

## Lorenzo Zoppoli

### Le metamorfosi del lavoro pubblico in trent'anni di riforme: tra sterili miti e mostri fecondi\*

**Sommario:** **1.** Atteone e i testimoni di un futuro possibile. **2.** Kronos o Chronos? **3.** Due insegnamenti da ricordare. **4.** Due pericolose trappole anacronistiche, ma ricorrenti. **5.** E un vuoto incolmabile che bisogna colmare: il datore di lavoro pubblico.

#### I. *Atteone e i testimoni di un futuro possibile*

Le metamorfosi del lavoro pubblico nei trent'anni sotto osservazione – dal 1993 al 2023 – sono sicure nell'*an* assai meno nel *quomodo*. Di certo oggi il lavoratore pubblico non si riconoscerebbe più nelle parole di Umberto Romagnoli che, parafrasando Sabino Cassese, nel 1995<sup>1</sup> (ma con termini identici nel 2020<sup>2</sup>) scriveva: “costretto a passare anni partecipando a concorsi. Deve seguire procedure antiquate. Non ha premi e neppure sanzioni. Ha poche possibilità di carriera e scarse gratificazioni. Quasi sempre gli sfugge il significato delle ore che passa in ufficio e forse è per questo che ci arriva in ritardo o se ne scappa prima che finisca l'ultima ora, come amano sottolineare i mass media che ne fanno spesso oggetto di denigrazione e derisione. Dunque, è frustrato e malvisto”. Oggi quel lavoratore si ritrova molto ridimensionato nel numero; mediamente invecchiato; guar-

\* Questo editoriale prende spunto dai miei interventi al convegno *Le metamorfosi del lavoro pubblico in trent'anni di riforme (1993-2023)*, organizzato a Napoli dalle Università Federico II e Parthenope, il 29/30 novembre 2023.

<sup>1</sup> ROMAGNOLI, *Il Lavoro in Italia. Un giurista racconta*, il Mulino, 1995, p. 214.

<sup>2</sup> ROMAGNOLI, *Risposte a quattordici blocchi di domande*, in DE MASI, *Lo Stato necessario. Lavoro e pubblico impiego nell'Italia postindustriale*, Rizzoli, 2020, p. 565.

dato a vista da utenti e opinione pubblica; incalzato dalla politica che verso di lui ha perso ogni tratto di bonarietà senza aver imparato a maneggiare meglio le organizzazioni pubbliche; ancora sindacalizzato, ma con forti sensi di colpa verso i colleghi delle aziende private in cui il posto di lavoro sembra sempre a rischio; ansioso di tagliare il traguardo della pensione, pur sapendo che dovrà aspettare per godersela e molto probabilmente sarà inferiore alle sue attese. Insomma il dipendente pubblico appare sfigurato, non più uguale a quello di trent'anni fa, ma ormai privo di una identità collettiva riconoscibile e, comunque, degna di per sé di considerazione e rispetto. Non più fannullone: troppe aspettative su di lui. Non certo punto di riferimento: lo Stato è ancora troppo spesso introvabile<sup>3</sup>. Smarrito; soprattutto, disorientato. Con le debite eccezioni: rinvenibili essenzialmente tra prefetti, diplomatici, giudici, professori universitari, primari famosi, alti dirigenti che muovono milioni di euro. Non più di un terzo. Gli altri due/tre milioni sentono da qualche decennio sulla propria pelle soprattutto una metamorfosi rispetto alle altre: quella di Atteone, trasformato dalla dea Diana da cacciatore in cervo braccato dai cani. Però con una differenza rispetto a 10/15 anni fa: oggi lo Stato assume sempre più le sembianze di uno Stato digitale<sup>4</sup>. E forse nelle sue nuove, modernissime e ampie braccia il cervo può ancora proteggersi dai suoi inseguitori. Forse può persino depistarli una volta ancora e cercare una nuova metamorfosi. La pandemia ha infatti fatto rinascere la necessità, persino la voglia di uno Stato che programmi e agisca. E dall'ostile Europa è venuta una grande apertura di credito – in senso molto concreto e per nulla figurato – che può rilanciare la speranza di un sistema amministrativo che pensa e opera per migliorare la vita dei cittadini. Una metamorfosi che farebbe del dipendente pubblico un portatore sano di pubblica utilità. Sicuramente una prospettiva desiderabile. Però sicuramente già da tempo desiderata. E – sembrava di poter dire soltanto ieri o l'altro ieri – messa per tempo al centro dell'azione di Governi assai qualificati. Da trent'anni appunto.

Perciò è difficile ricominciare come se in questi trent'anni non fosse accaduto nulla. Anche perché molte cose sono accadute.

Il punto però è proprio questo: cosa è accaduto di significativo e irreversibile? Perché quattro Governi tecnici (Ciampi, Dini, Monti e Draghi) e

<sup>3</sup> CASSESE, *Lo Stato introvabile*, Donzelli, 1998.

<sup>4</sup> TORCHIA, *Lo Stato digitale*, il Mulino, 2023.

almeno una quindicina di Governi guidati da politici di primo piano (vecchi: Amato, Berlusconi, Prodi, D'Alema: solo per fare qualche nome; ma anche nuovi, come Enrico Letta, Matteo Renzi e Giuseppe Conte) sono riusciti solo a far assomigliare la maggioranza dei dipendenti pubblici al cervo del mito di Atteone? È forse possibile sperare che, nelle spire del nascente Stato digitale, quel cervo stia ridiventando un essere umano dalle nuove fattezze?

Solo porsi questi interrogativi può apparire temerario a chi segue le metamorfosi del lavoro pubblico da ben oltre trent'anni. Però è necessario capire meglio cosa è davvero accaduto prima che la scena cambi così tanto da rendere troppo distante quel che si è fatto ieri e quello che si prova a fare oggi. Senza mettere in campo nuove feroci polemiche o, meglio, dopo aver ricordato, per non rimuoverle dalla coscienza collettiva, anche le feroci polemiche che hanno accompagnato le riforme (come quella sullo *spoils system*): facendole andare avanti o determinandone l'arresto. Trent'anni di riforme non volevano certo mettere solo in fuga il cervo. Anche la riforma del lavoro pubblico partorita trent'anni fa è, per dirla con Giovanni De Luna<sup>5</sup>, un'eredità del Novecento. Un secolo pieno di brutture, ma anche ricco di idee, di visioni e soprattutto di un desiderio di futuro che ha provato ad esprimersi in tutte le direzioni. Tra queste c'è anche l'idea che in Italia potesse nascere un nuovo sistema amministrativo in una nuova Repubblica dove fare il dipendente pubblico fosse un mestiere utile e rispettato. La prima Repubblica non ci aveva nemmeno provato, riuscendo al massimo a racchiudere in un testo unico del lontano 1957 tutta la giurisprudenza del Consiglio di Stato dei trent'anni precedenti. La seconda Repubblica invece almeno ci ha provato: anche se tardivamente, in modo tormentato, talora ingenuo, generoso, forse illusorio, certamente dispendioso e perciò pericoloso per la spesa come per l'etica pubblica.

Risorse ed etica pubbliche si sono poi rarefatte nel nuovo millennio. Ma tutto è avvenuto in un mondo ancora impregnato di fisicità dove, quasi a nascondere le storture di quella rinveniente fisicità, la comunicazione e la politica-spettacolo irrompevano sulla scena pubblica. La mia impressione è che per miopia o avventatezza o superficialità per strada si siano lasciati molti pezzi pregiati delle riforme avviate negli anni '90 senza averli neanche tirati fuori dalle belle confezioni che li avvolgevano. Oggi lo Stato digitale chiede, ma offre anche, altri strumenti. Solo che al centro ci sono ancora donne e

<sup>5</sup> *Cosa resta del Novecento*, Utet, 2023.

uomini molto simili per cultura a quelli di ieri: o, per certi versi, peggiori (non foss'altro che per essere più disillusi e più arrabbiati). Perciò il modo di raccontarsi la storia di questi trent'anni può molto influire su come ci si attrezza per andare avanti. Fare storia, come ci ricorda Lacan, “è costituzione retroattiva del senso” di ciò che è stato<sup>6</sup>.

C'è indubbiamente ancora molto da studiare e discutere per capire meglio, tutti insieme, come ci si attrezza per andare avanti. Fondamentale però è la convinzione che bisogna tenere conto con precisione e lucidità di cosa si è fatto e di cosa si voleva fare. E perché si è fatto meno di quel che si voleva o poteva fare.

Nel convegno napoletano citato (novembre 2023) si è provato a riprendere le fila di questa riflessione collettiva da parte dei lavoristi in dialogo con altri studiosi e protagonisti dei trent'anni di riforme. Grazie alla piattaforma digitale per la formazione dell'Università Federico II – *Federica web learning* – e alla neonata *School of public management federiciana*, è stato possibile raccogliere al riguardo 18 preziose testimonianze<sup>7</sup>.

In esse si può ascoltare la voce diretta di chi<sup>8</sup> ha politicamente ideato le tappe delle varie (almeno 4) riforme, che solo apparentemente si possono raccontare come un *continuum*. Strettamente intrecciate alle loro risuonano le voci degli studiosi<sup>9</sup> che a quei progetti hanno dato parte non insignificante delle loro conoscenze e intelligenze (qualcuno anche la vita). Voci che si confondono e si intrecciano con le valutazioni degli operatori<sup>10</sup> che hanno visto più o meno realizzati o traditi i loro sforzi di mettere in pratica pezzi importanti di quelle riforme. Infine non sono stati dimenticati i giudici che, tra profezie infauste e norme altalenanti, hanno reso quelle riforme diritto vivente (lo testimoniano due eccellenze delle alte magistrature italiane come Silvana Sciarra e Annalisa Di Paolantonio); e la presenza di istituzioni come l'ANAC<sup>11</sup> o la SNA<sup>12</sup> che hanno provato e provano a tradurre quelle riforme in cultura del settore pubblico.

Da tutte queste testimonianze viene fuori un quadro molto mosso e

<sup>6</sup> RECALCATI, *La storia sul lettino di Lacan*, in *la Repubblica* del 24 ottobre 2023.

<sup>7</sup> Tutte ancora fruibili al seguente *link* [www.federica.eu](http://www.federica.eu).

<sup>8</sup> Giuliano Amato, Franco Bassanini, Renato Brunetta, Sabino Cassese e Marianna Madia.

<sup>9</sup> Mario Rusciano, Franco Carinci, Massimo D'Antona (ricordato da Bruno Caruso e da me), Gianfranco D'Alessio, Tiziano Treu, intervistato da Edoardo Ales.

<sup>10</sup> Ancora Treu, Antonio Naddeo, Mino Focillo, Carmine Russo, Serena Sorrentino.

<sup>11</sup> Ne parla Francesco Merloni, che ne è stato Presidente.

<sup>12</sup> Di cui parla il vice-Presidente Remo Morzenti Pellegrini.

problematico; ma anche, almeno a mio parere, molto incoraggiante. Perché forse mai come in questi trent'anni il campo del lavoro pubblico è stato tanto arato e con tanto impegno, pur con intermittenze e giravolte non da poco.

Il giurista – e il giuslavorista in particolare – può uscirne frastornato. Come pure arricchito dal confronto diacronico tra giuristi di branche diverse e con studiosi di altre discipline, sempre di più chiamati in causa, talora in maniera preponderante come nella riforma Brunetta. Il giurista – come ogni altro specialista – può anche essere tentato di rifugiarsi nelle sue granitiche certezze, affrettandosi a ergere difese vecchie e nuove. Magari dando sfogo a tutto il suo ingegno critico-esegetico e coltivando o poco ampliando il proprio orticello tradizionale. C'è poco da fare quanto a questo: ognuno ha reagito e reagirà secondo il proprio know-how, il proprio temperamento, le proprie convinzioni. L'approfondimento e il confronto saranno comunque utili. Però raccogliere queste testimonianze, ascoltarle tutte in sequenza e ragionare insieme su quello che oggi ci consegnano trent'anni di riforme può assumere anche un altro significato, che è il più auspicabile. Cioè riprendere un percorso di elaborazione collettiva che faccia tesoro delle speranze del secolo scorso dando ad esse le gambe e gli strumenti di un secolo nuovo, che sembra più potente pur nel suo essere assai più inquietante.

Mi auguro perciò che, se non l'avete già fatto, ascoltiate queste testimonianze sforzandovi di scorgere in ognuna quelle riflessioni su un recente passato che più ci possono aiutare a dischiudere un futuro migliore per i lavoratori pubblici e, soprattutto, per i tanti cittadini che della loro attività hanno un bisogno vitale.

## 2. *Kronos o Chronos?*

In effetti a ben guardare il significato più profondo delle riforme avviate trent'anni fa è proprio aver restituito al Tempo che (s)corre (cioè alla Storia) il lavoro pubblico, tirandolo fuori da quella specie di teca polverosa e ormai variamente incrinata che era il testo unico del 1957 (e successive modificazioni). Così però lo abbiamo dato in pasto a divinità per tanti versi mostruose, tutte facce del Tempo. E certo non può negarsi che trenta anni di riforme mettono in scena la durata del processo riformatore almeno quanto il suo oggetto.

La prima faccia del tempo è Kronos: una divinità feroce che divora i propri figli. E, se i giuslavoristi sono padri della riforma del '92-'93, spesso sono stati tentati, e ancora lo sono, di divorarlo questo figlio col pretesto di una cattiva crescita o di una fame non appagata. Non è però una pratica commendevole; e comunque, essendo i padri destinati a scomparire, porta alla sterilità della storia. O a spianare la strada ad altri protagonisti, come se il diritto del lavoro fosse già alla vigilia della sua fine. E non credo che nessuno lo voglia e nemmeno che abbia serie intenzioni di scommettere su un evento tanto triste quanto improbabile. La fine del lavoro è stata già annunciata tante volte e pure revocata; il suo diritto, più o meno, ha seguito la stessa sorte, soprattutto in Italia. E poi, fuor di metafora, non pare che nelle pubbliche amministrazioni il diritto del lavoro abbia fatto tanto peggio del "vecchio" diritto amministrativo.

A Kronos, forse da uomo del Meridione dove allignano le teogonie orfiche, io preferisco Chronos. Una differenza piccola nel tratto scritto, ma di enorme significato. Chronos è tutto un altro "mostro" o "mito", come sanno gli appassionati dei misteri orfici, che porta in sé metamorfosi non meno inquietanti, ma molto più interessanti per chi vuole guardare al futuro più che ri-muginare un passato non tanto digeribile. Chronos viene descritto come un serpente con le ali, nato da acque eteriche, con la testa di Toro e/o di Leone e in mezzo il volto di un Dio. Genera tre creature dai nomi particolarmente adatti al tema che qui trattiamo: Etere, cioè umido, scivoloso; Chaos, ovvero "senza limiti" o refrattario ai limiti; Erebo, che vuol dire "nebbioso". All'interno di questa triade – in cui ognuno, a suo piacimento e con le sue conoscenze, può agevolmente collocare le varie tappe della riforma del lavoro pubblico – Chaos genera "Uovo", altro essere assai insolito, ma che, alla ricerca delle metamorfosi del "nostro", appare promettente. Si tratta infatti di una creatura dall'aspetto sia femminile sia maschile, con le ali d'oro, la testa del toro sui fianchi, un enorme serpente sul capo che rimanda a tutte le creature selvatiche, ma che ha al suo interno i semi del futuro e li sparge in lungo e in largo. Il suo nome proprio è Protogonos: e, senza troppo impegno etimologico, può alludere alla genesi di nuovi protagonisti, proprio come quelli di cui da trent'anni andiamo affannosamente alla ricerca nelle pubbliche amministrazioni italiane.

### 3. *Due insegnamenti da ricordare*

Fuor di metafora – che spero mi sia consentita in virtù della mia ormai lunga militanza sia tra gli studiosi della materia sia tra i (più piccoli) riformatori dello scorso trentennio – mi pare si possa dire che questa tormentata storia ci lasci con molto futuro da progettare, ma anche con alcuni preziosi frutti da non consegnare all'oblio o cancellare in preda al timore del nuovo. Alcuni di questi frutti sono indicazioni in positivo da tenere sempre a mente. Altri sono avvertimenti di possibili “trappole” evitate in passato, ma che si ripropongono in continuazione. Infine c'è una sorta di frutto proibito che non si riesce neanche a cogliere.

Cominciando dagli insegnamenti, il primo attiene al metodo con cui studiare e discutere la materia del lavoro pubblico. Lo indicava molto bene Mario Rusciano all'inizio del trentennio: il lavoro pubblico è per il giurista un laboratorio critico in cui scandagliare i problemi, affondare il bisturi della ricerca più raffinata per far venire in luce tutto il guasto che c'è, spesso sedimentato da anni; ma deve essere un laboratorio in cui mai lo studioso deve dimenticare lo sforzo propositivo, la fatica di indicare una o più soluzioni, senza imboccare la facile strada del pensiero distruttivo o catastrofista<sup>13</sup>. Infatti in questa materia troppi sono i beni e gli interessi in gioco per la collettività: il senso di responsabilità dello studioso deve essere espresso in massimo grado. Ricordare oggi questo invito è più importante di ieri, proprio perché dopo tanti anni la tentazione di arrendersi al persistere delle disfunzioni e della *maladministration* è quasi irresistibile. Ma tradirebbe una acquisizione ormai antica, prospettata da Michel Crozier oltre mezzo secolo fa, che ammoniva a non illudersi mai sull'approdo delle riforme dei sistemi amministrativi, in quanto riforme che per loro natura non possono mai finire<sup>14</sup>. Il che, ovviamente, non deve però far cadere in un altro errore, cioè quello dell'“imbroglio delle riforme”, da cui metteva in guardia qualche anno fa Fabio Merusi per denunciare quell'approccio politico volto a riformare sempre tutto per non risolvere nessun problema concreto<sup>15</sup>.

Per tenersi lontano dallo scoramento, si possono sottolineare due segnali

<sup>13</sup> RUSCIANO, *Introduzione*, in RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *L'impiego pubblico nel diritto del lavoro*, Giappichelli, 1993, p. XX.

<sup>14</sup> Lo ricorda di recente DE MASI, *op. cit.*, p. 245 ss.

<sup>15</sup> *L'imbroglio delle riforme amministrative*, Mucchi editore, 2016.

positivi che ho colto soprattutto nel convegno napoletano citato<sup>16</sup>. Il primo mi sembra quello di un dialogo tra studiosi del diritto pubblico- specie amministrativo – e del diritto del lavoro molto più maturo e costruttivo di quanto fosse solo qualche decennio fa. Forse, pur con significative eccezioni, vanno stemperandosi approcci “proprietary” a questa complessa materia e comincia a prevalere la voglia di unire le forze per trovare soluzioni più solide e resistenti ai problemi che permangono.

Il secondo segnale viene dalla giurisprudenza, indubbiamente investita in pieno da questa riforma e per tanti versi da essa sottoposta a vari stress. Qui le valutazioni sono molto complesse ed eterogenee. Però l'impressione è che la magistratura ordinaria sia riuscita nell'insieme ad affrontare con crescente competenza ed equilibrio i tanti problemi posti dalle trentennali riforme e che la Corte costituzionale abbia fornito un importante puntello per fondamenta costruite su terreni infidi che potevano far crollare l'intero edificio in costruzione. Questo non vuol dire che tutte le soluzioni siano cristalline e condivisibili; però vale quanto si è detto prima per il dialogo interdisciplinare: mi pare che la tendenza sia a fornire materiali utili per continuare a lavorare nella paziente edificazione del nuovo lavoro pubblico.

L'altro insegnamento riguarda l'individuazione del vero elemento trainante della riforma: cioè l'organizzazione. Non è una novità assoluta. Anzi da sempre sappiamo – ce lo ha insegnato Massimo Severo Giannini – che funzioni e apparati vengono prima di regolazione e gestione del personale. Però una novità c'è e l'ha espressa con la consueta efficacia Sabino Cassese: l'organizzazione non è un orologio ma un organismo<sup>17</sup>. Molte sono le conseguenze di questa rappresentazione<sup>18</sup>: quella principale è che questo “organismo” tende a funzionare sempre più con dinamiche simili tra privato e pubblico in virtù delle tecnologie utilizzate (e il digitale dilaga e unifica) e della formazione dei vertici politici e amministrativi. Questa acquisizione indica anche quali sono le leve principali per tirar fuori dalla palude il lavoro pubblico riformato che sembra non riuscire ad incidere sul funzionamento

<sup>16</sup> Gli atti saranno quanto prima raccolti nei quaderni della rivista. Comunque il convegno è rimasto immortalato su *You Tube* sotto l'egida di questa rivista e, quindi, è già consultabile digitando “diritti lavori mercati”.

<sup>17</sup> V. da ultimo *Amministrare la nazione. La crisi della burocrazia e i suoi rimedi*, Mondadori, 2022.

<sup>18</sup> Ne ho parlato in *Lavoro agile, persone, e amministrazioni: le sfide post-pandemia*, in RIDL, 2022, I, p. 199 ss.



degli apparati e sulla soddisfazione degli utenti. Queste leve potranno sortire effetti se la cultura dei vertici delle amministrazioni si avvarrà sempre più di competenze progettuali e gestionali ispirate dalle più moderne discipline economiche, ingegneristiche, tecnologiche, sociologiche e psicologiche. Ma guardandosi bene dal marginalizzare il ruolo dei giuristi – amministrativisti, lavoristi e altri – che, senza dover più aspirare ad anacronistici monopoli in una moderna burocrazia che deve dismettere i panni di un vetusto formalismo o di una barocca proceduralizzazione, sono chiamati a un ruolo importante e delicato: fornire le “infrastrutture” regolative per affinare e rendere solidi i nuovi modelli organizzativi indispensabili per avere amministrazioni efficaci, ma anche sempre più orientate a creare valore pubblico.

#### 4. *Due pericolose trappole anacronistiche, ma ricorrenti*

Le trappole ricorrenti da evitare toccano un paio di punti cruciali delle riforme trentennali.

La prima trappola è ordita intorno alla natura “speciale” del rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni. Non si può certo qui dilungarsi su un nodo antico delle teorie giuridiche in materia che, giustamente, hanno sempre posto in primo piano la rilevanza della cornice in cui il lavoratore è tenuto ad adempiere e degli interessi pubblici che è tenuto a soddisfare. L'una e gli altri non sono toccati dalle riforme del nostro trentennio: che però ha fatto subito i conti con la c.d. specialità del rapporto, che, come si ricorderà, sopravviveva nei primi decreti attuativi della delega del 1992. Però, una volta scelta la via del fondamento contrattuale del lavoro pubblico, la “specialità” come clausola di salvaguardia di una generica incombenza del diritto pubblico sul contratto fu consapevolmente espunta dall'ordinamento: prima con il d.lgs. n. 470 di fine 1993 e poi con la più drastica formulazione del d.lgs. 80/1998, confluita nell'art. 2, co. 2, del d.lgs. 165/01. Da allora certo l'unificazione della disciplina tra pubblico e privato ha conosciuto frenate e vere e proprie retromarce; ma nessuna ulteriore tappa riformatrice e nessun governo ha mai più messo in discussione il tramonto della specialità. E questo non vuol dire che il lavoro pubblico venga giuridicamente collocato in un quadro di indifferenza verso la realizzazione di interessi pubblici o, se si preferisce, il soddisfacimento di diritti costituzionali. Piuttosto vuol dire che quegli interessi devono essere filtrati attraverso il contratto di lavoro, la sua dinamica

esecutiva, la sua piena funzionalità: nella quale rientra, proprio nella configurazione tradizionale di contratto di scambio con funzione organizzativa<sup>19</sup>, l'adempimento coerente con gli interessi perseguiti dall'organizzazione in cui il lavoratore è inserito. Perciò la realizzazione dell'interesse pubblico non è espulso dal contratto del dipendente pubblico; esso è ben presente, ma deve essere fatto valere da chi ha la responsabilità di gestire l'organizzazione, cioè dal datore di lavoro pubblico (v. *infra*). Le riforme del trentennio si basano su un assunto che non può essere rimesso in discussione: è il contratto di lavoro l'infrastruttura giuridica più adeguata a contemperare interesse organizzativo e tutele del lavoro. Nel pubblico come nel privato. Con pochissime eccezioni (i ruoli in cui troppo intrecciato appare l'esercizio di funzioni basilari dello Stato di diritto – politici, giudici, militari, diplomatici, professori universitari; ma degli ultimi si potrebbe tornare a discutere). Né questo assunto è messo in crisi dalla disciplina speciale (ovvero peculiare, diversa) di alcuni istituti o frammenti di istituti (da sempre il diritto del lavoro ha al suo interno una molteplicità di micro-sistemi regolativi, che per di più risultano di recente in aumento). A mio parere riprendere a cavalcare il vecchio arnese della specialità del rapporto per sottolineare i limiti del processo riformatore è tanto pericoloso quanto inutile. Vuol dire solo cascare di nuovo nella trappola delle classificazioni dogmatiche poco utili per risolvere problemi pratici ovvero fornire a studiosi e riformatori occhiali che rendono più sfocata la vista di entrambi sui raccordi da realizzare tra forma e realtà del funzionamento della vita delle amministrazioni.

In questa trappola a mio parere cade anche chi prova a giustificare la permanenza di un regime speciale della stabilità del posto di lavoro dei dipendenti pubblici alla luce di principi costituzionali come imparzialità, buon andamento o obbligo del reclutamento tramite concorso pubblico. Nessuno di questi principi rende necessario mantenere nel lavoro pubblico una sanzione reintegratoria più ampia e profonda di quella esistente nel privato. Quest'ultima dopo varie dimenticanze e tribolazioni è ormai, dal 2017, una scelta esplicita del legislatore. Ma non è, a mio parere, né una scelta costituzionalmente obbligata<sup>20</sup> né una scelta irreversibile. E dico questo senza asso-

<sup>19</sup> Più diffusamente, di recente, in L. ZOPPOLI, *Buon andamento delle pubbliche amministrazioni e diritti e doveri dei lavoratori*, in LPA 2019, p. 1 ss.; ID., *Contratto di lavoro e rilevanza giuridica dell'organizzazione e del risultato*, in *Liber amicorum per Umberto Carabelli*, Cacucci, 2021, p. 429 ss.

<sup>20</sup> Per le argomentazioni rinvio al mio *La contrattazione collettiva nel lavoro pubblico e il pensiero di Carlo Dell'Aringa, Professore e Presidente dell'Aran*, in DLM, 2019, p. 201 ss. Sembra di contrario avviso ancora Cass. Sez. Un. n. 36197/2023.

lutamente essere contrario alla sanzione reintegratoria per i licenziamenti illegittimi: purché si mantenga una medesima linea di politica del diritto tra pubblico e privato.

L'altra trappola, forse più insidiosa, riguarda il ruolo del sindacato nelle riforme e nel funzionamento delle pubbliche amministrazioni. Anche qui si parla di un fondamentale *driver* dei processi innovativi di cui non è certo possibile fare a meno. La contrattazione collettiva era ed è un istituto centrale per la disciplina dei rapporti di lavoro tanto privati quanto pubblici. E va reso onore alla Corte costituzionale che in un paio di tornanti cruciali di questi trent'anni non ha avuto dubbi nel rammentarlo a tutti, legislatore *in primis*. Questo però non vuol dire che si possano conservare o rilanciare singolari suggestioni originarie. Tra queste quella secondo cui è il sindacato – in particolare quello confederale – il soggetto primario di riforme volte a migliorare efficienza ed efficacia degli apparati pubblici<sup>21</sup>. Anche se il panorama complessivo è desolato e desolante, nulla autorizza a sovraccaricare la funzione del sindacato di una irrealistica capacità propulsiva dell'incisività delle riforme con specifico riguardo alla creazione di valore pubblico e alla soddisfazione degli utenti. Questo compito spetta ad altri; il sindacato, per quanto sensibile verso gli interessi generali, svolge un altro compito primario nel pubblico come nel privato: tutelare i lavoratori massimizzando le ragioni di scambio condensate nelle loro condizioni contrattuali. Questo non vuol dire che al sindacato non si possa chiedere qualcosa in più: persino un ruolo di cogestione di scelte e assetti organizzativi. Ma anche qui senza dare per scontato che questo possa verificarsi al di fuori di responsabilità e peso negli assetti organizzativi che devono mantenere un delicato equilibrio interno. Né mi pare che il mix tra ruoli contrattuali – o conflittuali – e ruoli partecipativi possa essere diverso tra pubblico e privato. Del resto sul piano del diritto vigente da oltre un trentennio abbiamo una chiara riprova di quanto appena detto: nella disciplina dello sciopero nei servizi essenziali, che, com'è noto, non distingue affatto tra pubblico e privato.

Resta il problema delle lacune normative pur sempre riscontrabili in un tessuto via via più complesso, stratificato, variegato: si colmano ricorrendo al sistema privatistico e pubblicistico? L'alternativa che l'interprete ha davanti non rischia di radicalizzarsi troppo se l'ibridazione regolativa supera deter-

<sup>21</sup> Da ultimo ho rintracciato la forza di questa originaria suggestione in *Umberto Romagnoli e le riforme del lavoro pubblico: "un nobile avversario del proprio tempo"?*, in *LD*, 2024, n. 1.

minate soglie? Si tratta di quesiti che, seppure rinvenibili non spessissimo nella pratica, sono di grande rilevanza teorica e richiedono approfondimenti specifici qui impossibili. In linea di principio, mi pare che il quadro di fondo della disciplina dei rapporti di lavoro debba propendere per una coerenza da ricercare nel sistema giuslavoristico generale. Però sono ben consapevole sia della progressiva difficoltà di pensare a questo sistema in termini di compattezza e completezza sia delle interferenze con principi di altra matrice e declinazione. In tutta onestà al riguardo poco mi sento di dire in chiave generale se non consigliare ai giovani di studiare in profondità i punti di frattura come le saldature tra le diverse piattaforme telluriche di cui è ormai costituita la disciplina del lavoro pubblico e dintorni. Nella speranza che ci sia sempre qualche intelligente rimedio per arginare gli effetti di inevitabili terremoti innescati da questa o quella normativa di volta in volta chiamata in causa o improvvidamente inserita dal legislatore o dalla contrattazione o da qualche invenzione giudiziaria.

##### 5. *E un vuoto incolmabile che bisogna colmare: il datore di lavoro pubblico*

Infine il frutto proibito, cioè un convincente assetto normativo del datore di lavoro pubblico, dove per convincente intendo un assetto che si traduca in realtà nelle miriadi (12780) di organizzazioni pubbliche.

La questione viene spesso ricondotta alla riforma più o meno incompiuta della dirigenza pubblica. E quanto ad incompiutezza non c'è dubbio alcuno. Mentre ancora da approfondire sono le molteplici "creature selvatiche" che le mancate riforme in questo ambito, accompagnate non di rado da riuscite valorizzazioni retributive, hanno contribuito a mettere in circolazione con scarsissimi benefici per l'attività amministrativa al servizio dei cittadini. Tuttavia io continuo a credere che la ricetta non sia quella di un ritorno al passato, fosse anche un passato rivisitato alla luce di involucri formali più o meno rimodernati, come "il dirigente della Repubblica" o "il dirigente che risponde al territorio che amministra". Piuttosto mi vado convincendo che i nodi al riguardo si addensino intorno a due aspetti problematici lasciati sempre più nell'ombra: il primo riguarda la inevitabile responsabilità del vertice politico come datore di lavoro pubblico; il secondo l'eccessiva contiguità tra dirigenti e dipendenti nelle pubbliche amministrazioni.

Su entrambi gli aspetti le riforme del trentennio hanno profuso un impegno calante, limitandosi ad affidarsi a tecniche di valutazione dei risultati sempre più sofisticate, diffuse e di difficile praticabilità e a distinzioni puramente formali tra la dirigenza, *rectius* le dirigenze – malamente assortite per quantità e qualità nelle diverse aree del sistema amministrativo (si pensi a sanità e scuola) – e il restante personale. L'esito mi pare di uno stallo che produce poco in termini di reale responsabilizzazione organizzativa sia dei vertici politici sia dei vertici burocratici. Per non essere troppo criptico devo necessariamente rinviare ad altri miei recenti scritti in cui ho cercato di guardare a prospettive diverse, valorizzando schemi interpretativi in cui l'assetto normativo del datore di lavoro pubblico sia più equilibrato nel responsabilizzare il vertice politico e più rigoroso nel configurare il dirigente pubblico come un professionista che deve mettersi in gioco davvero nella realizzazione dei risultati dell'attività amministrativa<sup>22</sup>. E al riguardo forse davvero serve il diritto del lavoro più moderno e ardito, cioè quello che non si ritrae dinanzi a schemi negoziali incentrati sull'autonomia e sul risultato come connotati del contratto che lega il lavoratore all'organizzazione. Schemi del resto presenti anche nel lavoro pubblico ai vertici di aziende sanitarie e istituzioni universitarie.

In ogni caso la configurazione del datore di lavoro pubblico non può più essere unicamente affidata a natura e regime dei contratti riguardanti la dirigenza. Sempre più importanti sono attività ed atti legati alla programmazione delle attività interne ed esterne delle amministrazioni (emblematico il PIAO, piano integrato delle attività organizzative), il ricorso a modelli manageriali legati strettamente a specifici progetti (cd *project management*), la valorizzazione delle competenze gestionali e tecnologiche anche in professionalità non dirigenziali, la mappatura dei processi amministrativi prodromica a una loro proficua digitalizzazione, la promozione di una moderna partecipazione organizzativa dei lavoratori come dei loro sindacati. Chi segue con attenzione i più recenti sviluppi delle riforme sa che sto parlando della più recente semina di Protogonos, ultimo erede del Chronos che meglio raffigura la trentennale riforma. Purtroppo sono semi che ancora stentano a germogliare bene e diffusamente. Non c'è però da far altro che sperare che i primi germogli crescano vigorosamente e che anche i giuslavoristi trovino

<sup>22</sup> L. ZOPPOLI, voce *Datore di lavoro pubblico*, in DEL PUNTA, ROMEI, SCARPELLI (diretta da), *Contratto di lavoro, Enc. dir. I tematici*, 2023, VI, p. 548 ss.

il modo di proteggerli, ricorrendo persino ai necessari diserbanti che servono a tener separato il grano dal loglio.