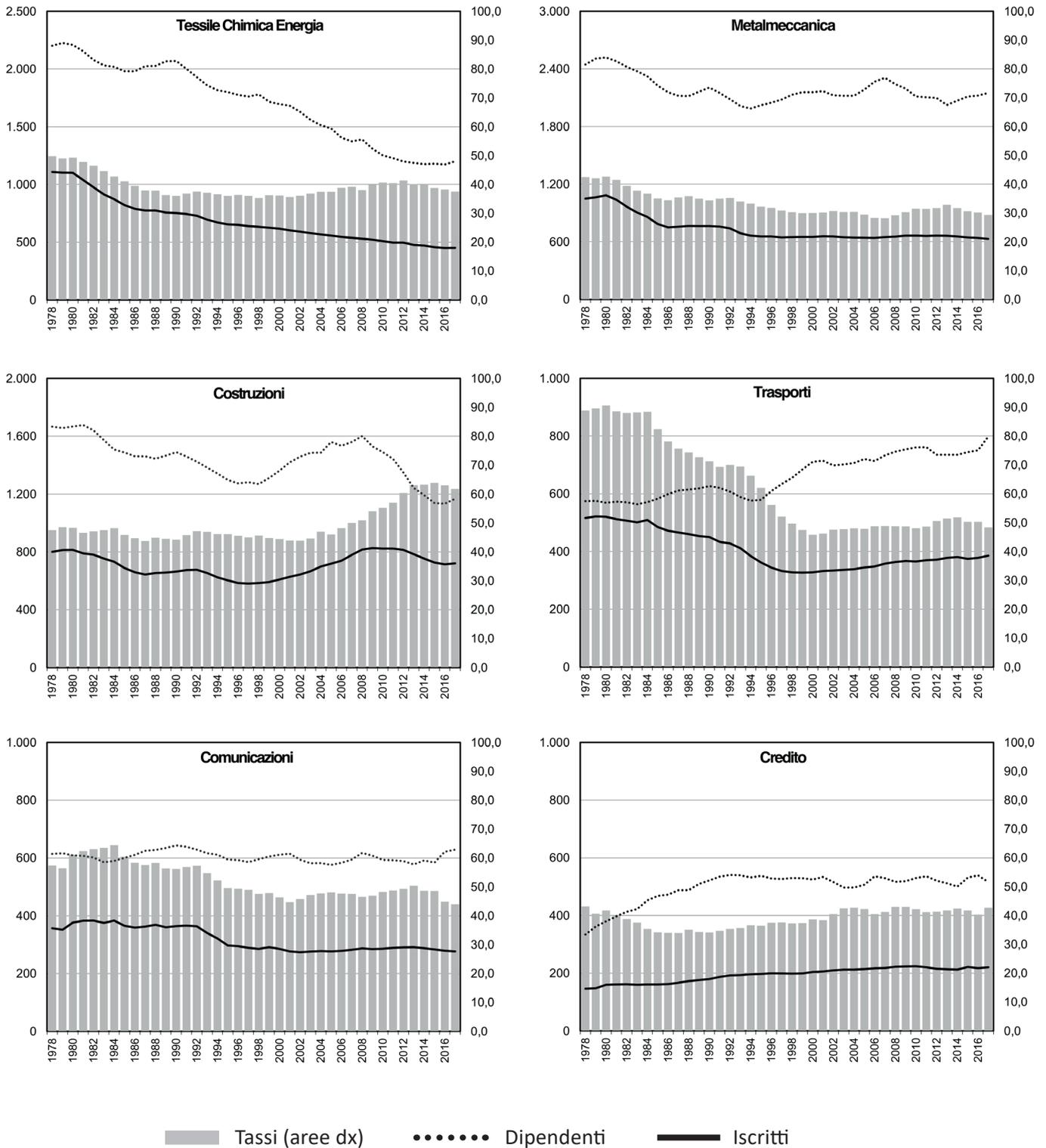
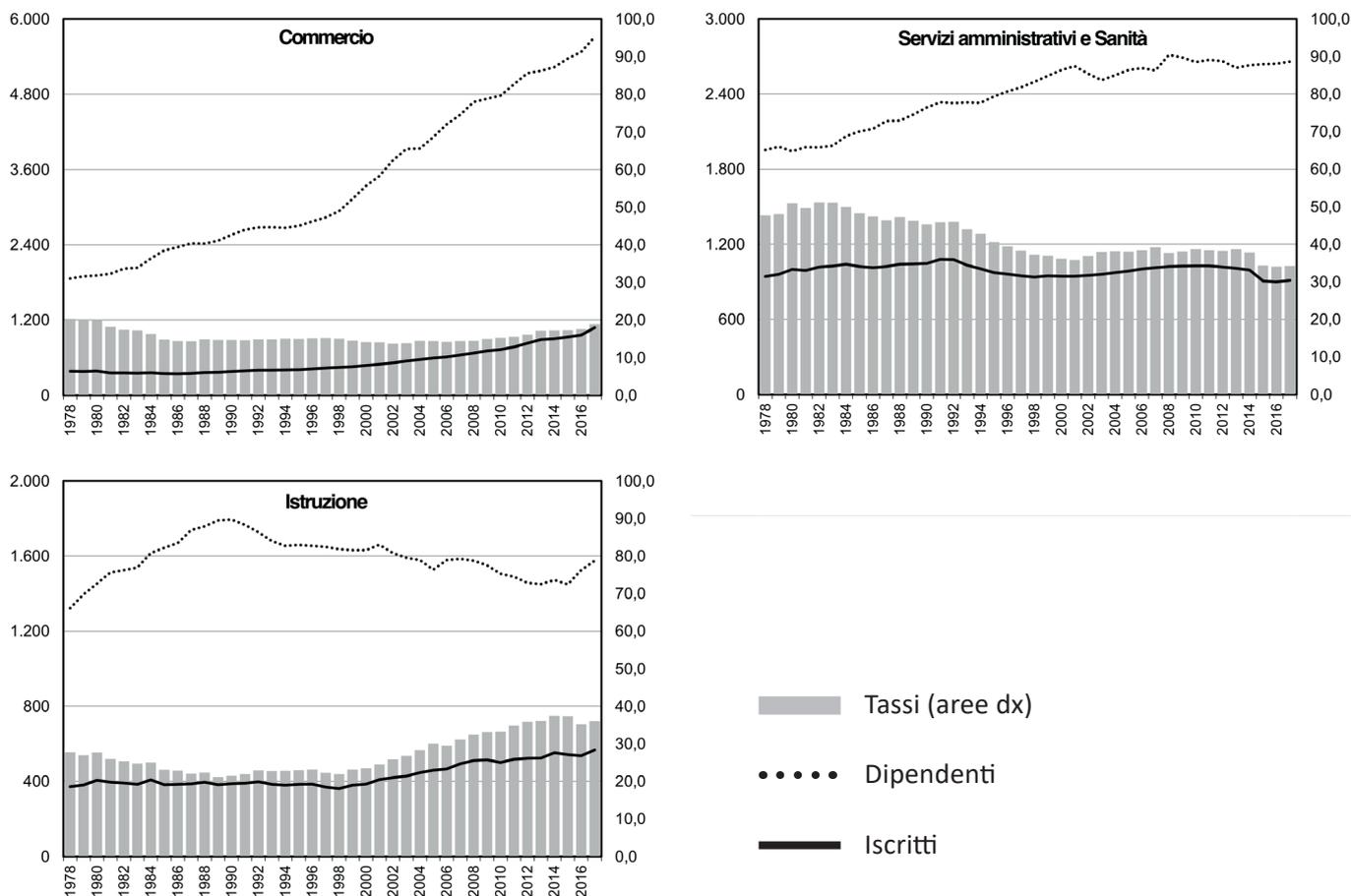


Figura 2 (continua)



Fonte: elaborazioni su dati Istat e Cgil, Cisl e Uil

ne nel settore, ma i tassi d'iscrizione si mantengono tutt'ora elevati (38% circa al 2017) e superiori a quelli che si riscontrano nell'altro importante segmento manifatturiero, quello della meccanica (29%).

Nel settore manifatturiero e nelle costruzioni, in sintesi, il tasso di adesione sindacale si rafforza con la crisi occupazionale. Diversamente, nel settore del commercio e del turismo la crescita (in valore assoluto) delle tessere sindacali è imputabile esclusivamente alla straordinaria espansione occupazionale conosciuta dal comparto: il numero di iscritti cresce solo

perché aumentano i lavoratori, ma la propensione all'adesione permane contenuta, con tassi d'iscrizione al sindacato confederale inferiori al 20%, seppure in lenta crescita.

Venendo ai settori del pubblico impiego<sup>6</sup>, è possibile osservare come i tassi di iscrizione nei servizi amministrativi e sanità e nell'istruzione si collochino su livelli medio alti (rispettivamente 34% e 36%). Tuttavia, tra i due comparti del pubblico impiego i trend risultano divergenti, con tassi d'iscrizione in crescita nell'istruzione e viceversa in progressiva contrazione

6 Le differenze nei trend occupazionali visualizzati al grafico 13 rispetto a quelli emergenti dalla figura 1 sono imputabili alle diverse fonti di riferimento, che adottano classificazioni dei dati parzialmente diverse. In particolare i dati Istat utilizzati nel grafico 13 per i comparti Servizi amministrativi e Sanità e Istruzione ricomprendono anche i dipendenti privati e contano tutte le tipologie contrattuali, compresi i contratti flessibili. I dati Istat inoltre, diversamente dal dato Aran, non comprendono le Forze armate.

nei servizi amministrativi e sanità. Addirittura nell'istruzione la quota di iscritti ai sindacati confederali raggiunge negli anni recenti (2014-2015) il proprio massimo mentre all'inverso nei servizi amministrativi e sanità i valori attuali si collocano sui livelli più bassi registrati dal comparto nel periodo di osservazione (1978-2017).

Ulteriori indicazioni per connotare l'adesione sindacale nel pubblico impiego sono desumibili da numerose indagini campionarie realizzate negli anni da chi scrive. Un'indicazione è ad esempio quella che riguarda la relazione tra adesione al sindacato e collocazione politica, che nel pubblico impiego – e nei servizi – sembra valere molto meno che negli altri settori. In queste aree occupazionali infatti il gap che separa elettori di destra e di sinistra in termini di propensione alla sindacalizzazione si riduce e gli occupati che votano a destra mostrano tassi di adesione al sindacato molto vicini a quelli medi di settore. Ancora, nel pubblico impiego, inversamente a ciò che si registra nel privato, le donne mostrano tassi di sindacalizzazione superiori a quelli dei colleghi maschi, in ragione della forte sindacalizzazione del personale docente, segmento in cui prevale la componente femminile. Ancora in riferimento alla combinazione settore-qualifica, emerge un'altra specificità del pubblico impiego, ovvero la sindacalizzazione delle qualifiche elevate – dirigenti e quadri – che si attesta su tassi molto elevati (attorno al 50%), due volte quelli che si riscontrano tra i dirigenti del settore privato.

Un'altra fonte informativa utile con riguardo a sindacato e pubblico impiego è quella riferita alle elezioni delle rappresentanze sindacali unitarie (RSU). Questo dato offre una misura dell'influenza sindacale diversa da quella relativa all'iscrizione e consente di misurare i rapporti tra sigle. Si osserva innanzitutto una partecipazione dei lavoratori sostenuta (tabella 4): ancora nel 2018 i dati di affluenza si pongono perfettamente in linea con quelli della prima tornata elettorale, anzi, seppur di poco, sono ancora più elevati (79,4%). Una partecipazione alle consultazioni per l'elezione delle rappresentanze sindacali unitarie così elevata testimonia il radicamento del sindacalismo nel pubblico impiego e il forte interesse dei lavoratori a scegliere la sigla e la persona chiamate a rappresentare le istanze che riguardano il proprio posto di lavoro.

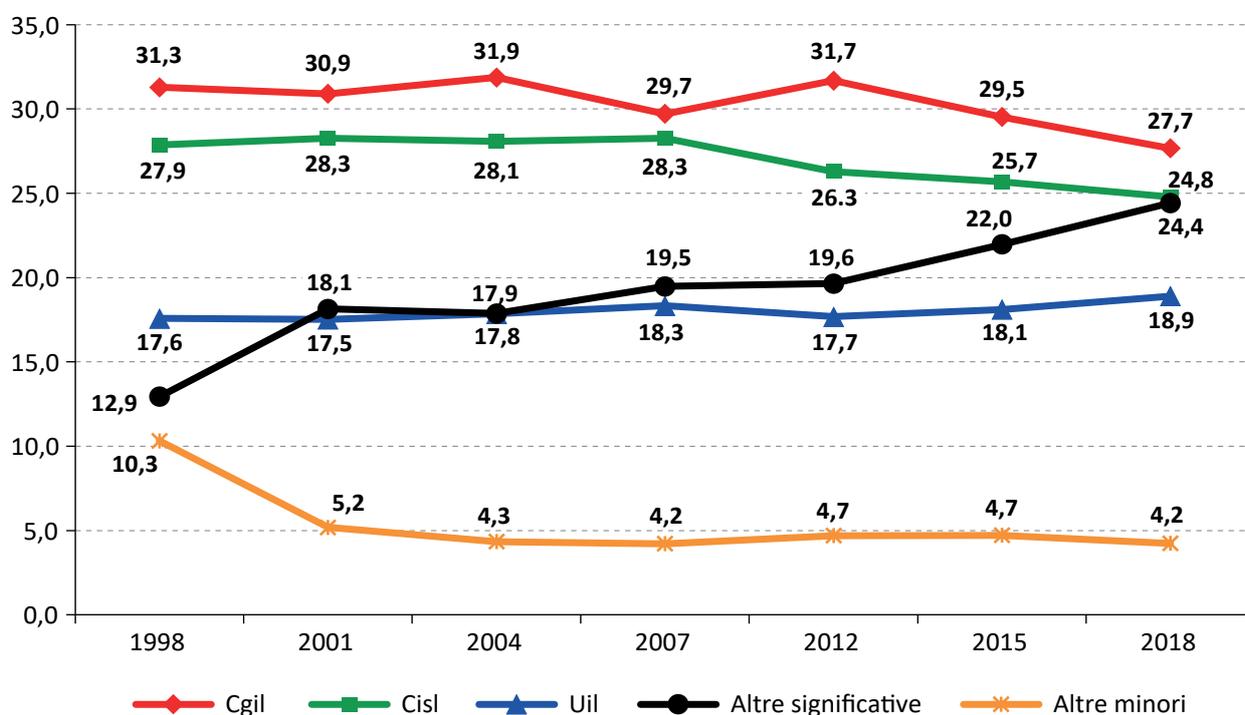
Per quanto riguarda la struttura delle preferenze, risulta confermato il netto primato del sindacato confederale, che nel 2018 raccoglie ancora il 71,3% dei consensi. Il raffronto intertemporale registra tuttavia due fasi ben distinte (grafico 13): la prima, fino al 2012, di sostanziale stabilità di consensi al sindacalismo confederale; la seconda fase, dal 2012 al 2018, connotata dalla crisi economica e dal blocco della contrattazione, vede un arretramento di Cgil, Cisl e Uil di cinque punti percentuali (con arretramenti significativi della Cgil e della Cisl) e un contemporaneo rafforzamento del sindacalismo autonomo, in particolare quello di maggiori dimensioni (Confasal, Cisa, Usb) capace di attrarre il 'voto strategico' (Cox 2005) degli elettori che non vogliono sprecare il proprio voto sce-

**Tabella 4**  
**Elezioni RSU nel pubblico impiego: tassi di affluenza e differenze intertemporali di breve e di lungo periodo, consultazioni 1998, 2001, 2004, 2007, 2012, 2015, 2018**

Comparti	Tassi di affluenza							Differenze	
	1998	2001	2004	2007	2012	2015	2018*	2018-2015	1998-2018
Funzioni centrali	84,9	85,2	86,8	85,8	85,6	82,9	84,4	1,5	-0,5
Funzioni locali	79,8	80,8	83,7	81,0	82,4	79,5	82,7	3,2	2,9
Sanità	73,6	72,0	74,7	72,4	72,1	70,0	74,4	4,4	0,8
Pcm	79,4	76,2	82,3	71,9	74,0	69,5	61,0	-8,5	-18,3
<b>Totale</b>	<b>78,7</b>	<b>78,4</b>	<b>80,8</b>	<b>78,6</b>	<b>78,7</b>	<b>76,2</b>	<b>79,4</b>	<b>3,2</b>	<b>0,7</b>

Fonte: elaborazioni su dati Aran (\*=nostra stima)

**Grafico 13**  
**Quota dei voti ottenuti dalle sigle sindacali, consultazioni 1998-2018**



Fonte: elaborazioni su dati Aran

gliendo le sigle che restano sotto la soglia di sbarramento del 5%.

I rapporti di forza tra sindacato confederale e sindacalismo autonomo mostrano poi differenze anche di rilievo tra i vari comparti e in generale è possibile notare come la quota media di consensi ottenuta da Cgil, Cisl e Uil nell'insieme del pubblico impiego sia trainata dal dato degli Enti locali, comparto dalle dimensioni occupazionali importanti (il 39% del totale) e fortemente orientato verso le sigle confederali, che raggiungono anche nel 2018 quasi l'82% dei consensi. Al lato opposto abbiamo il comparto della sanità, dove il sindacalismo confederale perde oltre dieci punti percentuali, attestandosi nel 2018 appena sopra il 66%, mentre quasi triplicano i sindacati sopra so-

glia, superando la barriera del 30% dei voti (tabella 5). Analogo fenomeno si osserva nel mondo della scuola (31% di autonomi sopra soglia) con in più un grave arretramento della Cgil che, per la prima volta, viene superata dalla Cisl.

La resilienza del sindacato del pubblico impiego emerge anche dal dato relativo alle deleghe sindacali (ovvero il numero di iscritti censiti da Aran<sup>7</sup>) realizzate nel pubblico impiego alla data delle elezioni delle rappresentanze sindacali unitarie. I dati sul voto e quelli sulle deleghe sindacali disegnano bacini di consenso diversi in termini di estensione: se il primo fenomeno interessa tre lavoratori su quattro, il secondo ne coinvolge uno su due. Se circoscriviamo il campo al solo sindacato confederale, possiamo apprezzare

7 Si precisa che i dati sulle deleghe di fonte Aran, diramati nell'ambito dell'informativa riferita al calcolo della rappresentatività, non coincidono pienamente con i dati di tesseramento già analizzati, né in termini di perimetro (i dati di tesseramento includono categorie e segmenti occupazionali non considerati dal dato Aran) né in termini di modalità di costruzione del dato (il dato Aran risponde infatti a una misurazione puntuale, a una data precisa, mentre il dato di tesseramento è riferito all'anno solare e tiene conto anche delle adesioni avviate o concluse in corso d'anno). Per questo complesso di motivi i dati sulle deleghe presentati in tabella 6 differiscono da quelli riportati nelle pagine precedenti.

**Tabella 5**  
**Elezioni RSU nel pubblico impiego: composizione percentuale dei voti ottenuti dalle sigle sindacali per comparto al 2018 e al 1998 e variazioni del peso relativo delle sigle 1998-2018**

Sigle	Comparti					
	Funzioni centrali	Funzioni locali	Sanità	Pcm	Totale	Istruzione e Ricerca
<b>Composizione % voti 2018</b>						
Cgil	22,1	27,9	23,2	6,7	27,7	21,4
Cisl	21,1	35,2	23,9	18,1	24,8	25,6
Uil	19,0	18,7	19,1	2,8	18,9	14,6
<i>Somma confederali</i>	<i>62,2</i>	<i>81,9</i>	<i>66,2</i>	<i>27,5</i>	<i>71,3</i>	<i>61,6</i>
Altre significative	36,6	11,6	30,2	72,5	24,4	31
Altre minori	1,3	6,5	3,6	0	4,2	7,3
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Composizione % voti 1998</b>						
Cgil	27,4	28,4	27,5	13,9	31,3	/
Cisl	23,8	35,7	31,3	37,5	27,9	/
Uil	17,4	17,2	18,3	1,6	17,6	/
<i>Somma confederali</i>	<i>68,6</i>	<i>81,3</i>	<i>77,1</i>	<i>53,0</i>	<i>76,7</i>	
Altre significative	19,4	8,8	13,2	47,0	12,9	/
Altre minori	11,9	10,0	9,7	0	10,3	/
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>/</b>
<b>Variazione % peso sigle sindacali '98-'18</b>						
Cgil	-5,3	-0,5	-4,3	-7,2	-3,6	/
Cisl	-2,7	-0,5	-7,4	-19,5	-3,1	/
Uil	1,5	1,5	0,8	1,2	1,3	/
<i>Somma confederali</i>	<i>-6,5</i>	<i>0,6</i>	<i>-10,9</i>	<i>-25,5</i>	<i>-5,4</i>	
Altre significative	17,1	2,8	17,0	25,5	11,5	/
Altre minori	-10,7	-3,5	-6,1	0	-6,1	/

Fonte: elaborazioni su dati Aran

come questo attore collettivo nel suo insieme disponga ancora oggi del consenso della maggioranza dei lavoratori (57,6%) e sia in grado di affiliarne uno su tre.

Tuttavia i dati mostrano ulteriori dinamiche. In vent'anni la diminuzione del numero di voti che ha interessato il pubblico impiego nel suo complesso (-16%) è imputabile alla contrazione occupazionale registrata nel settore, dal momento che i tassi di partecipazione elettorale si mantengono egualmente sostenuti rispetto al 1998. Più sostenuto è il calo delle deleghe (-22%, tabella 6). In entrambi i casi il calo ha

insistito esclusivamente sul sindacato confederale, in particolare negli anni della crisi, mentre il sindacalismo autonomo ha mantenuto intatta la sua forza, aumentando in modo significativo il proprio peso specifico che passa dal 25% delle deleghe complessive nel 1998 al 32,2% nel 2018. La flessione delle deleghe sembra insomma indicare una qualche disaffezione verso i sindacati confederali (meno deleghe e meno voti) che ancora non si manifesta in un esplicito distacco elettorale, quanto semmai in una opzione verso il sindacalismo autonomo.

**Tabella 6**  
**Voti ottenuti dalle sigle sindacali alle elezioni RSU del pubblico impiego, deleghe sindacali\* e tassi di variazione, anni 1998 e 2018**

Sigle	Voti RSU		Deleghe		Variazione % 1998-2018	
	1998	2018	1998	2018	Voti	Deleghe
Cgil	340.280	251.508	205.288	142.024	-26,1	-30,8
Cisl	303.107	225.214	219.199	133.832	-25,7	-38,9
Uil	191.179	171.861	113.890	102.139	-10,1	-10,3
<i>Somma confederali</i>	<i>834.566</i>	<i>648.583</i>	<i>538.377</i>	<i>377.995</i>	<i>-22,3</i>	<i>-29,8</i>
Altre sigle	252.957	260.597	179.990	179.435	3,0	-0,3
<b>Totale</b>	<b>1.087.523</b>	<b>909.180</b>	<b>718.367</b>	<b>557.430</b>	<b>-16</b>	<b>-22,4</b>

\* Per un corretto raffronto intertemporale i dati sulle deleghe del 1998, così come quelli sul voto riferiti alle consultazioni anteriori al 2012, sono stati allineati al perimetro di copertura contrattuale (in termini di comparti) del 2012. Nel tempo infatti si sono verificate numerose trasformazioni (scorpori, accorpamenti, ridefinizione dei confini). In particolare il dato sulle deleghe del 1998 qui considerato e tratto dal sito Aran comprende i comparti Enti locali, Sanità, Enti pubblici, Ministeri, così come definiti nel 1998.

Fonte: elaborazioni su dati Aran

## 5. Alcune conclusioni sulle logiche di azione del sindacalismo confederale

L'analisi condotta in questo lavoro conferma come la disintermediazione praticata dal Governo Renzi nell'ambito della riforma del lavoro pubblico abbia finito per rappresentare un mero elemento congiunturale. Lo stile impositivo del Governo Renzi si è infranto contro due fattori di contesto politico-istituzionale: il primo consiste nella volatilità degli umori dell'opinione pubblica, passata dal plebiscito delle elezioni europee del 2014 alla sonora sconfitta del referendum costituzionale, che costituisce un fattore rilevante in un ambito a elevata salienza politica come la riforma amministrativa; il secondo consiste nella frammentazione dell'iter dell'esercizio della delega contenuta nella legge n. 124 del 2015 (cd. Madia) che, allungando i tempi di attuazione della riforma, ha finito per esporre il Governo alla doppia bocciatura da parte di Corte Costituzionale ed elettori nel breve volgere di poche settimane a fine 2016. Al design della riforma Madia, inoltre, sono mancati gli elementi tipici che rendono sostenibili gli interventi per il cambiamento radicali mitigando l'impatto dei fattori di contesto avversi (Patashnik 2008). In primo luogo, mancavano le risorse a sostegno della riforma: da un lato, mancavano risorse da destinare alla modernizzazione dei servizi pubblici e ciò ha reso poco credibile la riforma agli occhi

degli interessi alternativi a quelli dei sindacati; dall'altro lato, a fronte dello stanziamento di risorse limitato per la ripresa della contrattazione, i sindacati hanno avuto vita facile nel dare priorità in agenda al ripristino del primato della legge sulla contrattazione. In secondo luogo, la previsione di misure di ulteriore precarizzazione della dirigenza nell'ambito della riforma del lavoro pubblico ha minato la coerenza della riforma, nonché rafforzato la coesione del fronte sindacale, poi abile a sfruttare la forzatura procedurale del governo Renzi nei confronti dell'intesa con le Regioni per bloccare l'iter della riforma.

Con riferimento alle strategie dei sindacati (Bach e Bordogna 2016), nella prima fase del ciclo di vita del governo Renzi essi hanno optato senza successo per la strategia di lobbying in Parlamento e di mobilitazione nelle piazze. A fronte delle risorse politiche di consenso di cui godeva il governo Renzi in quella fase per sostenere la propria strategia di disintermediazione, ai sindacati mancavano le risorse di potere strutturale e sociale necessarie per influenzare il corso della riforma in un contesto caratterizzato dai severi vincoli di finanza pubblica imposti dalle istituzioni europee e dalla montante protesta anti-establishment rivolta anche ai corpi intermedi. A questi fattori di indebolimento andava ad aggiungersi quello relativo al progressivo indebolimento delle relazioni tra sindacati e partiti di sinistra,

ormai ridotti a legami personali tra dirigenti sindacali e singoli parlamentari, peraltro poco influenti nell'ambito della svolta centripeta impressa da Renzi agli orientamenti programmatici del Partito Democratico. Come già accaduto in risposta alla svolta impositiva del quarto governo Berlusconi, anche in questa fase le strategie alternative alla contrattazione sono state perseguite con moderazione, prestando attenzione al mantenimento del profilo istituzionale che i sindacati del pubblico impiego hanno saputo consolidare a partire dalla crisi del sistema di partito dei primi anni Novanta.

Si tratta di un risultato in linea con quanto è stato rilevato da una indagine su un altro Paese caratterizzato da una *legacy* di concertazione come l'Irlanda (Bach e Stroleny 2013) in cui l'austerità imposta dalla crisi finanziaria ha focalizzato l'attenzione dei dirigenti sindacali sul mantenimento del ruolo istituzionale delle proprie organizzazioni. A governi guidati da leader di partiti privi di radicamento sociale manca la stabilità delle risorse politiche di consenso necessaria per guidare processi decisionali, come quello relativo alla riforma amministrativa, lungo un iter che si snoda in un assetto istituzionale particolarmente frammentato (Yesilkagit e De Vries 2004; Bordogna e Neri 2014). L'esito della disintermediazione non consiste, però, solo nel deficit di attuazione dei propri programmi di intervento, ma anche nelle potenziali ripercussioni negative in termini di efficacia dell'adozione di una strategia alternativa basata sul consenso degli attori sociali.

Quel che appare certo è che i sindacati del pubblico impiego hanno saputo adattarsi alla perdita di risorse di potere strutturale, sociale e politico spiegando una strategia di sapiente attendismo. Il successo registrato nella contrattazione sui contenuti delle misure di attuazione della riforma Madia non deve però distogliere l'attenzione dagli effetti di lungo periodo. L'ennesimo gap di attuazione di un nuovo ciclo di riforme amministrative, da un lato, non può che alimentare l'insoddisfazione diffusa per i servizi pubblici che priva i sindacati di potere sociale e li espone a ulteriori ondate di disintermediazione da parte di futuri governi intenti a cavalcare la protesta contro i corpi intermedi. Dall'altro lato, la contrazione del pubblico impiego e il suo invecchiamento, in un contesto in cui i vincoli di finanza pubblica non lasciano alternative alla moderazione salariale, rendono fragili le basi di potere organizzativo dei sindacati. In sostanza, in

un contesto di austerità permanente e di diffusa protesta anti-establishment, rimane aperto l'interrogativo su quanto a lungo la resilienza delle organizzazioni sindacali possa poggiare sulle sole risorse di potere istituzionale.

Va anche osservato che la tenuta della sindacalizzazione nel pubblico impiego si spiega non solo con le logiche di azione sindacale appena ricordate, ma anche con il peculiare 'sistema di offerta' che il sindacalismo italiano offre ai suoi iscritti, una sorta di versione in salsa nazionale del cosiddetto 'modello Ghent', tipico dei Paesi nord-europei. Sotto questo profilo il sindacalismo italiano dimostra una straordinaria capacità camaleontica di adattamento, anche in 'tempi difficili' e avversi come quelli attuali. Questo elemento di vitalità tuttavia si vede meglio solo quando ne vengono messe a fuoco alcune caratteristiche, non prive di elementi problematici. La prima riguarda la centralità del settore pubblico, come abbiamo visto, ma anche del più vasto settore terziario, facendo vedere come il sindacato italiano sia stato in grado di intercettare le trasformazioni dell'occupazione attraverso una revisione profonda ma implicita, ovvero mai dichiarata in modo strategico, del suo 'sistema di offerta', e nonostante uno iato evidente tra la retorica antica delle dichiarazioni ufficiali e una prassi quotidiana molto pragmatica. Potremmo dire che il sindacato "razzola bene anche se predica male" quello che fa.

Ma ci sono due altri fattori esplicativi della specificità italiana. Un ruolo importante viene dal pluralismo a competizione limitata tra Cgil, Cisl e Uil, che consente di diversificare i marchi e raccogliere i delusi di questa o quell'altra sigla. Sempre che la competizione sia limitata e controllata; siccome il sindacalismo italiano, a parte qualche momento di sbandamento pericoloso (come ad esempio nella scuola o alla Fiat), ha mantenuto la competizione entro confini ragionevoli, la divisione sindacale va interpretata non come un limite, ma come una risorsa. Un secondo elemento su cui attirare l'attenzione in sede di conclusione è il modello confederale e il suo originale 'sistema di offerta' (Carrieri e Feltrin 2016; Feltrin 2018): infatti, solo organizzazioni nazionali con forte guida centralizzata garantiscono sia la moderazione nelle strategie di contenimento delle politiche governative, sia strutture e società di servizi in grado di garantire la più ampia diffusione territoriale alle tutele individuali.

## Bibliografia

- Anderson K.M., Meyer T. (2003), Social Democracy, Unions, and Pension Politics in Germany and Sweden, *Journal of Public Policy*, 23, n.1, pp.23-54
- Aran (anni vari), Dati statistici <<https://bit.ly/2ZshFVI>>
- Bach S., Bordogna L. (eds.) (2016), *Public service management and employment relations in Europe. Emerging form the crisis*, London, Routledge
- Bach S., Bordogna L. (2011), Varieties of new public management or alternative models? The reform of public service employment relations in industrialized democracies, *The International Journal of Human Resource Management*, 22, n.11, pp.2281-2294
- Bach S., Stroleny A. (2013), Public service employment restructuring in the crisis in the UK and Ireland: Social partnership in retreat, *European Journal of Industrial Relations*, 19, n.4, pp.341-357
- Battini S. (2015), La riforma della pubblica amministrazione: le norme sul personale, *Giornale di diritto amministrativo*, n.5, pp.645-650
- Bellavista A. (2017), Gli infiniti tormenti del lavoro pubblico, *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, numero unico, pp.39-45
- Bordogna L. (2017), Il lavoro pubblico in Europa dopo la crisi. Una analisi comparata, in Dell'Aringa C. e Della Rocca G. (a cura di), *Lavoro pubblico fuori dal tunnel?*, Bologna, Il Mulino
- Bordogna L. (2008), Moral Hazard, Transaction Costs and the Reform of Public Service Employment Relations, *European Journal of Industrial Relations*, 14, n.4, pp.381-40
- Bordogna L., Neri S. (2014), Austerity Policies, Social Dialogue and Public Services in Italian Local Government, *Transfer*, 20, n.3, pp. 357-371
- Bordogna L., Pedersini R. (2013), Economic Crisis and the Politics of Public Service Employment Relations in Italy and France, *European Journal of Industrial Relations*, 19, n.4, pp. 325-340
- Carrieri M., Feltrin P. (2016), *Al bivio. Lavoro, sindacato e rappresentanza nell'Italia di oggi*, Roma, Donzelli
- Chiarini R. (2013), *La "riforma Brunetta" dalla concertazione sociale alla logica maggioritaria*, Napoli, Editoriale Scientifica
- Cox G. W. (2005), *I voti che contano. Il coordinamento strategico nei sistemi elettorali*, Bologna, Il Mulino
- Dell'Aringa C., Della Rocca G. (a cura di) (2017), *Lavoro pubblico fuori dal tunnel? Retribuzioni, produttività, organizzazione*, Bologna, Il Mulino
- Di Mascio F., Feltrin P., Natalini A. (2019), I sindacati del settore pubblico e la riforma Madia della pubblica amministrazione (2014-2016), *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 14, n.2, pp.213-246
- Di Salvo D. (2015), *Government Against Itself: Public Union Power and Its Consequences*, Oxford, Oxford University Press
- Faverin G., Feltrin P. (a cura di) (2017), *Fuori dal guado. Il lavoro pubblico alla prova delle riforme*, Milano, Egea
- Feltrin P. (2020), Partito e sindacato 'in convergente disaccordo', *Italianieuropei*, n.1, pp.57-71
- Feltrin P. (2019), Il contratto nazionale, *Una città*, n.261, pp.16-21
- Feltrin P. (2018), L'evoluzione del sistema di offerta dei sindacati italiani nel dopoguerra, *Poliarchie*, n.1, pp.107-138
- Feltrin P., Zan S. (2014), *Imprese e rappresentanza, Ruolo e funzioni delle associazioni imprenditoriali*, Roma, Carocci
- Flavin P., Hartney M.T. (2015), When Government Subsidizes Its Own: Collective Bargaining Laws as Agents of Political Mobilization, *American Journal of Political Science*, 59, n.4, pp.896-911
- Grødem A.S., Hippe J.M. (2018), Networking, lobbying and bargaining for pensions: trade union power in the Norwegian pension reform, *Journal of Public Policy*, n.39, pp.465-481
- Istat (vari anni), Rilevazione sulle forze di lavoro, Roma
- Kearney R.C. (2010), Public Sector Labor-Management Relations: Change or Status Quo?, *Review of Public Personnel Administration*, 30, n.1, pp.89-111
- Mattina L. (2018), I sindacati come agenti di socializzazione politica? Orientamenti ideologici e comportamenti di voto dei lavoratori sindacalizzati in Italia, *Quaderni di rassegna sindacale*, n.4, pp.117-148
- Moe T.M. (2006), Political Control and the Power of the Agent, *The Journal of Law, Economics and Organization*, 22, n.1, pp.1-29
- Patashnik E.M. (2008), *Reforms at Risk: What Happens After Major Policy Changes Are Enacted*, Princeton, Princeton University Press
- Piattoni S. (2016), Lo stile di policy del governo Renzi, *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n.1, pp.5-22

- Pizzorno A. (1977), Scambio politico e identità collettive nel conflitto di classe, in Crouch C., Pizzorno A., *Conflitti in Europa: lotte di classe, sindacati e Stato dopo il '68*, Milano, Etas Libri, pp.407-433
- Riccucci N. (2011), Public Sector Labor Relations Scholarship: Is There a "There," There?, *Public Administration Review*, 71, n.2, pp.203-209
- Sartori G. (1973), Il potere del lavoro nella società post-pacificata (un futuribile sindacale), *Rivista italiana di scienza politica*, n.1, pp.31-91
- Schludi M. (2005), *The Reform of Bismarckian Pension Systems*, Amsterdam, Amsterdam University Press
- Talamo V. (2018), Antefatti, luci ed ombre dei rinnovi contrattuali del pubblico impiego, *Giornale di diritto amministrativo*, n.3, pp.277-285
- Trampusch C. (2006), Industrial Relations and Welfare States. The Different Dynamics of Retrenchment in Germany and the Netherlands, *Journal of European Social Policy*, 16, n.2, pp.121-133
- Yesilkagit K., De Vries J. (2004), Reform Styles of Political and Administrative Elites in Majoritarian and Consensus Democracies. Public Management Reforms in New Zealand and the Netherlands, *Public Administration*, 82, n.4, pp.951-974
- 

## Paolo Feltrin

paolo.feltrin@gmail.com

Paolo Feltrin (1953) ha insegnato Scienza dell'Amministrazione e Metodologia della ricerca presso l'Università di Trieste. I suoi interessi di ricerca riguardano i sistemi elettorali e i comportamenti elettorali; le relazioni sindacali e le relazioni tra istituzioni e associazioni di rappresentanza degli interessi; le trasformazioni organizzative nelle associazioni di rappresentanza. Tra i suoi volumi più recenti: *Franco Cremonese. In un altro tempo, in un altro Veneto*, a cura di, Padova, Post Editori (2019); *Fuori dal guado: Il lavoro pubblico alla prova delle riforme*, con G. Faverin, 2017, Milano Egea (2017); *Il sindacato al bivio: Lavoro e rappresentanza nell'Italia di oggi*, con M. Carrieri, Roma, Donzelli (2016); *Imprese e rappresentanza*, con Stefano Zan, Roma, Carocci (2014); *Capire i risultati elettorali*, con D. Fabrizio, Roma, Carocci (2011).

# Contrattazione collettiva nel lavoro pubblico e concertazione sociale

## Stato dell'arte e prospettive

Pierluigi  
Mastrogiuseppe

Aran

Valerio Talamo

Dipartimento della Funzione pubblica,  
Presidenza del Consiglio dei Ministri

Nell'ultimo decennio la contrattazione collettiva nel settore pubblico è stata al centro di un moto di riforme che è apparso in grado di stravolgere gli stessi caratteri fondativi della privatizzazione degli anni Novanta. Analogamente, il sistema di relazioni sindacali, tanto nel settore pubblico che in quello privato, ha subito gli effetti di un rinnovato unilateralismo, solo in parte conseguenza della crisi finanziaria che ha colpito tutta l'Europa e che ha messo fortemente in discussione il modello di mediazione sociale che ha trovato il proprio punto più alto nella stagione della concertazione. Il saggio ricostruisce queste evoluzioni e prova a fornirne una spiegazione, anticipando nella parte finale qualche auspicabile sviluppo nel settore del pubblico impiego anche alla luce della complessa relazione intercorrente fra salari, contrattazione collettiva e produttività.

*In the last decade, collective bargaining in the public sector has been at the center of a reform dynamic capable of overturning the foundational characteristics of the "privatization" changes of the 1990s. Similarly, trade union relations, both in the public and private sectors, have been affected by renewed unilateralism, only partially as a consequence of the financial crisis that has hit Europe as a whole and which has strongly called into question the model of social mediation that found its highest point in the "concertation" period. This study describes these developments and tries to provide an explanation, anticipating, in the final part, some desirable improvements in public sector employment, bearing in mind the complex relationship between wages, collective bargaining and productivity.*

DOI: 10.1485/2532-8549-202001-3

### Citazione

Mastrogiuseppe P., Talamo V. (2020), Contrattazione collettiva nel lavoro pubblico e concertazione sociale. Stato dell'arte e prospettive, *Sinappsi*, X, n.1, pp.55-82

### Parole chiave

Contrattazione collettiva  
nella Pubblica amministrazione  
Retribuzioni nella Pubblica  
amministrazione  
Relazioni sindacali  
nella Pubblica amministrazione

### Key words

Collective bargaining  
in the public administration  
Wages in the public  
administration  
Trade union relations  
in the public administration

## 1. Introduzione

La contrattazione collettiva nel settore pubblico nell'ultimo decennio è stata al centro di un moto di riforme che, a un certo punto, sono apparse finanche in grado di stravolgere gli stessi caratteri fondativi della privatizzazione degli anni Novanta<sup>1</sup>.

A tale processo, che secondo alcuni Autori avrebbe potuto preludere a trasformazioni fondamentali o irreversibili (Katz 2013), ha tuttavia fatto seguito, nell'ultimo scorcio della scorsa legislatura, una nuova correzione di rotta. Il sistema è sembrato nuovamente riallinearsi sulla scorta di una tradizione partecipativa e contrattuale che per certi versi pare patrimonio acquisito del nostro ordinamento, con un complessivo effetto di normalizzazione che potrebbe far deporre per la natura meramente congiunturale della 'torsione pan-pubblicistica' avvenuta con la legislazione del periodo immediatamente precedente<sup>2</sup>.

Pare questa, tuttavia, una lettura fin troppo tranquillizzante che sembra ignorare che va mutando, in modo anche repentino, il contesto di riferimento in cui si ambientano le regole formalizzate e le prassi del lavoro pubblico che influenza il *modus agendi* degli esecutivi<sup>3</sup>. L'influsso della governance europea e lo stesso definitivo superamento del 'secolo breve' del pubblico impiego, quale ordinamento separato e soggetto all'esclusiva potestà degli Stati<sup>4</sup>, rende ormai permeabili gli ordinamenti nazionali agli effetti delle crisi economiche endogene ed esogene. Sembra di converso scomparsa la protezione strutturale di cui ha goduto il pubblico impiego come soggetto di diritto speciale. A sua volta l'assenza di un coerente (e rinnovato) assetto di politica dei redditi e di un accordo generale sugli assetti contrattuali, che oggi nel lavoro pubblico manca, può rendere instabili e aleatorie

le relazioni sindacali e meno formalizzato ed esigibile il potere di mediazione sociale delle organizzazioni sindacali, che ha conosciuto un drastico ridimensionamento dopo l'apoteosi dell'ultimo decennio del secolo. Infine, la stessa struttura della contrattazione collettiva, tuttora ordinata sul modello bipolare formalizzato nell'Accordo sulla politica dei redditi del 1993 (e ribadito con l'accordo disgiunto del 22 gennaio 2009), sembra richiedere qualche aggiustamento, quanto meno per verificare competenza e contenuti della contrattazione integrativa, sistematicamente sviata dagli obiettivi che normativamente le sono imposti, in particolare nella materia della retribuzione incentivante, in cui appare "refrattaria ad una cultura del merito e delle differenze retributive, basate su impegno e professionalità"<sup>5</sup>. Tale ineffettività suggerisce di interrogarsi sul ruolo che assume questo livello negoziale rispetto a un contratto nazionale del quale la contrattazione di secondo livello finisce sostanzialmente con il replicare i contenuti, quantomeno sul piano retributivo.

Anche nel settore privato, a partire dal primo decennio del nuovo secolo, è stato messo in discussione sia il ruolo del contratto nazionale sia la stessa concertazione sociale, che costituisce il portato di un'evoluzione geometrica del rapporto Governo-sindacati iniziata fin dagli anni Ottanta ma che viene progressivamente oscurata.

Nel settore privato, in particolare, la crisi del contratto collettivo si è manifestata *ab inizio* come crisi della bilateralità. Il CCNL è stato minato da clausole di uscita attraverso disposizioni che hanno espressamente facoltizzato il contratto di secondo livello a derogare a quello nazionale<sup>6</sup>. Ma sollecitazioni in questa direzione non derivano solamente dal dibattito inter-

1 Esposito *et al.* (2018). Si veda per esempio Natullo (2018) in larvato disaccordo con Carinci (2013). La riflessione sul tema è oltremodo ampia e articolata, *ex multis* Caruso (2019) e Boscati (2018).

2 Per esempio Zoppoli (2018).

3 Per questa lettura, cfr. l'analisi di Bordogna (2017).

4 La felice espressione si deve a Massimo D'Antona (1988) ed è contenuta nel suo ormai storico saggio *Lavoro pubblico e diritto del lavoro: la seconda privatizzazione del pubblico impiego nelle "Leggi Bassanini"*.

5 Dell'Aringa (2017, 143). Si veda sul punto con dovizia di argomentazione anche Lo Faro (2019) nonché Gasparrini e Mastrogioseppe (2017).

6 Cfr. l'art.8 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, che ha previsto contratti territoriali in grado di derogare anche *in pejus* al CCNL oltreché alla legge, sebbene nel rispetto dei 'principi generali'. Per l'analisi di questa disposizione, fra gli altri, Maresca (2012, 16). Clausole di uscita o di apertura erano state previste anche dall'Accordo triangolare del 22 gennaio 2009, che permettevano ai contratti aziendali o territoriali di derogare ai CCNL di categoria – anche in via sperimentale e temporanea – a singoli istituti economici o normativi definiti nel contratto nazionale "per consentire il raggiungimento

no, incalzato dalla sponda confindustriale<sup>7</sup>, ma dallo stesso contesto europeo. Una lettura estrema sembra convergere verso l'obiettivo della ricollocazione del baricentro della contrattazione sul versante aziendale e locale, in quanto si ritiene il nostro sistema di determinazione delle retribuzioni troppo rigido e poco in grado di far fronte agli shock macroeconomici (Dell'A- ringa 2017, 136; OECD 2015).

Nel settore pubblico, invece, la crisi del contratto collettivo ha assunto i caratteri della rilegificazione e della ricentralizzazione (ri)affermati principalmente, attraverso il decreto legislativo n. 150 del 2009.

Si ritiene, in questo scritto, che la riforma del 2009 non abbia comportato il superamento della privatizzazione nel suo *acquis* fondamentale. Anche dopo il (momentaneo) cambio di rotta dettato dalla riforma Brunetta (D.Lgs. n. 150/2009), non viene restaurato l'apparato di diritto amministrativo autoritativo, con i connessi poteri di supremazia gerarchica, né tantomeno rivive la preminente specialità del rapporto. Il rapporto di lavoro rimane disciplinato dal diritto comune e di esso continua a conoscere il giudice ordinario a fronte dell'esercizio dei poteri privatizzati eser-

citati dal datore di lavoro, che si estendono in tutta l'area della microrganizzazione. Non vi è dunque nuova specialità del rapporto ma, semmai, paiono più accentuate rispetto al 1993 le differenziazioni fra i due settori<sup>8</sup>.

Tuttavia non pare possa revocarsi in dubbio che proprio tali differenziazioni hanno reso visibile e quasi formalizzata l'esistenza di tratti distintivi fra settore pubblico e privato. Per il primo le diversificazioni regolative sono in parte necessitate dal particolare humus, anche costituzionale, in cui si colloca il lavoro pubblico e solo in parte appaiono collegate a precise opzioni di politica del diritto<sup>9</sup>. La riforma del 2009 ha comunque interrotto il trend di unificazione pubblico-privato iniziato nel 1993, che già aveva dovuto subire le divaricazioni dalla legislazione lavoristica resa espressamente non direttamente applicabile al lavoro pubblico a partire dalla legge n. 30 del 2003 e dal successivo decreto legislativo n. 276 del 2003 (Mairnardi 2006).

Più in particolare, la riduzione degli spazi negoziali, incisi da esplicite espropriazioni ovvero circondati da limiti o 'paletti' vari, la valorizzazione dei poteri

---

di specifiche intese per governare, direttamente nel territorio o in azienda, situazioni di crisi o per favorire lo sviluppo economico ed occupazionale". A tale accordo proprio per queste ragioni non aderì la CGIL, che peraltro accettò una tale clausola nell'ambito del successivo Accordo interconfederale del 28 giugno del 2011, in cui, tuttavia, la possibilità di derogare viene fortemente attenuata, essendo consentita esclusivamente nei limiti di quanto previsto dallo stesso CCNL, che riassume, per tal guisa, la regia del sistema negoziale.

7 Cfr., per es., l'intervista del neo-presidente di Confindustria, Carlo Bonomi, al *Corriere della Sera* del 4 maggio 2020.

8 Il dibattito su questa tematica è ricchissimo fin dagli albori della privatizzazione e oltre. Si vedano Rusciano e Zoppoli (1999). Riguardano, invece, gli assetti attuali le penetranti osservazioni di Natullo (2018, 17) che pure non avalla l'idea che la decretazione 'Brunetta' abbia ricostituito una 'specialità' del rapporto di lavoro pubblico rispetto al lavoro subordinato nell'impresa, ma semmai abbia consolidato la "permanente e pervasiva specialità della disciplina del lavoro e delle relazioni sindacali... che resta un 'ibrido' di assai complessa regolazione e, soprattutto, gestione". A sua volta Caruso (2019, 25 ss.) conviene sulla continuità dei principi basilari pubblico-privato con riferimento ai *cinque* grandi principi identificativi che rimangono 'tetragoni' e non vengono quindi intaccati dalle riforme che si succedono nel tempo (contrattualizzazione del rapporto di lavoro; gestione del personale attraverso atti datoriali di natura privatistica; separazione tra atti di indirizzo politico e di gestione; competenza della contrattazione collettiva nella determinazione dei trattamenti economico-normativi dei dipendenti pubblici e giurisdizione dell'AGO su tutti gli aspetti del rapporto di lavoro). Si veda ancora *passim* Boscati (2018).

9 Già lucidamente Massimo D'Antona avvertiva come l'emancipazione dal diritto speciale non si risolve nella totale delegificazione e nella mera estensione del diritto del lavoro comune alle pubbliche amministrazioni, ma richieda, in alcuni campi più di altri, di essere accompagnata da una ricca produzione di regole ad hoc anche fortemente innovative, rispetto a quelle che vigono nel settore privato. Non vi è quindi alcuna contraddizione fra privatizzazione e produzione di ulteriori norme, perché queste garantiscono "che gli istituti fondamentali del diritto del lavoro comune operino senza distorsioni nelle condizioni specifiche delle pubbliche amministrazioni, che agiscono come datori di lavoro attraverso il diritto privato ma in assenza di mercato, senza i fini di lucro e senza il vincolo della missione pubblica in funzione della quale sono state costituite". Per cui è proprio l'emancipazione dal diritto speciale del soggetto pubblico e la riduzione della Pubblica amministrazione a una posizione formalmente paritaria di parte datoriale a sollecitare la produzione di regimi differenziati e regole ad hoc. D'Antona (2000).

unilateral-pubblicistici anche nella sfera contrattuale (oltre che più comprensibilmente in quella gestionale e organizzativa) la restaurazione senza eccezioni della superiorità gerarchica della fonte legale su quella contrattuale, insieme a una larvata ricentralizzazione dell'apparato organizzativo (per esempio attraverso la minuta regolazione procedurale in tema di valutazione), hanno senz'altro messo in crisi alcuni postulati delle due privatizzazioni, imponendo la costituzione di microsistemi regolativi operanti solo per il lavoro pubblico.

La curvatura pan-legislativa della riforma, in ogni caso, come già rammentato, è stata in buona parte ridotta dai successivi interventi normativi del 2017 (cd. riforma Madia), che hanno rilegittimato la contrattazione collettiva quale 'motore' del sistema di regolazione del lavoro pubblico, recuperando quasi totalmente i contenuti della doppia privatizzazione del 1993 e del 1998 incisi dalla riforma Brunetta.

Nella trattazione che segue si cercherà di verificare lo stato di salute della contrattazione collettiva e delle relazioni sindacali del lavoro pubblico, ricostruendo le recenti evoluzioni normative caratterizzate dalla descritta torsione e dal successivo *revirement* rispetto agli assetti delineati negli anni Novanta (par. 2). In questo contesto si proverà a rileggere la parabola della concertazione sociale, che ha avuto vita gloriosa ma effimera e pare attualmente in fase recessiva (par. 3) e ci si domanderà se l'eclissi della concertazione e la modificazione delle relazioni Governo-sindacati, in parte comuni a vari Stati europei nel tempo della crisi dei debiti sovrani, costituisca una trasformazione fondamentale o meramente congiunturale (par. 4). Successivamente, si svolgeranno alcune considerazioni sulle relazioni fra salari e contrattazione colletti-

va, a livello complessivo e a livello decentrato, dove la contrattazione integrativa è apparsa a un certo punto la maggior indiziata di un'accelerazione retributiva senza corrispondenze nel settore privato e per di più sostanzialmente scollegata da quegli incrementi di efficienza e produttività cui la stessa dovrebbe fisiologicamente essere preposta (par. 5). Dopo aver descritto le ulteriori evoluzioni fino all'attualità (par. 6), nella parte finale di questo scritto si proverà ad anticipare qualche sviluppo possibile o auspicabile in questo tormentato settore, in cui il cantiere della riforma è fisiologicamente o patologicamente sempre aperto (par. 7).

## 2. Il ruolo del contratto collettivo: dalla privatizzazione spinta alla rilegittimazione del 2009

Come noto la privatizzazione del 1993 ha reso possibile la tendenziale esportazione delle regole del diritto privato al rapporto di lavoro presso le pubbliche amministrazioni, al netto di alcune categorie che hanno conservato la propria regolamentazione speciale, continuando ad essere regolate dai propri ordinamenti di settore<sup>10</sup>. Con la 'seconda privatizzazione' del 1997-1998, il diritto privato risale la stessa sfera organizzativa, tagliata in due dalla legge, e investe la micro o bassa organizzazione che opera sotto la soglia strutturale degli atti fondamentali di organizzazione<sup>11</sup>. Gli atti organizzativi sussunti nell'area privatizzata rimangono l'effetto di scelte unilaterali dell'amministrazione, titolare originaria del potere per la realizzazione dell'interesse pubblico, ferma restando l'impossibilità, sancita ex lege, dei contratti gestionali con cui il datore di lavoro procedimentalizza e autolimita propri poteri di auto-organizzazione<sup>12</sup>. In queste materie, tuttavia,

10 Categorie ad ordinamento pubblicistico ex art.3 D.Lgs. n. 165/2001.

11 Atti in regime pubblicistico che vanno dalle linee fondamentali di organizzazione degli uffici ai modi di conferimento della titolarità degli stessi, agli atti propedeutici e connessi alla provvista di personale, agli altri atti di determinazione politica non privatizzati (artt. 2, comma 1, e 4 del decreto legislativo n. 165 del 2001).

12 Si tratta di una precisa scelta di politica del diritto sottesa dal legislatore, giacché ciò che è consentito al privato viene impedito dal legislatore del pubblico impiego in "un'ottica di convenienza" per evitare che "il riconoscimento dei diritti di partecipazione consenta agli organi preposti di dismettere o riallocare il potere di organizzazione e soprattutto di gestione delle risorse umane di cui sono titolari" (Ales 208, 50-54). Scelta di politica del diritto, a bene vedere, di segno opposto a quella auspicata, con l'inevitabile ottimismo della volontà, da chi all'epoca della privatizzazione riteneva che dovesse spettare "alle autonome determinazioni di quegli organi che assumono le vesti di parte datoriale definire, in ragione dell'impostazione che si ritenga più conveniente in punto di relazioni sindacali se (...) coinvolgere le organizzazioni sindacali, fino a concludere con essere veri e propri accordi" (Orsi Battaglini e Corpaci 1999, 1070).

vengono ammesse forme di partecipazione sindacale “anche sugli atti interni di organizzazione aventi effetto sul rapporto di lavoro”, con un’ingerenza molto forte sulla sfera gestionale che, nel caso di una dirigenza poco avveduta o irresponsabile, può evolvere in vere e proprie derive consociative deresponsabilizzanti.

L’idea del secondo legislatore è quella di esportare al settore pubblico il microcosmo regolativo privatistico, sulla scorta delle teorie del *New Public Management* che avrebbe dovuto procurare condizioni simili a quelle che operano nelle imprese, eliminando la specificità del Governo come datore di lavoro pubblico<sup>13</sup>. Il mantra della flessibilità organizzativa privatistica quale veicolo di buon andamento era stato del resto indirettamente ribadito dalla sentenza della Corte Costituzionale 25 luglio 1996, n. 313, apripista della seconda privatizzazione<sup>14</sup>. In questa sentenza è chiara la distinzione dell’apparato dell’organizzazione da quello del lavoro. Solo il primo è assoggettabile allo zoccolo duro pubblicistico, mentre il secondo (che ricomprende anche gli strumenti della gestione del rapporto), è parificato a quello privato e definito tramite tecniche e regole giuridiche di diritto comune che escludono ogni ipotesi di funzionalizzazione. Il travaso di paradigmi di gestione manageriale e aziendalista, infatti, in questo modello rende l’interesse pubblico ‘neutro’ rispetto a ogni singolo atto della gestione.

La tendenziale aziendalizzazione dell’amministrazione pubblica serve anche a far risaltare le differenze alle quali devono corrispondere diversi assetti gestionali.

Uno dei propositi della ‘seconda privatizzazione’ è il superamento dell’arroccamento organizzativo nello Stato centrale e l’avallo del modello multipolare e policentrico sostenuto dalla legge n. 59 del 1997 (cd.

legge Bassanini sul federalismo amministrativo, da cui la ‘seconda privatizzazione’ ricava la sua delega). La riforma del lavoro si intreccia con quella dello Stato, investendo la stessa relazione fra cittadini e istituzioni, sostenendo le istanze di decentramento, autonomia e flessibilità organizzativa delle pubbliche amministrazioni, sacrificate sull’altare delle esigenze di rigore economico all’epoca del varo del decreto legislativo n. 29 del 1993<sup>15</sup>.

In questo contesto, il contratto collettivo pareva lo strumento più idoneo a declinare la dimensione plurale delle pubbliche amministrazioni, facendo emergere le differenziazioni in via ordinaria e assumendo naturale centralità quale fattore ordinante di tutto il sistema. In questo modello, anzi, il contratto collettivo, con il potere di disapplicazione delle disposizioni legali sul rapporto di lavoro *medio tempore* intervenute fra un contratto e l’altro, assume le funzioni di strumento di delegificazione organica e a regime, con un ruolo sussidiario rispetto alla stessa legge che fuoriesce dal tradizionale sistema gerarchico.

Questo è il sistema regolativo che viene in buona parte messo in discussione dalla successiva riforma del 2009.

Il decreto legislativo n. 150 del 2009 marginalizza il ruolo del contratto collettivo e ricentralizza e rilegifica, costituendo un punto di catalisi del sistema di relazioni sindacali. La *rilegificazione* è infatti il contrario della delegificazione effettuata a regime con i contratti collettivi e la *ricentralizzazione* è il contrario del modello plurale, policentrico e diversificato che è uno degli elementi fondativi della ‘seconda privatizzazione’.

Il contratto collettivo ne esce svuotato. Con la riaffermazione del primato intangibile della legge viene nei fatti esautorata la norma sulla disapplicazione. Questa, dopo la correzione opera quale eccezione,

13 In realtà è ricorrente in letteratura l’opinione che “l’adozione ingenua di istituzioni e pratiche proprie del settore privato (abbia) generato effetti inattesi se non controproducenti piuttosto che un miglioramento della qualità e dell’efficienza” (Bordogna 2017, 57). L’attuazione del modello è stata in effetti parziale, scontando un effetto complessivo di debolezza della politica, interessata a scambiare consenso elettorale contro concessioni ai dipendenti pubblici e ai loro rappresentanti e ha realizzato effetti insignificanti anche sotto il profilo della *performance related pay*, perché la tensione verso il perseguimento di aspetti ‘statici’, come equità, uguaglianza e imparzialità, ha prevalso sulla realizzazione degli obiettivi di efficienza e di efficacia (Dell’Aringa 2017, 141). Si tratta di considerazioni oramai ricorrenti nella letteratura in materia anche in lingua inglese a cui, senza pretesa di completezza, si rimanda: si vedano, per esempio, Bach e Bordogna (2011), Moe (2006), nonché, di recente, Di Mascio e Natalini (2018).

14 Su cui è il commento, fra gli altri, di Falcone (1997), Pinelli (1996), Gragnoli (1997) e Ales (1996).

15 M. D’Antona (2001) e, soprattutto, Id. (1998).

in quanto il contratto per delegificare ha bisogno di un'autorizzazione esplicita resa, caso per caso, dalla stessa legge. Per cui, mentre prima il silenzio della legge abilitava il contratto, ora lo stesso silenzio lo espropria(va) in via definitiva, tranne i casi (residuali per definizione) in cui la stessa legge si fosse auto-qualificata 'a termine', esponendosi alla successiva disapplicazione.

Restaurata la rigida relazione gerarchica, il contratto viene inficiato anche nel ruolo di autorità salariale unica. Innanzitutto in materia di trattamento accessorio del personale. Ex lege la maggior parte delle risorse destinate alla retribuzione accessoria viene destinata alla produttività individuale e, sempre per legge, deve essere distribuita in misura disuguale per fasce di merito.

Il presupposto che ispira questo intervento è duplice. Da un lato si afferma una generale sfiducia nel metodo contrattuale quale fattore propulsivo di produttività e merito. La contrattazione di secondo livello diviene, a sua volta, la maggiore indiziata di un'accelerazione retributiva sconosciuta al settore privato, con l'aggravante di una distribuzione delle risorse ugualitaria e senza connessione con la premialità<sup>16</sup>. Vi era, dall'altra parte, il tentativo di riqualificare la dirigenza pubblica, blindandone le prerogative rispetto a ogni ipotesi di sconfinamento e cogestione sindacale<sup>17</sup>.

Sotto il primo profilo, si impedisce forzatamente che la contrattazione integrativa individui risorse esigue per la premialità individuale, vincolandola a tal fine a utilizzare la quota 'prevalente' delle risorse destinate alla retribuzione accessoria. Una tale individuazione apparve da subito complessa per la prassi della contrattazione collettiva di congelare quote di retribuzione accessoria in voci stipendiali a carattere fisso e continuativo, a volte pensionabili e comunque difficilmente distraibili – attraverso un atto di autori-

tà – dalla destinazione prevista dai contratti collettivi. Inoltre, attraverso la distribuzione forzata per fasce di merito, si voleva impedire – sempre ex lege – che le risorse residue fossero erogate a pioggia (anzi, come è stato ironicamente evidenziato, 'a pioggerellina', proprio perché divenute esigue a seguito della distribuzione della parte principale in indennità fisse e continuative, fatalmente drenate rispetto agli obiettivi della produttività (Ricci e Di Noia 2017, 26).

Sotto il secondo profilo vengono ridotti gli spazi negoziali e lo stesso perimetro della partecipazione sindacale. Ciò accade nella materia dell'organizzazione del lavoro, che costituisce essenza delle prerogative dirigenziali. Esclusa *apertis verbis* dal nuovo testo dell'art. 40, comma 1, del decreto legislativo n. 165 del 2001 ogni forma di contrattazione collettiva in materia, sulla stessa viene permessa solo l'informazione, vale a dire la forma meno intrusiva di partecipazione sindacale.

Altre disposizioni facoltizzano ex lege la parte pubblica ad agire unilateralmente, nei casi di necessità e urgenza e stallo delle trattative, anche nelle materie retributive, sia al livello nazionale che in quello decentrato (artt. 47-bis e 40, comma 3-ter, del decreto legislativo n. 165 del 2001).

Quindi la crisi della bipolarità del settore privato, nel settore pubblico, dove il collegamento negoziale è garantito dalla legge, diviene crisi del ruolo del contratto collettivo, svuotato dei compiti che la doppia privatizzazione degli anni Novanta gli aveva consegnato.

Il ritrovato unilateralismo diventa un neocentralismo capace di restaurare l'ombra della gerarchia sulle relazioni sindacali, perché il governo del lavoro sembra repentinamente spostarsi da un modello consensuale e cooperativo ad un altro latamente impositivo.

16 Talamo (2009) soprattutto pp. 507-522 e 535 e ss.

17 Cfr., per esempio, Romei (2019, 216) che mette in primo piano l'obiettivo di "rivitalizzare le prerogative datoriali dell'amministrazione-datore di lavoro che si ritenevano, a torto o a ragione, menomate da una contrattazione giudicata, sempre a torto o a ragione (ma più a ragione che a torto), straripante, e che, a onor del vero, aveva fino allora offerto prove a dir poco deludenti". Vedi inoltre Cassese (2013, 41 ss.) e Natullo (2018, 19). D'altra parte, nonostante gli obiettivi perseguiti, il dirigente dopo la riforma Brunetta non risulta certo maggiormente autonomo, perché l'invadenza della legge condiziona con norme-provvedimento sia il potere organizzativo che quello gestionale-unilaterale. Il legislatore, inoltre, definisce unilateralmente buona parte delle determinazioni organizzative che avrebbero dovuto essere riservate alla potestà datoriale e codifica tanti e tali doveri di comportamento che rimane annacquata e quasi invisibile la stessa responsabilità di risultato, che si confonde con una più generale e spuria responsabilità da inadempimento (ve ne è descritto un campionario in Battini (2016, 5).

Le vicende successive sono note. La crisi economica degli anni 2009-2012 bloccherà la disseminazione dei contenuti della riforma, privando il sistema del suo motore, perché la contrattazione collettiva sarà normativamente inibita per oltre un quinquennio, fino alla sentenza con cui la Corte Costituzionale giudicherà illegittima l'ennesima proroga del blocco contrattuale in quanto lesivo dell'articolo 39 della Costituzione, che garantisce alle coalizioni sindacali di regolare mediante contratti collettivi le condizioni di lavoro ed i trattamenti retributivi dei propri rappresentati (par. 6).

### 3. Dalla concertazione alla disintermediazione

#### *L'epoca aurea della concertazione.*

#### *Dagli anni Ottanta al Patto di Natale*

Se ci si sposta sul macro terreno delle relazioni sindacali, non pare che miglior sorte abbia vissuto la concertazione, vale a dire quella modalità procedimentalizzata di associazione dei soggetti sociali alla formazione delle decisioni del Governo in materia sociale ed economica e finalizzata a realizzare quello che Ezio Tarantelli e Alessandro Pizzorno chiamavano alternativamente scambio politico o patto neocorporativo,

definizioni in verità fortemente evocative ma singolarmente capaci di coagulare dissenso sul metodo<sup>18</sup>.

I primi esempi di triangolazione risalgono agli anni Ottanta, con il Protocollo Spadolini del 1981 e il Lodo Scotti del 1983, ma le prove generali della concertazione falliscono con l'Accordo di San Valentino del 1984, in cui la triangolazione è monca per la mancata adesione della CGIL<sup>19</sup>.

Il punto più alto della concertazione è universalmente riconosciuto nell'accordo sulla politica dei redditi del 23 luglio 1993. Sull'onda lunga di quella che venne definita la *Magna Charta* della concertazione<sup>20</sup>, nuove prove di triangolazione si ebbero con il governo Dini in materia previdenziale (accordo raggiunto l'8 maggio 1995, che tuttavia diviene bilaterale perché mutilato dalla defezione di Confindustria<sup>21</sup>), poi con l'accordo Prodi del 24 settembre 1996, tutto centrato sul mercato del lavoro e che si traduceva in una sorta di pre-negoziazione di contenuti prevalentemente legislativi (e in parte trasfusi nel c.d. Pacchetto Treu) e, successivamente, con il Patto di Natale del 23 dicembre 1997, ultimo atto – dagli effetti tutto sommato deludenti – prima della progressiva eclissi della concertazione.

- 
- 18 Pizzorno (1977) e Tarantelli (1986, *passim*). Lo "scambio politico" in effetti evoca scenari di tipo consociativo ed è tuttora alla base delle usuali critiche alla concertazione, accusata di svolgere compiti di governo, in quanto espropria le prerogative istituzionali del Parlamento. Singolarmente questa critica fu anche di Enrico Berlinguer, ai tempi del Patto di San Valentino (su cui *infra*), che accusava la concertazione di un vero sovvertimento della Costituzione materiale, perché le parti sociali non avrebbero legittimamente potuto trattare direttamente con il Governo, arrogandosi il ruolo di partiti e opposizioni e scavalcando il Parlamento depositario della sovranità e della legittimità. (Carniti (2019, 188-195), Benvenuto (2020, 115) e Leo Tronti, *Il decreto di San Valentino e la stagione della concertazione*, dattiloscritto). Questa critica ricorrente è contenuta, con dovizia di argomentazioni, nel Libro Bianco sul lavoro di Maroni del 2001 (su cui *infra*) e in vari Autori fra cui, lucidamente, Rossi (1998). D'altra parte, la concertazione sociale presuppone l'esistenza di un sindacato autonomo dai partiti e dalle istituzioni di Governo, un sindacato, cioè, che scioglie del tutto la 'cinghia di trasmissione' e diviene soggetto delle scelte dello Stato e non oggetto di quelle, perché è la stessa triangolazione del conflitto industriale che lo trasforma in soggetto pieno e autonomo della politica economica. Per cui non pare possibile, attraverso il riferimento al 'neocorporativismo' un accostamento neanche parziale con le vicende del Ventennio fascista in cui il regime rendeva Stato il Sindacato, tenendo così sotto controllo la conflittualità sociale (cfr. Cassese (2016, 18).
- 19 L'accordo del 14 febbraio 1984 venne recepito in un decreto-legge e, proprio per la mancata firma della CGIL, la maggiore confederazione italiana in termini di iscritti, Gino Giugni lo poté definire una 'riforma senza accordo'. Gino Giugni ricorda peraltro come l'anomalia della formazione del consenso delle parti fu successivamente sanata dall'Accordo interconfederale sul costo del lavoro e delle relazioni industriali dell'8 maggio 1986, nel quale le parti constateranno, a posteriori: "che il nuovo sistema (dell'accordo del 14 febbraio 1984) si è consensualmente definito" (Giugni 2003, 47).
- 20 Telecom Italia (1998), *Il protocollo del 1993*, a cura dell'Ufficio Studi e Relazioni internazionali Telecom in cui si vedano, fra gli altri, i contributi di A. Accornero, *Protocollo delle regole e cultura della concertazione*, G. Giugni, *Concertazione e contrattazione, i primi quattro anni del Protocollo* e M. Biagi, *Oltre il Protocollo di luglio (e l'accordo per il lavoro di settembre): "concertare la concertazione" per un programma di legislatura*.
- 21 Accordo preceduto peraltro dal Protocollo Mastella del 2 dicembre 2004, con cui, sulla forte spinta sindacale, si stralciarono dalla legge finanziaria in corso di discussione le disposizioni che anticipavano le basi per la futura legge sulle pensioni.

Nel frattempo i rapporti fra le principali Confederazioni sindacali si erano stracciati e ricomposti, senza tuttavia giungere a ricostituire quella federazione unitaria costituita nel luglio 1972 e franata, poco più di dieci anni dopo, sotto le macerie del Patto di San Valentino nel 1984<sup>22</sup>.

Questo florilegio di accordi di concertazione, tuttavia, pare direttamente collegato a una partita specifica. Da una parte, il rientro dall'inflazione, con il superamento della spirale inflazionistica caratterizzata dal moto perpetuo di rincorsa fra prezzi e salari, che postulava un intervento sulla scala mobile che appariva improvvido definire per via unilaterale, dato il forte valore iconico assunto dalla stessa. Dall'altra, il tentativo di impedire politiche monetaristiche di carattere restrittivo, basate sulla svalutazione o sulla diminuzione dell'emissione di moneta, quella 'corda del boia' che causava ulteriore disoccupazione per la difficoltà delle imprese di accedere al credito<sup>23</sup>. Si trattava comunque di una dinamica tutta interna alle necessità della disinflazione, per disinnescare gli effetti perversi della scala mobile attraverso la sua predeterminazione concertata.

Così con il Lodo Scotti viene ridotto il valore del punto unico di contingenza<sup>24</sup>, con il Patto di San Valentino sono eliminati quattro scatti di scala mobile, con un effetto di immediato raffreddamento dell'inflazione<sup>25</sup>. La scala mobile, già disdetta da Confin-

dustria, viene eliminata del tutto dall'Accordo Amato del 1992 con la sofferta adesione anche della CGIL. L'Accordo del 1992 conteneva l'impegno alla riforma della struttura contrattuale e assumeva come priorità politica la tutela del potere d'acquisto del salario. Spiana quindi la strada al Protocollo (Ciampi-Giugni) sulla politica dei redditi e dell'occupazione del 23 luglio 1993, che istituzionalizza la concertazione sociale tripartita per la determinazione dei tassi di inflazione, prevedendo due incontri annuali, in primavera e autunno, e affida alla contrattazione il compito di anticipare biennialmente l'inflazione programmata (salvo la verifica dello scarto fra inflazione programmata ed effettiva che avrebbe potuto dar luogo alla corresponsione di un conguaglio ex post). Il contratto recupera il ruolo pieno di autorità salariale (dal quale prima veniva in buona parte espropriato, visto il carattere automatico degli scatti della scala mobile) mentre il sindacato, attraverso il coinvolgimento nella predeterminazione del tasso di inflazione programmata, viene coinvolto nel governo della politica economica.

Come è stato efficacemente osservato, l'organizzazione sindacale fuoriesce dal tradizionale meccanismo rivendicativo-conflittuale, per essere inserita nei meccanismi di designazione politica, non limitandosi alla mera difesa dei redditi del lavoro dipendente, ma cooperando alla distribuzione dei redditi fra i fattori della produzione (Ghera 2000).

22 Le vicende sono ricordate in dettaglio da alcuni protagonisti come Carniti (2019, 165-216), Benvenuto (2020, 113 ss.), ma anche da Luca Tarantelli (2013, 179-222), in cui ricostruisce anche la figura umana e la vicenda che coinvolse Ezio Tarantelli fino al tragico epilogo. L'idea sottesa al Patto di San Valentino era quella, postulata da Ezio Tarantelli, della predeterminazione dell'inflazione, in ragione della quale andavano stabiliti prima (*e non dopo*) gli scatti di contingenza e la loro distribuzione nel corso dell'anno. Questa anticipazione avrebbe assicurato un immediato raffreddamento dell'inflazione, perché i prezzi non sarebbero potuti crescere più dell'inflazione programmata e, anzi, anche meno per l'incremento atteso della produttività del lavoro (da cui derivava la forte valorizzazione del livello aziendale territoriale). La scelta del Patto di San Valentino, di sospendere quattro scatti di contingenza ebbe strascichi clamorosi, con la scelta del PCI dello scontro aperto in Parlamento e nel Paese. Dall'ostruzionismo in Parlamento (a volte creativo e pittoresco come quello di Napoleone Colajanni che spense la luce nella sala durante la discussione in Commissione Bilancio per far cessare la seduta), alla riunione dei settecentomila autoconvocati comunisti della CGIL a Piazza San Giovanni (formalmente non convocati dalla Confederazione, per evitare la rottura irreparabile con la parte socialista della CGIL che aveva votato a favore dell'accordo), alla raccolta delle firme per referendum popolare del 9 e 10 giugno 1985 (in cui il 54,3% degli elettori decise di respingere la richiesta di abrogazione del decreto), alla remissione del decreto-legge alla Corte Costituzionale che tuttavia lo giudicò legittimo (sentenza 6 febbraio 1985, n. 34). Intanto vicende drammatiche si intrecciavano con questi avvenimenti: l'atroce omicidio di Ezio Tarantelli il 27 marzo 1985 e, prima ancora, la morte improvvisa di Enrico Berlinguer per un ictus durante un comizio l'11 giugno 1984.

23 Spiega bene il meccanismo Tronti in *Il decreto di San Valentino...*, *op. cit.*

24 Punto unico derivante dagli accordi Lama-Agnelli del 1975, che unificarono il punto di contingenza al livello più alto, in luogo di quello differenziato per qualifiche.

25 Che in poco più di tre anni, dal 1984 al 1987, passa dall'11,5% al 5,3%.

Il Protocollo del 1993, da tale prospettiva, realizza il disegno di Ezio Tarantelli, mirante a fare del sindacato un soggetto pieno della politica economica, non più dipendente da una linea esogena<sup>26</sup>. In un modello pienamente realizzato, la concertazione si presenta come un vero e proprio scambio multiplo, in cui la parte pubblica ottiene un consenso alle proprie politiche (in quel caso, complessivamente, a una politica di moderazione salariale) e in cambio delega o condivide la propria autorità originaria con le organizzazioni sociali. A tale scambio può quindi fare riscontro, a valle, una fase di legislazione negoziata in cui i sindacati assumono le vesti di legislatori privati con lo spostamento (ovviamente non formale) della sede di produzione delle regole legali.

### *La seconda fase: l'eclissi della concertazione (2000-2012)*

Esaurita questa funzione della concertazione, collegata alla moderazione salariale e al raffreddamento dell'inflazione, se ne assiste a un lento ma inesorabile declino che viene formalizzato a partire dalla prima stagione del centro-destra. Il Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia, presentato dal Ministro Maroni nell'ottobre del 2001, contiene una vera e propria dichiarazione di guerra nei confronti dei metodi concertativi, che avrebbero "svolto compiti di governo ben al di là degli obiettivi (...) di un corretto rapporto fra le parti" favorendone "un uso eccessivo (...) distorto e viziato" in materie "spesso di esclusiva competenza del Governo".

Sembra peraltro che queste critiche non colgano nel segno. La concertazione è null'altro che un metodo per governare nel consenso e semmai il problema che può porsi riguarda la diversa e delicata problematica relativa alla verifica dei meccanismi della rappresentanza di interessi. Perché, ovviamente, se alcuni interessi particolari hanno accesso e legittimazione nei confronti dei circuiti della rappresentanza politica generale, vi è il rischio di una sottorappresentazione o di una mancata rappresentazione di altri interessi,

che rischiano di rimanere esclusi dai meccanismi fattuali di formazione dell'indirizzo politico. Ciò pone un grave problema di asimmetria rappresentativa fra le categorie che hanno accesso privilegiato alla rappresentazione dei propri interessi rispetto a coloro che ne rimangono esclusi, fra cui i disoccupati, i lavoratori atipici o precari, le giovani generazioni, gli utenti, le piccole imprese, destinatari passivi dei provvedimenti generali (Abbrescia 2007).

Ad ogni modo, in coerenza con il programma contenuto nel Libro Bianco, la concertazione sociale dell'ultimo decennio viene riportata a un dialogo sociale dalle tinte molto più sfumate, a una forma di consultazione in cui 'si parla con tutti' ma 'si decide con chi ci sta' che prelude alla pratica, se non alla teorizzazione, della disintermediazione, vale a dire all'emarginazione dei rituali concertativi tipici della mediazione sociale con i rappresentanti delle parti sociali (Di Mascio *et al.* 2017; Zoppoli 2018, 409).

Ma andiamo con ordine. Nella prima stagione del centro-destra (Sacconi-Berlusconi) la concertazione viene tentata ma non produce accordi (quantomeno nei settori del Welfare e dell'occupazione).

Con l'ultima stagione del centro-destra si raggiunge un ulteriore accordo di concertazione, il 22 gennaio 2009, applicato al lavoro pubblico con l'Intesa del 30 aprile 2009, attraverso il quale vengono aggiornati alcuni contenuti dell'Accordo del 23 luglio 1993<sup>28</sup>. Si tratta però di un accordo disgiunto, in quanto non sottoscritto dalla CGIL e questa circostanza ne diminuisce l'impatto. Non è un caso, quindi, che alla fine del periodo di sperimentazione quadriennale previsto, lo stesso accordo non sia stato riproposto.

L'esperienza della concertazione, aperta nel 1992, sembra quindi già esaurita meno di dieci anni dopo, anche perché i successivi accordi triangolari, quando vengono raggiunti, sono sempre separati e quindi deboli, come nel caso del Patto per l'Italia del 5 luglio 2002, che minava (sebbene in via minima e sperimentale nonché transitoria) l'intangibilità di una norma iconica come l'art. 18 dello Statuto del

26 Il programma di Tarantelli era quello di annunciare anno per anno l'obiettivo di inflazione programmata e in relazione a questo 'predeterminare' il numero di scatti di contingenza e la loro distribuzione nel corso dell'anno (Carniti 2019, 136). Ovviamente nell'Accordo di luglio, eliminata la scala mobile, il compito della stessa viene assunto dalla contrattazione biennale.

28 Pur senza abbandonare la politica salariale di anticipo, l'inflazione programmata viene sostituita con l'inflazione attesa misurata a partire dall'IPCA europeo.

lavoratori, singolarmente in grado di favorire divisioni<sup>29</sup>.

Da questo periodo in poi il Governo comincia a giocare d'anticipo, predisponendo una batteria di norme e disegni legge sui quali sentire dopo e non prima le organizzazioni sociali (Chiarini 2013).

Da un modello concertativo si passa a uno neo-liberista, in cui il dialogo con gli attori sociali regredisce a una funzione meramente consultiva e in cui il sistema di protezione sociale viene riscritto in via unilaterale nel segno del primato dell'economia e della liberalizzazione del mercato del lavoro, che accentua gli elementi di flessibilizzazione (dalla legge Biagi del 2003 alla legge Fornero del 2012, al Jobs Act del 2015).

Né la situazione cambia nella fase ancora successiva, caratterizzata dalle pressanti emergenze economico-finanziarie, in cui diviene sempre più palese e quasi ostentata l'estromissione del sindacato dalle sedi decisionali. Nel primo scorcio della scorsa legislatura, infine, si afferma una sempre più accentuata disintermediazione, per esempio in tema di bonus per il personale insegnante ovvero con l'erogazione diretta degli 80 euro predisposti dal Governo Renzi<sup>30</sup>.

Quindi, mentre da una parte il contratto nazionale viene minato nel suo ruolo di fattore ordinante, di strumento di delegificazione a regime e di autorità salariale, dall'altro il sindacato viene progressivamente espropriato dal ruolo, faticosamente acquisito, di gestore delle politiche sociali e del lavoro.

In particolare, con esclusivo riferimento al lavoro

pubblico, l'attività bilaterale Governo-sindacati riesce a conseguire periodicamente intese dalla scarsa effettività, dal Memorandum per la riforma della Pubblica amministrazione del 19 gennaio 2007, sottoscritto dal Ministro Nicolais, dai contenuti ambiziosi ma destinati a rimanere in buona parte ineffettivi<sup>31</sup>, all'accordo (separato per la mancata firma della CGIL) raggiunto da Brunetta il 4 febbraio 2011 per sospendere gli effetti dell'art. 19 del decreto legislativo n. 150 del 2009, che imponeva la draconiana distribuzione delle risorse per produttività per fasce di merito, o, ancora, all'Intesa raggiunta il 4 maggio 2012 dal Ministro Patroni Griffi con le organizzazioni sindacali e gli enti territoriali, anch'essa in larga parte rimasta inattuata, presupponendo una legge-delega mai varata dal Governo<sup>32</sup>.

Sul versante dell'allocazione delle risorse contrattuali, invece, ogni rinnovo viene preceduto da trattative sindacali per la definizione di un quantum sempre più sganciato dai riferimenti macroeconomici dell'Accordo del 23 luglio<sup>33</sup>. Queste trattative generano tavoli paralleli e informali che determinano uno slittamento dei tavoli decisionali sulla scorta di un'evidente ricentralizzazione politica, che permette la ricomparsa dei Ministri nelle vesti di decisori fondamentali "tutti tesi al rattoppo delle decisioni da inserire in legge finanziaria" (Carrieri 2009, 36). La prassi informale sostituisce quella ufficiale e confina l'Aran a una funzione di mera redistribuzione delle risorse, definite sulla base di una contrattazione ancora tutta politica e centralizzata.

29 La norma statutaria veniva sospesa nel caso in cui, in seguito alle nuove assunzioni, le aziende superassero i 15 dipendenti, soglia per l'applicazione della tutela reintegratoria. Per l'estensione dell'applicazione dell'art. 18 *Stat. Lav.*, indipendentemente dal numero degli occupati in azienda, venne indetto un referendum, convocato il 15 e 16 giugno 2003, che non raggiunse il *quorum* necessario.

30 Il cosiddetto Bonus Renzi, previsto dall'art. 1, commi 12-13 e 15, della legge n. 190 del 2014 è stato poi sostituito nell'ambito della manovra di bilancio nell'anno 2000.

31 Memorandum d'Intesa su lavoro pubblico e riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, con cui si assumono una serie di impegni in tema di relazioni sindacali, stabilizzazione di lavoratori precari, mobilità, accesso alla dirigenza, valutazione. Di tali impegni, sostanzialmente solo la stabilizzazione confluì in successivi provvedimenti normativi.

32 L'accordo ribadisce la centralità del contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, prevede un riordino normativo dei licenziamenti disciplinari, una razionalizzazione dei sistemi di valutazione e premiali improntati a una minore rigidità e un intervento sulla dirigenza nel segno del conferimento di una maggiore autonomia rispetto all'organo di indirizzo politico.

33 *Accordo del 4 febbraio 2002* (propedeutico al rinnovo relativo al biennio contrattuale 2002-2003); *Accordo del 27 maggio 2005* (biennio 2004-05); *Accordi del 6 aprile e del 29 maggio 2007* (biennio 2006-2007); *Accordo 30 ottobre 2008* (biennio 2008-2009). Si rinvia al riguardo a Talamo (2009, 511 ss.).

#### 4. Una congiuntura o una trasformazione definitiva?

Alla luce degli sviluppi descritti possiamo provare a rispondere alla domanda che ci si è posti in premessa, se cioè si fosse di fronte a una trasformazione momentanea o definitiva del nostro sistema di relazioni sindacali.

Alla prima lettura porta naturalmente la valutazione degli effetti indotti alla doppia crisi finanziaria degli anni 2008-2009 e 2011-2012 (la cosiddetta crisi dello *spread*).

Le misure normative che ne sono conseguite, perlopiù comuni all'area Euro e soprattutto (ma non solo) nei Paesi maggiormente interessati dalla crisi, sono state principalmente finalizzate a congelare o rallentare la dinamica retributiva del pubblico impiego e a ridurre i livelli occupazionali, intervenendo soprattutto sul tasso di sostituzione dei dipendenti cessati attraverso il blocco, totale o parziale, del *turn over*<sup>34</sup>.

Questi interventi sono stati realizzati in Italia, come si è chiarito nel paragrafo che precede, sostanzialmente senza il coinvolgimento del sindacato.

Tale estromissione *prima facie* potrebbe essere considerata un effetto connaturato alle urgenze connesse al controllo del debito pubblico. È una considerazione per certi versi lapalissiana che, in momenti di crisi economica, tanto più pressanti sono le pressioni esterne, tanto più i Governi ricercano la celerità dell'unilateralità e sono poco propensi a sopportare i costi anche organizzativi della mediazione sociale: all'*efficienza della negoziazione* preferiscono l'*efficacia dell'atto unilaterale*.

Ma questa spiegazione appare riduttiva e parziale.

A parte la circostanza che nella gestione della crisi nei vari Paesi dell'Europa occidentale vi sono state anche significative eccezioni alla pratica dell'uni-

lateralità (Bordogna 2017, 40 ss.) – per cui non può dirsi che l'allontanamento del sindacato dai tavoli sia un effetto collaterale inevitabile delle stagioni di austerità – per rimanere nel contesto nazionale, proprio nell'occasione della stagione più intensa della concertazione si operò in modo affatto diverso e anzi antitetico.

Negli anni Novanta era in atto una crisi finanziaria caratterizzata da alti tassi di recessione, deficit e inflazione galoppante, che richiese misure eccezionali<sup>35</sup>. Ma allorché occorre operare sul piano della politica dei redditi, con la sterilizzazione dei meccanismi di indicizzazione individuale e collettiva, la scelta del Governo fu quella di un intenso coinvolgimento delle parti sociali dal quale scaturì il commentato Patto triangolare di politica dei redditi del 1993.

Si trattava invero di un traguardo che richiese la confluenza di vari fattori concomitanti, su cui pesavano anche le pregresse esperienze fra cui la vertenza sulla scala mobile, elemento di forte valenza simbolica, su cui – come già ricordato – pochi anni prima, nell'occasione del decreto Craxi, che trasformava in legge il Patto di San Valentino (14 febbraio 1984), si era frantumata l'unità sindacale. Nondimeno, anche in conseguenza della crisi dei partiti storici (fortemente delegittimati dalla stagione di tangentopoli) si ritenne che la concertazione potesse operare da strumento in grado di garantire stabilità sociale a fronte di misure di particolare rigore sul piano economico e finanziario. Per cui proprio la debolezza dell'Esecutivo concorse in quell'occasione come stimolo per ricercare fonti di legittimazione ulteriori rispetto a quella parlamentare e in grado di garantire coesione sociale, stabilità ed effettività alle proprie politiche.

Quindi, la spiegazione all'emarginazione del ruolo sindacale non può solamente risiedere nell'esistenza

34 Si vedano i dati elaborati dalla Corte dei conti che, nell'arco di tempo più interessato dalla crisi (anni 2010-14), con riferimento alla spesa per redditi da lavoro dipendente, verifica una contrazione che va dal -23,2% della Grecia, al -16,1% del Portogallo, al -8% della Spagna, al -3,6% dell'Irlanda, al -5,1% dell'Italia (Corte dei conti 2016, 28 ss.). Dati più aggiornati sono in FPA Data Insight (2019), che nel *Rapporto sul pubblico impiego* elabora i dati di conto annuale fino al 2017 e quantifica complessivamente in 193 mila le unità di personale perse dalle pubbliche amministrazioni nell'ultimo decennio (-5,6%) e in 7,5 i miliardi risparmiati a regime (ma il DEF 2019 stima una spesa aggiuntiva per i rinnovi contrattuali 2016-18 di circa 5 miliardi (+3,1%) destinata a incrementarsi ulteriormente nel 2020).

35 Dalla uscita dallo SME, al prelievo forzoso sui conti correnti bancari, a una moratoria quinquennale della contrattazione collettiva del pubblico impiego, a una legge finanziaria *monstre*, all'aumento dell'età pensionabile e contributiva, all'introduzione del ticket sanitario e alla tassa sul medico di famiglia, al prestito in ECU richiesto alla Unione europea e concesso a condizione che venissero messe sotto controllo una serie di voci strutturali di spesa, a partire da sanità, previdenza sociale e pubblico impiego.

di una crisi economico-finanziaria, perché proprio questa potrebbe suggerire, come nei fatti è già accaduto, di coinvolgere gli attori sociali per cogestirne gli effetti.

Più confacente, ma solo in parte, sembra poter essere la spiegazione ideologica, vale a dire il carattere più o meno autoritario dei Governi. Come si è mostrato nella trattazione che precede, il coinvolgimento del sindacato è stato progressivamente degradato a una funzione meramente consultiva a partire dalle stagioni governative del centro-destra. I governi hanno adottato politiche neoconservatrici e neoliberaliste naturalmente meno propense a provocare un coinvolgimento delle organizzazioni sociali nelle decisioni di politica economica e sociale, considerando anzi una tale eventualità come un'invasione delle prerogative di Governo e Parlamento.

Tuttavia, come si è ricordato (v. nota 18), questa fu anche l'opinione di Enrico Berlinguer. Inoltre, rimanendo al pubblico impiego, le prime misure unilaterali, con il blocco, per esempio, della contrattazione collettiva, risalgono al 2010. Annunciate da un Governo di centro-destra attraverso il decreto-legge n. 78 del 2010, sono state reiterate da altri tre governi espressione di maggioranze diverse<sup>36</sup>. Quindi la scelta dell'unilateralità non necessariamente viene definita dal colore politico del Governo in carica.

Probabilmente una risposta definitiva alla domanda che ci siamo posti al momento non è possibile. Occorre tuttavia convenire su una serie di dati.

Il primo, già ricordato, riguarda il processo di trasformazione della configurazione tradizionale del pubblico impiego. Questo ha ad oggi operato in un contesto sostanzialmente chiuso e lasciato all'esclusivo potere regolatorio degli Stati e impermeabile all'esterno. Questo processo in Italia non a caso coincide

con la lunga stagione del diritto amministrativo, solo scalfita, a partire dagli anni Settanta, dall'integrazione eteronoma della contrattazione collettiva fra le fonti di regolazione del rapporto di lavoro. Questo modello chiuso, arroccato nello Stato centrale, sotto la spinta della governance europea e della crisi, ormai può dirsi superato anche sul piano giuridico formale.

Il lavoro pubblico non appare più impermeabile alle pressioni esterne. Sul proscenio si presentano nuove entità, semi immateriali, come i mercati finanziari, e nuovi attori come Banca centrale europea, Comunità europea, Fondo monetario internazionale. Di fronte a queste istanze, in momenti di particolare delicatezza sul versante finanziario, i Governi si sentono più spinti a rispondere alle sollecitazioni che derivano da tali soggetti piuttosto che a ricercare il consenso delle organizzazioni sociali (Bordogna 2017, *passim*).

In secondo luogo, l'oscuramento della concertazione è un dato di fatto ma che non può certo considerarsi stabile e definitivo. La concertazione non è un processo costituzionalmente necessitato<sup>37</sup> e nemmeno può essere immaginato come un movimento carsico, vale a dire come un elemento immanente e proprio dell'evoluzione del sistema di relazioni industriali. Sicuramente essa risponde a un arricchimento 'politeista' e plurale della sfera politica, permettendo il coinvolgimento nelle scelte sociali di platee di soggetti più ampie rispetto a quelle uscite dal voto. Da questo punto di vista, anzi, la concertazione può integrare, nella società complessa, il normale rapporto di legittimazione elettorale e non è un caso che i Governi nell'epoca post-fordista vi ricorrano a ondate, perlopiù al fine di acquisire un consenso integrativo a quello parlamentare. Ma, appunto, vi ricorrono secondo criteri di convenienza, per esempio per ge-

36 Cfr. art. 9, commi 1 e 17, *primo periodo*, del decreto-legge n. 78 del 2010, (Governo Berlusconi); art. 16, comma 1, *lettera b*), del decreto-legge n. 98 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 111 del 2011 (Governo Monti); art. 1, comma 453, della legge n. 147 del 2013 (Governo Letta); art. 1, comma 254, della legge n. 190 del 2014 (Governo Renzi).

37 Corte cost., sentenza 6-7 febbraio 1985, n. 34, in cui fra l'altro "si dubita che i fenomeni così ricostruiti (si trattava del Patto di San Valentino, ndr), pur non contrastando con la Costituzione, rientrino nel quadro tipizzato dall'art. 39, dal momento che le organizzazioni sindacali non sono in tal campo separate dagli organi statali di governo, bensì cooperanti con essi. Ne segue, in ogni caso, che gli interessi pubblici e i fini sociali coinvolti da tali trattative debbono poter venire perseguiti e soddisfatti dalla legge, quand'anche l'accordo fra il Governo e le parti sociali non sia raggiungibile (...). Diversamente, infatti, ne sarebbe alterata la vigente forma di governo; mentre la contrattazione collettiva ne risulterebbe, in difetto dell'ordinamento sindacale previsto dall'art. 39, ancora più estesa e garantita che in base all'inattuato quarto comma dell'articolo stesso".

stire fenomeni di patologia economica, come è avvenuto negli anni Novanta. Solo in questa ottica quindi i Governi torneranno a ricorrervi, se e in quanto ne avvertiranno i benefici quale strumento per garantire la governabilità, per mediare i conflitti, per garantire la coesione sociale e l'effettività delle scelte e delle politiche. Al contrario, invece, allorché un Governo riterà di poter farne a meno, procedendo per via unilaterale e autoritaria anziché negoziata, ovvero attraverso mere procedure di consultazione, continuerà a farlo, indipendentemente dal colore politico<sup>38</sup>.

Probabilmente nelle scelte dei Governi di non farvi ricorso hanno influito anche fattori collegati al minor peso sindacale in termini di radicamento sociale e alla complessiva delegittimazione che ha colpito in modo generalizzato tutti i soggetti organizzati della democrazia rappresentativa. Vale a dire la percezione che un rapporto collaterale troppo intenso possa addirittura generare perdita di consenso. È questo per altri versi un riflesso della perdita di *potere strutturale* del sindacato (fortemente compresso dalla riduzione della spesa pubblica) e *sociale* (correlato al supporto offerto dall'opinione pubblica alle rivendicazioni sindacali)<sup>39</sup>.

## 5. Le tendenze cicliche della dinamica salariale

La storia, tratteggiata nei precedenti paragrafi, della faticosa ricerca di un assetto istituzionale soddisfacente delle relazioni sindacali nel settore pubblico, contraddistinta da oscillazioni, fughe in avanti, ma anche da ripensamenti e correzioni di rotta, si iscrive all'interno di un disegno più complessivo di rinnovamento della Pubblica amministrazione. Da un lato, il tentati-

vo di innovarne gli assetti organizzativi, seguendo impostazioni ideologiche e assunti teorici dominanti a livello internazionale (come il già ricordato *New Public Management*); dall'altro, per restare al tema affrontato in questo paragrafo, quello di determinare assetti e dinamiche salariali più ancorate a elementi di razionalità economica.

Questa finalità di coerenza economica della dinamica e dell'assetto dei salari non si identificava *tout court* con una esigenza di contenimento della spesa pubblica, pur se tale esigenza aveva (e tuttora ha) un suo indubbio rilievo. L'avvio del disegno riformatore, non a caso, ha inizio al termine di una fase storica in cui i salari pubblici avevano conosciuto una crescita incontrollata, e in cui era particolarmente avvertita – anche per le difficili condizioni della finanza pubblica – la necessità di riportarne la dinamica all'interno di un sentiero di sostenibilità. Oltre al problema di salari cresciuti in modo incontrollato, si poneva anche la questione delle differenziazioni salariali – tra settori, tra amministrazioni, tra professioni – non giustificate da alcun elemento di razionalità economica, se non dal potere negoziale di lobby e corporazioni in grado di influenzare, più di altre, le decisioni della politica. La icastica definizione di giungla retributiva, coniata in tempi ormai risalenti<sup>40</sup> è rimasta l'immagine più vivida e concreta di uno dei problemi che le riforme avviate nel segno della privatizzazione si proponevano di risolvere. Vi era, in altri termini, sia l'esigenza che il settore pubblico divenisse più dinamico e flessibile sul piano delle sue regole di funzionamento (e in questo senso il superamento dell'assetto pubblicistico era visto come indispensabile pre-condizione), sia che la dinamica dei salari pubblici risultasse più integrata al

38 Giugni (2003, 103); Carrieri e Pirro (2016, 123-125); Accornero (1991); Abbrescia (2007); Bellardi (2001a e 2001b); Treu (2005).

39 Di Mascio *et al.* (2017, 215 ss.). Un esempio paradigmatico di perdita di potere sociale del sindacato viene ricostruito da Di Carpegna Brivio (2019, 120) con riferimento alla gestione concertata della riforma Dini in materia pensionistica. Il patto che ne seguì per l'Autrice mancò totalmente l'obiettivo dell'equità intergenerazionale del sistema previdenziale, non contribuendo, in modo equitativo, a distribuire i costi del sistema previdenziale, che venne in buona parte scaricato sulle nuove generazioni. Proprio questo episodio pare bene rappresentare i rischi dell'asimmetria rappresentativa che si possono verificare nella sede concertativa, con riferimento ai segmenti di società che rimangono fuori dai circuiti decisionali. Secondo l'Autrice proprio la soluzione adottata con l'Accordo Dini del 1995 ha favorito la 'reazione', unilaterale e non concertata, della riforma Maroni (legge n.234 del 2004), Sacconi (legge n. 111 del 2011) e Fornero (decreti-legge nn. 216 del 2011 e 98 del 2012).

40 Si vedano gli atti della *Commissione parlamentare d'inchiesta sulle strutture, sulle condizioni e sui livelli dei trattamenti retributivi e normativi*, istituita con la legge 11 dicembre 1975, n. 625, cosiddetta 'Commissione Coppo' <https://bit.ly/2YeffKY>.

sistema economico nazionale e internazionale e più direttamente influenzabile da fattori e variabili di natura economica.

Da un lato, dunque, una contrattazione collettiva espressione di autonomia e capacità privatistiche, strumento di regolazione flessibile e adattabile – grazie al secondo livello negoziale – alle mutevoli situazioni locali e territoriali; dall'altro, compatibile sul piano economico-finanziario e meno soggetta ai condizionamenti del ciclo elettorale o alle pressioni di lobby e corporazioni: questa era la direzione verso la quale il complesso delle nuove regole si proponeva di procedere.

Diversi furono gli strumenti messi in campo per realizzare questa transizione.

Uno di essi fu certamente l'istituzione dell'Aran, agente negoziale nazionale (esclusivo e obbligatorio), cui venne affidata la non facile missione di essere sia organizzazione di rappresentanza, con una connotazione dunque di apparato al servizio della politica o comunque di interessi nei quali si esprimono anche istanze ed esigenze del sistema politico, sia garante tecnico imparziale della tenuta del sistema e, in particolare, di esiti negoziali compatibili sul piano economico e finanziario. Non vi è qui lo spazio per una analisi puntuale di tutti gli elementi che compongono quel disegno, disamina comunque già ampiamente sviluppata in altri lavori. Basti qui ricordare – per tornare al tema – che uno dei cardini della riforma fu anche la previsione legislativa che impose una coerenza dell'assetto contrattuale del settore pubblico con quello del settore privato. Ciò portò ad applicare anche al settore pubblico (cosa non affatto scontata) l'accordo sulla politica dei redditi e gli assetti contrattuali del luglio 1993, con la conseguente adozione di un modello contrattuale basato su due livelli negoziali, l'assunzione del tasso di inflazione programmato quale riferimento per la dinamica retributiva definita a livello nazionale, e la previsione di un secondo livello negoziale, strettamente correlato agli andamenti economici 'aziendali' e alla produttività.

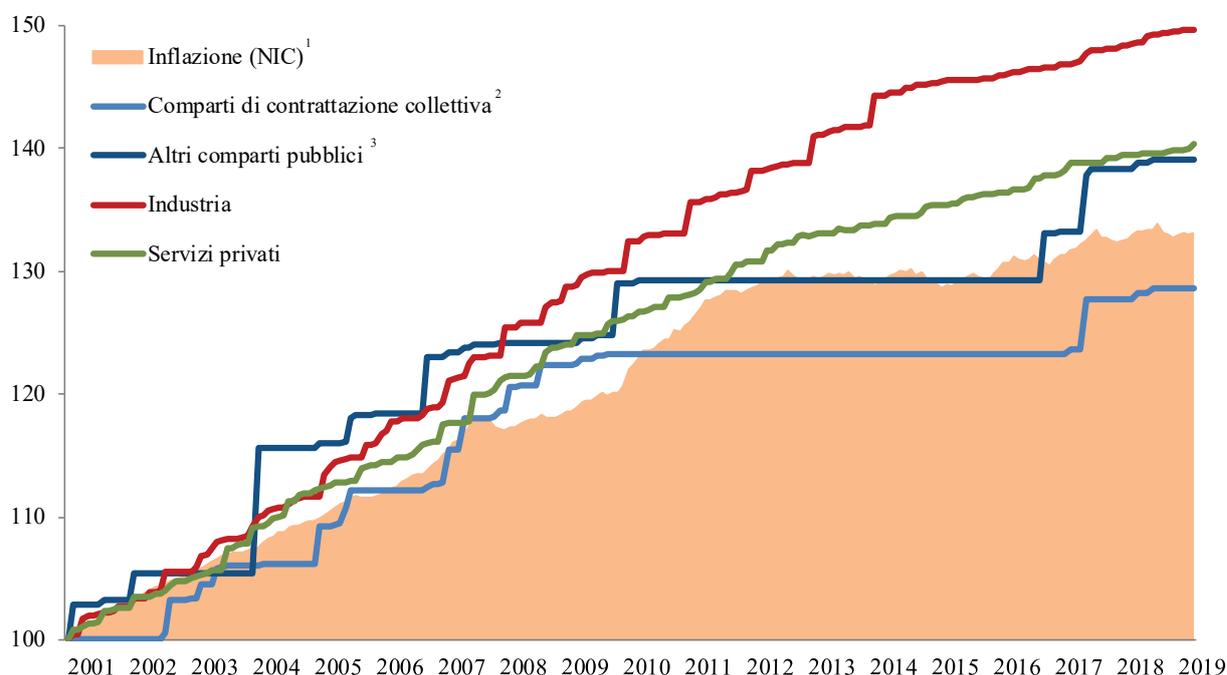
È evidente, dunque, la finalità di rendere la dinamica dei salari pubblici più permeabile a istanze e obiettivi di compatibilità economica<sup>41</sup>: a livello macro, del sistema complessivo delle amministrazioni pubbliche, soprattutto per evitare che la crescita fuori controllo dei salari pubblici potesse ripercuotersi negativamente sul sistema economico nazionale (sia in termini di spinte inflattive, che sotto il profilo degli equilibri di finanza pubblica) e per fare in modo, invece, che fossero proprio gli obiettivi di politica economica a condizionarne gli andamenti; a livello micro, delle singole amministrazioni, affinché la dinamica imputabile a tale livello risultasse maggiormente correlata ai risultati e alla produttività. L'obiettivo della produttività venne inoltre declinato non solo a livello delle performance organizzative, ma anche a livello individuale, al fine precipuo di superare il maggiore appiattimento delle retribuzioni dei pubblici dipendenti rispetto a quello operante per i lavoratori del mondo privato.

La storia successiva si è incaricata di dimostrare che quel modello aveva alcuni indiscutibili punti di forza, ma anche punti di debolezza, contraddizioni, elementi di sottovalutazione (o non adeguata considerazione) delle peculiarità del contesto pubblico, rispetto a quello privato.

È indiscutibile, ad esempio, che il nuovo quadro regolativo abbia contribuito a superare il maggior isolamento e la maggiore inerzia dei salari pubblici rispetto ai fattori del contesto economico. Dalla seconda metà degli anni Novanta e per tutto il decennio successivo, i rinnovi contrattuali nazionali del pubblico – pur con alcune deviazioni – hanno comunque assunto a riferimento i tassi di inflazione. Una evidenza in tal senso si ricava dal grafico 1, che mostra la dinamica delle retribuzioni contrattuali nei comparti di contrattazione Aran (dipendenti pubblici contrattualizzati), rispetto alle dinamiche registrate in altri settori (dipendenti pubblici non contrattualizzati, industria, servizi privati) e all'inflazione.

41 Le analisi condotte dagli economisti del lavoro mostrano che i salari pubblici, nel raffronto con quelli del settore privato, tendono ad essere caratterizzati da maggiore isolamento rispetto a fattori esterni, e da una maggiore inerzia rispetto ai cambiamenti del quadro economico. Nel loro andamento giocano inoltre un ruolo importante alcuni elementi tipici del contesto istituzionale pubblico (ad esempio, il maggiore tasso di sindacalizzazione o i condizionamenti del ciclo elettorale). La letteratura inoltre evidenzia alcuni tipici squilibri che caratterizzano i salari pubblici rispetto a quelli privati, come il maggiore appiattimento delle retribuzioni.

**Grafico 1**  
**Retribuzioni contrattuali nella PA e nel settore privato (Indici 2000=100)**



<sup>1</sup> Personale pubblico non dirigente rappresentato dall'Aran quale parte datoriale.

<sup>2</sup> Personale pubblico non dirigente per il quale gli incrementi retributivi sono determinati in sedi differenti dall'Aran (Forze armate e dell'ordine).

<sup>3</sup> Indice nazionale dei prezzi al consumo per l'intera collettività nazionale (Nic).

Fonte: elaborazioni Aran su dati Istat

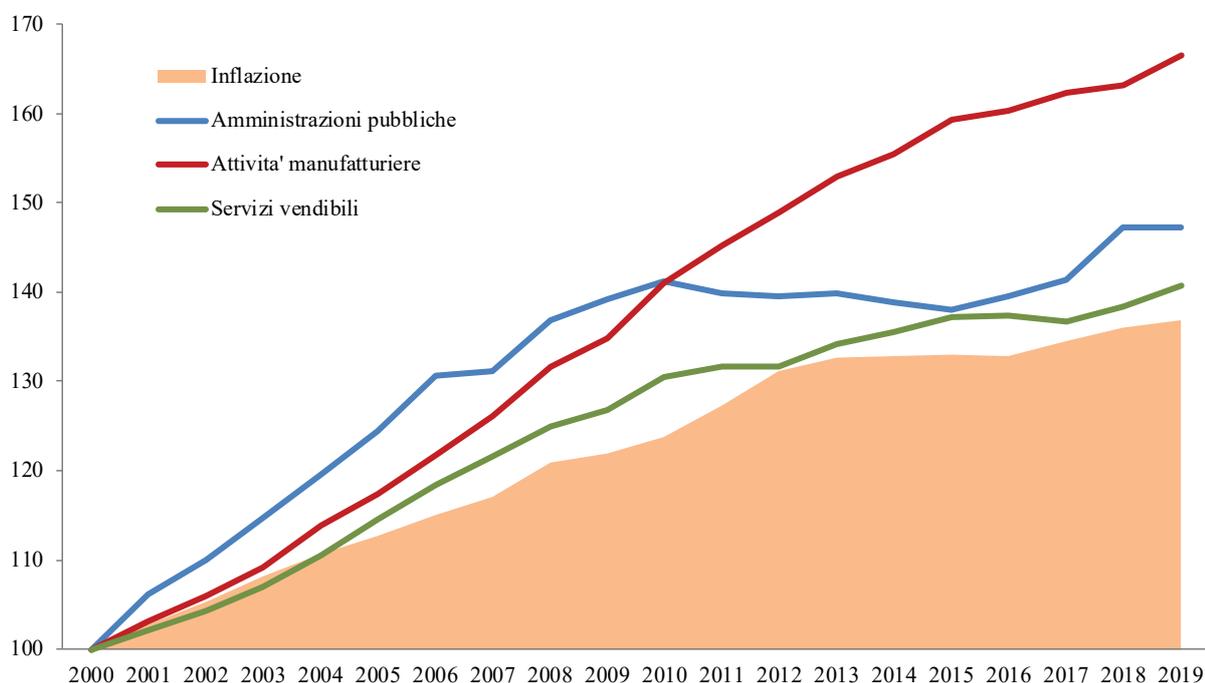
È noto che la retribuzione contrattuale identifica la parte del salario complessivo i cui valori sono decisi al livello nazionale: sostanzialmente lo stipendio tabellare e le voci di salario accessorio i cui valori sono stabiliti dal CCNL senza alcun rinvio al contratto integrativo (come l'indennità di amministrazione dei ministeri). Tale quota di salario rappresenta nel settore pubblico, mediamente, circa l'85% del salario complessivo. Ebbene, concentrando l'attenzione esclusivamente sulle retribuzioni contrattuali emerge un quadro di sostanziale tenuta e perfino di moderazione salariale, con una dinamica (al netto, ovviamente, del periodo di blocco della contrattazione iniziato nel 2010) che si è mantenuta in linea con l'inflazione e con gli andamenti degli altri settori. La crescita nei settori contrattualizzati è risultata peraltro inferiore – e questa tendenza si è notevolmente accentuata

dopo il 2010 e anche nella fase successiva alla ripresa della contrattazione – rispetto a quella registrata nel settore pubblico non contrattualizzato (personale a ordinamento pubblicistico).

Non v'è dubbio che l'aver individuato un unico attore negoziale per tutti i pubblici dipendenti contrattualizzati, collocato in una posizione istituzionale di maggiore protezione rispetto all'influsso di variabili del contesto politico-elettorale, unitamente a un sistema molto strutturato di verifiche e controlli di compatibilità economica sia a monte – in sede di formazione degli indirizzi all'attore negoziale da parte dei comitati di settore – che a valle, dopo la conclusione del negoziato e la firma della ipotesi di accordo<sup>42</sup>, abbia notevolmente contribuito a spingere gli esiti negoziali nazionali verso sentieri di maggiore sostenibilità sul piano economico.

42 Si fa riferimento sia alle valutazioni di compatibilità finanziaria effettuati dal Governo in sede di definizione degli indirizzi all'Aran, propedeutici alla contrattazione collettiva (ex art. 47, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001) che, dopo la firma dell'ipotesi di contratto nazionale (ex art. 47, comma 4), alla certificazione di compatibilità economico-finanziaria resa dalla Corte dei conti (art. 47, comma 5).

## Grafico 2 Retribuzioni lorde pro-capite nella PA e nel settore privato (Indici 2000=100)



Fonte: elaborazioni Aran su dati di Contabilità Nazionale Istat. Conti e aggregati economici nazionali e delle pubbliche amministrazioni (aprile 2020)

Tuttavia, la curva del grafico 1 racconta solo una parte della storia. Affiancando ad essa – per gli stessi periodi – la curva dei salari complessivi, i quali registrano sia la dinamica del livello nazionale che quella del secondo livello, il quadro restituisce una realtà parzialmente diversa da quella rilevata in prima battuta. Guardando, infatti, il grafico 2<sup>43</sup>, anche nel raffronto con alcune realtà del settore privato sembra riproporsi un andamento complessivo dei salari pubblici che anche altre analisi condotte sul lungo periodo hanno già avuto modo di mettere in luce<sup>44</sup>.

Vi si legge una sostanziale alternanza di cicli e fasi espansive, nelle quali i salari nominali mostrano andamenti poco allineati al resto dell'economia, seguiti da fasi di arretramento e di minor crescita rispetto al settore privato e agli andamenti dei salari di tutta l'economia. Su questo andamento hanno evidentemente inciso in modo importante le dinamiche e gli esiti del secondo livello negoziale<sup>45</sup>.

È bene chiarire subito che il secondo livello negoziale – e più in generale il decentramento di alcune delle decisioni sugli andamenti dei salari al livello di singola amministrazione – non è un aspetto secon-

43 Nell'andamento delle retribuzioni complessive si manifesta anche il cosiddetto effetto 'carriera e turn over', vale a dire la variazione dei salari medi indotta dall'avanzamento di carriera del personale, sia economica che giuridica.

44 Cfr. Ragioneria generale dello Stato (2012). Si veda, in particolare, il capitolo 1 (*La spesa per il pubblico impiego*), paragrafo 1.3 (*Cenni storici: l'evoluzione della spesa negli ultimi trent'anni*).

45 In questo ambito, assume rilievo non solo ciò che viene deciso attraverso la contrattazione integrativa, ma anche il complesso delle scelte compiute a livello di amministrazione: in pratica ciò che viene definito nei contratti integrativi per attribuire voci di salario come la produttività, le indennità e le progressioni economiche; ma anche le scelte negoziate con il sindacato in via di fatto, ancorché unilaterali nella forma, come ad esempio la quantità complessiva di risorse finanziarie destinate alla contrattazione integrativa o il numero di progressioni di carriera.

dario del modello della privatizzazione. Si tratta, invece, di un suo elemento portante e costitutivo, senza il quale quel modello diventerebbe altro da sé e ne uscirebbe snaturato. Sono noti e ampiamente analizzati, soprattutto con riferimento al settore privato, gli assunti teorici che vedono nel secondo livello negoziale – e, segnatamente, nel suo buon funzionamento – un elemento cruciale per mantenere un allineamento tra salari e produttività del lavoro e per consentire una maggiore reattività dei salari rispetto agli andamenti dell'economia<sup>46</sup>. Molti contributi e lavori tendono peraltro a ricondurre i problemi di bassa crescita della produttività che hanno caratterizzato l'economia italiana proprio alla non adeguata valorizzazione e defusione del secondo livello negoziale.

L'idea di un secondo livello negoziale che spingesse a un maggiore allineamento tra salari e produttività anche nel settore pubblico si è rivelata, alla prova dei fatti, molto difficile da realizzare. Si può dire anzi che questo sia stato uno degli elementi di più forte tensione e forse di maggiore distanza dal modello ideale.

In effetti, nella fase iniziata con la seconda privatizzazione il secondo livello ha ottenuto notevoli spazi di autonomia<sup>47</sup>. Questa autonomia coincide temporalmente proprio con il ciclo espansivo dei primi anni del 2000: il secondo livello negoziale ha mostrato, infatti, una notevole vivacità, che si è riflessa tra l'altro nel differenziale di crescita osservato, in questo periodo, rispetto al settore privato, ma a fronte di guadagni di produttività e di efficienza complessiva del sistema che molti indicatori suggeriscono essere stati modesti.

La contrattazione di secondo livello, per divenire un elemento dinamico di adattamento dei salari ai contesti locali e per realizzare lo scambio virtuoso tra maggiori salari e maggiore produttività, deve poter operare in condizioni di autonomia. Ma affinché questa autonomia non evolva in dinamiche collusive vi deve essere il condizionamento forte dell'esigenza di efficienza complessiva del sistema sulle scelte degli attori negoziali. Gli imperativi al buon funzionamento dell'insieme devono cioè avere la meglio su strategie individuali e di breve periodo.

Ciò che invece è sembrata caratterizzare l'esperienza del decentramento contrattuale nel settore pubblico, nella fase di suo maggiore sviluppo e apertura (dai primi anni 2000 fino al 2006), è stata una autonomia – a tratti perfino molto spinta a dispetto dell'assetto fortemente gerarchizzato tra i due livelli – non sufficientemente controbilanciata da un'adeguata responsabilizzazione sulle performance economiche delle amministrazioni.

La responsabilizzazione degli attori (e segnatamente della parte datoriale) si è giocata soprattutto su elementi di forma anziché di contenuto, sul rispetto di procedure invece che sul conseguimento di obiettivi economici del sistema. Qui emerge uno dei nodi irrisolti della riforma del lavoro pubblico, cioè quello della responsabilizzazione del management pubblico, un tratto in cui si registra una grande distanza rispetto alle premesse teoriche del modello. La figura di un datore di lavoro pubblico che incarnasse, nel negoziato con il sindacato, un interesse genuinamente di parte – presupposto indispensabile di un ne-

46 In un passaggio della relazione finale della Commissione di esperti presieduta da Gino Giugni per la revisione del sistema contrattuale definito dal protocollo del 1993 si legge quanto segue: "La revisione del sistema di contrattazione collettiva dovrebbe avvenire con l'obiettivo di garantire una maggior adattabilità del sistema e una dinamica salariale 'virtuosa', favorendo il progressivo decentramento dei processi di determinazione della disciplina dei rapporti di lavoro e, in particolare, delle retribuzioni. Tale obiettivo potrebbe essere perseguito confermando il sistema contrattuale attuale costruito su due livelli, ma rafforzandone la differenziazione funzionale. In questo quadro il contratto di categoria, proprio per avere dimostrato una capacità di governo del sistema contrattuale nel suo insieme, manterrebbe una rilevante importanza con l'accentuazione del suo compito di orientamento e di controllo normativo. Tuttavia, il CCNL dovrebbe prevedere meccanismi di incentivazione per una maggiore flessibilizzazione del sistema di contrattazione collettiva contemplando una maggiore specializzazione, normativa e retributiva, del contratto decentrato; la possibilità che sia praticata una contrattazione di livello territoriale, in alternativa alla contrattazione nazionale, sia pure entro il quadro normativo definito dal contratto nazionale stesso; una struttura retributiva più articolata che renda il CCNL più rispondente a situazioni specifiche di comparto e/o di settore".

47 Una delle innovazioni più importanti della cosiddetta seconda privatizzazione è stato proprio il passaggio da una contrattazione decentrata meramente attuativa di quella nazionale, alla contrattazione integrativa. Quest'ultima viene considerata anche uno strumento per valorizzare l'autonomia degli enti territoriali.

goziato vero – è rimasta appunto una premessa teorica (Bordogna 2007).

In una certa fase, fu proprio la contrattazione nazionale, perseguendo un'idea di auto-regolazione del sistema, ad affrontare questo problema di responsabilizzazione sostanziale della contrattazione integrativa su elementi di performance economica. Si allude al tentativo di prevedere, nella contrattazione nazionale, indicatori e parametri di sostenibilità economico-finanziaria (cosiddetti parametri virtuosi), ai quali correlare lo stanziamento di risorse aggiuntive per la contrattazione integrativa<sup>48</sup>. Non è un caso che tale nuova ipotesi di lavoro si indirizzò proprio sul comparto che mostrava, più di altri, segnali di scarsa tenuta del secondo livello negoziale, cioè quello delle autonomie locali. Il tentativo dei parametri virtuosi, pur rivelando una consapevolezza del problema e pur muovendosi comunque all'interno di un approccio nuovo rispetto al passato, si è rivelato, alla luce dei fatti successivi, privo di effetti degni di nota. I motivi di questo fallimento richiederebbero maggiore spazio di quello qui a disposizione. In generale può solo osservarsi che la definizione di indicatori e soglie, in una sede negoziale e a livello nazionale, per tutto l'ampio e articolato sistema delle autonomie presentava aspetti di notevole complessità e avrebbe richiesto una condivisione di fondo sul metodo, al di là degli effetti immediati e di breve periodo della sua applicazione. Condivisione e impegno che, alla prova dei fatti, mancarono. Il tutto si risolse in un'operazione di maquillage che ebbe ben poca incidenza sugli sviluppi successivi.

In verità, al di là di questo velleitario e isolato tentativo, la contrattazione nazionale sembrò muoversi in una direzione contraria rispetto a quella di una effettiva valorizzazione e responsabilizzazione del secondo livello negoziale. In questa chiave vanno letti gli interventi, concretizzatisi soprattutto nel biennio economico 2002-2003, con i quali fu proprio il livello nazionale a utilizzare e stornare parte delle risorse del secondo livello negoziale destinandole all'ampliamento della quota fissa del salario, al fine di garantire incrementi di quest'ultima superiori rispetto ai tassi di rivalutazione degli stipendi tabellari. Questo spo-

stamento di risorse da voci variabili a voci fisse, documentata a più riprese dai rapporti semestrali dell'Aran (Aran 2015) è un ulteriore elemento che ha caratterizzato la fase che stiamo analizzando.

Quella successiva inizia a partire dagli anni 2006-2007 e fa segnare una decisa inversione tendenza rispetto all'apertura al secondo livello negoziale dei primi anni del nuovo secolo.

Il cambiamento verificatosi ha avuto due principali direzioni.

Da un lato, questa fase appare dominata da un'esigenza molto immediata di contenimento della spesa e di correzione di una dinamica dei salari pubblici ritenuta non compatibile con gli obiettivi di controllo della spesa pubblica derivanti dall'appartenenza all'Unione monetaria. Il pendolo, insomma, ritornava verso il controllo e il contenimento, dopo una fase di grande apertura. Questa prima tendenza si è accentuata e definitivamente consolidata con la crisi finanziaria del 2009 e gli interventi di sostanziale blocco della dinamica salariale nel settore pubblico che ne sono seguiti. Dal 2010 fino ai giorni nostri la contrattazione integrativa è stata praticamente messa sotto tutela. Questo risultato è stato ottenuto disponendo dei limiti alla crescita delle risorse destinabili alla contrattazione di secondo livello. Limiti basati sulla spesa storica sostenuta rispetto a un anno base, vale a dire un blocco puro e semplice imposto dalle contingenze e dalla necessità di ottenere risultati certi e immediati, con effetti senza dubbio efficaci in termini di contenimento della spesa<sup>49</sup>. Totalmente assente in questo approccio – dominato, per lo più, da esigenze di contabilità pubblica e dalle contingenze imposte dalla crisi finanziaria – qualunque idea di previsione di meccanismi di responsabilizzazione sostanziale della contrattazione di secondo livello o di riconduzione delle sue dinamiche entro schemi generali di compatibilità e sostenibilità. Questo meccanismo non è stato abbandonato nemmeno dopo il 2015, cioè dopo la riapertura della stagione contrattuale e la fase di ripresa delle relazioni sindacali che ne è seguita.

Una seconda direzione è stata quella di accentuare gli elementi di etero-direzione, per via legislativa,

48 Art. 5 del CCNL Regioni-autonomie locali, relativo al biennio economico 2000-2001, sottoscritto il 5 ottobre 2001.

49 Al momento cristallizzati ai valori storicizzati al 31 dicembre 2017, dall'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75 del 2017 (Formica 2018).

del secondo livello negoziale. Elementi indubbiamente già presenti anche nella legislazione degli anni precedenti, ma notevolmente accentuati con l'intervento contenuto nella riforma Brunetta.

C'è da dire che entrambe le direzioni di intervento sono state ispirate da visioni diverse e hanno avuto differenti gradi di influenza sulla direzione reale che hanno preso gli eventi successivi.

Nel primo caso si è trattato di intervento dettato soprattutto da necessità di ordine pratico, imposto dal rapido deterioramento degli equilibri della finanza pubblica causato dalla doppia crisi degli anni 2008-2009 e degli anni 2011-2012. Nel secondo caso l'intervento è maturato soprattutto all'interno di una visione di sostanziale sfiducia nei confronti della capacità auto-regolativa della contrattazione collettiva, in quanto strumento in grado di favorire, per sua logica e dinamica interna, percorsi virtuosi, anche sul versante retributivo. Di fatto, questo secondo intervento, pur ispirato da una strategia di medio-lungo periodo, non ha prodotto, a differenza del primo, cambiamenti degni di nota, poiché l'intervento di contenimento finanziario ha inibito sul nascere qualunque tentativo di posizionarsi su nuovi percorsi.

C'è da chiedersi se tutto questo non rappresenti una resa all'evidenza di un secondo livello che non riesce a esplicitare alcuna delle sue potenzialità. Se, insomma, la logica di limitare semplicemente la spesa sulla base di un riferimento storico da un lato, ovvero di accentuarne gli elementi di etero-direzione e controllo dall'altro, non neghi in radice il valore e la funzione della contrattazione integrativa. C'è da chiedersi, in altre parole, se la riproposizione, anno dopo anno, della spesa già sostenuta, pur garanzia di controllo efficace di comportamenti opportunistici e non responsabili, non si ponga in antitesi con l'idea originaria di una contrattazione di secondo livello che consenta, anche nel settore pubblico, di stabilire un collegamento virtuoso tra salari e produttività.

La riforma Madia, come si vedrà nel prossimo paragrafo, fa segnare una ripresa delle relazioni sindacala-

li nella Pubblica amministrazione dopo il lungo blocco del quinquennio 2010-2015.

Ma le lancette dell'orologio non sono tornate indietro.

Pur sotto il segno complessivo della riapertura che fa seguito al sostanziale congelamento delle retribuzioni, la fase iniziata nel 2016 non ha rimesso in discussione alcuni tratti fondamentali degli interventi che avevano caratterizzato la fase precedente. Per l'aspetto che qui maggiormente interessa, cioè il tema della dinamica dei salari, è significativo che sia stata mantenuta la norma del limite finanziario imposto alla contrattazione di secondo livello, pur con qualche elemento di attenuazione della rigidità del meccanismo precedente.

Analogamente, la stessa ripresa della contrattazione nazionale è avvenuta senza alcun riferimento a parametri o meccanismi di ancoraggio della dinamica salariale a elementi del quadro macro-economico (inflazione o altro). La mancanza di siffatti riferimenti, per quanto concerne la contrattazione nazionale, si è confermata anche nella partita dei rinnovi del nuovo triennio contrattuale 2019-2021. Anche qui si è proceduto per aggiustamenti incrementali degli stanziamenti finanziari in una successione di leggi di bilancio: attualmente siamo alla seconda legge di bilancio, che ha previsto stanziamenti – equivalenti a un incremento medio mensile di circa 100 euro su tutta la Pubblica amministrazione – giudicati insufficienti dai sindacati. In mezzo, c'è stato lo shock esterno del Coronavirus che avrà probabili ripercussioni su tutta la vicenda.

## 6. Gli ulteriori sviluppi. Il colpo di coda

Con un colpo di scena quasi repentino, l'ultimo scorcio della scorsa legislatura ha riesumato nelle relazioni Governo-sindacati prassi e comportamenti *ancièn regime*<sup>50</sup>. A monte un nuovo accordo di *simil-concertazione*<sup>51</sup>, con la connessa delega di autorità, e a valle il riavvio – sia pure molto tormentato – di una stagione contrattuale che era rimasta al palo per quasi un decennio (e che è in parte è ancora in corso)<sup>52</sup>.

50 La vicenda è narrata in Talamo (2018).

51 Perché è assente la triangolazione in quanto l'Intesa riguarda solo il lavoro pubblico e il Governo si presenta nella duplice veste di datore di lavoro e di legislatore.

52 Gli ultimi contratti collettivi sottoscritti precedentemente riguardavano ancora il biennio 2008-09. Sono tuttora in corso, a triennio abbondantemente scaduto, le trattative per il rinnovo dei CCNL dell'Area della dirigenza delle funzioni locali e quelli relativi al personale (dirigente e non) della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Come già ricordato, la contrattazione collettiva è rimasta invischiata nelle misure eccezionali di risanamento economico a partire dall'anno 2010. Tali misure sono state reiterate perlopiù con provvedimenti di urgenza fino al 2015<sup>53</sup>.

Sulla questione è stata chiamata a pronunciarsi la Corte Costituzionale<sup>54</sup>. Secondo la Consulta è sempre possibile ed è anzi doveroso per il Governo operare un bilanciamento fra i vari interessi di rango costituzionale in conflitto, purché lo stesso sia ragionevole, consentaneo agli scopi prefissi e soprattutto transitorio, perché altrimenti determinerebbe il pregiudizio definitivo del bene sacrificato<sup>55</sup>. Nel caso di specie, la sospensione della contrattazione collettiva era inizialmente parsa ragionevole perché connessa alle esigenze eccezionali di riequilibrio di bilancio, dovendo realizzare un complesso di principi costituzionali anch'essi meritevoli di tutela, dal fiscal compact di matrice europea, al rispetto degli impegni internazionali assunti dall'Italia in virtù dell'adesione ai Trattati europei<sup>56</sup>. Ma in conseguenza del regime durevole delle proroghe, la misura ha perso il carattere della temporaneità diventando strutturale. Ciò che viene dichiarata incostituzionale, quindi, non è tanto la sospensione della dinamica contrattuale in sé (possibile a certe condizioni), ma la sua reiterazione, che è in grado di incidere, prima ancora che sui valori tutelati dall'art. 36 Cost. (destinati ad essere sacrificati rispetto alle ragioni di sostenibilità fi-

nanziaria e a quelle di bilancio pubblico), su quelli dell'art. 39 Cost., vale a dire sulla libertà di organizzazione sindacale che deve potersi esprimere "su ogni profilo del rapporto di lavoro ivi compresi gli aspetti economici"<sup>57</sup>.

Dalla fine del 2015 il Governo ha dovuto quindi provvedere agli stanziamenti richiesti per "dare nuovo impulso all'ordinaria dialettica contrattuale" sia pure senza alcun recupero per il passato<sup>58</sup>.

La legge di bilancio per l'anno 2016 conteneva, tuttavia, un'allocatione del tutto simbolica e funzionale alla mera ottemperanza della sentenza della Consulta (circa 10 euro pro-capite, corrispondenti all'indennità di vacanza contrattuale). Con la legge bilancio 2017 le risorse vengono incrementate fino a 45 euro medi (1,09% rispetto alla massa salariale). Nel frattempo l'Aran si era rimessa al lavoro, stipulando con i sindacati il difficile accordo che riduce a quattro i comparti e le aree di contrattazione collettiva, sulla base dell'obbligo imposto in un'ottica di razionalizzazione ricentralizzatrice, dalla legge Brunetta<sup>59</sup>.

A questo punto già nel 2017 sussistevano astrattamente gli elementi (minimi) per la riapertura della stagione negoziale: risorse (esigue ma disponibili) e ambiti in cui avviarla (comparti e aree di contrattazione collettiva).

Mancava, tuttavia, il consenso del sindacato che chiedeva, per il riavvio delle trattative, l'incremento delle risorse della contrattazione collettiva<sup>60</sup> e, so-

53 Ricordati alla nota n. 36.

54 Corte Cost., 23 luglio 2015, n. 178, commentata, fra gli altri, da Barbieri (2015).

55 Cfr. le interessanti considerazioni della Presidente della Corte Costituzionale Marta Cartabia nella Relazione sull'attività della Corte Costituzionale pronunciate il 28 aprile 2020, soprattutto p. 9 e ss.

56 Si vedano le ordinanze della Corte Costituzionale n. 76 del 2014 e n. 125 del 2011.

57 La Corte sembra scindere in modo netto i due parametri costituiti dall'art. 36 e dall'art. 39 Cost.. Circa il primo, lo Stato-datore di lavoro è in ogni caso obbligato dall'articolo 81 Cost. al rispetto del pareggio di bilancio e non appare né sproporzionato né irragionevole il sacrificio economico imposto ai lavoratori mediante il blocco negoziale, essendo stato inserito in un disegno organico improntato a una dimensione programmatica ed essendo necessitato dalla grave congiuntura economica. Circa la libertà sindacale, la Corte precisa esplicitamente che la riattivazione della negoziazione collettiva costituisce un dato essenzialmente procedurale "disgiunto da qualsiasi vincolo di risultato". Le conseguenze sono immediatamente intuibili. E infatti il Governo ha stanziato inizialmente risorse del tutto inadeguate al conseguimento del risultato.

58 La dichiarazione di incostituzionalità, infatti, è sopravvenuta e opera pro-futuro, per cui l'effetto ablativo viene a coincidere con il momento stesso della declaratoria di incostituzionalità. Detto diversamente, la Corte Costituzionale finisce con il pronunciare una sentenza di accoglimento ad effetto *ex nunc*, senza accogliere la prospettazione della retroattività parziale. Cfr., criticamente, Mocchegiani (2015).

59 CCNQ sui comparti e le aree di contrattazione collettiva del 13 luglio 2017.

60 L'IPCA, cumulata al netto dell'importazione dei beni energetici, nel periodo di sospensione della contrattazione collettiva del periodo 2010-2015 era cifrata a un tasso del 9,53%; con riferimento al triennio interessato dal rinnovo 2016-18, era dell'1,8%. Il Governo per il triennio 2016-2018 offriva 1,09%, senza recupero per il passato (dati Istat).

prattutto, la ridefinizione delle regole del gioco, ancora contenute nel contestato decreto legislativo 'Brunetta', che comportavano l'obiettivo svuotamento della contrattazione collettiva e dello stesso ruolo del sindacato.

È questo il contesto in cui matura un nuovo accordo Governo-sindacati, raggiunto con le tre confederazioni storiche il 30 settembre 2017.

Viene nuovamente realizzato uno scambio multiplo da cui il Governo ricava una condivisione alle proprie politiche, che comportavano il riavvio della contrattazione collettiva dopo il 'grande freddo' che perdurava dal 2010. Un obiettivo che, approssimandosi la scadenza della legislazione, diveniva immediatamente politico. In cambio il sindacato guadagnava la revisione al rialzo delle risorse stanziare per il rinnovo (fino a 85 euro medi lordi complessivi, che corrispondono a un incremento medio a regime del 3,48% sulla retribuzione al 31 dicembre 2015) e, soprattutto, l'impegno alla modifica delle norme della legge Brunetta sulla base dei principi concordati nel protocollo.

I decreti legislativi nn. 74 e 75, del 2017, che attuano al contempo le deleghe contenute nella legge n. 124 del 2015 e gli impegni assunti attraverso l'Intesa del 30 settembre, assumono il consueto carattere di legislazione negoziata, a valle di un accordo di concertazione e a monte della nuova tornata contrattuale per il periodo 2016-2018.

Con i decreti del 2017, a forte rischio di eccesso di delega proprio perché riempiti di contenuti in origine imprevisi nella legge di delegazione<sup>61</sup>, il contratto na-

zionale riconquista gran parte dei territori perduti, a partire dalla potestà piena di delegificazione potendo nuovamente disapplicare in via autonoma le norme di legge in materia di rapporto di lavoro alle consuete condizioni. Inoltre, riacquista i compiti di autorità salariale tenenzialmente esclusiva, in quanto viene incaricato di definire l'appostamento e la distribuzione delle risorse fra le varie voci accessorie della retribuzione<sup>62</sup>. Recupera, infine, la piena disponibilità della materia della partecipazione sindacale, potendo attivare circuiti di gestione partecipata senza ultronee limitazioni legislative (ma anche senza la possibilità di contrattare le relative materie)<sup>63</sup>. A loro volta le potestà unilaterali dell'amministrazione in sede decentrata (atti sostitutivi dei mancati accordi in caso di necessità e stallo delle trattative), vengono fortemente proceduralizzate, collegate più espressamente al pregiudizio alla funzionalità della Pubblica amministrazione e rese più trasparenti e quindi più controllabili anche attraverso un onere espresso di motivazione. La costituzione di un osservatorio sugli atti unilaterali in sede Aran, in funzione di controllo e di deterrenza, chiude il cerchio<sup>64</sup>.

Il sistema viene quindi risintonizzato su una tendenziale paritarietà fra le parti del rapporto. Dell'apparato gerarchico e unilaterale della riforma Brunetta rimane ben poco: l'incontrattabilità dell'organizzazione del lavoro (che tuttavia doveva ritenersi operante anche antecedentemente la riforma del 2009) e la stessa previsione di atti unilaterali sostitutivi dei mancati accordi, che pure vengono fortemente proceduralizzati e sono destinati a divenire residuali<sup>65</sup>.

61 Dato su cui converge gran parte della dottrina, fra cui D'Alessio e Zoppoli (2017), Dell'Aringa (2017); Bellavista (2018a), Talamo (2018, 279) nonché, sia pure con qualche indulgente distinguo, Esposito *et al.* (2018, 9), e nuovamente Zoppoli (2018, 41).

62 Su cui, fra gli altri, si vedano Lo Faro (2019), Mainardi (2018), Bellavista (2018b, 72 ss.).

63 Perché il legislatore tiene nettamente distinta la partecipazione dalla contrattazione ed espressamente esclude, con il dettato dell'art. 40, comma 1, del decreto legislativo n. 165 del 2001, la contrattazione delle materie sottoposte a partecipazione sindacale su cui rimane ferma la decisione in via esclusiva degli organi preposti alla gestione. D'altra parte non sembra possa revocarsi in dubbio che la facoltà di regolare gli istituti della partecipazione spetti ai soli contratti nazionali (cfr. artt.5, comma 2, in combinato disposto con l'art. 9 del decreto legislativo n. 165 del 2001). Contra Zoppoli (2018, 425).

64 *Amplius* Gargiulo (2019, 73 ss.), Delfino (2018, 33-38), Bellavista (2018b, 72 ss.), nonché, problematicamente, Zoppoli (2018, 421-424) che si interroga sugli esatti presupposti che legittimano l'esercizio del potere unilaterale.

65 I dati derivanti dal monitoraggio della contrattazione integrativa che l'Aran effettua annualmente, ai sensi dell'art. 46, comma 4, del decreto legislativo n. 165 del 2001, già attualmente riconducono la diffusione degli atti unilaterali a percentuali molto basse (benché non insignificanti) che vanno dal 5% per i contratti integrativi del personale dirigente all'1% per quello non dirigente (Aran 2019).

Per il resto, con la restaurazione dell'apparato normativo previgente torna anche la possibilità che si riproducano le vecchie prassi cogestionali con lo sviamento del sistema di partecipazione sindacale. Si riproduce per esempio il rischio che una gestione fortemente partecipata delle risorse umane incida sull'autonomo esercizio delle prerogative dirigenziali e prelude alla contrattazione di fatto che si è verificata nel periodo precedente. Un esito, peraltro, che alcuni Autori giudicano praticamente certo a fronte di una dirigenza debole e/o fidelizzata<sup>66</sup>. D'altra parte, l'impossibilità per i dirigenti pubblici di addivenire ad accordi gestionali, pur apparendo, come è stato efficacemente affermato "un'efficace difesa contro sé stessi", comportando l'impossibilità di assumere a tutto tondo le responsabilità gestionali rischia di trasformarli in "sacerdoti di riti partecipativi imposti dall'alto" (Ales 2018, 54).

## 7. Verso un nuovo modello contrattuale e organizzativo? Ipotesi di lavoro

L'ultimo Governo della passata legislatura ha quindi marcato un'evidente discontinuità rispetto alle esperienze più recenti, intensificando il dialogo con la compagine sindacale. Alcuni Autori da questo dato empirico traggono sufficienti indicazioni per giudicare meramente congiunturale lo stile impositivo e le stesse spinte alla disintermediazione che hanno caratterizzato il periodo precedente (Zoppoli 2018, 410; Di Mascio *et al.* 2017, 236).

Una complessiva tendenza alla re-intermediazione potrebbe essere messa in relazione con la sempre più matura e consapevole attività sindacale del settore privato dove, dopo le esperienze traumatiche sfociate nelle note vertenze di Pomigliano e Mirafiori, il fronte sindacale si è ricomposto e pare ora in grado di affrontare alcuni snodi storici irrisolti in materia di rappresentatività e rappresentanza sindacale e di provare anche a

definire il problema del coordinamento fra i due livelli negoziali, tradizionalmente un punto emblematico di tensione fra la compagine sindacale e Confindustria (*rectius* FCA) e fra le stesse tre grandi confederazioni<sup>67</sup>.

Tuttavia l'esperienza mostra anche come i rapporti fra Governo e parti sociali si siano progressivamente sgretoati allorquando gli Esecutivi hanno rivendicato uno spazio più ampio di intervento, manifestando la volontà di affermare il primato della legittimazione politico-elettorale rispetto alla rappresentazione concertata degli interessi economici (Micheli 2019, 131). A fronte di governi a forte consenso politico, in questi casi ha fatto sempre fatto riscontro la marginalizzazione delle organizzazioni sindacali.

Appaiono peraltro numerosi i fattori di trasformazione del mondo del lavoro che contribuiscono a un complessivo fenomeno di disintermediazione: dalla massa di lavoratori precari non rappresentati, atipici e/o flessibili, alla mancata ricomposizione su basi durevoli dell'unità sindacale, alla tendenza all'individualizzazione e all'autodeterminazione delle parti del rapporto di lavoro, con la riduzione complessiva della mediazione giuridica e la connessa frammentazione dei rapporti economici<sup>68</sup>.

E rimane un dato ugualmente acquisito, almeno per i prossimi decenni, l'esistenza di un imperativo economico che condiziona in modo più o meno pressante le soluzioni da adottare. La crisi economica incide sul potere strutturale del sindacato, tanto più a fronte di un pubblico impiego ormai definitivamente uscito dal suo 'secolo breve' e non più pascolo di autoregolamentazione e anzi sommamente esposto agli influssi della governance europea.

Sicuramente, e in ogni caso, andrà ripensato il modello contrattuale anche nel settore pubblico, dove la bipolarità appare, a sua volta, deformata.

La contrattazione integrativa, come si è più volte ricordato in questo scritto, sembra aver smarrito la fi-

66 La partecipazione si estende infatti alle determinazioni per l'organizzazione degli uffici, alle misure inerenti la gestione dei rapporti di lavoro, alla direzione e all'organizzazione del lavoro nell'ambito degli uffici. I CCNL, riabilitati dalla novella normativa, hanno fatto ampio uso delle facoltà riconosciute, costituendo una fitta trama di relazioni secondo alcuni A. in grado di riprodurre regimi cogestionali, in quanto finisce con l'avviluppare la "gestione concreta dell'organizzazione interna degli uffici e il loro funzionamento, con il rallentamento dei processi decisionali ... (mentre) non è affatto da escludere che il ruolo delle organizzazioni sindacali possa ampliarsi fino a lambire la fase propedeutica l'assunzione delle decisioni" (Romei 2019, 221).

67 Dall'Accordo Interconfederale del 28 giugno 2011, al Protocollo del 31 maggio 2013, al Testo Unico sulla rappresentanza del 10 gennaio 2014, al Patto della Fabbrica firmato con Confindustria il 9 marzo 2018.

68 Micheli (2019). Sul tema è ampiamente Seghezzi (2017).

nalizzazione alla produttività e occorre abituarsi alla circostanza che il lavoro pubblico opera in un contesto di risorse sempre più scarse, che vanno fortemente finalizzate (Talamo 2009, 517-522).

Nel modello dell'accordo del 23 luglio 1993 il contratto nazionale sostituisce la scala mobile, dovendo anticipare l'inflazione maturanda, per cui la crescita salariale, definita tramite il CCNL, assumeva carattere solo nominale limitandosi al mero recupero del potere d'acquisto dei salari. Diversamente, la contrattazione aziendale era incaricata di redistribuire la produttività maturata, permettendo ai salari di crescere anche in termini reali.

Il salario reale è tenuto quindi a crescere nella stessa misura della produttività.

Naturalmente proprio queste caratteristiche segnano l'obsolescenza di quel modello contrattuale che ha un senso solo ad alti livelli di inflazione e in situazione di produttività crescente. Se l'inflazione è piatta e il sistema produttivo stagnante, il salario è destinato a non crescere più, né in termini nominali, né in termini reali, perché a livello nazionale non c'è più nulla da recuperare e a livello decentrato non esiste più nulla da redistribuire.

Tutte le politiche salariali del secolo scorso (e anche la stessa scala mobile) erano agganciate al recupero dell'inflazione. Ma attualmente l'inflazione si è talmente abbassata da dare luogo a fenomeni di deflazione e non può più essere usata per definire la crescita dei salari, né *sub specie* di inflazione programmata (da governi, che peraltro l'hanno utilizzata come un calmier dei prezzi), né, tantomeno, come IPCA<sup>69</sup> (come prevedeva l'accordo del 22 gennaio 2009), depurata o meno dal prezzo dei beni energetici importati.

L'inflazione ha quindi cessato di essere il cuore delle politiche dei redditi (Carrieri e Pirro 2016, 121), ma ancora non è stata sostituita da indicatori credibili, anche se nel settore privato si assiste ad alcune sperimentazioni che combinano l'IPCA con altre variabili (come nel Patto della fabbrica del 2018).

Più in generale, la regola aurea per cui i salari reali debbono crescere nella stessa misura della produttività non basta più, perché la crescita zero della produttività lima il potere di acquisto dei salari, ha effetti

recessivi e blocca la spinta all'innovazione del sistema produttivo, producendo stagnazione nei consumi e incidendo sullo sviluppo della produzione e sull'ampliamento dell'occupazione. Il sistema è bloccato e non si intravedono strade, anche per il mancato decollo della contrattazione aziendale, che la Commissione Giugni – costituita proprio per monitorare il Protocollo del 1993 – aveva considerato snodo decisivo per assicurare dinamismo e crescita del sistema.

In ogni caso, la contrattazione integrativa del settore pubblico si comporta in modo diverso rispetto alla contrattazione aziendale del settore privato, in quanto redistribuisce risorse che non crea e che vengono appostate attraverso decisioni politiche (con la legge di bilancio, gli atti di indirizzo definiti propedeuticamente all'avvio delle trattative in sede Aran, o storni di bilancio definiti a livello locale per le amministrazioni più ricche). Inoltre, come pure si è messo in evidenza, finisce spesso per congelarle in voci di spesa fisse o continuative, ovvero le cede senza reali contropartite in termini di recuperi di efficienza.

La contrattazione collettiva pubblica è quindi alla faticosa ricerca di una identità. Ma mentre è chiaro a tutti che una fase si è conclusa, non pare altrettanto chiara la direzione da assumere.

Vi è una questione di fondo che investe il ruolo complessivo della Pubblica amministrazione, che risente dei paradigmi e delle visioni sull'economia e sulla società. Vi è anche un tema di innovazione organizzativa delle amministrazioni pubbliche, mai seriamente affrontato, che avrebbe bisogno di una strategia complessiva, di cui è difficile scorgere le linee generali.

Oltre questi dati di contesto, che non mancheranno di influenzare gli sviluppi futuri, si possono però indicare alcuni possibili percorsi di avanzamento e sviluppo specifici della contrattazione collettiva e delle relazioni sindacali.

Il collegamento produttività-salari del secondo livello negoziale, come si è visto molto centrale nel modello precedente, va probabilmente impostato in termini diversi.

Intanto è bene prendere atto che la misurazione della produttività nel settore pubblico presenta aspetti di notevole complessità sociale e tecnica.

69 Indice dei prezzi al consumo armonizzato.

Nella fase precedente si è molto dibattuto di differenziazione, a livello individuale, dei salari, con accenti ed enfattizzazioni che non sono mai andati al di là di una retorica senza presa sulla realtà e sullo sviluppo degli eventi. Questa strada non sembra particolarmente promettente. Oltre alla sua inefficacia sul piano della realizzabilità pratica, c'è da chiedersi se organizzazioni che mostrano crescenti deficit sul piano della coesione sociale e della fiducia abbiano davvero bisogno di schemi retributivi basati sull'isolamento del contributo individuale al risultato dell'insieme. Ciò non deve indurre, ovviamente, né ad obliterare il carattere sinallagmatico della retribuzione, né tantomeno a trascurare il problema di come rendere attrattivo il lavoro pubblico sul mercato del lavoro. Tuttavia, questa attrattività ed il giusto riconoscimento sul piano retributivo potrebbero giocarsi non tanto (e non solo) sul piano dei premi di produttività individuali (che pure possono essere contemplati in relazione ai distinti contesti organizzativi), quanto su quello della carriera e dello sviluppo professionale<sup>70</sup>.

Forse questo piano è quello che ha bisogno di maggiori attenzioni. Meccanismi di carriera bloccati o, comunque, poco efficaci nel valorizzare competenze e capacità concretamente dimostrate, rischiano di rafforzare l'idea di organizzazioni che non promuovono lo sviluppo e il merito; in cui il 'fare bene' non fa la differenza, poiché non ottiene alcun riconoscimento né sul piano economico né su quello dello status.

Il nesso produttività-salari può essere invece recuperato a livello complessivo di organizzazione, sul piano della cosiddetta performance organizzativa e sul piano dei percorsi di carriera. In questo ambito si è costruito davvero poco. La retribuzione collegata ai risultati dell'organizzazione è oggi, nella migliore delle ipotesi, una voce retributiva correlata a qualche indicatore di risultato misurato a livello di ufficio, con comode soglie di raggiungimento, la cui erogazione non risente di alcuna reale variabilità o incertezza. Qui il problema è anche a monte. Infatti, le quote di risorse

destinate alla performance organizzativa sono già stanziare e predefinite. Quindi, vi è un forte incentivo a distribuirle a prescindere dai risultati. È una situazione molto diversa da quella che si realizza nel mondo dell'impresa, dove il premio aziendale è distribuito in correlazione con risultati aziendali (redditività, fatturato ecc.), il cui conseguimento è direttamente correlato alla genesi delle risorse che sono distribuite.

Nel settore pubblico la dimensione di risultato collettivo potrebbe, invece, risultare particolarmente efficace sia nel rafforzare la coesione sociale interna, sia nel proiettare all'esterno un'immagine di un'organizzazione più dinamica. Molti studi e analisi hanno dimostrato che nella dimensione del risultato collettivo risiede una parte significativa dell'attrattività che il lavoro pubblico, nonostante tutto, ha nei confronti delle persone che vi lavorano o di quelle che potrebbero lavorarvi.

Dovendo impostare in termini innovativi il nesso produttività-salari, è questo probabilmente uno dei piani più interessanti e promettenti da assumere nell'ambito di un sistema adeguato di obiettivi sfidanti e non autoreferenziali e di controlli esterni e indipendenti.

Un'altra ipotesi di lavoro è quella di ritornare a perseguire un obiettivo di valorizzazione dell'autonomia della contrattazione integrativa ancorandola a precisi elementi di responsabilità sugli equilibri economico-finanziari, andando quindi oltre l'attuale assetto basato sui fondi o su rigidi e uniformi limiti finanziari. Andare oltre non significa, naturalmente, ritornare a una situazione di 'decentramento irresponsabile' i cui effetti si sono già verificati in altre fasi. Proprio aderendo fino in fondo all'idea di autonomia, che non può essere disgiunta dalla nozione di responsabilità, è necessario concedere alle amministrazioni che abbiano bilanci in ordine o che abbiano realizzato riduzioni di spesa, più gradi di libertà nelle decisioni di bilancio sulle risorse da dedicare alla contrattazione integrativa o alla carriera o ad altre componenti salariali. Forse è necessario superare anche l'attuale impostazione

70 Gli incentivi vanno infatti usati solo a certe condizioni che non sempre sono presenti nelle amministrazioni pubbliche. Intanto devono esistere margini discrezionali per attribuirli, cosa che non avviene se non vi sono spazi per scegliere il proprio *effort*. Più in generale, la logica premiale non si presta a tutte le pubbliche amministrazioni, in quanto vi possono essere casi di attività che non presentano condizioni minime di misurabilità dell'output. Inoltre, con riferimento all'incentivo individuale, lo stesso può andare a discapito dell'intero gruppo di lavoro, innescando processi di competizione che potrebbero nuocere all'intesa struttura. Va infine considerato che i premi veri e propri sono strumenti manageriali quasi per definizione non affidabili alla contrattazione collettiva, che si ribella alle differenziazioni tanto più se affidate a sistemi autonomi che non controlla. Per queste considerazioni si rinvia a Sestito (2017, 115).

che porta a definire 'fondi per la contrattazione integrativa' a livello nazionale. Il livello nazionale dovrebbe limitarsi a rivalutare gli stipendi. La contrattazione integrativa, invece, entro limiti di compatibilità finanziaria e di bilancio che vanno imposti al di fuori e al di là del contratto collettivo, dovrebbe essere basata su risorse autonomamente stanziare dalle amministrazioni, se ve ne sono le condizioni, con gradi di libertà differenziati in base agli andamenti di bilancio.

Questa impostazione è oggi più concretamente perseguibile dopo i progressi fatti in tema di armonizzazione e standardizzazione degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche.

In questo modo la stessa contrattazione integrativa potrebbe evitare di impantanarsi nella dimensione microeconomica e distribuire premi sulla base di una serie di priorità individuate in sede politica da un tavolo nazionale. Le amministrazioni in equilibrio finanziario e su basi di sostenibilità economica dovrebbero poter finanziare, anche oltre le disponibilità dettate dai contratti nazionali, alcuni specifici obiettivi di produttività, in un'ottica mirata, non di generico miglioramento, ma di finalizzazione a determinati obiettivi

(dall'accorciamento delle liste di attesa del sistema sanitario, alla dematerializzazione dei processi, al rientro da situazioni di dissesto finanziario, alla riduzione dei tempi medi di pagamento ai privati ecc.)<sup>71</sup>.

Un terzo elemento di riflessione, guardando oltre la componente strettamente salariale, riguarda alcuni temi emergenti, come il welfare aziendale, la previdenza complementare, la conciliazione vita-lavoro o lo sviluppo delle competenze professionali. Non v'è dubbio che su questi temi sia necessaria un'attenzione maggiore rispetto a quella riservata nel passato, nella consapevolezza di una evoluzione dei bisogni delle persone che lavorano nelle organizzazioni pubbliche, favorita anche dal ricambio generazionale e dalla diffusione di orientamenti e tendenze che interessano tutta la società e molti segmenti del mondo del lavoro. Il rilancio del ruolo della contrattazione collettiva e della partecipazione sindacale passa, quindi, anche attraverso uno spostamento di focus e attenzione dalle più classiche tematiche salariali ad ambiti che, con sempre maggiore evidenza, si dimostrano cruciali per rafforzare la coesione sociale e il legame tra individui e organizzazione.

---

## Bibliografia

- Abrescia M. (2007), *La concertazione oltre il diritto. Prassi nel quindicennio 1992-1997*, Intervento al Convegno "La prassi degli organi costituzionali", Bologna, 14 e 15 giugno, dattiloscritto pubblicato in *Forum dei Quaderni Costituzionali*.
- Accornero A. (1991), Sindacato e conflitto in Italia nell'ultimo ventennio, *Il Mulino*, n.2, pp.287-306
- Ales E. (1996), La contrattualizzazione del rapporto di lavoro dei dirigenti nel pubblico impiego al vaglio della Corte costituzionale, *Diritto del lavoro*, II, pp.442 ss.
- Ales E. (2018), L'esercizio partecipato del potere di organizzazione, in Esposito M., Luciani A., Zoppoli A., Zoppoli L. (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni. Commento alle innovazioni della XVII legislatura (2013-2018) con particolare riferimento ai d.lgs. nn. 74 e 75 del 25 maggio 2017 (c.d. riforma Madia)*, Giappichelli, Torino, pp.41-54 <<https://bit.ly/383C2fR>>
- Aran (2019), *Monitoraggio della contrattazione integrativa – Rapporto riepilogativo anno 2018*, Roma, Aran <<https://bit.ly/385KBGV>>
- Aran (2015), *Rapporto semestrale sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti*, n.2, Roma, Aran
- Bach S., Bordogna L. (2011), *Refraining Public Service Employment Relations: Varieties of New Public Management or Alternative Models? The Reform of Public Service Employment Relations in Industrial Democracies*, *The International Journal of The Human Resource Management*, 22, n.11, pp.2281-2294
- Barbieri M. (2015), Contratto collettivo e lavoro pubblico. Blocco salariale e blocco della contrattazione fra scelte legislative e giurisprudenza costituzionale, *Rivista italiana del diritto del lavoro*, n.3, pp.453 ss.

---

71 Un percorso di questo tipo è stato intrapreso attraverso l'articolo 23, commi 4 e 4-bis, del decreto legislativo n. 75 del 2017 che, sulla base di precisi indici di sostenibilità finanziaria, ha ipotizzato il superamento dei tetti rigidi delle risorse utilizzabili per la contrattazione integrativa attraverso indicatori che riguardano l'amministrazione nel suo complesso, sia pure per specifici ambiti. Si tratta quindi di attivare una leva di tipo macroeconomico che incentivi non solo i singoli dipendenti, ma l'amministrazione nel suo complesso, a migliorare la qualità e/o la quantità del suo operato, che è poi quella che interessa i cittadini.

- Battini S. (2016), Al servizio della Nazione? Verso un nuovo modello di disciplina della dirigenza e del personale pubblico, Relazione pronunciata a Varenna il 23 settembre 2016, *Astrid-online.it* <<https://bit.ly/3i3vhiC>>
- Bellardi L. (2001a), *Concertazione e contrattazione*, Bari, Cacucci
- Bellardi L. (2001b), Istituzionalizzazione e (in)stabilità della concertazione, *Argomenti di Diritto del lavoro*, n.1, pp. 87 ss.
- Bellavista A. (2018a), Gli infiniti tormenti del lavoro pubblico, *Il Lavoro nelle Pubbliche amministrazioni*, n.1, fascicolo unico
- Bellavista A. (2018b), Contrattazione collettiva e partecipazione sindacale nella riforma Madia, in *Il lavoro alle dipendenze della P.A. dopo la Riforma Madia*, Padova, Cedam, pp.57-79
- Benvenuto G. (2020), *La federazione unitaria CGIL-CIL-UIL*, in *La nostra storia*, Roma, UIL, pp.115 ss
- Bordogna L. (2017), Il lavoro pubblico in Europa dopo la crisi. Un'analisi comparata, in Dell'Aringa C. e Della Rocca G. (a cura di), *Lavoro pubblico fuori dal tunnel? Retribuzioni, produttività. Organizzazione*, Bologna, Il Mulino, pp.54 e ss.
- Bordogna L. (2007), La contrattazione collettiva. Un nuovo equilibrio tra centralizzazione e decentramento?, in Dell'Aringa C., Della Rocca G. (a cura di), *Pubblici dipendenti. Una nuova riforma?*, Soveria Mannelli, Rubbettino, pp.63-91
- Boscato A. (2018), La specialità del lavoro pubblico, Fonti legali e fonti contrattuali nella progressiva evoluzione del sistema normativi tra organizzazione e disciplina del rapporto di lavoro, *Il Lavoro nelle Pubbliche amministrazioni*, n.3, pp.1-66
- Carinci F. (2013), Contrattazione e contratto collettivo nell'impiego pubblico 'privatizzato', *Il lavoro nelle Pubbliche amministrazioni*, 16, n.3-4, pp.494-538
- Carniti P. (2019), *Passato prossimo*, Roma, Castelvecchi
- Carrieri M. (2009), Il decentramento ridisegnato, in Carrieri M., Nastasi G. (a cura di), *Spazio e ruolo delle autonomie nella riforma della contrattazione pubblica*, Bologna, Il Mulino, 2009, pp.11 ss.
- Carrieri M., Pirro F. (2016), *Relazioni industriali*, Milano, Egea
- Caruso B. (2019), Le riforme e il lavoro pubblico: la legge Madia e oltre. Miti, retoriche, nostalgie e realtà dell'“eterno ritorno” allo statuto speciale del lavoro pubblico, in Caruso B. (a cura di), *La quarta riforma del lavoro pubblico ed oltre*, Napoli, Editoriale scientifica, pp.11-108
- Cassese S. (2016), *Lo Stato fascista*, Bologna, Il Mulino
- Cassese S. (2013), Dall'impiego pubblico al lavoro con le pubbliche amministrazioni: la grande illusione?, in *Il contributo di Mario Rusciano all'evoluzione teorica del diritto del lavoro. Studi in onore*, Torino, Giappichelli, pp.38-42
- Chiarini R. (2013), *La 'Riforma Brunetta': dalla concertazione sociale alla logica maggioritaria*, Napoli, Editoriale Scientifica
- Corte dei conti (2016), *Relazione 2016 sul costo del lavoro pubblico*, Roma <<https://bit.ly/2ZfDbNk>>
- D'Alessio G., Zoppoli L. (2017), Riforma della pubblica amministrazione: osservazioni sugli schemi di decreti legislativi attuativi dell'art. 17 della legge n. 124 del 2015, *Astrid Rassegna*, n.5 <<https://bit.ly/3eBYdwg>>
- D'Antona M. (2001), Soggetti e strutture della contrattazione collettiva, in D'Antona M., Matteini P., Talamo V. (a cura di), *Riforma del lavoro pubblico e riforma della pubblica amministrazione (1997-1998)*, Giuffrè, Milano, pp.40-55
- D'Antona M. (2000), Contratto collettivo, sindacati e processo del lavoro dopo la “seconda privatizzazione” del pubblico impiego, in Caruso B., Sciarra S. (a cura di), *Massimo D'Antona. Opere*, Milano, Giuffrè, vol.IV, pp.284 ss.
- D'Antona M. (1998), Lavoro pubblico e diritto del lavoro: la seconda privatizzazione del pubblico impiego nelle “Leggi Basanini”, *Il Lavoro nelle Pubbliche amministrazioni*, n.1, pp.35-65
- Delfino M. (2018), I nuovi “spazi negoziali”, in Esposito M., Luciani A., Zoppoli A., Zoppoli L. (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni. Commento alle innovazioni della XVII legislatura (2013-2018) con particolare riferimento ai d.lgs. nn. 74 e 75 del 25 maggio 2017 (c.d. riforma Madia)*, Giappichelli, Torino, pp.29-40
- Dell'Aringa C. (2017), Contrattazione collettiva e ruolo dei dirigenti, in Dell'Aringa C., Della Rocca G. (a cura di), *Lavoro pubblico fuori dal tunnel? Retribuzioni, produttività. Organizzazione*, Bologna, Il Mulino, pp.135-159
- Dell'Aringa C., Della Rocca G. (a cura di) (2017), *Lavoro pubblico fuori dal tunnel? Retribuzioni, produttività. Organizzazione*, Bologna, Il Mulino
- Di Carpegna Brivio E. (2019), La disintermediazione tra generazioni. Sindacati ed erosione delle potenzialità di vita, in Basanini F., Cerniglia F., Pizzolato F., *Il mostro effimero. Democrazia, economia e corpi intermedi*, Bologna, Il Mulino, pp.120 ss.
- Di Mascio F., Feltrin P., Natalini A. (2017), I sindacati nel settore pubblico e la riforma Madia della pubblica amministrazione (2014-2016), *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 14, n.2, 2017, pp.213-246
- Di Mascio F., Natalini A. (2018), *Oltre il New Public Management*, Roma, Carocci
- Esposito M., Luciani A., Zoppoli A., Zoppoli L. (2018), La c.d. Riforma Madia ai blocchi di partenza (Introduzione), in *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni. Commento alle innovazioni della XVII legislatura (2013-2018) con particolare riferimento ai d.lgs. nn. 74 e 75 del 25 maggio 2017 (c.d. riforma Madia)*, Torino, Giappichelli, pp.1-11

- Falcone A. (1997), La “mezza” privatizzazione della dirigenza pubblica al vaglio della Corte costituzionale, *Foro italiano*, I, pp.34 ss.
- Formica G. (2018), I limiti di carattere finanziario alla contrattazione, in Esposito M., Luciani A., Zoppoli A., Zoppoli L. (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni. Commento alle innovazioni della XVII legislatura (2013-2018) con particolare riferimento ai d.lgs. nn. 74 e 75 del 25 maggio 2017 (c.d. riforma Madia)*, Giappichelli, Torino, pp.55-59
- FPA Data Insight (2019), *Pubblico impiego 2019. Una PA che crea valore pubblico investe sulle persone*, Roma <<https://bit.ly/3evYW1X>>
- Gargiulo (2019), La contrattazione integrativa nelle pubbliche amministrazioni: cronache dal bradismo, *Il Lavoro nelle Pubbliche amministrazioni*, n.2, pp.57 ss.
- Gasparrini S., Mastrogiuseppe P. (2017), La contrattazione del lavoro pubblico, i suoi risultati e le sue prospettive, in Dell’A- ringa C. e Della Rocca G. (a cura di), *Lavoro pubblico fuori dal tunnel? Retribuzioni, produttività. Organizzazione*, Bologna, Il Mulino, pp.95-109
- Ghera E. (2000), La concertazione sociale nell’esperienza italiana, *Rivista italiana di Diritto del lavoro*, n.2, pp.115-148
- Giugni G. (2003), *La lunga marcia della concertazione*, Bologna, Il Mulino
- Gragnoletti E. (1997), Imparzialità del dipendente pubblico e privatizzazione del rapporto, *Rivista italiana di diritto del lavoro*, II, pp.36 ss.
- Katz H.C. (2013), Is U.S. Public Sector Labor Relations in the Midst of a Transformation?, *Industrial and Labor Relations Review*, n.66, pp.1031-1046
- Lo Faro A. (2019), “Premiare stanca”. La retribuzione incentivante tra riforme routinarie e limiti strutturali, in Caruso B. (a cura di), *La quarta riforma del lavoro pubblico ed oltre*, Napoli, Editoriale Scientifica., pp.201 ss.
- Mainardi S. (2018), La valorizzazione delle risorse umane nelle p.a.. Trattamenti accessori e fondi per la contrattazione integrativa, *Rivista giuridica del lavoro*, 1, n.3, pp.453 ss.,
- Mainardi S. (2006), Piccolo requiem per la flessibilità del lavoro nelle pubbliche amministrazioni. A proposito della L. 9 marzo 2006, n. 80, *Il lavoro nelle Pubbliche amministrazioni*, n.1, pp.12 ss.
- Maresca A. (2012), La contrattazione collettiva aziendale dopo l’art. art.8 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, *Diritto delle Relazioni Industriali*, 22, n.1 p, pp.16-23
- Micheli A. (2019), La mediazione sindacale e la partecipazione dei lavoratori, in Bassanini F., Cerniglia F., Pizzolato F., *Il mostro effimero. Democrazia, economia e corpi intermedi*, Bologna, Il Mulino, pp.131 ss.
- Mocchegiani M. (2015), La tecnica decisoria della sentenza 178 del 2015: dubbi e perplessità, *Forum dei Quaderni Costituzionali* <<https://bit.ly/2YAT0zh>>
- Moe T.M. (2006), Political Control and the Power of the Agent, *The Journal of Law, Economics & Organization*, 22, n.1, pp.1-21
- Natullo G. (2018), Tra legge e contratto: l’“equilibrio instabile” del sistema delle fonti del lavoro pubblico, in Esposito M., Luciani A., Zoppoli A., Zoppoli L. (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni. Commento alle innovazioni della XVII legislatura (2013-2018) con particolare riferimento ai d.lgs. nn. 74 e 75 del 25 maggio 2017 (c.d. riforma Madia)*, Giappichelli, Torino, pp.15-28 <<https://bit.ly/383C2fR>>
- OECD (2015), *Building in basics. Value for Money in Government*, Paris, OECD Publishing
- Orsi Battaglini A., Corpaci A. (1999), Sub art. 2, in Corpaci A., Rusciano M., Zoppoli L. (a cura di), *La riforma dell’organizzazione del lavoro e del processo nelle amministrazioni pubbliche (d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29)*, in *Nuove leggi civili commentate*, Padova, Cedam, pp.1064 ss.
- Pinelli C. (1996), Imparzialità, buon andamento e disciplina differenziata del rapporto di lavoro dirigenziale, *Giurisprudenza costituzionale*, pp.2584 ss.
- Pizzorno A. (1977), Scambio politico ed identità collettiva nel conflitto di classe, in Crouch C., Pizzorno A. (a cura di), *Conflitti in Europa*, Milano, Etas Libri, pp.407-433
- Ragioneria generale dello Stato (2012), *Rapporto sulla spesa delle amministrazioni dello Stato. Anno 2012*, Roma, Mef <<https://bit.ly/2YzXPsw>>
- Ricci M., Di Noia F. (2017), Relazioni sindacali e contrattazione collettiva nel settore pubblico dopo la Riforma Madia e i rinnovi contrattuali, *Il lavoro nelle Pubbliche amministrazioni*, n.1, pp.1-26
- Romei R. (2019), Prerogative e tutele delle organizzazioni sindacali nel pubblico impiego, *Rivista trimestrale di Diritto pubblico*, n.1, pp.213-232
- Rossi S. (1998), *La politica economica italiana 1968-98*, Roma-Bari, Laterza
- Rusciano M., Zoppoli L. (1999), Sub art.2, in Corpaci A., Rusciano M., Zoppoli L. (a cura di), *La riforma dell’organizzazione del lavoro e del processo nelle amministrazioni pubbliche (d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29)*, in *Nuove leggi civili commentate*, Padova, Cedam, pp.1072 ss.

- Seghezzi F. (2017), *La nuova grande trasformazione. Lavoro e persona nella quarta rivoluzione industriale*, Modena, ADAPT University Press
- Sestito (2017), Carriera, incentivi e ruolo della contrattazione collettiva, in Dell'Aringa C., Della Rocca G. (a cura di), *Lavoro pubblico fuori dal tunnel? Retribuzioni, produttività. Organizzazione*, Bologna, Il Mulino, pp.115 ss.
- Talamo V. (2018), Antefatti, luci ed ombre dei rinnovi contrattuali del pubblico impiego, *Giornale di Diritto amministrativo*, n.3, 2018, pp.277-285
- Talamo V. (2009), Gli interventi sul costo del lavoro nelle dinamiche della contrattazione collettiva nazionale ed integrativa, *Il lavoro nelle Pubbliche amministrazioni*, n.3-4, pp.493 ss.
- Tarantelli E. (1986), *Economia politica del lavoro e delle relazioni industriali comparate*, Torino, UTET
- Tarantelli L. (2013), *Il sogno che uccise mio padre*, Milano, Rizzoli
- Telecom Italia (1998), *Il protocollo del luglio 1993. Spunti per un dibattito*, Milano, Franco Angeli
- Treu T. (2005), La concertazione sociale, *Il Diritto del Mercato del lavoro*, n.1., pp.29 ss.
- Tronti L., *Il decreto di San Valentino e la stagione della concertazione*, dattiloscritto
- Zoppoli L. (2018), Il rapporto fra legge e contratto collettivo e il nuovo modello di relazioni "partecipate", *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n.3, pp.404-434

## Pierluigi Mastrogiuseppe

mastrogiuseppe@aranagenzia.it

È direttore generale dell'Aran. È stato dirigente presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, ricercatore di economia aziendale presso la Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze, componente di organismi indipendenti di valutazione. È autore di pubblicazioni sui temi del lavoro nelle pubbliche amministrazioni e del management pubblico. Fra le pubblicazioni recenti si segnalano: P. Mastrogiuseppe, *Pubblica amministrazione tra valutazione esterna e interna*, in Dell'Aringa C., Della Rocca G. (a cura di), *Lavoro pubblico fuori dal tunnel? Retribuzioni, produttività, organizzazione*, Il Mulino, Bologna, 2017; P. Mastrogiuseppe, *Aran (2013), Organizzazione e capitale umano: due questioni chiave per il rilancio del pubblico impiego*, Occasional paper 4/2013.

## Valerio Talamo

v.talamo@governo.it

È direttore generale presso l'Ufficio per le Relazioni sindacali del Dipartimento della Funzione pubblica. Ha insegnato presso numerosi Master, Università, Istituzioni di ricerca e formazione e attualmente coordina il modulo relativo al pubblico impiego presso le Università Sapienza di Roma (Master di Diritto del Lavoro e della previdenza sociale) e presso il Master Interuniversitario in Diritto Amministrativo (MIDA). È caporedattore della rivista *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*. Fra le pubblicazioni recenti si segnalano: Diversamente agile? Lo Smart Work nelle pubbliche amministrazioni, in L. Fiorillo e A. Perulli (a cura di) *Il Jobs Act del Lavoro Autonomo e del Lavoro Agile*, Giappichelli, 2017, 257-281; Antefatti, luci ed ombre dei rinnovi contrattuali del pubblico impiego, *Giornale di diritto amministrativo*, n.3, 2018.

# La disciplina della mobilità nel lavoro pubblico

## Una storia di politiche e strumenti discontinui

**Marco Esposito**  
Università di Napoli Parthenope

Il saggio ripercorre l'evoluzione della disciplina della mobilità nel lavoro pubblico, soffermandosi in particolare sul passaggio diretto tra amministrazioni diverse e sulla relazione tra la mobilità e il reclutamento attraverso concorso pubblico. L'Autore critica l'eccessivo appesantimento dei vincoli procedurali del trasferimento dei lavoratori pubblici, sostenendo che maggiore flessibilità e discrezionalità gestionale favorirebbero l'efficiente collocamento dei dipendenti pubblici.

*The article traces the evolution of public sector employment mobility, focusing on the direct transition between different administrations and the relationship between mobility and recruitment through public competition. The author criticizes the excessive burden of procedural constraints involved in the transfer of public sector employees, arguing that greater flexibility and managerial discretion would favor the efficient placement of civil servants.*

DOI: 10.1485/2532-8549-202001-4

### Citazione

Esposito M. (2020), La disciplina della mobilità nel lavoro pubblico. Una storia di politiche e strumenti discontinui, Sinappsi, X, n.1, pp.83-90

### Parole chiave

Mobilità dei lavoratori pubblici  
Cessione del contratto  
Concorso pubblico

### Key words

Public employees mobility  
Contract release  
Public Contest

## 1. Le stagioni della mobilità, tra progetti ed effettiva (in)operatività

La storia legislativa e contrattuale della mobilità dei dipendenti pubblici ha radici risalenti. Il reiterato e ininterrotto progetto di creare un vero e proprio 'mercato del lavoro pubblico' mediante l'attivazione di efficienti percorsi di riallocazione dei lavoratori affianca da sempre le fasi più importanti dei vari tentativi di riforma del pubblico impiego (Basenghi 2019; Riccobono 2017; Esposito e Santagata 2009; Mainardi 2004). Anzi, a essere puntuali, bisogna riconoscere

che è stato esattamente un deficit di cultura organizzativa – che si sarebbe dovuta incentrare su strumenti di programmazione coerenti con una gestione privatistica dei rapporti di lavoro<sup>1</sup> – tra le principali ragioni dell'incompletezza di un'effettiva unificazione normativa 'pubblico/privato'. Incompletezza e deficit che riguardano anzitutto, e tra gli altri aspetti, la definizione della provvista di personale necessaria alla realizzazione dei compiti e delle attività di ciascuna amministrazione. È difatti logica, oltre che normativamente tracciata, la corrispondenza relazionale tra la discipli-

Il saggio è destinato agli Scritti in onore di Francesco Santoni.

1 Questo snodo critico è sottolineato nei bilanci di molti studiosi; da ultimi, tra gli altri, Rusciano 2018; nonché Esposito et al. 2018.

na degli organici e la mobilità (v. art. 6 del decreto legislativo n. 165 del 2001).

In questo primo intreccio, pertanto, risiede la problematicità degli istituti della mobilità; i quali sono inoltre contraddistinti da un delicato e denso contemperamento di interessi: quelli di natura organizzativa si combinano con le aspettative e i diritti dei lavoratori interessati alla (o *dalla*) mobilità. Ci si muove pertanto – è il caso di dirlo – in un'area di compromesso foriera di implicazioni giuridiche a diversi livelli.

Negli studi di vari ambiti disciplinari si rimarca, in effetti, come le difficoltà procedurali e organizzative abbiano sempre reso incerta e precaria un'efficiente politica della mobilità del personale, gestita, nei fatti, con strumenti e procedure spesso inadeguati: vale a dire non idonei a perseguire alcuna reale flessibilità organizzativa e gestionale. Se – e il 'se' è obbligato per le ragioni che esporremo più avanti – qualche effettiva chance operativa il quadro regolativo ha concesso nel tempo, lo si deve al fatto che a partire dall'inizio del XXI secolo in Italia, così come in diversi altri Paesi europei, per fronteggiare l'eccessivo indebitamento pubblico si è agito drasticamente sulla spesa per le nuove assunzioni e il reclutamento. All'insegna della *spending review* le pubbliche amministrazioni sono state destinatarie di regole – tra le altre misure – finalizzate sostanzialmente a comprimerne le facoltà assunzionali in modo sia diretto, attraverso il meccanismo del *turn-over* condizionato e del blocco delle assunzioni, sia indiretto, imponendo processi di razionalizzazione incentrati su istituti alternativi all'indizione di nuovi bandi di concorso per la copertura dei posti vacanti nelle dotazioni organiche di enti e amministrazioni pubbliche. L'attivazione di processi di mobilità del personale, a vario titolo, ha in effetti rappresentato, per lungo tempo, uno strumento pri-

vilegiato in tal senso. Ancora tra il 2015 e il 2017, del resto, il sostegno della mobilità del personale pubblico ha contraddistinto importanti innovazioni legislative; e solo molto più di recente questa tendenza appare frenata, come più avanti si dirà.

## 2. La parola ai numeri

Sebbene, quindi, i percorsi di mobilità del personale intra e infra compartimentale siano sulla carta sostenuti e promossi, i numeri reali ci parlano di un fondamentale *bias* tra progetto legislativo ed effettiva operatività. Proiezioni statistiche puntuali rivelano, infatti, un quadro poco variegato e non esaltante.

Parlando di numeri, però, una premessa è d'obbligo e attiene alla qualità del processo regolativo. Vale a dire che bisogna prendere atto che il nucleo essenziale della disciplina – rinvenibile fondamentalmente negli articoli da 29-bis a 34-bis del decreto legislativo n. 165 del 2001<sup>2</sup> – è stato rivisto davvero tanto di frequente<sup>3</sup>, con innesti che ne hanno dilatato eccessivamente la portata e, spesso, ne hanno stravolto le impostazioni di fondo: quella originaria e quelle di volta in volta introdotte nei vari momenti di riforma. Ciò sino a giungere a un quadro normativo ibrido, con sovrapposizioni di prescrizioni non sempre coordinate tra loro, pur compresenti addirittura, talvolta, nella medesima disposizione legislativa.

Tornando alla sintesi statistica, possiamo evidenziare come la mobilità – al netto di fenomeni a più ampia valenza collettiva come la soppressione 'di fatto' delle Province, tanto per fare un esempio (Nicosia 2014), così come anche lo smantellamento dell'amministrazione civile della Difesa – venga ben poco praticata dalle amministrazioni, in percentuale e in misura fissa, quale strumento fisiologico di ripartizione del personale.

2 Le norme contenute nel Capo III del Titolo II del D.Lgs. n. 165/2001, dall'art. 29-bis all'art. 34-bis, individuano una pluralità di istituti, tutti riconducibili alla nozione di mobilità: mobilità intercompartimentale (art. 29-bis); passaggio diretto di personale tra amministrazioni diverse (art. 30); passaggio di dipendenti per effetto di trasferimento di attività (art. 31); collegamento con le istituzioni internazionali, dell'Unione europea e di altri Stati. Esperti nazionali distaccati (art. 32); eccedenze di personale e mobilità collettiva (art. 33); gestione del personale in disponibilità (art. 34); disposizioni in materia di mobilità del personale (art. 34-bis). Volendo schematizzare, le vicende disciplinate dalle norme in questione possono essere inquadrare nelle distinte figure della mobilità volontaria, della mobilità d'ufficio e della mobilità collettiva per esubero.

3 Invero anche troppo frequentemente. Tra modifiche, novelle e aggiornamenti, una delle 'disposizioni fulcro' del sistema, l'art. 30 del D.Lgs. n. 165/2001 sul passaggio diretto tra amministrazioni diverse, dal 2001 ad oggi è stata oggetto di circa venti interventi legislativi! Vale a dire che ogni anno la disciplina è stata ritoccata; e almeno tre volte anche con innesti rilevanti.

Il quadro ultimo disponibile, riferito alla serie 2011-2016 e aggiornato a settembre 2018<sup>4</sup>, vede la sola Sanità ambito di rilevanti processi di trasferimento del personale, laddove negli altri comparti continua a registrarsi un prevalente ricorso a forme di assegnazione temporanea attraverso istituti surrettizi, e talvolta elusivi, quali il comando e il distacco. La 'permanente temporaneità' degli spostamenti, dunque, ovvero la mobilità fuori da un disegno di programmazione, resiste strenuamente, malgrado i vari tentativi di rilanciare percorsi ordinati, e ordinari, di passaggi di personale tra amministrazioni. I trend, poi, sono comunque generalmente al ribasso; giusto l'aggregato 'Regioni e Autonomie locali' registra una crescita, per quanto concerne la mobilità in uscita extra-comparto<sup>5</sup>. Gli esiti della rilevazione dell'Aran sono confermati anche da altre indagini, più risalenti e addirittura riguardanti periodi precedenti la serie 2011-2016. Una ricerca di Forum PA (2013)<sup>6</sup> riscontra, in seguito alla contrattualizzazione del rapporto di pubblico impiego e a dispetto di essa, una notevole difficoltà nella gestione dei fenomeni di mobilità, che si è tradotta nell'assoluta prevalenza della mobilità volontaria e del ricorso agli strumenti di spostamento temporaneo dei lavoratori già sopra richiamati (comando e distacco).

Dunque la sostanziale inamovibilità, che ha caratterizzato lo status dell'impiegato pubblico prima della contrattualizzazione, appare, ancora oggi, il retaggio di una cultura organizzativa superata nella forma ma non nella sostanza.

### 3. La cornice normativa e gli strumenti

Si è detto in apertura del difficile compromesso che la regolamentazione in materia di mobilità deve comporre. A questo punto possiamo cercare di spiegare cosa non ha funzionato, ed è destinato a non funzionare, proprio partendo da un'essenziale rappresentazione del quadro normativo.

Le principali fonti di riferimento si rinvergono nel decreto legislativo n. 165 del 2001: sono gli articoli 29-*bis*,

30, 33 e 34 a definire i caratteri essenziali degli istituti della mobilità dei dipendenti pubblici. Convenzionalmente, nella sistematica tanto giurisprudenziale quanto dottrinale – e ciò, dunque, solo in parte corrispondendo a puntuali definizioni legislative e/o contrattuali – si parla di mobilità volontaria, mobilità d'ufficio e mobilità per esubero (che può essere tanto volontaria quanto – ben più raramente – d'ufficio). La galassia della mobilità è anche più complessa. Residuano, infatti, precedenti ipotesi codificate tra cui spicca il trasferimento a domanda ovvero la mobilità di scambio per compensazione; dove in pratica non c'è alcuna esigenza di coprire posti vacanti in organico, i lavoratori di identica qualifica e insistenti su ruoli di amministrazioni della medesima natura e comparto possono scambiarsi il posto spostandosi contestualmente l'uno presso l'amministrazione dell'altro.

L'istituto leader, anche perché disegna un iter trasversalmente percorribile in vari contesti (cfr. il richiamo nell'art. 33, co. 6 D.Lgs. n. 165/2001), è contemplato nell'art. 30 del decreto legislativo n. 165 del 2001. Per quanto possa considerarsi in linea di principio pacifica la configurazione giuridica, ovvero l'inquadramento stesso della fattispecie contemplata nell'art. 30 citato (Basenghi 2019; Riccobono 2017; Esposito 2014; D'Alessio e Bolognino 2013; Mainardi 2004), essa è invece un tema denso di problematicità, laddove la relativa rubrica parla di "passaggio diretto di personale tra amministrazioni diverse" mentre nel precedente art. 29-*bis* (introdotto, peraltro, solo in un secondo momento, nel 2009) il legislatore utilizza il termine di 'mobilità intercompartimentale': come se gli ambiti delle due discipline potessero in qualche misura non coincidere del tutto.

Il quesito di fondo, in effetti, è se attraverso il passaggio diretto si realizzi una nuova assunzione – presso l'amministrazione di destinazione – o se viceversa non di nuova assunzione si possa parlare, prefigurandosi piuttosto nella vicenda *de qua* una chiara ipotesi di successione a titolo particolare, con mera modifica della titolarità del contratto sul versante datoriale. Ed

4 I dati su 'Mobilità del personale nella PA' sono disponibili sul sito dell'Aran <https://bit.ly/37KxllM>. Vedasi anche Aran (2012). Per una critica dell'utilizzo inadeguato degli strumenti della mobilità vedasi Verbaro (2004).

5 Una qualche vitalità del comparto emerge anche in altre ricerche (D'Amuri e Giorgiantonio 2017).

6 Tra le statistiche di fonte Aran riportate dalla ricerca, vedasi in particolare le tabelle 10 (dipendenti pubblici nel 2010 per Regione) e 11 (tasso di mobilità anno 2010), dalle quali si evince che, nonostante il profondo squilibrio nella distribuzione dei dipendenti pubblici tra le diverse Regioni, "non c'è traccia di alcun provvedimento di mobilità che non sia volontario, ossia richiesto dallo stesso dipendente".

è di tutta evidenza che le due opzioni implicano valutazioni di effetti e conseguenze operative ben diverse: basti solo pensare ai temi della salvaguardia della anzianità di servizio, della reiterazione del patto di prova, della conservazione del trattamento economico.

Invero con una modifica del 2005, ad opera della legge n. 246 del 2005, era stato esplicitato che il passaggio diretto avvenisse mediante “cessione del contratto”, e ciò risultava anche in linea con una tendenza interpretativa pregressa alla norma innovatrice. Dopo il 2005, pertanto, l’orientamento interpretativo si è consolidato sino a divenire *ius receptum*, non scalfito nemmeno dalla circostanza che nel 2014 il decreto legge n. 90 ha reciso il suddetto aperto riferimento (Mastinu 2014).

Viceversa, quest’ultimo elemento di discontinuità assume un preciso portato ermeneutico. Senza giungere ad abbracciare l’opposta tesi della ‘nuova assunzione’ – ché persistono evidenti indizi letterali della continuità del rapporto di lavoro presso l’amministrazione richiedente la copertura del posto (il passaggio diretto sostanzia un *trasferimento* consensuale del lavoratore) – deve altresì risultare palese che il legislatore ha volutamente inteso affievolire il lato negoziale della fattispecie, rimarcando alcuni tratti ‘speciali’ della disciplina, sempre più protesa – sulla carta – a enfatizzare e valorizzare le esigenze organizzative delle pubbliche amministrazioni. Ciò in un contesto di garanzie più amministrativistiche che privatistiche; come rivela il coevo innesto, sempre attraverso la novella del 2014, che impone alle amministrazioni l’attivazione della mobilità previa pubblicazione di un *bando*, contenente il numero dei posti nonché i requisiti e le competenze professionali del posto da ricoprire; e ciò quando in precedenza la riforma del 2009 si era ‘limitata’ a chiedere che le amministrazioni rendessero pubbliche tali informazioni (Esposito e Santagata 2009). A ciò si aggiunga, poi, il tentativo di ampliare le ipotesi di mobilità disposte d’ufficio o saltando la procedura trilatera.

Questa evoluzione dell’istituto ne spiega in parte anche un evidente profilo di criticità. In qualche modo l’esiguità dei trasferimenti origina anche dalla decisa procedimentalizzazione ad evidenza pubblica inaugurata nel 2009 (Esposito e Santagata 2009), poi via via accresciutasi, praticamente assente nel precedente regime normativo, dove c’erano le condizioni per poter agire davvero in un contesto di ‘negozialità privatistica’; ciò anche per il ruolo integrativo della contrattazione collettiva, spintasi talvolta a semplificare un procedi-

mento di per sé già molto essenziale. A ciò si aggiunga una rigidità generale, attinente alla composizione degli organici pubblici, che rende difficoltoso programmare e attivare i processi di copertura dei posti attraverso la mobilità: non per caso un principio di delega della legge n. 124 del 2015 – solo parzialmente confluito nel decreto legislativo n. 75 del 2017 (Riccobono 2017; Esposito 2018), attuativo di quella – era esattamente il “progressivo superamento della dotazione organica come limite alle assunzioni, fermi restando i limiti di spesa, anche al fine di facilitare i processi di mobilità”.

La seconda ipotesi fondamentale di mobilità è quella che trova fonte nell’art. 33 del decreto legislativo n. 165 del 2001. Le pubbliche amministrazioni che hanno situazioni di soprannumero o rilevano comunque, anche nell’ambito della ricognizione finalizzata alla ridefinizione delle dotazioni organiche, eccedenze di personale devono darne comunicazione alle organizzazioni sindacali e intraprendere un percorso partecipato – dove la contrattazione collettiva può giocare una funzione rilevante – per riallocare il personale, porlo in quiescenza o riutilizzarlo con forme di lavoro più flessibile. L’esito negativo dell’iter procedurale conduce al collocamento in disponibilità del lavoratore, che comporta la sospensione del rapporto e il pagamento di una sorta di indennità assimilabile alla cig del privato. Il lavoratore viene iscritto in apposite liste, da cui tutte le amministrazioni devono attingere in prima battuta per le proprie esigenze assunzionali (si veda il sistema descritto negli articoli 34 e 34-bis del decreto legislativo n. 165, su cui è di recente intervenuta la legge n. 56 del 2019 per rendere più celere e certo il procedimento nel suo insieme). Terminato il periodo massimo della disponibilità – di norma 24 mesi – il rapporto si estingue, definitivamente.

#### 4. Alcune questioni problematiche: diritti, interessi e prerogative nel procedimento trilatero

L’analisi complessiva dell’art. 30 ha mostrato che la mobilità si svolge mediante un procedimento complesso, a fasi successive. La prima, ad evidenza pubblica, sempre più contigua a una vera e propria selezione se non proprio a una valutazione comparativa; la seconda di matrice negoziale, in cui si provvede al perfezionamento contrattuale della fattispecie successiva.

Da quanto detto emerge l’esigenza di distinguere le diverse fasi; sebbene – come vedremo parlando delle

questioni giurisdizionali – entrambe rientrano comunque, secondo la giurisprudenza maggioritaria, nell'ambito dell'esercizio di poteri datoriali privatistici. Tal che la legittimità di esse va considerata nel prisma dei principi e dei limiti al potere del privato datore di lavoro: correttezza e buona fede, in prima battuta.

Dunque la prima fase riguarda il bando, la partecipazione dei lavoratori interessati al trasferimento e l'esito della valutazione dell'amministrazione di destinazione.

Qui c'è da registrare la varietà delle prassi amministrative. In alcuni casi il bando prevede come condizione per la partecipazione il rilascio del nulla osta ovvero l'assenso alla (eventuale) mobilità da parte dell'amministrazione ove presta servizio il lavoratore; in altri casi ci si limita a un nulla osta alla partecipazione alla selezione. Sta di fatto che l'espressione del necessario consenso da parte dell'amministrazione di (possibile) partenza è condizione per il perfezionamento della cessione del contratto, i cui presupposti effettivi maturano solo al momento della chiusura della fase valutativa. È solo in questo momento che l'amministrazione datrice di lavoro può verificare in concreto le condizioni per il rilascio del nulla osta; in altri termini, è solo in questo momento che proposta e accettazione vengono a perfezionarsi. Se si condivide questa ricostruzione:

a) sarebbe sempre possibile un ripensamento, purché non arbitrario o capriccioso ovvero sia in presenza di sopraggiunte ragioni per un diniego; in pratica l'eventuale previo assenso sarebbe da considerarsi quale semplice impegno – *rebus sic stantibus* – a concedere il consenso successivamente. La procedimentalizzazione raffigurata nell'art. 30 impone, quindi, un onere di motivazione e non un obbligo all'assenso; per quanto proprio la previsione nei bandi di un consenso preventivo abbia condotto, nella realtà, molte amministrazioni a negare *ab initio* il consenso. Anche in questo caso vige un onere di motivazione, in generale; un vero e proprio obbligo circostanziato, qualora il lavoratore richiedente fosse stato individuato dalla sua amministrazione di appartenenza tra i profili professionali destinati alla mobilità per esubero ex art. 33 del decreto legislativo n.165.

b) non è ravvisabile – a mio modo di vedere – un vero e proprio diritto soggettivo perfetto al trasferimento in capo al lavoratore, visto che la normativa lascia spazi di valutazione discrezionale a entrambe le amministrazioni interessate dalla mobilità. Del resto, non avrebbe altrimenti senso richiedere il consenso di tutte le tre parti. Vale quanto detto sopra sub a), nei periodi finali.

c) da b) consegue che, in linea di principio, nulla osta a che l'amministrazione richiedente la mobilità possa prevedere – specie in previsione di una pluralità di domande – criteri specifici e analitici di valutazione delle candidature, purché – ovviamente – finalizzati a un accertamento in concreto e oggettivo della professionalità più aderente alla copertura oggetto del bando. In dottrina non vi è concordia piena su questa interpretazione, ribadendosi che la procedura di mobilità non è una valutazione comparativa finalizzata all'ingresso nella PA. Da questo punto di vista, però, questo ragionamento a me pare troppo formalistico, e abbraccia una prospettiva meccanicistica dell'organizzazione del personale pubblico. Peraltro il ridimensionamento dello spazio meramente negoziale sopra dimostrato lascia più margini alla unilaterale discrezionalità delle amministrazioni. Di guisa che riterrei una forzatura sottrarre all'amministrazione richiedente ogni spazio di verifica effettiva della professionalità relativa alla carenza in organico; tanto più che sono prevalentemente superate le ricostruzioni che vedevano nella manifestata intenzione di ricoprire i vuoti d'organico, attraverso la mobilità, una vera e propria offerta al pubblico ai sensi dell'art. 1336 c.c..

Esercitabile il diniego, è evidente che il corredo motivazionale di cui si è detto comporta sempre la possibilità di un suo sindacato in termini di legittimità, con la possibilità della tutela di un interesse negativo ovvero per perdita di chance.

## 5. La mobilità come prioritaria alternativa al reclutamento attraverso il pubblico concorso: tendenze interpretative e novità legislative

Il prevalere nel dibattito degli aspetti tecnico-giuridici di carattere interpretativo, a dispetto di più operative valutazioni organizzative, è legato al fatto che nel corso del tempo si è andata consolidando una regola di prevalenza, quasi gerarchico-funzionale, della mobilità rispetto al reclutamento tramite concorso (Ranieri 2013; D'Aponte 2014).

Per vero si potrebbe anche distinguere tra la mobilità ex art. 30, il passaggio diretto su base volontaria, e quella ex art. 33 e ss., che come abbiamo visto trova il suo presupposto sulla dichiarazione di un esubero e di un possibile esito sospensivo del rapporto di lavoro. I precetti legislativi sono, invero, da sempre univoci, e ancora oggi malgrado le recenti innovazioni di cui si è detto – con riferimento a questa seconda ipotesi – nel paragra-

fo 3. Prima di procedere a un bando di concorso, quindi, è ancora necessario verificare la possibilità di praticare una mobilità dalle liste di disponibilità in presenza di lavoratori ivi iscritti inquadrati nel livello e nella qualifica corrispondente a quello che si intende bandire. Le amministrazioni devono svolgere questo adempimento, attendere 45 giorni dalla richiesta, e solo in caso di esito infruttuoso possono procedere al bando. Le assunzioni in violazione di tali disposizioni sono nulle (art. 34-*bis*, co. 5).

Non si rinviene un'altrettanta esplicita sanzione, viceversa, nell'art. 30 vigente; sebbene il comma 2-*bis* – in seguito a una sostanziale novella del gennaio 2005 (DL. n. 7/2005) – prescriva apertamente e positivamente l'esperimento delle procedure di mobilità prima di procedere all'espletamento di concorsi.

In effetti il legislatore ha recepito un orientamento consolidatosi sia in sede di prassi amministrativa sia nella giurisprudenza, financo costituzionale; orientamento facente leva su numerosi frammenti legali. Con un gruppo di sentenze (la n. 388 e 390 del 2004; poi la n. 324 del 2010 e la n. 17 del 2014) la Corte Costituzionale ha affermato la prevalenza – con qualche sfumatura – della mobilità rispetto alle assunzioni dall'esterno, riconoscendone il valore di principio generale, direttamente discendente da due cardini della riforma del lavoro pubblico: il contenimento della spesa e il miglioramento dell'efficienza degli apparati pubblici. Da quel momento in poi vi è stata una costante e maggioritaria adesione dei giudici ordinari e amministrativi a tale orientamento; senza, però, che siano mancate letture alternative – specie in sede di giustizia amministrativa – in ordine alla possibilità di discostarsi dal presunto principio generale motivando la scelta di intraprendere direttamente la via concorsuale.

Talvolta, quindi, si propongono interpretazioni imperniate sulla natura derogabile dell'obbligo; così che la pur riconosciuta priorità della mobilità rispetto al concorso si arresterebbe dinnanzi a specifiche situazioni “in cui può risultare opportuno e più corrispondente all'interesse pubblico privilegiare lo strumento del concorso, prescindendo dalla mobilità”<sup>7</sup>.

A fronte del riproporsi dell'orientamento giurispru-

denziale *mainstream*, mi pare di poter intravedere una qualche tensione al suo superamento, testimoniata da una serie di distinguo operati anche in via interpretativa; distinguo talvolta originati dal diffondersi di istanze equitative concorrenti: penso in particolare a tutta la materia delle stabilizzazioni, ove si fronteggiano gli artt. 4 e 97 della Costituzione. E non mancano conferenti interventi giudiziali; già rispetto alla relazione tra scorrimento delle graduatorie e mobilità sono emerse posizioni giurisprudenziali molto oscillanti e variegata.

Tali orientamenti poggiano in ogni caso su due fattori. Da un lato la crescente domanda di competenze innovative, di profili professionali legati alla digitalizzazione e alle moderne tecnologie; e dinanzi a tale esigenze non aprirsi all'esterno risulterebbe fallimentare e segno di arretratezza. Dall'altro, numerose ipotesi di deroga all'art. 30 del decreto legislativo n. 165: esplicitate da micro-interventi legislativi destinati a favorire specifiche realtà amministrative oppure costruite dal diritto vivente (De Santis 2016).

Infine, ma davvero questo elemento potrebbe segnare l'inizio di una clamorosa marcia indietro, sono da sottolinearsi le prescrizioni contenute nella legge n. 56 del 2019. La quale nell'art. 3, rubricato “Misure per accelerare le assunzioni mirate e il ricambio generazionale nella Pubblica amministrazione”, dispone una deroga generale all'art. 30 del decreto legislativo n. 165 del 2001 (vs. art. 3, co. 3 e 8) per i concorsi nel triennio 2019-2021, organizzati secondo le linee di indirizzo fissate nella stessa legge n. 56, “al fine di ridurre i tempi di accesso al pubblico impiego”. Nella conclusione di questo scritto faremo una riflessione su come queste disposizioni possano valutarsi nell'ottica di uno scenario strategico più generale in tema di mobilità.

## 6. Il procedimento e la giurisdizione

Sebbene sopra abbiamo rimarcato la complessità del procedimento, all'esito di un'estesa analisi della giurisprudenza e della dottrina risulta evidente che la natura privatistica delle procedure di mobilità non è posta in discussione dalla assoluta maggioranza degli interpreti. Né quindi il relativo riparto di giurisdizione.

7 T.A.R. Toscana, sez. I, 9 luglio 2009, n. 1212; T.A.R. Emilia-Romagna, sez. I, 2 dicembre 2009, n. 2634; T.A.R. Marche, sez. I, 30 novembre 2009, n. 1428). Secondo T.A.R. Lombardia, sez. I, 16 giugno 2008, n. 645 “la mobilità non è un istituto previsto nell'esclusivo interesse dell'amministrazione ma uno strumento di reclutamento che ex art. 30 del D.Lgs. n. 165/2001 [...] prevale sul concorso pubblico perché considerato idoneo a garantire economie di spesa e dunque nei limiti necessari a conseguire questo obiettivo”.

Il ragionamento è apparentemente molto lineare. Sostanzando una cessione del contratto e non comportando una nuova assunzione, le relative controversie rientrano nella giurisdizione ordinaria; ovviamente ben possono esserci intrecci tra le giurisdizioni.

Alla luce di quanto detto sopra sulla relazione (oggi sempre più eventuale) tra mobilità e altre modalità di copertura dei posti in organico, è evidente che la tutela di un lavoratore aspirante al trasferimento possa/debba passare per una pronuncia amministrativa qualora non bastasse la rimozione dell'atto amministrativo presupposto, ma fosse necessaria una declaratoria sulla legittimità del diverso, e inopportuna concorrente, procedimento amministrativo indetto per la copertura del medesimo posto. Qui è evidente che nessun diritto in prima battuta sorge, bensì un qualificato interesse legittimo.

Il granitico orientamento non ha subito flessioni; pur proceduralizzate, è evidente che sia la facoltà di accogliere le istanze di trasferimento, sia le relative modalità di formazione del consenso dell'amministrazione richiedente possono sindacarsi secondo i canoni di valutazione dell'esercizio del privato potere datoriale; venendo dunque in risalto anche i c.d. interessi legittimi di diritto privato, con i connessi profili di responsabilità precontrattuale.

Questo lo stato dell'arte; tuttavia una certa ambiguità è dietro l'angolo e lo testimonia limpidamente un arresto delle Sezioni Unite del maggio 2017 (sent. n. 11800): quella stessa ambiguità sottesa alle controversie sul procedimento di conferimento dell'incarico dirigenziale. Restano, a mio avviso, incerte le conseguenze in caso di annullamento del bando o della procedura: il giudice potrà di ufficio disporre, dichiarando costituito il rapporto di lavoro? Temo che sia inevitabile una valutazione caso per caso, anche in ragione della possibile fonte legale e procedurale della vicenda di mobilità.

## 7. Conclusioni

Premetto che al momento non è affatto intravedibile come il tema trattato in questo saggio potrà essere influenzato dalle azioni che Governo e Parlamento porranno in campo per fronteggiare la fase post emergenza Covid 19.

Mi limito a unire, in un ragionamento complessivo, le vicende pre e post Covid. E trovo che nel 2019 chiari erano stati i segnali di un parziale fermo o, comunque, allentamento dell'attivazione di procedure

di mobilità per la copertura di posti vacanti negli organi delle amministrazioni pubbliche.

Certo il superamento, sulla carta solo temporaneo, dell'obbligo di previo esperimento della mobilità ex art. 30 e l'alleggerimento – parlerei, invero, più precisamente di contrazione e irrigidimento – del procedimento di chiamata dei lavoratori collocati in disponibilità, rispetto alle procedure di reclutamento dall'esterno, non necessariamente dovrebbe incidere sulle pratiche di trasferimento del personale. Non certamente in linea di principio.

Ma, dal momento che nel tempo la procedura è venuta via via ad appesantirsi, e fermo l'obbligo ex art. 34 del decreto legislativo n. 165 del 2001, non è difficile ipotizzare che le amministrazioni finiranno con il preferire la strada più aperta del concorso. Strada che consente indubbiamente uno scrutinio della professionalità e della preparazione meno circoscritto di quanto consentano le procedure di mobilità. E si tratta di uno scrutinio imprescindibile dovendosi selezionare professionalità al passo con i tempi, contraddistinte da competenze digitali e da capacità decisionali, di cui le amministrazioni sono così tanto carenti; proprio come ha rivelato la drammatica sospensione sociale causata dall'emergenza pandemica.

In effetti, un certo fallimento delle politiche incentivanti la mobilità poggia proprio sul loro ingresso in un'irragionevole spirale di ispessimento burocratico: sul piano procedurale, anzitutto, ma prima ancora sul piano della 'orizzontale' imposizione, a tutte le amministrazioni pubbliche, del previo esperimento della mobilità: a tutte e con le stesse modalità per tutte. Un 'ispessimento' funzionale poco utile, tanto alle amministrazioni quanto ai lavoratori; quindi frustrante sia la mobilità d'ufficio sia quella volontaria.

Riterrei che il legislatore dovrebbe adottare un criterio diversificato e più flessibile, recuperando nel processo istanze di discrezionalità e disponibilità negoziale. E introducendo una modularizzazione ragionevole e proporzionata dei vincoli procedurali, in ragione della natura degli enti interessati, della numerosità dei posti da ricoprire e della specificità del profilo professionale da ricoprire.

Gli istituti della mobilità, alla fine, sono caduti anch'essi nella tagliola della diffidenza sistemica verso un reale approccio manageriale alle questioni gestionali del personale (cfr. in una prospettiva più generale Di Mascio e Natalini 2018). Vale anche, quindi, per il loro rilancio, un chiarimento e una messa a fuoco

dei temi della responsabilità dirigenziale e della valutazione delle performance; un'effettiva 'funzionalizzazione sintetica' dell'azione amministrativa – teorizzata molti anni fa dalla migliore dottrina amministrativistica e giuslavoristica – e, di conseguenza, una sincera privatizzazione dei poteri datoriali delle pubbliche amministrazioni appaiono, sin troppo evidentemente, mete raggiungibili ma ancora lontane.

## Bibliografia

- Aran (2012), *Le caratteristiche della mobilità nei comparti del pubblico impiego*, Aran Occasional paper, n.1 <<https://bit.ly/3gOpsAN>>
- Basenghi F. (2019), La mobilità individuale e collettiva: principi generali, in Amoroso G., Di Cerbo V., Fiorillo L., Maresca A., *Il lavoro pubblico*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, pp.499 ss.
- D'Alessio G., Bolognino D. (2013), La mobilità del personale pubblico, in *Enciclopedia Italiana Treccani, Libro dell'anno del diritto 2013*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, pp.225 ss.
- D'Amuri F., Giorgiantonio C. (2017), La distribuzione dei dipendenti pubblici in Italia: ruolo e funzioni della mobilità, *Diritto delle relazioni industriali*, 27, n.1, pp.127-169
- D'Aponte M. (2014), Mobilità del pubblico dipendente e scorrimento delle graduatorie dei concorsi pubblici: le incertezze del legislatore e l'incubo ricorrente del contenimento della spesa pubblica, *Il Lavoro nella pubblica amministrazione*, 17, n.1, pp.77-98
- De Santis V. (2016), Il Consiglio superiore della Magistratura e la derogabilità dei principi generali in materia di mobilità per il personale non magistratuale. Riflessioni sulle esigenze di razionalizzazione della spesa pubblica e sul rapporto tra fonti (nota a Consiglio di Stato, sentenza, sez. IV, 1 giugno 2016, n.2318), *Il Lavoro nella pubblica amministrazione*, n.3-4, pp.524-542
- Di Mascio F., Natalini A. (2018), *Oltre il New Public Management*, Roma, Carocci
- Esposito M., (2014), Modelli e strumenti per la mobilità interna nel lavoro pubblico: tradizione, resistenze e spinte in avanti fra tensioni ideali e criticità operative, *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, n.2, pp.331-378
- Esposito M. (2018), Sisifo unchained? La pianificazione delle risorse umane nel lavoro pubblico, *Il Lavoro nella pubblica amministrazione*, on line, n.3
- Esposito M., Luciani V., Zoppoli A., Zoppoli L. (2018), La c.d. riforma Madia ai blocchi di partenza, Introduzione a Idem (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Torino, Giappichelli, pp.1-13
- Esposito M., Santagata R. (2009), La mobilità del personale tra "autonomia negoziale" ed "evidenza pubblica", in Zoppoli L. (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Napoli, Editoriale Scientifica, pp.335-354
- FORUM PA (2013), *I dipendenti pubblici sono troppi?*, Ricerche, maggio, Roma, Forum PA edizioni
- Mainardi S. (2004), Il passaggio diretto, il trasferimento del lavoratore ed il temporaneo servizio all'estero, in Carinci F., Zoppoli L. (a cura di) *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni. Commentario*, tomo II, Torino, UTET, pp.709-726
- Mastinu E. M. (2014), La mobilità del dipendente pubblico dopo la legge 114/2014, *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, n.3-4, pp.603-628
- Nicosia G. (2014), Dalle province regionali agli enti di area vasta: la mobilità del personale e l'avvio problematico di una riforma nell'esperienza siciliana, *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, n.5, pp.741-763
- Ranieri M. (2013), Accesso al lavoro pubblico ed esperimento preventivo delle procedure di mobilità, *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, n.5, pp.757-786
- Riccobono A. (2017), *Organizzazione amministrativa e mobilità del personale nel lavoro pubblico privatizzato*, Napoli, ESI
- Rusciano M. (2018), A proposito di una ricerca sul lavoro pubblico, *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni industriali*, n.1, pp.205-218
- Verbaro F. (2004), Mobilità e gestione delle risorse umane nella pubblica amministrazione, *Arannewsletter*, n.5, pp.4-6 <<https://bit.ly/31gAzBD>>

## Marco Esposito

marco.esposito@uniparthenope.it

Professore ordinario di Diritto del Lavoro, insegna nell'Università di Napoli Parthenope, dove presiede il Corso di Laurea Magistrale in Giurisprudenza. Ha partecipato alla redazione del decreto legislativo n. 165 del 2001 e studia da trent'anni il rapporto di lavoro pubblico. Ha di recente curato, con altri autori, un commentario sulla c.d. riforma Madia e ha scritto un saggio in materia di programmazione del personale pubblico e dotazioni organiche, pubblicato nel 2018 sulla Rivista *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*.

# Dirigenza pubblica, un profilo

**Michela Giovannelli**

Ministero dell'Economia  
e delle finanze

**Davide Nugnes**

Ministero dell'Istruzione

Il contributo scatta un'istantanea sulla dirigenza pubblica in Italia, incorniciata nel suo contesto interno ed esterno, sia amministrativo che economico. Si è cercato di comprendere se la figura del dirigente corrisponda al disegno riformatore del legislatore. È possibile nella PA plasmare un manager responsabile, performante, con competenze trasversali e orientato al valore pubblico?

*The article takes a snapshot view of public leadership in Italy, framed in its internal and external, administrative and economic contexts. It attempts to understand whether the figure of the manager corresponds to the reforming design of the legislator. Is it realistic to hope for a responsible, multi-skilled manager dedicated to the general good?*

DOI: 10.1485/2532-8549-202001-5

## Citazione

Giovannelli M., Nugnes D. (2020), Dirigenza pubblica, un profilo, *Sinapsi*, X, n. 1, pp.91-118

## Parole chiave

Dirigenza pubblica  
Riforma  
Valore pubblico

## Key words

Public management  
Reform  
Public value

## 1. Premessa

La dirigenza pubblica, nonostante i numerosi tentativi di riforma, costituisce ancora un nodo da sciogliere.

Il Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato (D.P.R. n. 3 del 1957) disegnava un modello di manager poco superiore a un mero esecutore della volontà del vertice politico<sup>1</sup>. Il D.P.R. n. 748 del 1972, recante *Disciplina delle funzioni dirigenziali nelle Amministrazioni dello Stato*, pur ampliando la sfera di autonomia della dirigenza e attribuendole tassative e limitate funzioni gestionali, non prendeva le distanze da tale modello esecutivo. Gli anni Novanta<sup>2</sup> segnano l'avvio della 'seconda navigazione'. La Pubblica amministrazione viene ripensata in termini di economicità ed efficienza, in vista dell'ottimizzazione delle risorse, mentre il

diffondersi del virus dell'antipolitica, a partire dal focolaio del Pio Albergo Trivulzio, spinge nella direzione del passaggio epocale dal segreto alla trasparenza, come antidoto alla corruzione.

Nelle intenzioni del legislatore, il dirigente pubblico diventa il soggetto deputato alla guida del processo di rinnovamento, ispirato alla filosofia del *New Public Management*. L'ansia di cambiamento in cui si è coltivata "l'illusione che basti una legge sulla dirigenza per avere una dirigenza" (Cassese 2010), impone una riflessione sull'eterna 'fabbrica di San Pietro' della riforma della Pubblica amministrazione.

Il cantiere sempre aperto delle riforme è foriero di quella paralisi da sovrabbondanza normativa che è la condizione attuale di molte amministrazioni.

L'ultimo tentativo di riforma organica della dirigen-

Si ringraziano il Prof. Lorenzo Saltari e il Prof. Alessandro Natalini per gli spunti di riflessione, le sollecitazioni critiche e i preziosi suggerimenti.

1 D.P.R. n. 3 del 1957, articolo 155.

2 D.Lgs. n. 29 del 1993, *Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego* e D.Lgs. n. 470 del 1993, recante disposizioni correttive del D.Lgs. n. 29 del 1993.

za è rappresentato dall'articolo 11 della legge delega n. 124 del 2015. Meritocrazia, aggiornamento, formazione continua, mercato della dirigenza e piena mobilità tra i ruoli sono le parole chiave del nuovo management pubblico pensato dal legislatore. In estrema sintesi, venivano creati tre ruoli unificati e coordinati della dirigenza (statale, regionale, degli enti locali), accomunati da requisiti omogenei di accesso e da procedure di reclutamento, attraverso il corso-concorso e il concorso unico, basate sul principio del merito. Scompareva la distinzione in fasce della dirigenza. Sul fronte del conferimento degli incarichi, la scelta da parte del decisore politico era ristretta a una rosa di nominativi selezionati da un'apposita commissione tecnica. La riforma non ha visto la luce a causa della dichiarazione di illegittimità costituzionale della procedura di adozione dei decreti delegati prevista dall'articolo 11. La sentenza della Consulta n. 251 del 2016 ha comportato lo spirare del termine per l'esercizio della delega e, di fatto, l'affossamento della riforma. Il muscoloso riformatore ha senza dubbio dimostrato coraggio e ambizione, "fosforo e fantasia", ma ha sottovalutato i "rischi di collisione costituzionale" (Talamo 2017) prefigurati dal Consiglio di Stato<sup>3</sup> e forse non ha tenuto in debita considerazione la faticosità dei processi democratici.

La riforma della dirigenza pubblica, seppur tanto attesa è, così, rimasta lettera morta.

Sabino Cassese, che alla fine degli anni Novanta parlava dell'alta dirigenza italiana come di un "mondo cristallizzato" (Cassese 1998), ha salutato con favore il disegno di riforma ("Ridisegnare la dirigenza è compito importante quanto modificare la Costituzione. Questa nuova configurazione va nella direzione giusta. [...] rompe le paratie stagne tra le amministrazioni, consentendo quello scambio di esperienze che finora è mancato. Prevede una progressiva omogeneizzazione del trattamento economico, scoglio su cui si sono arenati i precedenti tentativi di istituire un ruolo unico. [...] consente anche ai più giovani di accedere ai posti apicali, rompendo il criterio esclusivo dell'anzianità" (Cassese 2016)).

## 2. Un'analisi di contesto

Il dirigente pubblico si muove e agisce in un contesto normativo assai complesso. Il suo lavoro consiste nell'applicare norme che, malgrado i ricorrenti buoni propositi 'taglia-leggi', sono troppe, frastagliate, spesso incomprensibili, a volte sperimentali, continuamente modificate, interpretate, prorogate, derogate, sospese o abrogate ancor prima di essere applicate. Sempre più di frequente vengono approvate in fretta leggi-manifesto funzionali alla grancassa mediatica del politico di turno, perennemente connesso all'universo social e ansioso di intestarsi l'ennesima riforma epocale da annunciare in pompa magna su Twitter o in diretta Instagram. In Italia sono in vigore circa 160.000 norme (Ambrosetti Club 2019) contro le 7.000 della Francia, le 5.500 della Germania e le 3.000 del Regno Unito. L'affastellamento di norme provoca poca chiarezza sia per i funzionari della Pubblica amministrazione che per imprese e cittadini, che si trovano ad operare in un contesto giuridico di non immediata comprensione. Tanto per citare alcuni esempi, il nostro Paese si è guadagnato la medaglia di legno, figurando al quarto posto su 94 Paesi del *Financial Complexity Index*<sup>4</sup> per complessità del sistema fiscale. Per l'emergenza epidemiologica da Covid-19, al 27 aprile 2020 risultano emanati 85 atti normativi statali<sup>5</sup> e 608 regionali, senza contare quelli comunali.

Se il privato si muove nella sfera del lecito, vale a dire che gli è permesso tutto ciò che non è vietato, il pubblico agisce nella sfera del legittimo e, cioè, può fare solo ciò che la legge prevede. L'ipertrofia legislativa complica notevolmente la vita del dirigente pubblico, costringendolo ad affinare le sue doti di leguleio e a mantenere un atteggiamento decisionale votato all'estrema prudenza. Infatti, le leggi vincolano troppo e male l'agire amministrativo legandolo sovente a un processo, piuttosto che ad un prodotto. L'invasione legislativa nell'azione della Pubblica amministrazione genera, dunque, un "circolo vizioso per cui più leggi si fanno e più bisogna farne, perché ogni area disciplinata da una legge può essere modificata solo da un'altra legge" (Cassese 2016). Si pensi al crescente fenomeno delle leggi-provvedimento<sup>6</sup>, che formalmente presentano la

3 Vedi parere del Consiglio di Stato n. 2113 del 14 ottobre 2016.

4 Classifica elaborata dal TMF group (2018).

5 Gazzetta ufficiale, *Raccolta degli atti recanti misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19* <<https://bit.ly/3i0yX4L>>.

6 L'espressione si deve a Cammeo (1907).

veste di fonte primaria dell'ordinamento, ma che, nella sostanza, hanno contenuto provvedimentale<sup>7</sup>, in quanto difettano dei caratteri di generalità e astrattezza e "regolano situazioni caratterizzate dalla determinatezza dei soggetti e dalla concretezza delle situazioni" (Zagrebel'sky 1992), invadendo il campo che dovrebbe essere riservato all'amministrazione. La prassi di amministrare per legge riguarda in modo prevalente l'attività normativa del Governo, il quale utilizza tale strumento per realizzare il proprio indirizzo politico in modo indipendente dall'apparato amministrativo (Zammarino 2017), che a sua volta reagisce con un atteggiamento di progressiva chiusura nell'ambito della legge.

Infatti, "la redazione tecnica della maggior parte delle leggi è opera degli uffici amministrativi, i quali, per evitare responsabilità, a scopo difensivo, scaricano volentieri sul Parlamento l'onere della decisione alla quale poi essi debbono dare applicazione. Per cui legislatore e amministrazione collaborano nell'accrescere la rigidità dell'amministrazione e nel restringere l'area della discrezionalità amministrativa, innescando un circolo vizioso pericoloso" (Cassese 2019).

La Pubblica amministrazione opera tra l'incudine dell'ipertrofia legislativa e il martello di un complesso sistema di controlli, che inducono la dirigenza pubblica ad adottare atteggiamenti autoreferenziali e strategie difensive per tutelarsi dal rischio delle manette.

Uno studio pubblicato da Forum PA (2017) mostra come la 'burocrazia difensiva' sia percepita come un fenomeno pervasivo e in crescita. Tale atteggiamento non è necessariamente parte del DNA del burocrate, il quale è consapevole che nella sua attività quotidiana l'errore non è una via praticabile. Lo scostamento dalla norma o dalle prassi può, infatti, dare luogo a responsabilità e, conseguentemente, a sanzioni (Cafagno 2018). Per questo l'amministrazione cerca di difendersi chiedendo, ad esempio, pareri non obbligatori o sottoponendo a controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti atti per cui si temono procedimenti di accertamento della responsabilità, ma che non rientrano tra quelli sottoponibili a tale controllo ai sensi dell'art. 3 della legge n. 20 del 1994 (D'Alterio 2019). Il tutto pre-

ordinato ad adottare provvedimenti che non siano tacciabili di 'colpa grave'. Anche se la gran parte dei procedimenti avviati per danno erariale si conclude con l'archiviazione<sup>8</sup> e se la 'colpa grave' non è facilmente dimostrabile, ciò nondimeno il solo timore dell'apertura di un procedimento (in sede penale, civile, amministrativa, contabile o disciplinare) è fonte di grande preoccupazione, a prescindere dall'esito<sup>9</sup>.

La diffusione delle polizze assicurative a copertura della responsabilità civile derivante da danno erariale evidenzia la sussistenza del rischio percepito, che attiva la strategia difensiva del pubblico funzionario (Battini e Decarolis 2019).

Esistendo, inoltre, un importante squilibrio tra politiche di pena e di gratifica, il dirigente incaricato di compiere scelte difficili sarà fatalmente orientato a evitare la responsabilità, muovendosi nel solco del 'già collaudato', del formalismo e dello schematismo, nel tentativo di conservare la poltrona il più a lungo possibile.

Un altro nodo problematico è rinvenibile nel non pienamente riuscito tentativo di realizzare la separazione tra politica e amministrazione, basata sulla divisione delle funzioni di indirizzo, gestione e controllo. In particolare, l'indirizzo e il controllo avrebbero dovuto essere prerogative del corpo politico, mentre la gestione avrebbe dovuto essere riservata all'amministrazione. Alla prova dei fatti né la politica, né l'amministrazione hanno tenuto fede al proprio ruolo. Un primo dato "è che per anni le direttive non sono state adottate" (Cassese 2005). Un secondo dato è che, quando si è cominciato ad adottarle<sup>10</sup>, lo si è fatto in ritardo rispetto ai termini previsti dalla legge, con evidenti ricadute sulla programmazione dell'attività amministrativa, e spesso fissando obiettivi "talmente generali da identificarsi con i meri compiti già attribuiti da leggi e regolamenti agli uffici" (Casini 2019). Inoltre, la limitazione dei poteri degli organi di indirizzo politico-amministrativo all'emanazione di atti di indirizzo e direttive annuali ha determinato lo *spill-over* del virus della politica nella dirigenza.

Per capire il meccanismo dello *spoils system* all'italiana va chiarita la distinzione tra il rapporto di servizio, ossia l'accesso alla qualifica dirigenziale che si

7 Per una casistica si veda Casini (2019).

8 Bottino (2017), citato da D'Alterio, parla del 92,78% delle *notitiae damni* considerate dalle procure regionali contabili (anni 2008-2014) concluse con pronunce di archiviazione.

9 Si vedano D'Alterio (2019) e Tonoletti (2019).

10 Vedi infra paragrafo 4.

acquisisce per concorso (in generale, ma non sempre) ed è stabile e il rapporto di ufficio che si instaura con il conferimento dell'incarico, vale a dire l'attribuzione della responsabilità di un ufficio, che avviene con provvedimento amministrativo connotato da ampia discrezionalità<sup>11</sup>. A conferire l'incarico è l'organo politico, nel caso dei dirigenti apicali, oppure il dirigente di livello superiore negli altri casi. In Italia il primato e la pervasività della politica hanno impedito la formazione di una classe dirigente pubblica, intesa come "corpo di funzionari, scelti secondo il criterio del merito e sottoposti soltanto alla legge" (Cassese 2014). La politica guarda con sospetto alla dirigenza pubblica, la quale a sua volta si fida poco della politica. E così i politici tengono molto a collocare nei posti chiave persone di loro stretta fiducia, che condividano il programma politico votato dagli elettori e si impegnino per portarlo a termine. Dal canto loro, i dirigenti considerano conveniente l'affiliazione politica come via maestra per raggiungere i propri obiettivi di carriera, protetti dall'armatura del consenso popolare. Si cede potere decisionale in cambio della sicurezza dell'incarico e delle prospettive di crescita professionale. Ad aggravare lo stato di precarizzazione della dirigenza è la cronica instabilità dei governi<sup>12</sup>, che determina, soprattutto per gli incarichi amministrativi di vertice, un orizzonte troppo breve per avviare un'attività di gestione programmata e connotata da continuità. Ciò comporta spesso la messa in campo di una strategia attendista se non tesa all'inerzia.

La tabella 1 evidenzia il tasso di ricambio della dirigenza al variare del Governo in vari Paesi, dalla quale emerge che il meccanismo dello *spoils system*

**Tabella 1**  
**Comparazione tra Paesi. Tassi di ricambio amministrativo al cambio di governo**

	Advisors to the ministry's leadership	Senior management		Middle management	
		D1	D2	D3	D4
Australia	■	⊙	○	○	○
Austria	■	○	○	○	○
Belgium	●	○	○	○	○
Canada	○	○	○	○	○
Chile	●	●	●	■	■
Czech Republic	●	⊙	○	⊙	⊙
Denmark	●	○	○	○	○
Estonia	■	○	○	○	○
Finland	●	○	○	○	○
France	●	⊙	○	○	○
Germany	○	⊙	○	○	○
Greece	●	⊙	⊙	⊙	⊙
Hungary	●	●	■	⊙	⊙
Iceland	●	○	○	○	○
Ireland	●	○	○	○	○
Israel	■	■	⊙	○	○
<b>Italy</b>	●	■	○	○	○
Japan	○	○	○	○	○
Korea	●	■	⊙	○	○
Latvia	●	⊙	⊙	○	○
Luxembourg	○	○	○	○	○
Mexico	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙
Netherlands	○	○	○	○	○
New Zealand	○	○	○	○	○
Norway	○	○	○	○	○
Poland	●	■	⊙	⊙	○
Portugal	●	○	○	○	○
Slovak Republic	●	●	■	⊙	⊙
Slovenia	■	⊙	○	○	○
Spain	●	●	●	⊙	○
Sweden	●	○	○	○	○
Switzerland	⊙	⊙	○	○	○
Turkey	●	●	●	■	⊙
United Kingdom	●	○	○	○	○
United States	●	○	○	○	○

#### Legenda

- Nessuno (0-5%)      ⊙ Qualcuno (5-49%)
- Molti (50-94%)    ● Tutti (95-100%)

Fonte: OCSE 2016

11 Per approfondimenti sulla materia si vedano Cassese (2005) e Saltari (2016).

12 Il Governo Conte II è il 65esimo della storia repubblicana. In media, la durata dei governi italiani si attesta attorno a 1 anno e due mesi <<https://bit.ly/31jb0j8>>.

comporta tassi di ricambio compresi tra il 95 e il 100% nel caso dei responsabili degli uffici di diretta collaborazione e tra il 50 e il 94% nel caso dei dirigenti di prima fascia, contro una percentuale che non supera il 50% in Germania o addirittura l'ininfluenza del cambio politico nella sfera amministrativa nei Paesi Bassi.

Quello tra politica e amministrazione è un confine mobile, anche nell'interpretazione della Corte Costituzionale, la cui giurisprudenza ha avuto negli anni un andamento ondoso<sup>13</sup>.

Nelle alterne vicende che hanno connotato l'applicazione del principio di separazione tra politica e amministrazione, la giurisprudenza della Corte Costituzionale ha sempre costituito un argine allo sconfinamento della politica nella sfera della Pubblica amministrazione, almeno fino all'inatteso *revirement* operato con le sentenze n. 20/2019 e n. 23/2019<sup>14</sup>. Il criterio della distinzione tra lo *spoils system* ammesso e quello vietato torna ad essere sfocato, al punto da rendere auspicabile un intervento normativo che definisca con chiarezza i confini tra politica e dirigenza pubblica.

### 3. Un'istantanea sulla dirigenza pubblica

Dalle norme vigenti si può delineare il profilo del dirigente perseguito dal legislatore, molto vicino al manager di stampo aziendalistico. Ma com'è, nella realtà, l'attuale dirigenza pubblica? La profilazione quantitativa e qualitativa è frutto dell'analisi dei dati del Conto annuale 2017, raccolti nel 2019 dalla Ragioneria generale dello Stato<sup>15</sup>.

In Italia lavorano per la Pubblica amministrazione più di 210 mila dirigenti, ripartiti come indicato nella tabella 2.

Il numero dei dirigenti pubblici, nel periodo 2007-

2017, si è progressivamente ridotto, registrando una contrazione del 9,4%. La dinamica di riduzione è maggiormente accentuata rispetto al numero dei dipendenti pubblici, che nello stesso periodo si riduce del 5,5%.

Si procede ora restringendo il campo di ricerca alla dirigenza dei Ministeri e della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Un primo dato è che i dirigenti pubblici sono sempre più anziani e nella maggior parte dei casi hanno raggiunto posizioni dirigenziali dopo una lunga gavetta nella Pubblica amministrazione. Nel dettaglio, tra i dirigenti di seconda fascia il 72,59% ha più di 50 anni, mentre tra i dirigenti di prima fascia tale percentuale sale all'83,53%. La percentuale dei dirigenti di seconda fascia che ha superato i 55 anni è del 52,10%, che sale al 62,94% per i dirigenti di prima fascia. Nessun dirigente delle amministrazioni del campione ha meno di 30 anni.

Una delle cause che ha impedito la 'staffetta generazionale' nella Pubblica amministrazione è rinvenibile nelle politiche di contenimento della spesa pubblica che si sono susseguite dagli anni Novanta, con ulteriore inasprimento negli anni della crisi economica 2008-2019. Il blocco del turn over disposto fino al mese di novembre 2019 non solo ha ridotto il numero dei dipendenti pubblici, ma ha avuto come effetto collaterale l'innalzamento della loro età media. Secondo l'Osservatorio dei conti pubblici (Frattola 2019), tale fenomeno è ascrivibile, oltre al progressivo invecchiamento della popolazione italiana in generale, anche all'aumento dell'età pensionabile determinato dalla riforma Fornero. Da questo punto di vista, si attende un miglioramento per effetto della misura 'quota 100' e del citato sblocco del turn over.

13 Si vedano le sentenze Corte Costituzionale n. 233 del 2006 e i nn. 103 e 104 del 2007.

14 La prima ha dichiarato legittimo lo *spoils system* dei segretari comunali, la seconda ha giustificato l'obbligo di pubblicazione di dati reddituali e patrimoniali dei dirigenti generali dello Stato, sul presupposto della pretesa natura fiduciaria della loro relazione con il vertice politico.

15 Si veda <<https://bit.ly/2AW8eG8>>. Si tenga presente che nel 2017 non era ancora utilizzata l'articolazione del pubblico impiego nei nuovi quattro comparti (Funzioni centrali, Funzioni locali, Istruzioni e ricerca, Sanità) prevista dal CCNQ del 13 luglio 2016 a partire dalla tornata contrattuale 2016-2018. Le nuove aree sono: Area Funzioni centrali (ex Area I – Ministeri, ex Area VI – Agenzie Fiscali e EPNE, ex enti art. 70 D.Lgs. n. 165 del 2001); Area Funzioni locali (ex Area II – Regioni ed autonomie locali, ex Area III – Dirigenza professionale, tecnica e amministrativa del SSN); Area Istruzione e ricerca (ex Area V – Scuola ed AFAM, ex Area VII – Università e Ricerca); Area Sanità (ex Area IV – dirigenza medica e veterinaria del SSN, ex Area III – Dirigenza sanitaria del SSN); Area Presidenza del Consiglio dei Ministri (ex Area VIII – PCM).

**Tabella 2**  
**Quanti sono i dirigenti pubblici?**

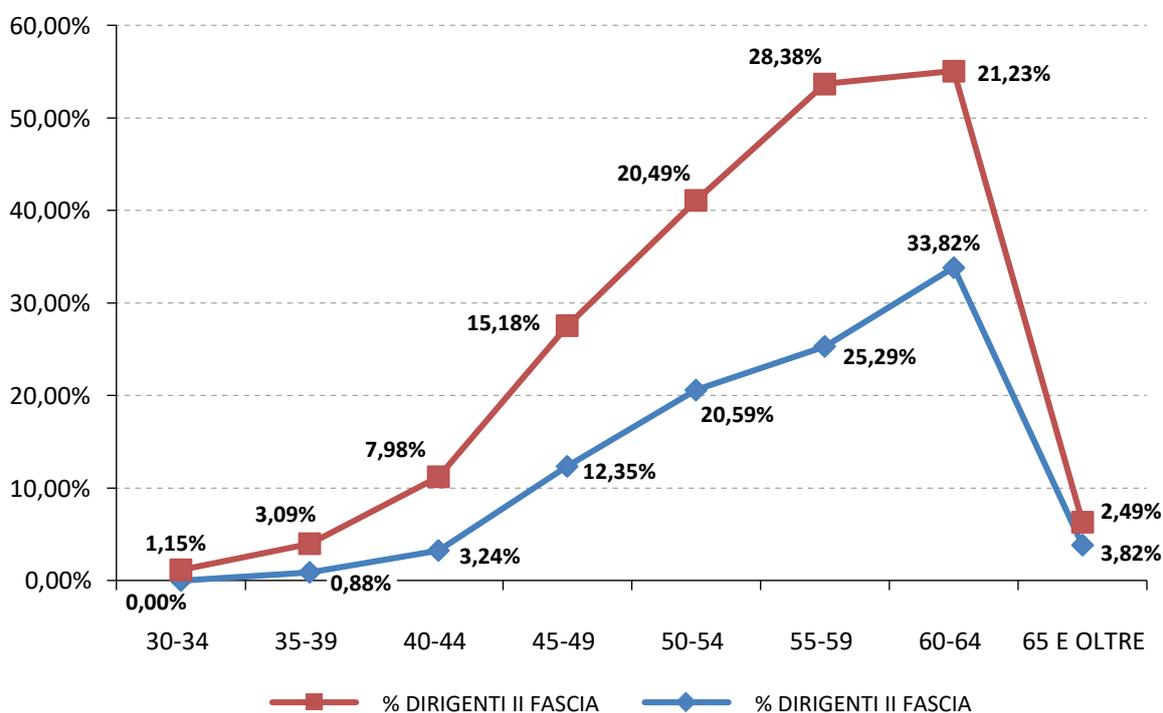
DIRIGENTI CONTRATTUALIZZATI		DIRIGENTI NON CONTRATTUALIZZATI	
<b>Amministrazioni centrali</b>		<b>Carriera prefettizia</b>	<b>1.197</b>
Ministeri	2.927	<b>Carriera diplomatica</b>	<b>977</b>
Agenzie fiscali	434	<b>Carriera penitenziaria</b>	<b>287</b>
Presidenza del Consiglio dei Ministri	269		
Enti pubblici non economici	2.703		
Enti dell'art. 60, co. 3, D.Lgs. n. 165/2001*	186		
Enti dell'art. 70, co. 4, D.Lgs. n. 165/2001**	66		
Autorità indipendenti	261		
<b>Totale</b>	<b>6.845</b>		
<b>Istruzione e ricerca</b>			
Scuola	6.714		
AFAM (Alta form. artistica, musicale e coreutica)	4		
Università	319		
Enti di ricerca	246		
<b>Totale</b>	<b>7.283</b>		
<b>Regioni e Autonomie locali</b>			
Segretari comunali	3.083		
Direttori generali	354		
Dirigenti	5.947		
Dirigenti e alte specializz. fuori dotaz. organica	543		
<b>Totale</b>	<b>9.927</b>		
<b>Regioni a statuto speciale e Prov. autonome</b>			
Segretari comunali e provinciali	340		
Dirigenti	2543		
Dirigenti scolastici	77		
Direttori generali	39		
Dirigenti e alte specializz. fuori dotaz. organica	39		
Direttivi	242		
<b>Totale</b>	<b>3.280</b>		
<b>Servizio sanitario nazionale</b>			
Direttori generali	775		
Medici	110.885		
Dirigenti non medici	18.019		
<b>Totale</b>	<b>129.679</b>		
		<b>TOTALE DIRIGENTI PUBBLICI</b>	<b>210.540</b>

**Note:**

\* Gli enti pubblici economici, le aziende e gli enti che producono servizi di pubblica utilità, le società non quotate partecipate direttamente o indirettamente, a qualunque titolo, dalle pubbliche amministrazioni.

\*\* Tra gli altri si menzionano, a titolo illustrativo: l'Agenzia spaziale italiana, l'Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, l'Unione italiana delle Camere di commercio, industria, artigianato ed agricoltura, l'Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile (ENEA), l'Ente nazionale di assistenza al volo (ENAV), l'Ente nazionale per l'aviazione civile, il Comitato olimpico nazionale italiano (CONI), gli enti autonomi lirici e le istituzioni concertistiche assimilate, etc.

Fonte: elaborazione Aran su dati Conto annuale 2019 (RGS-IGOP su anno 2017, aggiornati al 30/4/2019)

**Grafico 1**  
**Età dei dirigenti**

Fonte: Conto annuale 2019 - Dati Ragioneria generale dello Stato (IGOP) su anno 2017

I dirigenti under 45 sono relativamente più numerosi tra le donne piuttosto che tra gli uomini e lo stesso si ha per la classe di età tra 45-59 anni. L'incidenza dei non ancora quarantacinquenni è del 9% per i dirigenti uomini e del 12% circa per le donne. La tabella 3 reca il dettaglio delle percentuali relative alle classi di età di appartenenza della dirigenza e l'andamento anagrafico nel triennio 2016-2018.

Sul versante delle differenze di genere, occorre preliminarmente precisare che nelle amministrazioni centrali le dipendenti donne sono più numerose degli uomini. Rappresentano, infatti, il 56% del contingente. Analizzando il dato relativo alla dirigenza, emerge una sostanziale parità di genere nella seconda fascia, mentre il dato relativo alla prima fascia vede una preponderanza della componente maschile (grafico 2).

Scendendo nel dettaglio delle amministrazioni analizzate, emerge che i dirigenti donna, considerando il totale tra prima e seconda fascia, sono più nu-

merosi dei colleghi uomini in sette amministrazioni su quattordici: Ambiente (16 donne e 15 uomini), Beni e attività culturali e turismo (94 donne e 93 uomini), Difesa (51 donne e 47 uomini), Lavoro e politiche sociali (43 donne e 20 uomini), Giustizia (149 donne e 143 uomini), Istruzione, università e ricerca (124 donne e 123 uomini), Salute (175 donne e 161 uomini). Le donne sono invece sottorappresentate nei Ministeri delle Infrastrutture e trasporti (52 donne e 153 uomini), Politiche agricole (24 donne e 44 uomini) ed Esteri (15 donne e 31 uomini) (grafico 3).

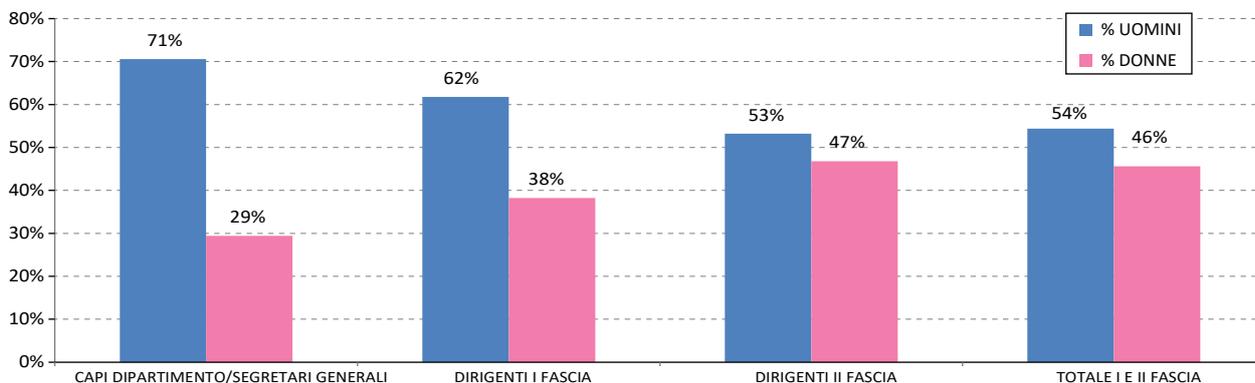
I numeri, però, cambiano radicalmente nella prima fascia della dirigenza. Qui la quota rosa si riduce considerevolmente. Fanno eccezione i settori dell'Istruzione, università e ricerca e della Difesa. È interessante evidenziare che nel 2008 le donne all'Istruzione erano il 17,6% e alla Difesa zero. Nessun dirigente di prima fascia donna ha invece varcato le soglie dei Ministeri dell'Interno e della Giustizia negli ultimi tre anni (grafico 4).

**Tabella 3**  
**Ripartizione dirigenti per genere e fasce d'età (dettaglio per Ministeri)**

Ente	30-44 anni						45-59 anni						over 60					
	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018			
	U	D	U	D	U	D	U	D	U	D	U	D	U	D	U	D		
PCM	13,1	24,8	7,1	3,1	8,5	2,4	67,2	66,4	58,6	69,0	54,6	66,7	19,7	8,8	34,3	27,9	31,0	
MEF	14,5	17,6	11,8	15,5	9,4	11,1	67,0	66,4	67,9	69,0	69,1	71,8	18,5	16,0	20,2	15,5	17,1	
MISE	14,1	8,8	9,6	10,8	6,8	3,5	48,7	64,7	53,0	58,5	56,8	66,7	37,2	26,5	37,3	30,8	29,8	
MLPS	9,8	8,5	0,0	2,3	4,3	0,0	68,9	82,9	70,0	83,7	69,6	81,0	21,3	8,5	30,0	14,0	19,0	
Giustizia	3,2	6,9	3,5	7,4	3,6	5,4	65,6	69,4	58,7	65,8	47,4	65,5	31,2	23,8	37,8	26,8	29,1	
Maeci	36,4	26,7	29,0	26,7	27,6	25,0	39,4	53,3	51,6	53,3	51,7	56,3	24,2	13,3	19,4	20,0	18,8	
Miur	30,9	26,8	24,2	24,3	24,3	19,7	45,5	49,6	47,2	49,2	48,6	52,1	23,6	23,6	26,0	26,6	28,2	
Interno	9,2	22,7	8,1	19,7	8,3	16,7	80,6	66,7	73,7	69,0	68,8	74,2	10,2	10,7	18,2	11,3	9,1	
MATTM	13,3	15,8	13,3	6,3	5,6	7,7	53,3	68,4	40,0	75,0	55,6	61,5	33,3	15,8	46,7	18,8	30,8	
MIT	2,6	4,0	2,0	3,8	2,1	4,4	58,8	66,0	55,6	67,3	53,5	71,1	38,6	30,0	42,5	28,8	24,4	
Difesa	15,7	13,5	8,5	11,8	9,5	12,2	47,1	50,0	55,3	41,2	61,9	51,0	37,3	36,5	36,2	47,1	36,7	
MIPAAF	2,4	18,8	4,5	8,3	4,3	13,0	78,0	81,3	65,9	91,7	89,1	87,0	19,5	0,0	29,5	0,0	0,0	
MIBACT	4,6	2,3	12,9	20,2	6,2	1,1	46,0	36,8	73,1	70,2	53,1	45,5	49,4	60,9	14,0	9,6	53,4	
Salute	2,4	9,1	1,2	5,1	1,3	4,8	71,4	69,3	65,2	68,6	60,5	68,7	26,2	21,0	33,5	26,3	26,5	
<b>Totale</b>	<b>11,1</b>	<b>14,4</b>	<b>9,2</b>	<b>11,8</b>	<b>8,0</b>	<b>8,3</b>	<b>62,5</b>	<b>63,9</b>	<b>61,6</b>	<b>65,8</b>	<b>59,7</b>	<b>65,6</b>	<b>26,4</b>	<b>21,5</b>	<b>29,1</b>	<b>22,4</b>	<b>26,2</b>	

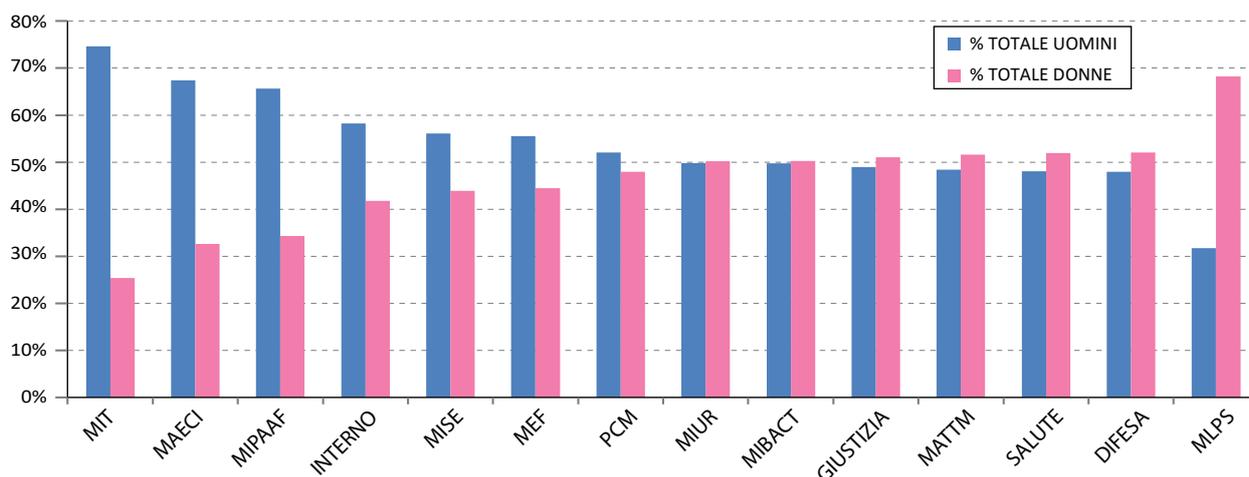
Fonte: Ragioneria generale dello Stato, Bilancio di genere 2019

**Grafico 2**  
Percentuale dei dirigenti per genere e fascia dirigenziale



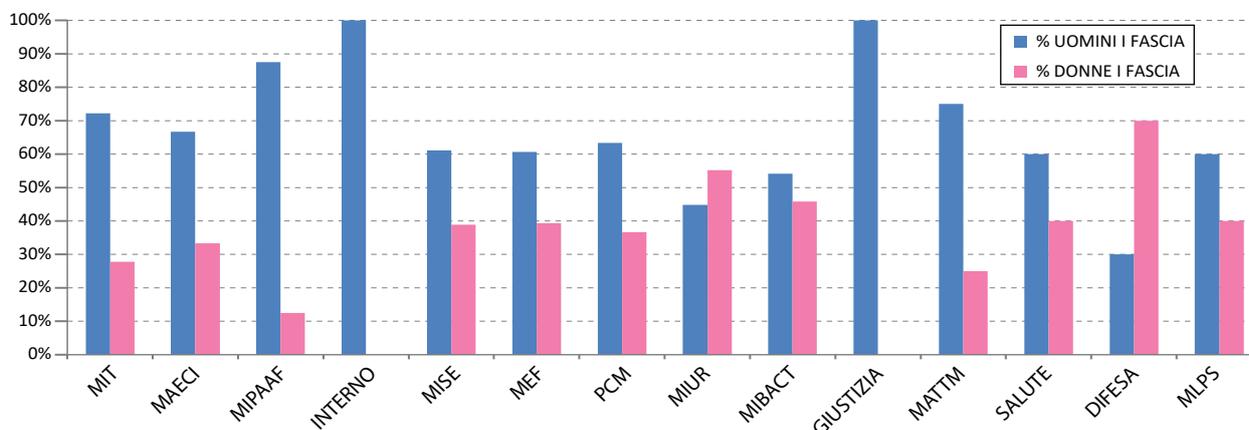
Fonte: Conto annuale 2019 – Dati Ragioneria generale dello Stato (IGOP) su anno 2017

**Grafico 3**  
Percentuale dei dirigenti per genere (dettaglio per Ministeri I e II fascia)



Fonte: Conto annuale 2019 – Dati Ragioneria generale dello Stato (IGOP) su anno 2017

**Grafico 4**  
Ripartizione dirigenti per genere (dettaglio per Ministeri solo I fascia)



Fonte: Conto annuale 2019 – Dati Ragioneria generale dello Stato (IGOP) su anno 2017

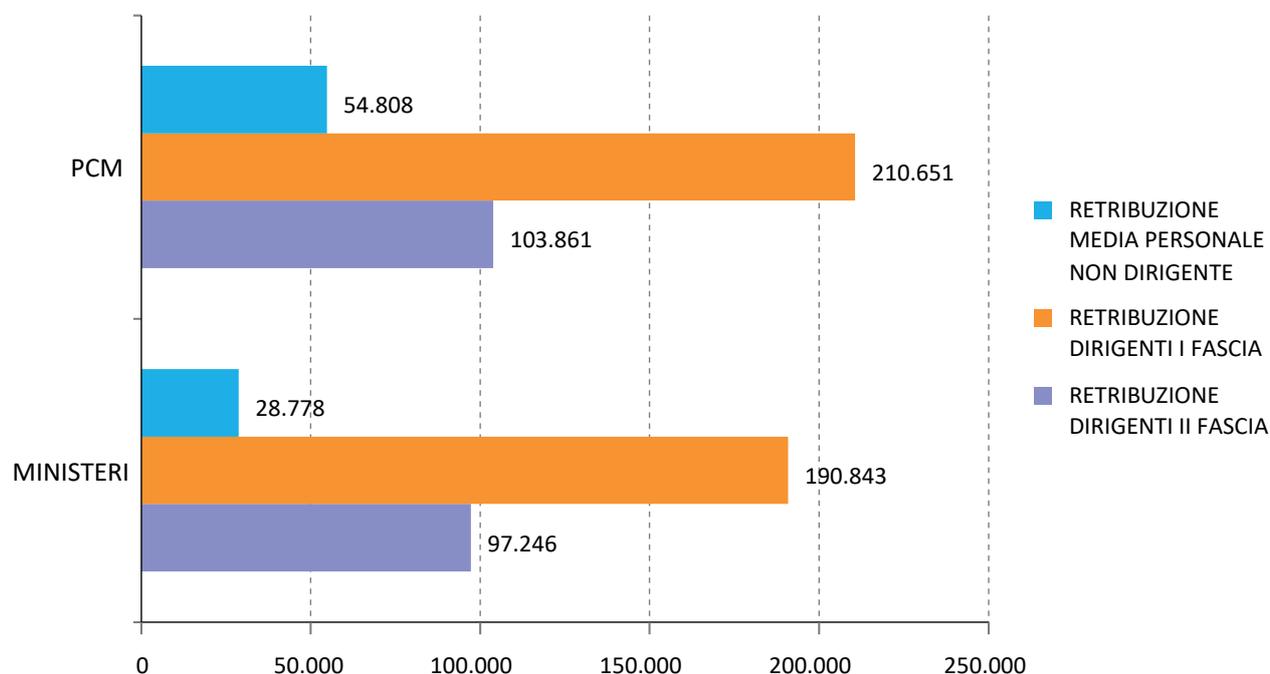
Per quanto riguarda il livello di istruzione, emerge che il 97% dei dirigenti è in possesso della laurea e circa il 21% ha anche un titolo di studio superiore. I dirigenti donna possiedono un titolo *post lauream* con una frequenza del 24% dei casi, mentre per i colleghi uomini tale percentuale si ferma al 19%. Il dato, se calato nelle varie realtà esaminate, evidenzia differenze rilevanti. Tra le amministrazioni più virtuose da questo punto di vista troviamo in testa il Ministero dello Sviluppo economico con il 73,5% degli uomini e il 78,5% delle donne seguito dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri con il 55,7% degli uomini e il 72,1% delle donne. Il Ministero della Giustizia è fanalino di coda con il 3,5% degli uomini e il 2% delle donne.

Quanto guadagna il dirigente pubblico? In media le retribuzioni ammontano a 81.000 euro annuali, con punte di 230.000 euro tra i dirigenti di prima fascia degli enti pubblici non economici e, all'estremo opposto, a circa 60.000 euro fra i dirigenti degli istituti di formazione artistica, del mondo scolastico e i dirigenti

non medici del Servizio sanitario nazionale. I dati evidenziano elevate differenze retributive. I dirigenti della Presidenza del Consiglio dei Ministri sono più pagati dei loro omonimi ministeriali. Se però si confrontano i dati con le retribuzioni medie del personale non dirigente, emerge che i dipendenti del comparto ministeri guadagnano l'80% in meno rispetto ai dirigenti di prima fascia e il 70% in meno dei dirigenti di seconda fascia. Tale gap è più attenuato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, dove i dipendenti guadagnano il 74% in meno rispetto ai dirigenti di prima fascia e il 47% in meno rispetto a quelli di seconda fascia (grafico 5).

Con riferimento alla composizione della retribuzione, la percentuale della retribuzione di risultato dei dirigenti di prima fascia è pari al 23% alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e al 15% nei Ministeri. Tale quota scende, per la Presidenza del Consiglio dei Ministri, al 13% per i dirigenti di seconda fascia, mentre per i Ministeri sale al 17%<sup>16</sup>.

**Grafico 5**  
**Retribuzioni personale dirigente e non dirigente**



Fonte: elaborazioni ARAN su dati Ragioneria generale dello Stato (IGOP) - anno 2017

16 L'articolo 24, commi 1-bis e 1-ter, introdotti con il D.Lgs. n. 150 del 2009, prevede che: "1-bis. Il trattamento accessorio collegato ai risultati deve costituire almeno il 30 per cento della retribuzione complessiva del dirigente (...). 1-ter. I

Il dirigente pubblico guadagna come il suo omologo del settore privato, ma non rischia la perdita del posto di lavoro. Il dirigente pubblico, infatti, ha diritto al conferimento di un incarico<sup>17</sup> e, qualora quest'ultimo comporti una retribuzione di posizione inferiore a quella precedentemente ricoperta, scatta anche la clausola di salvaguardia economica ex articolo 54, del nuovo CCNL 9 marzo 2020<sup>18</sup>. Sulla legittimità di tale tutela è appena il caso di ricordare che la giurisprudenza della Corte dei conti<sup>19</sup> ha affermato la responsabilità erariale per “danno da contrattazione collettiva” dei componenti di parte pubblica della delegazione trattante, che sottoscrivono contratti collettivi che prevedono clausole irragionevolmente vantaggiose nei confronti dei dirigenti revo-

cati, contravvenendo a quanto previsto dall'articolo 7, comma 5, del decreto legislativo n. 165 del 2001, che pone il divieto di erogare trattamenti economici accessori “che non corrispondano alle prestazioni effettivamente rese”.

Dalla comparazione internazionale effettuata dall'OCSE e riferita all'anno 2015 emerge che i dirigenti pubblici italiani 'senior', ossia di prima fascia, sono tra i più pagati del mondo. Tale differenza si riduce nella seconda fascia della dirigenza (grafico 6 e 7).

I dati diffusi dall'Aran mostrano numeri diversi da quelli dell'OCSE, sia per quanto riguarda l'anno 2015<sup>20</sup>, che per l'anno 2017, riportati nella tabella 4<sup>21</sup>.

---

contratti collettivi nazionali incrementano progressivamente la componente legata al risultato, in modo da adeguarsi a quanto disposto dal comma 1-bis, entro la tornata contrattuale successiva a quella decorrente dal 1° gennaio 2010, destinando comunque a tale componente tutti gli incrementi previsti per la parte accessoria della retribuzione (...). Il contratto dei dirigenti delle amministrazioni centrali per il periodo 2016-2018 (art. 28), firmato il 9 marzo 2020, prevede l'adeguamento alla percentuale prevista dalla legge.

17 L'articolo 43, comma 1, del nuovo CCNL prevede che: “tutti i dirigenti, appartenenti al ruolo dell'amministrazione e a tempo indeterminato, hanno diritto ad un incarico dirigenziale”. In questo senso anche la Corte di cassazione ha affermato che: “nel pubblico impiego, non è configurabile un diritto soggettivo a conservare, ovvero ad ottenere, un determinato incarico di funzione dirigenziale; nondimeno la Pubblica amministrazione non può lasciare il dirigente pubblico senza incarico e senza compiti di natura dirigenziale” (Cass. n. 12678 del 2016) Cass. Lavoro, Ord. 28880/2017.

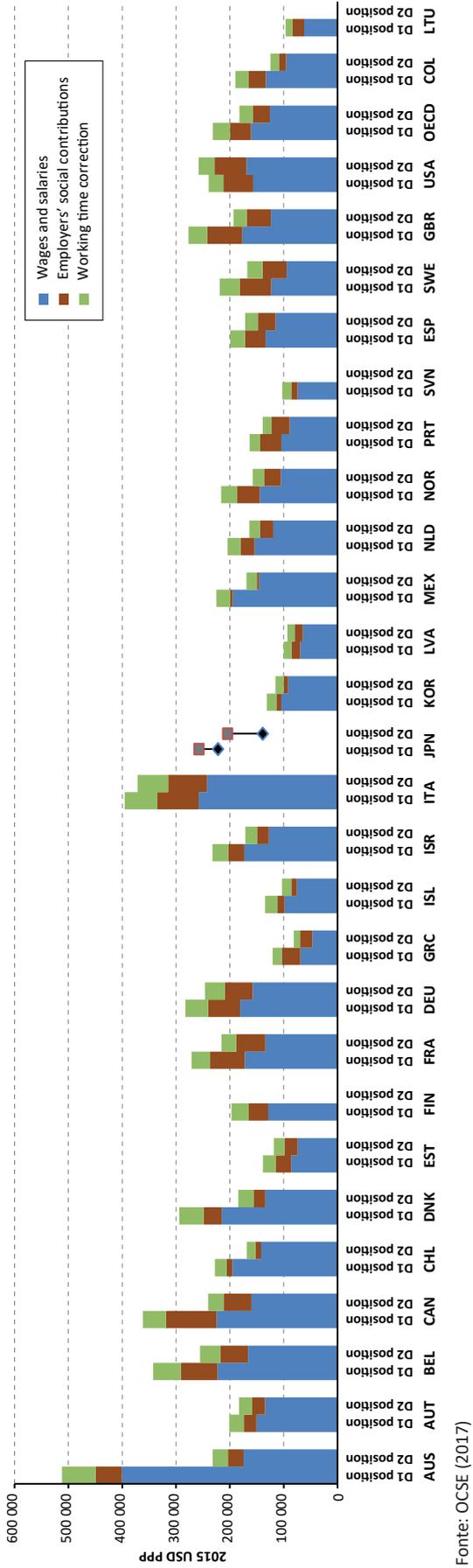
18 Ai sensi dell'art. 54, infatti, “Nel caso in cui, a seguito di processi di riorganizzazione che abbiano comportato la revoca dell'incarico dirigenziale in corso, al dirigente sia conferito un nuovo incarico, con retribuzione di posizione inferiore a quella connessa al precedente incarico, allo stesso è riconosciuto un differenziale di retribuzione di posizione, pari al 100% di quella connessa al precedente incarico fino alla data di scadenza dell'incarico precedentemente ricoperto. Nei due anni successivi a tale data, permanendo l'incarico con retribuzione di posizione inferiore, il valore originariamente attribuito si riduce di 1/3 il primo anno, di un ulteriore terzo il secondo anno e cessa di essere corrisposto dall'anno successivo”.

19 Sentenza n. 285 del 2019 della Sezione giurisdizionale per la Regione siciliana e sentenza n. 52 del 2017 della Corte dei conti.

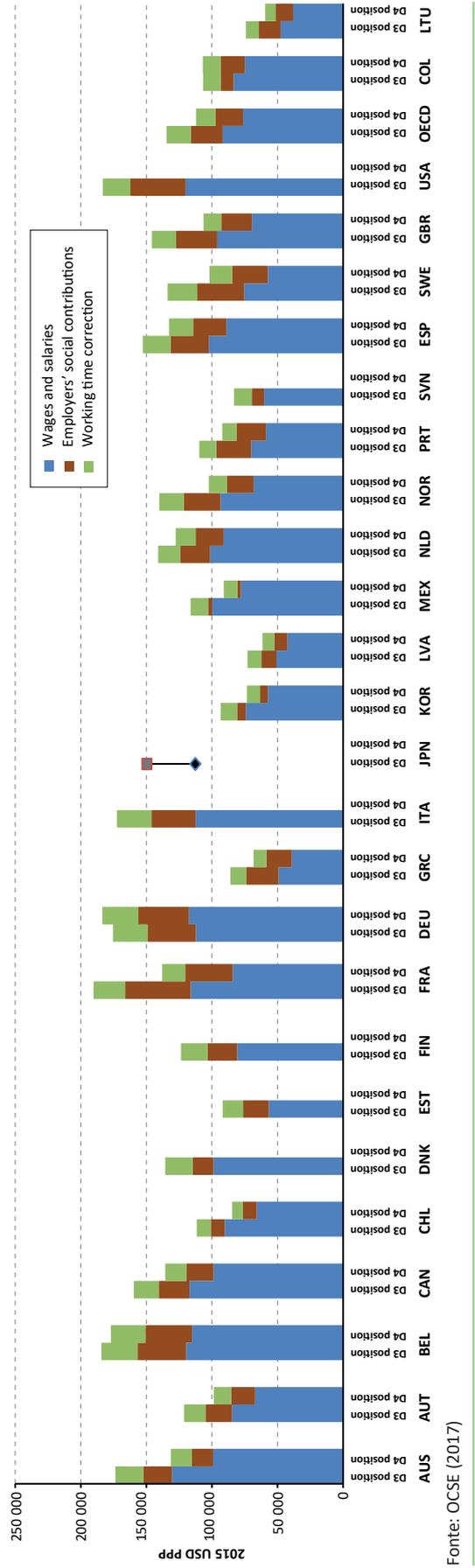
20 Si veda <<https://bit.ly/37QTjbY>>.

21 Si veda <<https://bit.ly/2Z0etAu>>.

**Grafico 6**  
Retribuzione media annuale dei dirigenti apicali della PA, 2015



**Grafico 7**  
Retribuzione media annuale dei dirigenti di livello non generale, 2015



**Tabella 4**  
**Retribuzioni dirigenti anno 2017**

<b>Categorie di personale dirigenziale</b>	<b>Retribuzione complessiva*</b>	<b>Categorie di personale dirigenziale</b>	<b>Retribuzione complessiva*</b>
Dirigenti Ruolo amministrativo	81.071	Dirigenti Scolastici Scuola	62.430
Dirigenti Ruolo professionale	78.007	Dirigenti Scolastici AFAM	56.847
Dirigenti Ruolo tecnico	68.257	Dirigenti Università	94.798
Dirigenti Sanitari non medici	61.776	Dirigenti I fascia (CNEL)	157.640
<b>Media Dirigenti non medici</b>	<b>65.681</b>	Dirigenti II fascia (ASI)	112.544
Medici	72.599	Dirigenti II fascia (CNEL)	96.041
Odontoiatri	64.099	Dirigenti (ENAC)	127.168
Veterinari	75.599	Dirigenti (UNIONCAMERE)	148.487
<b>Media Dirigenti medici</b>	<b>72.737</b>	<b>Media Dirigenti Enti art.70, co. 4 - D.Lgs. n. 165/01</b>	<b>127.816</b>
<b>Media Servizio sanitario nazionale</b>	<b>71.759</b>	Dirigenti Enti art.60, co. 3 - D.Lgs. n. 165/01	114.722
Dirigenti di I fascia	229.197	Dirigenti Autorità indipendenti	161.818
Dirigenti di II fascia	152.594	Dirigenti Corpi di polizia	105.404
<b>Media Dirigenti Enti pubblici non economici</b>	<b>161.337</b>	Dirigenti Forze armate	98.211
Dirigenti di I fascia	151.166	Dirigenti	101.880
Dirigenti di II fascia	96.717	Dirigenti Ginnico-sportivi	96.576
<b>Media Dirigenti Enti di ricerca</b>	<b>99.883</b>	Dirigenti medici	94.832
Segretari comunali e provinciali	78.098	<b>Media Vigili del fuoco</b>	<b>101.686</b>
Dirigenti	98.200	Dirigenti Enti Lista S13 Istat	117.521
<b>Media Regioni ed Autonomie locali</b>	<b>90.426</b>	Dirigenti Scolastici Scuola	62.430
Dirigenti di I fascia	190.843	Dirigenti Scolastici AFAM	56.847
Dirigenti di II fascia	97.246	Dirigenti I fascia (CNEL)	157.640
Dirigenti professionalità sanitarie (Ministero Salute)	69.144	Dirigenti II fascia (ASI)	112.544
<b>Media Dirigenti Ministeri</b>	<b>100.286</b>	Dirigenti II fascia (CNEL)	96.041
Dirigenti di I fascia	212.926	Dirigenti (ENAC)	127.168
Dirigenti di II fascia	104.468	Dirigenti (UNIONCAMERE)	148.487
<b>Media Dirigenti Agenzie fiscali</b>	<b>117.895</b>	<b>Media Dirigenti Enti art.60, co. 3 - D.Lgs. n. 165/01</b>	<b>114.722</b>
Dirigenti di I fascia	210.651		
Dirigenti di II fascia	103.861		
<b>Media Dirigenti Presidenza del Consiglio dei Ministri</b>	<b>146.522</b>		

Nota:

\* Voce comprensiva del totale delle voci stipendiali e delle voci accessorie. Le retribuzioni medie sono calcolate per il solo personale a tempo indeterminato, escludendo il personale non di ruolo della Scuola, il personale volontario e gli allievi delle Forze armate e dei Corpi di polizia ed il personale disciplinato da contratti di lavoro del settore privato (personale contrattista). I valori sono al netto delle competenze fisse ed accessorie relative ad anni precedenti (arretrati). Sono inoltre escluse dal calcolo alcune voci di spesa quali: le diverse indennità per servizio all'estero spettanti al personale amministrativo del Ministero degli Esteri, del personale della Scuola, delle Forze armate e dei Corpi di polizia; l'indennità di esclusività percepita dai medici e dagli altri dirigenti del ruolo sanitario; l'indennità De Maria prevista in favore del personale universitario che presta servizio presso le strutture sanitarie; il trattamento accessorio corrisposto direttamente dall'amministrazione utilizzatrice al personale in posizione di comando/distacco; l'indennità rettorale, l'indennità ex art. 42, comma 5, D.Lgs. n. 151/2001, lo straordinario del personale militare in servizio presso la PCM.

Fonte: elaborazioni Aran su dati Ragioneria generale dello Stato IGOP. Dati riferiti all'anno 2017, aggiornati al 30 luglio 2019

**Tabella 5**  
**Retribuzione come multiplo del reddito pro capite**  
**(confronto tra Paesi UE)**

Dirigenti	GB	ITA	GER	FRA	MEDIA OCSE
Apicali	5,84	8,63	5,54	5,53	4,98
I fascia	4,08	8,11	3,95	4,4	3,92
II fascia con funzioni di coordinamento	3,08	3,76	2,82	3,88	2,89
III fascia	2,25		2,95	2,81	2,42

Fonte: Osservatorio Conti pubblici italiani, Unicatt <<https://bit.ly/37SiFX8>>

Al di là della correttezza o meno delle rilevazioni internazionali, che inducono una riflessione sulla raccolta dei relativi dati, rimane il fatto che, nonostante il tetto massimo introdotto nel 2014<sup>22</sup>, gli stipendi dei dirigenti pubblici italiani restano più elevati di quelli degli altri principali Paesi europei. La tabella sotto riportata mette a confronto il rapporto tra le retribuzioni lorde dei dirigenti pubblici e il reddito pro capite in ciascun Paese per l'anno 2015. Dall'analisi dei dati emerge che i dirigenti apicali percepiscono uno stipendio circa 8,63 volte il reddito medio italiano, contro il 5,84 della Gran Bretagna, il 4,54 della Germania e il 5,53 della Francia. Tale gap si riduce per i dirigenti di seconda fascia con funzioni di coordinamento, mentre non sono disponibili informazioni aggiornate per i dirigenti di seconda fascia.

In sintesi, il dirigente pubblico italiano è piuttosto anziano, laureato per lo più in materie giuridiche, poco propenso alla formazione continua<sup>23</sup>, con esperienza di lungo corso nell'amministrazione di appartenenza. Nella seconda fascia della dirigenza si registra una sostanziale parità di genere, mentre nella prima fascia domina la figura maschile. Guadagna quanto, se non di più, di un manager privato, senza, però, rischiare di perdere il posto, essendo ampiamente tutelato, sia dal punto di vista del diritto all'incarico che sul crinale retributivo in virtù della clausola di salvaguardia economica.

#### 4. Reclutamento e formazione

La rivoluzione prospettata per il mondo aziendale da F. W. Taylor (1911), padre dello *scientific management*, basata sull'instaurazione di un nuovo rapporto tra i soggetti coinvolti nella produzione, i quali, invece di ragionare per fini egoistici, debbono collaborare per aumentare il surplus complessivo, non ha ancora investito la Pubblica amministrazione.

Se il dirigente degli anni Settanta si caratterizzava come figura stabile e con

scarsi poteri, che agiva guidato dalla stella polare della stretta legittimità dell'azione amministrativa, il dirigente immaginato a partire dalle riforme degli anni Novanta è un manager dotato di poteri forti e chiamato ad adottare scelte discrezionali con un'autonomia e una responsabilità simili a quella del dirigente d'azienda.

Nei contesti moderni, la selezione della classe dirigenziale diviene fondamentale. Finché l'alta burocrazia si limitava ad eseguire decisioni assunte altrove, dalla legge o dal governo, essa poteva ancora essere reclutata solo all'interno delle strutture, sulla base di concorsi riservati e prevalentemente nozionistici; il nuovo corso ha, invece, bisogno di una dirigenza autorevole, generalista, con forti capacità gestionali e una formazione non solo giuridica, pronta ad adattarsi agli input provenienti dalle variabili maggioranze governative.

Il sistema di reclutamento dei dirigenti pubblici è disciplinato dagli articoli 28 e 28-bis del D.Lgs. n. 165 del 2001, dal D.P.R. del 24 settembre 2004, n. 272<sup>24</sup> e dal D.P.R. del 16 aprile 2013, n. 70<sup>25</sup>. Per l'accesso alla dirigenza sono previste tre vie. La prima è il concorso indetto dalle singole amministrazioni, che prevede il doppio requisito: culturale della laurea e professionale dell'esperienza almeno quinquennale nella PA

22 Dal 2014 è stato introdotto il tetto massimo di 240.000 euro annui di retribuzione. La Consulta, con sentenza n. 124 del 26 maggio 2017, ha riconosciuto la legittimità di tale limite.

23 Si veda infra paragrafo 4.

24 Regolamento di disciplina in materia di accesso alla qualifica di dirigente, ai sensi dell'articolo 28, comma 5, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

25 Regolamento recante riordino del sistema di reclutamento e formazione dei dipendenti pubblici e delle scuole pubbliche di formazione, a norma dell'articolo 11 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.

La seconda via è il corso-concorso bandito dalla Scuola nazionale dell'amministrazione (SNA) e la terza è il conferimento di incarichi, per una ristretta quota della dotazione organica, a dirigenti esterni e a personale non dirigente.

Il rapporto tra dirigenti scelti con concorso da parte delle singole amministrazioni e dirigenti scelti sulla base del corso-concorso della SNA, prima del 2013 pari al 70% nel primo caso e al 30% nel secondo caso, è stato portato, con D.P.R. n. 70 del 2013, al 50%.

Il corso-concorso SNA presenta un'importante novità rispetto al canale tradizionale (Saltari 2009). Infatti, l'anzianità quinquennale di servizio, richiesta per i concorsi ordinari, non costituisce requisito di partecipazione se il candidato è in possesso di un titolo *post lauream* (dottorato di ricerca, o diploma di specializzazione, o master di secondo livello). L'intento del legislatore è, con tutta evidenza, quello di perseguire lo svecchiamento della dirigenza pubblica sia sul piano anagrafico che delle competenze nell'ottica, tanto cara al settore privato, del *diversity management*<sup>26</sup>, aprendo le porte alle giovani eccellenze<sup>27</sup>.

In una ricerca promossa nel 2009 dalla Scuola superiore della Pubblica amministrazione (l'attuale SNA), condotta sulla platea dei vincitori delle prime tre edizioni dei corsi-concorso (1993-2002), già emergeva che i dirigenti reclutati dalla SNA "sono mediamente più giovani degli altri dirigenti, con un titolo di studio più elevato, una migliore conoscenza delle lingue straniere, più esperienze internazionali alle spalle e una maggiore disponibilità alla mobilità geografica e tra amministrazioni, ben diversi dallo stereotipo dell'anziano impiegato statale a fine carriera".

È, però, da evidenziare che, malgrado i buoni propositi del legislatore, i concorsi sono stati banditi dalla

SNA in modo irregolare e per pochi posti. Infatti, negli ultimi vent'anni sono stati assunti attraverso il canale del corso-concorso soltanto 600 dirigenti di seconda fascia e altri 123 verranno immessi nei ruoli delle amministrazioni al termine del settimo ciclo, in piena fase attuativa. Il legislatore, consapevole dell'importanza di sviluppare tale modalità di reclutamento, ha previsto l'indizione di un ulteriore bando per 200 posti entro giugno 2020 (decreto-legge 34 del 2020, cd. Rilancio). Ipotizzando che tutti i vincitori del corso-concorso siano ancora in servizio, si calcola che essi rappresentino una percentuale pari allo 0,34 sul totale dei dirigenti pubblici; percentuale troppo esigua per incidere in modo significativo sul profilo del dirigente pubblico.

La raccolta dei dati relativi alla dirigenza ha incontrato la difficoltà derivante dall'assenza di una banca dati unitaria, che, seppur prevista a partire dal 2007<sup>28</sup>, non è mai stata realizzata. La Riforma Madia ha nuovamente previsto l'istituzione di una banca dati, nella quale inserire il curriculum vitae, un profilo professionale e gli esiti delle valutazioni per ciascun dirigente pubblico, la cui gestione è affidata al Dipartimento della Funzione pubblica. Anche in questo caso, tale banca dati, che costituirebbe uno strumento utile all'analisi di altri elementi caratterizzanti il profilo del dirigente pubblico, risulta ancora in fase di realizzazione<sup>29</sup>.

Nell'attuale XVIII legislatura, oltre alla legge n. 56 del 2019 *Interventi per la concretezza delle azioni delle pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell'assenteismo*<sup>30</sup>, sono in corso di esame in Parlamento alcune proposte legislative che contengono ampie deleghe di riforma del settore del pubblico impiego. Ad esempio, la proposta in esame al Senato (A.S. 1122) contiene alcuni principi e criteri di delega circa la re-

26 Si veda Buemi *et al.* (2015). Gli autori evidenziano come il modello del *diversity management* consenta l'accesso "a un bacino di patrimoni cognitivi e di conoscenze multiple che possono dar vita a un ambiente organizzativo più incline a far emergere soluzioni, opzioni operative, istanze negoziali originali e innovative, proprio perché prodotte da processi di generazione di idee la cui connotazione creativa è strettamente dipendente dall'apporto di visioni differenti".

27 Si veda Mattarella (2009), nella ricerca promossa dalla Scuola superiore della Pubblica amministrazione.

28 Si veda la direttiva del Ministro per le Riforme e le innovazioni nella Pubblica amministrazione n. 10 del 2007.

29 <<https://bit.ly/3eqVAgB>> consultato a giugno 2020.

30 La legge n.56 del 2019 contiene specifiche misure tese a migliorare l'azione della Pubblica amministrazione in termini di maggiore efficienza, attraverso la creazione di un nuovo organismo di verifica e controllo delle amministrazioni (c.d. nucleo della concretezza), strumenti per contrastare il fenomeno dell'assenteismo e misure per accelerare lo sblocco delle assunzioni e il ricambio generazionale. Al fine di proseguire negli sforzi per la modernizzazione degli apparati, sono inoltre in corso di esame in Parlamento alcune proposte di riforma, di iniziativa governativa, che contengono ampie deleghe di riforma nel settore del pubblico impiego e per la semplificazione in alcuni settori di intervento dell'amministrazione.

visione dei requisiti per l'accesso alla qualifica di dirigente, l'attribuzione della complessiva gestione dei concorsi per i dirigenti statali alla SNA, l'introduzione di concorsi per titoli ed esami riservati al personale dipendente con le valutazioni migliori nell'ultimo triennio, la revisione della quota percentuale riservata ai concorsi pubblici per l'accesso alla qualifica di dirigente di prima fascia nelle amministrazioni statali.

Le recenti proposte normative tendono generalmente all'aggregazione delle procedure concorsuali e allo svolgimento dei concorsi unici, per consentire una programmazione complessiva degli accessi nella PA coerente con i principi meritocratici, di apertura del mercato della dirigenza e di *spending review*.

Tale esigenza è presente anche nella legislazione vigente. Infatti, l'art. 4, co. 3-quinquies, decreto-legge n. 101 del 2013, impone alle amministrazioni statali di svolgere concorsi pubblici unici per il reclutamento dei dirigenti e delle figure professionali comuni, organizzati dal Dipartimento della Funzione pubblica, che si avvale a tal fine della Commissione per l'attuazione del progetto di riqualificazione delle pubbliche amministrazioni (c.d. Commissione RIPAM). In ossequio al disposto dell'art. 35, co. 5.2, D.Lgs. n. 165 del 2001, il Ministro per la semplificazione e la Pubblica amministrazione ha emanato la Direttiva del n. 3 del 2018, con la quale sono state adottate le linee guida di indirizzo sulle procedure concorsuali, individuando i vantaggi dell'indizione di concorsi unici per reclutare dirigenti e altre figure professionali. È chiarito, però, che "in via residuale, resta fermo che, accanto alle procedure centralizzate o aggregate, vi è la possibilità che ciascuna amministrazione decida di organizzare autonomamente la procedura concorsuale di reclutamento del proprio personale. In ogni caso, dovendo privilegiarsi il modello di concorso unico o aggregato, la scelta di gestire autonomamente le proprie procedure concorsuali, senza procedere ad aggregazione, deve essere motivata, [...]".

Pare il caso di ricordare brevemente la peculiarità che caratterizza l'accesso alla qualifica di dirigente di prima fascia. Fino al 2009 il transito alla prima fa-

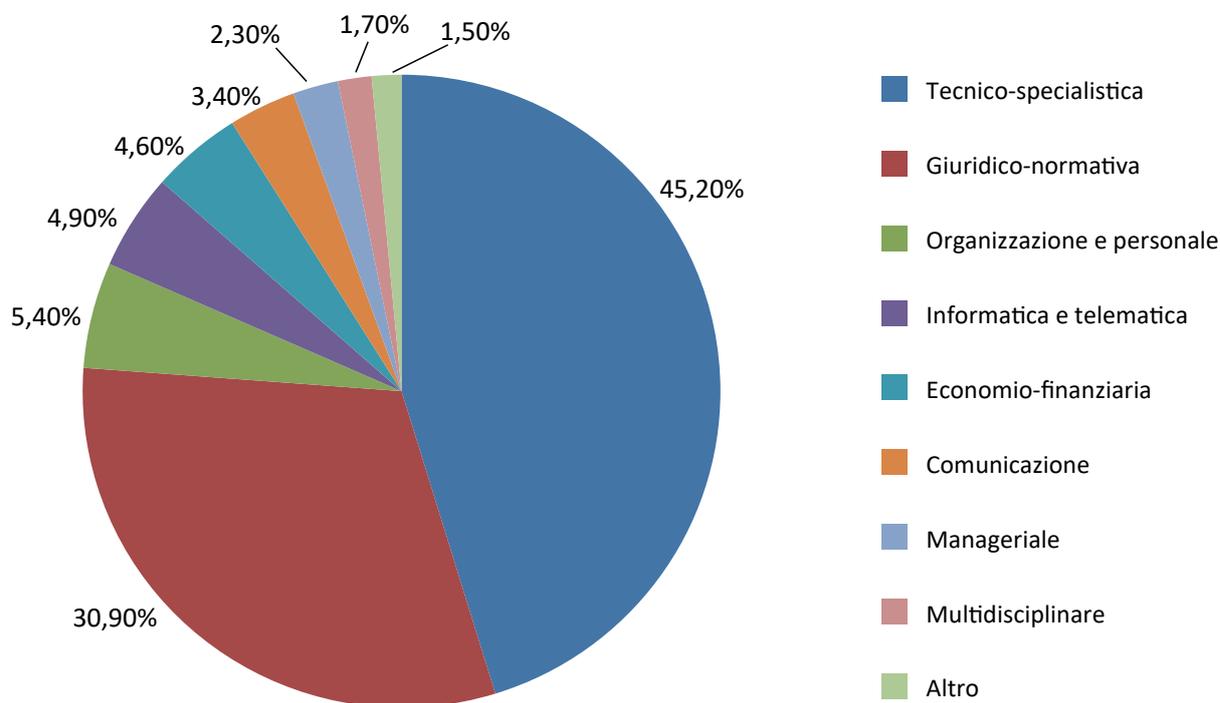
scia della dirigenza era riservato a coloro che avessero ricoperto un incarico di livello generale per almeno tre anni. La riforma Brunetta, da una parte, ha mantenuto tale modalità, elevando a cinque anni la permanenza nell'incarico dirigenziale generale e, dall'altra, ha introdotto un ulteriore sistema di reclutamento, in base al quale il 50% dei posti disponibili deve essere coperto tramite concorso pubblico, indetto dalle singole amministrazioni e riservato a coloro che abbiano maturato almeno cinque anni nei ruoli dirigenziali e agli altri soggetti in possesso di predeterminati titoli di studio e professionali. Ha, infine, previsto la possibilità di provvedere alla copertura di una quota di posti fino al 50% tramite apposita procedura concorsuale, con contratti di diritto privato di durata non superiore a tre anni, nei casi in cui lo svolgimento degli incarichi "richieda specifica esperienza e peculiare professionalità". Tuttavia, considerata la tipologia di incarico di livello dirigenziale generale e la tendenza delle pubbliche amministrazioni a non cedere il passo a nuove modalità di accesso, il disposto del citato art. 28-bis è rimasto lettera morta.

Ne è un evidente segnale il fatto che ogni anno, dal 2013 in poi, il legislatore ha prorogato la sospensione delle modalità di accesso di cui all'articolo 28-bis, oggi prevista fino al 31 dicembre 2020, ai sensi del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162<sup>31</sup>.

La chiusura del processo di selezione è data dalla struttura dei concorsi pubblici, che lascia poco spazio alla partecipazione di profili con competenze economiche, manageriali o tecniche, privilegiando, invece, figure vicine all'amministrazione che li bandisce, con conoscenze prettamente giuridiche e nozionistiche. Incentivano, dunque, la partecipazione di persone che hanno potuto dedicare molto tempo allo studio. Se si considera poi il fatto che la maggior parte dei concorsi sono riservati a funzionari con esperienza quinquennale, il rischio che questi ultimi decidano di sottrarre tempo al lavoro per dedicarsi allo studio non è solo teorico. In aggiunta, il fatto che i concorsi vengano banditi con scarso preavviso e a cadenze irregolari, potrebbe essere un indizio della logica internista

31 Il decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 ha disposto (con l'art. 2, comma 15) la modifica del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, nel senso che "Fino alla conclusione dei processi di riorganizzazione di cui al presente articolo e comunque non oltre il 31 dicembre 2020 sono sospese le modalità di reclutamento previste dall'articolo 28-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165".

**Grafico 8**  
**Materie oggetto di formazione per i dirigenti e tasso di partecipanti (anno 2017)**



Fonte: Istat (2019)

volta a scoraggiare la partecipazione di professionisti e manager esterni.

Sul versante della formazione continua emerge, invece, che i dirigenti pubblici raramente aggiornano, secondo modalità formalizzate, le proprie competenze: in media ogni dirigente ha usufruito di meno di due giornate di formazione all'anno.

Non si è in possesso di dati qualitativi sulla formazione specifica dei dirigenti, ma dai dati forniti dall'Istat<sup>32</sup> emerge che l'orientamento comune delle istituzioni pubbliche va verso una formazione di tipo tradizionale, volta ad accrescere e aggiornare le competenze nelle materie tecnico specialistiche (45,2% dei partecipanti) connesse all'esercizio della propria missione istituzionale, e giuridico-normative (30,9%

dei partecipanti). Si conferma invece poco incline a sviluppare competenze informatiche, manageriali, relazionali e linguistiche, utili al processo di innovazione e digitalizzazione della Pubblica amministrazione<sup>33</sup>. Si pensi che la formazione in materia di digitalizzazione ha riguardato meno del 5% dei partecipanti. Va evidenziato che, a partire dal 2011, per effetto della legge n. 122 del 2010, le spese per la formazione sono state dimezzate rispetto al 2009<sup>34</sup>.

Il blocco del turn over ha, inoltre, colpito anche la più importante istituzione italiana deputata a selezionare, reclutare e formare funzionari e dirigenti pubblici, ossia la SNA, la quale, nonostante il progressivo ampliamento delle proprie competenze, ha subito una riduzione di personale pari al 43% nel periodo 2012-2019<sup>35</sup>.

32 Si veda Istat (2019). Ad analoghe conclusioni perviene un'indagine condotta da Forum PA (2018).

33 È quanto emerge dall'indagine condotta da Forum PA (2018) sulle competenze dei dipendenti pubblici che ha coinvolto un panel di circa 1.350 persone.

34 Per una disamina delle misure di contenimento della spesa pubblica si veda il quadro sinottico pubblicato dal MEF (2019).

35 Come si legge nella relazione 2019 del Cnel al Parlamento e al Governo, "l'ampiezza del mandato affidato alla SNA si è molto allargata (...). Lo spartiacque è stato costituito dalla soppressione - disposta dall'art. 21, comma 1, del decreto-legge n. 90 del 2014 - di cinque scuole "settoriali": la Scuola superiore dell'economia e delle finanze, la Scuola supe-

**Tabella 6**  
Evidenze registrate dall'indagine SNA 2017

Carenze riscontrate per macro-competenza	% neo-dirigenti	Proposte formative SNA
Leadership	96,30%	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Principi del management pubblico</li> <li>• Motivare i collaboratori</li> <li>• Leadership nella PA</li> <li>• <i>Multisource feedback</i></li> <li>• Valutare la performance e i comportamenti nella PA</li> <li>• Valorizzazione del benessere lavorativo</li> </ul>
Orientamento alle relazioni	55,56%	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Laboratorio di comunicazione efficace</li> <li>• Laboratorio di negoziazione</li> <li>• Laboratorio di <i>public speaking</i></li> <li>• Prevenire e gestire i conflitti</li> <li>• Intelligenze relazionali per il management</li> </ul>
Organizzazione del lavoro	35,19%	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Progettazione e governo dei processi organizzativi</li> <li>• <i>Project management</i> nella PA</li> <li>• Time management strategico</li> </ul>
Orientamento al risultato	20,37%	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Coaching</i> manageriale</li> <li>• <i>Self-empowerment</i></li> </ul>

Fonte: elaborazione dati SNA. Allegato 3 al Bilancio di previsione 2019-2021

La riduzione delle risorse imposte dalla crisi economica avrebbe richiesto un'allocazione della spesa per la formazione più efficace, ma i dati Istat dimostrano che solo il 14% delle istituzioni pubbliche ha adottato un piano formativo.

A partire dal 2017, la SNA ha avviato un progetto sperimentale volto a identificare le competenze individuali e collettive dei dirigenti al fine di costruire un "piano di sviluppo per colmare i gap rispetto alle esigenze organizzative"<sup>36</sup>. L'indagine ha riguardato i dirigenti della Presidenza del Consiglio e 54 neo-dirigenti di varie amministrazioni.

Per la Presidenza del Consiglio l'indagine si è svolta attraverso la somministrazione di un questionario biografico-professionale, l'analisi del *curriculum vitae*, l'analisi di casi aziendali, il *role play* e il test di personalità Hogan<sup>37</sup>. Dai risultati della ricerca è emerso un profilo dirigenziale caratterizzato da ca-

pacità operative più spiccate rispetto a quelle strategico-manageriali; motivazioni legate alla professionalità, alla sicurezza e all'altruismo; *derailer* legati alla minimizzazione del rischio e della presa di iniziativa personale.

L'indagine su 54 neo-dirigenti si è avvalsa, invece, dei seguenti strumenti: questionario professionale autobiografico; presentazione di sé; dinamica di gruppo a ruoli liberi; dinamica di gruppo a ruoli assegnati; *inbasket* concernente un caso aziendale; prova gestionale; colloquio; test Hogan; colloquio di restituzione. Il profilo target oggetto di osservazione nelle prove era costituito dalle competenze ritenute necessarie per ricoprire al meglio il ruolo di dirigente: orientamento alle relazioni, al risultato e al cambiamento, collaborazione, organizzazione del lavoro e gestione del tempo, gestione dei problemi, *leadership*. I risultati della ricerca hanno individuato le macro-competenze

riore dell'amministrazione dell'interno, l'Istituto Diplomatico Mario Toscano, il Centro di formazione della Difesa, la Scuola superiore di statistica e di analisi sociali ed economiche. Le funzioni di reclutamento e di formazione di tali scuole sono state attribuite alla SNA (...)"

36 Si veda <<https://bit.ly/2AOf7Jv>>.

37 Il test di personalità Hogan misura le tendenze comportamentali delle persone in condizioni normali (*bright side*), i fattori di rischio che emergono in situazioni di stress e che possono mettere a rischio la carriera (*dark side*) e i valori che orientano le scelte professionali.

tenze nelle quali i dirigenti risultano maggiormente carenti e sulla base di tali esigenze la SNA ha elaborato delle proposte formative mirate da sottoporre alle amministrazioni di appartenenza.

Tale approccio va nella direzione di ottimizzare le risorse, sempre più scarse, destinate alla formazione, in modo che la stessa sia funzionale all'acquisizione per le figure dirigenziali di elevate e mirate competenze manageriali.

## 5. La valutazione delle performance dirigenziali

L'introduzione nel nostro ordinamento di un consistente *corpus* di nuove regole – compiuta con la legge delega 4 marzo 2009, n. 15 e con il successivo decreto legislativo n. 150 del 2009 – ha attribuito al sistema di valutazione della dirigenza pubblica un ruolo centrale nel rilancio di una strategia di riforma fondata sul merito e sulla qualità delle performance.

Ma cosa ha realmente prodotto il *performance management* nelle PA italiane a più di dieci anni dalla riforma del 2009? Il quadro dei risultati è ovviamente variegato: mere applicazioni adempimentali, attuazioni scomposte, realizzazioni fini a se stesse, ma anche qualche significativa storia di successo (Deidda Gagliardo 2019). Nonostante le difficoltà, si condivide l'opinione di chi ritiene che l'approccio al *performance management* debba essere non solo continuato, ma implementato. I principi sono condivisibili, le potenzialità enormi e le *best practice* incoraggianti. Occorrerebbe però, sotto la regia del Dipartimento della Funzione Pubblica, cambiare il paradigma delle performance, dall'approccio adempimentale ('burocrazia della performance') e autoreferenziale ('la performance per la performance'), verso un approccio finalizzato al benessere dei cittadini ('la performance verso il Valore pubblico').

Sotto la spinta anti-corrruzione della c.d. legge Severino (L. n.190 del 2012), la PA è stata dotata di un Regolamento recante il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici (D.P.R. n. 62 del 2013). L'articolo 13 prevede che il dirigente deve svolgere "con diligenza le funzioni ad esso spettanti in base all'atto di

conferimento dell'incarico", perseguire gli obiettivi assegnati e adottare un comportamento organizzativo adeguato all'assolvimento dell'incarico. Al dirigente è inoltre chiesto di assumere atteggiamenti leali e trasparenti e di adottare un comportamento esemplare e imparziale nei rapporti con colleghi, collaboratori e stakeholder. Ma non basta; egli è responsabile anche del benessere organizzativo della propria struttura, dovendo favorire l'instaurarsi di "rapporti cordiali e rispettosi tra i collaboratori", assumendo "iniziative finalizzate alla circolazione delle informazioni, alla formazione e all'aggiornamento del personale, all'inclusione e alla valorizzazione delle differenze di genere, di età e di condizioni personali". Il dirigente assegna l'istruttoria delle pratiche sulla base di un'equa ripartizione del carico di lavoro, tenendo conto delle capacità, delle attitudini e della professionalità del personale a sua disposizione. All'eroe fin qui delineato spetta, altresì, il delicato compito di valutare con imparzialità il personale assegnato alla sua struttura. Praticamente, dal raggiungimento degli obiettivi all'organizzazione del lavoro, egli ha sulle spalle un peso enorme. D'altronde, 'da grandi poteri derivano grandi responsabilità', o forse 'da grandi stipendi' derivano grandi poteri (e poche responsabilità)?

A distanza di otto anni dalla riforma Brunetta, il D.Lgs. n. 74 del 2017 ha modificato la disciplina del ciclo di gestione della performance, nel rispetto dei principi che ne orientavano la misurazione e valutazione al costante miglioramento della qualità dei servizi offerti dalle amministrazioni pubbliche e alla crescita delle competenze professionali, ma con il tentativo di correggere ciò che non aveva funzionato.

Il Dipartimento della Funzione pubblica ha emanato nel corso del triennio 2017-2019 quattro Linee guida recanti indicazioni metodologiche utili alla progettazione e alla revisione dei sistemi di misurazione e valutazione della performance<sup>38</sup>. L'assetto ordinamentale conferma la duplice funzione del sistema di monitoraggio, misurazione e valutazione della gestione dirigenziale: una di incentivazione e una di controllo.

L'aspetto di vera novità della riforma 2017 è ravvisabile nella scelta di attribuire rilievo non soltanto

38 Nello specifico, nel giugno 2017 le Linee guida per il Piano della Performance (Ministeri), nel dicembre 2017 le Linee guida per il Sistema di misurazione e valutazione della performance dei Ministeri, nel novembre 2018 le Linee guida per la Relazione annuale sulla performance, nel novembre 2019 le Linee guida sulla valutazione partecipativa nelle amministrazioni pubbliche.

alla performance della macchina amministrativa (performance organizzativa), ma anche a quella dei singoli individui che la compongono (individuale). Nella sua funzione fisiologica, la valutazione della dirigenza rappresenta lo strumento attraverso cui il datore di lavoro pubblico assume la decisione circa l'erogazione della parte di retribuzione correlata alla buona gestione; nella sua dimensione patologica, la procedura di valutazione è, invece, la sede in cui può essere osservata, e rilevata, una condotta passibile di addebito sotto il profilo della responsabilità dirigenziale.

Un'amministrazione in grado di erogare servizi efficienti alla collettività è tale se contempla una idonea responsabilizzazione di tutti i soggetti coinvolti nel sistema, dirigenti *in primis*, attuata anche attraverso meccanismi di misurazione e valutazione delle relative prestazioni. Tuttavia, troppo spesso la performance a cui tende il dirigente non è la creazione del Valore pubblico, bensì la 'politica accontentata', il raggiungimento del target '100%' sugli obiettivi assegnati e la pelle salvata.

Con particolare riferimento all'aspetto premiante della quota di retribuzione cd. di risultato, giova rappresentare che, nonostante lo sforzo del legislatore e del Dipartimento della Funzione pubblica, la 'sindrome del 100' permea tuttora i sistemi di misurazione e valutazione della performance.

Da un'analisi svolta sui dati disponibili nel Portale della performance del Dipartimento della Funzione pubblica<sup>39</sup>, emergono le difficoltà che i Ministri incontrano nella redazione tanto del *Piano della performance* recante l'individuazione di obiettivi, indicatori, baseline e target, quanto della *Relazione annuale sulla performance*<sup>40</sup>, sia sul piano metodologico, che contenutistico<sup>41</sup>. Con specifico riferimento alla Relazione, documento da cui dovrebbe comprendersi lo sforzo compiuto dai Ministri per raggiungere i risultati, è stato analizzato un cam-

pione di nove Ministeri<sup>42</sup>, con l'intento di verificare l'osservanza degli obblighi di pubblicazione, l'adeguatezza del c.d. 'albero della performance' e la presenza di criticità della definizione degli elementi caratterizzanti gli obiettivi specifici sia triennali, che annuali. Considerato che il termine entro cui le amministrazioni debbono adottare e pubblicare le Relazioni è il 30 giugno (per la performance dell'anno precedente), abbiamo effettuato l'indagine sui documenti riferiti all'anno 2018, pubblicati tra la fine di giugno e l'inizio di luglio 2019.

La prima evidenza è la mancata pubblicazione nel portale della performance della Relazione del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare. Una buona attenzione ai dati è prestata dal MAECI che, con 38 obiettivi specifici triennali, fornisce un dettaglio apprezzabile, seppur con la formulazione di indicatori che troppo facilmente agevolano gradi di raggiungimento vicini al 100%. Si rileva, infatti, che solo in un caso il raggiungimento non è totale e la causa è attribuita a fattori esogeni, o comunque non direttamente attribuibili al dirigente assegnatario dell'obiettivo. Emerge, in generale, un utilizzo del monitoraggio intermedio finalizzato all'aggiustamento degli obiettivi in funzione del raggiungimento del 100, anziché come strumento atto ad adeguare gli obiettivi in caso di mutate condizioni interne o esterne.

Nel caso del Ministero della Difesa, si colgono molti punti di forza; oltre a un elevato grado di specificità, per ciascun obiettivo sono messi in luce sia gli indici di realizzazione fisica, sia quelli di realizzazione finanziaria, consentendo al lettore di comprendere lo sforzo fatto per raggiungere il target, nonostante il grado di raggiungimento non sia sempre 100%. Tra le criticità evidenziate nella stessa Relazione del Ministero della Difesa, si trova "la tardiva trasmissione all'OIV delle risultanze finali dei processi di valutazione rispetto ai termini fissati dal Sistema (trasversalmente per tutto

39 Si veda <<https://bit.ly/2Nn9tR4>>.

40 La Relazione sulla performance (art. 10 c. 1 lett. b) D.Lgs. n. 150 del 2009) è un documento che evidenzia, a consuntivo, con riferimento all'anno precedente, i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati e alle risorse, con rilevazione degli eventuali scostamenti. Tale documento, da redigere secondo gli indirizzi impartiti dal Dipartimento della Funzione pubblica, è adottato dalle amministrazioni e validato dall'Organismo indipendente di valutazione entro il 30 giugno di ogni anno e fa riferimento al ciclo della performance avviato con il piano della performance dell'anno precedente.

41 Vedi Linee guida n. 3 del 2018 del Dipartimento della Funzione pubblica.

42 Sono stati verificati Relazione e allegati di: MAECI, MATTM, MEF, Ministero della Giustizia, MIBACT, Ministero dell'Interno, MISE, ex MIUR, Ministero della Difesa.

il personale civile e, in particolare, per quello appartenente alle aree funzionali). Tra gli elementi migliorativi della valutazione, invece, si riscontra la validità, sotto il profilo metodologico, dell'utilizzo di "set storici delle informazioni analizzate, che consentono una migliore misurazione del grado di perseguimento dell'obiettivo e costituiscono uno strumento essenziale, nelle mani del valutatore, per ancorare a "oggettivi riscontri" la sempre auspicata "differenziazione dei giudizi".

La già menzionata instabilità cronica dei governi italiani si riverbera inevitabilmente sia sulla attività programmatoria, sia su quella gestoria e di controllo/valutazione. A titolo esemplificativo, la Relazione annuale del MEF porta alla luce un'informazione relativa alla rimodulazione in corso d'anno di un obiettivo di competenza degli Uffici di diretta collaborazione, i quali, a causa del cambio dei vertici politico-amministrativi, non hanno ritenuto di far adottare al Ministro *pro tempore* l'Atto di indirizzo 2019. Il processo di formulazione degli obiettivi, così come strutturato fin dal 2017, ha mirato comunque ad assicurare la coerenza tra i contenuti dei documenti di pianificazione (Direttiva, Nota integrativa e Piano della Performance), garantendo l'integrazione dei tre cicli: controllo strategico, bilancio e performance. Nel dettaglio degli obiettivi specifici (triennali o annuali) si rilevano alcune *defaillances* nella misurazione: vi sono esempi in cui, nonostante il *range* del target venga superato in eccesso o in difetto, la percentuale di conseguimento

è stata comunque '100', persino in caso di indicatori di mero rispetto della tempistica.

A tal proposito, un'amministrazione che ha formulato indicatori congrui sul calcolo della 'tempestività' è il MIBACT, che ha realizzato un indice sulla base del numero di giorni necessari per l'erogazione di risorse finanziarie, tale che più alto è il numero dei giorni e minore è il grado di raggiungimento<sup>43</sup>.

Altro fattore critico è la scarsa attitudine delle amministrazioni a formulare indicatori di impatto, che dovrebbero essere gli unici in grado di fornire riscontro sull'utilità di una policy ministeriale, visti con estremo favore dalle Linee guida di Funzione pubblica<sup>44</sup>, considerata anche la menzionata centralità del Valore pubblico.

La relazione del MISE è tra le poche ad aver previsto gli indicatori di impatto. Infatti, su un totale di 50 indicatori (degli obiettivi specifici triennali), ben 12 sono di impatto e la media del loro grado di conseguimento risulta pari al 100%.

Sul fronte della valutazione individuale, il ciclo della performance vede in prima linea i decisori politici e amministrativi. L'organo di indirizzo politico-amministrativo definisce gli obiettivi da perseguire e i programmi da attuare; ai dirigenti apicali compete la responsabilità univoca dei programmi di bilancio e dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati; infine i dirigenti partecipano al processo di programmazione, contribuendo a definire risorse e obiettivi nella fase *top-down* e successivamente

43 Si veda la Relazione annuale sulla performance 2018 del MIBACT, pag. 50. L'inserimento, sin dal 2015, nella programmazione dell'Amministrazione di un indicatore di performance legato alla tempestività nel pagamento delle forniture di beni e servizi ha consentito il riconoscimento da parte dell'ANAC che, in occasione della Relazione annuale del 14 giugno 2018, ha menzionato il MIBACT tra le poche amministrazioni adempienti con la pubblicazione del risultato positivo.

44 Si veda LG 1/2017, pag. 30. Indicatore di impatto: "Misura dell'impatto esterno, ossia dell'esito finale che la spesa pubblica, o in generale l'azione dell'amministrazione, insieme ad altri fattori esterni, produce sulla collettività e sul contesto di riferimento. Esprime la capacità di un intervento o di una politica pubblica di modificare comportamenti esterni verso una direzione desiderata. È caratterizzato da forti interdipendenze con fattori esogeni all'azione dell'amministrazione; il valore che assume l'indicatore dipende solo in parte dall'azione dell'amministrazione che attua l'intervento o la politica. L'indicatore di impatto è una delle tipologie di indicatori utilizzate nelle Note integrative (cfr. art. 6 del D.P.C.M. del 18 settembre 2012, contenente le linee guida per il sistema di indicatori ai fini della misurazione dei risultati attesi dai programmi di bilancio) e nel Piano della performance". Si veda la legge n. 2 del 2017: "La dimensione dell'impatto esprime l'effetto generato da una politica o da un servizio sui destinatari diretti o indiretti, nel medio-lungo termine, nell'ottica della creazione di valore pubblico, ovvero del miglioramento del livello di benessere rispetto alle condizioni di partenza. Gli indicatori di questo tipo sono tipicamente utilizzati per la misurazione degli obiettivi specifici triennali. L'amministrazione crea valore pubblico quando persegue (e consegue) un miglioramento congiunto ed equilibrato degli impatti esterni ed interni delle diverse categorie di utenti e stakeholder: per generare valore pubblico sui cittadini e sugli utenti, favorendo la possibilità di generarlo anche a favore di quelli futuri, l'amministrazione deve essere efficace ed efficiente tenuto conto della quantità e della qualità delle risorse disponibili".

in quella *bottom-up*, al processo di monitoraggio e infine alla valutazione<sup>45</sup>.

Elemento imprescindibile tanto della programmazione (Piano), quanto della rendicontazione (Relazione) è senza dubbio la performance organizzativa. Essa è l'insieme dei risultati (attesi o conseguiti), rappresentati in termini quantitativi, ma la sua definizione è multidimensionale<sup>46</sup>.

Un'apertura, in chiave partecipativa, della valutazione della performance organizzativa è necessaria per eliminare l'autoreferenzialità: la performance organizzativa deve essere valutata anche nella prospettiva degli utenti, poiché la generazione di valore pubblico va osservata sulla base della loro percezione e, quanto più possibile, realizzata con la loro partecipazione. Il modello di valutazione partecipativa riguarda principalmente il coinvolgimento nella fase della valutazione, ma può essere un primo passo per potenziare il ruolo del cittadino anche rispetto alla fase di programmazione, che corrisponde all'ipotesi di futuro con la quale l'Amministrazione ha scelto di confrontarsi.

In estrema sintesi, con le modifiche operate dal decreto attuativo della legge Madia (D.Lgs. n. 74 del

2017) all'impianto Brunetta, ha recuperato importanza l'analisi della complessiva prestazione individuale del dirigente, persino quella negativa, come componente imprescindibile della performance dell'intera amministrazione di riferimento.

In concreto come vengono valutati i dirigenti? Per rispondere a questa domanda sono stati messi a confronto i Ministeri.

La tabella 7 evidenzia le criticità riscontrate nell'analisi dei dati che le amministrazioni sono tenute a pubblicare ai sensi dell'articolo 20, co. 2, del D.Lgs. n. 33 del 2013, c.d. decreto Trasparenza ("Le pubbliche amministrazioni pubblicano i criteri definiti nei sistemi di misurazione e valutazione della performance per l'assegnazione del trattamento accessorio e i dati relativi alla sua distribuzione, in forma aggregata, al fine di dare conto del livello di selettività utilizzato nella distribuzione dei premi e degli incentivi, nonché i dati relativi al grado di differenziazione nell'utilizzo della premialità sia per i dirigenti sia per i dipendenti").

Dall'osservazione empirica dei dati pubblicati sui siti delle singole amministrazioni<sup>47</sup> emerge una gene-

45 Si rammenta brevemente che nella versione precedente all'emanazione della legge Frattini (L. n. 145 del 2002), l'art. 21 del D.Lgs. n. 165 del 2001 prevedeva l'addebito per responsabilità dirigenziale rispetto ai "risultati negativi dell'attività amministrativa e della gestione o il mancato raggiungimento degli obiettivi". In tale contesto normativo, i risultati negativi dell'attività amministrativa venivano ponderati sull'analisi delle prestazioni dirigenziali. Con la legge Frattini, venne in seguito eliminato dal disposto dell'art. 21 sopra citato il riferimento ai "risultati negativi dell'attività dirigenziale" e mantenuto solo quello relativo al mancato raggiungimento dell'obiettivo. Questa modifica apparentemente insignificante ha determinato, invece, sul piano della prassi applicativa, un sostanziale disinteresse per il complessivo *modus gerendi* del dirigente. In questo modo, l'intero sistema di valutazione pareva ruotare attorno all'asse del mero raggiungimento (o mancato conseguimento) dell'obiettivo; prescindendo, il più delle volte, dalla verifica delle buone prestazioni dirigenziali eseguite nel corso dell'attività, protesa al mero raggiungimento dell'obiettivo. La riforma operata dal D.Lgs. n. 74 del 2017 ha nuovamente introdotto la valutazione negativa, che ai sensi dell'art. 3, comma 5-bis, del D.Lgs. n. 150 del 2009, "rileva ai fini dell'accertamento della responsabilità dirigenziale e ai fini dell'irrogazione del licenziamento disciplinare ai sensi dell'articolo 55-quater, comma 1, lettera f-quinquies), del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165".

46 La performance organizzativa riguarda i risultati (attesi o conseguiti) delle attività delle amministrazioni pubbliche che possono essere ricondotte alle seguenti tipologie: servizi gestiti direttamente da strutture ministeriali, o indirettamente attraverso altri organismi, che soddisfano i bisogni di un'utenza specifica (scuole, ospedali, musei, ecc.); funzioni di trasferimento di risorse a enti o soggetti terzi, per promuovere finalità di interesse pubblico (finanziamenti di strutture di servizio, erogazione di incentivi, ecc.); funzioni di regolazione, che definiscono normative e standard, concedono autorizzazioni, licenze, concessioni; funzioni di amministrazione generale, a supporto del funzionamento di strutture e servizi. Gli aspetti più rilevanti attengono a: l'attuazione di politiche e il conseguimento di obiettivi collegati ai bisogni e alle aspettative della collettività; la rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari; l'efficienza nell'impiego delle risorse; la qualità e la quantità delle prestazioni e dei servizi erogati; il raggiungimento degli obiettivi di promozione delle pari opportunità (art. 8, D.Lgs. n. 150 del 2009).

47 Pubblicazioni in materia di performance ai sensi dell'art. 20, co. 2, del D.Lgs. n. 33 del 2013 (Amministrazione trasparente>Performance> Ammontare complessivo dei premi/Dati relativi ai premi).

**Tabella 7**  
**Evidenze registrate dall'indagine SNA 2017**

DATI RELATIVI AI PREMI									
(Ultimi dati disponibili alla data del 3/6/2020, pubblicati ai sensi dell'art. 20, co. 2, del d.lgs. 33/2013)									
	Ammontare complessivo dei PREMI DISTRIBUITI	Fascia retributiva sulla base delle valutazioni effettuate						Anno di riferimento	Anno di erogazione
		1^	2^	3^	4^	5^	6^		
<b>MAECI</b>		96-100	90-95	85-89	75-84	60-74	<60	2017	2018
% dir. I fascia									
% dir. II fascia	€ 361.661,76	86,67%	6,67%	0,00%	3,33%	0,00%	3,33%		
<b>MATTM</b>								2018	2019
% dir. I fascia	€ 196.769,03								
% dir. II fascia	€ 455.455,10								
<b>Min. DIFESA</b>		91-100	81-90	71-80	61-70	51-60	n.a.	2018	2019
% dir. I fascia	€ 276.374,81	100%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%			
% dir. II fascia									
<b>MEF</b>		1^	2^	3^	4^	5^	n.a.	2017	n.d.
% dir. I fascia	€ 795.415,00	6,67%	16,67%	50,00%	20,00%	6,67%			
% dir. II fascia	€ 6.816.605,73	85,83%	5,79%	8,38%	0,00%	0,00%			
<b>Min. GIUSTIZIA</b>								2017	2019
% dir. I fascia									
% dir. II fascia									
<b>MIBACT</b>		90-100	80-90	60-80	40-60	<40	n.a.	2017	n.d.
% dir. I fascia	€ 713.331,84	100%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%			
% dir. II fascia	€ 1.745.779,29	99,37%	0,00%	0,63%	0,00%	0,00%			
<b>Min. INTERNO</b>								2017	n.d.
% dir. I fascia									
% dir. II fascia									
<b>MISE 1</b>		105	100-104	100	<100			2017	n.d.
% dir. I fascia	€ 942.635,63	61,11%	22,22%	5,56%	11,11%	n.a.	n.a.		
% dir. II fascia	€ 1.726.888,08	86,95%	17,23%	0,82%					
<b>MISE 2</b>		104-105	100-103	<100				2017	n.d.
% dir. I fascia									
% dir. II fascia									
<b>MIT 1</b>		100	<100					2017	n.d.
% dir. I fascia	€ 411.262,38	92,31%	7,69%	n.a.	n.a.	n.a.			
% dir. II fascia	€ 1.667.133,16	100,00%	0,00%	0,00%					
<b>MIT 2</b>		95-100	94-80	<80				2017	n.d.
% dir. I fascia									
% dir. II fascia	€ 1.667.133,16	100,00%	0,00%	0,00%					
<b>ex MIUR</b>		110	91-100	51-90	31-50	<31	n.a.	2017	2019
% dir. I fascia									
% dir. II fascia	€ 7.036.335,00	32,28%	67,72%	0,0%	0,0%	0,0%			
<b>MLPS</b>		91-100	71-90	50-70				2018	n.d.
% dir. I fascia	€ 131.112,05	100,00%	0,00%	0,00%	n.a.	n.a.	n.a.		
% dir. II fascia	€ 661.640,04	92,68%	2,44%	4,88%					
<b>MIPAAF</b>		90-100	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	2016	2018
% dir. I fascia	€ 337.141,04								
% dir. II fascia	€ 1.406.228,41	100,00%							
<b>Min. SALUTE 1</b>		100	99,01-99,99	98,01-99,00	97,01-98,00		n.a.	2016	n.d.
% dir. I fascia	€ 410.789,34	69,24%	15,38%	0,00%	15,38%				
% dir. II fascia	€ 1.912.163,82	97,39%	2,61%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%		
<b>Min. SALUTE 2</b>		94-100	85-93	80-84	75-79	74-70	60-69	2016	n.d.
% dir. I fascia	€ 1.912.163,82	97,39%	2,61%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%		
% dir. II fascia	€ 1.912.163,82	97,39%	2,61%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%		
<b>Min. SALUTE 3</b>		94-100	85-93	80-84	75-79	74-70	60-69	2016	n.d.
% dir. I fascia	€ 3.389.788,41	87,90%	12,10%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%		
% dir. medici	€ 3.389.788,41	87,90%	12,10%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%		

**Nota:** In giallo, le carenze dei siti istituzionali dei Ministeri. Nelle sezioni "Amministrazione trasparente" sono presenti dati incompleti, poco chiari o non aggiornati.

**Legenda:** n.a.=non applicabile / n.d.=non disponibile

Fonte: siti istituzionali dei Ministeri (sezione Amministrazione trasparente > Performance > Ammontare complessivo dei premi/Dati relativi ai premi)

ralizzata opacità delle informazioni<sup>48</sup>, che non consente una adeguata comparazione e ancor meno la possibilità di estrapolare dati aggregati.

Le informazioni riferite alle ultime annualità pubblicate, risultano diverse tra le singole amministrazioni, mentre quelle relative all'ammontare complessivo dei premi distribuiti, alle fasce di merito/retribuzione di risultato e alla distinzione tra le due fasce dirigenziali sono incomplete e non omogenee. Anche il grado di dettaglio varia in modo significativo tra le realtà esaminate. Si passa, infatti, da pubblicazioni analitiche che agevolano la comprensione del grado di differenziazione nella valutazione della dirigenza ad altre che si limitano a riportare il mero indice di differenziazione, senza specificarne i criteri di calcolo.

Si segnala la tendenza delle amministrazioni ad assegnare un punteggio che consenta di attribuire il massimo della retribuzione di risultato. Nonostante la formale suddivisione in fasce di merito, che è comunque differente per ciascun ministero, si ravvisa un sostanziale appiattimento verso l'alto della premialità conseguita.

Nella pressoché totalità dei ministeri, una percentuale di dirigenti che oscilla tra il 95 e il 100% ha ottenuto nelle annualità considerate la massima retribuzione di risultato.

Pare appena il caso evidenziare che lo stato dell'arte in tema di trasparenza dei dati relativi alla dirigenza è ben lontano dai canoni indicati dall'articolo 11 della legge Madia riferiti alla banca dati.

## 6. Conclusioni

Una riforma della dirigenza e della PA in generale dovrebbe avere chiari il modello e i profili del management e creare contesti esterni e interni favorevoli alla trasformazione della Pubblica amministrazione da fardello costoso a organizzazione *citizen and business friendly*.

Se, sul piano normativo, si è andata affermando l'idea di un dirigente dotato di poteri autonomi di gestione finanziaria, tecnica e amministrativa, compresa l'adozione di tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, di spesa, di organizzazione delle risorse umane e strumentali, di controllo, nei fatti le cose sono andate diversamente. Si ritiene che la riluttanza al cambiamento, l'impingiofobia, la vocazione all'esecuzione piuttosto che alla decisione, la sindrome di dipendenza dalla politica e il maggior valore attribuito alla *seniority* rispetto alla meritocrazia, costituiscano un freno al cambiamento, per cui il tentativo di forzare le resistenze richiederebbe l'avvio di una nuova stagione di riforma, votata al *diversity management* e al *public value management*.

L'analisi svolta sul contesto esterno evidenzia la necessità di avviare una nuova stagione di delegificazione e di riordino della normativa, in modo da ridurre quell'ipertrofia legislativa, che appesantisce e imbriglia l'attività amministrativa, oltre a comportare l'invasione del Parlamento nella sfera di competenza dell'esecutivo.

Sul fronte del contrasto alla burocrazia difensiva, è emersa una deriva giurisdizionale dei controlli che intimorisce il dirigente pubblico, costringendolo non di rado ad aggravare i procedimenti amministrativi, in cerca del conforto di pareri, anche non obbligatori, o di visti di regolarità non previsti dalla normativa. Per il dirigente sbagliare significa essere colpevole. Per questo sembra una figura più vicina a un super-funziionario concentrato sugli adempimenti prescritti da norme troppo numerose, articolate, invasive, che ad un soggetto in grado di correre rischi e adottare decisioni innovative.

La separazione tra politica e amministrazione, che dovrebbe basarsi su una chiara divisione dei ruoli e sulla stabilità della dirigenza, non ha dato buona prova di sé. Infatti, da un lato i vertici politici non han-

48 Si riportano alcuni esempi critici:

Nel caso di MAECI, Ministero della Difesa, Ministero della Giustizia e Ministero dell'Interno non sono pubblicati gli importi complessivi distribuiti per la prima o la seconda fascia dirigenziale; il Ministero della Giustizia ha pubblicato i dati separatamente per ciascun Dipartimento e non sono allineati dal punto di vista temporale; MAATM contiene solo il grado di differenziazione; al MEF le fasce retributive non risultano direttamente associate a coefficienti di valutazione; per l'ex MIUR non si comprende se sia assegnabile un punteggio tra 101 e 109, né come sia eventualmente valutato; al Ministero della Salute è contemplata la differenziazione per fasce retributive, ma la valutazione effettuata è quasi sempre superiore ai 95/100.

no saputo o voluto svolgere in modo efficace i loro compiti di indirizzo e hanno compensato la perdita di potere amministrativo con un'ingerenza sempre più invasiva nella nomina dei dirigenti pubblici. Questi ultimi, dal canto loro, hanno ceduto potere decisionale in cambio della sicurezza dell'incarico e delle prospettive di crescita professionale.

Anche la Corte Costituzionale, che negli anni ha sempre costituito un argine allo sconfinamento della politica nella sfera della Pubblica amministrazione, con le ultime sentenze n. 20 del 2019 e n. 23 del 2019<sup>49</sup> ha operato un inatteso *revirement*, che ha contribuito a rendere ancor più sfocato il confine tra politica e dirigenza pubblica.

Il meccanismo dello spoils system ha determinato la precarizzazione della dirigenza e la sua affiliazione politica. A fare da contraltare a questo meccanismo sono intervenuti negli anni i contratti collettivi, che hanno affermato il principio del diritto all'incarico e alla salvaguardia retributiva, a tutela dei dirigenti revocati.

La cronica instabilità dei governi, oltre a comportare un continuo cambio di obiettivi politici, costituisce una notevole aggravante allo stato di precarizzazione della dirigenza. Tali fattori determinano l'incertezza dell'agire amministrativo, minato da orizzonti di durata così breve da non consentire il corretto dispiegarsi del principio di continuità.

Per quanto riguarda il profilo della dirigenza elaborato sulla base dei dati raccolti, giova evidenziare che, seppur in presenza di numerosi esempi di eccellenza professionale, integrità e competenza, lo *status* medio del dirigente pubblico non risponde al modello perseguito dal legislatore. La dirigenza italiana appare, infatti, caratterizzata da età media avanzata, scarsa esposizione internazionale, ridotta varietà delle esperienze professionali maturate, competenze di natura prevalentemente giuridica, valori e cultura coerenti con modelli di organizzazione obsoleti.

Come osservato da Bernardo Giorgio Mattarella, "è indubbiamente vero che i pubblici dipendenti hanno spesso una mentalità orientata alle norme piuttosto che ai risultati, come se il loro compito fosse di applicare la legge invece che di risolvere i problemi

(rispettando la legge). Spesso sono capaci, per esempio, di svolgere correttamente un complicatissimo procedimento contrattuale, ma non di valutare correttamente se il bene o il servizio da acquisire è realmente utile. O di svolgere senza vizi di legittimità una procedura concorsuale, che serve a selezionare il candidato che ha studiato di più o frequentato il maggior numero di corsi di formazione, che non è necessariamente il migliore" (Mattarella 2018).

Il progressivo invecchiamento della dirigenza è stato acuito dalle misure di contenimento della spesa pubblica introdotte nel nostro ordinamento per arginare la crisi economica abbattuta sul nostro Paese a partire dal 2008. Infatti, il blocco del turn over da una parte e l'aumento dell'età pensionabile dall'altra hanno determinato un'importante contrazione delle procedure concorsuali, che avrebbero potuto agevolare il ricambio generazionale.

Da questo punto di vista, un miglioramento potrebbe sopraggiungere per effetto della misura 'quota 100' e dello sblocco del turn over introdotto a partire dal novembre 2019.

Il modello di selezione, formazione e valutazione che si sceglierà, dirà con esattezza che tipo di società si intenderà costruire. La dirigenza dovrebbe essere scelta (e formata) non tanto sulle competenze tecniche e specialistiche, quanto più su skill trasversali in grado di produrre stili di leadership autorevoli e ispirati al "*nudging*" (Thaler e Sunstein 2008), ovvero secondo un approccio di "spinta gentile al cambiamento", anche sotto i profili della semplificazione e della transizione al digitale.

Come è emerso in sede di audizione di esperti e rappresentanti di associazioni alla Commissione affari costituzionali della Camera dei Deputati, nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante la disciplina della dirigenza della Repubblica, svoltasi il 7 ottobre 2016<sup>50</sup>, il reclutamento della futura dirigenza dovrebbe incentrarsi sul mix di capacità, conoscenze ed esperienze. L'introduzione del ruolo unico, fallita con il naufragio della riforma Madia, e il conseguente svolgimento di concorsi su base nazionale, banditi periodicamente e per un numero di posti appetibile avrebbe potuto avviare un circolo virtuoso-

49 Vedi nota 14 del presente articolo.

50 Si veda <<https://bit.ly/2B55BBK>>.

so orientato al *diversity management*. Infatti, l'ingresso di figure di matrice diversa in un ruolo unico permetterebbe un *wash-up* di personale, consentendo alle amministrazioni di collocare 'la persona giusta al posto giusto'. Inoltre, avrebbe consentito l'instaurarsi di un mercato concorrenziale della dirigenza pubblica, che, però, avrebbe richiesto la progressiva armonizzazione dei sistemi retributivi per evitare la cattura dei migliori da parte delle amministrazioni dotate di maggiori risorse<sup>51</sup>.

Al contrario, l'attuale logica internista presente nell'organizzazione delle selezioni porta a premiare la *seniority* e a limitare quanto più possibile la partecipazione di soggetti esterni.

Un altro nodo da sciogliere riguarda il sistema formativo, che, come visto, risulta troppo ancorato all'aggiornamento di conoscenze tecnico-normative. In un contesto di carenza di risorse, l'individuazione di un'offerta formativa mirata appare di grande rilevanza. Un modello virtuoso è rappresentato dal recente approccio della SNA, che ha delineato la propria offerta formativa a partire dall'indagine sulle reali esigenze della dirigenza destinataria.

Fare il dirigente significa, infatti, saper guidare, decidere, promuovere i valori delle istituzioni, conseguire risultati. Nelle aziende private la percezione di questi aspetti è piuttosto chiara. In un'indagine condotta sul settore privato, pubblicata da *Manageritalia* (2018), emerge che i manager italiani considerano prioritari per lo sviluppo di carriera i seguenti tre aspetti: internazionalizzazione della carriera manageriale; digitalizzazione del business e dei processi operativi delle aziende; trasformazioni in atto nelle strutture organizzative sempre meno verticistiche e gerarchiche.

In tema di valutazione, a partire dagli anni Novanta, ogni governo ha fornito la propria ricetta, ma per cam-

biare è ora necessaria un'azione orientata all'*outcome*, inteso come Valore aggiunto che la struttura burocratica è in grado di creare per cittadini e imprese.

La riforma introdotta dal D.Lgs. n. 74 del 2017 e la regia del Dipartimento della Funzione pubblica vanno nella giusta direzione di raccordare le varie attività perseguendo la correlazione sinergica, l'*entanglement* quantistico, tra i documenti di bilancio, il piano della performance, il sistema dei controlli, inclusi i meccanismi di *external audit* e di analisi della *customer satisfaction*, la definizione delle piante organiche, il bilancio delle competenze, l'offerta formativa, le misure anticorruzione, la trasparenza, in quanto parti vitali di un medesimo organismo che funzionano solo se messe a sistema, nell'ottica finalistica della creazione di Valore pubblico (Deidda Gagliardo 2019).

Dall'analisi dei documenti e dei dati riferiti al ciclo di gestione della performance emergono non poche criticità. Gli atti di indirizzo e le direttive generali sull'azione amministrativa risultano spesso adottati tardivamente e contenenti obiettivi "talmente generali da identificarsi con i meri compiti già attribuiti da leggi e regolamenti agli uffici".

Il peccato originale dell'attività di indirizzo si riflette sull'elaborazione degli obiettivi assegnati ai dirigenti, che risultano spesso mal formulati, riferiti ad attività ordinarie e per lo più carenti di completezza e chiarezza.

Dall'approfondimento svolto emerge, oltre alla difficoltà di lettura dei dati pubblicati, anche una tendenza a valutare l'attività dei dirigenti con criteri poco trasparenti e orientati all'appiattimento verso l'alto, tale da garantire l'erogazione della massima quota di retribuzione legata al risultato.

Persino il sistema di misurazione e valutazione tradisce la scarsa vocazione della dirigenza pubblica all'*accountability*.

51 Come osservato da Battini (2017), un fattore da correggere è "rappresentato dai trattamenti economici. Amministrazioni che non sono in grado di offrire trattamenti competitivi rispetto a quelli percepiti presso altre amministrazioni del sistema evidentemente sono poste in difficoltà dalla costituzione di un mercato interno. Esse sono destinate a perdere i migliori. E ciò non perché altre amministrazioni siano più efficienti, o perché vi sia stata una qualche valutazione di maggior rilevanza delle funzioni da esse svolte. Bensì per pure ragioni storiche. Per esempio la presenza di un Fondo unico di amministrazione (FUA), che è più ricco in una data amministrazione rispetto a un'altra, semplicemente perché in esso sono confluiti trattamenti retributivi di privilegio, concessi dal legislatore trenta o quant'anni addietro sotto la pressione corporativa di qualche categoria più influente di dipendenti pubblici".

## Bibliografia

- Ambrosetti Club (2019), *La P.A. (Pubblica Amministrazione) da Peso Aggiunto a Potenziale Aiuto alla crescita del Paese*, Milano, The European House - Ambrosetti <<https://bit.ly/2X9OZ2N>>
- Battini S. (2017), La dirigenza, in Mattarella B.G., D'Alterio E. (a cura di), *La riforma della pubblica amministrazione – commento alla legge 124/2015 (Madia) e ai decreti attuativi*, Milano, Gruppo Sole 24 ore, pp.245-258
- Battini S., Decarolis F. (2019), L'amministrazione si difende, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1, pp.239-320
- Bottino G. (2017), Rischio e responsabilità amministrativa, Napoli, Editoriale scientifica
- Buemi M., Conte M., Guazzo G. (a cura di) (2015), *Il Diversity Management per una crescita inclusive. Strategie e strumenti*, Milano, Franco Angeli
- Cafagno M. (2018), Contratti pubblici, responsabilità amministrativa e “burocrazia difensiva”, *Il diritto dell'economia*, 64, n.3, pp.625-657
- Cammeo F. (1907), Della manifestazione di volontà dello Stato nel campo del diritto amministrativo, in Orlando V.E., *Primo Trattato completo di diritto amministrativo*, Vol.3, Milano, Società editrice libraria
- Casini L. (2019), Politica e amministrazione: “The italian style”, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n.1, pp.13-37
- Cassese S. (2019), Che cosa resta dell'amministrazione pubblica?, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n.1, pp.1-12
- Cassese S. (2016), Lectio magistralis. Problematiche e rimedi per un'amministrazione orientata al risultato, in Comper L., Marcantoni M. (a cura di), *Un nuovo management pubblico come leva per lo sviluppo, Atti del seminario “Istituzioni norme risultato”*, Milano, Franco Angeli
- Cassese S. (2014), *Governare gli italiani. Storia dello Stato*, Bologna, Il Mulino
- Cassese S. (2010), Dirigenza pubblica in Italia, *Istituzioni del federalismo. Quaderni*, 31, n.2, pp.217-223
- Cassese S. (2005), La dirigenza di vertice tra politica e amministrazione: un contributo alla riflessione, *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 8, n.6, pp.1039 ss.
- Cassese S. (1998), L'alta dirigenza italiana: un mondo cristallizzato, *Politica del diritto*, 29, n.1, pp.155-166
- D'Alterio E. (2019), Come le attività della Corte dei conti incidono sulle pubbliche amministrazioni, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 69, n.1, pp.39-59
- Deidda Gagliardo E. (a cura di) (2019), Il Valore Pubblico. Ovvero, come finalizzare le performance pubbliche verso il benessere dei cittadini e lo sviluppo sostenibile, a partire dalla cura della salute delle PA, in Cnel, *Relazione 2019 al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini*, Roma, Cnel, pp.41-57 <<https://bit.ly/37OajQn>>
- Forum PA (2018), La formazione per i lavoratori pubblici sta sbagliando strada: prepara le persone a lavorare in una PA che non serve più neppure a sé stessa, *Forumpa.it*, 24 maggio <<https://bit.ly/36jQek3>>
- Forum PA (2017), *Burocrazia difensiva. Come ne usciamo?*, Collana Ricerche, Forum PA Digital 360 <<https://bit.ly/3g7if2H>>
- Frattola E. (2019), L'andamento dell'occupazione pubblica italiana dal 2008, *Osservatoriocpi.unicatt.it*, 17 giugno <<https://bit.ly/2Cwjht>>
- Istat (2019), *Censimento permanente delle istituzioni pubbliche 2017: i principali risultati*, Roma, Istat <<https://bit.ly/37UHx0y>>
- Manageritalia (2018), *Indagine sui Manager 2018: stato dell'arte, scenari e prospettive in un mondo che cambia*, Roma-Milano, Osservatorio manageriale <<https://bit.ly/2yfqNUa>>
- Mattarella B.G. (2018), Lo statuto universitario delle scienze amministrative, *Rivista italiana di public management*, 1, n.1, pp.42-46
- Mattarella B.G. (a cura di) (2009), *La dirigenza dello Stato e il ruolo della Scuola superiore della pubblica amministrazione*, Roma, Edizioni Sspa <<https://bit.ly/3hOKofZ>>
- MEF – Ragioneria generale dello Stato (2019), Norme di contenimento della spesa pubblica (Quadro sinottico), Roma, MEF <<https://bit.ly/2YTlrau>>
- OECD (2017), *Government at a Glance 2017*, Paris, OECD Publishing
- Saltari L. (2016), I profili strutturali: la nomina dei dirigenti, in Casini L. (a cura di), *Venti anni di politica e amministrazione in Italia*, Bologna, Il Mulino, pp.57-124
- Saltari L. (2009), Formazione e la selezione dei dirigenti pubblici nell'ordinamento statale, negli ordinamenti regionali e negli altri Stati, in Mattarella B.G. (a cura di), *La dirigenza dello Stato e il ruolo della Scuola superiore della pubblica amministrazione*, Roma, Edizioni Sspa, pp.29-72 <<https://bit.ly/3hOKofZ>>
- Talamo V. (2017), *Relazioni collettive e dirigenza pubblica: prove di legislazione al test della Consulta (ed ancora alla ricerca di un assetto ragionevole)*, Center for the study of european labour law “Massimo D'Antona” Working Papers n.330, Catania, Università di Catania <<https://bit.ly/2LHhxLI>>

- Taylor F.W. (1911), *The Principles of Scientific Management*, New York-London, Harper & Brother Publishers
- Thaler R.H., Sunstein C.R. (2008), *Nudge: La spinta gentile (Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness)*, New Haven - CT, Yale University Press
- TMF Group (2018), *The Financial Complexity Index 2018*, Amsterdam, TMF Group <<https://bit.ly/2Too02u>>
- Tonoletti B. (2019), La pubblica amministrazione sperduta nel labirinto della giustizia penale, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 69, n.1, pp.77-127
- Zagrebelsky G. (1992), *Manuale di diritto costituzionale, volume primo, Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, UTET
- Zammartino F. (2017), Le leggi provvedimento nelle giurisprudenze delle corti nazionali ed europee tra formalismo interpretativo e tutela dei diritti, *Rivista AIC*, n.4 <<https://bit.ly/3i090CC>>
- 

## Michela Giovannelli

michela.giovannelli@mef.gov.it

Laurea in Scienze politiche e relazioni internazionali, Master di II livello in Diritto amministrativo e scienze dell'amministrazione (ex D.A.S.A. - Università degli studi RomaTre, attuale M.I.D.A.), Master di II livello in Istituzioni parlamentari europee per consulenti di assemblea (Università degli studi La Sapienza), è funzionario amministrativo presso l'Ufficio legislativo del Ministero dell'Economia e delle finanze.

## Davide Nugnes

davide.nugnes1@istruzione.it

Laurea in Giurisprudenza, Master di II livello in Diritto amministrativo e scienze dell'amministrazione (ex D.A.S.A. - Università degli studi RomaTre, attuale M.I.D.A.), Mediatore professionista in materia civile e commerciale, Project manager, Revisore dei conti presso le Istituzioni scolastiche, è funzionario amministrativo presso l'Ufficio legislativo del Ministero dell'Istruzione.

# Lavoro pubblico e trasformazione digitale

**Pasquale Monda**

Università degli Studi di Napoli  
Federico II

Il saggio esamina l'impatto dell'innovazione tecnologica sulle pubbliche amministrazioni, approfondendo, anzitutto, la scelta normativa di farne una questione organizzativa collegata al ciclo della performance. Vengono successivamente ricostruite le principali leve ordinamentali per fare della tecnologia un propulsore del buon andamento. Tra queste particolare attenzione viene riservata ai contratti collettivi dell'ultima tornata, che introducono nuove regole su formazione e disciplina delle mansioni particolarmente inclini a promuovere un uso virtuoso della tecnologia. Quanto alle leve legislative, l'Autore indaga le recenti novità legislative in materia di controlli del personale e lavoro agile, precisando le opportunità e le contraddizioni conseguenti alla loro disciplina. Il saggio, infine, ricostruisce le misure normative che, per prevenire l'emergenza sanitaria da Covid-19, regolamentano in modo del tutto nuovo il lavoro agile.

*The article deals with the impact of technological innovation on public administration, involving, first of all, regulatory choices to make it an organizational issue linked to the performance cycle. Next, the main regulatory levers for making technology a driving force for good performance are examined. Among these, particular attention is devoted to recent collective agreements, which introduced new rules on training and workers' tasks with the particular aim of promoting the virtuous use of technology. In regard to statutory levers, the author explores the latest legislative changes to personnel checks and teleworking, examining the opportunities and contradictions that emerge from such developments. Finally, the study describes the statutory measures that regulate teleworking in a completely new way in the face of the Covid-19 health emergency.*

DOI: 10.1485/2532-8549-202001-6

## Citazione

Monda P. (2020), Lavoro pubblico e trasformazione digitale, *Sinappsi*, X, n.1, pp.119-130

## Parole chiave

Lavoro pubblico  
Tecnologia  
Organizzazione

## Key words

Public work  
Technology  
Organization

## 1. L'innovazione tecnologica e la 'privatizzazione' del lavoro pubblico

In un frangente storico segnato da un'emergenza sanitaria senza precedenti, la tecnologia ha assunto un ruolo determinante nel consentire lo svolgimento dei servizi pubblici. Tuttavia, occorre guardarsi bene dal ritenere che la sua diffusione nelle amministrazioni

sia un portato del tempo presente: al contrario, è da circa vent'anni che l'innovazione tecnologica contribuisce a mutare il volto degli apparati pubblici, caratterizzandone la moderna concezione.

A partire dagli anni '90, infatti, la c.d. privatizzazione del lavoro pubblico ha avviato un profondo mutamento istituzionale segnato dal passaggio da un'am-

Il contributo si colloca nell'ambito del PRIN 2017EC9CPX 'Dis/Connection: Labor and Rights in the Internet Revolution' cui partecipano unità di ricerca delle Università di Bologna, Napoli Federico II, Udine, Venezia Ca' Foscari.

ministrazione, di matrice liberale, incardinata sul principio di legalità e ripiegata su se stessa, a un'amministrazione impegnata nel costante e problematico confronto con la realtà sociale ed economica. Ed è con l'affermarsi dell'orientamento al risultato che la tecnologia acquista tanta importanza, diventando una delle fondamentali leve per indirizzare i servizi verso i bisogni degli utenti (Duni 2007).

Eloquente in tal senso è il decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, Codice dell'amministrazione digitale, il cui articolo 12 dispone che le amministrazioni, nell'organizzare la propria attività, ricorrono alla tecnologia per realizzare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità. Pur nella sua estrema sintesi, l'indicazione testuale è chiara nel considerare l'innovazione tecnologica un tassello della sequenza organizzativa mediante cui assicurare il buon andamento, che diventa, così, il 'fine' al quale deve tendere anche il ricorso a una piattaforma o a una infrastruttura informatica.

Il decreto legislativo n. 82/2005, però, non si limita a fissare la suddetta correlazione teleologica, ma, per renderla effettiva, va oltre, compiendo una scelta degna della massima attenzione: consolida il coordinamento nazionale dell'Agenzia per l'Italia digitale (di seguito AgID) sulle iniziative per la diffusione tecnologica e dispone che le misure da essa predisposte con uno specifico piano siano implementate dalle singole amministrazioni attraverso le soluzioni giuridico-organizzative – il riferimento è alla programmazione e alla valutazione della performance – per garantire il buon andamento.

Più precisamente – si legge nell'art. 12 – con il Piano delle performance gli enti pubblici "dettano disposizioni per l'attuazione delle disposizioni del presente Codice". Sul punto è stato osservato che, al di là dell'approccio 'regolamentare' al Piano delle performance, il riferimento alle "disposizioni del presente Codice" non può non includere pure le norme che impongono alle amministrazioni di rispettare la pianificazione AgID, rendendo il Piano delle performance uno dei principali strumenti per implementarne i contenuti (Zoppoli e Monda 2020). Evidenziarlo è importante, perché consente di rilevare che mediante la programmazione del ciclo delle performance (Monda

2018) le innovazioni tecnologiche definite dall'AgID diventano obiettivi destinati ai dirigenti, assumendo rilievo nel valutarne i risultati e nell'accertarne le responsabilità gestionali.

Ma non solo.

L'efficace attuazione dei piani AgID non può esaurirsi nel mero raggiungimento degli obiettivi definiti dall'amministrazione al fine di svilupparne i contenuti. Per conseguire un obiettivo buon andamento, la disciplina sul ciclo delle performance – racchiusa nel D.Lgs. n. 150/2009 – associa agli obiettivi precisi indicatori e, soprattutto, appositi standard: questi ultimi, in particolare, costituiscono un elemento necessario del piano delle performance, cui l'ordinamento ricorre per orientare socialmente la programmazione e la valutazione del risultato (Monda 2018). Ed è in ragione della loro funzione istituzionale che, pur mancando un diretto richiamo nel D.Lgs. n. 82/2005, l'amministrazione non è esonerata dal predisporli nell'implementare le misure adottate dall'AgID: sicché, per improntare la medesima implementazione ai bisogni dell'utenza, agli obiettivi dal 'contenuto tecnologico' destinati alla dirigenza dovrà associare un accurato sistema di standard.

Le potenzialità di simile approccio non vanno trascurate, potendo contribuire a prevenire una diffusione della tecnologia formale e autoreferenziale. Eventualità tutt'altro che remota se solo si considera che il rapporto sull'*e-Government Benchmark* del 2019 evidenzia il consolidarsi di una pericolosa dicotomia: a fronte di un tasso di digitalizzazione (*digitisation index*) – intesa come messa a disposizione di servizi pubblici digitali – corrispondente al 67% e poco al di sotto della media UE del 68%, il tasso di penetrazione (*penetration index*) – inteso come utilizzo dei servizi digitali da parte dei cittadini – è molto basso, essendo di appena il 28% rispetto alla media UE del 57%. Una dicotomia causata – osserva l'AgID – dalla ridotta qualità dell'offerta digitale misurata, attraverso il *Digital Economy and Society Index* – DESI<sup>1</sup>, in termini di utilità e facilità di utilizzo: indicatori determinanti – prosegue l'AgID – a impedire che la diffusione del digitale sia ripiegata unicamente sulle esigenze interne dell'amministrazione.

1 Il *Digital Economy and Society Index* - DESI costituisce un indice usato dalla Commissione europea per monitorare la competitività digitale degli Stati membri. Tale indice valuta l'insieme di cinque 'dimensioni' (connettività, capitale umano, uso di Internet, integrazione della tecnologia digitale, servizi pubblici digitali) costituite, a loro volta, da un insieme di indicatori da analizzare singolarmente per comprendere correttamente sia i gap sia i miglioramenti.

## 2. I contratti collettivi della tornata 2016-2018

Dai primi tentativi di esaminare i risvolti organizzativi dell'“amministrazione digitale” (Zoppoli e Monda 2020), affiora che il ciclo delle performance non è l'unica leva ordinamentale per fare della tecnologia un propulsore del buon andamento modernamente inteso. Al contrario, i più recenti sviluppi del quadro regolativo giuslavoristico contengono chiari segnali di come l'attenzione verso un uso virtuoso della tecnologia ispiri non poche scelte sia collettive sia normative.

Quanto alle scelte collettive, è utile considerare i contratti nazionali dell'ultima tornata; essi, anzitutto, rimettono ai contratti integrativi nazionali o di sede unica il compito di regolamentare i “riflessi sulla qualità del lavoro e sulla professionalità delle innovazioni tecnologiche inerenti all'organizzazione di servizi”<sup>2</sup>, cui si aggiunge, nel solo comparto istruzione e ricerca, la determinazione dei “criteri generali per l'utilizzo di strumentazioni tecnologiche di lavoro in orario diverso da quello di servizio, al fine di una maggiore conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare (diritto alla disconnessione)”<sup>3</sup>. Tali competenze, pur avendo un contenuto ampio, sono significative, giacché, valorizzando il contratto integrativo, offrono alle amministrazioni uno strumento di primo piano per intervenire sull'organizzazione creando i presupposti indispensabili a utilizzare nel migliore dei modi le nuove tecnologie. Senza poi contare che così facendo si ‘sblocca’ l'impiego dell'informazione: una forma di partecipazione sindacale oggi ammessa anche per le materie oggetto di contrattazione.

Al riguardo, potrebbe osservarsi che, mancando una qualche elaborazione in sede negoziale, non vi sarebbe nulla di cui informare i sindacati, con l'effetto di vanificare la correlazione introdotta dai contratti collettivi. Tuttavia, almeno per le materie menzionate, simile rischio sembra ridimensionarsi se si considera che, in vista di un eventuale contratto integrativo volto ad affrontare i riflessi dell'innovazione digitale su qualità del lavoro e professionalità, informare i sindacati sull'effettiva diffusione della tecnologia nell'amministrazione e sui conseguenti problemi organizzati-

vi potrebbe essere assai utile, perché agevolerebbe la possibilità di pervenire alla ‘regola del caso concreto’ da trasfondere nel contratto integrativo.

Venendo al rapporto di lavoro, il principale sostegno collettivo nel consentire a organizzazioni sempre più tecnologiche di assicurare servizi di qualità è rinvenibile negli interventi su formazione e revisione del sistema di classificazione.

La formazione, in particolare, è cruciale nel diffondere all'interno dell'organizzazione le conoscenze necessarie ad affrontare la sfida del digitale; le attività formative – si legge – devono garantire pure “l'aggiornamento professionale in relazione all'utilizzo di nuove tecnologie” e vanno programmate, in appositi piani, “anche in funzione delle innovazioni tecnologiche”. Tali piani – si aggiunge – precisano le attività formative per far conseguire ai dipendenti il più alto grado di operatività e autonomia in relazione alle funzioni di assegnazione, “tenendo conto ... delle caratteristiche tecnologiche ed organizzative degli stessi contesti...”<sup>4</sup>.

Stando alle previsioni collettive, le potenzialità della formazione dipendono dall'ampia autonomia garantita all'amministrazione: ciascun ente, infatti, pianifica l'oggetto della formazione, individua i destinatari e, soprattutto, il bisogno formativo a fronte di una non meglio precisata innovazione tecnologica. Sul punto non è mancata qualche osservazione critica: il ruolo strategico della formazione – si è detto – rischia di essere vanificato. A ben vedere, però, i contratti collettivi guardano alla formazione da una prospettiva gestionale e ne fanno un tassello delle “strategie di cambiamento dirette a conseguire una maggiore qualità ed efficacia dell'attività delle amministrazioni”. Ecco perché rimettono all'amministrazione il compito di implementarne lo sviluppo: l'autonomia organizzativa necessaria ad assicurare “qualità ed efficacia” del servizio non può non includere – questa sembra la logica dei contratti collettivi – anche la competenza a rilevare i c.d. gap formativi e a pianificare le strategie migliori, data la realtà di riferimento, a colmarli. Naturalmente, al pari di ogni altra leva ge-

2 Art. 7, comma 6, lett. v), CCNL 2016-2018 Funzioni centrali; art. 7, comma 4, lett. t), CCNL 2016-2018 Funzioni locali; artt. 22, comma 4, lett. c9), 42, comma 3, lett. o), e 68, comma 4, lett. o), CCNL 2016-2018 Istruzione e ricerca; art. 8, comma 5, lett. k), CCNL 2016-2018 Sanità.

3 Artt. 22, comma 4, lett. c8), e 97, comma 3, lett. b6), CCNL 2016-2018 Istruzione e ricerca.

4 In tal senso v. artt. 52 e 53, CCNL 2016-2018 Funzioni centrali; nella medesima direzione vanno artt. 49-bis, CCNL 2016-2018 Funzioni locali; artt. 53 e 54, CCNL 2016-2018 Sanità.

zionale, anche i percorsi formativi rinvergono un'importante fonte di razionalizzazione nella valutazione: nel senso che, se la valutazione della prestazione comprende (come dovrebbe) la rilevazione dei bisogni formativi interni all'organizzazione, la valutazione dei risultati – realisticamente differenziati – può generare quella tensione verso il buon andamento capace di orientare in senso oggettivo anche l'autonoma pianificazione degli interventi formativi.

La diffusione di nuove 'competenze tecnologiche' – come accennato – ispira anche gli interventi collettivi sulla classificazione delle mansioni.

A una specifica Commissione paritetica viene demandato il compito di verificare "le declaratorie di area o categoria, in relazione ai cambiamenti dei processi lavorativi, indotti dalle innovazioni di servizio o processo e dalle nuove tecnologie, ed alle conseguenti esigenze di fungibilità delle prestazioni e di valorizzazione delle competenze professionali"<sup>5</sup>.

L'intervento sulle declaratorie contrattuali, per affrontare le 'esigenze' di fungibilità delle prestazioni e di valorizzazione delle competenze, consente di predisporre un sistema di inquadramento del personale incline a scongiurare patologie, quali la c.d. polarizzazione e l'obsolescenza professionale, dagli esiti estremamente pericolosi sia per i dipendenti sia per l'organizzazione. È per prevenire tali rischi che la fungibilità delle prestazioni diventa un'"esigenza" – volendo usare il lessico collettivo – e insieme un'opportunità preziosa: l'avvicinarsi dei lavoratori nelle varie posizioni lavorative permette di instaurare forme di *training on the job* inclini a propagare le competenze occorrenti a evitare le distorsioni prima indicate. Tra l'altro, nemmeno va trascurato, nel lavoro pubblico tale opportunità è resa ancor più concreta dalla scelta, compiuta con l'articolo 52 del D.Lgs. n. 165/2001, di ricorrere al criterio dell'equivalenza formale: esso, come noto, abilita solo il contratto collettivo a includere i profili professionali in una determinata categoria, rendendoli, per ciò stesso, equivalenti (Luciani 2020).

### 3. Le nuove frontiere del controllo sul personale

Proseguendo nei percorsi ordinamentali per rendere la tecnologia strumentale al buon andamento, merita-

no attenzione le recenti scelte legislative sui controlli e sulla flessibilità spazio-temporale della prestazione. Quanto ai controlli, l'articolo 2 della legge n. 56/2019, nel contrastare fenomeni di assenteismo, impone l'adozione di "sistemi di verifica biometrica dell'identità e di videosorveglianza degli accessi". La norma torna a suonare una musica antica per il lavoro pubblico di ogni stagione: assicurare il buon andamento dei servizi attraverso un pervasivo sistema di controlli del personale e un altrettanto pervasivo sistema di sanzioni. Molto è stato detto al riguardo: tale impostazione – si è scritto – costituisce la reazione a un atteggiamento di sostanziale sfiducia verso la dirigenza, 'accusata' di essere stata poco attenta a vestire i panni del 'datore di lavoro' (Ales 2018).

La notorietà del dibattito consente di non dilungarsi oltre e di confrontarsi subito con l'adozione contestuale – imposta, a quanto pare, dall'articolo 2 della legge n. 56/2019 – di sistemi di rilevazione biometrica e di videosorveglianza. Ciò dal momento che la lettura della disposizione lascia affiorare un impiego dell'innovazione tecnologica incline a realizzare controlli assai stringenti per l'autonomia organizzativa dell'ente e, aspetto ben più discusso, per la riservatezza del personale.

Per venire all'essenza dei problemi, sono utili le opinioni del Garante per la privacy, secondo cui la norma in questione, introducendo due sistemi di verifica della presenza in servizio, alimenta seri dubbi di irragionevolezza. In particolare, se la rilevazione biometrica dell'orario è utilizzata in ragione della sua affidabilità, il legislatore non sembra rispettare il principio di proporzionalità – espressamente richiamato dall'articolo 2 della legge n. 56/2019 – ricorrendo al contempo alla videosorveglianza, che, data la sua ridotta inclinazione a rilevare l'orario di lavoro, nulla aggiunge al contrasto dei fenomeni elusivi. Ad alimentare i sospetti di violazione del principio di proporzionalità – prosegue il Garante – è anche la presunzione legale di fattori di rischio tali da imporre le rilevazioni biometriche in ogni amministrazione senza alcuna differenziazione<sup>6</sup>.

Dunque, i rischi di irragionevolezza sono incombenti e a poco serve obiettare che le scelte normative rispondono all'esigenza di assicurare il buon andamento: mancando una gerarchia rigida e formalmente determinata di valori, "come nessun diritto costituzio-

5 Art. 12, comma 3, lett. c), CCNL 2016-2018 Funzioni centrali.

6 Le opinioni del Garante per la privacy sono espresse nel parere sullo schema di disegno di legge recante "Interventi per

nale è protetto in termini assoluti dalla Costituzione, allo stesso modo nessun diritto "può farsi "tiranno e portare all'annientamento degli altri" nella fattispecie considerata il diritto alla riservatezza (Cartabia 2013). Ecco perché il più volte citato principio di proporzionalità non può non guidare una rilettura del citato articolo 2 diretta a 'conservarne' i contenuti.

Partendo da questo assunto, l'obbligo di sostituire i modelli 'di rilevazione automatica attualmente in uso' con quelli biometrici, dovendo rispettare 'il principio di proporzionalità', va ricostruito in modo da non compromettere il criterio della necessità<sup>7</sup>: lo scopo conseguito, cioè, non deve essere raggiungibile con atti meno invasivi del principio da bilanciare. A confermarlo è la giurisprudenza della Corte di Giustizia, da cui emerge come il principio di proporzionalità permetta "di ricorrere alle misure di controllo più invasive del diritto alla riservatezza solo a fronte dell'inidoneità allo scopo di sistemi meno limitativi del diritto, dal momento che deroghe e restrizioni ai diritti fondamentali devono intervenire entro i limiti dello stretto necessario"<sup>8</sup>. Senza spingersi oltre nell'esame di siffatta giurisprudenza, è plausibile, tornando alla norma in parola, ritenere che le rilevazioni biometriche siano consentite solo se l'elusione della normativa sull'orario di lavoro non sia verificabile con la videosorveglianza, in quanto atto meno invasivo del diritto alla riservatezza. Con la conseguenza che la congiunzione 'e', frapposta tra i controlli indicati dall'articolo 2, non impone la loro contemporanea adozione, ma esaurisce il suo ruolo nell'elencare i sistemi di vigilanza volti a sostituire "quelli precedenti adottati".

L'impostazione seguita non risolve ogni problema, giacché l'articolo 2 della legge n. 56/2019, pur richiamando il principio di proporzionalità, omette di precisare come appurare in termini oggettivi la 'necessità' del controllo biometrico. E, profilo non secon-

dario, omette anche di indicare in che modo verificare l'adeguatezza, ossia l'altro criterio che struttura il giudizio di proporzionalità: non si precisano, infatti, le modalità per comparare i 'vantaggi' conseguenti all'impiego del controllo biometrico e gli 'svantaggi' arrecati alla riservatezza. L'articolo 2, quindi, sviluppa il binomio tecnologia-buon andamento su di un piano estremamente scivoloso, caricando di aspettative il regolamento al quale la medesima norma demanda la disciplina di attuazione dei controlli in esame: date le sue competenze, potrebbe essere questa la sede in cui colmare i vuoti lasciati aperti.

#### 4. Dal telelavoro al lavoro agile

Si giunge, infine, al tema della flessibilità spazio-temporale della prestazione; un'antica ambizione del legislatore, che da tempo prova a valorizzarla: come si ricorderà, il primo tentativo di affrontare la questione risale al telelavoro. Di recente l'ordinamento torna sull'argomento, introducendo il lavoro agile, la cui principale novità, è opportuno precisarlo subito, sta nelle sue modalità attuative.

Per l'esattezza, il telelavoro, secondo l'art. 2, lett. b), D.P.R. n. 70/1999, costituisce una modalità di svolgimento della prestazione: esterna alla originaria sede di lavoro; incentrata sull'utilizzo di una tecnologia dell'informazione e della comunicazione; collegata all'amministrazione "di origine". Partendo da siffatta definizione, si è consolidata in letteratura l'opinione che considera il telelavoro una delle multiformi manifestazioni organizzative del contratto di lavoro (Gottardi 2003): se si preferisce, una sua variante tecnico-organizzativa, che incide sulle dimensioni spaziali e temporali della prestazione. Tuttavia, l'aspetto che più interessa rimarcare, sulla scia della letteratura in parola, è lo spazio conferito al consenso del prestatore. Al riguardo è bene essere chiari: l'assegnazione del

---

la concretezza delle azioni delle pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell'assenteismo" dell'11 ottobre 2018, nell'audizione presso la Commissione Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale del Senato del 27 novembre 2018 e nell'audizione presso le Commissioni riunite Affari costituzionali e Lavoro della Camera dei Deputati del 6 febbraio 2019.

7 Pur non potendo qui dilungarsi su un tema tanto ampio, va precisato che il principio di proporzionalità ha da tempo assunto una forma ben strutturata, che si esprime nel criterio della necessità, volto a verificare che l'obiettivo prefissato non sia raggiungibile in forme meno limitative del principio bilanciato, e in quello dell'adeguatezza, diretto a raffrontare vantaggi e svantaggi arrecati ai principi in contemperamento: si veda, per tutti e da ultimo, Zoppoli (2019).

8 Cfr. Cgue, C-362/14, Maximillian Schrems c. Data Protection Commissioner, 6 ottobre 2015 nonché le sentenze 20 maggio 2003, nelle cause riunite C-465/00, C-138/01 e C-139/01, Österreichischer Rundfunk e altri, e 9 novembre 2010, nelle cause riunite C-92/09 e 93/09, Volker und Markus Schecke e Eifert.

personale al telelavoro costituisce l'esito di una sequenza organizzativa incentrata sul progetto di telelavoro, contenente gli obiettivi oltre che tutti gli aspetti organizzativi, e sull'autorizzazione dell'amministrazione, con la quale si modificano le modalità di svolgimento del contratto. L'autorizzazione, pur costituendo un atto gestionale a struttura unilaterale, presuppone che il prestatore renda la preventiva dichiarazione di disponibilità: a precisarlo è l'accordo quadro del 23 marzo 2000, che, sulla scia dell'articolo 4 del D.P.R. n. 70/1999, ne fa un elemento imprescindibile per passare al telelavoro (Gaeta 2015).

Venendo al lavoro agile, l'articolo 18, comma 1, legge n. 81/2017 discorre ancora di una "modalità di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato", ma "stabilita mediante *accordo* tra le parti, anche con forme di organizzazione per fasi, cicli e obiettivi" (corsivo dell'Autore) e il cui svolgimento, altro elemento significativo, si realizza "in parte all'interno di locali aziendali e in parte all'esterno senza una postazione fissa, nel rispetto dei soli limiti di durata massima dell'orario di lavoro sia giornaliero sia settimanale e con l'eventuale impiego di strumenti tecnologici per eseguire l'attività lavorativa".

Confrontando le due fattispecie, alcuni autori privano il lavoro agile di una propria autonomia, considerandolo una *species* del telelavoro: un telelavoro mobile, per l'esattezza, a possibile collegamento alternato (*on* e *off-line*) (Allamprese e Pascucci 2016). Tale impostazione non convince appieno, perché, oltre ad alimentare rischiose sovrapposizioni, non dà il giusto peso a dati normativi univoci: a differenza di quanto accade nel telelavoro, al centro del lavoro agile l'ordinamento pone l'accordo delle parti, conferendogli una posizione assolutamente inedita. Eloquente è l'articolo 19, comma 1, legge n. 81/2017 che abilita il medesimo accordo a disciplinare "l'esecuzione del lavoro svolto all'esterno dei locali aziendali, anche con riguardo alle forme di esercizio del potere direttivo", permettendogli di intervenire sull'organizzazione della prestazione: ossia il cuore della subordinazione. Altrettanto significativo l'articolo 21 della stessa legge, secondo cui, limitatamente alla prestazione resa all'esterno dei locali aziendali, l'accordo *disciplina* l'eserci-

zio del potere di controllo e *individua* le condotte che danno luogo all'applicazione di sanzioni disciplinari: è fin troppo agevole rilevare che, al pari dell'articolo 19, anche questa disposizione prevede un intervento negoziale che va ben oltre la forma di esercizio dei poteri datoriali e incide sul loro nucleo organizzativo.

Altro non è possibile aggiungere sui contenuti dell'accordo; piuttosto, nel ricostruire le principali soluzioni ordinarie per implementare il binomio tecnologia-qualità dei servizi, occorre indagare ancora sulla principale differenza tra telelavoro e lavoro agile. Ciò perché, se entrambi permettono di delocalizzare la prestazione, all'amministrazione si prospetta l'opportunità di seguire la strada dell'unilateralità, offerta dal telelavoro, o la strada della bilateralità, offerta dal lavoro agile: sicché, diventa doveroso chiedersi se il lavoro agile sia praticabile senza particolari limitazioni al pari del telelavoro e, specularmente, se tra i due vi sia una relazione di fungibilità.

## 5. La 'compatibilità' del lavoro agile con le 'diverse disposizioni' delle amministrazioni

Simili domande, cruciali per delimitare l'esatto ambito del lavoro agile, impongono di affrontare una questione ancor più di fondo e da cui, come si vedrà, quelle stesse domande dipendono: la compatibilità, ai sensi dell'articolo 18, comma 3, legge n. 81/2017, della disciplina sul lavoro agile con le 'diverse disposizioni' riservate alle pubbliche amministrazioni.

Il tema è complesso e costituisce uno dei principali freni alla diffusione empirica del lavoro agile nelle amministrazioni. Basti solo considerare che l'incertezza su questo non marginale profilo, nonostante il ricorso al lavoro agile sia cresciuto nel 2019 (in un anno nel settore pubblico sono raddoppiati i progetti strutturati di smart working passando dall'8% al 16%<sup>9</sup>), ha generato una situazione di forte ritardo nelle amministrazioni: quasi "4 PA su 10 non hanno progetti di Smart Working e sono incerte (31%) o addirittura disinteressate (7%) rispetto alla sua introduzione. Inoltre i progetti di lavoro agile presentano una diffusione interna ancora molto limitata, perché coinvolgono mediamente solo il 12% del personale"<sup>9</sup>.

La principale difficoltà nell'estendere il lavoro agile

9 I dati sono tratti dalla ricerca su 'Smart Working davvero: la flessibilità non basta' condotta dal Politecnico di Milano e conclusa nell'ottobre 2019, dove si precisa che le amministrazioni più avanzate nel ricorso al lavoro agile sono quelle di 'grandi dimensioni': esse nel 42% dei casi hanno già introdotto iniziative strutturate e nel 7% hanno attivato iniziative informali.

alle amministrazioni non è il principio di parità di trattamento, che – rilevano alcuni autori (Casillo e Tufo 2018) – limiterebbe il contratto individuale entro uno spazio regolativo limitato: è stato ampiamente dimostrato che siffatto principio non implica “il divieto assoluto di trattamenti *ad personam*, bensì il divieto di differenziazioni arbitrarie” (Zoppoli 2020). Il problema, piuttosto, è la natura *esclusiva* della competenza dirigenziale nell’assumere “le determinazioni per l’organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro”: dall’esclusività in parola, espressione del principio di imparzialità, è stato desunto il tradizionale divieto di negoziare il potere organizzativo-gestionale.

Il principio di esclusività, dunque, potrebbe indurre a ritenere incompatibile con il lavoro pubblico le norme sul lavoro agile che valorizzano l’accordo, privandole di ogni spazio. Una soluzione estrema nei suoi esiti è difficilmente sostenibile, in quanto, escludendo l’accordo, il lavoro agile verrebbe snaturato e, di fatto, se ne impedirebbe l’operare nelle amministrazioni, contravvenendo ai reali obiettivi normativi.

Occorre molta cautela, quindi, visto che la legge n. 81/2017 estende la disciplina del lavoro agile alle pubbliche amministrazioni per consentire anche ad esse di ricorrervi al fine di “incrementare la competitività e agevolare la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro”. Sebbene implicito, è questo lo scopo alla base dell’articolo 18, comma 3; uno scopo importante e tale da indurre a ritenere che la compatibilità menzionata dalla medesima norma vada ricostruita percorrendo il delicato piano del bilanciamento: quale “concetto chiave del costituzionalismo moderno”, infatti, il bilanciamento “condiziona la legittimità dell’attività legislativa ogni volta che essa prova a mediare interessi/principi istituzionali di eguale rango, imponendo scopi legittimi e scelte proporzionate” (Scaccia 2017).

Sulla legittimità dello scopo, è indubbio che la competitività e la conciliazione vita-lavoro abbiano un preciso radicamento costituzionale: certo, il riferimento alla competitività non può essere letto in termini puramente ‘descrittivi’ ma ‘assiologico-sostanziali’, con l’effetto che, dato il ruolo istituzionale delle amministrazioni, non può che esprimere un incre-

mento della capacità di assicurare servizi efficaci oltre che efficienti.

Quanto alla proporzionalità del bilanciamento, è stato già detto che una consolidata letteratura e una giurisprudenza altrettanto pacifica ne risolvono la sostanza nel rispetto dei criteri della necessità e dell’adeguatezza.

Procedendo con ordine, la disciplina sul lavoro agile permette di negoziare l’esecuzione della prestazione solo quando la stessa si svolge esternamente. La limitazione normativa, da leggere in termini restrittivi date le peculiarità del lavoro pubblico, non soddisfa appieno il criterio della necessità da rispettare, invece, in modo rigoroso. Ecco perché lo scopo conseguito con il lavoro agile non deve essere realizzabile mediante soluzioni meno invasive dell’esclusività del potere dirigenziale, pur se egualmente inclini a delocalizzare la prestazione.

Si ritorna, così, alla domanda di partenza: la flessibilità spazio-temporale della prestazione è realizzabile anche con il telelavoro, ma, non venendo compromessa l’esclusività delle competenze dirigenziali, il suo rapporto con il lavoro agile non può essere improntato alla fungibilità. Muovendosi sul versante del bilanciamento, del lavoro agile è consentito avvalersi solo per uno ‘scopo’ che non sia oggettivamente conseguibile con il telelavoro o, ma è lo stesso, solo se l’alternanza tra lavoro ‘interno’ ed ‘esterno’ definita in via negoziale permetta di giungere a soluzioni organizzative non possibili eseguendo il lavoro solo all’‘esterno’ e con modalità gestionali unilateralmente fissate. Eventualità che, secondo una nota direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri, ricorre qualora il lavoro agile, in ragione delle sue caratteristiche strutturali, venga utilizzato per sperimentare pratiche di condivisione del luogo di lavoro (c.d. *co-working*) non realizzabili con il telelavoro: basti pensare – prosegue la direttiva – alla creazione “di centri polifunzionali per erogare servizi pubblici qualora più amministrazioni condividono spazi e nell’ambito di questi erogano servizi pubblici diversi, o al caso di amministrazioni con una pluralità di sedi territoriali che permettano ai dipendenti di negoziare per alcuni giorni a settimana di svolgere la propria prestazione lavorativa in una sede della propria amministrazione diversa da quella di assegnazione”<sup>11</sup>.

10 Anche questi dati sono ricavati dalla ricerca del Politecnico di Milano su ‘Smart Working davvero: la flessibilità non basta’.

11 La direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri indicata nel testo è la n. 3 del 2017, che, nel precisare una rigorosa

Passando all'adeguatezza, per raffrontare vantaggi e svantaggi collegati al lavoro agile, il legislatore si avvale, pur se in modo non proprio lineare, di un peculiare sistema di verifiche.

Sebbene l'articolo 18, comma 3 della legge n. 81/2017, non lo affermi espressamente, l'inclusione del lavoro agile tra le modalità spazio-temporali per svolgere la prestazione, ulteriori al telelavoro, menzionate dall'articolo 14 della legge n. 124/2015 non può essere esclusa: nessun elemento testuale giustifica il contrario ed è sul presupposto di tale inclusione che il citato articolo 18 impone di rispettare le direttive ministeriali emanate ai sensi dell'articolo 14, legge n. 124/2015. La precisazione è significativa, perché, stando alla citata disposizione, le amministrazioni devono adeguare i propri sistemi di valutazione della performance organizzativa per verificare "l'impatto sull'efficacia e sull'efficienza dell'azione amministrativa, nonché sulla qualità dei servizi erogati, delle misure organizzative adottate in tema di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro dei dipendenti" anche del lavoro agile. Ebbene, nella logica del bilanciamento e fermi gli opportuni adattamenti<sup>12</sup>, è difficile non riconoscere alla valutazione in parola un ruolo determinante: concentrando l'attenzione sui concreti accadimenti, essa consente di 'provare' il vantaggio del lavoro agile in termini di efficacia, efficienza e benessere organizzativo. Con la conseguenza che non è fuori luogo affermare che gli esiti negativi della valutazione, esprimendo la mancanza oggettiva di tale vantaggio, integrano il giustificato motivo di recesso di cui all'articolo 19 della legge n. 81/2017.

## 6. Il lavoro pubblico al tempo dell' 'emergenza sanitaria'

Le riflessioni fatte, in particolare quelle sul lavoro agile, vanno ora confrontate con le misure varate per affrontare l'emergenza sanitaria. Al fine di contemperare l'esigenza di "contrastare e contenere il diffondersi" dell'epidemia da Covid-19 e la doverosa continuità dell'azione amministrativa, l'ordinamento, con il decreto-legge 17 marzo 2020 n. 18, convertito con legge n. 27/2020, valorizza molto il ricorso alla tecnologia, spingendosi fino a rendere il lavoro agile la modalità ordinaria di svolgimento della prestazione fino alla "cessazione dello stato di emergenza epidemiologica ovvero fino ad una data antecedente stabilita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro per la Pubblica amministrazione"<sup>13</sup>. Ne deriva che le amministrazioni: a) "limitano la presenza del personale negli uffici per assicurare esclusivamente le attività indifferibili e che richiedono necessariamente la presenza sul luogo di lavoro, anche in ragione della gestione dell'emergenza"; b) "prescindono dagli accordi individuali e dagli obblighi informativi previsti dagli articoli da 18 a 23 della legge 22 maggio 2017, n. 81".

Rispetto alla disciplina ordinaria, il lavoro agile indossa una veste decisamente nuova: da strumento per realizzare una flessibilità spazio-temporale volta a migliorare l'efficacia dei servizi diventa uno strumento per continuare, sì, a promuovere la stessa flessibilità, ma nella diversa prospettiva di contenere il contagio pandemico senza pregiudicare la continuità dell'azione amministrativa. Ciò spiega la sua marcata trasfigurazione, i cui segni più evidenti sono costituiti dalle novità prima indicate; novità complesse e da esami-

---

metodologia per l'accesso al lavoro agile, pone l'accento sulla definizione degli obiettivi e delle caratteristiche del progetto generale di lavoro agile, specificando, tra l'altro, le attività che non sono praticabili in telelavoro.

12 Quanto agli adattamenti menzionati nel testo, la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3/2017 prevede l'individuazione di "appositi indicatori atti a misurare: la maggiore produttività (ad es. aumento servizi e attività realizzati dagli *smart workers*); la maggiore qualità dei servizi (n. utenti, clienti o committenti che dichiarano di ricevere servizi migliori); i minori costi (risparmio netto dei consumi); il miglior tasso di conciliazione vita-lavoro; il miglioramento del benessere organizzativo".

13 L'art. 90 del decreto-legge n. 34/2020, anche se in modo non proprio chiaro, sembra prolungare il termine di vigenza delle misure contenute nell'art. 87 del decreto-legge n. 18/2020 fino al 31 dicembre 2020: sul punto i dubbi non mancano, dal momento che lo stato di emergenza proclamato dalle autorità governative per il Covid-19, diversamente da quanto previsto dall'art. 16 dello 'Schema del decreto-legge Rilancio', non pare essere stato prorogato (sul punto si veda l'art. 14, c. 3, del decreto-legge n. 34/2020). Al momento, quindi, la data del 31 dicembre 2020 pare riguardare solo il lavoro agile nelle amministrazioni mentre per le restanti misure emergenziali rimane fermo il termine del 31 luglio 2020. Sul punto si veda, da ultimo, Delfino (2020).

nare con attenzione, avendo contribuito in modo determinante alla crescita dei dipendenti in modalità agile<sup>14</sup>.

Fino al termine previsto, l'ordinamento – lo si diceva poc'anzi – fa del lavoro agile la 'regola generale' per svolgere la prestazione e del lavoro in presenza un'eccezione' legittimamente realizzabile solo se necessaria e indifferibile. Ma non è tutto, perché, dovendo ragionare in termini di eccezione, tali requisiti vanno letti restrittivamente: a imporlo, oltre alla condivisa interpretazione delle 'regole che fanno eccezione a quelle generali', è il fine di limitare l'assembramento nei luoghi di lavoro.

Quanto al requisito della necessità, è plausibile sostenere il ricorso qualora l'adempimento dell'obbligo di lavorare prioritariamente in modalità agile sia impossibile. Tale impossibilità, da ricostruire secondo le regole sull'adempimento delle obbligazioni, "attiene alla prestazione in sé", presentandosi in forma oggettiva, o al complesso "dei mezzi che in buona fede si può esigere che le parti apprestino o a cui queste in buona fede possono ritenersi tenute", assumendo carattere relativo: l'impossibilità, dunque sussiste quando la prestazione, in ragione dei suoi tratti ontologici, non possa svolgersi in modalità 'agile' ovvero laddove manchino i mezzi tecnologici per consentire simile soluzione. Sia chiaro, la mancanza del mezzo tecnologico rende necessario il lavoro in presenza non solo se esso non è fornito dal datore di lavoro, ma anche se dello stesso il prestatore non è già in possesso: a imporlo è il comma 2 dell'articolo 87, decreto-legge n. 18/2020, secondo cui "la prestazione lavorativa in lavoro agile può essere svolta anche con strumenti informatici nella disponibilità del dipendente" se non forniti dall'amministrazione.

La sola necessità non giustifica la prestazione in presenza, dovendo, contestualmente, sussistere anche l'indifferibilità. Per riempire di contenuto tale elemento, è utile il riferimento al comma 3 dell'articolo 87, decreto-legge n. 18/2020, che permette alle amministrazioni di fronteggiare l'impossibilità del lavoro agile con gli "strumenti delle ferie pregresse, del congedo, della banca ore, della rotazione e di altri analo-

ghi istituti, nel rispetto della contrattazione collettiva" o, in alternativa, esentando il dipendente dal servizio che "costituisce servizio prestato a tutti gli effetti di legge". Ebbene, se tali misure mirano a scongiurare in ogni modo la presenza fisica del lavoratore, sarebbe del tutto irragionevole non intendere l'indifferibilità in termini di assoluta non rinviabilità della prestazione: eventualità che, considerati i termini del contemperamento operato dal legislatore, si delinea solo se la continuità dell'azione amministrativa è radicalmente pregiudicata dal suo mancato svolgimento.

## 7. Il lavoro agile 'semplificato'

Alla scelta di fare del lavoro agile la forma ordinaria per svolgere la prestazione, segue la sua decisa semplificazione, che si esprime nel venir meno dell'accordo. Certo, l'ordinamento consente anche di non ottemperare agli obblighi informativi sanciti dagli articoli 18 ss. della legge n. 81/2017, tra cui rilevante è l'informazione scritta sui "rischi generali e i rischi specifici connessi alla particolare modalità di esecuzione del rapporto di lavoro". Tuttavia, è il superamento dell'accordo a meritare più attenzione: trattandosi del fulcro della disciplina sul lavoro agile contenuta nella legge n. 81/2017.

A dire il vero, qualche autore ha messo in dubbio che le misure emergenziali superino lo schema consensuale del lavoro agile, sostenendo che "l'accordo evocato non corrisponde all'elemento sostanziale del consenso negoziale, bensì identifica un dato formale, ossia il documento redatto per iscritto ai fini della regolarità amministrativa e della prova (art. 19 l. n. 81 del 2017)" (Senatori 2020, 175). La lettura proposta, specialmente per il lavoro pubblico, non sembra condivisibile, perché, al di là della possibilità effettiva di distinguere l'accordo richiesto dall'articolo 18 della legge n. 81/2017 da quello menzionato dall'articolo 19 della stessa legge, nell'economia dell'articolo 87 del decreto-legge n. 18/2020 la consensualità vanificherebbe o renderebbe più incerto il fine di limitare al minimo il lavoro in presenza.

Fatta tale precisazione, vanno riprese le fila del discorso, evidenziando che, venuto meno l'accordo, la

14 Secondo le stime del Dipartimento della Funzione pubblica, alla data del 21 aprile 2020, la media nazionale dei lavoratori in modalità agile è arrivata al 78%: un dato significativo se si considera i ridotti livelli di diffusione registrati a fine 2019.

gestione della prestazione resa all'‘esterno’ non è più condivisa, essendo rimessa alla sola amministrazione: essa, quindi, potrà definire in piena autonomia le complessive modalità esplicative del lavoro agile inclusa l'alternanza tra lavoro ‘esterno’ e, ferma la ‘necessità’ e l'‘indifferibilità’ del lavoro in presenza, ‘interno’<sup>15</sup>. Mancando l'esercizio condiviso del potere organizzativo-gestionale, quanto detto sulla ‘proporzionalità’ del lavoro agile si ridimensiona, ma questo non lo rende alternativo al telelavoro: nell'ottica della disciplina emergenziale, solo il lavoro agile può escludere quello in presenza. Non a caso, dopo la ‘semplificazione’ normativa, le due fattispecie presentano un significativo elemento distintivo: il consenso del prestatore, se per l'accesso al telelavoro rimane imprescindibile<sup>16</sup>, per il ricorso al lavoro agile diventa assolutamente irrilevante. L'impostazione normativa è coerente con l'esigenza emergenziale, ma esige di ponderarne con prudenza i riflessi.

Il lavoro agile ‘dell'emergenza’, infatti, mette a dura prova un peculiare interesse del prestatore che l'ordinamento, con la legge n. 81/2017, riconosce e tutela: l'interesse ad avvalersi di mezzi funzionanti e sicuri per svolgere l'attività a distanza. Al riguardo, l'articolo 18, comma 2, impone al datore di lavoro sia di fornire la tecnologia per svolgere la prestazione sia di assicurarne il corretto operare e la sicurezza. Ed è plausibile, valorizzando una nota letteratura civilistica, ritenere che la legge n. 81/2017 richieda l'accordo per transitare dal lavoro in ‘presenza’ a quello ‘agile’ anche per evitare al prestatore i pregiudizi derivanti da una valutazione unilaterale del datore sulle condizioni per rendere il lavoro agile appropriato e sicuro.

Diventa più che legittimo, dunque, interrogarsi sulla sorte di questo interesse, dal momento che, oltre a rendere unilaterale il passaggio al lavoro agile, la disciplina emergenziale consente di svolgere la prestazione utilizzando la tecnologia ‘già disponibile’ presso il prestatore e, in tale circostanza, esonera l'amministrazione dal garantire la sicurezza e il buon funzionamento degli strumenti tecnologici: questo per effetto della deroga integrale al comma 2 dell'articolo 18,

legge n. 81/2017, disposta dall'articolo 87 del decreto-legge n. 18/2020.

La scelta desta talune perplessità, perché la straordinarietà dell'intervento, pur rendendo ragionevole escludere l'obbligo di fornire l'attrezzatura tecnologica, non sembra giustificare l'esonero dal garantire la funzionalità e la sicurezza del lavoro agile. Né simile assetto pare motivato dal fatto che la tecnologia usata appartenga al prestatore, essendo proprio in questo caso che il suo bisogno di tutela è destinato ad acuirsi.

Tra l'altro il lavoro agile costituisce una modalità di svolgimento del lavoro subordinato e, per quanto non operi l'articolo 18, comma 2, della legge n. 81/2017, il datore di lavoro pubblico rimane comunque vincolato alla disciplina generale del contratto di lavoro. Il che significa obbligare l'amministrazione al rispetto dell'articolo 2087 c.c., nonché, stando alla sua condivisa lettura, alla predisposizione delle misure indispensabili a proteggere l'integrità psico-fisica del prestatore dai rischi preventivamente appurati. E significa, altresì, obbligare l'amministrazione a rispettare anche l'articolo 1375 c.c. sulla buona fede *in executivis*, che, secondo una lettura altrettanto pacifica, costituisce la fonte di un autonomo obbligo a realizzare quanto necessario a soddisfare l'interesse della controparte entro il limite dell'eccessiva gravosità: applicare tale limite all'ipotesi considerata non è agevole, ma l'esecuzione, per di più doverosa, del contratto di lavoro in forma agile non può prescindere dal citato articolo, vincolando l'amministrazione a fare tutto quanto possibile per consentirne il proficuo svolgimento della prestazione.

## 8. Conclusioni

Giunti al termine di queste brevi riflessioni, è decisamente arduo e, per certi versi, anche inopportuno immaginare una conclusione. Comprenderne le ragioni non è difficile: con l'emergenza sanitaria, sulla ‘quarta rivoluzione industriale’ delle amministrazioni è calata una fitta nebbia che non lascia intravedere con chiarezza i futuri scenari.

15 È solo il caso di precisare che anche la possibilità di alternare al lavoro ‘esterno’ quello ‘interno’ è vincolata al rispetto dei requisiti della necessità e della indifferibilità: significativa in tal senso è la Direttiva della Funzione pubblica n. 2 del 12 marzo 2020.

16 Il riferimento è alla dichiarazione di disponibilità introdotta dall'accordo quadro sul telelavoro del 23 marzo 2000.

Sin dalle prime pagine dell'analisi, si è messo in luce come l'affermarsi del 'modello privatistico' abbia reso la tecnologia una delle leve per assicurare la qualità dei servizi: si è instaurata, così, una connessione teleologica alla base di molti degli interventi collettivi e legislativi che con essa si sono confrontati.

Le difficoltà non sono mancate: il 'modello privatistico' ha avuto uno sviluppo estremamente problematico. Non potendo qui dilungarsi sul punto, è sufficiente osservare che le soluzioni giuridico-organizzative per assicurare il buon andamento del risultato – il riferimento è alla programmazione e alla valutazione – non sono mai realmente decollate, privando l'organizzazione di un fondamentale elemento strutturale di regolazione (Zoppoli 2000): sicché, smarrita ogni genuina tensione verso obiettivi livelli di buon andamento, l'organizzazione si è ripiegata su se stessa, perdendo quella spinta verso l'utenza che avrebbe dovuto permearla. Non stupisce, quindi, che la marcata autoreferenzialità abbia travolto anche l'implementazione tecnologica e le leve per promuoverne un uso virtuoso: coglie nel segno l'AgID quando afferma che i problemi del digitale costituiscono la "somma di tutte le inefficienze diffuse tra le amministrazioni". Non stupisce nemmeno che la 'semplificazione legislativa' dei problemi organizzativi abbia coinvolto pure il modo di rapportarsi alla tecnologia, facendone uno strumento chiave, a dimostrarlo è la disciplina dei controlli, della rinnovata strategia normativa improntata alla logica dell'imposizione.

Insomma, sebbene il digitale permetta di ampliare l'offerta dei servizi e di erogare quelli già esistenti in forme nuove, l'ordinamento ha insistito poco sulle dinamiche micro-organizzative essenziali a ottimizzare un impiego moderno, responsabile oltre che so-

cialmente orientato: ed è a questo riguardo che l'emergenza sanitaria alimenta i richiamati dubbi.

Nella disciplina emergenziale, infatti, taluni autori scorgono una sorta di prova generale sul futuro approccio alla tecnologia; un approccio che – sintetizzando le posizioni espresse – sacrifica del tutto la moderna cultura giuridico-organizzativa, fondata su una dirigenza esperta "nella raffinata arte del non decidere"<sup>17</sup>, per tornare alla vetusta cultura dell'autorità: estremamente chiaro è l'esempio del lavoro agile, che il decreto-legge n. 18/2020 'semplifica' inoculando una marcata unilateralità.

Senza dubbio, tali posizioni meritano la massima attenzione, perché, continuando a ragionare sul principale interessato, le scelte riguardanti il lavoro agile espongono il sottostante contratto di lavoro a una torsione dalla portata non semplice da definire. È altrettanto importante, però, rapportarsi a tali scelte senza cedere a facili allarmismi, perché quella di cui si discorre è una normativa dallo scopo e dalla durata definiti con estrema precisione: contenere l'epidemia da Covid-19 fino al cessare dello stato di emergenza "e comunque non oltre il termine del 31 dicembre 2020". Tali caratteristiche non possono non rilevare quando ci si confronta con la disciplina in parola, costituendo le premesse necessarie per una sua ben ponderata interpretazione.

Certo, rimane l'incognita degli scenari successivi a quelli dell'articolo 87 del decreto-legge n. 18/2020; l'auspicio è che, fatto un attento bilancio dell'esperienza maturata, si provi a riprendere un genuino dibattito sul lavoro agile e, più in generale, sulla stessa digitalizzazione nell'amministrazione: nessuno dubita che la realtà sarà diversa per la presenza di nuovi bisogni da contemperare, ma la sfida sta nel fronteggiarli senza disperdere quel ricco patrimonio culturale e giuridico maturato in questi anni.

17 L'espressione viene usata da Chester Barnard (1938), per esprimere una dirigenza esperta, più che nell'imporre, nel comunicare, mediare, coordinare e, soprattutto, nel motivare il proprio personale a collaborare proficuamente. Per una ricostruzione del pensiero di Barnard, in una più ampia riflessione sulla *governance* organizzativa, si veda Andronico (2009).

## Bibliografia

- Ales E. (2018), L'esercizio partecipato del potere di organizzazione, in Esposito M., Luciani A., Zoppoli A., Zoppoli L. (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni. Commento alle innovazioni della XVII legislatura (2013-2018) con particolare riferimento ai d.lgs. nn. 74 e 75 del 25 maggio 2017 (c.d. riforma Madia)*, Torino, Giappichelli, pp.41-54 <<https://bit.ly/383C2fR>>
- Allamprese A., Pascucci F. (2017), La tutela della salute e della sicurezza del lavoratore "agile", *Rivista Giuridica del Lavoro e della previdenza sociale*, n.2, pp.307-330
- Andronico A. (2009), Governance, in Montanari B. (a cura di), *Luoghi della filosofia del diritto. Un manuale*, Torino, Giappichelli, pp.237-263
- Barnard C. (1938), *The Functions of the Executive, Harvard College, Mass., (tr. it., Le funzioni del dirigente*, Torino, Utet, 1970)
- Cartabia M. (2013), I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana, *Conferenza trilaterale delle Corti costituzionali italiana, portoghese e spagnola*, Roma, Palazzo della Consulta 24-26 ottobre <<https://bit.ly/3225uSu>>
- Casillo R., Tufo M. (2018), Il lavoro agile, in Esposito M., Luciani V., Zoppoli A., Zoppoli L. (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni. Commento alle innovazioni della XVII legislatura (2013-2018) con particolare riferimento ai d.lgs. nn. 74 e 75 del 25 maggio 2017 (cd. Riforma Madia)*, Torino, Giappichelli, pp.204-215
- Delfino M. (2020), *L'emergenza sanitaria e le misure in tema di sospensione del lavoro*, Relazione al Seminario *Tutela del lavoro ed Emergenza sanitaria*, 24 aprile, Napoli <<https://bit.ly/3iID8Te>>
- Duni G. (2007), Amministrazione digitale, *Enciclopedia del diritto*, Annali, I, Milano, Giuffrè, pp.13-49
- European Commission, DG Communications Networks, Content & Technology (2019), *eGovernment Benchmark 2019: trust in government is increasingly important for people*, *Insight Report* <<https://bit.ly/2A6wSTJ>>
- Gaeta L. (2015), voce Telelavoro, *Enciclopedia Treccani – Diritto on-line* <<https://bit.ly/3gHprSU>>
- Gottardi D. (2003), voce Telelavoro, *DDP Comm (Digesto delle discipline privatistiche. Sezione commerciale)*, Aggiornamento, Torino, Utet, p.906
- Luciani V. (2020), Mansioni, *jus variandi* e progressioni nel lavoro pubblico: le ambiguità del legislatore e le certezze della giurisprudenza, *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, n.1, pp.3-20
- Monda P. (2018), La valutazione delle performance: programmazione degli obiettivi e gestione premiale, in Esposito M., Luciani V., Zoppoli A., Zoppoli L. (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni. Commento alle innovazioni della XVII legislatura (2013-2018) con particolare riferimento ai d.lgs. nn. 74 e 75 del 25 maggio 2017 (cd. Riforma Madia)*, Torino, Giappichelli, pp.370-394
- Scaccia G. (2017), Proporzionalità e bilanciamento tra diritti nella giurisprudenza delle corti europee, *Rivista AIC*, n.3, pp.1-31
- Senatori I. (2020), Attivazione del lavoro agile e poteri datoriali nella decretazione emergenziale, *Giustiziacivile.com*, 24 marzo <<https://bit.ly/31YaHuA>>
- Zoppoli A. (2019), La Consulta interviene sul *Jobs Act*, ma ne evita il cuore: il nuovo bilanciamento nella disciplina del licenziamento, *Diritti Lavori Mercati*, n.2, pp.219-238
- Zoppoli A. (2000), *Dirigenza, contratto di lavoro e organizzazione*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane
- Zoppoli L. (2020), *Le fonti del lavoro pubblico: dinamiche recenti e assestamenti*, in G. Santoro-Passarelli (a cura di), *Diritto del lavoro e della previdenza sociale*, Torino, Utet, in corso di pubblicazione
- Zoppoli L., Monda P. (2020), Innovazioni tecnologiche e lavoro nelle pubbliche amministrazioni, *Diritto delle relazioni industriali*, n.2, pp.312 ss.

### Pasquale Monda

pasquale.monda@unina.it

Pasquale Monda è ricercatore in Diritto del Lavoro presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Napoli Federico II. Ha svolto attività di ricerca, di formazione e di consulenza su argomenti concernenti il lavoro nelle pubbliche amministrazioni. È autore di saggi e contributi in Diritto del lavoro e sindacale.

# Sicurezza sul lavoro nella PA nell'emergenza da Covid-19

**Paolo Pascucci**

Università degli Studi di Urbino  
Carlo Bo

**Angelo Delogu**

Università degli Studi di Urbino  
Carlo Bo

Il saggio affronta il tema degli obblighi di salute e sicurezza sul lavoro nel pubblico impiego durante la pandemia da coronavirus. Dopo una generale analisi del diritto dell'emergenza, lo scritto si concentra sugli obblighi volti a contrastare il diffondersi del virus nel settore pubblico, che discendono dagli interventi governativi, dai protocolli anti-contagio e dalle indicazioni ministeriali. Vengono presi in esame, infine, il discusso obbligo di valutazione dei rischi da esposizione a Covid-19 nonché i temi delle responsabilità, delle sanzioni e delle misure di tutela.

*The article covers the topic of health and safety obligations for public sector workers during the coronavirus pandemic. After a general analysis of emergency rights, the paper focuses on those actions aimed at countering the spread of the virus in the public sector, stemming from government interventions, anti-contagion protocols and ministerial guidelines. The discussion finally moves to a Covid-19 risks assessment, as well as the issues of liability, penalties and protective measures.*

DOI: 10.1485/2532-8549-202001-7

## Citazione

Pascucci P., Delogu A. (2020), Sicurezza sul lavoro nella PA nell'emergenza da Covid-19, *Sinapsi*, X, n.1, pp.131-143

## Parole chiave

Sicurezza  
Lavoro pubblico  
Coronavirus

## Key words

Safety  
Public work  
Coronavirus

## 1. Gli interventi in materia di sicurezza sul lavoro nella fase dell'emergenza: un quadro generale

Nelle convulse fasi di gestione della pandemia da Covid-19 il Governo, come è noto, è intervenuto a più riprese, con diversi strumenti regolativi, dettando una serie di disposizioni, le quali, stratificandosi, hanno dato vita a un vero e proprio *corpus* normativo che, per semplicità, potremmo definire diritto dell'emergenza.

Non è questa la sede per esprimere un giudizio sui problemi che tali interventi hanno posto sul ge-

nerale assetto delle fonti del diritto o sulla tutela delle libertà e dei diritti costituzionalmente garantiti. Basti qui osservare come anche nella più ristretta materia del diritto del lavoro (Marazza *et al.* 2020) e, in particolare, della salute e sicurezza sul lavoro il legislatore ha operato un intervento assai incisivo che, per ispirazioni, principi e previsioni, è andato ben oltre il normale quadro delle tutele contemplate in questo campo, portando a interrogarsi se questo aprisse a una nuova dimensione della prevenzione (Pascucci 2019; 2020)<sup>1</sup>.

Sebbene il contributo sia frutto di una riflessione comune, i paragrafi 1 e 2 e da 10 a 14 sono da attribuirsi a Paolo Pascucci, i paragrafi da 3 a 9 sono da attribuirsi ad Angelo Delogu.

1 Il primo intervento in ordine cronologico era contenuto nel D.L. 23 febbraio 2020, n. 6 (conv. con modificazioni nella L. 5 marzo 2020, n. 13 e parzialmente abrogato dai successivi decreti), cui sono seguiti il D.L. 2 marzo 2020, n. 9 e il D.L.

Sin dai primi interventi è apparso chiaro come il legislatore dell'emergenza si fosse spinto ben al di là dei normali limiti all'interno dei quali si è sempre collocata la tutela della salute e sicurezza del lavoro, segnati in primo luogo dai principi di fonte costituzionale (artt. 32 e 41 Costituzione) e comunitaria (direttiva quadro n. 89/391/CEE; Angelini 2013).

Anzitutto, l'art. 41 Cost., pur affermando, al comma 2, che l'iniziativa economica non può svolgersi "in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana", tuttavia in linea di principio ne garantisce il libero esercizio. Invece, i provvedimenti emergenziali di contenimento del contagio da coronavirus hanno previsto financo la sospensione di interi settori economico-produttivi, o di singole imprese oppure di singoli reparti (là dove non fossero essenziali all'economia dell'emergenza o non fosse possibile garantirne la sicurezza).

La stessa direttiva quadro n. 89/391/CEE si muove nella logica, ove non sia possibile eliminarlo alla fonte, di contenimento del rischio e non della sospensione dell'attività lavorativa, e impone ai datori di lavoro di farsi carico dei soli rischi professionali<sup>2</sup>, laddove la legislazione dell'emergenza ha imposto autoritativamente ai datori di lavoro di farsi carico di un rischio pandemico quale quello da contagio da coronavirus.

Del resto, il legislatore ha dovuto fronteggiare una situazione inedita ed eccezionale in cui un agente biologico tutt'ora largamente sconosciuto anche alla scienza è entrato improvvisamente in scena minacciando ovunque la salute di ciascuno.

## 2. L'assetto delle fonti e i rapporti tra disciplina generale e disciplina emergenziale

È evidente che l'introduzione di una disciplina speciale per il contrasto dell'emergenza non ha fatto venire meno la disciplina generale dell'obbligo di sicurezza dettata, in primo luogo, dall'art. 2087 c.c., quale norma generale, e, in secondo luogo, dal D.Lgs. n. 81/2008 e dalle altre fonti settoriali, quali discipline speciali. Tale assetto regolativo continua ad operare 'normalmente' per la gestione della salute e sicurezza sul lavoro per quel che attiene a tutti i rischi che 'generalmente' vengono in rilievo.

In particolare, opererà l'art. 2087 c.c., che, come norma di chiusura del sistema, delimita un 'perimetro' assai ampio ed elastico dell'obbligo di sicurezza (Albi 2008; Marazza 2020). Tuttavia, neppure il principio di cui all'art. 2087 c.c. dà luogo a un obbligo illimitato o impossibile o configura ipotesi di responsabilità oggettiva. Invero, anche alla stregua dell'interpretazione più rigorosa dell'art. 2087 c.c., che fa leva sul principio di massima sicurezza tecnologicamente possibile (Natullo 2014), il datore di lavoro deve adeguarsi alle migliori acquisizioni della scienza, senza peraltro dover andare "oltre la scienza", sperimentando in proprio cautele e dispositivi (già Bianchi D'Urso, 1980, 186)<sup>3</sup>.

In buona sostanza, le misure previste dalla legislazione emergenziale si affiancano provvisoriamente – per la durata della fase di emergenza – a quelle ordinarie, conservando la propria distinta natura e funzione (Pascucci 2019; 2020).

Da un altro angolo visuale, si può dire che di fronte all'emergenza in atto, la pubblica autorità, per evidenti esigenze di salute pubblica, ha avocato a sé quei poteri che normalmente spetterebbero al datore di

---

8 marzo 2020, n. 11 (ora abrogati dalla L. 24 aprile 2020, n. 27); il D.P.C.M. 1° marzo 2020 e il D.P.C.M. 4 marzo 2020 poi superati dal D.P.C.M. 8 marzo 2020; il D.P.C.M. 9 marzo 2020; il D.P.C.M. 11 marzo 2020; il D.L. 17 marzo 2020, n. 18 (conv. con modificazioni nella L. 24 aprile 2020, n. 27); il D.L. 25 marzo 2020, n. 19; il D.P.C.M. 22 marzo 2020; il D.P.C.M. 1° aprile 2020; il D.L. 8 aprile 2020, n. 23; il D.P.C.M. 10 aprile 2020; il D.P.C.M. 26 aprile 2020. Le più recenti fonti regolative in materia sono costituite dal D.L. 16 maggio 2020, n. 33, cui ha fatto seguito il D.L. 19 maggio 2020, n. 34, il D.P.C.M. 17 maggio 2020 (integrato dal D.P.C.M. 18 maggio 2020) e, infine, il D.P.C.M. 11 giugno 2020, unitamente ai relativi allegati, tra cui, oltre ai protocolli anti-contagio sottoscritti dalle parti sociali, meritano un cenno le 'Linee guida per la riapertura delle attività economiche e produttive della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome dell'11 giugno 2020'.

2 Nozione peraltro assai controversa, si vedano il paragrafo 10 e seguenti.

3 Cfr. Cass. pen., sez. IV, 19 ottobre 2006, n. 41944, *Cass. pen.*, 2007, 11, 4264, con nota di Pavesi, secondo cui anche qualora lo sviluppo delle conoscenze porti alla individuazione di tecnologie più avanzate, non è possibile pretendere che l'imprenditore proceda a un'immediata sostituzione delle tecniche precedentemente adottate con quelle più innovative. In tal senso si veda anche la circolare Inail n. 22/2020 secondo cui gli "obblighi derivanti dalle conoscenze sperimentali o tecniche [...] nel caso dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 si possono rinvenire nei protocolli".

lavoro, giungendo, come detto, sino a sospendere in alcuni casi l'esercizio dell'iniziativa economica privata e ad imporre misure organizzative normalmente riservate al datore di lavoro o all'accordo tra le parti (ferie, permessi, smart working)<sup>4</sup>.

Ne emerge in maniera inequivoca quella natura "bifrontale" dell'obbligo di sicurezza (Smuraglia 1974, 78) assunta a principio di rango costituzionale nell'art. 32 Cost., il quale intende la salute non solo come diritto individuale del singolo, ma anche come interesse della collettività.

Del resto, lo stesso protocollo del 3 aprile 2020 in materia di sicurezza nella Pubblica amministrazione (PA) ha fatto espresso riferimento al fatto che nelle realtà del lavoro pubblico le misure adottate per evitare il contagio da Covid-19 sono volte a contemperare le esigenze di tutela della salute dei cittadini/utenti e cittadini/dipendenti, limitandone al massimo ogni spostamento e le occasioni di assembramento, con la garanzia di erogazione dei soli servizi ritenuti essenziali e indifferibili nella situazione di emergenza.

In questo quadro, già di per sé complesso, è intervenuto, più di recente, il D.L. n. 33/2020 il quale ha evocato una competenza regolativa anche delle Regioni o della Conferenza delle regioni e delle province autonome, abilitate a emanare protocolli o linee guida per lo svolgimento delle attività produttive e sociali, sia pure nel rispetto dei principi contenuti nei protocolli o nelle linee guida nazionali (art. 1, comma 14)<sup>5</sup>. Tuttavia, i problemi correlati all'inestricabile intreccio di fonti regolative che si era appalesato in principio sono stati, in qualche maniera, stemperati dai successivi D.P.C.M. 17 maggio 2020 e 11 giugno 2020, i quali, per quanto attiene alla disciplina delle misure in materia di salute e sicurezza sul lavoro, hanno di nuovo fatto rinvio alla competenza regolativa dei protocolli anti-contagio sottoscritti dalle parti sociali (cfr. art. 1, lett. II), punto c).

### 3. La delega ai protocolli anti-contagio e la loro valenza normativa

I dubbi sorti all'indomani della firma del protocollo del 14 marzo 2020 sulla sua obbligatorietà e sulla sua ef-

ficacia generalizzata a causa dell'incerto valore delle 'raccomandazioni' evocate dal D.P.C.M. 11 marzo 2020 aventi ad oggetto anche l'assunzione dei protocolli anti-contagio (Pascucci 2019; 2020) si sono dissolti in virtù delle successive previsioni<sup>6</sup> che hanno attribuito ai protocolli potestà *lato sensu* normativa, assumendo così nell'ordinamento un prodotto originariamente negoziale per perseguire finalità di tutela dell'interesse pubblico (Cassar 2020, 77). Alla luce di ciò, il fatto che anche il D.P.C.M. 11 giugno 2020 continui a far riferimento a "raccomandazioni" (art. 1, lett. II) non sembra mutare in alcun modo il quadro sopra descritto.

Quel che in termini sistematici, invece, pare rilevare è che l'attribuzione di facoltà così rilevanti alle parti sociali rappresenta in qualche modo un inedito in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro, a fronte della tradizionale marginalità del ruolo della contrattazione collettiva in questo ambito (Natullo 2012; Angelini 2020). Tale circostanza oltre ad avvalorare l'assunto secondo cui il sistema dell'emergenza Covid-19 sia del tutto peculiare, pare rispondere all'esigenza di fronteggiare la drammatica crisi in atto corresponsabilizzando tutte le rappresentanze economico-professionali nell'individuazione di misure chiare e uniformi per tutti i settori, capaci, da un lato, di sostenere le imprese e, dall'altro, di essere accettate da tutte le parti in causa.

### 4. Le specificità degli obblighi prevenzionistici nell'ambito del lavoro pubblico

Ai fini della garanzia della salute e sicurezza nel pubblico impiego, oltre ad alcune norme specifiche contenute nei vari interventi normativi adottati dal Governo (si pensi alle norme in materia di smart working)<sup>7</sup> è intervenuto il protocollo sottoscritto dalle organizzazioni sindacali di categoria in data 3 aprile 2020. E, prima ancora, la materia era stata disciplinata dal protocollo per la prevenzione e la sicurezza dei lavoratori della sanità pubblica e privata del 25 marzo 2020, nonché dalle direttive nn. 1 e 2 del 2020 del Ministro per la Pubblica amministrazione e dalla circolare n. 2/2020. Tali interventi hanno avuto il precipuo sco-

4 Si veda il paragrafo 5.

5 Cfr. Il protocollo allegato sub 9 del D.P.C.M. 11 giugno 2020.

6 Cfr. art. 1, comma 3, D.P.C.M. 22 marzo 2020; artt. 1, c. 1, lett. gg), e 4, comma 1, D.L. n. 19/2020; art. 2, comma 6, D.P.C.M. 26 aprile 2020; art. 1, lett. II), punto c, D.P.C.M. 17 maggio 2020; art. 1, lett. II), punto c, D.P.C.M. 11 giugno 2020.

7 Si veda il paragrafo 5.

po di fornire orientamenti applicativi alle pubbliche amministrazioni, con riferimento alle norme in materia di lavoro pubblico, per chiarirne, nell'ambito della funzione di indirizzo e coordinamento, la portata, assicurando così una omogenea e corretta applicazione delle stesse al complesso degli uffici pubblici. Infine, è intervenuta in materia la direttiva ministeriale 4 maggio 2020, n. 3.

## 5. Il ricorso al lavoro agile quale misura di tutela della salute e sicurezza

Il diritto dell'emergenza ha fatto appello a strumenti di tipo organizzativo che esternalizzano la prestazione dei lavoratori per prevenire il contagio, quali, in primo luogo, lo smart working (cfr. Maresca 2020; Bini 2020; Cairoli 2020; Senatori 2020).

È bene ricordare come già l'art. 14, L. 7 agosto 2015, n. 124 avesse previsto l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di adottare, nei limiti delle risorse di bilancio disponibili, misure organizzative volte a fissare obiettivi annuali per l'attuazione del telelavoro e, anche al fine di tutelare le cure parentali, di nuove modalità spazio-temporali di svolgimento della prestazione lavorativa che permettessero, entro tre anni, ad almeno il 10% dei dipendenti pubblici, ove richiesto, di avvalersi di tali modalità, garantendo agli stessi piena parità di trattamento<sup>8</sup>.

Per effetto delle modifiche apportate, al richiamato art. 14, dal D.L. n. 9/2020, recante misure connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19, è stato superato il predetto regime sperimentale, cosicché l'obbligo delle pubbliche amministrazioni di adottare misure organizzative per il ricorso a nuove modalità spazio-temporali di svolgimento della prestazione lavorativa ha iniziato ad operare a regime. In altri termini, tale intervento, non prevedendo una soglia massima per il ricorso alle citate modalità di svolgimento della prestazione lavorativa, ha fatto sì che la situazione emergenziale e, in particolare, le impellenti esigenze di tutela della salute e sicurezza ad essa connesse siano tali da giustificare il ricorso alle citate misure organizzative come strumento ordinario.

Cosicché, all'interno di un più complessivo ripensamento dell'assetto organizzativo degli uffici, il lavoro agile è stato esteso ad attività originariamente escluse e al personale complessivamente inteso, tanto da divenire la misura ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa in fase di emergenza<sup>9</sup>.

Con l'art. 87, comma 1, lett. a), D.L. n. 18/2020 e s.m.i. (norma fatta salva anche dal D.P.C.M. 26 aprile 2020) si è, infine, stabilito che le pubbliche amministrazioni debbano limitare la presenza del personale nei luoghi di lavoro al solo fine di assicurare le attività che ritengono indifferibili e che richiedono necessariamente tale presenza, anche in ragione della gestione dell'emergenza. Per tutte le altre attività deve essere, invece, disposto il ricorso al lavoro agile, che diviene così la modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa nel pubblico impiego durante la gestione dell'emergenza da Covid-19.

Proprio per le precipue ragioni di tutela della salute che vi erano sottese, il ricorso al lavoro agile – in deroga all'art. 18, comma 2, L. 22 maggio 2017, n. 81 – è stato consentito anche a fronte dell'indisponibilità o insufficienza di dotazione informatica da parte dell'amministrazione, potendo in tal caso il dipendente utilizzare dispositivi di sua proprietà<sup>10</sup>.

Per garantire la massima applicazione dello smart working, si è previsto che le pubbliche amministrazioni prevedessero modalità semplificate e temporanee di accesso alla misura, escludendo appesantimenti amministrativi o burocratici e favorendo la celerità dell'autorizzazione (ad. es. ricorso a scambio di mail con il dipendente per il riconoscimento dello smart working piuttosto che predisposizione di moduli da compilare o adozione di provvedimenti amministrativi)<sup>11</sup>.

Sempre in tale ottica di semplificazione le pubbliche amministrazioni sono state autorizzate a prescindere dagli accordi individuali e dagli obblighi informativi previsti dagli artt. da 18 a 23, L. n. 81/2017 (cfr. art. 87, comma 1, lett. b), D.L. n. 18/2020). Pertanto, al fine di favorire il lavoro agile è stata ammessa la deroga all'accordo individuale (art. 18, L. n. 81/2017) e alle comunicazioni relative all'assicurazione obbligatoria per gli infortuni e le malattie professionali (art.

8 Cfr. circolare n. 1/2020 e direttiva n. 2/2020, punto 3.

9 Cfr. direttiva n. 2/2020, punto 3 e direttiva n. 3/2020, punti 1, 2 e 3.

10 Cfr. art. 87, comma 2, D.L. n. 18/2020 e circolari n. 1/2020 e n. 2/2020.

11 Si veda circolare n. 2/2020.

23, L. n. 81/2017). È stato discutibilmente eliminato anche l'obbligo dell'informativa scritta con la quale sono individuati i rischi generali e i rischi specifici connessi a tale particolare modalità di esecuzione del rapporto di lavoro (art. 22, L. n. 81/2017, su cui Delogu 2017; Peruzzi 2017).

Pertanto, in tal senso il lavoro agile, potendo essere disposto attraverso un atto unilaterale da parte del datore di lavoro e perseguendo il fine di tutelare il lavoratore da possibili rischi da contagio, è venuto ad atteggiarsi quale vera e propria misura protettiva della salute e sicurezza dei lavoratori<sup>12</sup>.

Non a caso il ricorso al lavoro agile è richiamato anche dal citato protocollo del 3 aprile 2020 (cfr. *infra*) quale misura di prevenzione e protezione volta a limitare al minimo indispensabile la presenza del personale negli uffici.

Né va trascurato che, ai sensi dell'art. 39, D.L. n. 18/2020, fino alla cessazione dello stato di emergenza epidemiologica da Covid-19, i dipendenti con disabilità grave (ex art. 3, comma 3, L. 5 febbraio 1992, n. 104) o immunodepressi, o che abbiano nel proprio nucleo un familiare nelle medesime condizioni, vantano un vero e proprio diritto a svolgere la prestazione di lavoro in modalità agile, sempre che tale modalità sia compatibile con le caratteristiche della prestazione.

## 6. Le ulteriori misure organizzative imposte in alternativa al lavoro agile per il contenimento del fenomeno epidemiologico

Il legislatore dell'emergenza ha inoltre precisato che, qualora non sia possibile ricorrere al lavoro agile, anche nella forma semplificata descritta nel precedente paragrafo, per i periodi di assenza dal servizio dei dipendenti pubblici imposti dai provvedimenti di contenimento del fenomeno epidemiologico da Covid-19, le pubbliche amministrazioni sono tenute a utilizzare strumenti quali le ferie pregresse, il congedo, la banca ore, la rotazione e altri analoghi istituti, nel rispetto della contrattazione collettiva (cfr. art. 87, comma 3, D.L. n. 18/2020). Tra questi ultimi strumenti rientra anche la previsione secondo cui le pubbliche amministrazioni possono procedere al collocamento dei lavoratori in attività di formazione in remoto utilizzando pacchet-

ti formativi individuati dal datore di lavoro (circolare n. 2/2020 e protocollo 3 aprile 2020, punti 5 e 6). Gli artt. 24 e 25, D.L. n. 18/2020 prevedono, peraltro, un'estensione delle ore dei permessi ex lege n. 104/1992 e dei congedi parentali.

Il medesimo art. 87, comma 3, aggiunge che, esperite tali possibilità, le pubbliche amministrazioni possono addirittura motivatamente esentare il personale dipendente dal servizio e il periodo di esenzione dal servizio costituisce servizio prestato a tutti gli effetti di legge.

Ancora una volta emerge un intervento del legislatore assai 'invasivo' che, al preminente fine di salvaguardare il bene primario della salute dei lavoratori e della salute pubblica, interviene con misure organizzative inedite quali le ferie o i riposi forzati, sino a giungere all'esenzione dal servizio. Anche sotto tale profilo si conferma l'assoluta specialità del sistema emergenziale che va ben oltre i confini che segnano il tradizionale intervento del legislatore che, anche in ambiti così delicati come quelli della tutela della salute e sicurezza sul lavoro, tende comunque a fare salva la discrezionalità del potere organizzativo del datore di lavoro, anche pubblico.

## 7. Le direttive del Ministro per la Pubblica amministrazione

Lo stesso protocollo del 3 aprile 2020 prevede la necessità che ogni amministrazione garantisca la piena attuazione delle indicazioni fornite con la direttiva n. 2/2020 e con la circolare 1° aprile 2020, n. 2 del Ministro per la Pubblica amministrazione.

Occorre inoltre tener presente che in materia era intervenuta, in primo luogo, la direttiva 26 febbraio 2020, n. 1, la quale, tuttavia, proprio perché adottata nel corso della prima fase dell'emergenza (regolata dal D.L. n. 6/2020) prevedeva che, nelle zone non soggette a misure di contenimento, le pubbliche amministrazioni avrebbero dovuto continuare ad assicurare in via ordinaria la normale apertura degli uffici pubblici ed il regolare svolgimento di tutte le proprie attività istituzionali. Peraltro tale Direttiva già invitava le amministrazioni a privilegiare forme flessibili di svolgimento della prestazione lavorativa, a evitare forme di aggregazione nonché ad adottare ulteriori misure di cautela.

12 Cfr. direttiva n. 2/2020, punto 3.

Tale direttiva è stata sostituita integralmente dalla direttiva 12 marzo 2020, n. 2 la quale, nel tener conto delle stringenti misure adottate con i D.P.C.M. 9 marzo 2020 e 11 marzo 2020, ha fornito indirizzi operativi alle pubbliche amministrazioni (ex art. 1, D.Lgs. n. 165/2001 e operanti al di fuori dei servizi per le emergenze e dei servizi pubblici essenziali coinvolti nella gestione dell'emergenza epidemiologica in atto), al fine di garantire uniformità e coerenza di comportamenti del datore di lavoro per la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro.

Tale direttiva invita, senza pregiudicare lo svolgimento dell'attività amministrativa da parte degli uffici pubblici rivolta sia all'utenza interna (si pensi al pagamento degli stipendi) sia all'utenza esterna, a ridurre al minimo la presenza dei dipendenti pubblici negli uffici e ad evitare il loro spostamento.

Tale limitazione può avvenire adottando tutte le misure organizzative già sopra analizzate<sup>13</sup> e, nell'eventualità, garantendo la sola presenza del personale dirigenziale per la funzione di coordinamento che esso assicura, oppure evitando gli spostamenti del personale con incarichi ad interim o a scavalco relativi ad uffici collocati in sedi territoriali differenti, individuando un'unica sede per lo svolgimento delle attività di competenza del medesimo personale.

Viene ribadito inoltre l'invito<sup>14</sup> a evitare qualsiasi forma di aggregazione (sospendendo le procedure concorsuali o prevedendo che qualsiasi forma di riunione deve svolgersi in forma telematica) e assicurando, nei casi residuali (quali anche l'utilizzo di spazi comuni o servizi mensa) il necessario distanziamento di sicurezza interpersonale (c.d. *distanza droplet*) o, salvo debite eccezioni, lo svolgimento di missioni.

Allo stesso modo vi è l'invito a rendere i servizi in forma telematica e, nel solo caso in cui non fosse possibile, ad adottare comunque tutte le più opportune misure di sicurezza<sup>15</sup> per lo svolgimento dei servizi in presenza<sup>16</sup>.

La direttiva del Ministro per la Pubblica amministrazione 4 maggio 2020, n. 3, nel confermare il previgente quadro regolativo, contempla la possibilità che le pubbliche amministrazioni rivedano le attività ritenute in-

differibili, ampliando il novero di quelle individuate in prima battuta e quelle da rendere in presenza, anche al fine di assicurare il necessario supporto all'immediata ripresa delle attività produttive, industriali e commerciali prevista dal D.P.C.M. 26 aprile 2020 e dalle successive misure normative (direttiva n. 3/2020, punto 2). A tal fine le pubbliche amministrazioni possono opportunamente rivedere l'assetto organizzativo precedentemente adottato, ferma restando la garanzia di tutte le misure di prevenzione e protezione imposte dalla vigente disciplina e di ogni più opportuna comunicazione e informazione all'utenza e ai dipendenti.

## 8. Il protocollo del 3 aprile 2020 per la sicurezza dei dipendenti pubblici

L'intesa del 3 aprile 2020, recante un protocollo di accordo per la prevenzione e la sicurezza dei dipendenti pubblici in ordine all'emergenza sanitaria da 'Covid-19', prevede una serie di misure organizzativo-gestionali, igienico-sanitarie da adottare negli uffici pubblici per mettere in sicurezza i lavoratori e auspica l'avvio di un confronto con le rappresentanze sindacali per condividere le azioni da intraprendere nel periodo emergenziale e in previsione della ripresa.

Il protocollo del 3 aprile 2020 afferma inoltre che le misure contenute nel protocollo del 14 marzo 2020 (successivamente integrato il 24 aprile 2020), benché riferibili al settore privato, risultano applicabili anche al settore pubblico essendo pienamente in linea con le indicazioni fornite alla PA con la direttiva n. 2/2020.

Tra queste misure occorre fare particolare riferimento a quelle che riguardano gli obblighi di informazione, le modalità d'ingresso in ufficio, le modalità di accesso dei fornitori esterni o terzi, la gestione di una persona sintomatica in ufficio.

## 9. Le singole misure di prevenzione e protezione imposte alle pubbliche amministrazioni

Il protocollo del 3 aprile 2020 prevede, come detto, che le pubbliche amministrazioni promuovano momenti di comunicazione e confronto con le rappresentanze sindacali al fine di condividere informazio-

13 Cfr. paragrafi 5 e 6.

14 Cfr. direttiva n. 2/2020, punti 4, 5 e 6.

15 In larga parte ribadite dal protocollo del 3 aprile 2020.

16 Cfr. direttiva n. 2/2020, punto 7.

ni e azioni volte a contemperare la necessità di tutela del personale e dell'utenza con quella di garantire l'erogazione di servizi pubblici essenziali e indifferibili.

Si ribadisce poi la necessità, già segnalata, di rimodulare l'organizzazione del lavoro e degli uffici che consenta di ridurre al minimo la presenza del personale e dell'utenza (mediante il ricorso a lavoro agile, turnazione o rotazione dei dipendenti, orari di ingresso e uscita scaglionati di dipendenti e utenza, in modo da evitare il più possibile contatti nelle zone comuni)<sup>17</sup>. Ciò significa che ove le capacità organizzative delle pubbliche amministrazioni e la natura della prestazione da erogare lo permettano, anche le attività e i servizi indifferibili debbono essere il più possibile uniformemente resi da remoto. A tal fine, le pubbliche amministrazioni sono invitate a individuare ogni misura utile a consentire la dematerializzazione dei procedimenti (es. la scansione e l'invio della documentazione al personale in modalità agile) e ad avviare appositi percorsi formativi del personale<sup>18</sup>.

In ogni caso, va assicurato il contingentamento dell'accesso agli spazi comuni, mense, aree di attesa, con la previsione di una ventilazione o aerazione continua dei locali stessi, di un tempo ridotto di sosta all'interno di tali spazi e con il mantenimento della distanza di sicurezza di almeno un metro tra le persone che li occupano<sup>19</sup>.

Quando le attività debbono essere svolte dal personale in presenza vanno garantite le più opportune condizioni di salubrità e sicurezza degli ambienti di lavoro, a partire dalla pulizia giornaliera e dalla sanificazione periodica dei locali, degli ambienti, delle postazioni di lavoro e delle aree comuni e di attesa dell'utenza<sup>20</sup>.

Le pubbliche amministrazioni sono tenute inoltre a rendere disponibili nei propri locali, anche non aperti al pubblico, strumenti di facile utilizzo per l'igiene (es. soluzioni idroalcoliche per il lavaggio delle mani, salviette asciugamano monouso)<sup>21</sup>.

Le pubbliche amministrazioni debbono chiaramente esporre presso i propri uffici le informazioni di prevenzione rese note dalle autorità competenti curandone anche la pubblicazione nei propri siti internet istituzionali<sup>22</sup>.

Inoltre, l'erogazione dei servizi al pubblico deve essere svolta con appuntamenti cadenzati in sede, prevedendo che il personale, per adempiere le proprie attività lavorative, sia dotato di adeguati dispositivi di protezione individuale (DPI) normativamente imposti.

In merito ai DPI va ricordato che l'art. 16, D.L. n. 18/2020 ha stabilito che, per contenere il diffondersi del Covid-19, fino al termine dello stato di emergenza, per i lavoratori che nello svolgimento della loro attività sono oggettivamente impossibilitati a mantenere la distanza interpersonale di un metro, sono considerati dispositivi di protezione individuale (ex art. 74, comma 1, D.Lgs. n. 81/2008) le mascherine chirurgiche reperibili in commercio anche se prive del marchio CE e prodotte in deroga alle vigenti norme sull'immissione in commercio (comma 2).

Là dove si verifichi un caso di positività al Covid-19 di un dipendente o di un eventuale cittadino/utente che ha avuto recente accesso agli spazi di un'amministrazione, il protocollo prevede la chiusura della stessa amministrazione per almeno 24 ore ai fini dello svolgimento delle operazioni di pulizia e sanificazione dei locali interessati nonché della loro ventilazione e dell'adozione di tutte le misure prescritte<sup>23</sup>.

Il protocollo pone, infine, l'accento sulla garanzia della riservatezza e della dignità del lavoratore, ma nei soli casi di isolamento momentaneo dovuto al superamento della soglia di temperatura o al pervenire di sintomi astrattamente riconducibili al Covid-19 o di comunicazione di un contagio da Covid-19 avvenuto al di fuori del lavoro<sup>24</sup>, con ciò facendo implicitamente venir meno il diritto alla riservatezza in caso di contagio avvenuto sul luogo di lavoro, nel qual caso prevale l'esigenza di tutela della salute e sicurezza.

17 Cfr. protocollo del 3 aprile 2020, punto 2.

18 Cfr. direttiva n. 3/2020, punto 3.

19 Cfr. protocollo del 3 aprile 2020, punto 7.

20 Cfr. protocollo del 3 aprile 2020, punti 3 e 8.

21 Cfr. direttiva n. 2/2020, punto 7.

22 Cfr. direttiva n. 2/2020, punto 7.

23 Cfr. protocollo del 3 aprile 2020, punto 9, che richiama la circolare del Ministro della Salute 22 febbraio 2020, n. 5443.

24 Cfr. protocollo del 3 aprile 2020, punto 10.

Le pubbliche amministrazioni debbono inoltre continuare a diffondere in tempo reale o comunque con la massima celerità tra i propri dipendenti, anche utilizzando gli strumenti telematici di comunicazione interna (ad esempio, sito internet, intranet, newsletter, messaggistica per telefonia mobile), le informazioni disponibili, con particolare riferimento alle misure di protezione personale verificandone costantemente gli aggiornamenti<sup>25</sup>.

## 10. Il controverso obbligo di aggiornamento della valutazione dei rischi

Uno dei primi problemi emersi a seguito della pandemia è stato quello relativo all'obbligo o meno di aggiornamento della valutazione dei rischi (Pascucci 2019; 2020), la quale, come prevede l'art. 29, comma 3, D.Lgs. n. 81/2008, "deve essere immediatamente rielaborata, nel rispetto delle modalità" di cui all'art. 28, commi 1 e 2, "in occasione di modifiche del processo produttivo o della organizzazione del lavoro significative ai fini della salute e sicurezza dei lavoratori, o in relazione al grado di evoluzione della tecnica, della prevenzione o della protezione o a seguito di infortuni significativi o quando i risultati della sorveglianza sanitaria ne evidenzino la necessità", con il conseguente aggiornamento delle misure di prevenzione.

Una valutazione dei rischi che il D.Lgs. n. 81/2008 definisce, coerentemente con il principio contenuto nella direttiva quadro n. 89/391/CEE, come la "valutazione globale e documentata di tutti i rischi per la salute e sicurezza dei lavoratori presenti nell'ambito dell'organizzazione in cui essi prestano la propria attività, finalizzata ad individuare le adeguate misure di prevenzione e di protezione e ad elaborare il programma delle misure atte a garantire il miglioramento nel tempo dei livelli di salute e sicurezza" (art. 2, lett. q); art. 28). Alla luce di tali previsioni, ci si è dunque chiesti se il rischio di contagio da coronavirus debba essere preso in considerazione dal datore di lavoro aggiornando la valutazione dei rischi già effettuata e il relativo documento. La dottrina si è immediatamente divisa in due filoni.

Da un lato, si è ritenuto che il rischio da esposizione a coronavirus non sia un rischio specifico o professionale e, dunque, salvi specifici settori, non debba essere preso in considerazione in quanto rischio ge-

nerico all'interno della valutazione dei rischi (Maresca 2020; Pelusi 2019; Lazzari 2020).

Dall'altro lato, si è sostenuto con varie argomentazioni che il rischio da esposizione al Covid-19 divenga in qualche modo un rischio professionale, aggravandosi nell'ambito dei contesti lavorativi, e, dunque, debba essere valutato (Natullo 2020; Carinci 2020; Guariniello 2020; Giubboni 2020; Calafiore 2020, Dovere 2020). In particolare, la tesi che ha optato per l'idea che si debba aggiornare la valutazione dei rischi ha fatto leva sul fatto che la legge impone di valutare "tutti" i rischi (de Falco 2020). In realtà, il legislatore, e prima ancora la direttiva quadro n. 89/391/CEE, hanno chiaramente indicato che deve trattarsi di "tutti" i rischi professionali, ossia presenti nell'ambito dell'organizzazione in cui operano i lavoratori, vale a dire i rischi specifici che sono connessi al contesto strutturale, strumentale, procedurale e di regole che il datore di lavoro ha concepito e messo in atto per il perseguimento delle proprie finalità produttive.

Tanto è vero che, in base all'art. 29, comma 3, D.Lgs. n. 81/2008, l'aggiornamento della valutazione dei rischi, e conseguentemente delle misure di prevenzione, riguarda sempre l'organizzazione intesa nel senso evocato: in primo luogo quando il datore di lavoro abbia apportato modifiche al processo produttivo o all'organizzazione del lavoro, le quali possano riverberare effetti non irrilevanti sulla salute e sulla sicurezza dei lavoratori; oppure quando l'evoluzione della tecnica, della prevenzione o della protezione faccia emergere l'obsolescenza dell'analisi dell'organizzazione e dei processi di lavoro effettuata all'atto della valutazione dei rischi e/o dell'apparato preventivo che ne è scaturito; o, ancora, quando alcuni chiari segnali – il verificarsi di significativi infortuni o i risultati della sorveglianza sanitaria – evidenzino o un'inadeguata valutazione dei rischi presenti nell'organizzazione del lavoro o l'insufficienza del sistema di prevenzione aziendale organizzato dal datore di lavoro.

Lo stesso adeguamento dell'organizzazione lavorativa alle misure anti-contagio dettate dal Governo non può essere considerato una modifica organizzativa che imponga la valutazione del rischio ex art. 29, comma 3, D.Lgs. n. 81/2008. Essa può senz'altro comportare una modifica dell'assetto dei rischi pre-

25 Cfr. direttiva n. 3/2020, punto 4.

senti nell'organizzazione (i quali potranno accrescersi o diminuire) e ciò impone una nuova valutazione degli stessi. Ma si tratta di questione, ancora una volta, da tenere ben distinta sia logicamente sia normativamente dalla valutazione del rischio da contagio da coronavirus.

Ciò anche perché le modifiche che il datore di lavoro apporta alla propria organizzazione in esito alle indicazioni della pubblica autorità non sono frutto di una sua libera determinazione, ma sono condizionate da queste ultime. Anche sotto tale profilo esse si distinguono dalla valutazione del rischio, in quanto essa è normalmente rimessa al potere organizzativo, decisionale e di spesa del datore di lavoro<sup>26</sup>.

## 11. La natura del rischio da contagio da Covid-19

È evidente che, manifestandosi attraverso il contatto tra le persone, il rischio biologico derivante dall'esposizione al coronavirus si insinua nelle organizzazioni lavorative in cui sono presenti persone che lavorano. Ma è indubbio che – fatte salve alcune specifiche attività lavorative, come quelle che si svolgono nei servizi sanitari e ospedalieri – negli altri casi, lungi dal tramutarsi in un rischio specifico professionale, si tratta di un rischio generico che non nasce dall'organizzazione lavorativa o che necessariamente si manifesta in tale organizzazione, ma che semmai 'approfitta' dell'organizzazione e del complesso sistema di relazioni personali su cui essa si regge per manifestarsi e diffondersi, provenendo dall'esterno dell'organizzazione medesima: è il caso del lavoratore che si contagi in un ambiente esterno all'azienda e, andandovi a lavorare, vi introduca il virus.

A molti è parso eccessivo giungere alla paradossale conseguenza per cui qualunque fatto 'esterno' che si rifletta sull'azienda (si pensi al rischio di contrarre l'influenza) divenga un rischio professionale.

E ciò anche sulla base del fatto che la normativa prevenzionistica di cui al D.Lgs. n. 81/2008, che ha natura penale ed è soggetta a stretta interpretazione, non può consentire che qualunque rischio che si interfacci con l'organizzazione sia un rischio dell'organizzazione lavorativa.

Per contro si fa appello alla questione dei c.d. rischi esogeni (es. ove l'impresa invii un proprio lavoratore in

un paese estero con alto rischio derivante da atti terroristici o da contagio perché è in corso un'epidemia, cfr. Angelini e Lazzari 2019). Senonché, in tali casi, a differenza del Covid-19, il manifestarsi del rischio dipende comunque da una scelta discrezionale del datore di lavoro (l'invio del lavoratore all'estero), e dunque esso è connesso all'organizzazione lavorativa apprestata dal datore di lavoro, il quale, perciò, deve valutare quei rischi e, ove non possa evitarli, mettere in atto tutte le misure per contrastarli e ridurli (Pascucci 2019, 101).

Il rischio da esposizione al Covid-19, in quanto rischio pandemico, non grava su di una o più organizzazioni pubbliche o private, ma sul mondo intero, a qualunque latitudine e a prescindere da ciò che si fa e da dove si è. Né è detto che nel luogo di lavoro sia presente un rischio superiore rispetto all'ambiente esterno, potendo il lavoratore essere più al sicuro al lavoro ove si adottino adeguate misure precauzionali. In altri termini, qualunque modalità organizzativa si adotti, il rischio da esposizione al coronavirus, più o meno intenso, esiste sempre, in quanto immanente nel mondo, finché non si trovino cure o vaccini.

Per questo si è ritenuto che, di fronte a un rischio pandemico di tale natura, sia stata l'autorità pubblica (disponendo istituzionalmente di strumenti, competenze scientifiche e poteri) ad aver considerato il contrasto al coronavirus un problema di salute pubblica ponendo in essere tanto una valutazione del rischio a monte quanto già l'indicazione delle misure anti-contagio a valle (Pascucci 2019, 102). Ciò in ragione del fatto che l'eventuale valutazione da parte di ogni singolo datore di lavoro (che, pur potendosi avvalere del medico competente non avrebbe comunque avuto a disposizione le elevate competenze scientifiche necessarie per valutare adeguatamente un rischio di tal genere e tutte le sue conseguenze) avrebbe rischiato di far emergere misure di prevenzione o non adeguate o, addirittura, diverse da azienda ad azienda: il che, di fronte a un rischio senza confini, che non si limita a produrre i propri effetti nei soli contesti lavorativi, avrebbe potuto generare preoccupanti ripercussioni sul contesto generale (Pascucci 2019, 103).

L'organizzazione, pur non essendo la vera e propria 'fonte' del rischio, diviene comunque, seppur involontariamente e incolpevolmente, uno straordinario vei-

26 Da individuarsi ex art. 2, comma 1, lett. b), D.Lgs. n. 81/2008.

colo per la diffusione del virus stante la concentrazione e la contiguità delle persone che vi operano.

Pertanto, quello che costituisce un gravissimo problema di 'salute pubblica' per tutta la popolazione nei fatti diviene anche un problema di salute sul lavoro, giacché la stessa presenza nel luogo di lavoro – come d'altronde accade in qualunque altro ambito in cui si trovino insieme più individui (scuole, mezzi di trasporto, teatri ecc.) – rappresenta una delle possibili cause di contagio.

Del resto, i protocolli del 14 marzo e del 24 aprile 2020, adottati nel settore privato, hanno affermato che il Covid-19 "rappresenta un rischio biologico generico, per il quale occorre adottare misure uguali per tutta la popolazione". Una definizione che emerge comunque in un atto sussunto in provvedimenti aventi forza di legge con ciò che ne consegue quanto alla sua natura ed efficacia.

## 12. La valutazione del rischio 'specifico' da esposizione a Covid-19

Il fatto che il rischio da contagio da Covid-19 possa essere considerato in linea generale un rischio generico non esclude che quel rischio biologico sia specifico – e quindi soggetto a valutazione – nelle attività (come quelle sanitarie) in cui emergono i rischi biologici del Titolo X, D.Lgs. n. 81/2008 e in cui i citati protocolli generali non si applicano. Alle attività medico-sanitarie, invero, trova applicazione lo specifico protocollo del 25 marzo 2020 per la prevenzione e sicurezza dei lavoratori della sanità (Cassar 2020, 81).

Il rischio biologico da Covid-19 stando alla definizione dell'art. 268, comma 1, lett. d), D.Lgs. n. 81/2008, parrebbe doversi annoverare tra gli agenti biologici del 'gruppo 4', trattandosi di un agente biologico che può provocare malattie gravi in soggetti umani e costituisce un serio rischio per i lavoratori e può presentare un elevato rischio di propagazione nella comunità, non essendo disponibili, di norma, efficaci misure profilattiche o terapeutiche. Infatti, nell'Allegato XLVI, D.Lgs. n. 81/2008, la famiglia di tale virus ('coronaviridae') è classificata nel gruppo 2, il quale si riferisce agli agenti biologici che possono causare malattie in soggetti

umani e costituire un rischio per i lavoratori, essendo poco probabile che si propaghino nella comunità ed essendo di norma disponibili efficaci misure profilattiche o terapeutiche. Tutte caratteristiche che allo stato non paiono attagliarsi al Covid-19.

La specifica disciplina dell'esposizione ad agenti biologici prevista dal Titolo X, D.Lgs. n. 81/2008 (artt. 266-286) si riferisce "a tutte le attività lavorative nelle quali vi è rischio di esposizione ad agenti biologici" (art. 266, comma 1): o in quanto il datore di lavoro deliberatamente "intenda esercitare attività che comportano uso di agenti biologici", derivandone specifici obblighi di comunicazione ex art. 269, comma 1, o di autorizzazione ex art. 270, comma 1; o in quanto, pur non avendo "la deliberata intenzione di operare con agenti biologici" (art. 271, comma 4), il datore di lavoro organizzi attività lavorative che, per la loro modalità di esercizio, possono implicare il rischio di esposizione dei lavoratori a tali agenti, come tutte le attività elencate a titolo esemplificativo nell'Allegato XLIV, D.Lgs. n. 81/2008, o attività in cui il rischio biologico sia intimamente connesso all'uso di certi strumenti o a certe modalità della lavorazione. Tra queste attività rientrano espressamente (per quel che potrebbe interessare la PA) attività svolte nei servizi sanitari, comprese le unità di isolamento e *post mortem*, nei laboratori clinici, veterinari e diagnostici, esclusi i laboratori di diagnosi microbiologica, negli impianti di smaltimento rifiuti e di raccolta di rifiuti speciali, potenzialmente infetti e negli impianti per la depurazione delle acque di scarico.

## 13. L'aggiornamento del DVR negli altri settori e le indicazioni della direttiva n. 3/2020

Vi sono state divergenze istituzionali sull'obbligo di aggiornare la valutazione dei rischi tra chi<sup>27</sup> l'ha escluso nelle attività non 'sanitarie' per la natura generica del rischio, e chi (il Ministro per la Pubblica amministrazione) sollecita a integrare il documento per la valutazione dei rischi (DVR) parlando di rischio specifico, non distinguendo neppure tra pubbliche amministrazioni sanitarie e non.

27 Cfr., ad es., Regione Veneto, *Nuovo coronavirus (SARS-CoV-2). Indicazioni operative per la tutela della salute negli ambienti di lavoro non sanitari. Versione 05 del 12.03.2020*, [www.regione.veneto.it](http://www.regione.veneto.it); INL, Nota n. 89/2020 del 13.3.2020; Confindustria, *Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro* del 14 marzo 2020. Nota illustrativa, 16 marzo 2020.

La direttiva n. 3/2020 afferma, infatti, che le pubbliche amministrazioni, “in relazione al rischio specifico ed anche sulla base dell’integrazione al documento di valutazione dei rischi”, identificano misure organizzative, di prevenzione e protezione adeguate al rischio di esposizione a SARS-COV-2, nell’ottica sia della tutela della salute dei lavoratori sia del rischio di aggregazione per la popolazione, coerentemente con i contenuti del documento tecnico elaborato dall’Inail il 9 aprile 2020<sup>28</sup>.

Tale prospettiva, alla luce di tutto quanto sopra evidenziato appare discutibile: sia per la definizione del rischio da contagio da Covid-19 quale rischio specifico, anche al di fuori degli ambienti sanitari; sia per l’imposizione dell’aggiornamento della valutazione dei rischi in assenza di una chiara previsione legislativa in tale senso; sia, anche, per il riferimento operato al documento elaborato dall’Inail, il quale in tal modo diviene fonte di veri e propri obblighi, anche penalmente sanzionati, e non di una libera scelta da parte del datore di lavoro.

È evidente che a seguito di tale indicazione la valutazione del rischio deve essere effettuata dal datore di lavoro pubblico con le modalità ivi indicate.

#### **14. L’apparato sanzionatorio connesso alla violazione delle misure anti-contagio, la tutela antinfortunistica e le responsabilità datoriali**

Alla violazione delle misure di contenimento sopra richiamate dovrebbero applicarsi le sanzioni amministrative previste dall’art. 4, comma 1, D.L. n. 19/2020, vale a dire il pagamento di una somma da 400 a 1.000 euro<sup>29</sup>. L’importo massimo di 3.000 euro è stato così ridotto in sede di conversione del D.L. n. 19/2020 ad opera della L. n. 35/2020. Sanzioni che hanno dato luogo a una serie di dubbi tanto in merito alla loro efficacia deterrente, quanto in relazione al rispetto del principio di tassatività (Pascucci 2020). Le misure precauzionali dettate dal legislatore dell’emergenza, invece, non paiono soggette in linea di principio all’apparato sanzionatorio di cui al D.Lgs. n. 81/2008 in quanto contemplate da un sistema speciale di contrasto alla pan-

demia. Peraltro, si discute se l’incipit dell’art. 4, comma 1, D.L. n. 19/2020 – “salvo che il fatto costituisca reato” – comporti l’applicazione, stante il fatto che le violazioni di molti obblighi di cui al D.Lgs. n. 81/2008 integrano reati contravvenzionali, delle relative sanzioni penali in luogo di quelle amministrative (Natullo 2020, 16). Stanti i generali principi di tassatività, specificità e stretta interpretazione delle fattispecie di reato e la ratio alla base della norma sanzionatoria dettata dal legislatore dell’emergenza, la prevalenza delle sanzioni penali del D.Lgs. n. 81/2008 potrebbe postularsi purché tuttavia le misure di contenimento coincidano perfettamente con i precetti penalmente sanzionati del D.Lgs. n. 81/2008. La sostanza del problema non muta neppure alla luce dell’incipit dell’art. 2, comma 1, D.L. n. 33/2020 – “salvo che il fatto costituisca reato diverso dall’art. 650 c.p.” – poiché tutti i reati di cui al D.Lgs. n. 81/2008 sono *diversi* da quello previsto dall’art. 650 c.p.

Nel caso di mancato utilizzo dei DPI di cui all’art. 16, D.L. n. 18/2019 (le mascherine) sono invece certamente applicabili le sanzioni del D.Lgs. n. 81/2008 in virtù dell’esplicito richiamo al suo art. 74, comma 1.

L’attuazione di tutte le misure di contenimento – comprese quelle che riguardano i contesti lavorativi – è assoggettata a uno speciale controllo statale che fa capo ai Prefetti, che hanno la competenza esclusiva a irrogare le sanzioni amministrative per la violazione di dette misure (fatta salva l’ipotesi relativa ai DPI).

L’art. 4, comma 9, D.L. n. 19/2020 prevede che il Prefetto si avvalga del personale delle Forze di polizia ed eventualmente delle Forze armate per svolgere la vigilanza, pur essendo discutibile che soggetti preposti alla gestione dell’ordine pubblico possano svolgere adeguatamente tale compito (Pascucci 2020). A ciò ha ovviato la L. n. 35/2020 che, nel convertire il D.L. n. 19/2020, ha incluso tra i soggetti deputati alla vigilanza anche il personale ispettivo di ASL e ispettorato nazionale del lavoro (INL)<sup>30</sup>.

In caso di contagio di un lavoratore valgono i principi generali in tema di responsabilità civile e penale. Pertanto, ove il datore di lavoro non rispetti le misu-

28 Denominato *Ipotesi di rimodulazione delle misure di contenimento del contagio da SARS-CoV-2 nei luoghi di lavoro e strategie di prevenzione*.

29 L’importo massimo di 3.000 euro è stato così ridotto in sede di conversione del D.L. n. 19/2020 ad opera della L. n. 35/2020.

30 Evidenziando un difetto di coordinamento tra le norme in materia, l’art. 10, D.P.C.M. 17 maggio 2020, coinvolge l’INL ma non le ASL.

re dei protocolli anti-contagio e da tale violazione discenda causalmente la malattia o la morte del lavoratore, il datore di lavoro ne risponderà ex art. 2087 c.c. sul piano civile ed ex artt. 589 e 590 c.p. sul piano penale. Tuttavia, la prova relativa al nesso causale<sup>31</sup> rispetto a un *virus* che può essere contratto nel luogo di lavoro ma anche altrove rischia di essere *diabolica*. Né, salve eccezioni, sembra si possa ricorrere a presunzioni, quali, ad esempio, la diffusione del virus in azienda per la presenza di colleghi, clienti o fornitori contagiati (anche tenendo presente che, almeno in campo penale, la prova deve essere raggiunta oltre ogni ragionevole dubbio). Nei casi accertati di infezione da coronavirus in occasione di lavoro opera la copertura assicurativa contro gli infortuni sul lavoro. L'art. 42, comma 2, D.L. n. 18/2020 ha parificato, sulla

scorta di una giurisprudenza consolidata, la c.d. causa virulenta alla causa violenta di infortunio (La Peccerella 2020; Giubboni 2020). Le circolari Inail 3 aprile 2020, n. 13 e 20 maggio 2020, n. 22 sono intervenute sul punto facendo ampio ricorso a una presunzione semplice di origine professionale per un'ampia serie di figure (operatori sanitari, ma anche lavoratori che operano in front-office, alla cassa ecc.). Secondo tali circolari, la prova dell'infortunio in occasione di lavoro può essere raggiunta anche in altri casi sulla base di indizi "gravi, precisi e concordanti" o attraverso un accertamento medico-legale che faccia leva sui seguenti elementi: "epidemiologico, clinico, anamnestico e circostanziale". Se tali elementi indiziari valgono ai fini della copertura assicurativa, va però escluso che possano da soli fondare responsabilità civili o penali<sup>32</sup>.

## Bibliografia

- Albi P. (2008), Adempimento dell'obbligo di sicurezza e tutela della persona – art. 2087 cod. civ., in *Il Codice Civile. Commentario*, Milano, Giuffrè, pp.XV-365
- Angelini L. (2020), Rappresentanza e partecipazione nel diritto della salute e sicurezza dei lavoratori in Italia, *Diritto della sicurezza sul lavoro*, n.1, pp.96-116
- Angelini L. (2013), *La sicurezza del lavoro nell'ordinamento europeo*, I Working Papers di Olympus n.29, Urbino, Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi Carlo Bo
- Angelini L., Lazzari C. (2019), La sicurezza sul lavoro nelle attività svolte all'estero, *Diritto della sicurezza sul lavoro*, n.2, pp.73-97
- Bianchi D'Urso F. (1980), *Profili giuridici della sicurezza nei luoghi di lavoro*, Napoli, Jovene
- Bini S. (2020), Lo smart working al tempo del coronavirus. Brevi osservazioni, in stato di emergenza, *Giustiziacivile.com*, n.3, 17 marzo <<https://bit.ly/2BTwokL>>
- Cairolì S. (2020), L'incentivo del lavoro agile nelle misure emergenziali di contrasto al COVID-19: prime osservazioni, *Giustiziacivile.com*, n.3, 18 marzo <<https://bit.ly/2BIQlek>>
- Calafiore D. (2020), La sicurezza nei luoghi di lavoro tra disciplina dell'emergenza da Covid 19 e disciplina ordinaria, *Giustiziacivile.com*, n.4, 20 aprile <<https://bit.ly/2BS00Ea>>
- Carinci M.T. (2020), *Back to work al tempo del Coronavirus e obbligo di sicurezza del datore di lavoro. I test sierologici rapidi*, Working Paper Adapt n.3, Modena, Adapt University Press
- Cassar S. (2020), Prime osservazioni in ordine ai protocolli di sicurezza anti-contagio, in Pileggi A. (a cura di), *Il diritto del lavoro dell'emergenza epidemiologica*, Roma, LPO, pp.75-84
- de Falco G. (2020), La normativa in tema di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro a confronto con l'emergenza epidemiologica da covid-19, *Giustiziansieme.it, Diritto dell'emergenza Covid-19*, n.1025 <<https://bit.ly/3fdsNN1>>
- Delogu A. (2017), Obblighi di sicurezza: tutela contro gli infortuni e le malattie professionali nel lavoro agile, in Gruppo giovani giuslavoristi Sapienza (GggS) (a cura di), *Il lavoro agile nella disciplina legale, collettiva ed individuale – Stato dell'arte e proposte interpretative di un gruppo di giovani studiosi*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" Collective volums n.6, Catania, Centre for the Study of European Labour Law "Massimo D'Antona", pp.108-124 <<https://bit.ly/2ZQ6qXv>>

31 Cfr. di recente Cass. civ., sez. lav., 11 febbraio 2020, n. 3282, [www.olympus.unirb.it](http://www.olympus.unirb.it); Cass. civ., sez. lav., 6 novembre 2019, n. 28516, *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2020, con nota di Delogu, in corso di pubblicazione.

32 Come ha chiarito anche l'Inail dapprima con il comunicato del 15 maggio 2020 e successivamente con la circolare n. 22/2020.

- Dovere S. (2020), La sicurezza dei lavoratori in vista della fase 2 dell'emergenza da Covid-19, *Giustiziainsieme.it, Diritto dell'emergenza Covid-19*, n.1062 <<https://bit.ly/2W3gFqa>>
- Giubboni S. (2020), Covid-19: obblighi di sicurezza, tutele previdenziali, profili riparatori, WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT n.417, Catania, Centre for the Study of European Labour Law "Massimo D'Antona" <<https://bit.ly/38DZmRI>>
- Guariniello R. (2020), *La sicurezza sul lavoro al tempo del coronavirus, e-book*, Milano, Wolters Kluwer
- La Peccerella L. (2020), Infezione da coronavirus e tutela contro gli infortuni e le malattie professionali, *Diritto della sicurezza sul lavoro*, n.1, pp.1-5
- Lazzari C. (2020), Per un (più) moderno diritto della salute e della sicurezza sul lavoro: primi spunti di riflessione a partire dall'emergenza da Covid-19, *Diritto della sicurezza sul lavoro*, n.1, I, pp.136-149
- Marazza M., Scarpelli F., Sordi P. (2020), I giuslavoristi di fronte all'emergenza covid-19, Editoriale, *Giustiziacivile.com*, n.3, 17 marzo <<https://bit.ly/2ZdNaE0>>
- Marazza M. (2020), L'art. 2087 c.c. nella pandemia (COVID-19), *Rivista italiana di diritto del lavoro*, n.2, in corso di pubblicazione
- Maresca A. (2020), *Webinar COVID-19 - Relazione Prof. Arturo Maresca - 11 marzo 2020* Commissione di Certificazione, Università degli Studi Roma Tre <<https://bit.ly/2W0Q9xx>>
- Natullo G. (2020), Covid-19 e sicurezza sul lavoro: nuovi rischi, vecchie regole?, WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT n.413, Catania, Centre for the Study of European Labour Law "Massimo D'Antona" <<https://bit.ly/2DqIOCn>>
- Natullo G. (2014), *Il quadro normativo dal Codice civile al Codice della sicurezza sul lavoro. Dalla Massima sicurezza (astrattamente) possibile alla Massima sicurezza ragionevolmente (concretamente) applicata?*, I Working Papers di Olympus n.39, Urbino, Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi Carlo Bo
- Natullo G. (2012), "Nuovi" contenuti della contrattazione collettiva, organizzazione del lavoro e tutela della salute e sicurezza dei lavoratori, I Working Papers di Olympus n.5, Urbino, Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi Carlo Bo
- Pascucci P. (2020), Ancora su coronavirus e sicurezza sul lavoro: novità e conferme nello *ius superveniens* del d.P.C.M. 22 marzo 2020 e soprattutto del d.l. n. 19/2020, *Diritto della sicurezza sul lavoro*, n.1, pp.117-135
- Pascucci P. (2019), Coronavirus e sicurezza sul lavoro, tra "raccomandazioni" e protocolli. Verso una nuova dimensione del sistema di prevenzione aziendale, *Diritto della sicurezza sul lavoro*, n.2, pp.98-121
- Pelusi L.M. (2019), Tutela della salute dei lavoratori e COVID-19: una prima lettura critica degli obblighi datoriali, *Diritto della sicurezza sul lavoro*, n.2, pp.122-137
- Peruzzi M. (2017), Sicurezza e agilità: quale tutela per lo *smart worker*?, *Diritto della sicurezza sul lavoro*, n.1, pp.1-29
- Senatori I. (2020), Attivazione del lavoro agile e poteri datoriali nella decretazione emergenziale, *Giustiziacivile.com*, n. 3, 24 marzo <<https://bit.ly/31YaHuA>>
- Smuraglia C. (1974), *La sicurezza del lavoro e la sua tutela penale*, Milano, Giuffrè

## Paolo Pascucci

paolo.pascucci@uniurb.it

Paolo Pascucci è professore ordinario di Diritto del lavoro all'Università degli Studi di Urbino Carlo Bo. Ricopre l'incarico di presidente della Commissione tecnico-scientifica di 'Olympus', Osservatorio della legislazione e giurisprudenza sulla sicurezza sul lavoro e di direttore della rivista *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*. Fra le pubblicazioni monografiche recenti si segnalano: *La tutela della salute e della sicurezza sul lavoro. Il Titolo I del d.lgs. n. 81/2008 dopo il Jobs Act*, Aras edizioni (2017); *Giusta retribuzione e contratti di lavoro: verso un salario minimo legale?*, Franco Angeli (2018).

## Angelo Delogu

angelo.delogu@uniurb.it

Angelo Delogu è assegnista di ricerca in Diritto del lavoro presso l'Università degli Studi di Urbino Carlo Bo e avvocato. Ricopre l'incarico di caporedattore dell'Osservatorio 'Olympus', sulla legislazione e giurisprudenza sulla sicurezza sul lavoro. Fra le pubblicazioni recenti si segnalano: Tutela della professionalità e mobilità del lavoratore in azienda dopo il Jobs Act, Alpa G., Bellomo S. (a cura di), *Giuseppe Santoro-Passerelli. Giurista della contemporaneità*, Liber Amicorum Tomo I/II (Giappichelli, 2018); Salute e sicurezza sul lavoro (Voce), in *Digesto Discipline Privatistiche-Sezione Commerciale*, UTET (2017).

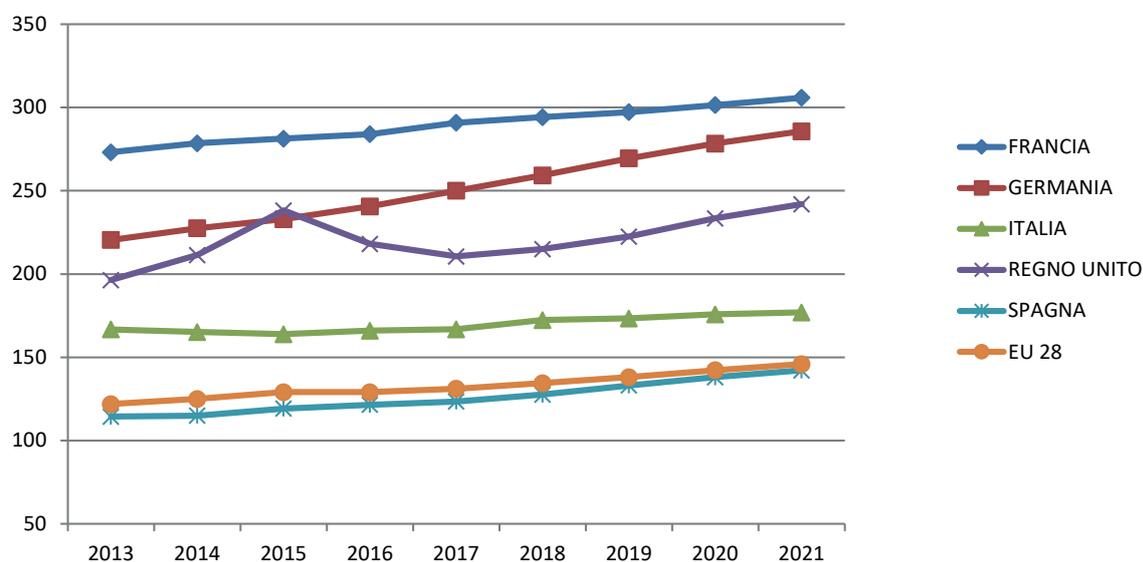
# Uno sguardo sulla Pubblica amministrazione

a cura di Michela Giovannelli e Davide Nugnes

DOI: 10.1485/2532-8549-202001-8

Analizzare seppur brevemente le condizioni in cui versa la Pubblica amministrazione appare essenziale per comprendere la natura degli *input*, valorizzare al massimo gli *output* e raggiungere l'*outcome* del *Public value*. Quanto spende lo Stato italiano per mantenere i dipendenti pubblici? I dipendenti pubblici sono troppi? Qual è la performance della Pubblica amministrazione nella percezione di cittadini e imprese? Rispondere a queste domande ci darà modo di capire se gli investimenti dello Stato italiano nella Pubblica amministrazione risultano adeguati al perseguimento degli obiettivi, se gli output e soprattutto gli outcome sono all'altezza delle aspettative dei destinatari dei servizi pubblici e se le risorse vengono utilizzate in modo efficace ed efficiente. L'Italia nel 2018 ha speso 172,36 miliardi di euro, il 10% del PIL, per pagare i dipendenti pubblici. Il costo delle pubbliche amministrazioni è assai più elevato, se si considerano le spese per consumi intermedi<sup>1</sup>, vale a dire l'insieme dei beni e dei servizi che vengono utilizzati come input nel processo di produzione, che ammontano a 143,86 miliardi di euro. Secondo la *vulgata*, la Pubblica amministrazione italiana si colloca tra le più costose d'Europa. In realtà, dal confronto con i principali Paesi europei, emerge che la spesa per i redditi dei dipendenti pubblici nel 2018, registra un livello assai più contenuto rispetto alla Germania (-50,4%), Gran Bretagna (-24,7%) e Francia (-70,7%) e più elevato solo rispetto alla Spagna (+25,9%) e alla media UE (+21,97%). Il grafico 1 mostra, inoltre, che l'Italia ha registrato, nel periodo 2013-2018, l'incremento retributivo più basso, pari al 3,35% contro il 7,71% della Francia, il 17,60% della Germania, il 9,50% della Gran Bretagna, l'11,54% della Spagna e il 10,27%

**Grafico 1**  
Spesa redditi lavoro PA nei Paesi UE



Fonte: Conto annuale 2019 – Dati Ragioneria generale dello Stato (IGOP) su anno 2017

Si ringraziano il Prof. Lorenzo Saltari e il Prof. Alessandro Natalini per gli spunti di riflessione, le sollecitazioni critiche e i preziosi suggerimenti.

1 Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2017), I consumi intermedi delle amministrazioni pubbliche, *Focus tematico*, n.3, 20 marzo <<https://bit.ly/3fXiywn>>.

**Tabella 1**  
**Spesa redditi lavoro PA nei Paesi UE in rapporto al PIL. Val %**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Francia</b>	12,70	12,80	12,80	12,80	12,80	12,70	12,70	12,70	12,70
<b>Germania</b>	7,60	7,60	7,70	7,80	7,90	8,00	8,30	8,50	8,60
<b>Italia</b>	10,20	10,10	9,90	9,90	9,80	10,00	10,10	10,20	10,20
<b>Regno Unito</b>	9,10	9,10	9,00	9,10	9,30	9,40	9,60	9,90	10,10
<b>Spagna</b>	11,20	11,20	11,10	10,90	10,80	10,90	11,20	11,40	11,60
<b>Eu 28</b>	9,90	10,00	10,01	9,90	9,90	10,00	10,10	10,30	10,50

Fonte: Conto annuale 2019 – Dati Ragioneria generale dello Stato (IGOP) su anno 2017

della media UE. Se consideriamo il periodo 2013-2017, la variazione percentuale è prossima allo zero. Analizzando la spesa per redditi da lavoro dipendente delle pubbliche amministrazioni in relazione al PIL, il dato italiano si mostra in linea con la media UE, con un rapporto in diminuzione dal 2013 al 2017 e un valore del 2018 inferiore dello 0,2% rispetto al 2013. L'analisi della serie storica sul numero dei dipendenti mostra una progressiva riduzione dal 2008 al 2017. A titolo esemplificativo, il comparto Ministeri nel decennio considerato ha perso 33.683 addetti, corrispondenti al 18,4% di quelli in attività alla fine del 2008. La Presidenza del Consiglio dei Ministri (di seguito PCM) presenta sull'intero decennio una riduzione di personale del 13,8%, pari a una perdita di 334 unità. Il rapporto tra il numero dei dipendenti pubblici italiani e la popolazione residente è il più basso tra i Paesi considerati, attestandosi nel 2018 al 5,50% contro l'8,40% della Francia, il 5,80% della Germania, il 7,80% della Gran Bretagna e il 6,70% della Spagna. Tale rapporto, nel periodo 2013-2018 è sostanzialmente stabile in tutti i Paesi esaminati. Dal confronto con gli altri Paesi europei riguardo sia al numero dei dipendenti pubblici che alla spesa per redditi del pubblico impiego emerge, quindi, che l'Italia è sostanzialmente in linea con essi. Analizzando i dati della crescita economica ci si accorge, senza grosse sorprese per la verità, che l'Italia è fanalino di coda tra i Paesi considerati (tabella 3). Il grafico 2 che segue mostra come il nostro Paese non sia ancora riuscito a tornare ai livelli di PIL del 2006, segnando un ritardo notevole sia in termini di crescita, molto prossima alla stagnazione, sia in termini di valore del PIL. Se non si può affermare che l'inefficienza della Pubblica amministrazione sia la sola causa della stagnazione italiana, è però senz'altro vero che un'amministrazione capace di creare valore per cittadini e imprese potrebbe avere un ruolo determinante nella ripartenza del Paese. Sul fronte della *customer satisfaction*, l'indice europeo della qualità di governo (EQI) ci restituisce un quadro non proprio edificante. L'Italia, anche qui, è agli ultimi posti. Segno evidente che i cittadini italiani non sono affatto soddisfatti della propria burocrazia. Sul versante delle imprese la situazione non è affatto migliore. Dal rapporto annuale della Banca mondiale *Doing business* emergono alcuni dati interessanti. L'Italia nel 2020 occupa il 58° posto su 190 Paesi, in calo di sette posizioni rispetto all'anno precedente e di ben dodici rispetto al 2018. Davanti a noi non solo Paesi come il Regno Unito, la Francia, la Germania e la Spagna, ma anche l'Estonia, la Turchia, il Portogallo, il Rwanda, la Serbia, l'Armenia, la Croazia e il Marocco. Il nostro Paese può vantare buone performance in aree come *starting a business* e *trading across borders*, ma pessime in altre, in particolare *getting credit* e *paying taxes*. Inoltre, il rapporto sub-nazionale, che effettua una *cross examination* tra varie città del nostro Paese<sup>2</sup> evidenzia che diverse amministrazioni

2 I dati sono stati estrapolati dal report World Bank (2019), *Doing Business in the European Union 2020. Greece, Ireland and Italy*, Washington (DC), World Bank <<https://bit.ly/3g88iCq>>, nel quale oltre a Roma vengono esaminate le città di Torino, Milano, Padova, Genova, Bologna, Firenze, Ancona, Napoli, Bari, Reggio-Calabria, Palermo, Cagliari con riferimento a cinque aree amministrative tra le dieci aree di riferimento, ovvero: *starting a business*, *dealing with construction permits*, *getting electricity*, *registering a property*, *enforcing contracts*.

**Tabella 2**  
**Andamento del numero di dipendenti pubblici 2008-2017**

	Valori assoluti										
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
Scuola	1.129.863	1.074.772	1.043.284	1.015.589	1.013.171	1.027.863	1.038.606	1.085.082	1.106.180	1.124.471	
Ist. form. art. mus. e coreut.	9.008	8.796	9.209	9.081	9.174	9.153	9.362	9.174	9.229	9.221	
Ministeri	183.414	179.318	174.427	167.541	163.232	161.401	157.808	153.149	150.291	149.731	
Presidenza consiglio ministri	2.425	2.344	2.521	2.438	2.347	2.272	2.209	2.128	2.100	2.091	
Agenzie fiscali	55.238	54.405	53.674	54.468	53.412	52.529	52.570	51.228	50.860	49.693	
Vigili del fuoco	31.982	31.695	31.586	32.608	31.732	32.231	33.139	33.572	33.908	34.594	
Corpi di polizia	330.816	328.786	324.071	324.086	320.404	316.717	313.987	312.132	308.765	305.928	
Forze armate	191.940	196.802	194.608	193.328	187.324	185.325	187.388	181.523	178.639	176.860	
Magistratura	10.410	10.486	10.195	10.136	10.308	10.425	10.588	10.270	10.299	10.423	
Carriera diplomatica	935	919	909	919	923	910	933	917	958	977	
Carriera prefettizia	1.478	1.415	1.403	1.356	1.315	1.277	1.232	1.197	1.213	1.197	
Carriera penitenziaria	473	456	432	397	370	356	349	335	321	287	
Enti pubblici non economici	56.235	53.888	52.144	50.283	48.625	46.963	45.737	43.354	42.505	40.736	
Enti di ricerca	17.421	18.186	18.111	20.864	21.078	20.909	20.809	20.570	20.414	20.955	
Università	119.870	115.912	111.006	108.502	105.574	103.695	101.384	99.131	97.206	94.974	
Servizio sanitario nazionale	689.873	693.600	688.484	682.542	673.416	670.241	663.796	653.477	648.729	647.048	
Regioni ed autonomie locali	522.325	520.160	515.543	502.997	490.159	484.132	479.041	460.768	447.129	434.809	
Regioni a statuto speciale	72.597	73.338	73.083	94.099	93.394	93.604	93.425	91.774	90.825	90.141	
Autorità indipendenti	1.428	1.490	1.523	1.598	2.016	2.043	2.085	2.155	2.213	2.256	
Enti art.70-Comma 4 - d.165/01	4.200	4.266	4.117	1.315	1.339	1.295	1.256	1.194	1.171	1.171	
Enti art.60-Comma 3 - d.165/01	4.902	5.048	5.017	9.637	9.636	9.780	9.588	9.370	9.593	9.630	
Enti lista S13 Istat	0	0	0	0	0	0	34.321	35.108	36.153	36.242	
<b>Totale</b>	<b>3.436.833</b>	<b>3.376.082</b>	<b>3.315.347</b>	<b>3.283.784</b>	<b>3.238.949</b>	<b>3.233.121</b>	<b>3.259.613</b>	<b>3.257.608</b>	<b>3.248.701</b>	<b>3.243.435</b>	

Fonte: Conto annuale 2019 – Dati Ragioneria generale dello Stato (IGOP) su anno 2017

**Tabella 3**  
**Rapporto tra dipendenti PA e popolazione residente. Val %**

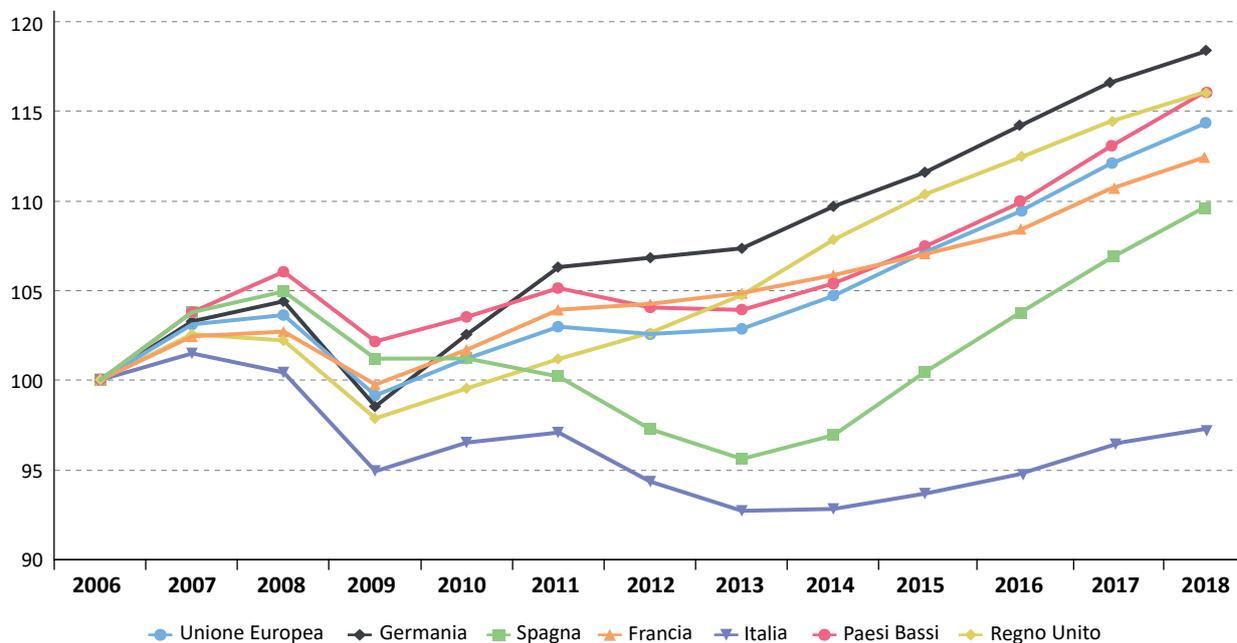
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Francia</b>	8,50	8,50	8,50	8,50	8,40	8,40
<b>Germania</b>	5,70	5,70	5,70	5,70	5,70	5,80
<b>Italia</b>	5,50	5,50	5,50	5,50	5,60	5,50
<b>Regno Unito</b>	8,10	8,10	7,90	7,80	7,80	7,80
<b>Spagna</b>	6,30	6,30	6,40	6,50	6,50	6,70

Fonte: Conto annuale 2019 – Dati Ragioneria generale dello Stato (IGOP) su anno 2017

chiamate ad applicare le stesse norme producono performance differenti. L'avvio di un'attività di impresa richiede 5 giorni ad Ancona e Milano e 11 giorni a Roma; per il rilascio di un permesso di costruire occorrono 105 giorni a Milano e 326 giorni a Reggio Calabria; per l'allaccio elettrico occorrono 75 giorni a Bologna contro i 231 di Palermo, i tempi di registrazione di una proprietà immobiliare variano dai 16 giorni di Roma ai 26 giorni di Bari e Padova; la risoluzione delle dispute commerciali richiede 860 giorni di tempo a Torino contro i

1750 giorni di Reggio Calabria. La Banca mondiale suggerisce di compiere uno sforzo nella direzione dell'allineamento di tutte le realtà amministrative alla performance delle città più virtuose. In questo modo l'Italia potrebbe scalare il *ranking* mondiale di ben 15 posizioni guadagnando il 43° posto. Se cittadini e imprese consegnano un quadro non confortante della nostra Pubblica amministrazione, le cose non migliorano sul fronte dell'innovazione digitale. Il 26 novembre 2019, le sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti hanno pubblicato il referto in materia di informatica pubblica<sup>3</sup>, dal quale emerge che l'Italia si colloca al terzultimo posto in Europa per attuazione dell'Agenda digitale<sup>4</sup>. Secondo la Corte dei conti, in estrema sintesi, le cause di tale ri-

**Grafico 2**  
**L'evoluzione del PIL nei principali Paesi UE**



Fonte: dati Ragioneria generale dello Stato-IGRUE <<https://bit.ly/3ers8au>>

3 <<https://bit.ly/2Vg2EoN>>.

4 Vedi anche Arpaia C.M, Ferro P., Giuzio W., Ivaldi G., Monacelli D. (2016), *L'e-Government in Italia: problemi e prospettive*, Questioni di economia e finanza - Occasional papers n.309, Roma, Banca d'Italia <<https://bit.ly/381QYeJ>>.

**Tabella 4**  
**EQI UE 2017 (Indice europeo sulla qualità della Pubblica amministrazione)**

Area Euro	EQI 2017	Qualità	Imparzialità	Corruzione
Finlandia	80,5	82,3	82,9	82,2
Paesi Bassi	75,6	82,9	78,8	72,9
Lussemburgo	75,5	79,3	76,7	78,1
Germania	71,4	77,7	74,3	71,1
Irlanda	67,7	71,7	74,5	66,7
Austria	66,9	71,3	76,3	63,4
Belgio	62,8	70,5	63,8	65,5
Francia	58,3	66,0	63,4	58,3
Estonia	54,4	58,2	61,1	57,8
Portogallo	50,1	60,2	55,7	49,8
Malta	47,7	53,3	56,0	49,8
Cipro	47,0	54,2	51,8	51,4
Lituania	43,6	56,1	51,0	41,3
Slovenia	43,0	50,8	50,2	45,4
Spagna	42,2	56,8	48,4	39,6
Lettonia	38,2	50,8	45,4	37,6
Slovacchia	31,7	48,3	36,4	31,6
<b>Italia</b>	<b>24,7</b>	<b>41,0</b>	<b>29,6</b>	<b>26,9</b>
Grecia	19,1	27,5	29,4	25,0

Nota: il dato si riferisce all'indagine relativa all'anno 2017. L'EQI è l'unica misura della qualità istituzionale disponibile a livello regionale nell'Unione europea. È stato finanziato dalla Commissione europea nel 2010 e poi nuovamente nel 2013 e nel 2017 e mira a rilevare le percezioni e le esperienze del cittadino comune per quanto concerne la corruzione e la misura in cui valuta come imparziali e di buona qualità i servizi pubblici nella propria regione di residenza.

Fonte: European Quality of Government Index 2017 <<https://bit.ly/3dwCvsf>>

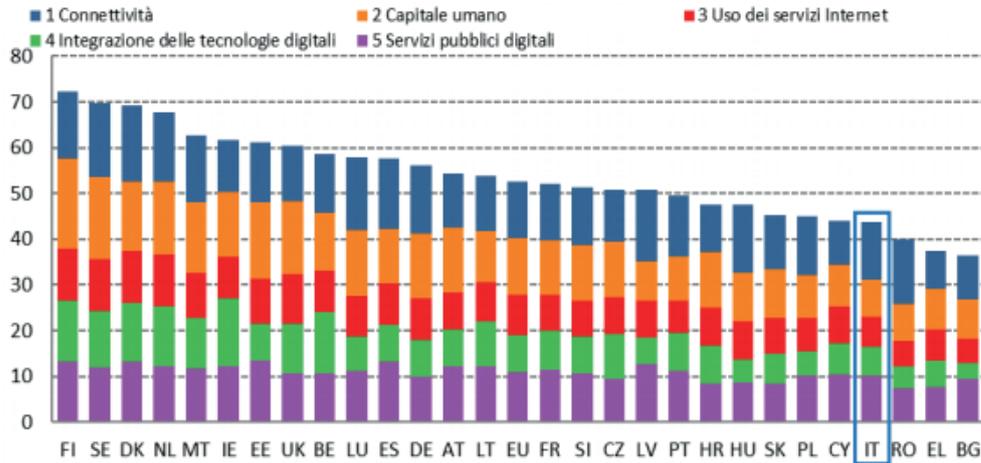
tardo non sono ascrivibili alla scarsità delle risorse pubbliche, ma vanno ricercate nella numerosità, frammentazione e duplicazione degli interventi, nella insufficiente interoperabilità e integrazione dei servizi sviluppati, nonché nel mancato presidio delle risorse<sup>5</sup>. Tema centrale è, poi, quello delle competenze digitali. Infatti, le scarse competenze informatiche dei dipendenti pubblici danno luogo a numerose esternalizzazioni e affidamenti a società in house. I dati della Corte dei conti risultano inoltre in linea con quanto evidenziato dalla Commissione europea, nella cornice dei dati estratti dall'indice sintetico denominato *Digital Economy and Society Index* (grafico 3, DESI)<sup>6</sup>. Con particolare riferimento ai servizi pubblici digitali, l'Italia si piazza al 18° posto tra gli Stati Membri dell'UE, con buoni risultati per quanto riguarda gli open data e i servizi di sanità digitale<sup>7</sup>. Presenta tuttavia uno scarso livello di interazione online tra le autorità pubbliche e l'utenza: solo il 37% degli italiani interagiscono con la PA tramite applicativi digitali. In conclusione, l'Italia ha evidentemente bisogno di un cambio di passo. La macchina del cambiamento sarà guidata dalla politica, che, però, avrà bisogno di un management all'altezza delle sfide che il Paese è chiamato ad affrontare. L'e-

5 Il giudice contabile evidenzia che, ai fini di una regia unitaria sul digitale, andrebbe innanzitutto meglio chiarita la ripartizione di competenze tra AgID e Ministero dello Sviluppo economico, entrambi titolari di funzioni destinate a incidere sulle strategie per il perseguimento degli obiettivi dell'Agenda digitale europea (Strategia per la crescita digitale 2014/2020 e Piano nazionale per la banda ultralarga). Come pure andrebbe svolta una compiuta riflessione sulla coesistenza di più attori di vertice nella strategia nazionale, quali il nuovo Ministero per l'Innovazione, il Dipartimento della Funzione pubblica (nel suo ruolo di indirizzo, coordinamento e monitoraggio dello stato di attuazione della strategia digitale della PA italiana), il nuovo Dipartimento per la Trasformazione digitale (chiamato anch'esso a funzioni strategiche, oltre che impegnato direttamente su progetti nazionali e che assorbe le funzioni e la struttura del Commissario straordinario del Governo per l'attuazione dell'Agenda digitale) e l'AgID (soggetto responsabile dell'attuazione dell'Agenda medesima).

6 <<https://bit.ly/2YvHQvm>>.

7 La Commissione europea, al fine di misurare sinteticamente i progressi nei processi di digitalizzazione dei vari Paesi dell'Unione, elabora da qualche anno un indice sintetico denominato *Digital Economy and Society Index* (DESI), che aggrega una serie d'indicatori relativi a cinque dimensioni di analisi interconnesse: connettività (sviluppo e qualità dell'infrastruttura disponibile per le comunicazioni in banda larga), capitale umano (disponibilità di competenze necessarie per trarre vantaggio dalle possibilità offerte dalla società digitale), uso di Internet (gamma di attività che i

**Grafico 3**  
**Ranking 2020 del DESI (Indice di digitalizzazione dell'economia e della società)**



Fonte: European Commission <<https://bit.ly/3dyDiJ4>>

mergenza pandemica degli ultimi mesi ha mostrato, se mai ve ne fosse stato bisogno, l'indispensabilità di bravi tecnici, sia per supportare le scelte politiche, sia per mettere in campo modelli organizzativi capaci di tradurre tempestivamente in opera le scelte del legislatore.

cittadini di un Paese effettuano in rete), integrazione della tecnologia digitale (disponibilità di tecnologia digitale per supportare le imprese a migliorare l'efficienza, ridurre i costi, procurarsi nuovi clienti e partner, allargare i mercati di riferimento), servizi pubblici digitali (capacità di erogare servizi pubblici attraverso contenuti online). Il dato relativo al 2020, mostra l'Italia al quartultimo posto tra i Paesi dell'Unione. L'Italia si pone a un livello inferiore alla media UE per tutti gli indicatori e in modo particolarmente accentuato per il capitale umano <<https://bit.ly/2NnKdKD>>.

# Per collaborare alla rivista

La Rivista pubblica articoli sui temi legati a monitoraggio, analisi e valutazione delle politiche del lavoro, dell'istruzione, della formazione, delle politiche sociali e, in generale, tutte le politiche economiche che hanno effetti sul mercato del lavoro.

Sinappsi pubblica solo articoli inediti. I contributi non possono pertanto riguardare articoli già pubblicati, anche solo in parte, su altre riviste italiane e straniere o essere contemporaneamente proposti ad altre riviste per la pubblicazione.

I contributi possono essere proposti in lingua italiana o in lingua inglese.

Le opinioni espresse dagli autori non impegnano la responsabilità di Sinappsi, né quella dell'Inapp.

Le proposte di contributo in formato word vanno inviate all'indirizzo di posta elettronica [sinappsi@inapp.org](mailto:sinappsi@inapp.org).

I testi devono essere corredati dagli allegati (vedi *infra*).

## Procedure

Ogni proposta, dopo la verifica della presenza dei requisiti minimi di pubblicabilità (rispetto delle norme editoriali) è soggetta all'esame preliminare del Comitato editoriale. Se giudicato coerente con gli obiettivi e gli standard qualitativi della Rivista, il testo è sottoposto, in forma anonima, al giudizio di due referee (*double blind peer review*, ovvero autori e revisori reciprocamente sconosciuti).

Il testo inviato ai revisori non deve pertanto contenere informazioni sull'identità degli autori. Questi sono quindi tenuti a minimizzare le autocitazioni e qualsiasi altro connotato che possa favorire la loro identificazione da parte dei revisori.

Il processo di revisione da parte dei referee potrà dar luogo a uno dei seguenti esiti: accettazione; accettazione subordinata a modifiche minori; accettazione subordinata a modifiche rilevanti; da sottomettere a riesame previa modifiche e senza impegno di successiva accettazione; rifiuto. L'accettazione subordinata a modifiche prevede la revisione da parte degli autori, che dovranno rendere evidenti nel testo le modifiche effettuate.

Quando l'articolo è accettato per la pubblicazione, gli autori trasferiscono automaticamente all'Inapp ogni diritto di copyright, garantendo la possibilità della più ampia diffusione.

Agli autori sarà consegnata la prima bozza per la correzione, con l'invito a restituirla entro una data prefissata. Sulla prima bozza potranno essere apportate solo modifiche marginali.

La correzione della seconda bozza sarà eseguita a cura della Redazione.

## Allegati

L'articolo va corredato con:

- una breve nota biografica (circa 600 caratteri spazi inclusi), elaborata in base al seguente modello: «Ricercatore/trice, assegnista (oppure insegna) presso l'Istituto/Università (Denominazione). Aggiungere eventualmente, altri incarichi di prestigio. Fra le pubblicazioni recenti si segnalano: (indicare un max di due lavori). Indirizzo e-mail»;
- dichiarazione, sotto propria responsabilità, di originalità della proposta (presente all'interno della scheda di accompagnamento);
- abstract in italiano e abstract in inglese di max 600 caratteri ciascuno, spazi inclusi;
- tre parole chiave in italiano e tre corrispondenti keyword in inglese;
- il file in formato .excel delle figure e dei grafici inseriti anche nel testo, un elemento per foglio, con numerazione corrispondente a quanto indicato nell'articolo.

## Dimensione e criteri di stesura dei testi

- Pagina formato A4;
- da 30.000 a 50.000 caratteri complessivi per articolo, spazi inclusi, comprese tabelle e figure (testi di dimensione superiore devono essere concordati con la Redazione, indicando i motivi per cui non è possibile rispettare i limiti previsti);
- titolo max 60 caratteri, eventuale sottotitolo max 50 caratteri, ma se è presente il sottotitolo, il titolo può avere un massimo di 30 caratteri. Paragrafi numerati (solo primo livello); la Redazione può intervenire sul titolo proponendo modifiche agli autori;
- 1.500 caratteri per ogni tabella o figura (figura/tabella a pagina intera, da contenersi nella gabbia grafica);
- numero di tabelle + figure non superiore a 10 (non duplicare le informazioni fornite dalle tabelle con quelle dei grafici e del testo dell'articolo);
- tabelle, figure e grafici sempre numerati (ad esempio Tabella 1, Tabella 2 ecc.; Figura 1, Figura 2 ecc.), con titolo, fonte e anno. Possono essere utilizzati colori;
- note esplicative inserite a pie' di pagina;
- richiami bibliografici inseriti nel testo entro parentesi tonde, con l'indicazione del cognome dell'autore da citare, seguito dalla data della pubblicazione originale ed eventualmente dalla/e pagina/e di riferimento dell'eventuale citazione riportata nel testo (Cognome autore data, numero pagina). A ogni richiamo deve corrispondere la fonte completa in bibliografia, inserita a fine saggio (vedi Norme bibliografiche qui di seguito); lo stesso sistema di rinvio alla bibliografia finale si adotta all'interno delle note a pie' di pagina.

# Norme bibliografiche

## REQUISITI DELLA BIBLIOGRAFIA

- deve essere *unica e collocata alla fine del lavoro*;
- deve indicare esclusivamente le opere citate nel testo e nelle note ed essere aggiornata;
- deve prevedere *l'ordine alfabetico* per cognome dell'autore o del curatore, del primo autore o curatore nel caso di più nomi, e *l'ordine cronologico* di pubblicazione delle opere dalla più recente alla meno recente (per opere dello stesso autore pubblicate nello stesso anno, si usino le indicazioni a, b, c);
- i lavori di più autori vanno riportati con tutti i nomi.

## MONOGRAFIE

### Autori:

Cognome autore e iniziali puntate del nome (anno tra parentesi), *Titolo del volume in corsivo*. Se è presente, il sottotitolo va sempre in corsivo preceduto dal punto, Luogo, Editore

Nel caso di più autori, mettere tutti gli autori separati da virgole.

### Curatori:

Cognome curatore e iniziali puntate del nome (a cura di) (anno tra parentesi), *Titolo del volume in corsivo*. Se è presente, il sottotitolo va sempre in corsivo preceduto dal punto, Luogo, Editore

Per i testi stranieri mettere (eds.) al posto di (a cura di) nel caso di più curatori, (ed.) nel caso di curatore unico. Nel caso di più curatori, mettere tutti i curatori separati da virgole.

Se la monografia fa parte di una collana, inserire nome della collana e relativo numero dopo il titolo.

## ARTICOLI DI RIVISTE/PERIODICI

Cognome autore e iniziali puntate del nome (anno tra parentesi), Titolo dell'articolo in tondo. Se è presente, il sottotitolo va preceduto dal punto, *Titolo del periodico/rivista in corsivo*, annata\*, numero anno reso con n. e numero in cifre, pagine di inizio e fine articolo reso con pp. ...-... (senza spazio dopo il punto. Es.: pp.33-45).

Nel caso di più autori, mettere tutti gli autori. Se presente, inserire il DOI tra parentesi uncinata < > senza spazi dopo e prima.

## ESTRATTI DA MONOGRAFIE

Cognome autore e iniziali puntate del nome (anno tra parentesi), Titolo dell'estratto in tondo. Se è presente, il sottotitolo va preceduto dal punto, in Cognome autore e iniziali puntate del nome, *Titolo del volume in corsivo*, Luogo, Editore, pagine di inizio e fine articolo reso con pp. ...-... (senza spazio dopo il punto. Es.: pp.40-60).

Nel caso di più autori, mettere tutti gli autori.

Se il volume di estrazione è a cura di, seguire le indicazioni per i volumi con curatore.

## TESTI INAPP

I testi Inapp seguono le indicazioni precedenti. Le monografie però devono SEMPRE riportare Inapp fra gli autori o curatori.

## LETTERATURA GRIGIA

La letteratura grigia segue le precedenti indicazioni rispetto al metodo Autore/Data. È necessario riportare sempre tutti gli elementi utili a rintracciare la pubblicazione:

Autori/Ente autore (anno), titolo del contributo, *informazioni aggiuntive*. Se disponibili, riportare il link al documento e/o il DOI tra parentesi uncinata < > senza spazi dopo e prima.

## GIURISPRUDENZA

Organo giurisdizionale emanante (Cassazione, Tribunale, Consiglio di Stato), tipo di atto adottato (Sentenza, Ordinanza, Decreto), sezione dell'organo emanante (non sempre presente), data della pronuncia, numero o nome delle parti (non sempre previsto. Se c'è il nome della parte dopo la data si tratta di un provvedimento della giurisdizione penale).

## LEGISLAZIONE

In ogni capitolo la prima citazione deve essere completa.

(Es. D.P.R. 26 luglio 1976 n.752, Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige in materia di ...)

Le citazioni successive possono essere in forma abbreviata.

(Es. D.P.R. n.752/1976)

La citazione degli articoli deve consentire l'individuazione precisa della disposizione normativa.

(Es. art. 5, comma 2, D.P.R. n.752/1976)

Citazioni all'interno del testo: legge n.150/2000, oppure L. n.150/2000

## RISORSE ELETTRONICHE

Le risorse elettroniche seguono le indicazioni precedenti rispetto al metodo Autore/Data. È SEMPRE necessario mettere il link al testo e/o pagina web di riferimento. Per le pagine inserire la dicitura (consultato il ...).

È comunque preferibile riportare le url brevi, utilizzando ad es. il sito <https://bitly.com/> per la trasformazione.

---

\* Annata: insieme di fascicoli di un periodico pubblicati nel corso di un anno o di un periodo editoriale determinato. Fonte <<http://elearning.unimib.it/mod/glossary/view.php?id=13076>>

## ESEMPI

### MONOGRAFIE

- Campbell J.L., Pedersen O.K. (2014), *The national origins of policy ideas. Knowledge regimes in the United States, France, Germany and Denmark*, Princeton, Princeton University Press
- Facchini C. (a cura di) (2008), *Conti aperti. Denaro, asimmetrie di coppie e solidarietà tra le generazioni*, Bologna, Il Mulino
- Eichbaum C., Shaw R. (eds.) (2010), *Partisan Appointees and Public Servants, an International Analysis of the Role of the Political Adviser*, Cheltenham UK, Edward Elgar Publishing Limited
- Eichhorst W., Wintermann O. (2005), *Generating Legitimacy for Labor Market and Welfare State Reforms. The Role of Policy Advice in Germany, the Netherlands and Sweden*, IZA Discussion Paper n.1845, Bonn, IZA <<https://bit.ly/2RR3BDA>>

### ARTICOLI DI RIVISTE/PERIODICI

- Craft J., Halligan J. (2017), Assessing 30 years of Westminster policy advisory system experience, *Policy Sciences*, 50, n.1, pp.47-62 <DOI 10.1007/s11077-016-9256-y>

### ESTRATTI DA MONOGRAFIE

- Pattyn V., van Voorst S., Mastenbroek E., Dunlop C. A. (2017), Policy evaluation in Europe, in Ongaro E., Van Thiel S., *The Palgrave Handbook of Public Administration and Public Management*, Bristol, Policy Press, pp.105-11

### TESTI INAPP

#### Monografie

- Inapp, Checcucci P., Fefè R., Scarpetti G. (a cura di) (2017), *Età e invecchiamento della forza lavoro nelle piccole e medie imprese italiane*, Inapp Report n.3, Roma, Inapp

#### Paper

- Quaranta R., Ricci A. (2017), *Riforma delle pensioni e politiche di assunzione. Nuove evidenze empiriche, italiane*, Inapp Paper n.3, Roma, Inapp

#### Sinapsi

- Cassese S. (2018), Evoluzione della normativa sulla trasparenza, *Sinapsi*, VIII, n.1, pp.5-7

### LETTERATURA GRIGIA

- Schulz M., Bressers D., van der Steen M., van Twist M. (2015), Internal Advisory Systems in Different Political-Administrative Regimes, *Prepared for the International Conference on Public Policy (ICPP) T08P06 – Comparing policy advisory systems at the second International Conference on Public Policy, Milan 2015*
- Comité de suivi du Cice, France Stratégie (2016), Comité de suivi du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi. Rapport 2016, *Evaluation, Septembre 2016* <<https://bit.ly/2DeDsGv>>

### GIURISPRUDENZA

#### Corte Costituzionale

- Corte cost. 25 luglio 1995 n.376, in *Giur. cost.*, 1995, XL, 4, p.2750 ss.

#### Corte di Cassazione

- Cass., sez. III, 14 ottobre 1991 n.10763, in *Dir. Trasp.*, 1993, VI, 3, p.847 ss.
- Cass. pen., sez.un., 26 marzo 2003, in *Cass. pen.*, 2003, XLIII, 9, p.2579 ss.
- Cass. pen., sez. VI., 3 novembre 2001, in *Riv. pen.* 2002, 1, p.31 ss.
- Cass. civ., sez. lavoro, 29 maggio 1998, n.5348 Cass. pen., sez. I, 30 aprile 1992, Idda, in *C.E.D. Cass. Pen.*, n.190564
- Cass. pen, sez. un., 6 novembre 1992, Martin, in *Cass. Pen.*, 1993, XXXIII, 2, p.280

Cass. pen., sez. IV, 21 ottobre 2005, in *Dir. Pen. Proc.*, 2006, XII, 2, p.200

Cass. pen., sez. V, d 24 ottobre 2002, De Vecchis, in *Guida dir.*, 2003, X, 10, p.86

### **Consiglio di Stato**

Cons. Stato, sez. IV, 14 giugno 2005 n.3120, in *Foro Amm. CDS*, 2005, IV, 6, p.1728 ss.

### **Corte dei conti**

Corte conti 16 luglio 2010 n.15, in *Riv. corte conti*, 2012, LXV, 3-4, p.10

### **Corte d'Appello**

App. Napoli 3 novembre 2008, in *Foro it.*, 2009, CXXXIV, 5, pt. I, p.1476 ss.

### **Corte d'Assise**

Corte Assise Milano 15 febbraio 2006, in *Giur. merito*, 2007, XXXIX, 3, p.783 ss., con nota di L.D. CERQUA

### **Tribunale**

Trib. Roma 27 giugno 2005, in *Lavoro nella giur.*, 2007, XV, 3, p.283, con nota di B. DE MOZZI

Tribunale Amministrativo Regionale

Tar Bari Puglia 6 aprile 2005 n.1376, in *Foro amm.TAR*, 2005, IV, 4, p.1214

### **Pretura**

Pretore di Gubbio ord. 12 febbraio 1957, in *Giur. cost.*, 1957, II, 1, p.127 ss.

### **Corte di Giustizia dell'Unione europea**

Corte Giust., 28 giugno 1978, C-70/77, *Simmenthal c. Amministrazione delle Finanze*, in *Racc.*, 1978, p.453

### **Corte internazionale di Giustizia**

Corte internazionale di Giustizia, sentenza del 27 giugno 1986, Attività militari e paramilitari contro il Nicaragua

### **Corte penale internazionale**

Corte penale internazionale, Prima Camera di I grado, 14 marzo 2012, Thomas Lubanga Dyilo

### **Corte europea dei Diritti dell'Uomo**

C. eur. Dir. Uomo, 12 febbraio 2013 – Ricorso n.24 818/03 – causa Armando Iannelli c. Italia

C. eur. Dir. Uomo, sentenza del 24 ottobre 1986, nel caso Agosi contro Regno Unito

## **LEGISLAZIONE**

- D.L. 27 giugno 1997 n.185
- D.M. 5 marzo 1999
- D.Lgs. 29 marzo 1993 n.119
- L. 13 febbraio 2001 n.45
- Art. 456 c. c.
- Art. 16, comma 4, lett. a, L. 28 gennaio 1994 n.84
- Art. 1 reg. CEE n.4056/86 del 22 dicembre 1986
- Regolamento n.1254/2008/CE della Commissione, che modifica il regolamento (CE) n.889/2008 recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n.834/2007 del Consiglio relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici, per quanto riguarda la produzione biologica, l'etichettatura e i controlli, in GU L 337 del 16.12.2008
- Direttiva n.70/50/CEE della Commissione, 22 dicembre 1969, in GUCE L 13, 19.1.1970

## **RISORSE ELETTRONICHE**

Guarascio D., Sacchi S. (2017), *Digitalizzazione, automazione e futuro del lavoro*, Roma, Inapp

<<https://bit.ly/2Mht4kd>>

**SINAPPSI** è la rivista scientifica dell'Inapp (Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche), ente di ricerca che svolge analisi, monitoraggio e **valutazione delle politiche**, in particolare di quelle che hanno effetti sul mercato del lavoro.

**Occupazione, istruzione, formazione** e **welfare** sono i principali temi di studio.

La rivista intende intrecciare, connettere appunto, i risultati e i contenuti della ricerca di settore per offrire al lettore una rete di riflessioni e, ai decisori politici, un impulso per le scelte strategiche.

