

## Bentornata realtà: il pubblico impiego dopo la fase onirica\*

Lorenzo Zoppoli

1. Riflessioni generali intorno a un fallimento annunciato e alla corretta metodologia per tracciare bilanci delle riforme	35
2. La privatizzazione come radicale mutamento di paradigma	38
3. Continuità e discontinuità nella riforma Brunetta	40
4. Eredità discutibili della riforma Brunetta nella cultura giuridica	43
5. Il superamento nelle politiche del diritto e sindacali della riforma Brunetta: bentornata realtà	45
6. I rischi di nuovi sogni irrealizzabili	47
7. Per un sano crepuscolarismo amministrativo (raccolgendo anche le eredità positive della riforma Brunetta)	48
Bibliografia	51

---

\* Originariamente pubblicato come WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 168/2013

## 1. Riflessioni generali intorno a un fallimento annunciato e alla corretta metodologia per tracciare bilanci delle riforme

Questa ennesima riflessione sulle riforme del lavoro pubblico trae origine da una (ri)lettura di uno dei commentari più attenti e puntuali al d.lgs. 150/09, quello curato da Alessandro Garilli e Mario Napoli<sup>106</sup>. Questa volta ho preso le mosse dal saggio di Garilli, efficacemente intitolato “Dove va il pubblico impiego?”. Oggi sono molti a chiederselo, specie dopo un periodo piuttosto lungo di *impasse* in cui inevitabilmente le speranze (o illusioni) alimentate dalla “riforma Brunetta” hanno ceduto il passo ad una diffusa situazione di malcontento, che accomuna tutti i soggetti interessati (cittadini *in primis*, ma anche politici, amministratori, lavoratori e sindacati), sebbene da punti di vista diversi e, talora, diametralmente opposti<sup>107</sup>. Garilli fa una diagnosi del punto in cui è arrivata la privatizzazione del pubblico impiego, una diagnosi articolata e per tanti versi condivisibile, ma da essa si ricava più che altro dove non sta andando il pubblico impiego. Del resto dopo il suo commento ai principi generali della riforma del 2009, scritto ormai un paio d’anni fa, varie cose sono accadute di cui occorre tener conto<sup>108</sup>. Tuttavia mi pare innanzitutto da indicare un primo punto di convergenza con Garilli, laddove si ritiene più dannosa che proficua l’eziologia fannullologica della *maladministration* con la quale Ichino ha aperto la strada alla forse inutile riforma che porta il nome di Brunetta<sup>109</sup>. Concordo abbastanza anche sulle conclusioni di Garilli (e con Bellavista, che è sulla stessa lunghezza d’onda) nella parte in cui si individua il principale colpevole delle delusioni della riforma nel soggetto politico, pur addossando molte responsabilità anche al sindacato: a suo parere infatti i punti di vera sofferenza del sistema vanno rinvenuti in “un eccesso di contrattualizzazione della seconda riforma” e “nell’incapacità di stabilire delle sanzioni per l’organo di indirizzo politico-amministrativo”<sup>110</sup>. In definitiva Garilli ritiene che il pubblico impiego, con opportune correzioni, possa essere ricondotto sulla retta via, dalla quale è stato sostanzialmente sviato dalla riforma Brunetta che, a suo parere, a quasi due anni dalla sua approvazione, era in fondo “ferma ai blocchi di partenza”. E, possiamo oggi aggiungere, lì è rimasta, non senza però provocare alcuni guasti di cui è necessario discutere.

Il panorama delle analisi e dei bilanci della riforma del pubblico impiego si è andato infatti assai arricchendo nell’ultimo anno giungendo a conclusioni articolate e/o drastiche, spesso formulate sulla base di parametri tra loro assai diversi. Può essere utile passare in rassegna alcune di tali analisi. Mi limiterò a sei esempi, equamente tratti dalle due culture giuridiche che hanno contribuito alla riforma degli anni ’90, quella giuspubblicistica e quella giuslavoristica.

<sup>106</sup> Pubblicato nel n. 5 delle *Nuove leggi civili commentate* del 2011.

<sup>107</sup> Basta”. leggere i giornali, ascoltare “la gente”, partecipare a dibattiti pubblici o a corsi di formazione del settore per rendersi conto che, da un lato, i cittadini lamentano servizi sempre più scadenti e, per converso, i dipendenti pubblici stipendi magri, scarse prospettive di carriera e stato di crescente abbandono delle strutture amministrative. I dati poi segnalano che gli aumenti retributivi per i pubblici impiegati derivanti dai contratti nazionali sono ormai bloccati dal 2011 (v. i rapporti sull’andamento delle retribuzioni in [www.aranagenzia.org](http://www.aranagenzia.org)), anche se la dinamica salariale globale ha avuto un andamento più favorevole nel pubblico nel periodo 2000/2007 grazie ad una contrattazione integrativa di generale diffusione (v., anche per ulteriori indicazioni bibliografiche, Talamo 2012, p. 436 ss.). Mai come in questo caso, per dirla con Paolo Sorrentino, probabilmente “hanno tutti ragione

<sup>108</sup> Mi riferisco soprattutto ai tanti provvedimenti legislativi intervenuti (o non intervenuti) tra la fine del 2011 e gli inizi del 2013 (in seguito richiamati) nonché all’evoluzione delle relazioni sindacali anche nel settore privato (dove si sono avuti almeno due importantissimi accordi interconfederali come quello del giugno/settembre 2011 e del novembre 2012).

<sup>109</sup> V. Ichino 2006.

<sup>110</sup> V. Garilli 2011, p. 1083.

Partiamo da un saggio di ampio respiro comparso poco più di un anno fa, scritto da Carlo D'Orta, uno dei protagonisti di alcune importanti fasi della riforma del lavoro pubblico (ma non dell'ultima). Egli dice che la riforma è "fallita, pesantemente fallita" nel suo obiettivo di introdurre nelle amministrazioni la privatizzazione intesa come "regole e metodi manageriali"<sup>111</sup> e giunge a questa conclusione segnalando specificamente la necessità di tener conto, più che dell'estensione della contrattazione collettiva, "in concreto del contenuto della disciplina" legislativa<sup>112</sup>. Nel saggio si può leggere un'analisi approfondita (e per molti versi condivisibile) dei limiti della recente legislazione (e contrattazione), condotta peraltro con il consueto rigore ma anche con particolare puntiglio esegetico. Riguardando però il ragionamento nelle sue linee essenziali, appare evidente che, da un lato, D'Orta parla soprattutto della "fase Brunetta" e, dall'altro lato, che utilizza essenzialmente un parametro di valutazione che è di tipo non giuridico, ma sostanziale/gestionale<sup>113</sup>. Non si può valutare a mio parere l'efficacia di una trasformazione di regime giuridico con riferimento a tali parametri. I contenuti di una normativa, qualunque essa sia, rispecchiano sempre convenienze e culture storicamente determinate; immergersi nella loro interpretazione – se può essere utile e anzi indispensabile in un approccio di tipo giudiziario – non conduce però lontano nelle ricostruzioni di tipo sistematico. La distinzione pubblico/privato invece attiene ad altro e cioè alla strumentazione giuridica negoziale/paritaria o autoritativo/provvedimentale. Quel che occorre fare costantemente è un controllo di coerenza interna agli istituti giuridici su cui è incentrato l'assetto normativo, che poi può essere più o meno efficace per raggiungere l'obiettivo desiderato. Il regime giuridico attiene essenzialmente ai mezzi non ai fini dell'azione delle pubbliche amministrazioni.

Di recente<sup>114</sup> pure Sabino Cassese ha riproposto una tagliente diagnosi della riforma del pubblico impiego sostanzialmente rilevandone il fallimento e chiedendosi se il fallimento fosse inevitabile o se sia dovuto al fatto che le trasformazioni sono state realizzate in modo artatamente blando, sì da determinare il fallimento stesso (anche se per vero non si può tralasciare di dire che la fase più "blanda" della riforma è stata la prima, in parte completata mentre proprio Sabino Cassese rivestiva da par suo il ruolo di Ministro della Funzione pubblica). In particolare Cassese insiste nel rilevare come il principale difetto stia nel manico: la politica. E segnala la problematicità dello snodo politica/dirigenza, specie come asservimento della seconda alla prima. Quest'ultimo punto è assai delicato e, forse, la stessa Corte Costituzionale, di cui come è noto Cassese è autorevole membro, ha molto contribuito a delineare uno *spoils system* che, in fin dei conti, sul piano normativo qualche tutela in più la riconosce alla dirigenza pubblica<sup>115</sup>. Comunque, a parte questo

<sup>111</sup> D'Orta 2011, p. 393.

<sup>112</sup> V. D'Orta 2011, p. 465.

<sup>113</sup> V. ancora D'Orta 2011, p. 465.

<sup>114</sup> Il saggio potrà essere letto nel volume, in corso di pubblicazione, "Il contributo di Mario Rusciano all'evoluzione teorica del Diritto del lavoro".

<sup>115</sup> La giurisprudenza sullo *spoils system* si presenta oramai particolarmente cospicua. Tra le principali sentenze della Consulta maturate in questi anni si ricordano Corte Cost. 28 gennaio 2006 n. 233, Corte Cost. 23 marzo 2007 n. 103, Corte Cost. 23 marzo 2007 n. 104, Corte Cost. 24 ottobre 2008, n. 351, Corte Cost. 5 febbraio 2010 n. 34, Corte Cost. 22 luglio 2011, n. 228, Corte Cost. 11 aprile 2011 n. 124. Su questa giurisprudenza v., per tutti, Zoppoli A 2012. Un discorso a parte meriterebbe la legislazione regionale in materia, su cui, da ultimo, D'Alessio 2012b.

aspetto, sul quale occorrerà tornare, mi pare che anche Cassese, nell'insistere sul bilancio fallimentare della riforma, incorra nell'errore di Carlo D'Orta, sovrapponendo troppo facilmente la modifica degli strumenti giuridici con i mancati interventi sui risultati dell'azione amministrativa.

Altri<sup>116</sup> puntano da tempo l'indice sulla contrattazione collettiva, ritenuta la principale responsabile di una considerazione regressiva dell'interesse pubblico nell'attuazione della riforma, da cui deriverebbe la necessità di normare e presidiare "un modello parzialmente capovolto rispetto a quello operante nel settore privato ... che pare una conseguenza della particolare incidenza del fine pubblico normalmente rilevante ed onnicomprensivo in quanto permea di sé tutta l'attività delle pubbliche amministrazioni"<sup>117</sup>. In questi termini analisi e proposta si colorano di un imperdonabile *deja vu*. E poi, di questi tempi, è legittimo chiedersi: ridotta la contrattazione ad una condizione comatosa (specie in virtù del blocco disposto dall'art. 9, co., 17 del d.lgs. 78/10, conv. con l. 122/10), si è risolto qualcosa sul piano della rilevanza dell'interesse pubblico nella gestione delle pubbliche amministrazioni? A me pare proprio di no. E comunque la contrattazione non può essere mai eliminata perché se non esiste di per sé, ritorna come cripto-componente di una politica bisognosa di consenso sociale (in fondo il post-Brunetta gestito dal più sofisticato Patroni Griffi questo ci ha insegnato)<sup>118</sup>. Infine, mi pare che tali orientamenti pensino ad una contrattazione iper-funzionalizzata: e non si parla allora dello strumento giuridico giusto. Tanto varrebbe prendere il coraggio a due mani, eliminando del tutto la contrattazione e tornando a quarant'anni fa.

E il dubbio che proprio questa sia la più recente direzione di marcia del lavoro pubblico potrebbe anche venire, alla luce degli sviluppi impressi alla materia dall'ultimo Governo tecnico. A dirla tutta, quegli sviluppi sono disarmanti prima ancora che allarmanti: se si esclude la continuità con le politiche di congelamento della contrattazione nazionale, non si riesce neanche a capire se il Governo Monti voleva aggiungere il "bastone" del licenziamento più facile, previsto con le note tortuosità dalla l. 92/12, anche per il pubblico dipendente e non ci è riuscito o, addirittura, se il lavoro pubblico era rimasto del tutto fuori dalla riforma Fornero e nessuno ha poi saputo recuperarlo in modo intelligibile<sup>119</sup>. Alla fine per la verità si è tornati a considerare il lavoro pubblico, ma solo negli ultimi mesi dell'anno quando già si profilava lo scioglimento anticipato delle Camere, all'interno della c.d. *spending review* (l. 135/12), cioè all'insegna di drastici tagli organici e di misure volte a combattere la corruzione attraverso una maggiore trasparenza (cui sono connesse misure non sicuramente volte a migliorare l'efficacia dell'azione amministrativa, come la rotazione dei dirigenti, o confuse, come la rivalorizzazione dei codici etici con finalità disciplinari: v. art. 1, e spec. co. 44, della l. 190/12, che novella l'art. 54 del d.lgs. 165/01)<sup>120</sup>. Insomma, con buona pace del Ministro Patroni Griffi, che ha parlato<sup>121</sup> di "valorizzazione del settore pubblico

<sup>116</sup> Da ultimo Talamo 2012.

<sup>117</sup> V. Talamo 2012, p. 435.

<sup>118</sup> Del resto già nel corso della "fase Brunetta" si è avvertita la necessità di pervenire alla stipula di un'intesa con il sindacato. Il riferimento è all'intesa del 4 febbraio 2011 su cui *infra*.

<sup>119</sup> V. Tampieri 2012 *versus* Carinci F. 2012; anche Luciani 2012.

<sup>120</sup> V. Barrera 2013 e la Relazione 2012 sul costo del lavoro pubblico della Corte dei Conti; nonché Gargiulo 2012.

<sup>121</sup> Il riferimento è a due belle prolusioni, a quanto consta inedite, del novembre 2012, alla Sapienza di Bologna e all'Alma Mater di Bologna.

attraverso un impegno coordinato di *policies*”, sembra proprio che il lavoro pubblico venga considerato un ambito pieno di insidie sul quale non si può contare per soddisfare gli interessi della collettività. Ma forse è solo l’ombra lunga della cattiva politica, che sarà sconfitta dal prossimo “buon Governo”.

Per riprendere ancora alcuni bilanci generali, voglio ora ricordare tre recenti interventi di giuslavoristi<sup>122</sup>. Il primo è quello di Mario Rusciano, che da qualche anno afferma che i problemi principali su cui si è incagliata la riforma del lavoro pubblico sono il rapporto politica/dirigenza e, soprattutto, la contrattualizzazione della seconda. Io, com’è noto, non sono granchè d’accordo con questa diagnosi, specie sulla contrattualizzazione<sup>123</sup>. Tuttavia quel che mi interessa ora ricordare è che in un recente intervento specifico Rusciano ha nettamente preso le distanze dalla riforma Brunetta, sostenendo che “quella del 2009 non è mai stata una vera riforma della pubblica amministrazione” e rilevando che con essa “all’aumentare della stratificazione normativa ... diminuiscono fino quasi ad azzerarsi le opportunità di migliorare l’efficienza complessiva delle pubbliche amministrazioni sia mediante la modernizzazione degli apparati e delle strutture sia mediante la motivazione e l’incentivazione dei pubblici dipendenti”<sup>124</sup>.

Umberto Romagnoli ha poi sostenuto (nello stesso libro citato in nota 9) che troppo ci si è illusi sul ruolo riformatore che poteva svolgere il sindacato nel lavoro pubblico; mentre Luigi Montuschi (sempre nello stesso volume), rilevando grandi difficoltà nell’incedere della riforma, aggiunge, giustamente, che occorre liberarsi dalle mitologie nelle riforme del lavoro pubblico e soprattutto della mitologia della sua monoliticità.

Mi pare che, nel complesso, i giuslavoristi, anche se non immuni dal contaminare analisi del quadro legislativo ed effetti sull’azione amministrativa, facciano analisi più equilibrate e condivisibili. Tornando al commentario di cui oggi discutiamo, molto ad esempio mi convince l’osservazione di Mario Napoli, secondo cui non si è creduto abbastanza nelle dorsali vere della riforma: la contrattualizzazione collettiva e la dirigenza pubblica<sup>125</sup>.

## 2. La privatizzazione come radicale mutamento di paradigma

Proprio seguendo la traccia di Mario Napoli, si possono approfondire le ragioni per cui la c.d. terza riforma sembra essere approdata ad uno stallo. In un bilancio equilibrato della privatizzazione la mia crescente convinzione è per la verità che sia necessario sposare una prospettiva storica di ampio respiro. In fondo per costruire l’edificio giuridico-istituzionale del vecchio pubblico impiego ci son voluti più di cinquant’anni. Possibile che dopo vent’anni il nuovo lavoro pubblico sia già da buttar via? Forse dobbiamo preliminarmente capire meglio cosa sia la privatizzazione e cosa è successo dal 1993 ad oggi. Non sembri allora stucchevole ricondurre ancora la riflessione sul significato che diamo al *nomen* con cui la riforma è passata alla storia. Anche perché non di una parola si tratta, ma di qualcosa di più.

<sup>122</sup> Naturalmente si potrebbe far riferimento a molti altri scritti, essendo la letteratura in argomento notevolmente vasta. Tuttavia ho scelto di far riferimento essenzialmente a quegli scritti che si sono posti in una prospettiva di bilancio complessivo della riforma, formulando giudizi in un lasso di tempo (2011-2013) in cui è ragionevole che si sia tenuto conto delle medesime variabili giuridico-istituzionali.

<sup>123</sup> V., *funditus*, Zoppoli A. 2000 e, da ultimo, Spinelli 2012.

<sup>124</sup> V. Rusciano 2011, p. 198; in senso analogo anche Viscomi 2013.

<sup>125</sup> Napoli 2011, p. 1074 e 1076.

In un volume che ho curato nel 2009 (a cui è seguita una edizione 2011 con appendice di aggiornamento) ho considerato per la verità la privatizzazione un'ideologia, nel senso utilizzato da Karl Mannheim. Anche come ideologia la privatizzazione contiene le sue brave ambiguità. Comunque, intesa come ideologia, essa "copre" solo una fase e una parte del processo di riforma del lavoro pubblico che abbiamo conosciuto tra il 1993 e il 2009. Come parola/ideologia essa va usata in combinazione con altre: delegificazione/*deregulation*; contrattualizzazione; unificazione normativa; decentramento/*devolution*; meritocrazia. Resto dell'idea che la sequenza/dialettica tra queste ideologie sia fondamentale per capire non solo continuità e discontinuità della riforma del lavoro pubblico ma anche il grado di coerenza tra ideologie e tecniche utilizzate, nonché il giusto dosaggio tra ideologie e tecniche.

Riflettendo sull'incontro di oggi, e rileggendo il commentario Garilli/Napoli, è però affiorato alla mia mente un altro approccio. Il riferimento a ideologie e tecniche può servire ad analizzare la riforma dall'interno, per così dire. Invece rischia di farci perdere di vista le dinamiche di fondo, cioè le grandi macro-direzioni di una riforma che ha segnato una svolta profonda e che resta un punto di riferimento a vent'anni dal suo avvio. E vent'anni, se sono pochi in una prospettiva storica, per una riforma legislativa dei nostri tempi sono molti. Forse non dobbiamo farci abbacinare dai problemi di dettaglio sorti lungo il percorso, ma guardare alla direzione di marcia. E capire cosa dobbiamo correttamente intendere per "privatizzazione" può anche essere importante per capire dove siamo e dove stiamo andando con il percorso di riforma iniziato vent'anni or sono.

Del tutto inutile mi pare far riferimento ai risultati pratici della privatizzazione. Non perché non siano importanti (anzi), ma perché, se per risultati pratici intendiamo efficienza/efficacia dell'azione amministrativa, la privatizzazione è solo uno degli elementi da considerare per valutare i risultati. Ce ne sono tanti altri e molto più importanti che condizionano i medesimi risultati, a cominciare dalle risorse finanziarie, umane e tecnologiche; dal funzionamento dei sistemi politici centrali e locali; dai processi socio/economici generali e particolari. Perciò valutare la riforma del lavoro pubblico avviata nel 1993 alla luce di un generico bilancio dei risultati concreti raggiunti mi è parso sempre molto difficile e poco rigoroso dal punto di vista scientifico e in fondo funzionale essenzialmente a bilanci di tipo altamente politico. Questo non è un piano che oggi mi appassioni molto. E comunque non è un piano sul quale mi sento, sempre oggi, di dare un contributo di riflessione utile.

Comincia, invece, a sembrarmi opportuno ed utile far riferimento alla categoria di rivoluzione scientifica, così come l'ha intesa nella sua opera più celebre il filosofo della scienza Thomas Kuhn<sup>126</sup>. Se ho ben capito, con quella categoria Kuhn suggerisce che periodicamente conoscenza e linguaggio che danno corpo ad una scienza vanno incontro ad un mutamento di paradigma<sup>127</sup> che è in grado di modificare profondamente la realtà di riferimento e i problemi che essa pone, con ovvie ripercussioni sulle soluzioni prospettate o prospettabili ai diversi problemi che emer-

---

<sup>126</sup>Kuhn 2009.

<sup>127</sup> Il riferimento al paradigma e al suo mutamento non è infrequente nell'analisi della riforma del lavoro pubblico: v., di recente, Viscomi 2013; Colapietro 2012. Occorre però a mio parere intendersi sul suo significato di "rivoluzione scientifica" e sul tipo di mutamento che quella rivoluzione comporta. Pur trovandola interessante, oltre a non convincermi del tutto, non mi pare ad esempio così "rivoluzionaria" la scoperta delle "persona" come finalità ultima dell'azione amministrativa, di cui parla Colapietro sulla scorta dell'interessante libro di Nicosia 2011. Al riguardo basti pensare proprio agli studi di Umberto Pototschnig, ampiamente tratti nel numero monografico 3 del 2001 della rivista Amministrare.

gono dalla realtà. I paradigmi non sono regole rigide, ma devono avere due caratteristiche: devono essere abbastanza nuovi da attrarre un gruppo stabile e sufficientemente ampio di seguaci, distogliendoli da forme di attività scientifiche che contrastino con esso; e devono essere abbastanza aperti da consentire di risolvere altri problemi. Il mutamento di paradigma non riguarda solo singoli settori, ma comporta una trasformazione dell'intera struttura concettuale con la quale gli scienziati guardano il mondo. Questa transizione non è istantanea, in analogia con le rivoluzioni politiche; tra i paradigmi si ingaggia una lotta e la scelta di uno di essi non è mai risolvibile facendo soltanto ricorso alle argomentazioni logiche e all'esperimento. Essa comporta, infatti, una decisione su quali problemi sia più importante risolvere e questo implica un riferimento a valori. La vittoria di un paradigma dipenderà allora dalla sua forza persuasiva nell'ottenere il consenso della comunità scientifica.

A mio avviso, la privatizzazione del pubblico impiego costituisce un mutamento di paradigma nel senso più stretto del termine quanto meno nell'ambito delle scienze giuridiche. E nemmeno tanto per il passaggio dal diritto pubblico al diritto privato<sup>128</sup>, quanto per la centralità che assumono nel nuovo paradigma la dimensione micro-organizzativa e quella contrattuale: a tutto discapito della centralità della legge, o per meglio dire, della regolazione/gestione dei rapporti di lavoro pubblico per decreto (un po', per riprendere ancora Kuhn, come il passaggio dal sistema tolemaico al sistema copernicano).

### 3. Continuità e discontinuità nella riforma Brunetta

La privatizzazione è dunque un mutamento di paradigma. Netto, anche se realizzato con gradualità: prima timidamente, con il 1992/1993, e poi più marcatamente, nel 1997/1998. Tra queste due fasi ci sono grandi continuità ma anche rilevanti discontinuità. Comunque nel passaggio dalla prima alla seconda privatizzazione il paradigma non viene scalfito: anzi viene approfondito.

Più complesso è valutare cosa è successo dal 2009 in poi. Aumentano le discontinuità e si arriva a dubitare che si rimanga nell'ambito della privatizzazione, e questo soprattutto perché riprende spazio la legge e la gestione del lavoro per decreto (disegno agevolato da una ripresa della politica avvenuta a partire dai primi anni del 2000). Forse però c'è un grande equivoco: più che tornare al paradigma della iperregolazione centralizzata si vuole rafforzare una gestione unilaterale dei rapporti di lavoro<sup>129</sup>.

Ma tutto questo avviene con un nuovo mutamento di paradigma? Direi di no. In questo ha ragione Mario Rusciano: la riforma del 2009 non è paragonabile a quella del '92-'98. Anche se si tratta di un tentativo corposo di intervenire sui rapporti di forza instaurati sulla scia della riforma del 1993. Al riguardo ribadisco la mia opinione: si tratta di una consistente, seppur maldestra, modificazione del quadro legislativo maturato fino al 2001, quindi di una riforma della riforma<sup>130</sup>.

---

<sup>128</sup> V. D'Orta 2011.

<sup>129</sup> E per la verità pare fonte di equivoco l'idea che da una rilegificazione possa scaturire una ripubblicizzazione del rapporto portatrice di maggiori tutele del lavoro pubblico: in tal senso Carabelli 2010, su cui Ferrante 2011, p. 1111.

<sup>130</sup> V. Zoppi L. 2011c.

Per quanto riguarda il lavoro pubblico, tutto però avviene all'interno del medesimo paradigma, quello della privatizzazione. Rimane infatti intatta, e anzi si accresce, la centralità della dimensione micro-organizzativa, come prova la straordinaria rilevanza assunta dalla prospettiva della scienza dell'organizzazione, molto ben indagata negli scritti di Domenico Bodega e Barbara Imperatori nel commentario che stiamo rileggendo oggi. Cambia, invece, la concettualizzazione della dimensione contrattuale, che gravita sempre più intorno al concetto di "contrattualismo" piuttosto che a quello di "contrattualizzazione"<sup>131</sup>. Mentre impallidisce ancor più l'uso della nozione tecnica di contratto, inteso come atto negoziale caratterizzato dalla parità formale e sostanziale dei contraenti.

A ben guardare però, non si tratta di una scelta maturata solo nell'ambito del lavoro pubblico. Anzi, nonostante si debba riscontrare una distanza sempre più marcata tra concreta disciplina del lavoro pubblico e disciplina del lavoro privato, mi pare sostenibile che la concettualizzazione dello strumento del contratto – anche qui si potrebbe dire il paradigma scientifico in uso come fondamento del diritto del lavoro nel settore privato, cioè quello relativo al contratto – venga mutuata dalle trasformazioni che nello scorso decennio si tenta di realizzare nel settore privato<sup>132</sup>. Infatti, in tutto il diritto del lavoro la contrattualizzazione viene sempre più fagocitata da un paradigma contrattualista, dove il contratto non è strumento di parità bensì essenzialmente veicolo di una nuova supremazia interindividuale.

Ma la domanda da farsi è: può il lavoro pubblico sopportare un così rapido viaggio di andata e ritorno dal mondo dell'unilateralità/sovraordinazione? Per di più connotato dal fatto che il ritorno all'unilateralità sarebbe attorniato da marcati tratti di autoritarismo privo di garanzie e tendenzialmente espropriativo di diritti individuali e collettivi?

A mio parere, rafforzato dalla lettura del commentario di cui oggi discutiamo, la risposta è nettamente negativa. E la ragione sta nel fatto che il passaggio dall'unilateralità alla contrattualizzazione non solo ha richiesto molti decenni, ma affonda le sue radici in una profonda trasformazione strutturale riguardante culture, assetti istituzionali, sistemi politici, funzioni amministrative, tecnologie, mondi relazionali. L'esito di questo processo è che lavoro e lavoratori nelle pubbliche amministrazioni sono irrimediabilmente assimilati a quelli del settore privato, nonostante permangano profondissime differenze sia nelle *mission* istituzionali sia nei canali di finanziamento.

La dimostrazione di questa impossibilità sul piano giuridico è che per tornare all'unilateralità non servono le medesime regole e tecniche del lavoro privato – dove si invocherebbe a gran voce un abbattimento dei vincoli legislativi per le imprese e degli interventi giudiziari di controllo sulle scelte gestionali (pur essi invero difficili da praticare) – bensì regole e tecniche opposte, fatte di una moltiplicazione di divieti e direttive di origine legale<sup>133</sup>. La cui effettività resta appunto affidata

---

<sup>131</sup> Per la terminologia, in buona parte mutuata da Supiot 2006, v. Zoppoli L. 2011a. Volendo riproporre una breve sintesi con il termine/concetto contrattualismo, si intende essenzialmente una vera e propria filosofia economico-giuridica secondo la quale *il legame contrattuale rappresenta la manifestazione più compiuta del legame sociale ed è destinata a sostituirsi ovunque agli imperativi unilaterali della legge*. Con il termine contrattualizzazione, invece, si intende *l'estensione oggettiva del ricorso alle tecniche contrattuali*.

<sup>132</sup> Dello stesso avviso Viscomi 2013, p. 62.

<sup>133</sup> Segnala molto efficacemente questi aspetti Caruso 2010, p. 249 ss.

all'obbedienza della legge, che nessuno può con certezza garantire nei singoli contesti in cui continuano ad operare essenzialmente soggetti che, per ragioni magari diverse, sono tutti portatori di culture e tecniche lontane dall'unilateralismo autoritario e assai più inclini a cercare il consenso, magari sotto una pluralità di forme<sup>134</sup>. Ed è esattamente quello che nella realtà si è continuato a fare anche nella gestione della fase Brunetta, come dimostra l'intesa della primavera 2009 (che, come molti rilevano nel commentario Garilli-Napoli, contraddice lo stesso d.lgs. 150/09) e successivamente l'intesa del 4 febbraio 2011 alla quale ha poi fatto seguito il chiarificatore d.lgs. 141/11.

Dunque nel lavoro pubblico l'unilateralismo oggi rischia di creare più problemi di quanti non ne risolva in quanto si muove in uno scenario quasi onirico, dove il sogno del buon amministratore, che si materializza d'incanto tra le crescenti prescrizioni legislative, trasmuta nell'incubo di un paralizzante impegno a metter d'accordo tutti nel rispetto formale degli obblighi previsti dalla legge. Paradossalmente il ritorno all'unilateralismo rischia di rendere solo meno visibili e più contorti i percorsi per realizzare gli ampi consensi tra attori diversi necessari anche solo alla sopravvivenza del settore pubblico<sup>135</sup>. Con la solita vittima designata del cittadino frustrato nell'attesa di un miglioramento dei servizi.

Per capire ancora meglio cosa è successo nell'ultima fase, può essere utile far ricorso ad altri concetti mutuati dalla filosofia della scienza. Mi riferisco a due categorie tratte dalla teoria dei linguaggi/mondo di John Searle, che, com'è noto, è uno dei principali studiosi di "teorie della costruzione della realtà sociale" (o ontologia sociale): le "funzioni di *status*" e "i poteri deontici". Gli uni e gli altri sono comuni agli atti linguistici appartenenti alla quinta classe e, in ispecie, ai c.d. "enunciati performativi di Austin", che sono dichiarazioni mediante i quali il semplice enunciato determina il verificarsi di un fatto (esempio tipico: il presidente che dichiara sospesa una seduta). Attraverso tali enunciati si dà vita alle c.d. funzioni di *status*, cioè a posizioni di potere che esistono solo in quanto "create da rappresentazioni aventi forma di dichiarazioni"<sup>136</sup>. Da tali funzioni scaturiscono i c.d. poteri deontici, cioè quei poteri nei quali si radicano ontologicamente doveri, diritti e responsabilità.

Il punto a mio parere è che con il mutamento di paradigma avvenuto nel 1993 occorre utilizzare adeguati enunciati performativi per dar vita a funzioni di *status* dotate di effettività, cioè riconosciute e rispettate dalla comunità culturale di riferimento. Nel 2009 si è avvertito il problema derivante dalla carenza di enunciati performativi coerenti con i problemi da affrontare, soprattutto perché è parso che la dirigenza pubblica non fosse dotata dei necessari poteri per far funzionare un corretto statuto di diritti e doveri del dipendente pubblico. Così si è cercato di delineare nuove funzioni di *status* legificando i poteri datoriali e difendendoli dall'invasione del sindacato. Ma per rendere reali, cioè davvero funzionanti, le posizioni di potere della dirigenza non

<sup>134</sup> Uno spunto interessante al riguardo anche in un osservatore di processi reali come Paolo Matteini 2012, p. 3: "se comunque il disegno brunettiano non ha raggiunto gli obiettivi previsti non lo si deve ad un'opposizione sindacale frontale e convinta. I fattori sono stati altri: uno scetticismo diffuso su una gestione "muscolare" dei rapporti sindacali, un'abitudine alle interrelazioni tra direzioni degli enti e sindacato interno, un dissenso, magari dissimulato ma ben presente, di Regioni e Anci sulle scelte governative".

<sup>135</sup> Per le questioni sorte sul calcolo della rappresentanza e sul nuovo baricentro delle relazioni sindacali nelle p.a. subito dopo la riforma del 2009 v. Zoppoli L. 2011c.

<sup>136</sup> Searle 2012, p. 184.

basta ribadire la “rappresentazione” all’interno di “dichiarazioni” dotate del crisma legislativo. I “poteri deontici” del dirigente pubblico, nel nuovo paradigma in uso, non nascono dalla legge ma da ciascun contesto organizzativo specifico e dalla sua capacità di farli valere nel negoziato con tutti i soggetti che su quell’organizzazione premono, che non sono assolutamente riducibili al solo sindacato. Anzi a dirla tutta il sindacato non è solo un ostacolo al prendere corpo dei “poteri deontici” della dirigenza pubblica; piuttosto il sindacato, in quanto elemento di costruzione della realtà organizzativa, può essere una fonte ben solida perché nella realtà prenda corpo e sostanza un dirigente autorevole e rispettato. Figura che oggi non può nascere dalla mente del legislatore non paragonabile lontanamente a quella di un Giove onnipotente<sup>137</sup>.

#### 4. Eredità discutibili della riforma Brunetta nella cultura giuridica

L’aspetto più serio di quanto accaduto intorno alla riforma Brunetta è però che quella che potremmo chiamare la “fase onirica della privatizzazione” ha aperto più di una breccia anche in dottrina e giurisprudenza. E ciò non tanto e non solo a sostegno di un recupero della regolamentazione incentrata sulla legge, quanto a sostegno di interpretazioni del quadro normativo favorevoli ad una revisione di faticosi equilibri riguardanti fondamentali garanzie delle persone e dei soggetti collettivi. Queste brecce rendono concreti i rischi di assestamento normativo di una privatizzazione erosiva di diritti collettivi e/o individuali, cioè subordinati “ideologicamente” al rigido rispetto di coerenze economiche o astratte razionalità organizzative. Anche a tal riguardo si può nutrire più di un dubbio sul fatto che la configurazione legislativa dei diritti - e il loro astratto bilanciamento con valori economici - garantisca l’effettività di norme prive di un sufficiente consenso sociale, salvo apprestare poderosi e costosi apparati repressivi.

Solo per uscire dal generico, citerò due esempi di quelle che mi paiono brecce nel tessuto delle garanzie fondamentali.

La prima la rilevo proprio dal commentario in discussione, da un saggio che tra l’altro mi è particolarmente piaciuto, quello di Vincenzo Ferrante intitolato “i poteri datoriali rivisitati”. Qui, nella piena consapevolezza che “la privatizzazione ... sembra risolversi in un arretramento delle tutele del lavoratore”<sup>138</sup>, Ferrante, rilevando la carenza di sanzioni efficaci per il caso in cui venga violata la norma che riserva alla competenza unilaterale del datore di lavoro pubblico talune materie, propone un’interpretazione integrativa della nuova versione dell’art. 5 del d.lgs. 165/01 volta a rafforzarne il profilo sanzionatorio. Secondo Ferrante si può ritenere che “sia stato introdotto, invero in maniera implicita, nel nostro ordinamento un divieto di sciopero con finalità di coazione alle decisioni del datore pubblico, limitatamente alle sole materie nelle quali il decreto stabilisce che questi debba agire in via esclusiva”<sup>139</sup>. La proposta, ad un attento esame, mi pare un po’ fantasiosa: sia perché lo sciopero immaginato avrebbe ad oggetto probabilmente un determinato risultato piuttosto che le modalità per realizzarlo<sup>140</sup> sia perché la norma di legge in questione non tocca in alcun modo né il diritto di sciopero né le modalità di esercizio. Mi pare però emblematica di come si possa pensare di raggiungere con una prescrizione legale interpretata estensivamente

<sup>137</sup> In tal senso v. già gli studi di Pioggia 2001.

<sup>138</sup> Ferrante 2011, p. 1115.

<sup>139</sup> Ferrante 2011, p. 1114.

<sup>140</sup> Analogo rilievo in Spinelli 2012, p. 201.

un risultato che solo il dirigente può perseguire: la capacità di assumere una decisione senza subire il condizionamento del sindacato. La presunta incapacità del dirigente di avvalersi delle sue prerogative induce ad immaginare la possibilità di porre fuori legge l'esercizio di uno sciopero contro l'azione dirigenziale unilaterale pienamente legittima. Il diritto costituzionale di sciopero dei dipendenti pubblici viene così drasticamente e indefinitamente limitato, reintroducendo in sostanza il reato di coazione alla pubblica autorità di cui all'art. 504 c.p., dichiarato illegittimo dalla Corte Costituzionale con sent. 165/83. E questo, secondo Ferrante, perché il dirigente pubblico non potrebbe essere ritenuto responsabile della propria decisione se questa può subire il condizionamento di uno sciopero. Pure salvando le buone intenzioni dell'A., è qui evidente come in questa ricostruzione si faccia strada una concezione secondo cui il buon andamento non sia conciliabile con il libero esplicarsi del conflitto sindacale. Non sono gli equilibri della nostra Carta Costituzionale, ma quelli appunto del codice Rocco. Nella nostra Costituzione il buon dirigente realizza il buon andamento con il consenso sindacale o nonostante il conflitto sindacale. Esattamente come il datore di lavoro privato: e questo non è frutto della prima o seconda privatizzazione, ma di una giurisprudenza costituzionale assai risalente e fondata su valori costituzionali indiscutibili. Possibile che, vigente la l. 146/90, tra i diritti da bilanciare con il diritto di sciopero dobbiamo ora anche annoverare quello del dirigente ad ottenere una buona valutazione senza preoccuparsi di avere il più largo consenso possibile da parte dei propri dipendenti?<sup>141</sup>

La seconda breccia nel tessuto delle garanzie fondamentali, più preoccupante, la colgo per la verità nella giurisprudenza della Corte Costituzionale, sent. 120/12, che, a proposito delle decurtazioni salariali nel caso dei primi dieci giorni di assenza per malattia previste per i dipendenti pubblici dall'art. 71 del d.l. 112/08 conv. con modif. dalla l. 133/08, argomenta il sacrificio del diritto alla salute con il rilievo del "buon andamento della pubblica amministrazione, che la norma censurata si propone a ragion veduta di perseguire disincentivando l'assenteismo"<sup>142</sup>. Ora, fermo restando che si possono condividere le altre argomentazioni poste a base della sentenza di rigetto della questione di costituzionalità, proprio questa argomentazione pare svalutare per i dipendenti pubblici una norma come l'art. 32 Cost. – tanto valorizzata sia nella legislazione sia nella giurisprudenza costituzionale – sulla base di una considerazione, oltre che imperdonabilmente generica (l'assenteismo è uguale in tutte le amministrazioni?), sostanzialmente inesatta: perché decurtando il salario di chi effettivamente è malato non si scoraggia l'assenteismo, ma si lede appunto il diritto alla cura del cittadino/lavoratore, accollandogli una perdita non evitabile (e la misura della perdita non può valutarsi in astratto, come sembra fare la Corte). E, se quella norma non ha l'unico effetto di scoraggiare l'assenteismo, questa interpretazione deprezza la malattia del dipendente pubblico senza troppo curarsi né delle specifiche situazioni organizzative (esistono amministrazioni dove l'assenteismo non è affatto patologico) né delle coerenze esegetico-sistematiche (art. 2087 c.c.) né di quelle interne alle recenti innovazioni legislative, che impongono ai dirigenti di perseguire il benessere organizzativo (v. art. 7, co. 1, d.lgs. 165/01, modif. con l. 183/10)<sup>143</sup> e non solo la lotta all'assenteismo (v. art. 55-septies, co. 6, del d.lgs. 165/01)<sup>144</sup>.

<sup>141</sup> Diverso è sostenere, ad esempio, che la condotta antisindacale delle pubbliche amministrazioni deve essere valutata in ragione degli specifici interessi pubblici coinvolti dall'azione amministrativa: sul tema v. Esposito 2008 e 2010.

<sup>142</sup> Sulla questione v. Casale 2012; Casillo 2011; Mezzacapo 2012.

<sup>143</sup> Quanto alla disposizione citata v. Nicosia 2011 che la valorizza molto, forse troppo.

<sup>144</sup> Sul punto v. Malzani 2011.

Si tratta di passi significativi della cultura giuridica verso una nuova versione della privatizzazione, in cui gli interessi collettivi e individuali del dipendente pubblico vengono strutturalmente resi recessivi rispetto al buon andamento, con una revisione delle tutele ad essi accordati dall'ordinamento. Mi pare un neo-autoritarismo che un po' inclina verso la vulgata fannullologica e un po' coltiva, inconsapevolmente, i germi di una rivolta sociale più o meno esplicita o quelli di una più accentuata compressione di diritti e libertà. Consiglierei prudenza, in un paese con etica pubblica in declino non ci vuole molto ad innescare pericolosi circoli viziosi in cui la rivolta alimenta la repressione e viceversa, fino ad esiti difficilmente prevedibili.

### 5. Il superamento nelle politiche del diritto e sindacali della riforma Brunetta: bentornata realtà

Registrate le pericolose brecce aperte nella cultura giuridica dal clima culturale in cui è nata e fallita la riforma Brunetta, bisogna però anche dire che nella legislazione, nelle politiche del diritto e anche in altri insospettabili luoghi di formazione della cultura giuridica del lavoro pubblico nell'ultimo anno sembra essere tornato un sano realismo, cioè, per quanto ci riguarda, sembra di nuovo di essere sulla strada di una privatizzazione contestualizzata e più attenta ai valori costituzionali<sup>145</sup>.

Ne sono eloquente riprova i provvedimenti del 2011 (specie il d.lgs. 141/11) e un importante parere del Consiglio di Stato, sempre del 2011.

Cominciamo da quest'ultimo, che riguarda la singolare vicenda del rinnovo delle RSU dopo la riforma del 2009. Com'è noto, la disciplina della rappresentanza sindacale non è stata toccata direttamente dalla riforma Brunetta. Però un'intenzione "cristallizzatrice" viene ben presto manifestata dal legislatore con disposizioni transitorie (art. 65, co. 3, del d.lgs. 150/09) o marginali (art. 1, co. 20-bis, della l. 30 dicembre 2009 n. 194, c.d. milleproroghe 2009), che prorogano al 30 novembre 2010 le RSU esistenti all'entrata in vigore della riforma Brunetta, anche se con elezioni già indette, e "congelano" i dati per il calcolo della rappresentatività sindacale al biennio 2008-2009. Si trattava di due disposizioni davvero imbarazzanti sotto il profilo del rispetto effettivo della libertà sindacale, che avrebbero potuto trovare una qualche minima giustificazione solo se correlate ad una immediata attuazione di tutti gli adempimenti volti a rendere pienamente operativa la riforma del sistema di relazioni contrattuali: dal nuovo Aran fino all'avvio delle procedure per il rinnovo dei nuovi contratti di comparto. Per quanto prima si è detto, nell'agosto 2010 è

<sup>145</sup> La difficile implementazione del d.lgs. 150/09 è dimostrata dai risultati non propri incoraggianti che emergono dal monitoraggio svolto dalla CIVIT sul ciclo di gestione delle *performance* del 2012. Con riferimento all'anno 2012, le amministrazioni pubbliche centrali tenute a dare avvio al ciclo di gestione della *performance* erano ottanta e di esse, rileva la CIVIT: "le amministrazioni totalmente inadempienti – che non hanno adottato nessuno degli strumenti previsti nel 2012 – sono state undici (circa il 14%)"; "Il 30% delle amministrazioni (24 su 80) è inadempiente rispetto al piano della *performance*" ed il dato è in crescita se solo si considera che "nel 2011, le amministrazioni inadempienti erano il 13,6% del totale e tra essi non compariva nessun ministero"; "Il 27,5% delle amministrazioni (22 su 80) è inadempiente rispetto al sistema di misurazione e valutazione delle *performance*"; "Il 40% delle amministrazioni (32 su 80) è inadempiente rispetto al programma triennale per la trasparenza e l'integrità"; "circa il 54% delle amministrazioni (43 su 80) è inadempiente rispetto all'obbligo di trasmissione alla Commissione degli standard di qualità", sebbene tale dato registri un lieve miglioramento rispetto al passato considerato che "nel 2011, gli enti inadempienti erano il 67% del totale e tra essi comparivano quattro ministeri". In base all'analisi svolta la Commissione rileva come alla base delle difficoltà sussista, tra l'altro, un "problema di complessità della materia che si traduce in adempimenti onerosi da attuare da parte delle amministrazioni, con una conseguente difficoltà in termini di gestione del cambiamento" tanto che a "parere della Commissione è necessario un intervento di semplificazione e razionalizzazione degli strumenti del ciclo di gestione delle *performance*".

parso chiaro che tale attuazione sarebbe stata tutt'altro che tempestiva: basti dire che l'Aran è stato commissariato fino all'estate del 2011<sup>146</sup>. Ciononostante, in prossimità del 30 novembre 2010, l'Aran ha ritenuto che le RSU non decadessero con lo spirare di quella data, ma che esse proseguissero “nello svolgimento delle loro funzioni fino al prossimo rinnovo elettorale, mantenendo, altresì, invariate, tutte le prerogative alle stesse riconosciute dalle disposizioni legislative e contrattuali vigenti”; e ciò nella precipua considerazione della necessità di attendere l'attuazione della riforma Brunetta e, segnatamente, il CCNQ per i comparti e le aree che “rappresenta uno strumento essenziale per l'individuazione dei nuovi ambiti di riferimento per la prossima competizione elettorale”, ancora in fase di negoziazione al novembre 2010<sup>147</sup>. Per apprezzare fino in fondo questa sottile argomentazione, è forse utile ricordare che la procedura negoziale per la definizione dei nuovi comparti è stata aperta il 19 aprile 2010, che una prima ipotesi è stata formulata il 7 settembre 2010 e che la l. 122/10, con cui sono state bloccate le procedure contrattuali e negoziali relative al triennio 2010-2012 (forse in via di proroga fino al 2014 e oltre: dipende dagli orientamenti di un Governo post-elettorale che all'ultimo momento ha espunto tale proroga dalla legge di stabilità 2013), non sembra affatto bloccare totalmente la contrattazione collettiva avente ad oggetto materie non economiche<sup>148</sup>.

Certo è che in un contesto così dinamico, qual è il mondo delle relazioni sindacali, la pretesa del legislatore o dell'Aran di congelare tutto per un tempo imprecisato è foriera di innumerevoli problemi giuridici. Deve essersene resa conto anche la Funzione pubblica, che riguardo al “congelamento” delle RSU è tornata ad interpellare il Consiglio di Stato. Il parere, reso il 12 gennaio 2011<sup>149</sup>, appare pienamente rispettoso del quadro giuridico-istituzionale in cui vanno inserite le delicate regole sui circuiti rappresentativi sindacali. Il massimo organo di giustizia amministrativa ha infatti ritenuto in palese contrasto con i principi costituzionali il congelamento *sine die* delle RSU, sostenendo con forza e decisione il diritto dei lavoratori ad avere rappresentanze effettive ed attuali. Ha quindi ritenuto che tale diritto, temporaneamente e ragionevolmente compresso in vista di una rapida applicazione della riforma, si riespande a prescindere dalla definizione dei nuovi comparti di contrattazione e ferma restando la necessità di rinnovare le elezioni nel momento in cui dovessero essere definiti i nuovi ambiti dei contratti di comparto. Di tutto rilievo è che il Consiglio di Stato individua una serie di principi di primaria rilevanza costituzionale dai quali il legislatore non può deviare: a) esistenza di un “naturale ... dinamismo della rappresentanza sindacale” che è “costituzionalmente protetto” e “richiede verifiche periodiche e non ammette cristallizzazioni”; b) incomprimibilità del diritto dei lavoratori ad esprimere periodicamente la propria rappresentanza secondo scadenze liberamente stabilite dalla contrattazione collettiva. Particolarmente apprezzabile è la rassegna dei “punti di emersione specifica di tali principi”, che sarebbero: a) l'assetto delle relazioni sindacali, solo ove accompagnato da elezioni periodiche, può dirsi ispirato ad una logica ascendente e non discendente del potere”; b) la legittimità delle prerogative sindacali può assumersi proprio in quanto essa è vincolata a dati oggettivi che vanno periodicamente misurati; c) il sistema sindacale è legittimo in quanto è basato su un consenso sindacale, soggetto a verifiche; d) la protezione del naturale dinamismo del principio di rappre-

<sup>146</sup> Sulla riforma dell'Aran v. specificamente da ultimi Zoppi L., Delfino 2012.

<sup>147</sup> V. circolare Aran 10700/10 del 26 novembre 2010.

<sup>148</sup> Alaimo 2010, p. 554.

<sup>149</sup> Consiglio di Stato, sez. I, n. 551/11, depositato il 3 febbraio 2011.

sentanza consente la maturazione del più ampio pluralismo sindacale; e) le elezioni sono comunque lo strumento, per i lavoratori, per esercitare una funzione di indirizzo sulle organizzazioni sindacali; f) le elezioni possono servire a cogliere il peso specifico dei sindacati nel corso delle trattative; g) le elezioni assicurano una rappresentanza di sede pienamente legittimata. A seguito di questo parere le RSU sono state rinnovate, sebbene con un eclatante ritardo (marzo 2012).

Quanto poi alle politiche del diritto in materia sindacale, è vero che, come prima si è detto, il d.lgs. 141/11 ha alla fine previsto l'immediata applicazione delle norme legali che prevedevano un drastico ridimensionamento dei diritti e delle modalità di coinvolgimento dei sindacati a livello delle singole amministrazioni. Ma è pur vero che: a) l'entrata in vigore di quel decreto interpretativo/correttivo è stata frutto di una negoziazione con i sindacati che ha avuto come evidente contropartita il rinvio dell'applicazione della norma-simbolo dell'ossessione meritocratica su cui è incentrata la riforma Brunetta; b) dal d.lgs. 141/11 non son passati che pochi mesi e il nuovo Governo ha siglato prima un'intesa (maggio 2012) e poi approvato una legge in cui vengono di nuovo ampliati i diritti di coinvolgimento dei sindacati a livello periferico (anche se non si va oltre l'esame congiunto: v. art. 2, co., 17 della l. 135/12). Se a questo si aggiunge che le iniziative legislative avviate dal Ministro Patroni Griffi non sembrano prefigurare un'estensione della l. 92/12 al lavoro pubblico e nemmeno una riattivazione degli aspetti più duri della riforma Brunetta, ce n'è abbastanza per dedurre che è in atto un profondo ripensamento su quegli aspetti della fase onirica che più avevano destato perplessità. Ad ulteriore riprova si può ricordare anche l'analisi del Ministro Patroni Griffi nelle succitate prolusioni: "è viva l'esigenza di una politica pubblica riformista, che determini un processo graduale ma irreversibile verso il cambiamento. È importante combattere le resistenze conservatrici – che in genere proteggono privilegi e prerogative – ma anche i propositi (talvolta per la verità più dichiarati che realizzati, o anche solo tentati) di cambiamenti radicali, che inevitabilmente rivelano un approccio demagogico ai problemi e si traducono in comportamenti velleitari". Dinanzi a queste ultime vicende e affermazioni si potrebbe esclamare (sempre cogliendo le suggestioni di un attuale dibattito filosofico<sup>150</sup>): bentornata realtà!

## 6. I rischi di nuovi sogni irrealizzabili

Comunque il fatto che la fase onirica consacrata dalla gestione Brunetta volga al termine, non fuga completamente i rischi di ulteriori approcci ai problemi del lavoro pubblico poco realistici. Secondo taluni opinionisti<sup>151</sup> tali rischi sarebbero ad esempio rinvenibili nel recente piano del lavoro presentato alla conferenza programmatica della Cgil dello scorso fine gennaio, nel quale si leggono proposte dirette a promuovere una stagione di svecchiamento e nuove assunzioni nelle pubbliche amministrazioni poco compatibili con lo stato delle finanze e dell'efficienza del settore. I più benevoli giungono a sostenere che se ne potrebbe fare qualcosa solo se le nuove assunzioni fossero parte di uno scambio per ottenere un impegno del sindacato sul fronte del buon andamento delle amministrazioni<sup>152</sup>.

A ben guardare il piano della Cgil pare assai prudente nel prospettare un ampliamento del settore pubblico; laddove viene prospettato si pone in stretta correlazione con l'emergenza precariato e

<sup>150</sup> De Caro, Ferraris 2012.

<sup>151</sup> Ferrera 2013, Ichino 2013, D'Antonio 2013.

<sup>152</sup> D'Antonio 2013.

proprio con la necessità di potenziare l'efficacia dell'azione amministrativa in settori ritenuti strategici per lo sviluppo complessivo del sistema. Certo anche proposte di questo genere possono apparire irrealistiche se si coltivano prospettive di drastico *downsizing* del settore pubblico, specie in settori come istruzione e sanità. Ma qui non parliamo di riforme del lavoro pubblico, bensì di scelte complessive di sistema che toccano alla politica in quanto tale e che legittimamente rispecchiano diverse visioni ideologiche. Resterebbe in ogni caso da capire come far funzionare al meglio quel che resta pubblico sul piano delle politiche del lavoro e delle tecniche gestionali.

A questo specifico riguardo mi sembra, invece, assolutamente da escludere che un approccio realistico al lavoro pubblico possa prospettare scambi sindacali tra nuove assunzioni ed efficienza/efficacia dei servizi resi ai cittadini. Nelle amministrazioni non ci può né ci deve essere un *trade-off* del genere, meno che mai come scala cronologica delle priorità. Efficienza ed efficacia vanno perseguite comunque, con o senza accordo sindacale, con o senza nuove assunzioni. Ovviamente nei limiti delle risorse concretamente disponibili.

Un approccio egualmente astratto sarebbe quello di immaginare uno scambio contrattuale generalizzato diretto a garantire incrementi salariali a fronte di risparmi dovuti a riorganizzazioni. Idee di questo tipo sono state avanzate con riferimento all'art. 16 del d.l. 98/11 che prevede che tutte le amministrazioni possano adottare piani di razionalizzazione triennali di cui il 50% dei risparmi di spesa, aggiuntivi rispetto a quelli già previsti a legislazione vigente, possano finanziare per il 50% la contrattazione integrativa e per l'altro 50% il sistema premiante del decreto Brunetta<sup>153</sup>. Ma anche questo non è uno scambio da dare per scontato o generalizzare. Prima più assunzioni stabili e poi maggiore efficienza, sarebbe un modo sbagliato di far ripartire la contrattazione. Altrettanto sbagliato sarebbe sostenere una rigida equazione "nuove riorganizzazioni= + salario accessorio"<sup>154</sup>. L'efficienza è un problema che va risolto a prescindere dalla contrattazione. Per questo ci vuole una dirigenza più attrezzata e grintosa; e ove possibile un sindacato migliore. Su entrambi occorre investire molto, ma non in modo generico, bensì nei singoli contesti organizzativi.

## 7. Per un sano crepuscolarismo amministrativo (raccolgendo anche le eredità positive della riforma Brunetta)

La riforma, al contrario di quello che pensa Sabino Cassese, ha irreversibilmente distrutto il mito dell'unicità, specialità, politicità del lavoro pubblico, enfatizzandone l'assimilabilità al lavoro privato. Un pregio e un difetto insieme. Ma dal pregio occorre ripartire anche per correggere i difetti, senza ritorni al passato. Il quadro legislativo è utile, ma non determinante per valutare lo stato di salute economico-organizzativo delle singole amministrazioni. Esso deve, come sempre, bilanciare esigenze organizzative e tutele dei lavoratori, ma è più vocato per la seconda funzione che per la prima. Non è il legislatore che può far valere le concrete esigenze organizzative di ciascuna amministrazione, nemmeno attraverso la standardizzazione dei poteri datoriali o delle procedure

<sup>153</sup> V. Russo 2012, p. 312. Sul punto, tra l'altro, si deve tener presente come l'incremento della retribuzione accessoria, introdotta con l'art. 5, co. 11-*quinquies*, l. 135/12, debba essere erogato entro soglie predeterminate dal legislatore e nel rispetto dei "limiti delle risorse disponibili ai sensi dell'articolo 6, comma 1, del decreto legislativo 19 agosto 2011, n. 141". Tale norma, a sua volta, rinvia alle risorse conseguite mediante i piani di razionalizzazione e riqualificazione della spesa su cui già incidono le limitazioni indicate nel testo. Ne consegue, così, una moltiplicazione dei vincoli e delle aspettative gravanti sui predetti piani, che induce a sollevare non poche perplessità proprio sulle concrete ed effettive potenzialità insite in tali strumenti.

<sup>154</sup> È questa la ricetta Cisl su cui v. anche Garilli 2011.

gestionali (come le assunzioni per i concorsi o il ciclo delle *performance* generalizzato). In questo è preferibile che il legislatore si ispiri al paradigma privatistico, più idoneo a lasciare spazio agli attori periferici istituzionalmente tenuti a far valere le esigenze amministrative, con le opportune cautele volte a responsabilizzare chi davvero ha il potere di decidere politiche e indirizzi.

Si deve ridurre lo spazio contrattuale rispetto alla seconda privatizzazione? Forse sì, ma non al punto di saltabeccare dalla contrattualizzazione all'unilateralità (nemmeno celata sotto l'ombrello del neo-contrattualismo privatistico), come ha fatto la riforma Brunetta<sup>155</sup>. Occorre mantenere un solido ancoraggio pragmatico. Se è ormai fin troppo chiaro che l'attribuzione al sindacato di una funzione salvifica rispetto alle amministrazioni pubbliche è un retaggio delle utopie del secolo scorso<sup>156</sup>, questo non significa né che la contrattazione può mutare natura e funzione ad opera della legge né che il sindacato, non essendo per natura portatore di istanze efficientistiche, possa agevolmente e legittimamente essere messo fuori dalle pubbliche amministrazioni. Le libertà e i diritti sindacali sono ormai un patrimonio costituzionale e culturale generalizzato che nessuna legge può ignorare o sospendere, neppure in zone limitate del pubblico impiego. La storia sociale e politica, quando si innerva nella vita quotidiana individuale e collettiva, lascia tracce profonde che non si cancellano con norme anacronistiche confezionate con la stessa disinvoltura con cui si manovrano a ritroso le lancette dell'orologio. A mio parere è invece possibile riprendere un percorso in cui si attrezza meglio la dirigenza amministrativa a reggere un serio ruolo di controparte al tavolo contrattuale. Nel senso che i contratti collettivi non si concludono se il punto di convergenza non è sufficientemente vantaggioso per l'interesse dell'amministrazione e degli utenti. Per questo, però, non mi sembra indispensabile alterare la fisionomia dell'istituto contrattuale, rendendolo ancillare ad un inedito potere unilaterale dell'amministrazione. Probabilmente potrebbe essere sufficiente far valere anche solo in via negoziale la funzionalizzazione dell'agente pubblico alla cura di valori costituzionali<sup>157</sup> prevedendo, soprattutto a livello periferico, qualche forma di composizione del conflitto di interessi quando si protragga oltre certi termini. Si potrebbe, ad esempio, pensare ad una negoziazione di seconda istanza, affidata ad una rappresentanza delle due parti che non sia necessariamente interna alla singola amministrazione, sfruttando anche la possibilità, prevista dalla vigente normativa (art. 46, co. 2, d.lgs. 165/01), di costituire "anche per periodi determinati, delegazioni dell'Aran su base regionale o pluriregionale"<sup>158</sup>.

Come ho già detto, sono poi del tutto d'accordo con Garilli per quanto riguarda il versante della politica: occorre punire severamente la cattiva politica che genera *maladministration* in termini sia di efficienza sia di efficacia. Non solo commissariamenti per *maladministration* (che, più o meno mascherati, si fanno quando sono in ballo i conti pubblici: v. il caso del Comune di Napoli), ma anche interventi preventivi quando non si raggiungono i risultati. La CiViT, se ben costituita e resa autonoma dal Governo, può servire, dotandola di un corpo di dirigenti da imporre alle am-

<sup>155</sup> V. l'art. 40, co. 3-ter, del d.lgs. 165/11, confusamente novellato dal d.lgs. 150/09 e sospetto anche di incostituzionalità. Nel commentario da cui ho preso le mosse concorda con me Bellavista, mi pare.

<sup>156</sup> Sia consentito rinviare, per un'analisi in tempi non sospetti, a Zoppoli L. 1990.

<sup>157</sup> Il riferimento è al principio di buon andamento e imparzialità su cui da ultimo v. Santucci 2013.

<sup>158</sup> Sempreché l'Aran stessa sia costituita in modo da garantirne il massimo di autorevolezza e indipendenza, al di là del rispetto più o meno formale delle prescrizioni legislative sulle incompatibilità varie.

ministrazioni che non rispettino i piani delle *performance* anche contro la volontà dei vertici politici<sup>159</sup>. Qui si interrompe il discorso prima che Brunetta e Monti semplificassero tutto in modo inutile e persino scandaloso. Da qui occorre ripartire: dotare le amministrazioni di una classe dirigente seria e competente. Può anche essere una leva di giovani eccellenti, come dice il recente piano del lavoro della Cgil. Ma io punterei sugli snodi che contano: una dirigenza di qualità, da imporre alla politica se non usa bene il potere di scelta che comunque, a tanti livelli (indirizzi, incarichi, organismi di controllo interno), ancora le è accordato.

All'interno di questo quadro può anche recuperarsi qualcosa dall'esperienza degli ultimi cinque anni, durante i quali indubbiamente nelle pubbliche amministrazioni molto si è familiarizzato con la cultura della *performance* come con la filosofia della trasparenza. Rispetto alla prima molto ancora c'è da fare per calare il ciclo della valutazione dai rigidi scenari disegnati dal d.lgs. 150/09 nella vita concreta e pulsante delle amministrazioni, migliorando tecniche e competenze in possesso della dirigenza politica e, soprattutto, amministrativa e ridimensionando l'ambito dei valutati<sup>160</sup>. A mio parere però, in una troppo radicale rivisitazione della riforma Brunetta, non bisognerebbe perdere i vantaggi di una misurata valutazione anche delle *performance* individuali oltre che di quelle organizzative, non incorrendo nell'errore di estendere la valutazione a tutti i dipendenti ma limitandola ai dirigenti e, al più, al personale dotato di elevata professionalità. A proposito della trasparenza, invece, mi pare molto interessante l'accezione endorganizzativa che intelligentemente propone Antonella Occhino nel commentario di cui oggi parliamo, grazie alla quale essa può essere intesa come un importante veicolo di comunicazione innanzitutto tra tutti i soggetti che influiscono sull'amministrazione, i c.d. *stakeholders*<sup>161</sup>. Ad una corretta comunicazione come ad una efficace valutazione i sindacati possono essere senz'altro interessati in modo non distorto o contorto. E se non lo sono in modo utile, tutti unitariamente, occorrerà che nelle amministrazioni dove non lo sono si possa ricorrere ad una strumentazione giuridica adeguata ad assicurare efficacia dell'azione amministrativa anche senza il sindacato, affrontando a viso aperto il conflitto sociale e collettivo che potrà scaturirne. Il conflitto non è infatti un *optional*: ma la manifestazione di una profonda divergenza di interessi, punti di vista e di culture. Esso, in una società democratica, non può essere represso (al massimo regolato, incanalato, mitigato: ma per questo ci sono già regole sufficienti nei servizi essenziali); e nemmeno camuffato o nascosto, perché comunque riemerge sotto altre forme, non necessariamente più gestibili o armonizzabili con gli interessi degli utenti dei servizi pubblici. Meglio dunque "stanare" il sindacato che ostacoli il

<sup>159</sup> V. per qualche spunto Zoppoli L. 2007. In quella sede si ebbe modo di osservare come qualora un'amministrazione non raggiunga gli standard di qualità, dovrebbe essere obbligata ad affidarsi ad uno o più dirigenti specializzati in (rior)organizzazione facenti parte di una *taskforce* costituita a tal fine. Tale *taskforce* potrebbe essere costituita attingendo dall'esterno o, anche, selezionando i migliori dirigenti in servizio nelle pubbliche amministrazioni, purché siano assicurate la qualità professionale (molto alta, anche con esperienze pratiche ed extranazionali) e l'età (il più possibile bassa); ed applicata o inviata presso le Amministrazioni non "autosufficienti" sul piano dell'*output*, con un incarico ed una missione a termine e con forti garanzie di autonomia dalla politica così come dal sindacato.

<sup>160</sup> V. Santucci, Monda 2011.

<sup>161</sup> Le potenzialità insite nella trasparenza rischiano di essere compromesse da un approccio eccessivamente burocratico delle amministrazioni. Come rileva la stessa CiViT nella delibera n. 2/12, "il monitoraggio svolto ... sui Programmi triennali per la trasparenza e l'integrità, adottati dalle amministrazioni centrali (Ministeri ed enti pubblici nazionali) fino ad ottobre 2011, ha evidenziato alcune aree di miglioramento su cui concentrare l'attenzione" tra cui si annovera "la redazione degli aggiornamenti del Programma triennale" superando la "logica dell'adempimento normativo a favore dell'autonoma iniziativa delle amministrazioni".

raggiungimento del livello ottimale del servizio, anche a costo di mettere in conto qualche ora di sciopero.

Insomma, la strada da imboccare per migliorare il nuovo lavoro pubblico mi pare quella che lo conduca alla ricerca degli ostacoli specifici alla buona amministrazione. Il lavoro pubblico conosce ormai un polimorfismo diffuso sotto la crosta omologante e ha necessità di abbracciare con decisione una prospettiva micro-organizzativa. Qualcuno in questi giorni, invitando il prossimo inquilino di Palazzo Vidoni a non promuovere nuove riforme epocali, ha scritto che alle amministrazioni italiane non si addice più il bicromatico bianco/nero, occorre una tavolozza con tanti colori, perché le situazioni sono tante e diverse e la strumentazione per regolare e gestire bene deve essere diversificata<sup>162</sup>. Sono d'accordo, fermo restando che occorre affrontare con decisione un problema mai davvero scalfito (e anzi aggravato dalla riforma Brunetta), cioè liberare l'obiettivo di una buona, ovvero efficace, amministrazione dal dominio della cattiva politica. Questo non vuol dire che la buona politica debba disinteressarsi degli apparati amministrativi; anzi deve fare le scelte di fondo, anche difficili e dolorose, ma poi interferire il meno possibile nelle dinamiche organizzative. Una politica oggi minimamente responsabile e consapevole dei propri limiti non prenderebbe in carico un problema così urgente come la riqualificazione delle pubbliche amministrazioni, dove si richiede un pragmatico ventennio tecnocratico accompagnato da una sordina ideologica e da una corretta dialettica sindacale. Perciò parlerei di un sano crepuscolarismo, nel duplice senso in cui le amministrazioni non hanno bisogno della luce accecante dei palcoscenici ma di una più soffusa illuminazione, che le renda sì visibili (trasparenti) ai cittadini ma anche inclini a curare nel dettaglio di ognuna la migliore disposizione dei propri "arredi", riaccendendo l'amore per le piccole (e grandi) cose ben fatte (forse proprio "le cose buone di pessimo gusto" che il Gozzano di inizio secolo contrapponeva al dannunzianesimo declamatorio).

### Bibliografia

AA.VV. (2001), *Amministrare*, n. 3.

Alaimo (2010), *La contrattazione collettiva nel settore pubblico tra vincoli, controlli e "blocchi": dalla "riforma brunetta" alla "manovra finanziaria"*, in *LPA*, p. 287 ss.

Barrera (2013), *Un lavoro pubblico migliore per un'amministrazione utile all'Italia. Quattro proposte per il piano del lavoro Cgil*, paper.

Bodega (2011), *Premessa di scienza dell'organizzazione*, in Garilli, Napoli (2011), p. 1171 ss.

Carabelli (2010), *La 'riforma Brunetta': un breve quadro sistematico delle novità legislative e alcune considerazioni critiche*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona"*, n. 101.

Carinci F. (2012), *Art. 18 St.lav. per il pubblico impiego privatizzato cercasi disperatamente*, in *LPA*, p. 247 ss.

Caruso (2010), *Gli esiti regolativi della "riforma Brunetta" (come cambia il diritto del lavoro nelle pubbliche amministrazioni)*, in *LPA*, p. 235 ss.

Casale (2012), *La rinnovata disciplina della malattia del dipendente pubblico*, in *LPA*, p. 503 ss.

---

<sup>162</sup> Mochi Sismondi 2013.

- Casillo (2011), *Trattamento economico di malattia dei dipendenti pubblici e principi costituzionali*, in *DLM*, p. 561 ss.
- Cassese (2013), *Dall'impiego pubblico al lavoro con le pubbliche amministrazioni: la grande illusione*, in "Il contributo di Mario Rusciano all'evoluzione teorica del Diritto del lavoro" (in corso di pubblicazione).
- Colapietro (2012), *Una rilettura costituzionale in chiave personalistica delle amministrazioni e delle dirigenze pubbliche. Spunti di riflessione*, in *LPA*, p. 471 ss.
- D'Alessio (2010), *Le fonti del rapporto di lavoro pubblico*, in Pizzetti, Rughetti (a cura di), *La riforma del lavoro pubblico*, EDK editore.
- D'Alessio (2012a), *La disciplina del lavoro nelle pubbliche amministrazioni tra pubblico e privato*, in *LPA*, p. 1 ss.
- D'Alessio (2012b), *La legislazione regionale sulla dirigenza dopo la "riforma Brunetta"*, in Randelli (a cura di), *Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, il Mulino, p. 223 ss.
- D'Antonio (2013), *L'impiego pubblico non ci porta lontano*, la Repubblica, Napoli, 8 febbraio.
- D'Orta (2011), *L'organizzazione delle P.A. dal diritto pubblico al diritto privato: il fallimento di una riforma*, in *LPA*, p. 391 ss.
- De Caro, Ferraris (a cura di) (2012), *Bentornata realtà. Il nuovo realismo in discussione*, Einaudi.
- Esposito (2008), *La condotta antisindacale nelle pubbliche amministrazioni*, Jovene.
- Esposito (2010), *Relazioni industriali e repressione della condotta antisindacale: attualità e prospettive del modello statutario*, in *DLM*, p. 857 ss.
- Ferrante (2011), *I poteri datoriali rivisitati*, in Garilli, Napoli (2011), p. 1106 ss.
- Ferrera (2013), *Editoriale*, ne *il Corriere della sera* del 26 gennaio.
- Gargiulo (2012), *Il codice di comportamento dei dipendenti pubblici: atto terzo*, in *LPA* (in corso di pubblicazione).
- Garilli (2011), *Dove va il pubblico impiego?*, in Garilli, Napoli (2011), p. 1078 ss.
- Garilli, Napoli (a cura di) (2011), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni tra innovazioni e nostalgia del passato*, in *NLCC*, p. 1033 ss.
- Ichino (2006), *I nullafacenti. Perché e come reagire alla più grave ingiustizia della nostra amministrazione pubblica*, Mondatori.
- Ichino (2013), *Interventi sul piano del lavoro CGIL*, in [www.pietroichino.it](http://www.pietroichino.it), interviste e risposta ad una lettera di Antonio Padoa-Schioppa.
- Imperatori (2011), *Performance, pratiche di valutazione e trasparenza: la prospettiva organizzativa*, in Garilli, Napoli (2011), p. 1172 ss.
- Kuhn (2009), *La struttura delle rivoluzioni scientifiche*, Einaudi.

Luciani (2012), *Il licenziamento del dipendente pubblico: le ragioni di una separazione tra ambiguità normativa e inerzia applicativa*, in MGL e in "Il contributo di Mario Rusciano all'evoluzione teorica del Diritto del lavoro" (in corso di pubblicazione).

Malzani (2011), *I controlli sulla malattia tra tutela della salute e lotta all'assenteismo*, in NLCC, p. 1374 ss.

Matteini (2012), *Lo stato delle relazioni sindacali nel settore pubblico*, in LPA, p. 700 ss.

Mezzacapo (2012), *La decurtazione stipendiale per i primi 10 giorni di assenza per malattia del pubblico dipendente è costituzionalmente legittima ... ma qualche dubbio resta*, in ADL, p. 928 ss.

Mochi Sismondi (2013), *Dirigenza pubblica: le tentazioni del nuovo Ministro*, in Forumpa.it, newsletter del 13 febbraio.

Montuschi (2013), *A proposito di mitologie nel riformismo del lavoro pubblico*, in "Il contributo di Mario Rusciano all'evoluzione teorica del Diritto del lavoro" (in corso di pubblicazione).

Napoli (2011), *Note introduttive. La riforma del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni tra mortificazione della contrattazione collettiva e valutazione della performance*, in Napoli, Garilli (2011), p. 1073 ss.

Nicosia (2011), *Dirigenze responsabili e responsabilità dirigenziali pubbliche*, Giappichelli.

Occhino (2011), *Misurazione e valutazione della performance nel sistema delle responsabilità*, in Napoli, Garilli (2011), p. 1188 ss.

Pellacani (a cura di) (2012), *Riforma del lavoro*, Giuffrè.

Pioggia (2001), *La competenza amministrativa. L'organizzazione fra specialità pubblicistica e diritto privato*, Giappichelli.

Romagnoli (2013), "Caro amico ti scrivo ...", in "Il contributo di Mario Rusciano all'evoluzione teorica del Diritto del lavoro" (in corso di pubblicazione).

Rusciano (2011), *A due anni dalla c.d. riforma Brunetta*, in DLM, p. 187 ss.

Russo C. (2012), *Un possibile ruolo per le relazioni sindacali dopo il blocco della contrattazione*, in Liguori, Zoppoli A. (a cura di), *La sanità flessibile*, Editoriale Scientifica, p. 311 ss.

Santucci (2013), *Le posizioni organizzative nelle amministrazioni pubbliche tra "prerogative manageriali" e vincoli della contrattazione collettiva e della partecipazione sindacale*, in DLM (in corso di pubblicazione).

Santucci, Monda (2011), *Valorizzazione del merito e metodi di incentivazione della produttività e della qualità della prestazione lavorativa*, in Zoppoli L. (2011b), p. 275 ss.

Searle (2012), *Prospettive per un nuovo realismo*, in De Caro, Ferraris (2012).

Supiot (2006), *Homo juridicus. Saggio sulla funzione antropologica del diritto*, Bruno Mondadori.

Spinelli (2012), *Il datore di lavoro pubblico. Autonomia organizzativa e poteri del dirigente*, Cacucci.

Talamo (2012), *La contrattazione integrativa dopo il d.lgs. n. 150/2009. Le prime applicazioni giurisprudenziali*, in GDA, p. 435 ss.

Tampieri (2012), *La legge n. 92/2012 e il rapporto di lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, in Pellacani, (2012), p. 27 ss.

Viscomi (2013), *Il pubblico impiego: evoluzione normativa e orientamenti giurisprudenziali*, in *DLRI* (in corso di pubblicazione).

Zoppoli A. (2000), *Dirigenza, contratto di lavoro e organizzazione*, Esi.

Zoppoli A (2012), *Dirigente (privato e pubblico)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Annali, Giuffrè, V, p. 535 ss.

Zoppoli L. (1990), *Autonomia collettiva e pubbliche amministrazioni*, in D'Antona (a cura di), *Lecture di diritto sindacale*, Jovene e in Id., *Contrattazione e delegificazione nel pubblico impiego. Dalla legge quadro alle politiche di «Privatizzazione»*, Jovene, II ediz.

Zoppoli L. (2007), *Qualità dei servizi e del lavoro nell'eterna riforma delle pubbliche amministrazioni*, in *LPA*, p. 575 ss.

Zoppoli L. (2011a), *Contratto, contrattualizzazione, contrattualismo: la marcia indietro del diritto del lavoro*, in *RIDL*, p 175 ss.

Zoppoli L. (a cura di) (2011b), *Ideologie e tecniche nella riforma del lavoro pubblico*, Editoriale Scientifica.

Zoppoli L. (2011c), *La "riforma Brunetta" due anni dopo: relazioni sindacali, dirigenza e valutazione*, in Zoppoli L. (2011b), p. 449 ss.

Zoppoli L., Delfino (2013), *La rappresentanza delle pubbliche amministrazioni*, in Proia (a cura di), *Organizzazione sindacale e contrattazione collettiva*, in Persiani, Carinci F. (diretto da), *Trattato di diritto del lavoro*, II, Cedam (in corso di pubblicazione).ty678954