

# A dieci anni dalla riforma Bassanini: dirigenza e personale<sup>1</sup>

*di Lorenzo Zoppoli*

*Ordinario di Diritto del lavoro*

*Facoltà di Giurisprudenza – Università di Napoli Federico II*

*Relazione al Convegno internazionale Il sistema amministrativo a dieci anni  
dalla “riforma Bassanini”*

Università di Roma Tre - Facoltà di Scienze politiche – Roma, 30 e 31 gennaio 2008

*(work in progress)*

**Sommario:** 1. Brevissime precisazioni metodologiche per un difficile bilancio. - 2. Problemi a confronto. - 3. Soluzioni che hanno funzionato: “acclimatamento” costituzionale, completamento della privatizzazione, legittimazione negoziale dei sindacati, passaggio di giurisdizione.- 4. Soluzioni che non hanno funzionato: a) perché carenti all’origine: edificazione del “padrone pubblico”, demarcazione politica/burocrazia/sindacato.- 5 Segue: il licenziamento del dirigente.- 6. Segue: i rapporti di lavoro flessibili.- 7. Soluzioni che non hanno funzionato perché attuate male: distinzione contratto/incarico per il dirigente e dirigenza esterna.- 8. Segue: livelli e contenuti della contrattazione collettiva.- 9. Soluzioni che non hanno funzionato perché non attuate (quasi) per niente: valutazione della dirigenza e del restante personale; distinzione tra relazioni sindacali partecipative e dialettica contrattuale, specie a livello decentrato.- 10. Considerazioni conclusive.

1. Il bilancio che meritoriamente si cerca di fare con questo convegno è difficile, quasi ai limiti dell’impossibile. Per l’ampiezza delle tematiche e le interrelazioni tra loro; per la vastità dei dati e delle riflessioni sulla materia; per l’incompiutezza del disegno riformatore, che risulta peraltro ancora *in fieri*; per gli innumerevoli soggetti coinvolti, di cui occorrerebbe indagare e segnalare culture ed azioni; e, soprattutto, per le aspettative che circondano discorsi del genere, dai quali ci si aspetta di sapere troppo, specie sul funzionamento del sistema amministrativo. Queste difficoltà non diminuiscono se restringiamo il campo di analisi alla dirigenza e al personale, cioè a quanto è stato affidato alle mie cure: infatti anche a tal riguardo il bilancio va riferito a quasi quattro milioni di dipendenti pubblici disseminati in migliaia di unità organizzative di svariatissime dimensioni (basti pensare alle scuole, ai comuni, alle aziende sanitarie e agli uffici giudiziari).

In questi casi non è facile resistere alla tentazione di proporre analisi tanto generali quanto ad effetto, di cui vanno massimamente ghiotti i mass-media. Io vorrei però provare a fare il mio mestiere, cioè il giurista del lavoro, anche se inforcherò gli occhiali del giurista

---

<sup>1</sup> Il saggio è destinato agli *Studi in onore di Michele Scudiero*.

interessato a seguire l'evolversi di una profondissima riforma del tessuto normativo del lavoro con le amministrazioni pubbliche. E di un tessuto normativo che, nel caso di specie, è fatto da principi e norme costituzionali, leggi, regolamenti, provvedimenti e procedimenti amministrativi, contratti collettivi di vecchio e nuovo conio.

Procederò allora in modo persino pedante: mettendo innanzitutto a confronto, per quanto possibile in condizioni di tempo/spazio molto delimitate, alcuni dei principali problemi con relative soluzioni riguardanti la regolazione del personale e della dirigenza che si profilavano in Italia alla fine degli anni '90 con i problemi e le soluzioni che oggi abbiamo dinanzi.

2. Quando si cominciò a lavorare al perfezionamento della riforma avviata nel '92-'93 ancora enormi erano le incognite giuridico-istituzionali che attendevano il riformatore. Provo ad elencare le principali:

- a) dubbi di costituzionalità sulla privatizzazione di personale e dirigenza e, in particolare, sul sistema di contrattazione collettiva delineato nel '93, ma ancora non sperimentato e fortemente deturpato dai referendum del 1995;
- b) distonia tra tendenze al decentramento amministrativo e disciplina accentrata di personale e dirigenza;
- c) scarso realismo e tenuta della distinzione tra vertici politici e vertici burocratici;
- d) nessuna riforma dei controlli sulla macchina amministrativa e sulle prestazioni del personale ispirati ad una moderna logica organizzativa;
- e) unificazione parziale ed incerta delle regole tra pubblico e privato;
- f) destino delle normative pregresse (ovvero l'insostenibile lentezza del c.d. trasformatore: cioè l'art. 72 del d.lgs. 29/93)
- g) persistente indeterminatezza del momento in cui ci sarebbe stato il passaggio di giurisdizione all'AGO, con tutto quanto ad esso connesso.

Sul tavolo del riformatore di oggi non c'è più quasi nessuno dei problemi individuati alla vigilia della l. 59/97. Certo questo non significa che non ci siano altri problemi più o meno gravi, ci mancherebbe. Ma vuol sicuramente dire che quelli che c'erano sono stati affrontati e che nel risolvere i nuovi problemi si parte da nuove acquisizioni giuridico-istituzionali. Che è il massimo a cui può aspirare un riformatore dalle fattezze umane.

Un esempio per tutti, riguardante un'acquisizione fondamentale: la disciplina di dirigenza e personale pubblico, anche se o soprattutto perché è transitata quasi interamente in un contesto giuridico privatistico, è assai più di prima orientata a delineare giuridicamente un'amministrazione incentrata non sul rispetto della mera legalità ma sul rispetto di una legalità che ha il suo baricentro nella realizzazione del miglior risultato per l'interesse del cittadino/utente del servizio pubblico. Non si può certo ancora parlare di una realtà del tutto operante: e anzi per molti versi impressiona la lontananza tra il paese legale e quello reale (si sarebbe detto una volta). Ma lo spostamento del baricentro del sistema di regolazione del personale, a mio parere, c'è stato.

Per rendersene meglio conto basta fare una breve ricognizione dei problemi oggi ancora aperti:

- a) ridefinizione dei confini non valicabili dalla politica nell'azione della burocrazia;
- b) consolidamento della controparte datoriale nelle negoziazioni a livello nazionale e decentrato (diretto coinvolgimento dei comitati di settore);
- c) chiara configurazione delle responsabilità gestionali della dirigenza;
- d) uso pieno dei sistemi di valutazione della dirigenza e del personale;
- e) affinamento dei sistemi punitivo/premiali;

- f) allocazione più razionale del personale e dell'uso delle tipologie contrattuali;
- g) responsabilizzazione degli agenti contrattuali a livello decentrato;
- h) efficienza del sistema di relazioni contrattuali;
- i) contenimento e regolarizzazione del precariato.

Si potrebbe esclamare: ma negli anni '80 parlavamo di cose assai simili! Probabilmente (fatta la tara degli anni che comunque nulla lasciano del tutto identico a se stesso, neanche i vizi della burocrazia italiana) è vero, ma all'interno di un grande alibi. Infatti molto di quel che allora non andava, sembrava ai più dipendere dal tipo di regolazione: troppo pubblicistica, anacronistica, autoritaria, centralistica. Qualunque attendibilità avesse quella diagnosi, la riforma Bassanini ha seriamente contribuito ad abbattere alibi del genere. C'è voluto un bel po' di tempo e fatica. Ma ora quel che non funziona può essere imputato in misura assai più ridotta di allora a problemi di regolazione: perciò nella ricerca dei problemi attuali del lavoro pubblico, sono incline a proporre, seppure come criterio da utilizzare in *extremis*, quello di cercare, nel dubbio, le strozzature implementative piuttosto che quelle regolative.

Qui però la debolezza della seconda privatizzazione di fine anni '90 sembra saldarsi ad un profondo ripensamento sugli assetti ottimali del sistema politico amministrativo in atto da qualche anno (direi da 5). Su un solo fronte infatti (ma un fronte ampio, ahimè) il legislatore del '97-'98 non si preparò a sufficienza per una grande perturbazione che si profilava all'orizzonte: il federalismo in salsa italiana, cioè una riforma costituzionale che atteneva alle fondamenta stessa della Repubblica ma che nessuno era in grado né di arginare politicamente né di delineare in modo ragionevolmente operativo. Questo, a mio parere, si è rivelato il terreno più impervio sul quale siamo ancora fermi in attesa di impulsi vitali utili ad adeguare la regolazione della dirigenza e del personale pubblico in un sistema che gravita intorno a nuovi centri di potere politico-amministrativo. Per di più questi centri non sono centri ordinatori, bensì configurano uno snodo, ben corposo, al quale arrivano e dal quale ripartono i terminali di reti di altri poteri, più o meno influenti, che ben poco hanno a che vedere con il vecchio modello dell'amministrazione ministeriale, gerarchica e formalistica. Lo Stato italiano così da introvabile che era (Cassese) è divenuto privo di un "centro" davvero funzionante e, in definitiva, modernamente "liquido" (Bauman): ma non per questo il cittadino lo vede scorrere placidamente e amichevolmente dalle sue parti.

Il fatto più grave però, almeno dal punto di vista a me affidato, è che il fronte lasciato scoperto dalla legislazione di fine anni '90 non è un fronte isolato o marginale: se la riforma del lavoro pubblico non vince (cioè viene applicata proficuamente) alla periferia del sistema, resta come bloccata in un deserto, priva di ossigeno. Ed è destinata a perire. La ragione è elementare: da quel fronte, come reazione ad una "liquidità" che viene identificata troppo spesso con la dissipazione (che è effetto non causa, a mio parere, dello stato di salute del pubblico, specie al Sud), viene un vento restauratore che consiglia di riportare tutto al centro dello Stato, anzi ad un unico Ministero, quello dell'Economia (al più coadiuvato dagli Interni). Se tutto però torna al centro, l'intero edificio della riforma si affloscia su se stesso, diventa il suo contrario: cioè la tomba delle amministrazioni pubbliche italiane (da cui, secondo alcuni buontemponi, poi nasceranno tanti servizi ai cittadini gestiti in modo efficiente e moderno da veri privati: ma, prima di profetizzare, sarebbe consigliabile guardare bene cosa ha combinato sul ciclo integrato dei rifiuti l'Impregilo in Campania, ditta privata che ha potuto godere di un sistema pubblico poliedrico ma insolitamente compatto nell'inefficienza e/o nella collusione e caratterizzato da quasi tre lustri di amministrazione straordinaria ad opera di un commissario di nomina governativa).

Come infatti ebbi a scrivere proprio nel contribuire alla progettazione della riforma Bassanini per quanto attiene al personale (Zoppoli L. 1998), il cuore della riforma del lavoro pubblico non è meramente giuridico-normativo, ma "organizzativo". Tant'è che il termine

privatizzazione non rinvia alla regolazione privata dei rapporti di lavoro ma alla gestione con criteri “aziendalistici” degli stessi. Quel termine (“privatizzazione”) è comunque equivoco, foriero di non pochi problemi culturali, politici, giuridici e gestionali. Ma gli equivoci aumentano se ci si illude di mantenere la “privatizzazione” gestendola tutta dal centro: così torniamo al taylorismo della scrivania, già sperimentato negli anni '30 dal fascismo, e soprattutto torniamo all'aziendalismo di matrice ragionieristica, che bada essenzialmente ai conti. Invece l'obiettivo del riformatore degli anni '90 era disegnare regole del lavoro che servissero a gestire **ogni** organizzazione pubblica nel modo più efficiente ed efficace possibile, abbandonando l'illusione di poter scolpire in un unico modello la ricetta per la realizzazione dell'interesse generale dovunque e comunque. La finalità perseguita con decisione dalla riforma del personale era dunque quella di mettere ciascuna organizzazione pubblica nella condizione di realizzare con la massima determinazione gli interessi dei cittadini. L'obiettivo originario perciò si può realizzare solo vincendo la battaglia di un decentramento virtuoso dell'azione amministrativa (che, del resto, non necessariamente è quello del confuso “federalismo” conosciuto dal 2001 ad oggi).

3. Se questo è il quadro generale, il bilancio della riforma deve però tener conto in modo equilibrato della differente validità della strumentazione via via predisposta e del suo inserimento nella cornice istituzionale in dinamico sviluppo. Comincerei dalle soluzioni che hanno funzionato.

La prima mi pare quella costituita dalla strumentazione regolativa e concettuale che ha consentito un soddisfacente “acclimatamento costituzionale” del nuovo quadro normativo del lavoro pubblico. Qui non si deve dimenticare che a metà degli anni '90 si era solo fugato qualche primo dubbio generale riguardo alla riconduzione della disciplina dei rapporti di lavoro individuali e collettivi ad una cornice concettuale e regolativa di tipo civilistico. Le risposte fornite dalla Corte Costituzionale con le sentenze n. 313/96, per quanto riguarda la privatizzazione della dirigenza, e n. 309/97, per l'efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi nazionali, erano di chiaro sostegno alla riforma avviata nel '92-'93, ma lasciavano un'infinità di problemi aperti, che avrebbero potuto inficiare i successivi sviluppi della riforma stessa. Basti pensare: ai riferimenti all'equilibrato dosaggio di fonti di disciplina della dirigenza o alle garanzie da fornire contro l'invadenza della politica, che mantenevano in piedi tutti i presupposti per successivi ripensamenti alla luce dell'art. 97 Cost.; oppure alla scarsissima considerazione della legittimazione dell'Aran nei confronti delle Regioni, che non risolveva i problemi di contrasto neanche con il vecchio art. 117 Cost.; agli stessi problemi di legittimazione democratica dei sindacati più rappresentativi, ai quali si affidava il potere di stipulare contratti collettivi efficaci *erga omnes* senza alcuna considerazione dei vincoli formali e sostanziali derivanti dall'art. 39 Cost.

Su tutti questi aspetti la riforma Bassanini fornì soluzioni innovative, che, pur non dando vita ad un sistema privo di aspetti problematici, di sicuro sono servite a consolidare il radicamento costituzionale del nuovo lavoro pubblico proprio per i profili più delicati: la dirigenza e la contrattazione collettiva. Mai infatti le successive sentenze della Corte hanno dichiarato l'incostituzionalità di questi aspetti della riforma. Per trovare pronunce di incostituzionalità occorre in effetti arrivare alle recenti sentenze del 2006/07, che però hanno avuto ad oggetto precipuo le modifiche agli assetti della dirigenza apportate dalla l. 145/02, cioè, soprattutto, l'accentuazione dello *spoils system* deciso dalla maggioranza di centro-destra. Molto significativo mi pare invece al riguardo proprio il sostanziale avallo che anche le recenti sentenze della Corte Costituzionale hanno dato al modo in cui la legislazione del '97-'98 aveva bilanciato stabilità del contratto e temporaneità dell'incarico del dirigente: un punto che, dunque, seppure con le importantissime precisazioni di carattere “procedimentale”

fornite di recente dalla Corte, deve ritenersi idoneo a garantire l'imparzialità della dirigenza dalla politica.

Su altri aspetti le ricostruzioni della Corte costituzionale sono state utili in senso "statico", cioè a consolidare le scelte legislative, ma assai meno in senso "dinamico", cioè a valorizzare le potenzialità racchiuse in altre originali soluzioni normative prospettate dalla riforma Bassanini.

Il primo aspetto è quello della disciplina della legittimazione dei sindacati. Al riguardo la Corte non è mai più esplicitamente tornata sulla lettura della sistema di contrattazione *erga omnes* prospettata con riguardo alla stesura originaria del decreto 29/93. Quella lettura, pur "politicamente" cruciale, a mio parere, ha il difetto di cavarsela con la sordina messa ad una riforma che, per la prima volta dall'entrata in vigore dell'art. 39 cost. e ancora a tutt'oggi (cioè dopo 60 anni dall'entrata in vigore della Carta costituzionale), ha espressamente attribuito efficacia generalizzata ai contratti collettivi nazionali. Eppure l'originaria scelta legislativa, su cui la Corte si pronunciò benevolmente nel 1997, è stata coraggiosamente integrata nel 1998 con l'unica regolamentazione oggi esistente del potere contrattuale dei sindacati, un potere ancorato ad una verifica oggettiva di rappresentatività dell'agente contrattuale nazionale, basata su un ragionevole mix di deleghe associative e voti ottenuti alle elezioni per le rappresentanze sindacali unitarie nelle amministrazioni. Questa è una soluzione che ha funzionato, nel senso che ha consentito di ridurre notevolmente l'originaria folla di sindacati e sindacatini che partecipavano alle trattative per i contratti nazionali, irrobustendo democraticità e trasparenza della rappresentanza negoziale e, quindi, la costituzionalità del sistema legale. La sua valorizzazione solo relativa ha però lasciato aperti dei problemi di quadro normativo: ad esempio quello della legittimazione dell'agente contrattuale a livello decentrato (dove non si applica la stessa regola e alle trattative sono presenti due soggetti puri: cioè la Rsu e il sindacato territoriale); o quello dei soggetti legittimati a sottoscrivere gli accordi collettivi di interpretazione autentica o che intervengono nella procedura ex art. 64, per i quali la Corte di Cass. richiede un consenso diverso (l'unanimità dei firmatari originari: v. Cass. 7932/05).

Anche sul rapporto tra Aran e Regioni le difficoltà sistematiche sono state stemperate dall'invenzione, pure risalente al 1998, dei Comitati di settore, che però, come si dirà in seguito, oltre a non aver dato sinora buona prova, a partire dal mutamento del quadro costituzionale nel 2001 non rappresentavano più una risposta sufficiente all'accresciuto policentrismo del sistema politico-amministrativo.

Buona tenuta ha mostrato anche il completamento dell'unificazione normativa tra lavoro pubblico e privato, almeno sotto il profilo delle scelte rientranti direttamente nella potestà legislativa. Non va infatti dimenticato che in materia un ruolo determinante la riforma affidava, sin dall'origine, alla contrattazione collettiva, che, gradualmente e comparto per comparto o area per area, ha dettagliatamente ridisegnato la disciplina di tutti gli istituti del lavoro pubblico. Oggi quel processo è concluso e non dovrebbe più residuare una disciplina legale del lavoro pubblico divergente da quella privatistica e precedente al 1993 che non sia transitata (e quindi ri-generata) in contratti collettivi o norme di legge successive scientemente deliberate ed approvate da tutti i soggetti coinvolti. Questo risultato è costato più fatica del previsto; si è realizzato cioè solo "al momento della sottoscrizione, per ciascun ambito di riferimento, dei contratti collettivi del quadriennio 1998-2001" (art. 69 c. 1 del d.lgs. 165): cioè in un lasso di tempo che va dal 16.2.1999 (quando è stato sottoscritto quel contratto per i Ministeri) al 13.3.2003 (data di sottoscrizione del contratto 1998-2001 della dirigenza del CONI). E la ricognizione puntuale delle norme da disapplicare espressamente è rimasta affidata alla contrattazione collettiva (art. 71 c. 3 del d.lgs. 165), dopo l'abbandono del progetto di testo unico post-privatizzazione previsto dalle leggi delega 50/99 e 340/00.

Il totale superamento della “specialità” tipologica del rapporto di lavoro pubblico è stata una scelta di chiarezza concettuale felicemente ribadita e completata nel '97-'98. Anche allora però erano rimasti alcuni notevoli problemi irrisolti, come ad esempio quello relativo al mantenimento di discipline differenziate sull'uso flessibile del lavoro (conversione dei rapporti di fatto e a termine, part-time, riconoscimento di mansioni superiori) o all'esclusione di alcune materie dalle competenze della contrattazione collettiva (organici, carriere, organizzazione del lavoro) onde evitare che le regole del privato determinassero scarsa trasparenza gestionale o aggravii di spesa pubblica non programmati. Questi due/tre problemi residui si sono dimostrati oltremodo complessi e hanno inficiato sia la “purezza” dell'edificio normativo costruito dal legislatore e dalla contrattazione collettiva alla fine degli anni '90, sia la ricostruzione del sistema, al riguardo ancora una volta protetto in modo alquanto statico da alcune sentenze della Corte costituzionale riguardanti le progressioni di carriera e le sanzioni per assunzioni flessibili irregolari. Ciò che è più grave, quelle soluzioni mancate hanno lasciato delle crepe in cui, dai primi anni del 2000, si è rapidamente radicata dell'erba maligna per il buon esito della riforma ancora lontana dall'essere estirpata (ma su questo tornerò in seguito).

L'ultima importante scelta fatta nel 1998 fu, com'è noto, quella di confermare il passaggio di giurisdizione al giudice ordinario, chiarendo in qualche modo il riparto delle materie formulato nel 1993. Anche questa scelta si è rivelata sostanzialmente opportuna, non avendo causato i paventati insostenibili aggravii per il giudice del lavoro ed avendo aiutato a gestire in modo meno traumatico i casi residui di competenza dubbia. Va ricordato anzi che in ordine a qualche fondamentale istituto, come conferimento e revoca degli incarichi dirigenziali, la riformulazione della norma sulle materie devolute alla competenza dell'AGO (art. 63), anch'essa risalente al 1998, è valsa addirittura ad evitare le più gravi ripercussioni contenute in imprecisioni o confusioni del successivo legislatore (in specie la l. 145/02).

Più sfaccettato il bilancio per le misure di deflazione del contenzioso: assai meno positivo di quanto potrebbe essere per il tentativo obbligatorio di conciliazione (anche per pavidità dei rappresentanti delle amministrazioni); apprezzabile per il procedimento di accertamento pregiudiziale (circa 250 ordinanze dal 1996 al 2006, con il raggiungimento di 60 accordi, quasi 10 all'anno) e per il ricorso *per saltum* in Cassazione (estesi infatti nel 2006 anche al privato con il d.lgs. 40); più problematico per quanto concerne la concreta attivazione di procedure arbitrali, poco attivate, ma che hanno conosciuto una regolamentazione sperimentale e un interesse mai visti prima d'ora nelle amministrazioni pubbliche. A quest'ultimo riguardo non si può non concordare con chi sottolinea (M.G.Garofalo) che il ricorso alle ADR (*alternative disputes resolution*) mai sortirà esiti pratici nel lavoro pubblico (come del resto nel lavoro privato) finché la parte potenzialmente in torto avrà la possibilità di ricondurre in qualche modo il contenzioso ad un processo del lavoro dai tempi davvero abnormi (in Italia la lunghezza media del processo del lavoro è, in primo grado, di 758 giorni e, in secondo grado, di 814 giorni, più del doppio rispetto alla Francia e quasi dieci volte in più rispetto alla Spagna: v. Stella, *Giustizia condannata*, ne *il Corriere della Sera* del 22.1.08).

4. Venendo alle soluzioni che non hanno funzionato, e sempre senza nessuna pretesa di esaustività, possiamo distinguerle a seconda che: a) fossero carenti all'origine; b) siano state attuate male; c) non siano state attuate (quasi) per niente.

Il primo problema è davvero di fondo, perché ripropone l'antica questione della configurazione di un vero e proprio “padrone pubblico”, intendendo per tale non l'odioso padrone delle ferriere (che è bene lasciar relegato tra le icone del passato) ma un soggetto che gestisca organizzazione e personale “come se” ne fosse il proprietario, con la cura che si

ripone nel gestire le proprie cose, mirando però a soddisfare non propri interessi egoistici bensì l'interesse generale o istituzionale o dei cittadini/utenti. Forse si tratta di una figura che appartiene ai miti di tutti i tempi. Attraverso la regolazione giuridica si è tentato però di dar vita proprio ad un soggetto del genere, che potesse fungere da polo di espressione di un interesse gestionale-organizzativo distinto da quello del lavoratore e dei rappresentanti dei lavoratori e che nel suo agire tenesse conto tanto dei diritti dei cittadini quanto delle regole di una corretta gestione economica. Avendo ben presenti le peculiarità delle amministrazioni pubbliche ciò significa, tra le tante altre cose, che la tutela del lavoro deve comunque essere realizzata attraverso tecniche e istituti peculiari, soprattutto quando il lavoro da tutelare è quello di soggetti come i dirigenti che, all'interno delle amministrazioni, devono svolgere una funzione di tipo "imprenditoriale".

Con la "privatizzazione" del lavoro pubblico infatti non diminuisce affatto la rilevanza giuridica delle specifiche esigenze organizzative delle amministrazioni pubbliche. A mutare radicalmente è lo scenario giuridico e concettuale in cui queste esigenze si pongono: nel senso che si passa da un assetto in cui l'ancoraggio al principio di legalità e alla tipicità dell'agire pubblico sembravano sufficienti a garantire buon andamento ed imparzialità dell'azione amministrativa ad un assetto profondamente diverso in cui la necessaria sottoposizione alla legge dell'organizzazione e dell'attività deve essere temperata con regole e tecniche organizzativo/gestionali dirette ad assicurare ai cittadini il risultato dell'azione amministrativa, che non consiste e non deve consistere nella mera legittimità/regolarità dell'atto. Tutto ciò disloca i problemi giuridici in un ambito dominato dal diritto privato (v. anche l'art. 1, comma 1 bis, della l. n. 241/1990 così come modificato dalla l. n. 15/2005); ma non elimina la necessità di individuare determinate funzioni e i soggetti che all'interno delle amministrazioni sono deputate a svolgerle, pur utilizzando una strumentazione giuridica totalmente diversa dal passato.

Al riguardo potrebbe apparire semplice, in linea teorica, attribuire per intero al vertice politico la "funzione imprenditoriale" nelle amministrazioni pubbliche: e per qualche verso questo è pure ciò che accade con la riforma degli anni '90, se di tale funzione consideriamo l'aspetto dell'individuazione delle finalità dell'azione amministrativa, almeno intesa come potere di indicare gli indirizzi, ovviamente nell'ambito di quello che è consentito dalla legislazione in vigore. Però sul piano della concreta gestione il politico non è né imprenditore/organizzatore né imprenditore/datore di lavoro: egli è, sotto il profilo normativo ma anche sotto quello concreto, sostituito dal dirigente (salvo che per i profili di cui all'art. 2, comma 1, del d. lgs n. 165/2001). In fondo può dirsi che la figura "imprenditoriale" nell'amministrazione pubblica è costituita da un soggetto composito, una sorta di Giano bifronte (come tante volte s'è detto proprio riguardo alla delicata collocazione del dirigente) e bifronte, prima ancora che per la funzione, per i canali di legittimazione al ruolo. Il vertice politico ha un'investitura basata sul consenso (diretto o indiretto) dei cittadini/elettori; il dirigente ha invece una legittimazione essenzialmente "professionale". Per questo è anche difficile utilizzare le categorie concettuali – ammesso che siano ancora valide – che si utilizzano nel lavoro privato per caratterizzare il dirigente rispetto all'imprenditore. Nel pubblico il dirigente non è affatto l'"alter ego" del politico; egli costituisce un riferimento altrettanto necessario (anzi, salvo casi rari come i piccoli comuni, imposto dagli assetti istituzionali), ma, al contempo, dialettico in quanto portatore di un "punto di vista" potenzialmente diverso da quello del politico (anche se va precisato che il politico non meno del dirigente è tenuto al rispetto dei principi di cui all'art. 97 Cost.).

Si può essere perplessi sul realismo di questa configurazione cui il legislatore degli anni '90 tende, essendo il più delle volte il politico il soggetto con il coltello dalla parte del manico (e perciò colui che determina lo "stile" gestionale). Ma è appunto il problema del "dominio della politica" come dato di realtà che il legislatore non ha affrontato con linearità, coerenza e

la dovuta determinazione, valorizzando il ruolo organizzatorio/gestionale del dirigente. La prevalenza del politico rimane perciò un dato fattuale pre-riforma – molto complesso da intaccare - che non può essere elemento di valutazione dei risultati della riforma fino a quando la riforma stessa non assuma, nella norma, un assetto chiaro e coerente e non abbia, nella prassi, una sufficiente implementazione. Entrambe le condizioni, come si è detto in premessa, non sembrano sinora realizzate anche perché non erano affrontate in modo del tutto conseguente nemmeno dalla riforma Bassanini.

Occorre al riguardo avere ben chiaro che la figura del dirigente pubblico nel processo di privatizzazione va assai ben caratterizzata se si vuol far funzionare la coppia poteri autonomi/responsabilità. Non è una novità assoluta, perché non è certo dalla c.d. privatizzazione che alla figura giuridica del dirigente pubblico si connettono particolari responsabilità. Ma la novità della riforma degli anni '90 consiste appunto nell'operare congiunto dei tre principi affermati dalle prime norme del d.lgs. 165/01, ripresi, peraltro, anche in modo più preciso e dettagliato, nelle successive norme del d. lgs. 165/2001 e nel d.lgs. 286/1999, nonché in altri testi specifici per le varie amministrazioni<sup>2</sup>. I tre principi sono: il principio della distinzione dei poteri tra politica e dirigenza (art. 4 d. lgs. n. 165/2001); il principio di funzionalità, che si concretizza nel perseguimento degli obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità (art. 2, lett. a, del d. lgs. n. 165/2001; ma. v. anche art. 1 del d. lgs. n. 286/1999); il principio della "gestione privatistica", secondo cui "gli organi preposti alla gestione" assumono le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro "con le capacità e i poteri del privato datore di lavoro" (art. 5, comma 2, del d. lgs. n. 165/2001). Da questi principi (e dalle altre norme citate), come in seguito si vedrà meglio, si può dedurre in via interpretativa che la responsabilità affidata ai dirigenti deve riflettersi su incarichi e retribuzione degli stessi; e che, evidentemente, l'operare del principio di economicità deve arrivare fino a caratterizzare il contratto di lavoro del dirigente pubblico. Ne derivano problemi teorici notevoli, come, ad esempio, dove comincia e dove finisce la subordinazione del dirigente pubblico? E problemi pratici non meno complessi, dinanzi ai quali le singole norme, come meglio vedremo in seguito, non appaiono sempre congegnate in modo coerente con le finalità generali.

La questione della controparte pubblica non si esaurisce però con riguardo alla configurazione di una dirigenza responsabile della gestione e autonoma dalla politica in ciascuna organizzazione. Essa ha un significativa propaggine sul piano delle relazioni sindacali e rimanda ad una serie di problematiche non del tutto risolte né a livello nazionale né a livello decentrato e, anzi, di recente per qualche verso aggravate (con le polemiche sui nullafacenti e il memorandum del lavoro pubblico del gennaio 2007), con riguardo al ruolo dei Comitati di settore e dell'Aran e alle delegazioni trattanti a livello decentrato. Aver sottovalutato la questione della dirigenza quale controparte sindacale è all'origine di alcune radicali proposte di rivisitazione dell'originaria riforma, in termini di ripensamento totale o parziale della contrattualizzazione della dirigenza pubblica (Rusciano 2005, p. 630). Tali proposte, nella loro radicalità, appaiono rischiose per la logica e la coerenza del disegno riformatore. Ma non v'è dubbio che occorrerebbe definire in modo assai più stringenti regole e prassi di incompatibilità tra ruoli dirigenziali connessi alla gestione del personale e delle relazioni sindacali e adesione alle medesime organizzazioni sindacali che partecipano ai tavoli in cui si sviluppa la ricca morfologia delle relazioni sindacali pubbliche, evitando l'insorgere di veri e propri conflitti di interessi.

---

<sup>2</sup> V. per gli enti locali v. il d. lgs. n. 267/2000; per la sanità il d. lgs. n. 502/1992, come novellato dal d. lgs. 229/1999; per la dirigenza nelle scuole v. art. 25 d. lgs. 165/2001 e art. 21 l. n. 59/1997, i cui principi hanno ricevuto attuazione con il d.p.r. n. 275/1999.

5. Di soluzioni carenti all'origine sono anche frutto altri due notevoli problemi oggi aperti: la disciplina riguardante il licenziamento del dirigente e quella dei rapporti di lavoro flessibile con le pubbliche amministrazioni. Diverso però è il grado di imputabilità alla riforma Bassanini delle mancate soluzioni.

Nel primo caso la riforma del '98, eliminando la specialità tipologica anche del rapporto di lavoro dirigenziale, evitò di precisare la latitudine dei tratti di disciplina speciale che venivano conservati, in particolare in ordine alla dettagliata regolamentazione della responsabilità di risultato. Questo ha creato un notevole problema interpretativo che la Cassazione (1.2.2007 n. 2233, in LPA, 2007, p. 515. con nota di Sgroi) ha di recente risolto (speriamo non in via definitiva) in modo ben poco coerente con la generale direttrice dell'unificazione normativa tra dirigente pubblico e privato, ritenendo applicabile l'art. 18 dello Statuto dei lavoratori, con conseguente reintegrazione nel posto di lavoro. Questa soluzione normativa sul piano dell'interpretazione del quadro legislativo non è affatto scontata<sup>3</sup> e dovrebbe riconoscersi il dovuto peso al fatto che i contratti collettivi di area dirigenziale, sin dall'inizio, sono stati stipulati sul presupposto che alla dirigenza pubblica in linea di principio non trova applicazione la reintegrazione. In effetti una ricostruzione abbastanza lineare della riforma, considerata nella sua evoluzione, porta ad applicare alla dirigenza pubblica la legislazione generale in materia di dirigenza privata, che non prevede l'applicazione dell'articolo 18 Stat. lav., salvo che non si sia in presenza di un licenziamento discriminatorio. Al riguardo v'è da considerare che l'amministrazione che licenziasse un dirigente non seguendo un procedimento trasparente ed oggettivo, si esporrebbe ad un'azione giudiziaria per licenziamento discriminatorio. Sotto questo profilo non v'è dubbio che la disciplina di stampo privatistico ha in sé adeguati anticorpi per l'eventualità che il licenziamento del dirigente venga disposto per ragioni di discriminazione, soprattutto se politica (v. artt. 4 della l. 604/66, 15 della l. 300/70; 3 della l. 108/90). E' vero però che, sin dall'inizio, il legislatore non ha mai dichiarato apertamente e lucidamente la preferenza per questo quadro legislativo; una tale scelta sarebbe quanto mai opportuna, magari anche accompagnando il chiarimento con una tutela rafforzata del dirigente pubblico licenziato per ragioni discriminatorie soprattutto di tipo politico, che valga ad alleggerire l'onere probatorio e a circondare l'ordine di reintegrazione di una particolare cogenza, scoraggiando così ulteriormente l'uso intimidatorio o ultroneo dell'istituto.

6. L'ultimo aspetto regolato male dalla riforma del '98, ma assai peggiorato in seguito, è la disciplina dei rapporti di lavoro c.d. "flessibili". Esemplificativamente si intendono per tali i rapporti a termine, part-time, a causa mista lavoro-formazione, interinali, parasubordinati. Sulla valenza unitaria di questa classificazione ai fini regolativi occorre oggi però essere molto cauti, soprattutto nel lavoro pubblico, dove la normativa appare sempre più intricata e "ballerina". Dal punto di vista lavoristico la disciplina di questi rapporti ha acquisito importanza crescente, perché, come a tutti è noto, si tratta di rapporti in sensibile crescita, tanto nel mondo del diritto quanto nella realtà. Questa crescita ha riguardato anche il settore pubblico, per tante ragioni (non ultime i limiti finanziari e normativi alle assunzioni a tempo indeterminato) sempre più utilizzatrici dei c.d. "contratti atipici" o "flessibili" (costituiti soprattutto, per la verità, da collaborazioni coordinate e continuative, le c.d. "co.co.co.").

---

<sup>3</sup> In senso conforme v. Trib. Napoli gennaio 2003, in Dir.lav.merc., 2003, n.2, con mia nota critica; Trib. Napoli 27.9.2006, in LPA, 2007, p. 1211, con nota di Boscati; Trib. Reggio Calabria 8.11.2002, in GM, 2003, p. 913; contra C.App. Napoli. 31 ottobre 2004 n. 4939, che riforma Trib. Napoli gennaio 2003, ined.; Trib. Firenze 15 gennaio 2004, in LPA, 2004, p. 194; Trib. Trapani 26.11.2003, in GM, 2004, p. 774; Trib. Roma 23.1.2003, in GC, 2003, I, p. 2278; Trib. Firenze 6.12.2002, in RCDL, 2003, p. 759.

Al riguardo già la disciplina del decreto 165 (ma anche del decreto 29) era oggetto di forti critiche: infatti l'art. 36, per un verso, consentiva alle pubbliche amministrazioni di ricorrere all'intera tipologia di rapporti di lavoro flessibile previsti per le imprese, ritenendo applicabile la stessa regolamentazione; dall'altro escludeva, invece, in ogni caso la conversione del rapporto di lavoro flessibile in rapporto di lavoro a tempo indeterminato, che è la sanzione principale per contenere l'abuso di queste forme contrattuali nel settore privato. Pur prevedendo sanzioni di tipo risarcitorio, anche a carico del dirigente responsabile, la differenziazione su una sanzione così rilevante suscitava dubbi in merito alla sua costituzionalità, proprio in applicazione del principio di uguaglianza una volta realizzata la privatizzazione come unificazione della disciplina generale.

Sul punto specifico si è pronunciata la Corte costituzionale, con la sentenza del 27 marzo 2003 n. 89, ritenendo comunque l'art. 36 del d.lgs. 165/01 conforme alla Costituzione, soprattutto in quanto la conversione automatica del contratto a termine enterebbe in contrasto con il principio costituzionale del concorso pubblico (ma la Corte trascura che spesso le assunzioni a termine avvengono a valle di meccanismi selettivi assai simili ai concorsi).

Poco prima della sentenza della Corte però la specialità della disciplina del lavoro flessibile nell'amministrazione pubblica era stata ulteriormente marcata dalla sostanziale esclusione dell'applicabilità della l. 14.2.2003 n. 30 (la c.d. riforma Biagi) ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni (art. 6), poi, ovviamente, in larga parte confermata, anche più puntualmente, dal decreto attuativo (d.lgs. 10.9.2003 n. 276). Ciò ha comportato che tutte le principali innovazioni contenute in questa normativa per le imprese (apprendistato, contratto di inserimento, lavoro a chiamata, lavoro ripartito, lavoro a progetto, ecc.) non erano utilizzabili dalle amministrazioni pubbliche, salvo che non fossero espressamente previste dalla contrattazione collettiva (mentre per esplicita disposizione di legge trovava applicazione la tipologia contrattuale che ha sostituito il lavoro interinale, cioè la somministrazione di lavoro dipendente subordinato, ma nella declinazione di somministrazione temporanea e non in quella di somministrazione a tempo indeterminato). Senza andare troppo per le lunghe, nel 2003 è stata dunque fatta la scelta di divaricare, ancor più di quanto non fosse, la legislazione sui rapporti di lavoro flessibile tra pubbliche amministrazioni ed imprese, deviando in una parte significativa della strada maestra dell'unificazione normativa. Non si è trattato in questo caso (a differenza dalla sanzione della "conversione) di una scelta definitiva e di sistema, perché i contratti collettivi avevano la possibilità giuridica di ripristinare una sostanziale omogeneità (ma non su tutto, perché, ad esempio, il lavoro a progetto, in quanto lavoro autonomo, è di dubbia riconducibilità all'oggetto tipico della contrattazione collettiva per il settore pubblico). Ma era improbabile che ciò accadesse: infatti un indirizzo in tal senso alla contrattazione collettiva è rimasto lettera morta.

Non c'è però da stupirsi più di tanto, a mio parere, per la legislazione del 2003. Infatti, per un verso, essa presentava aspetti assai controversi pure per il settore privato; mentre, per altro verso, non si può dire che, esclusa parte della tipologia introdotta dalla l. 30/03, le pubbliche amministrazioni non avessero possibilità di stipulare rapporti di lavoro flessibile. Esse infatti ricorrevano in larga parte alle "co.co.co.", avvalendosi di un quadro di regole in qualche misura anche meno rigido di quello riguardante il lavoro a progetto (che, per esempio, deve essere rigorosamente individuato e circoscritto nel tempo, pena la trasformazione del contratto in contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato: v. art. 69 del d.lgs. 276/03). Sotto altri aspetti poi, a differenza delle imprese private, le pubbliche amministrazioni non avevano mai manifestato l'esigenza di avere una più ampia tipologia di rapporti di lavoro flessibile; esse, piuttosto, avevano bisogno, da un lato, di riuscire ad utilizzare le esistenti forme flessibili in maniera coerente con le proprie esigenze di fondo, e, dall'altro, di stabilizzare tutta una serie di figure gravitanti "intorno" al loro organico in una pericolosa condizione di precarietà, che è spesso marginalità funzionale e subalternità politica.

Non di rado infatti il lavoro flessibile è più permeabile a strumentalizzazioni politiche. Ad esempio il ricorso alle agenzie di lavoro interinale o di somministrazione significa poter eludere la normativa sulla selezione per concorso e questo sicuramente non va bene. L'esigenza da soddisfare con la flessibilità non è certo quella di incrementare questi sistemi un po' "ambigui" e, tutto sommato, anche poco moderni e coerenti con i principi di cui all'art. 97. Nella scelta del legislatore del 2003 poteva dunque forse rinvenirsi un'intrinseca razionalità, consistente nel non aggravare la situazione esistente nelle amministrazioni pubbliche estendendo la possibilità giuridica di ricorrere a forme di rapporto di lavoro flessibile che tutto sommato non facevano altro che incrementare la precarietà.

Non destano dunque alcuna meraviglia i più recenti sviluppi della particolare disciplina di questa materia, che appaiono convulsi e travagliati come non mai<sup>4</sup>, di nuovo gravanti intorno ai problemi sostanziali e formali posti dalla "stabilizzazione" del crescente numero di precari presenti, a vario titolo, nel sistema amministrativo. Da ultimo l'art. 36 del d.lgs. 165, come novellato dalla finanziaria 2008, ribalta il principio generale dell'originaria riforma, affermando che "le pubbliche amministrazioni assumono esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato e non possono avvalersi delle forme contrattuali flessibili previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato se non per esigenze stagionali o per periodi non superiori a tre mesi fatte salve le sostituzioni per maternità relativamente alle autonomie territoriali". Il nuovo art. 36 prevede poi, con intenti chiaramente draconiani ma riecheggiando antichi precetti scarsamente funzionali, che: a) "in nessun caso è ammesso il rinnovo del contratto o l'utilizzo del medesimo lavoratore con altra tipologia contrattuale" (comma 2); b) "le amministrazioni fanno fronte ad esigenze temporanee ed eccezionali attraverso l'assegnazione temporanea di personale di altre amministrazioni per un periodo non superiore a sei mesi, non rinnovabile" (comma 3); c) tali disposizioni "non possono essere derogate dalla contrattazione collettiva" (comma 4). Segue una serie di eccezioni piuttosto specifiche, nonché la riconferma per la violazione di disposizioni imperative sull'assunzione o sull'impiego dei lavoratori di un regime sanzionatorio speciale, rafforzato per le amministrazioni dal divieto di ricorrere ad assunzioni per il triennio successivo alla violazione, ma riconfermato nella precedente versione per quanto riguarda il risarcimento del danno subito dal lavoratore. Quest'ultimo profilo appare quanto meno elusivo delle recenti pronunce della Corte di Giustizia europea, che hanno ritenuto in contrasto con la direttiva comunitaria in materia di lavoro a termine l'esclusione della conversione del contratto non accompagnata da sanzioni equivalenti, per molti versi revocando in dubbio la linea ricostruttiva suffragata dalla Corte costituzionale italiana con la sentenza 89/03 (v. CGE sentenze del 7.9.2006, cause 53/04 e 180/04).

Con l'approdo dell'ultima finanziaria tutta la materia del lavoro flessibile con le p.a. viene assoggettata ad una disciplina notevolmente vincolistica, con buona pace dell'unificazione normativa e del ruolo della contrattazione collettiva. Così la disciplina del lavoro flessibile si conferma un difficile banco di prova per una riforma del lavoro pubblico diretta ad accostare pubblico e privato.

7. Nella riforma Bassanini vi sono poi varie soluzioni, pure ingegnose e idonee a promuovere innovazione, che sono state attuate male e che, al punto in cui siamo, richiedono probabilmente correttivi anche di tipo legislativo.

---

<sup>4</sup> V. art. 4 del d.l. 10 gennaio 2006 n. 4, conv. con l. 9 marzo 2006 n. 80, che ha introdotto il comma 1 bis all'art. 36 del d.lgs. 165/01, ora abrogato; le discipline sulla c.d. stabilizzazione dei precari contenute nelle leggi finanziarie 2007 e 2008; l'art. 32 del d.l. 223/06, convertito dalla l. 4.8.2006 n. 248, che ha sostituito l'art. 7 co. 6 del d.lgs. 165/01; e infine la nuova stesura dell'art. 36 del d.lgs. 165/01 prevista dall'art. 3 c. 79 della l. 24 dicembre 2007 n. 244, legge finanziaria per il 2008; da non trascurare ulteriori oscurità connesse all'interpretazione della l. 247/07.

Sempre trattandone solo alcune, più rilevanti e dibattute, segnalerei innanzitutto la disciplina degli incarichi ai dirigenti in servizio con contratto a tempo indeterminato e quella, ad essa connessa, della dirigenza c.d. “esterna”, assunta cioè con incarichi a termine e senza alcuna selezione pubblica.

In particolare la questione riguarda gli accessi al ruolo e alla funzione dirigenziale, un punto delicatissimo sul quale è consistente l'apporto giurisprudenziale. Per l'accesso alla funzione dirigenziale, fermo restando il principio del concorso, con alcune eccezioni che riguardano le assunzioni non a tempo indeterminato, la scelta fatta dal legislatore è abbastanza originale e certo non mutuata dal lavoro privato. Tale normativa mira a coniugare la configurazione del rapporto dirigenziale come rapporto tendenzialmente a tempo indeterminato con l'introduzione di strumenti giuridici atti ad incidere su uno dei problemi più gravi ed antichi, cioè l'eccessiva cristallizzazione del dirigente nella sua posizione funzionale. La soluzione è stata rinvenuta prevedendo che il contratto di lavoro del dirigente pubblico è a tempo indeterminato e normalmente viene concluso a seguito di un concorso; ma sul contratto si innesta l'attribuzione di un incarico, che deve essere necessariamente a termine e viene attribuito con atto di natura privatistico-gestionale<sup>5</sup>. Si tratta di una soluzione di compromesso, che naturalmente crea una serie di problemi; ma è anche soluzione di una certa ingegnosità, perché non costringe ad assumere tutti i dirigenti con contratto a termine, ma consente di evitare che l'incarico si cristallizzi troppo, rendendo anzi quasi fisiologica la mobilità funzionale dei dirigenti (almeno là dove ci sono più dirigenti). Questa disciplina, dopo la riforma Bassanini che l'ha estesa anche alla dirigenza generale dello Stato, riguarda la stragrande maggioranza della dirigenza pubblica, anche degli enti locali. Poi c'è un segmento della dirigenza pubblica, la più alta, quella più a contatto con i vertici politici, che, a partire dalla “seconda privatizzazione”, è stata configurata in modo tale per cui ogni qualvolta cambia il governo gli incarichi possono essere “riconsiderati” entro novanta giorni, decorsi i quali “si intendono confermati fino alla loro naturale scadenza” (così l'art. 19, c. 8, del d.lgs. 165 nella versione “Bassanini”; la successiva l. 145/02 ha invece previsto la cessazione di questi incarichi “decorsi novanta giorni dal voto di fiducia sul governo”). Solo a proposito di questa fascia si è parlato dell'introduzione del cosiddetto *spoils system*, utilizzato in altri paesi, in virtù del quale il Governo che subentra può procedere ad un ampio rinnovo dell'alta burocrazia. Questo “fantasma” aleggia spesso quando si parla di dirigenza pubblica. A mio parere la riforma Bassanini non introduceva uno *spoils system* vero e proprio, perché la principale caratteristica dello *spoils system* consiste nel fatto che, quando cambia il vertice politico, la dirigenza “torna a casa”, nel senso che si estingue il rapporto di lavoro. Invece nel sistema configurato dal legislatore italiano questo non accade: il contratto di lavoro, se è a tempo indeterminato, rimane in vita, mentre una limitata fascia di dirigenti perde l'incarico ricevuto dal precedente Governo.

In ogni caso il sistema della decadenza automatica sembrava aver ricevuto un avallo abbastanza ampio dalla Corte costituzionale, con la già citata sentenza n. 233 del 2006, nella quale si operava solo qualche distinzione in ordine alle fasce dirigenziali di cui era ammissibile prevedere l'automatica decadenza dagli incarichi senza compromettere il buon andamento dell'amministrazione (la Corte, che si occupa nella specie di dirigenza sanitaria, considera in contrasto con il 97 Cost. “l'azzeramento automatico dell'intera dirigenza in carica”). Più puntuali sono le successive sentenze 103 e 104 del 2007, nelle quali la decadenza automatica sembra riservata solo alla dirigenza apicale e comunque esclusa per la dirigenza che non ha alcun particolare rapporto fiduciario con il vertice politico, ma deve garantire la continuità nella gestione amministrativa: in questo modo la Consulta riporta gli equilibri

---

<sup>5</sup> La questione della natura giuridica dell'incarico è stata oggetto di notevole dibattito, anche per le incertezze del legislatore che con la l. 145/02 aveva usato il termine “provvedimento”. L'orientamento della Cassazione appare però ormai consolidato nel senso di cui al testo: v. Cass. 3880/06, 7131/05, 23760/04, S.U. 22990/04; 5659/04.

legislativi proprio alle soluzioni contenute nella normativa del '97-'98, alterati dalla l. 145/02 approvata dalla maggioranza di centrodestra.

Anche per la c.d. dirigenza esterna, prevista dall'art. 19 c. 6 del d.lgs. 165 (ma già dal d.lgs. 29/93) per acquisire nuove competenze manageriali nelle amministrazioni pubbliche, la gestione ha dato luogo a polemiche crescenti negli anni, incentrate sul rispetto dei limiti quantitativi e di accettabili criteri qualitativi. Su tutti e due i profili la norma originaria è stata molto modificata, con l'introduzione di vincoli quantitativi e qualitativi più stringenti nel 2002 (sempre con la l. 145), ma con un improvvido allargamento ai requisiti posseduti dagli interni "alle amministrazioni che conferiscono gli incarichi" (con il d.l. 30.6.05, conv. con l. 168/05). Con l'ultima finanziaria 2008 si è anche irrigidito il requisito per gli incarichi esterni non necessariamente dirigenziali, consentiti ora solo per soggetti "di particolare e comprovata specializzazione universitaria" (v.art. 7 c. 6 del d.lgs. 165, come modif. dall'art. 3 c. 76, l. 244/07).

Quanto la disciplina di tutta questa materia sia ancora poco soddisfacente è del resto confermato da una recente direttiva del Ministro per la Funzione pubblica (10/07 del 18.12.07) che, facendo ampio riferimento alla recente giurisprudenza costituzionale, indica con grande meticolosità tutto il novero dei criteri desumibili dall'attuale legislazione per selezionare una dirigenza pubblica di qualità. Su questa strada si può anche migliorare la disciplina vigente (come fa un ddl in corso di elaborazione presso la Funzione pubblica), ma i problemi principali, a mio parere, non attengono alla codificazione dei criteri bensì, da un lato, al funzionamento inesorabile di controlli e sanzioni per le amministrazioni che non li hanno (al riguardo la direttiva ricorda giustamente che è responsabilità dell'organo politico adottare il provvedimento di determinazione dei criteri per il conferimento, il mutamento e la revoca degli incarichi dirigenziali) o non li applicano e, dall'altro lato, alla rigorosa valutazione dell'operato dei dirigenti.

8. Si deve ora fare qualche accenno alle regole riguardanti i livelli di contrattazione decentrati o integrativi. Tali regole erano state delineate in maniera abbastanza precisa ed equilibrata nella riforma Bassanini, in modo da consentire un *sistema* di contrattazione collettiva governato essenzialmente tramite il contratto collettivo nazionale, ma con sufficienti possibilità di devolvere a livello decentrato varie materie di contrattazione, fermo restando il limite del rispetto, a pena di nullità, dei "paletti" posti dai contratti nazionali.

Nel dibattito sulla riforma della struttura della contrattazione collettiva apertosi da qualche anno si sono confrontate diverse posizioni in ordine all'opportunità tanto "strutturale" quanto "giuridico-istituzionale" di riequilibrare il sistema di contrattazione collettiva del lavoro pubblico, riequilibrio che potrebbe avere qualche ripercussione anche sul sistema legale.

Dalla metà degli anni '90 si è infatti assistito ad un riassetto delle amministrazioni pubbliche che non poteva non portare a ritenere in parte anacronistico l'originario riferimento al protocollo del luglio del 1993, specie per la sua caratterizzazione accentratrice delle politiche contrattuali. Infatti, come già accennato, prima le c.d. riforme Bassanini della fine degli anni '90 e poi la riforma costituzionale del 2001 (l. 18 ottobre 2001 n. 3; l. 5 giugno 2003 n. 131) hanno profondamente modificato il baricentro del nostro sistema politico-amministrativo, cedendo quote di potere legislativo e amministrativo, innanzitutto, alle Regioni e, in secondo luogo, alle altre amministrazioni periferiche e facendo del principio di sussidiarietà (con tutti i rischi e le potenzialità che ne derivano) un cardine delle regole costituzionali e legislative in tema di distribuzione dei poteri normativi.

Ad una fase di decentramento, programmato assai più che compiutamente attuato, ha però fatto seguito una fase di segno opposto, perseguita nei fatti ancor prima di essere linearmente teorizzata. In particolare per il lavoro pubblico, a partire dal 2002, si è assistito ad

un susseguirsi di norme inserite nelle varie finanziarie dirette a limitare ed imbrigliare il timido policentrismo del sistema contrattuale pubblico avviato nel 1998 con i Comitati di settore<sup>6</sup>.

Così, a distanza di vari anni dall'approvazione della Costituzione "regionalista", ci si è ritrovati a ragionare su un assetto della contrattazione collettiva nel settore pubblico che è sostanzialmente "binario", cioè incentrato su un contratto di comparto, stipulato dall'Aran tenendo conto principalmente degli indirizzi governativi, e una contrattazione integrativa di ente, che deve muoversi nelle maglie strette delle finanziarie, di bilanci sempre più magri e di un contratto nazionale che non sempre dà peso alle esigenze delle diverse organizzazioni e delle tante fasce di utenza. Nonostante il quadro legale maturato negli anni '90 sia al riguardo abbastanza chiaro e consenta una strutturazione rigorosamente gerarchico-piramidale della contrattazione<sup>7</sup>, non è facile dire nei fatti quale dei due livelli contrattuali abbia in questi anni assunto un ruolo "dominante". Ciò che invece appare ben visibile è una forte polarizzazione delle funzioni (utilizzando il termine più non in senso giuridico bensì politico-organizzativo) che storicamente la contrattazione collettiva ha assolto ed assolve nel settore pubblico. Tali funzioni sono: a) controllo centralizzato della spesa per il personale e degli adeguamenti retributivi e normativi; b) veicolo di gestione flessibile di alcuni istituti contrattuali che hanno forti ricadute sulla concreta organizzazione delle amministrazioni. La contrattazione nazionale ben si presta a svolgere la prima funzione, non di rado a discapito della seconda. Essa può dunque consentire una "funzionalizzazione forte" della contrattazione collettiva ad obiettivi di contenimento/razionalizzazione della spesa pubblica per il personale. La seconda funzione però – soprattutto in un sistema amministrativo policentrico, decentrato e sindacalizzato – non può essere ignorata o marginalizzata: pena una scarsa effettività tanto delle regole legali quanto di quelle contrattuali.

Proprio questa scarsa effettività è, con ostinazione e sistematicità, segnalata dalla Corte dei Conti in tutte le sue relazioni annuali<sup>8</sup>. Non è detto però che i rimedi debbano portare solo verso un assetto sempre più centralistico e severamente sanzionato, come sembra pensare la Corte dei Conti, seguendo un percorso logico-giuridico di carattere soprattutto repressivo delle numerose ed inquietanti violazioni dei limiti finanziari e legali posti alla contrattazione collettiva. Percorso che, sia detto per inciso, sembra poi capace di trasfigurare assai profondamente natura e struttura dei soggetti negoziali: si pensi che in alcune pronunce la Corte è giunta a delineare una sorta di responsabilità contabile delle organizzazioni sindacali che stipulano i contratti integrativi (Viscomi 2007).

L'alternativa alla strada repressiva conduce ad una configurazione della struttura della contrattazione collettiva del lavoro pubblico e dei suoi attori che prenda atto dell'esperienza contrattuale dei primi dieci anni successivi al concreto avvio della riforma e di ciò che in essa ha funzionato poco e male.

Per giungere ad un maggiore equilibrio tra le insopprimibili funzioni dei contratti stipulati ai diversi livelli assai più utile potrebbe essere individuare e regolare meglio le diverse responsabilità nell'impostazione delle politiche contrattuali, lasciando la responsabilità degli indirizzi da dare per la contrattazione nazionale essenzialmente al Governo e sperimentando un livello di indirizzo unitario delle contrattazioni che si svolgono sul territorio regionale. Fatte salve le retribuzioni di base ed alcune garanzie e vincoli di carattere universalistico da mantenere saldamente all'interno dei contratti di comparto, alcune variabili di spesa e alcuni indirizzi regolativi potrebbero utilmente articolarsi ad un diverso livello territoriale (ad esempio, regionale, essendo ormai questo un livello fondamentale di

---

<sup>6</sup> V., soprattutto, gli artt. 40 bis e 47 c. 3 del d.lgs. 165/01, inseriti dalla l. 448/01, finanziaria del 2002; e l'art. 1 c. 186 della legge finanziaria per il 2006; l'art. 3 c. 142 della l. 244/07, finanziaria per il 2008.

<sup>7</sup> V., per tutti, Cass. 2 maggio 2007 n. 10099, in *arannewsletter*, 2007, n. 5, p. 56.

<sup>8</sup> V., tra le più significative, quella del 2004, in *LPA*, 2005, n. 5, p. 990 ss.

governo della spesa pubblica e di alcune importanti organizzazioni pubbliche: si pensi alla sanità, alle autonomie locali e, in parte, al sistema dell'istruzione e della formazione). Nei comparti indicati il livello regionale potrebbe cioè, anche senza alterare l'attuale struttura della contrattazione collettiva pubblica, diventare uno snodo innovativo e responsabilizzante del potere di indirizzo e di regolazione della contrattazione collettiva a livello integrativo, funzionando da camera di compensazione tra le esigenze di "funzionalizzazione forte" della contrattazione nazionale e quelle, più difficili da realizzare in concreto, di "funzionalizzazione" della contrattazione ad obiettivi di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa di ciascuna amministrazione. Lungo questa evoluzione si potrebbe anche affrontare meglio la vera questione di fondo, che continua ad essere quella della migliore configurazione del contratto collettivo con riguardo alla sua incidenza sul sistema amministrativo in termini di "buon andamento" costituzionale (art. 97).

Sul punto abbastanza più tradizionale è l'approccio rilevabile nelle iniziative di riforma a livello legislativo e contrattuale realizzate o avviate negli ultimissimi tempi. Qui si registrano: a) una modifica estemporanea dell' art. 47 c. 7 del d.lgs. 165/01, che determina, da un lato, un'opportuna accelerazione dei tempi di conclusione dei contratti nazionali e, dall'altro, un probabile ridimensionamento del ruolo dell'Aran, cui si accolla il peso della responsabilità in caso di certificazione negativa del costo dei contratti da parte della Corte dei Conti (v. art. 1 c. 548 della l. 296/06, finanziaria 2007); b) un' intesa del maggio 2007 tra Governo e confederazioni sindacali per riportare a tre anni la durata dei contratti nazionali; c) un ampio memorandum sul lavoro pubblico siglato il 18 gennaio 2007 dal Ministro Nicolais con Cgil, Cisl e Uil. Quest'ultimo è stato poi siglato il 22 marzo 2007 in una versione adattata per Regioni, Province e Comuni, con l'adesione anche della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, di Anci, Upi, Confedir, Cida e Cosmed. I due Memorandum sono confluiti nell'"Intesa" del 6 aprile, firmata anche con altre Confederazioni e organizzazioni sindacali (Cisal, Confsal, Confedir, Cosmed, Cgu, RdbCub, Usae, Confintesa, Confedirstat, Ugl, Cse).

Il memorandum/intesa contiene gli interventi di più ampio spessore, riguardando il funzionamento dell'intero sistema contrattuale. Le direttrici imboccate appaiono però ambivalenti. Da un lato esso non realizza alcuna riforma, ma negozia con i principali sindacati confederali essenzialmente i contenuti degli atti di indirizzo che dovranno poi orientare politiche contrattuali o anche mirate riforme legislative. Sotto questo aspetto si tratta di un documento dal carattere essenzialmente politico, che fissa pure alcuni principi condivisibili, ma ancorandoli ad un consenso preliminare che di per sé non produce alcun effetto operativo. Insomma il metodo sembra rispolverare la macroconcertazione come vincolo capace di riprodursi ed imporsi a tutti i livelli politico-istituzionali, creando continui problemi interpretativi o di esclusione/inclusione.

Una valenza diversa potrebbero però avere le parti del Memorandum dedicate alla contrattazione integrativa, dove si rilevano i seguenti aspetti innovativi: a) finalizzazione dei fondi per la contrattazione integrativa al conseguimento di risultati mirati alla qualità e quantità dei servizi; b) introduzione di migliori sistemi di valutazione e misurazione dei criteri di accertamento dell'apporto *individuale* alla produttività; c) precisazione che il raggiungimento dei risultati costituisce uno strumento di *differenziazione* del trattamento economico; d) previsione di "controlli concertati" tra Amministrazioni, confederazioni sindacali e cittadini utenti "al fine di verificare l'effettiva efficacia delle politiche di gestione dell'incentivazione"; e) definizione, mediante i contratti nazionali, di regole e criteri che "contrastino la dispersione e la frantumazione degli ambiti e delle sedi della contrattazione integrativa"; f) attuazione dell'Osservatorio per la contrattazione integrativa presso l'Aran (art. 46 c. 4 e 5 del d.lgs. 165/01); g) impegno ad "assicurare che l'Amministrazione sia reale controparte del sindacato" nelle contrattazioni integrative. Proprio quest'ultimo impegno

consente di rilevare che nel Memorandum vi è piena consapevolezza di due notevoli questioni. La prima è che gran parte dei problemi economico-organizzativi creati in questi anni dalla contrattazione collettiva per il lavoro pubblico derivano dal livello integrativo (anche qui lo ricorda da sempre la Corte dei Conti). Il secondo è che la ragione di questo problema si individua, congiuntamente e con sufficiente evidenza, nello scarso affidamento che si può riporre nella capacità negoziale pubblica a livello periferico.

Per completezza va anche detto che alcune indicazioni contenute nella parte più apprezzabile del Memorandum si ritrovano sia nei contratti nazionali stipulati nel 2007, sia nelle proposte di legge governative in discussione oggi in Parlamento<sup>9</sup>.

9. Passando all'area delle soluzioni delineate già dalla legislazione di fine anni '90 ma non applicate, uno dei principali punti deboli è stato quello, fondamentale per molti versi, come già più volte detto, della valutazione della dirigenza e del restante personale. Soffermandoci sulla valutazione della dirigenza, senza la quale quella del personale è difficile che avvenga davvero, si può osservare innanzitutto che il dibattito su categorie, regole e procedure della valutazione delle prestazioni dirigenziali si è svolto con un approccio molto tradizionale, orientato a moltiplicare le garanzie formali del dirigente valutato. Si rischia così una sorta di schizofrenia: il sistema pone al centro la valutazione dei risultati dell'azione amministrativa senza la quale manca l'essenza stessa della privatizzazione; ma la valutazione sembra non poter avvenire senza il rispetto di rigide garanzie procedurali per il dirigente valutato. Questa paralizzante schizofrenia – che, sul piano concettuale, non è, a mio parere, l'ultima ragione per cui una seria valutazione stenta a decollare nei sistemi amministrativi pubblici – ha anche una robusta giustificazione teorico-pratica, che più o meno suona così: senza garanzie procedurali la valutazione del dirigente finisce dritta dritta nelle mani del politico di turno.

Non ci si avvede però (o alcuni, al contrario, se ne avvedono molto bene) che così ragionando si finisce per tornare esattamente da dove si era partiti con il disegno di riforma del lavoro pubblico e in particolare della dirigenza. Se il “cuore” di quella riforma è la valutazione della dirigenza e la valutazione non può che avvenire nel rispetto di rigide procedure formali, quella riforma non può essere all'insegna della semplificazione regolativa, dello snellimento procedurale e della centralità del risultato. Insomma sembrerebbe necessario scegliere tra una riforma che mette davvero in primo piano il risultato dell'azione amministrativa, ma conduce alla sottomissione del dirigente al politico che in quel momento comanda, e una riforma che garantisce formalmente l'indipendenza del dirigente, ma rende più difficile e pressoché irrealistico valutare la realizzazione del risultato.

Questa drastica alternativa non sembra però esaurire tutte le possibilità. Si può perciò approfondire l'analisi in una duplice prospettiva: a) capire se teoricamente e praticamente è possibile coniugare il principio della distinzione/separazione dei poteri politico e burocratico e quello dell'economicità/rischio cui il dirigente deve risultare esposto; b) verificare quali debbano essere i minimi presupposti procedurali per fare in modo che il dirigente non sia in balia diretta o indiretta della politica.

Innanzitutto è necessario capire come conciliare la responsabilità dirigenziale con la titolarità in capo al dirigente di un contratto di lavoro subordinato. Una strada percorribile, partendo dal contratto individuale di lavoro, porta a distinguere nettamente tra responsabilità di risultato (o dirigenziale) e responsabilità disciplinare, di cui solo la seconda verrebbe

---

<sup>9</sup> V. i rinnovi contrattuali per il quadriennio 2006-2009 di ministeri (firmato il 14.9.07), scuola (firmato il 29.11.07) ed enti pubblici non economici (firmato il 17.12.2007), nonché il ddl del Ministro per le riforme e le innovazioni nella p.a., *Disposizioni volte alla modernizzazione e all'incremento dell'efficienza delle amministrazioni pubbliche nonché alla riduzione degli oneri burocratici per i cittadini e per le imprese*, approvato dalla Camera dei deputati il 24.10.07, ora AS 1859.

attratta dalla regolazione del contratto individuale di lavoro, mentre la prima seguirebbe regole sue proprie. Quando si è in presenza di una responsabilità disciplinare o paradisciplinare, non essendo in questione una contestazione con riscontri oggettivi (cioè riguardante l'*output* organizzativo) ma vertendosi sul piano dei comportamenti personali, ogni forma di garanzia andrebbe a gravitare intorno alla relazione intersoggettiva, tendendo a sottrarsi alla sfera della vera e propria responsabilità dirigenziale. Quest'ultima è il vero oggetto della valutazione delle prestazioni dirigenziali che deve essere una valutazione incentrata sui risultati (v. art. 5 c. 2 del d.lgs. 286/99: "tiene particolarmente conto dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione") e sui comportamenti organizzativi, cioè sui "comportamenti relativi allo sviluppo delle risorse professionali, umane ed organizzative ad essi assegnate" (v. art. 5, c. 1 del d.lgs. 286/99). Per dare adeguato risalto ai risultati conseguiti nello svolgimento della propria azione, pure in tutta la loro ampiezza ed articolazione, ogni amministrazione pubblica è obbligata a valutare periodicamente le prestazioni dirigenziali e, qualora si configuri una responsabilità dirigenziale, a farla valere con le regole e le procedure sue proprie<sup>10</sup>.

Pur potendosi risolvere anche i più complessi nodi interpretativi alla luce di una ricostruzione unitaria della relazione giuridica che lega il dirigente all'amministrazione di appartenenza, può tuttavia essere preferibile rimarcare, sotto il profilo anche solo squisitamente concettuale, che nel sistema amministrativo configurato dal legislatore la responsabilità dirigenziale non ha molto in comune con la condizione di lavoratore subordinato. Essa si inserisce in un diverso ambito relazionale, che vede tre soggetti in gioco: il vertice politico, il dirigente ed il cittadino/utente. Questo triangolo relazionale è in attesa di un'adeguata regolamentazione, che fornisca a ciascun soggetto un quadro chiaro ed efficace dei propri doveri e dei propri diritti. Forse può giovare alla chiarezza interpretativa e propositiva aver presente che la relazione giuridica da regolare quando si parla di valutazione connessa alla responsabilità dirigenziale attiene a questo rapporto trilaterale, che chiede adeguata rilevanza giuridica, piuttosto che alla relazione di lavoro bilaterale tra il dirigente e la sua amministrazione di appartenenza.

Ciò detto sorge il problema della ineluttabilità o meno di una valutazione gestita per intero dal politico che ha la responsabilità di dare gli obiettivi ed effettuare la valutazione. Qui si tratta di essere molto attenti e rigorosi, pur senza dimenticare le esigenze di funzionalità dei sistemi amministrativi. Del politico non si può certo fare a meno nelle amministrazioni pubbliche: è da lì che devono partire gli indirizzi. Ma, come s'è visto, la sola esistenza degli indirizzi, di qualunque tipo essi siano, non è sufficiente per rilevare e far valere una vera e propria responsabilità di risultato (si può rimanere ancora sul piano di una responsabilità meramente soggettiva ed endorelazionale e quindi accostabile a quella disciplinare). Dagli indirizzi devono scaturire gli obiettivi e i connessi indicatori di realizzazione, fermo restando che la valutazione del grado di realizzazione degli obiettivi deve/può essere coniugata con la valutazione dei comportamenti organizzativi. E' in relazione a questi profili che va verificata la possibilità di ridimensionare l'invasione indebita del politico e vanno studiati tutti gli accorgimenti procedurali per eliminare ogni forma di arbitrio, garantendo il più possibile l'imparzialità della valutazione della prestazione di ciascun dirigente.

Qui si innestano opportunamente alcune osservazioni sui soggetti che devono presidiare il procedimento di valutazione annuale. Prima del d.lgs. 286 sembrava possibile e coerente affidare la valutazione ad organismi esterni e neutrali. Questa idea ogni tanto ritorna (da ultimo Ichino 2007), ma, se ci si pensa bene, presenta forti tratti di astrazione e impraticabilità: come possono soggetti esterni valutare con reale cognizione di causa attività assai differenziate e complesse svolte da dirigenti spesso numerosissimi in ogni

---

<sup>10</sup> In questa direzione sembra anche un recente orientamento della Cassazione : v. la sent. 20.2.2007 n. 3029.

amministrazione? Il modello della valutazione affidata ad organi esterni può in effetti riguardare solo quelle amministrazioni con pochi dirigenti; ma anche in quel caso può creare problemi di deresponsabilizzazione in capo a chi davvero gestisce la macchina organizzativa.

Il d.lgs. 286/99 al riguardo fa scelte sensibilmente diverse da quelle che sembravano poste alla base del d.lgs. 29/93, sposando un modello consolidato nel privato, dove il protagonista della valutazione dei risultati è innanzitutto il dirigente, naturalmente secondo strategie, indirizzi e linee di responsabilità individuate dagli organi societari. Di questa disciplina vanno sottolineati tre aspetti: a) la valutazione ha una configurazione piramidale, così che ogni dirigente è valutato e valutatore al tempo stesso (fino alle ultime posizioni dirigenziali, che valutano, al più, personale non dirigenziale); b) l'intero ciclo è come un ingranaggio a ruote multiple condizionato dal movimento della prima ruota, che è "politicamente" molto condizionabile; c) considerata l'apparente autonomia organizzativa del sistema (ogni ente organizza la propria valutazione) la legge evita di dare indirizzi sul ruolo di organismi esterni e/o neutrali.

Sull'ultimo punto, in particolare, rimarchevole è la differenza tra l'originaria formulazione dell'art. 20, commi 2-5, del d.lgs. 29/93 e quella del d.lgs. 286/99. La prima formulazione molto spazio dedicava ai nuclei di valutazione, organismi composti da "dirigenti generali e da esperti anche esterni alle amministrazioni" e operanti in posizione di autonomia (ma che dovevano rispondere "agli organi di direzione politica"), con il compito di verificare...la realizzazione degli obiettivi, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa". Il d.lgs. 286/99 non dedica invece a queste strutture particolare attenzione, limitandosi a prevedere che in ogni amministrazione vi siano "uffici e soggetti preposti all'attività di valutazione e controllo strategico" che "di norma supportano l'organo di indirizzo politico per la valutazione dei dirigenti che rispondono direttamente all'organo" stesso. Questi organi peraltro possono anche essere composti e persino diretti "da esperti estranei alla pubblica amministrazione" (art. 6 c. 3).

Con questa diversa disciplina si è voluto forse ovviare ad un'originaria normativa troppo dirigistica e rigida. Ma non si può far a meno di notare che la disciplina vigente si limita a fissare il principio della diretta dipendenza delle strutture di supporto dagli organi di indirizzo politico, trascurando del tutto l'esigenza di fissare alcuni principi omogenei in ordine all'autonomia funzionale degli stessi organismi e all'estensione del loro ruolo. Così com'è stata formulata, la disciplina della valutazione ha dato un forte impulso alla politicizzazione degli organi di valutazione e ad una enorme "entificazione" delle modalità di funzionamento, che replica gli antichi vizi di autoreferenzialità delle amministrazioni. Tutto ciò è probabilmente una delle ragioni principali per cui, a conti fatti, si ha l'impressione che la valutazione non produca gli effetti auspicati. Forse sarebbe meglio dire che manca un *sistema* di valutazione delle prestazioni dirigenziali che consenta veri e propri confronti. Al riguardo se l'idea di puntare su organismi esterni era semplicistica e poco funzionale, ora sembra che non vi sia alcun contrappeso ad una valutazione della dirigenza tutta incapsulata in dinamiche endorganizzative.

Sembra che, nel parallelo con il privato, si sia trascurato che quasi sempre tra le amministrazioni pubbliche non è possibile comparare i risultati partendo dalla presenza sul mercato. E una valutazione che si esaurisca all'interno di una specifica dimensione organizzativa è destinata ad essere influenzata dalle caratteristiche vecchie e nuove di ciascuna organizzazione, senza essere un momento di verità sui risultati che quella amministrazione riesce a produrre all'esterno, per i cittadini e per le altre amministrazioni. In questa cornice l'attuale disciplina dei soggetti manifesta tutte le sue carenze, rendendo la valutazione delle prestazioni dirigenziali un affare interno alle amministrazioni e alla stessa dirigenza burocratica. Sicuri giovamenti potrebbero derivare se si intervenisse almeno su due

aspetti: a) l'autonomia funzionale dei nuclei di valutazione interni rispetto al vertice politico della specifica amministrazione, prevedendo che almeno gli esperti esterni siano nominati in base a requisiti di elevata specializzazione e dimostrata indipendenza; b) la predisposizione di un contesto istituzionale che, mimando il mercato, fornisca adeguati elementi per confrontare tipologia e qualità di obiettivi, risultati e indicatori tra amministrazioni che presentano caratteristiche omogenee (per attività, classi di dipendenti, collocazione geo-economica, ecc.). In questa direzione sembra andare anche il ddl della Funzione pubblica già citato (vedi nota 8, in particolare gli artt. 12 ss.). In questo contesto l'effettività della valutazione può migliorarsi poi con la valorizzazione del ruolo dei nuclei di valutazione, pur lasciando ferma l'autonomia organizzativa di ciascuna amministrazione (non revocabile in dubbio in un momento in cui troviamo, parafrasando un recente volume curato da Michele Scudiero, "le autonomie al centro"), e una maggiore incidenza degli utenti/cittadini o delle loro associazioni nelle procedure. Ma fondamentale è, al riguardo, prevedere procedure tanto efficaci quanto snelle, all'interno delle quali trovino adeguata considerazione tutte le esigenze dei diversi soggetti coinvolti.

Al riguardo alquanto scoperto è anche un altro versante problematico, accentuato dalla recente evoluzione della giurisprudenza costituzionale, che ha meritoriamente valorizzato la valutazione come punto di equilibrio della disciplina della dirigenza pubblica. La Corte però evoca il "giusto procedimento", facendo sorgere non pochi dubbi su come debba essere congegnata una valutazione che dia adeguate garanzie di indipendenza dalla politica.

In estrema sintesi mi pare che i principi affermati dalla Corte impongano di rivisitare alcuni aspetti fondamentali. Quei principi infatti impongono una maggiore attenzione ai soggetti e ai criteri che effettuano le valutazioni dei dirigenti, considerati nei vari momenti e con le diverse finalità propri a ciascuno. Il "giusto procedimento", nella sua accezione più rigorosa, pare infatti siano pienamente riferibile alla fase in cui si procede alla valutazione finale della dirigenza, cioè quella che avviene al termine della durata dell'incarico o, se ne ricorrono i presupposti, al momento di una revoca anticipata dell'incarico. Per quanto riguarda la valutazione intermedia o annuale – che è quella disciplinata dal d.lgs. 286/99 – mi sembra appagante la tecnica di procedimentalizzazione dei poteri datoriali già prevista dal legislatore, che manifesta un netto favore per un'assegnazione consensuale dell'obiettivo, segnala la necessità di un monitoraggio bilaterale della permanente validità dell'obiettivo assegnato ad inizio d'anno e propende per una comunicazione formale e "confrontata" della valutazione di ciascun dirigente. Questi passaggi procedimentali – pienamente compatibili con un *habitus* giuridico privatistico – sembrano sufficienti a realizzare la "partecipazione del valutato al procedimento" già richiesta dal d.lgs. 286/99. Se si andasse oltre, il procedimento valutativo annuale rischierebbe di diventare così pesante da essere difficilmente praticabile.

10. A conclusione di questo *excursus*, lungo ancorché parziale, è difficile sfuggire ad un'impressione netta: il notevole impulso dato alla riforma del lavoro pubblico a metà degli anni '90 ha avuto un destino che non è all'altezza della filosofia che la ispirava. In effetti essa è riuscita soprattutto nello stabilizzare alcune linee di fondo della riforma, facendo transitare in modo pressoché indolore il lavoro pubblico dal contesto pubblicistico a quello civilistico. In coerenza con questa ispirazione la riforma Bassanini apriva maggiori spazi al decentramento, alla dirigenza, all'uso flessibile dei rapporti di lavoro, alla contrattazione decentrata, alla misurazione dei risultati dell'azione amministrativa. Nel complesso c'era ben poco di preconfezionato, perché su quel percorso non c'erano ricette già pronte da somministrare, ma strumenti piuttosto nuovi e dinamici che avrebbero potuto e dovuto innescare prassi virtuose nei gangli vitali del sistema amministrativo. A voler sintetizzare questo equilibrio regolativo, si può dire che la riforma del lavoro pubblico di fine anni '90 è la

prima che fa seriamente i conti con l'affacciarsi nel sistema amministrativo del principio di sussidiarietà (v. art. 4 co. 3 della l. 59/07).

Quando però si è trattato di calare nel corpo delle amministrazioni i nuovi principi regolatori e gestionali, in un brevissimo lasso di tempo la riforma ha subito contraccolpi quasi letali. A questo ha senz'altro contribuito la via stretta del risanamento finanziario; l'abbandono politico e prima ancora culturale degli apparati pubblici come luoghi vitali per lo sviluppo sociale, economico e civile del Paese; lo sgretolarsi di tensioni solidaristiche; l'insofferenza crescente verso l'imposizione fiscale che restituisce poco in termini di servizi; l'acuirsi dei divari territoriali e sociali. Molto di tutto questo ha a che fare con la difficile stagione politico-istituzionale, che ha quasi paralizzato l'evoluzione della Repubblica. Sta di fatto che, come prima si diceva, alcune lacune e distonie iniziali e la mancanza di una regia politica costante in questi dieci anni hanno fatto sì che il clima in cui la riforma Bassanini ha trovato applicazione sia stato il peggiore possibile.

Alcuni dei più recenti sviluppi, ai quali abbiamo accennato, configurano delle vere e proprie inversioni di rotta rispetto alla filosofia ispiratrice del '97-'98, in quanto disegnano un'amministrazione centralizzata, diffidente, restia ad investire su nuove risorse, attenta soprattutto a ridurre e razionalizzare la spesa pubblica. Questo inserisce nel quadro legislativo contraddizioni e antinomie, che aggravano i problemi che si sono presentati nella fase implementativa. A mio parere introduce nel sistema amministrativo italiano anche una dinamica che non è facile armonizzare con una maggiore pervasività del principio di sussidiarietà, che nel frattempo ha fatto parecchia strada: ha assunto rango costituzionale con l'art. 118, novellato nel 2001; e campeggia tra le prime norme del Trattato dell'Unione europea (da menzionare, al riguardo, è l'art. 1 della l. 241/90, modificato nel 2005, secondo cui l'attività amministrativa è retta anche "dai principi dell'ordinamento comunitario": v., per tutti, Pastori 2007, p. 401). Inoltre, ad aggravare la situazione, proprio l'attuale fase dell'integrazione europea, con l'insistenza sulla cooperazione interamministrativa tra gli Stati, pone in maniera molto acuta la questione dell'efficienza di tutte le amministrazioni pubbliche, difficile persino da affrontare, specie in tempi di bilanci magri, senza la diffusione di adeguati criteri gestionali in tutte le articolazioni degli apparati pubblici.

Perciò non si può nutrire nessuna illusione di risolvere i problemi di coerenza giuridico-istituzionale attraverso mere innovazioni legislative o invenzioni interpretative, per quanto ingegnose. Il principio di sussidiarietà, nella sua essenza operativa, ha una valenza assai più politica che giuridica. Perché esso conosca nell'ambito del lavoro pubblico una nuova attuazione, più rigorosa e pregnante, occorre una regia politica al tempo stesso ampia, prudente e molto determinata, che sappia coagulare consenso intorno ad obiettivi di pieno funzionamento delle amministrazioni. A tal fine serve a poco tanto ripensare dalle fondamenta la riforma del lavoro pubblico degli anni '90 come portarne a perfezioni alcune innovazioni giuridico-formali. Essa può essere qua e là adeguata, con modifiche legislative (consigliabile la parsimonia) o tramite una contrattazione collettiva seriamente riformatrice. Imprescindibile però è una lucidità gestionale grande e a tutto campo, che sappia rivitalizzare quelli che della riforma Bassanini erano i sicuri punti di forza.

### **Riferimenti bibliografici**

Ales E. (2004), *L'incerta qualificazione del provvedimento di conferimento o revoca degli incarichi dirigenziali*, in DLM, 2004, p. 337ss

Ales E. (2005) *La corretta definizione degli elementi contenutistici del provvedimento di incarico quale presupposto legittimante della valutazione della "prestazione dirigenziale" nelle pubbliche amministrazioni: teoria e prassi a confronto nell'esperienza italiana e comparata*, in

Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche “Vittorio Bachelet” della Luiss Guido Carli, *I sistemi di valutazione della dirigenza nelle pubbliche amministrazioni dello Stato*, Roma, , p. 77 ss.

Ales. E. (2007), *Contratti di lavoro e pubbliche amministrazioni*, Utet, Torino.

Amirante V. (1999), *Commento sub art. 20 d. lgs. n. 29/1993*, in Corpaci A., Rusciano M., Zoppoli L., *La riforma dell’organizzazione, dei rapporti di lavoro e del processo nelle amministrazioni pubbliche*, in NLCC, p. 1173.

Angiello L. (2001) *La valutazione dei dirigenti pubblici. Profili giuridici*, Giuffrè, Milano.

Arena G. (2006), *Cittadinanza attiva*, Bari, Laterza.

Barbieri M. (1997), *Problemi costituzionali nel diritto sindacale italiano*, Cacucci, Bari.

Barbieri M. (2004), *La valutazione della dirigenza nelle Regioni a statuto ordinario*, in DLM, p. 469 ss.

Battini S. (2000), *Il rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, Cedam, Padova, p. 664ss.

Battini S.(2006), *In morte del principio di distinzione fra politica e amministrazione: la Corte preferisce lo spoils system*, in GDA., p. 911.

Bauman Z. (2002), *Modernità liquida*, Bari, Laterza.

Bolognino D. (2004), *Gli obiettivi di efficienza, efficacia e di economicità nel pubblico impiego*, Giuffrè, Milano.

Boscati A.(2004), *Atto di conferimento dell’incarico dirigenziale: la Cassazione ne riafferma la natura privatistica*, in LPA, p. 170

Boscati A. (2004), *Verifica dei risultati. responsabilità dirigenziale Comitato dei Garanti*, in. Carinci F., Zoppoli L. (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Torino: Utet

Boscati A., Mainardi S., Talamo V. (2005), *Conferimento e disciplina degli incarichi dirigenziali. Spoil System*, in Carinci F., Mainardi S. (a cura di) *La Dirigenza nelle Pubbliche Amministrazioni*, Giuffrè, Milano.

Boscati A. (2006), *Il dirigente dello Stato: contratto di lavoro e organizzazione*, Giuffrè, Milano.

Calà (2000), *La valutazione dei risultati del personale con incarico dirigenziale nelle pubbliche amministrazioni*, in ADL, n. 2, 336 ss.,.

Carabelli U., Bellardi L., Viscomi A. (2007) (a cura di), *Contratti integrativi e flessibilità nel lavoro pubblico riformato*, Cacucci, Bari,

Carabelli U.-Carinci M.T. (2007), *Il lavoro pubblico in Italia*, Bari, Cacucci.

Carinci F. (1998), *Una riforma in itinere; la cd. Privatizzazione del rapporto di impiego pubblico*, in *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini*, Milano, Giuffrè, p. 163 ss.

Carinci F.- Zoppoli L. (a cura di) (2004), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Torino, Utet.

Carinci F., Mainardi S. (a cura di) (2005), *La dirigenza nelle pubbliche amministrazioni*, Giuffrè, Milano.

Caruso B., Zappalà L. (2007), *La riforma “continua” delle Pubbliche amministrazioni:licenziare i nullafacenti o riorganizzarne la governance?*, in LPA, p. 1 ss

Cassese S. (1998), *Lo Stato introvabile*, Roma, Donzelli.

Cassese S. (2007), *L’ideale di una buona amministrazione. Il principio del merito e la stabilità degli impiegati*, Editoriale Scientifica, Napoli.

Cerbo P. (2007), *Potere organizzativo e modello imprenditoriale nella pubblica amministrazione*, Cedam, Milano.

Cerbone M. (2006), *Commento a Corte costituzionale 16 giugno 2006 n. 233*, in DLM, p. 711 ss.

Corpaci A., *Agenzia per la rappresentanza negoziale e autonomia delle pubbliche amministrazioni nella regolazione delle condizioni di lavoro*, in *Le Regioni*, 1995, p. 1025 ss.

- Corpaci A. (2007), *Pubblico e privato nel lavoro con le amministrazioni pubbliche: reclutamento e progressioni*, in LPA, p. 375 ss.
- Cristofoli D., Turrini A., Valotti G. (2007) (a cura di), *Da burocrati a manager: una riforma a metà. Primo rapporto sulla dirigenza pubblica italiana*, Egea, Milano.
- D'Alessio G. (1999), *La nuova dirigenza pubblica*, Philos, Roma.
- D'Alessio G. e Valensise B. (2004), *Incarichi di funzioni dirigenziali*, in Carinci F., Zoppoli L (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Torino:Utet
- D'Alessio G. (2006), *La disciplina della dirigenza pubblica: profili critici ed ipotesi di revisione del quadro normativo*, in LPA, p. 549 ss.
- D'Alessio G. (2007), *La dirigenza: imparzialità amministrativa e rapporto di fiducia con il datore di lavoro*, in LPA, p. 349 ss.
- Damiano A. (2006), *I sistemi di valutazione della dirigenza nelle regioni italiane: un'analisi comparata*, in LPA, 1257.
- D'Antona M. (1999), *Contratti nuovi e contratti vecchi. Riflessioni dopo il rinnovo dei contratti pubblici*, in LPA, p. 493 ss.
- D'Antona M. (1999), *Contratto collettivo e processo del lavoro dopo la "seconda privatizzazione" del pubblico impiego*, in *Foro it.*, c. 621 ss.
- D'Auria G. (2002), *La valutazione dei dirigenti*, in Schlitzer (a cura di), *Il sistema dei controlli interni nelle pubbliche amministrazioni*, Milano, Giuffrè, p. 101 ss.
- De Fiores C. (2007), *I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione? Brevi considerazioni sulla dimensione costituzionale del pubblico impiego tra privatizzazione del rapporto di lavoro e revisione del Titolo V*, in Patroni Griffi A. (a cura di), *Il governo delle regioni tra politica e amministrazione*, Giappichelli, p. 23 ss.
- De Marco C. (2007), *La funzione del Comitato dei garanti nell'ambito della responsabilità dei dirigenti pubblici*, in RGL.
- Dell'Aringa C., Della Rocca G. (2007) (a cura di), *Pubblici dipendenti: una nuova riforma?*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- D'Orta C. (2007), *Cinque proposte per una reale funzionalità delle pubbliche amministrazioni*, in LPA, p. 417 ss.
- Dente B. (1995), *In un diverso Stato*, Il Mulino, Bologna.
- Dente B. (1999), *L'evoluzione dei controlli negli anni '90*, in LPA, p. 1197 ss.
- Esposito M., Saracini P. (2007), *La contrattazione collettiva integrativa nei comuni e nelle province italiane nel periodo 1999-2002*, p. 21 ss, in Carabelli U., Bellardi L., Viscomi A. (a cura di), *Contratti integrativi e flessibilità nel lavoro pubblico riformato*, Cacucci, Bari.
- Esposito M. (a cura di) (2007), *Mansioni e professionalità nel pubblico impiego tra efficienza organizzativa e diligenza del prestatore di lavoro*, Napoli, Jovene.
- Esposito V., Mercurio R. (2005), *Il ciclo dei processi valutativi. Percorso e risultati della valutazione della dirigenza in Regione Campania*, in RSO (a cura di), *Valori, competenze e strumenti per il cambiamento*, Milano: Franco Angeli.
- Fontana G. (2007), *La dirigenza pubblica tra Scilla e Cariddi salvata dalla Corte costituzionale? Commento alle sentenze n. 103 e 104 del 2007*, in RIDL.
- Formez (2006), *Ricognizione sui sistemi di valutazione nelle Regioni e nelle Province autonome italiane*, paper.
- Formez (2007), *Le risorse umane nelle amministrazioni pubbliche*, paper.
- Gardini G. (2006), *Lo spoils system al primo vaglio di costituzionalità: le nomine fiduciarie delle Regioni sono legittime, ma la querelle resta aperta*, in LPA, p. 679 ss.
- Garilli A. (2007), *La privatizzazione del lavoro nelle pubbliche amministrazioni e l'art. 97 Cost.: di alcuni problemi e dei possibili rimedi*, RGL.
- Garofalo M.G.-Voza R. (a cura di) (2007), *La deflazione del contenzioso del lavoro. Il caso delle Pubbliche amministrazioni*, Bari, Cacucci.

- Ghera E. (1975), *Lavoro e organizzazione amministrativa nel pubblico impiego*, in RTDPC, p. 43 ss.
- Giavazzi F. (2007), *Il mito della spesa*, in *Il Corriere della Sera*, 8 ottobre.
- Golino A., Minicucci P., Tronti L. (2007), *Le retribuzioni dei dipendenti pubblici. Tendenze e confronti con il settore privato*, Mimeo.
- Carinci F., Mainardi S. (a cura di) *La Dirigenza nelle Pubbliche Amministrazioni*, Giuffrè, Milano.
- Ichino P. (2006), *I nullafacenti. Perché e come reagire alla più grave ingiustizia della nostra amministrazione pubblica*, Mondadori, Milano.
- Lanotte M. (2007), *Interpretazioni (e innovazioni) sul licenziamento del dirigente pubblico*, in DLM, I, p. 151 ss.
- Loffredo A. (2007), *La “stabilizzazione” dei precari nelle pubbliche amministrazioni*, in *Dir.lav.merc.*, p. 301 ss.
- Maresca A. (1999), *Appunti per uno studio sull’interpretazione “autentica” del contratto collettivo di lavoro pubblico*, in *Scritti in onore di Gino Giugni*, Bari, Cacucci, I, p. 645 ss.
- Merloni F. (2006), *Dirigenza pubblica e amministrazione imparziale. Il modello italiano in Europa*, Il Mulino, Bologna.
- Merloni F. (2007), *Commento alle sentenze della Corte Cost. 103 e 104 del 2007*, in Astrid on-line.
- Merloni F., Pioggia A., Segatori R. (2007), *L’amministrazione sta cambiando? Una verifica dell’effettività dell’innovazione nella pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano.
- Marazza M. (2005), *Il contratto collettivo di lavoro all’indomani della privatizzazione del pubblico impiego*, Padova, Cedam.
- Marra M. (2006), *Il mercato nella pubblica amministrazione. Coordinamento, valutazione, responsabilità*, Carocci, Roma.
- Mattarella B.G. (2007), *Sindacati e pubblici poteri*, Milano, Giuffrè, 2003, spec. p. 349 ss.
- Mattarella B. G. (2003), *Le regole dell’onestà. Etica, politica, amministrazione*, Bologna, Il Mulino.
- Monda P. (2007), *La giurisprudenza in tema di dirigenza pubblica*, in *Quad. dir.lav.rel.ind.* (in corso di pubblicazione).
- Natullo G. (1999), *Sub. art 45*, in Corpaci – Rusciano- Zoppoli L., op.cit.;
- Nicosia G. (2003), *La dirigenza statale tra fiducia buona fede ed interessi pubblici*, DLRI, p. 253 ss
- Nicosia G. (2007), *Le opinioni della Corte costituzionale su spoils system, fiducia e imparzialità negli incarichi di funzione dirigenziale: il “caso Speciale” è davvero speciale?*, LPA, p. 497 ss.
- Orsi Battaglini A. (1993), *Fonti normative e regime giuridico del rapporto d’impiego con enti pubblici*, in DLRI, p. 461ss
- Orsi Battaglini A., Corpaci A. (1999) commento sub art. 4, comma 1 e 3, d. lgs, 29/1993, in Corpaci A., Rusciano M., Zoppoli L., *La riforma dell’organizzazione, dei rapporti di lavoro e del processo nelle amministrazioni pubbliche*, in NLCC, p. 1196 ss.
- Pastori G. (2007), *Prospettive attuali del diritto amministrativo*, in Palma G. (a cura di), *Lezioni*, Napoli, ESI.
- Pioggia A. (2001), *La competenza amministrativa. L’ organizzazione fra specialità pubblicistica e diritto privato*, Giappichelli, Torino.
- Principe G. (2007), *Stipendi pubblici, “todos caballeros”*, in *Eguaglianza & Libertà on-line*, del 13 febbraio.
- Ricciardi M. (2007), *Una nuova riforma? Riflessioni a proposito di un libro recente*, LPA, 895 ss.

- Romagnoli U. (1999), *La fase 2 della privatizzazione del pubblico impiego*, in *Scritti in onore di Gino Giugni*, Bari, Cacucci, I, p.1007 ss.;
- Romagnoli U. (1999), *Sub. art 50*, in Corpaci – Rusciano- Zoppoli L., op. cit.
- Romagnoli U. (2004), *Dirigenti pubblici: lo scenario politico istituzionale per la valutazione*, in DLM, p. 599 ss.
- Ruffini R. (2006), *I modelli di direzione delle risorse umane negli enti locali*, in Fornez, *La governance delle risorse umane: strumenti di gestione e modelli innovativi*, Roma, p. 3 ss.;
- Rusciano M. (1998), *Spunti su rapporto di lavoro e responsabilità “di risultato” del dirigente pubblico*, in RTDPC, p. 398 ss.
- Rusciano M. (2005), *Contro la privatizzazione dell’alta dirigenza pubblica*, in DLM, p.
- Rusciano M. (2007), *A margine del Memorandum “Per una nuova qualità dei servizi e delle funzioni pubbliche”*, in DLM.
- Rusciano M. (2007), *Commento alle sentenze della Corte Cost. 103 e 104 del 2007*, in Astrid on-line.
- Rusciano M. (2007), *Le fonti: negoziatore pubblico e contratti collettivi di diritto privato*, in LPA, p. 333 ss.
- Russo C. (2007), *Il ruolo del sindacato nella riforma del lavoro pubblico*, in Dell’Aringa-Della Rocca, op.cit.
- Santucci R. (1999), *Sub. art. 47 bis*, in Corpaci – Rusciano- Zoppoli L., op.cit.
- Salomone R. (2006), *Spoils system regionale e riparto di competenza: via libera dalla Consulta*, in LPA, p. 692
- Scudiero M. (2007) (a cura di), *Le autonomie al centro*, Jovene, Napoli.
- Sgroi M. (2006), *Dalla contrattualizzazione dell’impiego pubblico all’organizzazione privatistica dei pubblici uffici*, Giappichelli. Torino.
- Torchia L. (2000), *La responsabilità dirigenziale*, Cedam, Padova.
- Trojsi A. (2007), *La dirigenza regionale: assetto delle competenze legislative e principio di distinzione tra politica e amministrazione*, in Patroni Griffi (a cura di), *Il governo delle Regioni tra politica e amministrazione*, Giappichelli, Torino.
- Tullini P. (2000), *La responsabilità del dirigente pubblico (una lettura in chiave giuslavoristica)*, in ADL, p. 591 ss.
- Viscomi A. (2004), *Contratto e contrattazione collettiva nelle pubbliche amministrazioni*, in Santucci- Zoppoli L. (a cura di), *Contratto collettivo e disciplina dei rapporti di lavoro*, Giappichelli, Torino.
- Viscomi A. (2007), *Contrattazione integrativa, nullità della clausola difforme e responsabilità “diffusa”*, in LPA.
- Zoli C. (2005), *La dirigenza pubblica tra autonomia e responsabilità*, in LPA, 263 ss.
- Zoppoli A. (2000), *Dirigenza, contratto di lavoro e organizzazione*, ESI, Napoli.
- Zoppoli A. (2004) (a cura di), *La dirigenza pubblica rivisitata: politiche, regole, modelli*, Napoli, Jovene.
- Zoppoli L. (1990), *Autonomia collettiva e pubbliche amministrazioni*, in D’Antona M. (a cura di), *Lecture di diritto sindacale*, Napoli, Jovene, p. 127 ss.
- Zoppoli L.(1998), *Il lavoro pubblico negli anni ‘90*, Giappichelli, Torino.
- Zoppoli L. (2001), *Alla ricerca della razionalità sistematica della riforma del lavoro pubblico. Considerazioni su “un testo unico che non c’è”*, in LPA, supplemento al n. 2.
- Zoppoli L. (2004), *Il contratto collettivo nella riforma del lavoro pubblico*, in *Scritti in memoria di Massimo D’Antona*, Milano, Giuffrè, III, p. 3013 ss.
- Zoppoli L. (2004), *Nuovi lavori e pubbliche amministrazioni (ovvero Beowulf versus Grendel, atto II)*, in Ferraro (a cura di), *Sviluppo e occupazione nel mercato globale*, Napoli, Jovene

Zoppoli L. (2004), *Applicabilità della riforma del lavoro pubblico alle Regioni e riforma costituzionale*, e Zoppoli L.-Delfino M., *L'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni; I Comitati di settore*, in Carinci F., Zoppoli L. (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni. Commentario*, Utet, Torino.

Zoppoli L. (2006), *La riforma della contrattazione collettiva vista dal versante del lavoro pubblico*, in RIDL, I.

Zoppoli L. (2007), *Il lavoro pubblico dopo le riforme degli anni'90, con particolare riguardo agli enti locali*, in Palma G. (a cura di), *Lezioni*, Napoli, ESI.

Zoppoli L. (2007), *Una riforma che riprende faticosamente il suo cammino*, in RGL.

Zoppoli L. (2007), *Qualità dei servizi e del lavoro nell'eterna riforma delle pubbliche amministrazioni*, in LPA, 2007

Zoppoli L. (2007), *La valutazione delle prestazioni della dirigenza pubblica: nuovi scenari, vecchi problemi, percorsi di "apprendimento istituzionale"*, in WP Massimo D'Antona 2007/ , e in *Quad. dir.lav.rel.ind.* (in corso di pubblicazione).