

L'agenda di riforma del lavoro pubblico nell'era digitale

*Fabrizio Di Mascio,
Alessandro Natalini*

Il d.lgs. n. 165/2001 avrebbe dovuto consolidare la privatizzazione del lavoro pubblico realizzata dagli interventi normativi degli anni Novanta riducendo drasticamente il numero delle disposizioni vigenti, delimitando l'ambito di operatività delle norme speciali e sancendo l'affermazione dei precetti del New Public Management che si era diffuso a livello globale. L'articolo muove da una ricostruzione delle ragioni che hanno determinato i modesti esiti di questo intervento di riforma per poi provare a tracciare la strada delle modernizzazioni da intraprendere nei prossimi anni in un contesto in cui la crisi pandemica ha innescato spinte alla modernizzazione burocratica e in cui il repentino passaggio dal lavoro in presenza al lavoro a distanza nelle amministrazioni pubbliche ha evidenziato la necessità di progettare un processo di cambiamento imperniato sulla trasformazione digitale.

1. Premessa

Il d.lgs. n. 165/2001 avrebbe dovuto consolidare la privatizzazione del lavoro pubblico realizzata dagli interventi normativi dell'inizio degli anni Novanta (d.lgs. n. 20/1993) e della seconda metà dello stesso decennio (d.lgs. n. 80/1998). Nel contempo, avrebbe dovuto unificare, potare e mettere a sistema le troppe disposizioni sul pubblico impiego che si erano disordinatamente assommate nel corso del tempo. L'attesa che si era generata era per un testo unico che si collocasse nella scia dei tre che lo avevano preceduto (1918, 1923 e 1957), ma operando un rovesciamento copernicano: laddove le disposizioni del passato avevano rappresentato una protezione della specialità del pubblico impiego, il nuovo codice avrebbe dovuto ridurre drasticamente l'ambito di operatività delle nor-

me speciali accomunando la disciplina del lavoro pubblico a quella del privato. Ci si attendeva anche che il nuovo testo unico ovviasse a una perenne instabilità della disciplina giuridica del pubblico impiego la quale spingeva le amministrazioni a procrastinare l'attuazione di ogni nuova disposizione di legge nell'attesa che ne venisse adottata una di segno contrario. La perenne alluvione di leggi, infatti, aveva non solo reso opinabile e difficoltosa ogni ricostruzione e interpretazione delle disposizioni vigenti, ma anche incerto e precario il quadro normativo di riferimento ostacolando l'attuazione di ogni tentativo di riforma.

Sul piano organizzativo il d.lgs. n. 165/2001 avrebbe dovuto sancire il cambio di paradigma che si era fatto strada con il progressivo smantellamento del modello weberiano in cui la burocrazia è ancorata al principio di legalità e di specialità in favore dell'applicazione anche in Italia dei precetti del *New Public Management* che si era diffuso a livello globale¹. Le ricette di questo paradigma erano infatti state fatte proprie dalle leggi di riforma degli anni Novanta che avevano, da un lato, introdotto la distinzione tra politica e amministrazione, enfatizzando il ruolo manageriale della dirigenza pubblica messa alla guida di una amministrazione per obiettivi; dall'altro lato, avevano affidato all'ARAN il ruolo di soggetto tecnico che avrebbe dovuto negoziare con i sindacati il rinnovo dei contratti collettivi, evitando commistioni improprie tra rappresentanti dei lavoratori e politici, sempre a caccia di consensi nelle micro-corporazioni del pubblico impiego, con la prospettiva di ancorare le retribuzioni dei dirigenti e dei dipendenti pubblici alla valutazione delle prestazioni².

Se a venti anni dall'adozione del d.lgs. n. 165/2001 provassimo a valutarlo utilizzando come parametro il grado di soddisfazione delle attese che all'epoca essa aveva suscitato, giungeremmo immediatamente alla conclusione che queste attese sono state tradite. Molte disposizioni sul pubblico impiego hanno continuato a essere disperse in altri testi di legge mentre nel decreto legislativo sono finite molte norme sull'organizzazione che solo indirettamente riguardano la disciplina sul rapporto di lavoro pubblico. Inoltre, una minuta disciplina del processo di contrattazione non

¹ C. POLLITT, G. BOUCKAERT, *Public Management Reform: A Comparative Analysis – Into the Age of Austerity*, Oxford, Oxford University Press, 2017.

² G. MELIS, *La burocrazia*, Bologna, Il Mulino, 2015.

ha impedito che nei fatti i sindacati negoziassero il rinnovo dei contratti collettivi direttamente con i politici mentre la dirigenza non ha acquistato uno *status* rilevante negli apparati pubblici in quanto, a causa del sistema della precarizzazione degli incarichi, è stata asservita a una logica fiduciaria. Questi caratteri del rapporto politica-amministrazione che si è venuto nei fatti a configurare hanno contribuito a rendere la valutazione della *performance* un inutile adempimento in un contesto in cui il vertice politico non vuole o non è in grado di indicare gli obiettivi che dovrebbero essere perseguiti, rendendo così vano ogni tentativo di rendere più selettiva la distribuzione delle risorse premiali. La disciplina contrattuale nel corso degli anni si è stratificata e mescolata a quella legislativa e sono stati anche fatti passi indietro volti a ripristinare il primato della fonte normativa unilaterale. Le norme sul pubblico impiego non solo hanno continuato a restare in parte fuori dal d.lgs. n. 165/2001, ma il quadro normativo è anche rimasto altamente instabile in quanto negli anni successivi sono stati adottati 104 interventi correttivi che hanno modificato quasi tutti i singoli commi delle disposizioni originarie (e alcuni di essi anche più volte).

Tuttavia, lo scopo delle pagine che seguono non è quello di dare pagelle alle leggi di riforma o ai loro artefici, attribuire colpe per quanto accaduto nel passato o recriminare sulle attuali condizioni del pubblico impiego. L'obiettivo è invece quello di provare a individuare le ragioni che hanno determinato i modesti esiti di queste politiche di riforma del lavoro pubblico anche in relazione all'evoluzione di un contesto molto turbolento³. Questa ci sembra essere la corretta premessa per trarre dalle esperienze degli ultimi decenni una lezione che possa aiutarci a tracciare la strada delle riforme del lavoro pubblico da intraprendere nei prossimi anni in un contesto caratterizzato dalla crisi pandemica. Quest'ultima, da un lato, ha innescato spinte alla modernizzazione burocratica che trovano impulso nel livello europeo e nelle richieste delle forze economiche e sociali; dall'altro lato, a causa dell'improvvisa necessità di passare a forme di lavoro da remoto, ha evidenziato la necessità di progettare un processo di cambiamento che tenga conto delle implicazioni legate alla trasformazione digitale.

³ S. BATTINI, S. GASPARRINI, *Miserie delle politiche del pubblico impiego in Italia*, in *Sinapsi*, 1, 2020, p. 3 ss.

2. *L'influenza delle crisi e delle idee sul lavoro pubblico*

I reiterati tentativi degli ultimi decenni di riformare il lavoro pubblico non possono essere letti prescindendo dalla dinamica del contesto che ha impresso impulsi contraddittori. Queste spinte, da un lato, hanno generato opportunità per il lancio delle riforme; dall'altro lato, hanno rappresentato un vincolo all'attuazione dei provvedimenti in materia di lavoro pubblico.

A partire dagli anni Novanta l'Italia è stata investita da crisi politiche, economiche e finanziarie che hanno lasciato il loro segno sulla traiettoria del cambiamento delle amministrazioni pubbliche⁴. Le crisi sono infatti eventi che catalizzano l'attenzione dei governanti e dell'opinione pubblica verso problemi che entrano nell'agenda delle riforme grazie all'azione dei promotori del cambiamento. Questi attori sfruttano l'incertezza che accompagna ogni crisi per evidenziare l'urgenza di interventi volti a ripristinare un adeguato livello di funzionamento delle istituzioni. Perché l'azione riformatrice in risposta alle crisi risulti efficace, è però necessaria la disponibilità di nuove idee la cui attuazione deve essere sostenuta nel medio-lungo termine dal consenso di una stabile coalizione di forze politiche e sociali. In assenza di questi requisiti, prevale invece l'avversione al rischio dei governanti che li induce a rispondere alle crisi con interventi volti a ripristinare lo *status quo ante* nel breve termine⁵. Nel caso italiano le idee messe a disposizione dalla circolazione globale delle ricette del *New Public Management* sono state recepite da promotori domestici del cambiamento che hanno potuto contare però solo sul sostegno effimero offerto da coalizioni di Governo affette da cronica instabilità. Ciò ha determinato la compressione degli orizzonti temporali degli sforzi di riforma focalizzati sull'adozione di provvedimenti normativi di breve termine a scapito della progettazione di meccanismi volti a sostenere il percorso di attuazione di riforme di medio-lungo termine⁶.

⁴ F. DI MASCIÒ, D. GALLI, A. NATALINI, E. ONGARO, F. STOLFI, *Learning-shaping Crises: A Longitudinal Comparison of Public Personnel Reforms in Italy, 1992-2014*, in *Journal of Comparative Policy Analysis*, 19, 2017, p. 119 ss.

⁵ A. BOIN, P. T. HART, E. STERN, B. SUNDELIUS, *The Politics of Crisis Management: Public Leadership Under Pressure*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016.

⁶ V. MELE, E. ONGARO, *Public Management Reform in a Context of Political Instability: Italy 1992-2007*, in *International Public Management Journal*, 17, 2014, p. 1 ss.; A. NATALINI, *Il tempo*

L'instabilità delle coalizioni di Governo è il prodotto della crisi politica che ha investito il sistema di partito all'inizio degli anni Novanta, aprendo una lunga transizione che ancora oggi non può dirsi conclusa⁷. Gli effetti del bipolarismo innescato dall'introduzione di sistemi elettorali misti con una forte componente maggioritaria sono stati vanificati dal ricambio frequente dei Governi in un contesto in cui le organizzazioni di partito sono ridotte a fluide raccolte di pezzi di ceto politico attorno a *leader* proiettati sulla ribalta dei mezzi di comunicazione. La frammentazione del sistema di partito non è stata corretta dalle riforme elettorali del 2005 e del 2016 che hanno attenuato la componente maggioritaria. Per rafforzare i Governi si è anche tentata la via di modificare l'assetto dei poteri con due tentativi di riforma costituzionale del 2006 e del 2016, i quali però in ambedue i casi non sono stati confermati dal referendum popolare. La debolezza di Governi sostenuti da coalizioni rissose ha determinato nel corso degli anni una forte ambiguità del disegno delle politiche pubbliche che ha inficiato la loro attuazione e ha determinato la loro ciclica sovversione in occasione del ricambio totale della maggioranza politica⁸. A partire dal 1992, e poi in misura maggiore nel 2008 e nel 2020, l'Italia si è anche trovata di fronte alla necessità di fronteggiare crisi economiche e finanziarie che hanno inciso profondamente sulla dinamica del lavoro pubblico⁹. Infatti, se da un lato le crisi sono state uno stimolo per avviare gli interventi di riforma, dall'altro lato esse hanno costretto i Governi che si sono succeduti alla guida del Paese a introdurre misure "lineari" di austerità basate sul blocco del *turn over* e sul congelamento degli stipendi che hanno ridotto la numerosità del pubblico impiego e le sue retribuzioni innalzando l'età media dei dipendenti¹⁰.

delle riforme amministrative, Bologna, Il Mulino, 2006.

⁷ L. MORLINO, *La transizione impossibile*, in R. D'ALIMONTE, A. CHIARAMONTE (a cura di), *Proporzionale ma non solo. Le elezioni politiche del 2006*, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 11 ss.

⁸ G. CAPANO, A. NATALINI, *Introduzione. L'età delle riforme incompiute*, in G. CAPANO, A. NATALINI (a cura di), *Le politiche pubbliche in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2020, p. 9 ss.

⁹ S. BACH, L. BORDOGNA (a cura di), *Public service management and employment relations in Europe. Emerging from the crisis*, London, Routledge, 2016.

¹⁰ F. DI MASCIÒ, A. NATALINI, *Austerity and public administration: Italy between modernization and spending cuts*, in *American Behavioural Scientists*, 58, 2014, p. 1634 ss.

La terza crisi che ha influito sulla traiettoria del lavoro pubblico è stata quella relativa al *deficit* di legittimazione della pubblica amministrazione. L'aumento della insoddisfazione per i servizi ricevuti dalle burocrazie si è unito alla sfiducia verso l'imparzialità del loro agire e alla diffusa percezione di un elevato livello di corruzione. Questo ha portato a un irrigidimento dei vincoli normativi, all'esercizio della discrezionalità amministrativa abbinato all'espansione e all'inasprimento delle forme di responsabilità dei dipendenti pubblici che ha rafforzato la loro paura per la firma dei provvedimenti amministrativi¹¹. L'insoddisfazione dei cittadini ha rappresentato anche il presupposto per una campagna di stampa volta a stigmatizzare l'assenteismo dei dipendenti pubblici che ha indotto i Governi dal 2009 in poi ad adottare misure (per lo più simboliche) per combattere i nullafacenti che hanno molto contribuito a svilire ulteriormente l'immagine della burocrazia agli occhi dell'opinione pubblica. Infine, il continuo ripresentarsi delle inchieste giudiziarie relative a illegalità e malamministrazione ha indotto i Governi a introdurre a partire dal 2012 un inedito sistema di prevenzione della corruzione, facendo però ricorso a modalità che hanno finito per rendere ancora più macchinoso lo svolgimento del lavoro pubblico¹².

Il *deficit* di legittimazione è stato acuito dall'ascesa di forze populiste che hanno avuto accesso ricorrente al Governo nel corso degli ultimi due decenni. Come accaduto anche in altri contesti, l'esperienza dei partiti populistici al Governo è stata connotata da scarsa attenzione per i grandi paradigmi della riforma amministrativa come manifestazione di un generalizzato disinteresse per il coinvolgimento degli esperti nei processi decisionali¹³. L'attenzione è invece caduta, da un lato, sulla gestione del potere assicurata dalla distribuzione degli incarichi e, dall'altro lato, sull'investimento a livello simbolico in iniziative come la lotta all'assenteismo e al malaffare la cui concretezza è facilmente avvertibile

¹¹ S. CASSESE, *Che cosa resta dell'amministrazione pubblica?*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1, 2019, p. 1 ss.; S. BATTINI, F. DECAROLIS, *L'amministrazione si difende*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1, 2019, p. 293 ss.

¹² M. DELSIGNORE, M. RAMAJOLI, *La prevenzione della corruzione e l'illusione di un'amministrazione senza macchia*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1, 2019, p. 61 ss.

¹³ B.G. PETERS, G. PIERRE, *Populism and Public Administration: Confronting the Administrative State*, in *Administration & Society*, 51, 2019, p. 1521 ss.

dall'elettorato poco interessato agli aspetti più tecnici della riforma del lavoro pubblico.

In combinazione con l'ascesa del populismo, la scomparsa di un paradigma di riferimento delle riforme manageriali del settore pubblico è stata determinata da alcuni sviluppi a livello globale. In primo luogo, la crisi dell'Eurozona ha spinto la Commissione europea a varare inediti interventi intrusivi nell'ambito del pubblico impiego in Paesi come l'Italia caratterizzati dalla vulnerabilità della finanza pubblica. Questi interventi, però, hanno avuto come unico l'obiettivo il contenimento della spesa pubblica e ciò ha fatto venir meno l'attenzione per la ricerca di un nuovo paradigma capace di indicare la rotta per la modernizzazione dei servizi pubblici come misura strutturale di ripristino della competitività dei Paesi colpiti dalla crisi del debito sovrano¹⁴.

In secondo luogo, a livello globale la crisi del *New Public Management* – dovuta anche al *deficit* diffuso di attuazione nei sistemi diversi da quelli anglosassoni – si è tradotta nella frammentazione e nell'ibridazione di paradigmi alternativi¹⁵. Alcuni nuovi paradigmi che sono emersi in seguito come la *New Public Governance* non potevano costituire un punto di riferimento per ideare le riforme nel contesto italiano in quanto rappresentavano una risposta specifica all'eccesso di frammentazione del sistema amministrativo che si era verificata solo nei Paesi in cui il *New Public Management* aveva trovato piena attuazione. Altri nuovi paradigmi come quello dell'*Open Government*, che si è affermato negli USA sotto la Presidenza Obama, hanno maggiormente attecchito in Italia ma subendo una torsione orientata a dare salienza alla trasparenza come fattore di prevenzione della corruzione a scapito della partecipazione diffusa e della collaborazione pubblico-privato. Infine, il paradigma del *Digital Era Governance* ha faticato a imporsi prima della crisi Covid-19 in quanto la digitalizzazione non è stata intesa come il *driver* di una riorganizzazione complessiva delle amministrazioni pubbliche.

¹⁴ F. DI MASCIO, A. NATALINI, *Fiscal Retrenchment in Southern Europe: Changing patterns of governance in Greece, Italy, Portugal and Spain*, in *Public Management Review*, 17, 2015, pp. 129-148.

¹⁵ J. TORFING, L.B. ANDERSEN, C. GREVE, K.K. KLAUSEN, *Public Governance Paradigms: Competing and Co-Existing*, Cheltenham, 2020.

La quarta crisi che ha influito sul lavoro pubblico è stata quella collegata alla pandemia in quanto il passaggio repentino e non strutturato dal lavoro in presenza a quello da remoto potrebbe almeno in potenza rappresentare il prodromo di una trasformazione in linea con le attese del paradigma *Digital Era Governance* e nella scia di quanto si sta già verificando nel settore privato¹⁶. Affinché questa trasformazione avvenga nel settore pubblico, però, non è sufficiente acquisire nuove dotazioni tecnologiche né reclutare nuove competenze digitali. Queste nuove risorse devono essere infatti inserite all'interno di un processo di riforma che vada a incidere sulla distribuzione e integrazione delle funzioni pubbliche e sulla definizione dei disegni organizzativi e dei processi nella cornice di una nuova concezione del tempo e dello spazio in cui operano le burocrazie determinata dall'utilizzo delle tecnologie¹⁷.

3. Il percorso che ha condotto all'introduzione del d.lgs. n. 165/2001

Nel secondo dopoguerra le ipotesi di riforma formulate dalle Commissioni Forti e dall'Ufficio per la riforma dell'amministrazione guidato da Lucifredi non portarono grandi innovazioni. La scelta fu invece quella di riaffermare il principio di separatezza del pubblico impiego con l'adozione del T.U. n. 3/1957 che al fondo rappresentava un ripristino dello stato giuridico introdotto da De Stefani nel 1923. Il modello dell'impiego pubblico a livello statale, a cui con il tempo si sono adeguati gli ordinamenti degli apparati pubblici non statali, era quello weberiano che vedeva la burocrazia come espressione di un potere legale-razionale. Questo modello, a causa dell'emergere delle nuove funzioni dello Stato in materia di *welfare* e della necessità di rispondere attraverso le assunzioni ai problemi occupazionali specie nel Meridione, risultava inadatto alle nuove funzioni da svolgere ma anche ad un contesto politico in cui i dirigenti dei partiti si interessavano al pubblico impiego in una logica di consenso con provvedimenti estemporanei volti a soddisfare specifici interessi micro-corporativi. L'esito complessivo è stato rappresentato da

¹⁶ F. DI MASCO, S. ANGELETTI, A. NATALINI, *Lo smart working nelle pubbliche amministrazioni centrali ai tempi del COVID-19*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 1, 2021, p. 95 ss.

¹⁷ G. MELIS, *Riformare l'amministrazione pubblica a partire dallo smart-working*, in *Il Mulino*, 4, 2020, p. 629 ss.

una crescita impetuosa del numero dei dipendenti pubblici abbinata alla moltiplicazione degli interventi parlamentari *ad hoc* sul lavoro pubblico e alla espansione di una vera e propria giungla retributiva¹⁸.

Alla fine degli anni Settanta il Rapporto Giannini¹⁹, mentre per il personale pubblico non direttivo o dirigenziale ipotizzava l'adozione di uno statuto particolare per conferire a queste categorie maggiori poteri organizzativi, per le altre qualifiche propose di superare il principio di specialità accomunando la disciplina del lavoro pubblico a quella del lavoro privato. Al fondo dell'agenda di riforma promossa da Giannini vi era l'idea di innervare il modello burocratico con una robusta dose di taylorismo, anticipando in parte le ricette che negli anni successivi sarebbero state suggerite a livello globale dai promotori del *New Public Management*.

In questa prospettiva l'enfasi cadeva sulle tecniche di amministrazione, sui modi della comunicazione dentro e fuori l'amministrazione, sulle modalità di decisione, sul rispetto dei tempi, sulla analisi dei costi e in generale sulla crescita della produttività del lavoro²⁰. L'organizzazione del lavoro nella proposta di Giannini avrebbe dovuto essere finalizzata all'aumento dell'efficienza e dell'efficacia delle amministrazioni pubbliche. Si ipotizzava, in particolare, di introdurre uffici di organizzazione che avrebbero dovuto progettare e realizzare le innovazioni nel settore pubblico. Il Rapporto Giannini metteva al centro dell'agenda di riforma anche il ricorso alle tecnologie che nei decenni successivi avrebbero dovuto diventare (ma così è stato solo in parte) uno dei punti dirimenti di ogni politica di organizzazione del lavoro con riflessi immediati sulla gestione del personale.

La proposta di Giannini incontrò molti ostacoli, scarsissimo *commitment* politico e una modesta attuazione. La dirigenza continuò ad avere un ruolo marginale nelle organizzazioni pubbliche, l'informatica pubblica restò confinata e dispersa nei molti Centri Elaborazioni Dati - CED che nelle singole amministrazioni sorsero in assenza di una visione di insie-

¹⁸ E. GORRIERI, *La giungla retributiva*, Bologna, Il Mulino, 1972.

¹⁹ M.S. GIANNINI, *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato, trasmesso alle Camere dal Ministro della funzione pubblica il 16 novembre 1979*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1982, p. 715 ss.

²⁰ G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna, Il Mulino, 2020.

me del processo di digitalizzazione, con compiti meramente serventi di processi decisionali che restavano sostanzialmente quelli concepiti per una amministrazione cartacea, mentre la legge quadro del 1983 non riuscì a ribaltare l'impostazione unilaterale della disciplina del pubblico impiego²¹.

La riforma del lavoro pubblico avviata all'inizio degli anni Novanta da Sabino Cassese Ministro della funzione pubblica nel Governo Ciampi riprese in molti punti le proposte contenute nel Rapporto Giannini. In questa stagione si è avvertita però maggiormente l'influenza delle dottrine del *New Public Management* che erano state già adottate dai Paesi anglosassoni e che, per effetto della circolazione globale delle idee agevolata dall'azione di organismi internazionali come l'OCSE, cominciavano a filtrare anche in Italia. Nel contesto italiano, come del resto anche negli altri Paesi del Sud Europa che si ispiravano al modello napoleonico, l'attuazione dei principi della nuova cultura manageriale comportava peraltro un notevole dispendio di risorse legali per la necessità di introdurre dense catene di atti normativi²².

Nel Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni del 1993 la diagnosi dei problemi del pubblico impiego poneva in risalto aspetti critici quali: la meridionalizzazione e il centralismo del pubblico impiego; l'unitarietà della disciplina che non consentiva una effettiva distinzione tra tecnici e burocrati; il progressivo aumento dei dipendenti pubblici intervallato da periodici blocchi del *turn over*; il ricorso diffuso alla precarizzazione del rapporto di lavoro che conduceva poi nel tempo a stabilizzazioni che si risolvevano in assunzioni senza concorso; la macchinosa articolazione del personale in qualifiche e livelli. Si metteva in rilievo, inoltre, che le politiche di reclutamento erano volte più a risolvere crisi occupazionali che ad approvvigionare le amministrazioni delle risorse umane necessarie a svolgere le diverse funzioni. Si riscontrava la cattiva distribuzione sul territorio dei dipendenti pubblici per l'esigenza

²¹ M. RUSCIANO, T. TREU, *La legge quadro sul pubblico impiego*, Padova, Cedam, 1985.

²² E. ONGARO, *Public Management Reform and Modernization: Trajectories of Administrative Change in Italy, France, Greece and Portugal*, Cheltenham, Edward Elgar, 2009; W. KICKERT, *Distinctiveness of Administrative Reform in Greece, Italy, Portugal and Spain. Common Characteristics of Context, Administrations and Reforms*, in *Public Administration*, 89, 2011, p. 801 ss.

dei lavoratori meridionali assunti al settentrione di avvicinarsi a casa. Si registrava la forte carenza di strumenti per aumentare la produttività del lavoro²³.

Per affrontare questi problemi, la Commissione per la politica del personale nel settore pubblico presieduta da Bruno Dente nel 1994 avanzò una serie di raccomandazioni: a) definire maggiormente le missioni delle pubbliche amministrazioni passando da una concezione dell'attività burocratica come svolgimento di procedimenti amministrativi ad una che individui i differenti soggetti organizzativi come realizzatori di processi di servizio a cui deve essere collegata la gestione delle risorse umane; b) orientare le missioni della pubblica amministrazione verso la *service idea* identificando chiaramente il sistema di offerta dei servizi e individuando univoche responsabilità di gestione; c) ridefinire la politica del personale sulla base delle missioni introducendo *budget* globali di spesa, una programmazione delle assunzioni del personale volta ad anticipare i cambiamenti esterni, una più flessibile organizzazione del lavoro superando la rigida definizione dei ruoli e riducendo i livelli gerarchici; d) introdurre ordinamenti differenziati per professionisti e dirigenza; e) professionalizzare il reclutamento e la formazione del personale inserendo forme di valutazione delle motivazioni dei candidati e test psico-attitudinali; e) prevedere forme di valutazione delle prestazioni a cui ancorare i passaggi di carriera; f) rendere la retribuzione svincolata dai passaggi di carriera introducendo forme di flessibilità legate ai ruoli svolti e alla produttività del lavoro; g) rivedere le relazioni sindacali superando la concertazione, riducendo la frammentazione della rappresentanza e i livelli di contrattazione²⁴.

Sul piano normativo, queste proposte di riforma contribuirono all'introduzione di novità significative nella disciplina del lavoro pubblico. Il ruolo della dirigenza pubblica venne rafforzato nell'ambito di un nuovo modello ispirato alla distinzione della sfera della politica da quella dell'amministrazione. Le modalità di definizione delle dotazioni organi-

²³ PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI - DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni*, Roma, IPZS, 1993.

²⁴ DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *La riforma della pubblica amministrazione, Vol. II Il nuovo rapporto di lavoro del personale nelle amministrazioni pubbliche*, Roma, IPZS, 1994.

che vennero riviste prevedendo l'adozione della analisi dei carichi di lavoro e di un sistema di valutazione del personale. Infine, venne dato avvio alla contrattualizzazione del pubblico impiego in piena coerenza con le relazioni consensuali tra Governi e forze sindacali che nel 1993 erano state intrecciate per supplire alla carenza di una base sociale di consenso per le riforme in un contesto caratterizzato dall'improvviso crollo dei partiti storici.

Nella seconda metà degli anni Novanta l'agenda delle riforme del pubblico impiego promossa dal Ministro della funzione pubblica Franco Bassanini nelle sue linee generali si è mantenuta nel solco delle riforme di Giannini e Cassese, seppur con accenti diversi²⁵. È stato rafforzato il controllo politico sulla dirigenza pubblica con una parziale precarizzazione degli incarichi mentre è stato esteso l'ambito della contrattazione relativamente alla disciplina del personale pubblico, segnando così il passaggio alla c.d. "seconda privatizzazione"²⁶. Inoltre, sulle ali dell'avvento di Internet è stata posta maggiore enfasi sulla promozione della trasformazione digitale che è stata però declinata relativamente all'incremento della diffusione delle infrastrutture tecnologiche nel settore pubblico con scarse ricadute sui processi e quindi sull'organizzazione del lavoro pubblico. È tuttavia da segnalare che in questa fase, in anticipo anche rispetto al settore privato, sono state adottate le prime disposizioni in materia di lavoro da remoto. Infine, con l'adozione del d.lgs. n. 286/1999 si è cercato di rendere più efficaci i sistemi di valutazione introdotti dal d.lgs. n. 29/1993 attraverso una maggiore articolazione funzionale dei controlli interni abbinata ad una riforma degli uffici di diretta collaborazione, i quali, dall'essere tradizionalmente il centro effettivo di direzione delle burocrazie e il punto di raccordo tra queste e la politica, avrebbero dovuto trasformarsi in snelle unità organizzative che fissano gli obiettivi e valutano i risultati²⁷.

²⁵ A. ZUCARO, *L'attuazione della riforma del pubblico impiego*, Milano, Ipsa, 2000.

²⁶ M. D'ANTONA, *Lavoro pubblico e diritto del lavoro: la seconda privatizzazione del pubblico impiego nelle Leggi Bassanini*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1, 1998, p. 35 ss.

²⁷ G. MELIS, A. NATALINI, *Nascita, ascesa (e declino?) dei gabinetti ministeriali. 1861-2018*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3, 2020, p. 639 ss.

Al termine di questo periodo ha visto la luce il d.lgs. 165/2001 il quale traeva origine dalla delega contenuta nella prima legge di semplificazione (l. n. 50/1999) poi reiterata nella seconda legge di semplificazione (l. n. 340/2000). Già nella fase di gestazione di questo provvedimento molti degli impulsi che avevano animato negli anni Novanta il processo di riforma avevano perso vigore²⁸. La maggioranza di centro-sinistra nel periodo finale della XIII legislatura, dopo aver conseguito l'obiettivo primario della entrata nell'euro, aveva infatti perso coesione, propulsione riformista e consensi nel Paese.

Nel complesso, il provvedimento ha rappresentato una rinuncia a operare una radicale potatura e riconduzione a unità delle norme sparse sul pubblico impiego e ha rappresentato una mera ricognizione delle disposizioni introdotte nell'ambito delle due precedenti privatizzazioni. Esso inoltre ha un contenuto promiscuo in quanto a fianco delle disposizioni sul lavoro pubblico (distinzione tra personale contrattualizzato e non contrattualizzato, gestione risorse umane, partecipazione sindacale, disciplina della dirigenza pubblica e del personale, lavoro flessibile, contratti collettivi e nazionali e integrativi, poteri disciplinari e regime delle incompatibilità, codice di comportamento e mobilità) ne contiene anche altre rilevanti in tema di organizzazione (separazione tra politica e amministrazione, organizzazione degli uffici, dotazioni organiche, gestione risorse umane e funzioni degli Uffici per le relazioni con il pubblico).

4. *Il lavoro pubblico dopo l'introduzione del d.lgs. n. 165/2001*

L'agenda dei Governi di centrodestra della XIV legislatura non ha accordato un elevato livello di salienza ai temi della riforma amministrativa. In questo periodo sono stati due gli sviluppi degni di nota. Il primo ha interessato la dirigenza pubblica che è stata oggetto di provvedimenti che hanno ampliato il perimetro dello *spoils system* nonché sostanzialmente rimosso ogni collegamento tra valutazione della *performance* e

²⁸ V. TALAMO, *Il d.lgs. n.165 del 2001 fra tradizione e discontinuità: guida ad un testo unico "meramente compilativo"*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, suppl. n. 2, 2001, p. 9 ss.; L. ZOPPOLI, *Alla ricerca della razionalità sistematica della riforma del pubblico impiego. Considerazioni su "un testo unico che non c'è"*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, suppl. n. 2, 2001, p. 107 ss.

conferimento degli incarichi dirigenziali²⁹. Il secondo ha riguardato la dinamica accelerata delle retribuzioni del pubblico impiego, contrapposta al rallentamento delle retribuzioni private, determinata da rinnovi contrattuali lasciati alle trattative tra Governi di turno e organizzazioni sindacali che hanno finito per aggirare il filtro tecnico dell'ARAN.

L'asimmetria pubblico-privato nella dinamica delle retribuzioni ha contribuito ad accentuare il *deficit* di legittimazione delle pubbliche amministrazioni presso l'opinione pubblica già molto insoddisfatta dei servizi pubblici ricevuti. Questa situazione di contesto è stata sfruttata dal Ministro della pubblica amministrazione Renato Brunetta durante il Governo Berlusconi IV per avanzare proposte di riforma che hanno segnato una discontinuità rispetto a quelle introdotte da Giannini e poi riviste e integrate da Cassese e Bassanini³⁰. L'enfasi in questa fase è stata focalizzata sul recupero della produttività del lavoro pubblico da realizzarsi attraverso un inasprimento della lotta all'assenteismo e la introduzione di un sistema che avrebbe dovuto spingere un incremento delle *performance* del lavoro pubblico attraverso la introduzione di Organismi Indipendenti della Valutazione in ogni pubblica amministrazione e della Commissione indipendente la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche con funzione di vigilanza, nonché mediante la fissazione per legge di una quota delle retribuzioni dei dipendenti e dei dirigenti agganciata ai risultati conseguiti che avrebbe dovuto essere necessariamente attribuita in misura differenziata. Inoltre, è stata impressa una inversione di rotta al percorso avviato negli anni Novanta riaffermando il ruolo della legge rispetto al contratto al fine di ingabbiare con le norme le amministrazioni per costringerle ad essere maggiormente efficienti³¹. Questa sovversione delle riforme precedenti è

²⁹ S. BATTINI, *Il principio di separazione fra politica e amministrazione: Un bilancio*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1, 2012, p. 39 ss.

³⁰ S. BATTINI, *Il lavoro pubblico dopo la "riforma Brunetta": una prima valutazione*, in R. PEREZ (a cura di), *Il "Piano Brunetta" e la riforma della pubblica amministrazione*, Rimini, Maggioli, 2010, p. 21 ss.

³¹ S. CASSESE, *Dall'impiego pubblico al lavoro con le pubbliche amministrazioni: la grande illusione?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 3, 2013, p. 313 ss.; B.G. MATTARELLA, *Il lavoro pubblico*, in B.G. MATTARELLA, E. D'ALTERIO (a cura di), *La riforma della pubblica amministrazione. Commento alla legge 124/2015 (Madia) e ai decreti attuativi*, Milano, Edizioni Il Sole 24

avvenuta nel più ampio contesto del passaggio da uno stile di Governo consensuale a uno di carattere impositivo in cui i contenuti delle riforme non sono stati negoziati con i sindacati le cui basi di potere sono state indebolite dall'austerità conseguente alla crisi dell'Eurozona che ha posto in contraddizione le pretese dei dipendenti pubblici con gli obiettivi di consolidamento fiscale e ha portato il Governo Berlusconi IV ad adottare un blocco della contrattazione collettiva e del *turn over* successivamente protrattosi fino al 2018.

Nel metodo anche l'azione del Governo Renzi è stata caratterizzata in una prima fase dalla disintermediazione del processo decisionale³². Da una parte, l'iniziativa del Ministro per la pubblica amministrazione Marianna Madia ha continuato a percorrere la crociata del Ministro Brunetta contro l'assenteismo nel pubblico impiego. Dall'altra parte, gran parte della agenda delle riforme si poneva nel solco segnato dalla stagione riformatrice degli anni Novanta³³. Hanno infatti trovato spazio in questa fase politica interventi innovativi su temi specifiche (dirigenza, reclutamento, contrattazione, valutazione della *performance*) accompagnati da un ambizioso progetto di codificazione delle disposizioni sul lavoro pubblico. L'attenzione si è inizialmente concentrata in particolare sul ricambio generazionale limitando il trattenimento in servizio e il conferimento di incarichi a dipendenti in pensione per creare spazi utili a immettere giovani nei ranghi delle amministrazioni pubbliche³⁴. In seguito, il d.lgs. n. 75/2017 ha mirato a introdurre un sistema più centralizzato e più razionale di programmazione delle assunzioni e reclutamento. Con riguardo alla disciplina della *performance*, il presidio del sistema di valutazione delle *performance* è stato trasferito dall'Autorità

Ore, 2017, p. 319 ss.; L. ZOPPOLI, *Bentornata realtà: il lavoro pubblico dopo la fase onirica*, in *Jus*, 2, 2013, p. 259 ss.

³² F. DI MASCO, P. FELTRIN, A. NATALINI, *I sindacati del settore pubblico e la riforma Madia della pubblica amministrazione*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2, 2019, p. 213 ss.

³³ B.G. MATTARELLA, *Burocrazia e riforme. L'innovazione nella pubblica amministrazione*, Bologna, Il Mulino, 2017; L. ZOPPOLI, *La Riforma Madia del lavoro pubblico*, in *Il libro dell'anno del diritto*, Roma, 2018; B. CARUSO, *Le riforme e il lavoro pubblico: la legge Madia e oltre. Miti, retoriche, nostalgie e realtà dell'“eterno ritorno” allo statuto speciale del lavoro pubblico*, in B. CARUSO (a cura di), *La quarta riforma del lavoro pubblico ed oltre*, Napoli, Editoriale scientifica, 2019.

³⁴ S. BATTINI, *La riforma della pubblica amministrazione: le norme sul personale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 5, 2015, p. 645 ss.

nazionale anticorruzione (che lo aveva ereditato a partire dal 2012 dalla Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità) al Dipartimento della funzione pubblica, istituendo un Albo degli Organismi Indipendenti della Valutazione - OIV e introducendo nuove forme di partecipazione diretta dei cittadini. Infine, è stato predisposto un decreto legislativo di riforma della dirigenza pubblica nel tentativo di trovare una difficile mediazione tra l'esigenza di mantenere un saldo controllo della politica sulla distribuzione degli incarichi di vertice con quello di aumentare complessivamente le garanzie a presidio del merito e dell'imparzialità dell'azione amministrativa. Successivamente, il Governo Renzi ha cercato di riguadagnare il consenso dei dipendenti pubblici in vista del referendum costituzionale siglando una intesa con i sindacati per il rilancio della contrattazione collettiva che non è valso a evitare la sconfitta nella consultazione del dicembre 2016. In parallelo, la riforma Madia ha subito una brusca battuta d'arresto a seguito della sentenza n. 251/2016 della Corte costituzionale che ha dichiarato illegittime alcune disposizioni della l. n. 124/2015. A giudizio della Consulta, l'adozione di alcuni dei decreti legislativi previo parere della Conferenza Stato-Regioni (o unificata, a seconda della materia su cui incidevano le norme di delega) si poneva infatti in contrasto con il principio di leale collaborazione. La sconfitta referendaria di Renzi e la decisione della Corte costituzionale hanno indotto il Governo Gentiloni ad abbandonare il proposito di adottare un nuovo codice del lavoro pubblico e di rivedere la disciplina della dirigenza pubblica. Inoltre, alla disintermediazione, praticata per larghi tratti dal Governo Renzi, ha fatto seguito il pieno ripristino della concertazione con i sindacati del pubblico impiego che ha contrassegnato il processo di adozione dei d.lgs. n. 74 e 75 di attuazione della legge Madia e il riavvio della contrattazione collettiva³⁵.

5. Un bilancio degli esiti della traiettoria di riforma

Dopo circa tre decenni di intensa attività normativa il lavoro pubblico in Italia continua a distinguersi tra i Paesi avanzati per l'assenza di una *élite* burocratica al vertice dello Stato a dispetto della particolare

³⁵ P. MASTROGIUSEPPE, V. TALAMO, *Contrattazione collettiva nel lavoro pubblico e concertazione sociale. Stato dell'arte e prospettive*, in *Sinapsi*, 1, 2020, p. 55 ss.

attenzione riservata dalle riforme alla dirigenza pubblica³⁶. Quest'ultima avrebbe dovuto fungere da architrave su cui far poggiare il circuito della valutazione della *performance* finalizzato a far recuperare produttività al lavoro pubblico. Il progressivo ampliamento della precarizzazione degli incarichi dirigenziali ha finito per accentuare la distanza tra la retorica del cambiamento e la realtà del sistema amministrativo in cui si è riprodotto sotto mutate forme lo scambio sicurezza-potere tra élites politiche e amministrative³⁷. Il mondo della dirigenza pubblica non è più cristallizzato ma la distribuzione di incarichi dirigenziali a tempo determinato non ha fatto venir meno la stabilità del rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni³⁸. Attraverso le nuove forme della subalternità della dirigenza pubblica rispetto ai vertici politici e ai loro uffici di diretta collaborazione la neutralità dell'alta burocrazia è stata così ceduta in cambio della sicurezza del posto abbinata a ragguardevoli incrementi retributivi.

Un altro elemento che ha contribuito a svuotare le riforme amministrative del lavoro pubblico è la chiara tendenza alla de-specializzazione in un contesto che sconta la debolezza dei corpi tecnici³⁹. Ciò ha reso il pubblico impiego non attraente per i saperi specialistici, come evidenziato dalle ridotte percentuali di dipendenti pubblici in possesso di una formazione in discipline come la ingegneria, l'architettura o la geologia o di una cultura digitale avanzata. Da un lato, ciò ha accentuato la distanza tra sistema amministrativo e società, così contribuendo al *deficit* di legittimazione da cui hanno tratto linfa gli interventi lanciati dalle formazioni populiste al Governo. Dall'altro lato, ha reso poco credibile ogni ipotesi di trasformazione del sistema amministrativo come macchina a supporto dello Stato promotore dell'innovazione⁴⁰.

³⁶ S. CASSESE, A. MARI, *L'oscuro ruolo dell'alta dirigenza italiana*, in *Politica del diritto*, 1, 2001, p. 3 ss.

³⁷ F. DI MASCIO, *Partiti e Stato in Italia: Le nomine pubbliche tra clientelismo e spoils system*, Bologna, Il Mulino, 2012.

³⁸ S. CASSESE, *L'alta dirigenza italiana: Un mondo cristallizzato*, in *Politica del diritto*, 1, 1998, p. 155 ss.

³⁹ L. FIORENTINO, *I corpi tecnici nelle amministrazioni: problemi attuali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, 2013, p. 479 ss.

⁴⁰ M. MAZZUCATO, *Lo Stato innovatore*, Roma-Bari, Laterza, 2018.

Poco credibili e privi di esiti soddisfacenti appaiono anche gli sforzi dedicati alla promozione della trasformazione digitale in seno al settore pubblico. Il Governo Renzi, inserendosi nella scia della rotta tracciata da alcuni Paesi avanzati, ha introdotto il *Team* per la trasformazione digitale guidato dal Commissario straordinario Diego Piacentini che in seguito è stato stabilizzato con la istituzione del Dipartimento per trasformazione digitale⁴¹. Non è risultato però sufficiente affidare la *leadership* del processo di digitalizzazione ad un *manager* di successo dal settore privato per superare lo storico ritardo di politiche di digitalizzazione inficiate dalla frammentazione della *governance* che si è tradotta nell'introduzione di nuove tecnologie all'interno di un vecchio disegno organizzativo in cui operano dipendenti in larga misura privi di competenze digitali⁴². Emblematico al riguardo è stato lo scarso impatto della legge n. 81/2017 che ha introdotto nel settore pubblico le forme del lavoro agile. Alla marginalità del lavoro da remoto prima della pandemia è corrisposta nel 2020 la sostanziale invarianza dei contenuti delle prestazioni burocratiche in occasione della transizione coatta a forme di lavoro a distanza a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza: la maggior parte dei dipendenti pubblici ha continuato a svolgere da casa lo stesso lavoro normalmente svolto in presenza, replicando le stesse logiche di continuità e di esecuzione di compiti senza garantire gli attesi incrementi di produttività. In estrema sintesi il susseguirsi dei tentativi di riforma del lavoro pubblico degli ultimi decenni ha prodotto una stratificazione di interventi circoscritti che si sono sovrapposti tra loro in assenza di una visione di insieme dei problemi del lavoro pubblico. In gran parte questi episodici e reiterati tentativi di cambiamento operati dai riformatori hanno avuto una modesta attuazione: gli interventi introdotti in materia di dirigenza pubblica, contrattazione collettiva, valutazione della *performance*, sistemi di reclutamento, analisi dei fabbisogni assunzionali e formativi sono ancora oggi in gran parte meri simulacri che non hanno prodotto gli effetti innovativi sperati.

⁴¹ I. MERGEL, *Digital service teams in government*, in *Government Information Quarterly*, 4, 2019, p. 101389 ss.

⁴² E. CARLONI, *Algoritmi su carta: Politiche di digitalizzazione e trasformazione digitale delle amministrazioni*, in *Diritto Pubblico*, 2, 2019, p. 363 ss.

6. *Un metodo per il cambiamento*

Quale lezione dobbiamo trarre dall'analisi dell'esperienza ormai ventennale di attuazione del d.lgs. n. 165/2001? Dobbiamo ritenere che le istanze di sistematizzazione, semplificazione e stabilizzazione della disciplina del pubblico impiego che avrebbero dovuto essere alla base di quel provvedimento siano ancora vive e che quindi occorra perseverare su questa strada? Occorre quindi promuovere una nuova codificazione nonostante anche l'esperienza della delega contenuta nella l. n. 124/2014 abbia mostrato tutti i problemi che si incontrano inoltrandosi ancora una volta su questa strada?

Se guardiamo al complesso della disciplina del lavoro pubblico la risposta non può che essere positiva. Come già rilevato, l'affastellarsi di emendamenti al d.lgs. n. 165/2001 e il continuo fiorire di disposizioni relegate nei commi delle leggi di bilancio rende complicata e ambigua la stessa conoscibilità delle norme in vigore. Per dare una risposta a questi interrogativi, non ci si può però limitare a evidenziare che la riforma sarebbe necessaria. Occorre ragionare su quanto essa sia fattibile in un contesto politico, sociale ed economico segnato dalla crisi pandemica e quali effetti è prevedibile essa produca.

In questa prospettiva si può ritenere che la attuale necessità di contrastare la diffusione del Coronavirus e di far ripartire il Paese sia una leva su cui fare forza per riformare finalmente il lavoro pubblico⁴³. Le intemperie che ha dovuto attraversare la nostra sanità pubblica e i problemi creati dalla burocrazia nella realizzazione dei molti interventi di sostegno alle famiglie e alle imprese hanno reso palese agli occhi dell'opinione pubblica che la logica dei tagli lineari ai costi per il pubblico impiego senza riforme produce un risparmio di spesa pubblica ma inficia la qualità del servizio pubblico. Per questa ragione, la richiesta di modernizzare la burocrazia che viene dalla società civile e dall'economia in effetti non è mai stata forte come in questo momento. Inoltre, il livello europeo a cui dobbiamo fare riferimento per disporre dei fondi necessari al rilancio della economia esercita in questa fase una maggiore pressione per operare una seria riforma amministrativa. È vero che già da anni le

⁴³ G. D'ALESSIO, *Il reclutamento e la formazione del personale delle pubbliche amministrazioni*, in *Astrid Rassegna*, 5, 2001.

raccomandazioni specifiche che venivano da Bruxelles nell'ambito della procedura del Semestre europeo ci spingevano in questa direzione con scarso esito⁴⁴. In questa nuova fase, però, la Commissione europea può contare su condizionalità economiche che le consentono di essere molto più incisiva nella definizione dei Piani nazionali di riforma.

A nostro giudizio, le nuove condizioni di contesto non devono però indurre a lanciare l'ennesima tornata di riforme del pubblico impiego. Di seguito proviamo ad indicare le ragioni che suggeriscono di non percorrere almeno nel breve termine questa strada già battuta più volte nel corso degli ultimi decenni.

La prima ragione è legata alla necessità di dare una risposta celere ai bisogni del Paese generati dalla pandemia mentre la riforma del pubblico impiego ha per sua natura tempi di gestazione lunghi. Non è un intervento che si può realizzare per decreto legge ma richiede l'adozione di leggi delega e decreti legislativi che necessitano di essere concertati tra le composite forze politiche che formano la attuale coalizione di maggioranza, con i diversi livelli di governo e con le categorie economiche e sociali. Le esperienze passate insegnano che ci vogliono anni per portare a compimento questo percorso a ostacoli mentre la crisi che stiamo attraversando richiede risposte molto più rapide.

La seconda ragione concerne la configurazione particolarmente composta della maggioranza che sostiene l'attuale Governo Draghi, la quale determina un elevato rischio che le finalità di una eventuale riforma siano ambigue e contraddittorie. L'esigenza di mediare tra i fautori del contenimento della spesa per il lavoro pubblico e quelli che predicano la necessità di aumentare la capacità amministrativa del Paese, tra coloro che spingono per un rafforzamento del controllo politico della burocrazia e quelli che invece chiedono che sia dilatata la sua discrezionalità e si dia spazio al merito più che alla fiduciarità degli incarichi dirigenziali, tra i partigiani di un recupero della centralità dello Stato nel governo complessivo del pubblico impiego e quelli che invece sostengono le ragioni di un decentramento che lasci spazio all'autonomia di enti pubblici, autorità

⁴⁴ F. DI MASCIÒ, *Semestre europeo e riforme amministrative in Italia*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2, 2020, p. 227 ss.

indipendenti ed enti territoriali rischia di rendere impossibile l'adozione di scelte chiare che diano coerenza al progetto di cambiamento.

La terza ragione è che il Governo Draghi per poter guidare la ripartenza del Paese ha bisogno di un forte consenso che, almeno in una prima fase, si è cercato di conseguire con un ritorno alla concertazione con le forze sindacali basata sulle promesse di un rinnovo dei contratti, di nuove assunzioni e di una ipotesi di scivolo pensionistico non bilanciate dalla richiesta di alcun impegno volto a rilanciare la produttività del settore pubblico. Una seria riforma amministrativa non potrebbe assecondare questa strategia e sarebbe destinata a provocare diffidenze, timori e probabili conflitti. Questo potrebbe rallentare o comunque ostacolare la realizzazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza erodendone la base di consenso.

La quarta ragione è che, nonostante il reiterarsi dei tentativi di riforma nel corso degli anni e la proliferazione di proposte innovative sottoposte all'attenzione del dibattito pubblico, non disponiamo al momento di una dettagliata diagnosi dei problemi del lavoro pubblico. È vero che rispetto al passato disponiamo di una maggiore messe di dati, ma purtroppo questo patrimonio informativo non rappresenta ancora un vero sistema conoscitivo che sostenga la progettazione, il monitoraggio e la valutazione di un progetto di riforma. Questi dati sono infatti raccolti e resi disponibili da diversi soggetti (Ragioneria generale dello Stato, Dipartimento della funzione pubblica, ARAN e ISTAT ma anche dalle singole amministrazioni pubbliche) seguendo criteri diversi che rendono molto complesso operare analisi comparative approfondite. Inoltre, molto spesso questi dati non sono aggiornati o sono di scarsa qualità a fronte del permanere di evidenti vuoti informativi (ad esempio in materia di analisi delle competenze e di formazione). Infine, solo l'ARAN e in parte la Ragioneria generale dello Stato si sono finora impegnate nell'elaborazione delle informazioni disponibili per cui siamo privi di una diagnosi empiricamente fondata dei molti e diversi problemi che affliggono un mondo vasto e altamente differenziato al suo interno come quello del pubblico impiego. Ma somministrare terapie senza avere un chiaro e fondato quadro clinico del caso da curare non è mai una buona idea: abbiamo appreso dal passato che, se si prescinde da una analisi delle capacità delle singole amministrazioni di utilizzare in modo proficuo questi

strumenti gestionali e se non si avviano preventivamente azioni specifiche per far crescere dove necessario questa capacità, prescrivere normativamente soluzioni apparentemente innovative (come la rilevazione dei carichi di lavoro o l'analisi dei fabbisogni assunzionali) produce solo nuova burocrazia senza migliorare la funzionalità del settore pubblico. Per queste ragioni non è questo il momento di avviare una nuova riforma del lavoro pubblico. Ciò però non implica che la finestra di opportunità generata dalla necessità di far ripartire il Paese non debba essere colta. Gli sforzi devono però essere mirati nell'immediato a creare le condizioni per una effettiva realizzabilità del Piano nazionale di ripresa e resilienza nei tempi ristretti previsti dal livello europeo. In questo occorre scongiurare il rischio che la improvvisa disponibilità finanziaria porti ad effettuare assunzioni di massa non conseguenti a processi di riallocazione delle funzioni e alla ridefinizione dei disegni organizzativi che sono resi necessari dalla digitalizzazione.

Gli interventi previsti nel Piano nazionale di ripresa e resilienza devono invece essere attribuiti alla responsabilità di amministrazioni di cui sia stata previamente accertata la capacità effettiva di svolgere queste funzioni e, nel caso in cui vi siano delle carenze, queste devono essere previamente colmate con misure di acquisizione mirata e tempestiva delle competenze che mancano. L'attribuzione degli incarichi ai dirigenti deve avvenire sulla base di una valutazione delle loro esperienze e competenze e la loro *performance* deve essere misurata sulla base di un monitoraggio e di una valutazione periodica dei risultati conseguiti in relazione al rispetto delle scadenze fissate dai programmi di realizzazione degli interventi del Piano.

In questo modo gli interventi del Piano possono diventare preziosi laboratori del cambiamento in cui sperimentare un nuovo modo di fare le riforme meno attento a recepire le idee globali e più orientato a trarre dall'analisi delle buone pratiche in ambito domestico le lezioni essenziali per progettare iniziative più ambiziose di modernizzazione rivolte anche ai contesti meno predisposti all'innovazione⁴⁵. Poggiando sulla valorizzazione delle esperienze di innovazione realizzate nel Piano nazionale

⁴⁵ F. DI MASCIÒ, A. NATALINI, *Oltre il New Public Management: Le riforme amministrative tra meccanismi e contesti*, Roma, Carocci, 2018.

di ripresa e resilienza (e sperabilmente anche nell'utilizzo degli altri fondi europei), infatti, si può puntare nel medio termine a una riforma di sistema basata su un'agenda che muova da assunti diversi da quelli del passato in un contesto profondamente modificato dalle opportunità offerte dalla digitalizzazione.

Il primo assunto è che la modernizzazione del lavoro pubblico deve porsi come scopo quello di costruire la capacità di svolgere funzioni che per essere funzionali a realizzare una innovazione tecnologica dovranno essere diverse dal passato. L'individuazione di queste funzioni e la loro attribuzione a specifiche organizzazioni è il presupposto per poter poi passare a determinare con quale e quanta dotazione di personale esse possano essere svolte. In questo occorre fare i conti con l'ipocrisia di ritenere gli apparati pubblici a prescindere qualificati a svolgere ogni tipo di funzione indipendentemente dalle risorse di cui dispongono e dai modelli organizzativi che adottano. Come nel Piano nazionale di ripresa e resilienza così in tutto il sistema amministrativo, le funzioni devono essere attribuite ad uffici che abbiano le capacità di realizzare la specifica missione ad esse attribuite o che si ritiene possano essere dotate di queste capacità con interventi mirati delle risorse necessarie a colmare eventuali carenze. In altri termini, una riforma del lavoro pubblico non deve essere concepita come un insieme di nuove norme misurate solo sul grado di consensi generati nel Paese, sulla loro attitudine a non suscitare malcontenti negli amministratori pubblici e di apparire innovative o intimamente coerenti agli esperti di settore, ma anche (e forse soprattutto) sul grado di miglioramento effettivo che producono sulle prestazioni di servizio del settore pubblico. Per far questo si deve ripartire dalle scelte sulla individuazione e l'allocazione delle funzioni: come insegnava Giannini la provvista di personale per svolgerle non può che seguire e non può essere la sua premessa.

Il secondo assunto è che la riforma del lavoro pubblico deve essere tutt'uno con la trasformazione digitale. Questa infatti non può essere ridotta a una serie di interventi volti ad automatizzare alcune specifiche funzioni amministrative o a rendere interoperabili le banche dati o a rendere telematiche le interazioni con i cittadini. Questa concezione meramente ancillare e circoscritta dell'innovazione tecnologica nel settore pubblico, la quale colloca il processo di digitalizzazione su un piano diverso da

quello della riforma del lavoro pubblico, è frutto di un approccio strabico che porta ad attribuire la cura dei due ambiti a Ministri diversi, supportati da Dipartimenti ministeriali diversi e che adottano agende di riforma diverse. La trasformazione digitale implica una radicale ri-dislocazione dei poteri all'interno delle amministrazioni pubbliche in quanto essa presuppone sul piano organizzativo una maggiore integrazione e un più forte coordinamento che sono in netto contrasto con la logica frammentata e a canne d'organo che è alla base dell'attuale conformazione degli apparati pubblici. Comporta un ripensamento degli spazi di lavoro e una reingegnerizzazione dei processi che consenta di offrire ai cittadini servizi pubblici ritagliati sulle loro specifiche esigenze così come ormai accade nel mondo dei servizi privati. Impone sul piano della gestione delle risorse umane, da un lato, di poter disporre di nuove competenze digitali per svolgere funzioni direzionali e operative; dall'altro lato, di eliminare un'ampia gamma di figure professionali ormai inutilizzabili come quelle che attualmente provvedono all'acquisizione, alla trasmissione, al trattamento e all'archiviazioni di dati, informazioni e documenti nell'ambito di processi ancora non compiutamente informatizzati.

Il terzo assunto è che non dobbiamo concepire la riforma del lavoro pubblico in vista del ritorno a una presunta "normalità" di medio-lungo periodo che seguirà alla fine dello stato di eccezione determinato dalla pandemia. Il contesto in cui agiscono i pubblici poteri è per sua natura turbolento e le crisi (economiche, finanziarie, politiche, sanitarie, ambientali) non sono un fattore straordinario ma ricorrente. Per cui le amministrazioni devono essere pensate per essere in grado di anticipare e affrontare queste crisi adattandosi di volta in volta a una realtà che si trasforma⁴⁶. Non è più sostenibile l'approccio adottato finora per cui un repertorio di soluzioni di emergenza viene attivato in risposta alle crisi per ovviare alla lentezza dell'amministrazione in tempi normali. Sono le procedure ordinarie a dover essere rese più flessibili per adattarsi alle continue perturbazioni determinate da crisi ricorrenti. Anche sotto questo profilo, l'esperienza della pandemia può portare molti insegnamenti circa il ricorso alle soluzioni digitali non solo per rendere più flessibile

⁴⁶ A. BOIN, M. LODGE, *Designing resilient institutions for transboundary crisis management: A time for public administration*, in *Public Administration*, 2, 2016, p. 289 ss.

l'organizzazione del lavoro ma anche per rafforzare la capacità analitica delle amministrazioni riguardo alla previsione degli scenari di rischio. Il quarto assunto è che una seria riforma del lavoro pubblico richiede una robusta *governance* che la guidi nel tempo e, ancora prima, una complessiva cornice di senso. Per far questo è necessario costruire un sistema conoscitivo integrato e continuamente aggiornato sul personale pubblico che sia fruibile dai cittadini e dalle imprese, che offra un'adeguata base informativa su cui far poggiare i processi di cambiamento, che consenta di operare raffronti nel tempo e tra diverse amministrazioni e settori di intervento pubblico e che alimenti (e sia alimentato da) i processi di gestione delle risorse umane nelle singole amministrazioni pubbliche. Occorre inoltre prevedere l'adozione di un rapporto annuale del Governo al Parlamento sulle condizioni del lavoro pubblico che attraverso un processo trasparente e partecipato offra una diagnosi dei principali problemi e monitori l'attuazione dei progetti di costruzione della capacità amministrativa che devono essere il cuore della riforma. Sulla base delle risultanze di questo rapporto annuale andrebbero adottati e rivisti periodicamente gli indirizzi di riforma amministrativa per rendere riconoscibili ai lavoratori pubblici e anche ai cittadini una visione d'insieme e una tempistica complessiva del processo di cambiamento individuando le responsabilità e fissando scadenze.