

Miseria delle politiche del pubblico impiego in Italia

Stefano Battini

Scuola nazionale dell'amministrazione

Sergio Gasparri

Corte dei conti

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

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

DOI: 10.1485/2532-8549-202001-1

Citazione

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

Parole chiave

Riforme amministrative
Impiego pubblico
Ruolo della burocrazia

Key words

Administrative reforms
Public employment
Bureaucracy role

1. Premessa

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

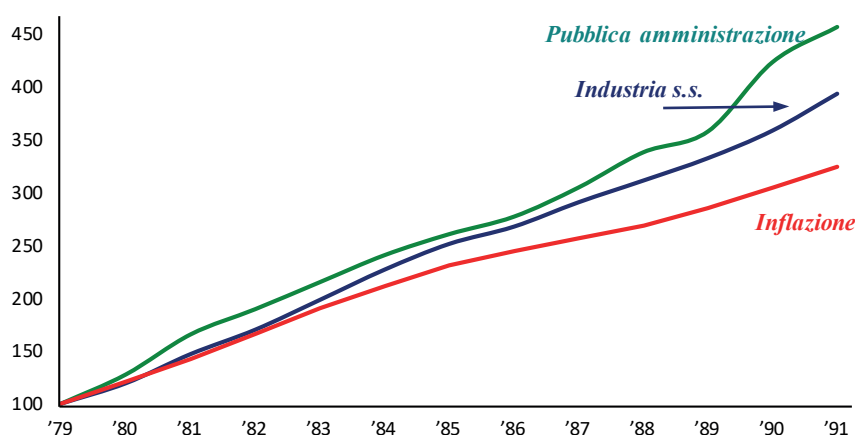
La riforma della dirigenza produsse esiti assai deludenti. I poteri assegnati alla dirigenza furono circoscritti e delimitati da tetti di spesa presto erosi dall'inflazione. La responsabilità dirigenziale non venne accompagnata da sistemi di controllo in grado di misurare i risultati. Soprattutto, le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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

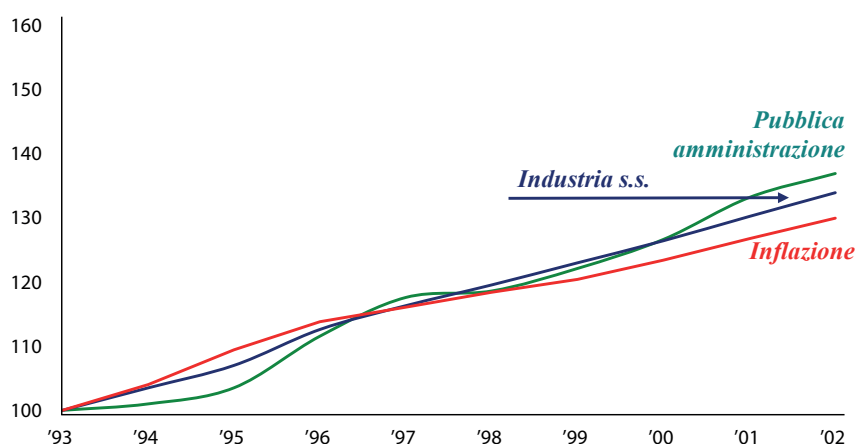
rilevanti al di fuori del contesto domestico (Battini 2018). Il nuovo bilanciamento fra *internal* ed *external accountability* indusse alla introduzione di modelli organizzativi che escludono il principio di responsabilità ministeriale, come le amministrazioni indipendenti, o lo attenuano, come le agenzie,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

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

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

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

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



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

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

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

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

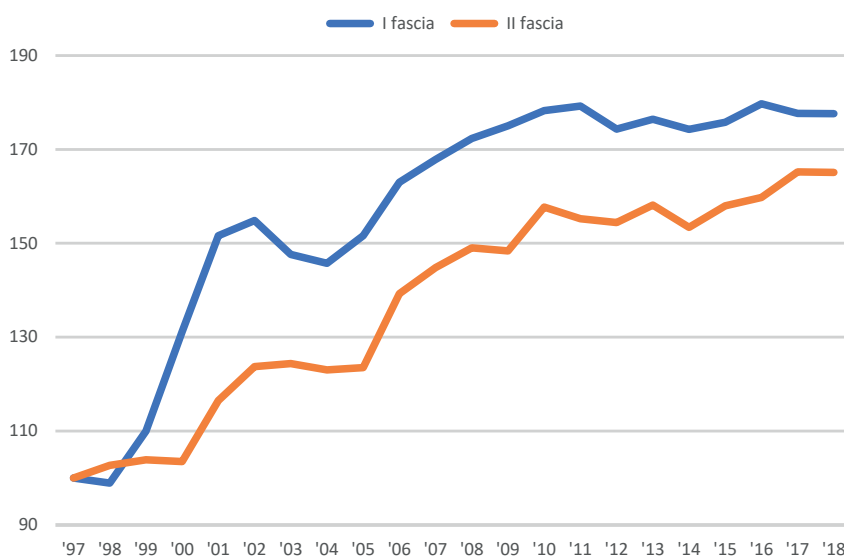
Gli indirizzi di riforma introdotti all'inizio degli anni '90 subirono, nella seconda metà dello stesso decennio, una correzione decisa nella stagione della c.d. "seconda privatizzazione" (D'Antona 1998), realizzata dai provvedimenti attuativi della legge delega n. 59 del 1997 (D.Lgs. n. 396 del 1997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

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

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

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

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



Valori annui pro-capite in euro

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

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

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

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

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

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

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

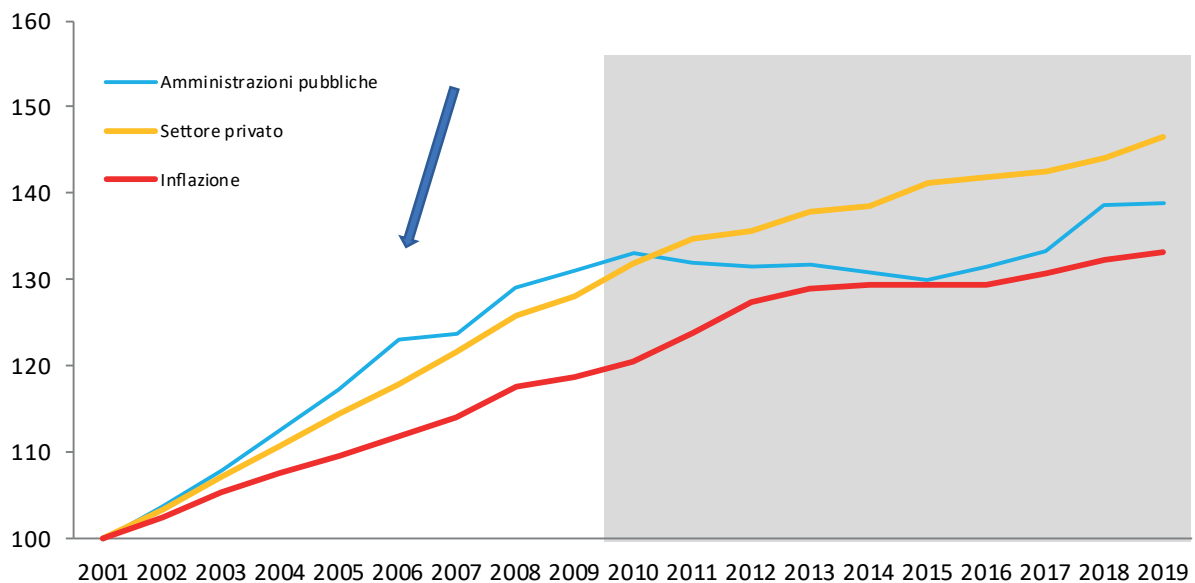
In secondo luogo, come anticipato, la struttura centralizzata della contrattazione collettiva, ispirata ad esigenze di controllo della spesa, divenne incompatibile con le esigenze di autonomia dei poteri locali e, in parte, anche di altre componenti dell'arcipelago amministrativo italiano. La centralizzazione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

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

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

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

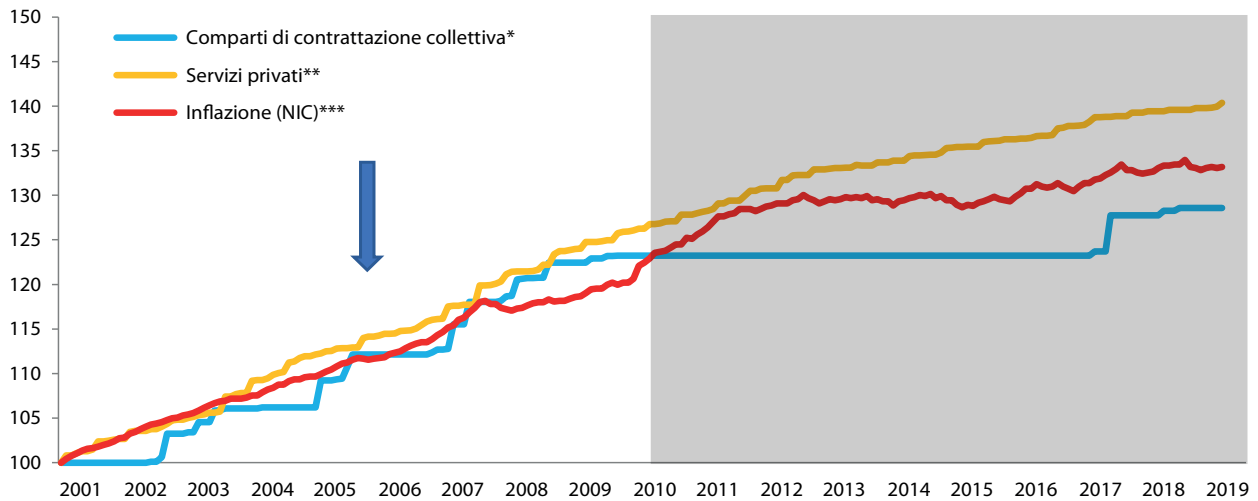
Grafico 4
Retribuzioni di fatto



Base dic. 2001 = 100.

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

Grafico 5 Retribuzioni contrattuali



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

Note:

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

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

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

Fonte: dati Istat

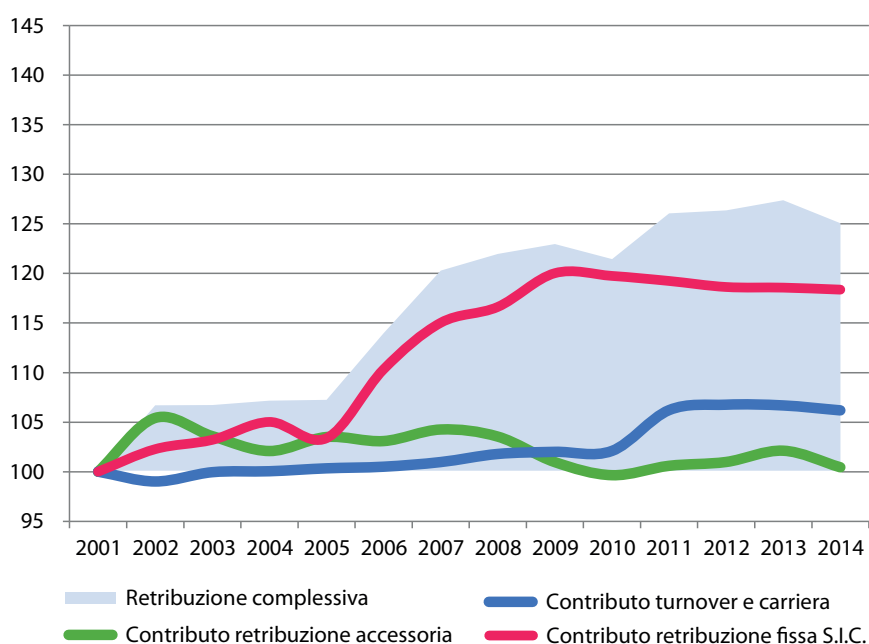
Insomma, l'Aran riuscì pure a conservare il controllo del tavolo contrattuale nazionale, ma si trovò al centro di un intensissimo traffico negoziale che si svolgeva, direttamente fra politica e sindacato, al di sopra e al di sotto di quel tavolo. Al di sopra del tavolo, vi era la negoziazione informale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

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

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

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

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



Numeri indice (2001=100).

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

Fonte: elaborazione Aran su dati conto annuale MEF-RGS

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

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

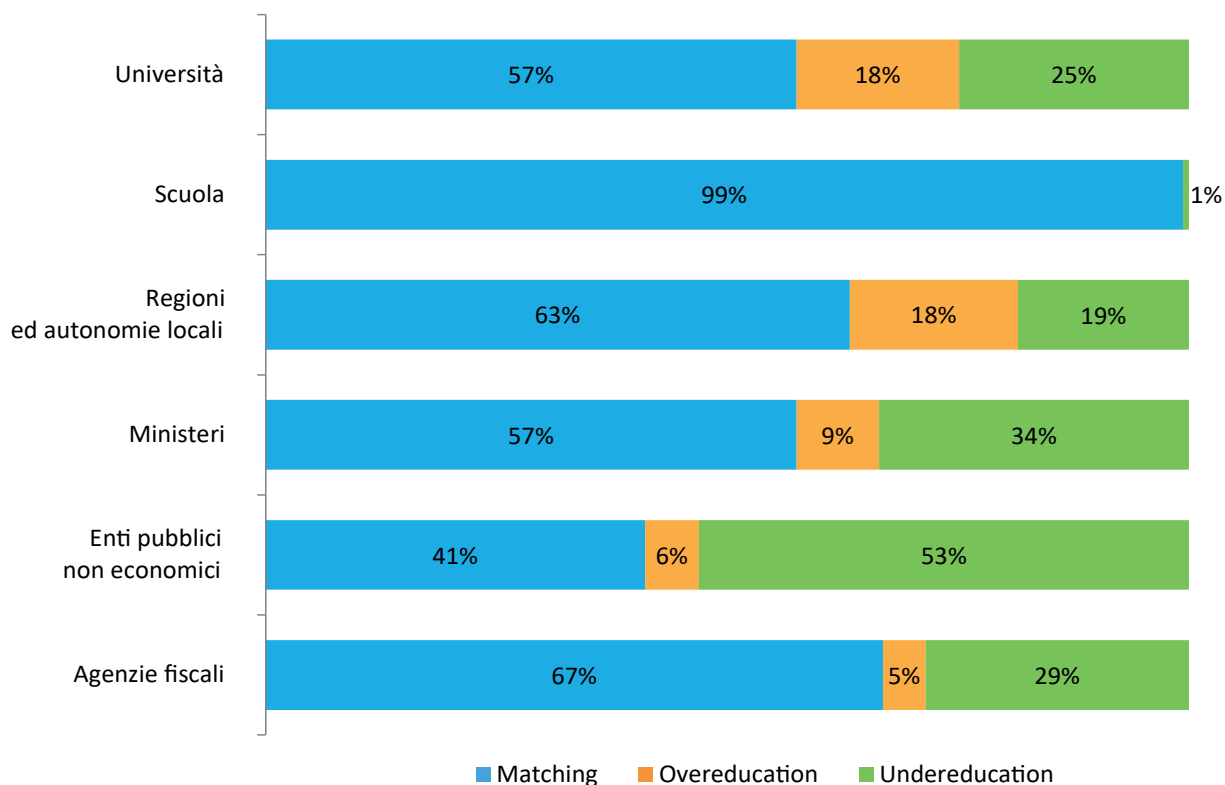
Con le progressioni orizzontali si sarebbe dovuto riconoscere il merito di aver svolto il proprio lavoro con modalità e risultati comparativamente migliori rispetto ai colleghi, mentre le progressioni verticali avrebbero dovuto riconoscere, selettivamente, i dipendenti più adatti a svolgere compiti di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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

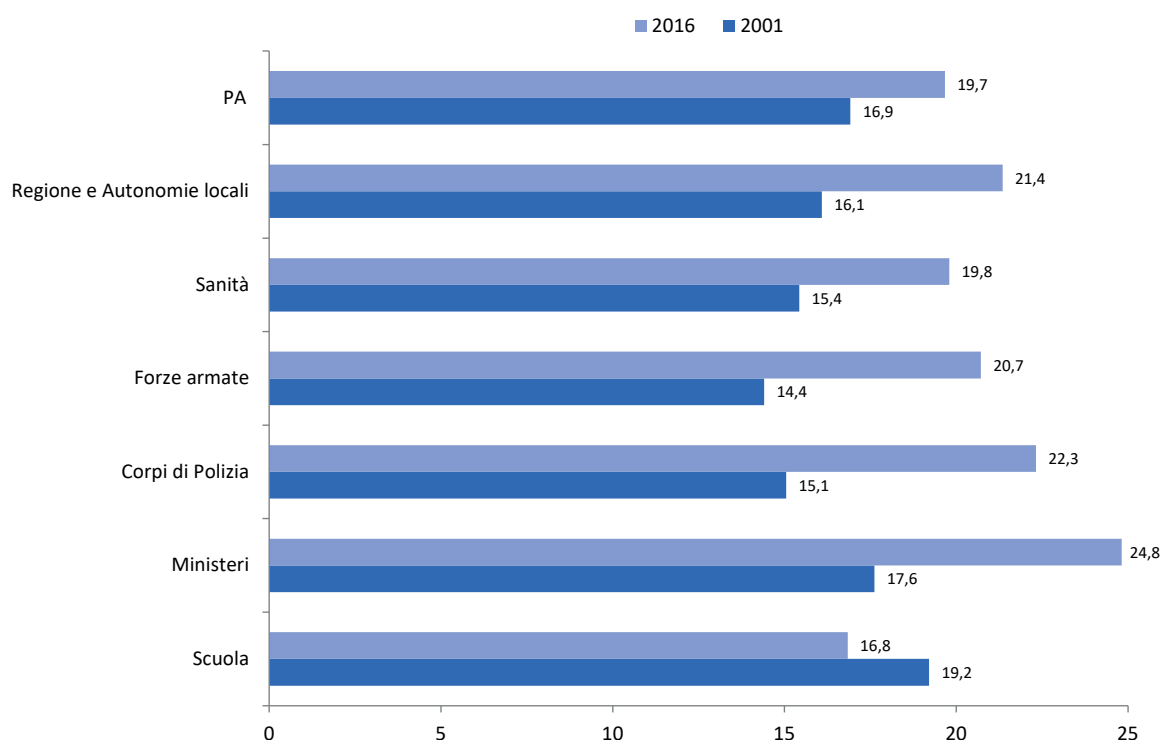
Le direttrici del mutamento furono principalmente due. Ancora una volta la principale fu esterna. La crisi economica globale, iniziata nel 2008, colpì l'Italia più duramente rispetto ad altri Stati membri dell'Unione europea. La seconda direttrice fu interna. I vizi e gli eccessi del modello privatistico,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

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

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

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

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



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

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

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

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

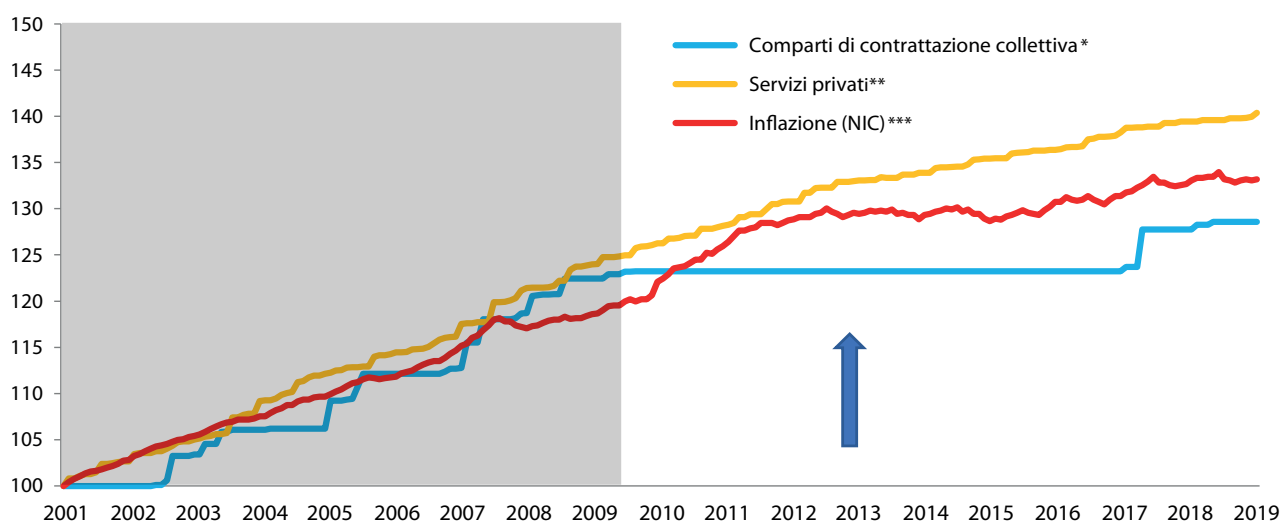
Tutte queste misure, come già accennato, furono assunte unilateralmente, in sede politica, sotto la pressione esterna, con carattere di urgenza. Soprattutto, furono adottate senza alcuna forma di concertazione con i sindacati. Fu la grande differenza rispetto alla precedente crisi del 1992, cui il Governo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

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

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

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

Grafico 9
Retribuzioni contrattuali



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

Note:

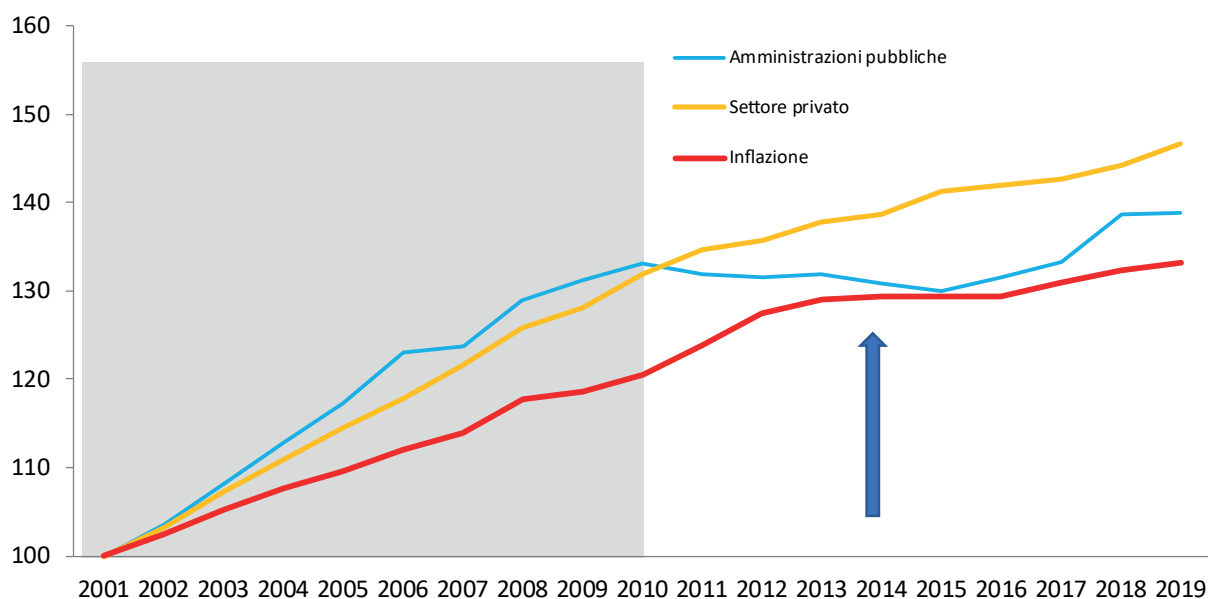
* Personale pubblico non dirigente rappresentato dall'Aran quale parte datoriale.

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

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

Fonte: dati Istat

Grafico 10
Retribuzioni di fatto



Base dic. 2001 = 100.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

9. Conclusioni

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bibliografia

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

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

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

Stefano Battini

s.battini@sna.gov.it

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

Sergio Gasparri

sergio.gasparri@corteconti.it

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