

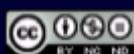


La regolazione asimmetrica della micro organizzazione nelle pubbliche amministrazioni

WP CSDLE “Massimo D’Antona”.IT – 494/2025

© Bruno Caruso 2025
Università di Catania
bcaruso@lex.unict.it

WP CSDLE MASSIMO D'ANTONA.IT - ISSN 1594-817X
Centre for the Study of European Labour Law "MASSIMO D'ANTONA", University of Catania
On line journal, registered at Tribunale di Catania n. 1/2012 – 12.1.2012
Via Gallo, 25 – 95124 Catania (Italy)
Tel: +39 095230825 - csdle@lex.unict.it
<https://csdle.lex.unict.it>



La regolazione asimmetrica della micro organizzazione nelle pubbliche amministrazioni ^α

**Bruno Caruso
Università di Catania**

1. Una premessa sistemica: Il lavoro pubblico e la irrisolta ricerca del datore di lavoro perduto..... 2
2. La micro organizzazione: la regolamentazione legale..... 5
3. La regolamentazione contrattual/sindacale 7

^α Il testo costituisce la relazione di sintesi conclusiva al convegno tenutosi a Catania il 27 marzo del 2025 su *Il rapporto di lavoro nelle università tra legge e contrattazione collettiva*, organizzato dalla SNA e dall'Università di Catania.

1. Una premessa sistemica: Il lavoro pubblico e la irrisolta ricerca del datore di lavoro perduto.

I temi affrontati nel convegno (reclutamento, performance, sistemi professionali, contratti flessibili, relazioni sindacali) meritano una premessa generale per così dire, di sistema.

È emerso con evidenza dalle relazioni che le prospettive da cui osservare il pianeta lavoro pubblico continuano a essere fundamentalmente due.

La prima, ancora preminente, è la valutazione di quel che accade a partire dell'attività dei regolatori politici, governo e parlamento in primo luogo: cioè il tema ciclico delle riforme del lavoro pubblico; l'ultima riforma, riguardante il reclutamento della dirigenza, è stata appena annunciata dal ministro Zangrillo con interviste in organi di stampa¹.

A proposito di regolamentazione governativa va ricordato, incidentalmente, che sempre più spesso alcuni ministri hanno utilizzato lo strumento soft della direttiva piuttosto che la legge (ultima la direttiva Zangrillo del 2023 sulle performance, ma prima sul benessere organizzativo, sul lavoro a distanza ecc.) ma i risultati in termini di cambiamento effettivo sarebbero poco significativi tanto che qualcuno ha utilizzato l'icastica espressione di "gattopardi involontari"².

La seconda prospettiva di regolazione, a cui si accennerà, riguarda quella sindacale, mediante contrattazione collettiva a vari livelli, centrale e decentrato.

Purtroppo in Italia manca ancora una terza e fondamentale prospettiva di regolazione da cui osservare il pianeta lavoro pubblico.

Quella della microregolazione delle risorse umane e dell'organizzazione del lavoro che promana dal management (le dirigenze pubbliche diversamente articolate), cioè la regolamentazione unilaterale proveniente dalle amministrazioni nelle vesti di datrici di lavoro.

È per altro un dato infatti acquisito, almeno nel mondo delle imprese private, che non è possibile capire dove va il lavoro senza confrontarsi con le strategie gestionali degli imprenditori³.

Nel lavoro pubblico la dinamica della regolazione unilaterale di origine datoriale non è invece esplorabile, perché appunto in larga misura manca;

¹ «*Sulle carriere Pa nuove regole più trasparenti dei concorsi*» intervista al ministro P. Zangrillo di P. Trovati in *Il sole* 24 ore del 15 marzo 2025.

² R. Ruffini, *Gattopardi involontari*, RU, 6/2023, p. 1 ss.

³ AAVV, *Trasformazioni dell'impresa e diritto del lavoro. Dialogando con Bruno Caruso* Volume 11/2024 della Biblioteca XX Maggio <https://csdle.lex.unict.it/biblioteca-20-maggio/collective-volumes/11-trasformazioni-dellimpresa-e-diritto-del-lavoro>

e ammesso che esista carsicamente, essa è per così dire afona, impalpabile e dispersa.

Tale lacuna strutturale della regolazione del lavoro pubblico deriva dal fatto che c'è un problema ancora irrisolto, in Italia, dopo vari cicli di riforma: il problema dell'identificazione di chi sia il datore di lavoro nella pubblica amministrazione (chi è "il padrone", come si diceva un tempo nel mondo delle imprese).

Non essendoci un soggetto chiaro e distinto, non è possibile discernere le logiche di azione delle diverse amministrazioni nella veste di datori di lavori pubblici.

Per chiarire cosa si intende può farsi un riferimento, meramente esemplificativo, all'amministrazione universitaria che ospita il convegno.

Mi sono più volte interrogato, nel ruolo di docente universitario, su chi sia il reale decisore in questo sub sistema amministrativo; il decisore al quale per esempio chiedere, oggi, conto e ragione dell'impianto burocratico in cui si avviano le università italiane; di seguito: il ministro e i suoi direttori generali, il Rettore, e il direttore generale dell'università, l'Anvur, i dirigenti amministrativi, i professori che rivendicano giustamente la loro autonomia di didattica e ricerca e la possibilità di condurla effettivamente; e poi il consiglio di amministrazione, i collegi dei revisori, i nuclei di valutazione, i direttori di dipartimento e così via.

Questa dispersione delle competenze gestionali vale certamente per le università, dove forse il problema è ancor più sentito in ragione delle sue attività core (la complicazione che deriva dalla presenza delle comunità scientifiche); ma vale, *mutatis mutandis*, per tutte le amministrazioni italiane, centrali e periferiche. Persino nelle aziende ospedaliere, in cui il vertice manageriale sembrerebbe più compatto e definito in ragione della concentrazione di tale funzione sulle figure del Direttore generale, del Direttore Amministrativo e del Direttore Sanitario, è ampiamente nota l'influenza (malgrado il formale riparto delle competenze), anche sulle scelte gestionali oltre che programmatiche, dell'amministrazione regionale, non soltanto sul versante burocratico (i Direttori generali degli assessorati), quanto soprattutto sul versante politico (Presidente, Assessore, Giunta e persino commissioni consiliari).

In qualunque impresa, grande media o piccola che sia, è invece quasi immediato percepire dove si alloca la funzione di *command and control* e chi si assume la responsabilità: l'azionista, il manager e il cda, ognuno a vari livelli.

L'impressione è che il management pubblico (ammesso che sia con chiarezza identificabile nelle varie p.a.⁴) non è stato storicamente, e non è ancor oggi, soggetto autonomo di gestione, regolazione e direzione strategica nelle diverse amministrazioni.

Nel settore pubblico il peso della politica e dei sindacati, e di altri regolatori indiretti (la magistratura amministrativa e del lavoro, contabile e penale) rimane dunque esorbitante; se a questo si aggiunge una dirigenza che si accontenta di sopravvivere difensivamente nel groviglio burocratico, considerato quasi una *comfort zone*, si spiega perché l'amministrazione pubblica rimanga un nodo irrisolto dello sviluppo del sistema Italia.

Il che, come ampiamente analizzato a suo tempo⁵, non elimina le specificità di logiche di organizzazione, gestione, azione e finalità dei due macro sistemi, il pubblico e il privato⁶.

Ogni analisi sistemica dei due universi (con ricadute regolative a valle sugli istituti del rapporto e dell'organizzazione del lavoro) deve tenere nella giusta considerazione la specificità delle pubbliche amministrazioni (discorso a parte i soggetti, le imprese a controllo pubblico, che si muovono con logiche di quasi mercato)⁷.

È dunque questo il dato sistemico che bisogna sempre tener presente quando si affrontano questioni apparentemente di dettaglio, di

⁴ È ormai ampiamente acquisito che non esiste una logica organizzativa, gestionale e manageriale unitaria delle pubbliche amministrazioni italiane e che con tale diversità ogni seria analisi e valutazione sul lavoro pubblico deve fare i conti.

⁵ B. Caruso, *Le riforme e il lavoro pubblico: la "legge Madia" e oltre. Miti, retoriche, nostalgie e realtà nell' "eterno ritorno" allo statuto speciale del lavoratore pubblico*, Quaderni DLM, 2019.

⁶ Sulla grande dicotomia, con riguardo al diritto, spunti sempre interessanti – ancorché non si tiene conto degli avvistamenti più recenti (sovranismi e crisi della globalizzazione economica) – in B. Sordi, *Diritto pubblico e diritto privato*, il Mulino, 2020.

⁷ Rileva C. Del Gesso, *Capitale umano e capacità dinamiche: una prospettiva sulle aziende del settore pubblico*, RU, 2/2024, p. 54 che le specificità della gestione pubblica includono: «la formalizzazione dell'attività amministrativa, che deve svolgersi secondo procedure predeterminate e trasparenti al fine di proteggere la comunità da possibili abusi di potere; le dinamiche politico-istituzionali e quelle legate all'acquisizione del consenso da parte degli organi elettivi, che influenzano la razionalità decisionale e gestionale; il reclutamento di risorse umane tramite concorsi pubblici e i sistemi normati di gestione delle carriere del personale; e l'acquisto di beni e servizi tramite appalti pubblici». L'autrice condivisibilmente fa notare che «l'introduzione di strumenti, criteri e tecniche manageriali "importati" dal settore privato – ad esempio, la contabilità economico-patrimoniale, piani e budget, indicatori di performance, sistemi di valutazione, la stessa figura del direttore generale, ecc. – non crea automaticamente valore pubblico», essendo quest'ultimo direttamente correlato, nel settore pubblico – ma sempre più anche nel settore privato – alla risorsa umana e ai criteri di sua gestione (coinvolgimento, motivazione, formazione e incentivazione).

microregolazione del lavoro pubblico, e di natura apparentemente tecnica quali quelle che sono state affrontate nel workshop.

2. La micro organizzazione: la regolamentazione legale

Le questioni principali che si sono evidenziate nell'ultimo lustro, nel dibattito sul lavoro pubblico, sono quelle di cui si sono occupate le relazioni: sostanzialmente le forme del reclutamento, la performance, la tipologia dei lavori flessibili (il grande tema del precariato pubblico), le progressioni e le carriere, per quel che riguarda la regolamentazione normativa.

Con riguardo alla regolamentazione contrattuale sindacale: l'ordinamento professionale e oggi, tema molto importante, non previsto specificamente dalla scaletta delle relazioni, la questione del recupero salariale e della povertà lavorativa anche nel pubblico impiego, che come è noto ha prodotto una rottura intersindacale e nei rapporti negoziali con il governo (relazione Boscati).

Per quanto riguarda la regolazione normativa, anche per la contingenza del PNRR, l'attenzione si è molto concentrata, in questi anni sul reclutamento con una serie di interventi a raffica (relazione Riccobono). Qualcosa vale rimarcare sulla programmazione (i Piao) e sul sistema delle performance (relazione Zappalà).

Si tratta di temi, che nel complesso, segnalano una maggiore attenzione dei regolatori pubblici alla concreta micro organizzazione piuttosto che alla macro e alle grandi riforme di sistema.

Va detto subito che, rispetto a quelli nell'agenda del decennio scorso, si tratta di temi sicuramente più concreti e laici che segnano l'abbandono dell'etica e della morale pubblica come focus della regolamentazione: faccio riferimento al ciclo della legislazione anticorruptiva con la preoccupante curvatura regolativa neo pubblicista che ne seguì⁸. Sono temi più concreti delle astratte e un po' banali disquisizioni che circolano in dottrina sul management della felicità e sui dirigenti angeli custodi del benessere organizzativo.

Sono temi - reclutamento, performance ma anche gli ordinamenti professionali sul versante della regolazione sindacale - che, tuttavia, in mancanza di uno degli attori fondamentali di implementazione e di adeguata messa a sistema - il datore di lavoro e il management pubblico - rischiano di avvitarsi su stessi, di parcellizzarsi e infine di avvizzirsi in tecnicità.

Porto ad esempio, di quel che si intende, il tema del reclutamento.

Anche il legislatore sembra finalmente essersi reso conto che il concorso pubblico, come regolato dalle leggi e dai regolamenti, e come

⁸ B. Caruso, *Le riforme del lavoro pubblico*, cit.

immaginato dalle alte corti, è un mito di carta pesta che non serve certamente a selezionare i migliori: procedure farraginose e, in quanto tali, aggirabili, produttive soltanto di inefficienze postume e contenziosi. Che in occasione del PNRR si sia tentato di fluidificare e alleggerire le procedure, non è certamente un male (relazione Riccobono). Ma in tal modo si è posto in essere un rattoppo, e non si è pensato sistemicamente.

Proprio perché è l'idea di reclutamento nelle pubbliche amministrazioni che va ripensata per cercare di sciogliere il nodo funzionale, mai sciolto, di come conciliare imparzialità e buon andamento: come, cioè, apprestare regole trasparenti e giuste, ma allo stesso tempo garantire il risultato, vale a dire la selezione della persona, non astrattamente più preparata, ma più adatta al ruolo e alla esigenza di quella data e situata organizzazione e al suo compito peculiare di produzione di valore pubblico.

Tra l'altro, mentre ci si interroga sui metodi di selezione più congeniali, ci sono due elementi di sistema che complicano il quadro delle regole del reclutamento. Il primo, in parte avvertito anche dal legislatore, riguarda le tecniche di selezione: insieme al fatto che ormai si sostiene diffusamente che sempre più il reclutatore in carne ed ossa deve essere un esperto di tecniche di recruitment (uno psicologo o comunque un esperto di assesment), qualcuno sta incominciando a chiedersi legittimamente se, laddove non arriva a risultati efficienti l'intelligenza umana, non possa aiutare l'intelligenza artificiale: tema tanto affascinante quanto avventuroso che non è il caso di approfondire in questa sede⁹.

E in secondo luogo se non sia il caso di interrogarsi sul reclutamento a partire da un fenomeno del tutto nuovo.

Sta infatti avvenendo che, per la prima volta forse nell'epoca repubblicana, il posto pubblico non è più ambito, per cui sarebbe crollato o starebbe per crollare il mito zaloniano del posto fisso.

Non so se sia del tutto vero: ma certo fa impressione leggere alcune interessanti analisi di organizzativisti sulla fuga dal lavoro pubblico e sulle tecniche per rimediarevi; vale a dire tecniche non solo concorsuali, ma anche preconcorsuali e post concorsuali per rendere non solo attrattivo il lavoro pubblico, ma anche per fidelizzare chi decide di approdarvi¹⁰.

Il governo, forse anche per rimediare a questa diffusa disaffezione soprattutto nelle professionalità medio alte, propone la riforma del reclutamento della dirigenza attraverso il metodo dell'"amichettismo"¹¹: la definizione non è mia ma dell'autorevole quotidiano di Confindustria.

⁹ A. De Filippo, *Intelligenza artificiale e risorse umane nella pubblica amministrazione*, RU, 6/2024, p. 13 ss.

¹⁰ M. Martinelli, *La fuga dal pubblico impiego: origine, cause e possibili rimedi. Spunti operativi per aumentare l'attrattività del lavoro pubblico*, RU, 3/2024, p. 33 ss.

¹¹ Intervista alla nota 1.

Praticamente il reclutamento, che dovrebbe generare pure fidelizzazione e senso della missione, dovrebbe avvenire, se non si è inteso male, attraverso un percorso, molto lungo e farraginoso, ma organizzato e proceduralmente scandito, di cooptazione del funzionario da parte di una sorta di dirigente mentore.

Come membro della categoria dei professori universitari non posso che rallegrarmi, essendo stata tradizionalmente la cooptazione il metodo di selezione e reclutamento tipico nella carriera universitaria: ma se così fosse, allora bisognerebbe si chiarisse, una volta per tutte, che la cooptazione, dove applicata seriamente e con onestà intellettuale e non come mero esercizio di potere accademico, è metodo molto più efficace di selezione dei migliori, rispetto al concorso pubblico e quindi non è necessariamente espressione di potere baronale e universitario.

Ci sarebbe poi molto da dire sulla programmazione e sul relativamente nuovo strumento del PIAO; quindi il grande tema, a rimorchio della riorganizzazione della performance organizzativa, del rendimento efficientistico e della produzione di valore pubblico (inteso quale valore dei valori), attraverso la pianificazione.

Circolano manuali di formazione dei c.d. PIAO, e si riscontra qualche esperienza di discreta implementazione, ma nel complesso la sensazione che rimane, al lettore attento, è di grande astrattezza, di lontananza dai processi reali, di formalismo e di approccio prevalentemente burocratico.

3. La regolamentazione contrattual/sindacale

Detto questo sull'attuale ciclo di regolamentazione normativa, qualcosa è utile dire sulla regolamentazione contrattuale. I temi salienti di tale regolazione, più o meno nell'ultimo quinquennio, sono stati gli ordinamenti professionali per la tornata contrattuale passata¹² e il recupero salariale per quella attuale.

Con riguardo ai sistemi di classificazione la relazione della dott.ssa Marongiu ha sollevato questioni di grande interesse; ha dato una visione anche dall'interno dell'approccio dell'ARAN e dei processi di mediazione interna e questo rende più leggibili gli esiti, anche se giustamente criticabili (relazione Zappalà¹³); e tuttavia l'impressione complessiva è che si è ancora nella fase *under construction*.

¹² Si rinvia a A. Viscomi, *Dalla competenza alle competenze: questioni recenti in materia di professionalità e merito nel lavoro pubblico*, LPA, 2024, 1, p.1 ss.; S. Mainardi, *Inquadramenti pubblici atto II. Appunti dai CCNL tra organizzazione e tutela della professionalità*, LPA, 2023, 3, p. 449 ss. A. Riccobono, *Le nuove carriere dei dipendenti pubblici: professionalità, merito imparzialità tra concorso, comparazione e valutazione*, LPA, 3, p. 301 ss.

¹³ Più in generale, sul tema delle competenze il saggio di A. Viscomi citato alla nt precedente.

Se si guarda poi il tentativo di dare riconoscimento, in termini di status e professionalità al *middle management* (le elevate professionalità o qualificazioni), attraverso la valorizzazione del saper fare e di specifici saperi omogenei (le famiglie nelle amministrazioni centrali, i settori professionali nelle università), questo tentativo, a detta di molti, non si è ancora realizzato come auspicato dalla riforma contrattuale e come rilevato nella relazione di Loredana Zappalà.

Per tornare all'esempio dell'università (dove la figura dell'EP è presente storicamente) si ha l'impressione che la costruzione di questa figura di mini dirigenza, non sia pienamente riuscita per ragioni generali e specifiche su cui non ci si può soffermare.

Nell'università si è evidenziata una discreta difficoltà nell'utilizzare una figura ad elevata autonomia professionale a supporto della ricerca; e ciò in ragione della complessiva perdita di senso della comunità scientifica, per cui spesso questa figura è stata utilizzata per scopi surrogatori: per esempio, come punto di partenza spurio per la carriera accademica o addirittura per l'attività assistenziale nelle facoltà di medicina; ovvero come un superfunzionario amministrativo che schiaccia a volte, come si è detto, il profilo del funzionario e a volte in competizione con il responsabile della posizione organizzativa, quindi con un evidente cortocircuito funzionale e crisi di identità di ritorno.

Tutto ciò per dire che senza una forte logica sistemica a sostegno, i cambiamenti parziali e settoriali, come nel caso degli ordimenti professionali, non funzionano o non raggiungono i risultati sperati.

A ciò va aggiunto che il tema della valorizzazione della professionalità oggi non può essere limitato, come si tende a fare, soltanto agli strumenti e alle tecniche di promozione in carriera: onde l'avvitarsi del dibattito sulla forbice distruttiva, e senza via di mezzo, tra concorso pubblico promotivo, lento farraginoso, e progressioni di massa gestite dai sindacati.

Occuparsi di professionalità anche nel settore pubblico implicherebbe oggi un confronto serio con la trasformazione del lavoro in atto: non può più essere accantonata, per esempio, una analisi seria sul rapporto tra professionalità e innovazione tecnologica veicolata dall'intelligenza artificiale, applicata all'organizzazione del lavoro e in ragione del valore pubblico che si deve produrre¹⁴. Compito che dovrebbe essere appannaggio di chi si fa carico di dirigere e perseguire la missione della singola pubblica amministrazione; e qui torna circolarmente il tema di chi comanda e dirige.

¹⁴ Di interesse l'analisi in cinque puntate apparsa sulla rivista on line Stroncature (febbraio 2025) sull'impatto delle nuove tecnologie sulle specifiche professionalità, *La grande trasformazione tecnologica e il futuro del lavoro*.

Detto questo sui sistemi di classificazione, l'altro tema attuale della regolazione contrattuale è il recupero salariale, che merita due rapide considerazioni.

La prima riguarda il fatto che l'impoverimento relativo dei lavoratori pubblici, a cui si è assistito in questi ultimi anni, fa comprendere le resistenze sindacali alle proposte governative sulle percentuali di recupero rispetto all'inflazione accumulata. Se è vero, come dice il recente rapporto ARAN sulle retribuzioni, che in alcuni comparti il recupero dell'inflazione c'è stato, in altri no e comunque nel pubblico è stato inferiore a quello del settore privato. Inoltre non può dimenticarsi che l'Italia vanta il non commendevole primato europeo della decrescita dei salari reali che produce povertà lavorativa anche nel settore pubblico.

Tutto ciò ha prodotto, come è noto, la divisione verticale tra i sindacati con il conseguente blocco negoziale in alcuni comparti (sanità ed EELL) e l'approvazione maggioritaria in altri (le funzioni centrali).

Ma acquisito che il recupero salariale e la sua equa distribuzione, nell'era delle diseguaglianze di ritorno, è compito precipuo delle OOSS (che vale ricordare nascono come "autorità salariali"), è pur vero che sul piano della giustizia commutativa e premiale, non ci si può sottrarre alla considerazione che anche la leva salariale deve rimanere uno strumento di motivazione e di premio dei migliori, e su questo versante i ritardi culturali di alcuni sindacati almeno, rischiano di essere lunari.

L'altra considerazione sul negoziato salariale in atto è invece positiva: il dissidio interno alle OOSS, anche confederali, a cui si sta assistendo oggi, pure di tipo culturale e strategico e non solo di tattica negoziale, non sembra distruttivo come si presentò quindici anni orsono in modo analogo alla Fiat, ai tempi di Landini e Marchionne, con il seguito giudiziario che ne derivò.

Tale conflitto non è oggi distruttivo delle relazioni sindacali perché, nel settore pubblico, esso è previsto e regolato come ipotesi fisiologica e non lasciato all'arbitraggio giudiziale.

È un conflitto, infatti, incanalato verso diversi e possibili esiti da una legge organica e razionale di regolamentazione della rappresentanza, rappresentatività e del dissidio intersindacale, che fa perno sul principio di maggioranza. Ovviamente anche la CGIL se ne deve fare una ragione.

Se di questa razionalità strutturale di ritorno della II riforma del lavoro pubblico ci si avvale oggi, è perché quella fu una riforma, certamente per le relazioni sindacali, organica e di altro profilo. Appunto sistemica.

Ricordo che quella riforma, che ancora tiene e resta un modello da esportare anche nel settore privato, fu il risultato di un solido progetto normativo; una sorta di ponte che avrebbe dovuto collegare lavoro pubblico e privato, i cui architetti furono grandi riformatori dell'epoca che

guardavano predittivamente al sistema e al suo funzionamento complessivo, tra cui, piace rievocarlo in questa occasione e in questa sede universitaria, Massimo D'Antona.