



# **Statuto, conflitto, relazioni sindacali e organizzazione del lavoro, nel settore pubblico, oggi**

WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 437/2021

© Bruno Caruso 2021  
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 095230855 – Fax: +39 0952507020  
csdle@lex.unict.it  
<http://csdle.lex.unict.it/workingpapers.aspx>



## **Statuto, conflitto, relazioni sindacali e organizzazione del lavoro, nel settore pubblico, oggi<sup>α</sup>**

**Bruno Caruso**  
**Università di Catania**

1. Premessa. "Quale attualità" dello Statuto.....	2
2. Le pubbliche amministrazioni e la crisi pandemica: sindacati, contrattazione collettiva pubblica e nuove diseguaglianze. ....	7
3. Funzione attuale della contrattazione collettiva nel settore pubblico. C'entra lo Statuto dei Lavoratori? .....	10
4. Ruolo del sindacato nelle pubbliche amministrazioni: tra neo-concertazione collusiva e dialogo sociale europeo. ....	12
5. Il dicastero Brunetta: atto II. Interventi mirati, non una nuova generale riforma. Recruiting policy e dirigenza. ....	13
6. Mutamenti organizzativi (dal basso) della p.a. senza necessità di una riforma legislativa. Per un rilancio dell'attività di produzione di valore pubblico. ....	16

---

<sup>α</sup> Di prossima pubblicazione su Quaderni di *Diritti Lavori Mercati* n. 1/2021, dal titolo "Mezzo secolo dallo Statuto dei lavoratori" vol. II.

## 1. Premessa. "Quale attualità" dello Statuto.

Questo breve scritto riproduce il mio intervento di apertura al Convegno dedicato al rapporto tra Statuto, conflitto e relazioni sindacali nel settore pubblico. In quell'occasione ho provato a individuare un minimo comune denominatore nell'ambito di un tema dai confini oggettivamente ampi. L'ho fatto in via interlocutoria chiedendo ai relatori e ai partecipanti al dibattito di pronunciarsi su alcuni rapidi spunti che ho inteso loro sottoporre e che ripropongo quasi immutati ma con l'aggiunta di riflessioni più distese, di contorno.

Poiché nell'invito degli organizzatori si faceva pure riferimento all'esperienza dello statuto dei lavoratori, prima di entrare nel vivo delle singole questioni da sottoporre ai relatori mi è parso opportuno osservare che, probabilmente a causa del periodo di crisi sanitaria che stiamo attraversando, un anniversario, pur così importante come i 50 anni dello Statuto, non ha avuto l'attenzione che meritava. Potrei rivedere tale giudizio alla luce del fatto che, nel lasso di tempo trascorso tra il mio intervento al seminario e la revisione dello stesso, sono stato, in parte, smentito: si sono, nel frattempo, materializzate due pubblicazioni dedicate al cinquantenario dello statuto, di cui ovviamente non posso dar conto in queste brevi note<sup>1</sup>.

Mi sentirei, comunque, di confermare l'impressione già espressa, circa il fatto che la riflessione sullo statuto, in occasione del cinquantenario, probabilmente ha subito, a causa della pandemia scoppiata nel 2020, un effetto di spiazzamento. Voglio dire che, comprensibilmente, il trauma pandemico, come sempre avviene, ha indotto a guardare e a interrogare più il futuro piuttosto che il passato; onde un riverbero di distrazione se non di adeguata concentrazione sugli anniversari del passato, anche se importanti come nel caso dello statuto. Ma tant'è: le due pubblicazioni a cui accennavo parrebbero smentirmi, perché, a colpo d'occhio, si presentano tutt'altro che rituali, anzi, direi, celebrative e quasi ortodosse nella perdurante fede pro statutaria. Il che non esclude che il confronto con lo statuto, e l'attualità della sua filosofia di fondo nell'epoca della sostenibilità, avrebbe probabilmente meritato un confronto a-tutto-tondo-teorico da parte della comunità dei giuslavoristi; un tempo avrei detto che l'anniversario avrebbe meritato almeno un congresso dell'associazione dei giuslavoristi.

---

<sup>1</sup> Si tratta del Quaderno n. 8/2020 di questa Rivista interamente dedicato ai cinquant'anni dello Statuto, a cura di RUSCIANO, GAETA, L. ZOPPOLI, *Mezzo secolo dallo Statuto dei lavoratori*, e del libro di GAETA, *Lo Statuto dei lavoratori: come nasce una legge. I lavori parlamentari articolo per articolo, minuto per minuto*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2020.

Per parte mia, riflettendo sull'attualità dello Statuto, anche ma non solo con riguardo ai diritti collettivi oggetto del Convegno, e dedicandovi solo poche battute, ritengo che lo statuto non necessiterebbe di un *restyling*. Va lasciato così per quello che è: un traguardo teorico, politico e giuridico importante. Con alcune parti ancora attuali: per esempio le norme sulle libertà personali, sui diritti sindacali e sulla promozione del sindacato rappresentativo, quest'ultima notoriamente invidiata dai giuslavoristi britannici e che ha ispirato altri modelli legislativi<sup>2</sup>. Altre norme, a mio avviso, sono state giustamente rimodellate e attualizzate: il riferimento è ai controversi capitoli su mansioni, licenziamenti e controlli. Si tratta di rimaneggiamenti di cui si è discusso nel merito; alcuni parzialmente (quelli su inquadramenti e controlli) già nati vecchi e strutturalmente inadeguati a tener dietro ai cambiamenti; altri (la disciplina sui licenziamenti) che neppure i più critici probabilmente ripristinerebbero nella loro versione originaria (nel caso dell'art. 18, destinato a una lenta eutanasia in ragione del trascorre del tempo). Il che conferma, comunque, l'obiettivo esigenza di una loro manutenzione straordinaria<sup>3</sup>.

Così come una sorta di incompiuta rimane, ma non per colpa intrinseca dello statuto, la stessa norma architrave dei diritti sindacali in azienda, vale a dire l'art. 19, oggetto, nel tempo, di interventi ortopedici e manipolatori a opera del corpo elettorale e della stessa Corte costituzionale; trascurata, tuttavia, nel suo logico sviluppo, "oltre" lo statuto, da chi avrebbe dovuto porre rimedio agli storici ed eccentrici "non detti"<sup>4</sup>: mi riferisco a un legislatore che non si decide ancora a completare l'impianto statutario con una legge di ispirazione neo-istituzionale che recepisca le indicazioni dell'autonomia collettiva, ormai ampie e articolate, su rappresentanza negoziale e misurazione della rappresentatività. Altri disposti, infine - penso alle norme sul collocamento, o allo stesso art. 36, ampiamente superato dal codice dei contratti pubblici del 2016 - sono consegnati alla storia.

Vero è che, a ogni modo, troppa acqua è passata sotto il ponte dello statuto e l'immagine (e la realtà) della società, del lavoro e delle imprese, conformate al modello fordista - *inprinting* della legge - è profondamente

---

<sup>2</sup> Si v. il contributo di DORSSEMONT, *Lo statuto all'avanguardia: uno strumento pionieristico per l'Europa e oltre*, in RUSCIANO, GAETA, L. ZOPPOLI, *Mezzo secolo dallo Statuto dei lavoratori*, cit.

<sup>3</sup> Una proposta di riforma di razionalizzazione è contenuta nel mio saggio *Il contratto a tutele crescenti nella tenaglia della doppia pregiudizialità*, in *DLM*, 2019, n. 3, p. 381 ss. e in CARUSO, DEL PUNTA, TREU, *Per un diritto del lavoro sostenibile*, in <http://csdle.lex.unict.it/docs/activities/Bruno-Caruso-Riccardo-Del-Punta-Tiziano-Treu---Manifesto-per-un-Diritto-del-lavoro-sostenibile/6022.aspx>

<sup>4</sup> Richiamo il magistrale e sempre attuale scritto di D'ANTONA, *Diritti sindacali e diritti del sindacato: il titolo III dello Statuto dei lavoratori* (1990), ora in CARUSO, SCIARRA (a cura di), *Opere*, II, Giuffrè, Milano, 2000, p. 201.

cambiata. Siamo di fronte a una nuova morfologia sociale e industriale; ma pure di fronte a una nuova antropologia (oltre che geografia) del lavoro rispetto a quella novecentesca dello statuto. Il numero "4.0" che si affianca al sostantivo "industria" indica il rincorrersi di cambiamenti che, in altri tempi, si sarebbero contabilizzati in secoli e non in decenni<sup>5</sup>, se non addirittura in anni. Lo stesso numero "4.0" che, per ora, solo auspicabilmente – perché in tal caso non si tratta di realtà compiuta – si affianca alla forma "sindacato", indica un modello che è agli antipodi dell'organizzazione promossa dallo statuto. Direi, con un *divertissement* provocatorio, ma frutto di una riflessione parallela, che il sindacato 4.0, di cui discetta, assomiglia piuttosto al sindacato immaginato (Autonomia aziendale) e, in qualche modo ancorché per breve tempo, modellato da Adriano Olivetti nella sua azienda negli anni '50 del secolo scorso<sup>6</sup>.

Sento già l'obiezione, vedo già le "manine alzate" come in un immaginario webinar: il neo-fordismo digitale ci interroga su *più*, non su *meno* statuto, se non altro su una estensione applicativa orizzontale, oltre la forma storica del lavoro subordinato. E ancora, riferendomi, esemplificativamente, all'attualità dello *smart working*, il suo consolidamento generalizzato post pandemico richiederebbe più regole rigide e nuovi diritti a tutela degli spazi vitali (il diritto di disconnettersi), in una logica di integrazione e rafforzamento, non di superamento, dello statuto e comunque secondo la tecnica regolativa tipica dello statuto (la norma rigida e inderogabile). Con riguardo a quest'ultima questione credo di aver già detto altrove<sup>7</sup>: lo *smart working*, che è uno dei simboli del lavoro nella post-modernità digitale, necessita non di una legge che fondi diritti di nuovo conio, nel solco della tradizione dello statuto; ma di capacità organizzativa e processi adeguati di *change management*<sup>8</sup>. Tali processi di cambiamento si intravedono in alcuni settori di imprese realmente innovative, ma non ancora nelle pubbliche amministrazioni dove ci si affida alla norma regolamentare e a cervellotiche iniziative dall'alto e centralizzate (i Pola). Per coadiuvare uno *smart work* generativo e trasformativo sembrano più adeguate regole leggere e mixate, in grado di rimanere appunto sullo sfondo, come *last resort* (la rete protettiva di senniana memoria) dei processi organizzativi, con una funzione di ausilio,

<sup>5</sup> Cfr. HARARI, *21 lessons for the 21<sup>st</sup> century*, Random Uk, 2018, trad. italiana, *21 lezioni per il XXI secolo*, Giunti, 2019, ed. Kindle.

<sup>6</sup> Si veda la ricostruzione storica di G. Berta, *Le idee al potere*, Edizioni di Comunità, Roma/Ivrea 2015, p. 137 ss.

<sup>7</sup> Sia consentito un rinvio a CARUSO, *Pubbliche amministrazioni e imprese italiane nella crisi pandemica: tra vizi antichi e possibile resilienza*, in *QG* n. 2/2020.

<sup>8</sup> In ciò in buona compagnia di un sociologo di chiara fama che di organizzazione se ne intende, Federico Butera, e che l'ha confermato in alcuni interessanti webinar interni, interdisciplinari, del gruppo Freccia Rossa.

non di innesco. Onde, è questa la posizione *de iure condendo*, appare più che sufficiente la legge che c'è, col suo impianto regolativo leggero (che appare addirittura non tale agli organizzativisti<sup>9</sup>). Nulla esclude poi, come sembra stia già avvenendo anche se in misura ancora insufficiente e inadeguata, che sia l'autonomia collettiva, a diversi livelli, a intervenire per adattare, conformare la legge e/o supportare anche l'autonomia individuale; ma pure per promuovere il cambiamento e regolare oltre i confini fissati dalla legge e dal contratto individuale, anche a prescindere da espliciti rinvii che mancano nella normativa di legge; in tal caso, l'autonomia collettiva non farebbe altro che il suo mestiere, ma dovrebbe farlo di più e certamente meglio di quanto fatto sinora.

Ho voluto soffermarmi, subito, sulla regolazione dello *smart working*, istituto su cui ritornerò in seguito<sup>10</sup>, come esempio paradigmatico di come immagino un possibile intreccio delle fonti classiche di regolamentazione dei diritti (legge, contratto collettivo, contratto individuale) nell'epoca post statutaria<sup>11</sup>.

Laddove, invece, vengano in gioco diritti di libertà e pratiche occulte e indirette di discriminazione, come nell'altro caso della *gig economy*, il giudice di Bologna<sup>12</sup>, nella sua recente ordinanza ci manda a dire, indirettamente, che è probabile che lo statuto dei lavoratori non basti più e vada puntellato e rafforzato (completato?) con il diritto antidiscriminatorio esistente, i suoi concetti e i suoi strumenti tipici.

Il che può essere più o meno o condiviso con riguardo al merito della questione sollevata a Bologna<sup>13</sup>. Certamente la pronuncia suggerisce che risulta addirittura spuntato l'art. 28 dello statuto, norma una volta considerata di chiusura del sistema, e pensata proprio per piantonare la cerniera tra diritti e interessi individuali e collettivi; specie allorquando si tratti di nuovi lavori al confine o oltre la subordinazione. E, a tal proposito, che sia doppiamente spuntata ce lo dimostra il giudice di Firenze<sup>14</sup> con una discutibile decisione che esclude la legittimazione processuale delle organizzazioni sindacali ex art. 28 a tutela dei lavoratori autonomi o pseudo tali utilizzati dalla piattaforma. Una decisione che va persino oltre la Corte

---

<sup>9</sup> Il riferimento è alla posizione di Federico Butera espressa nei webinar prima citati.

<sup>10</sup> Cfr. par. 6.

<sup>11</sup> Un tale modello di interazione tra fonti è sullo sfondo, anche se non vi dedichiamo specifico spazio, in CARUSO, DEL PUNTA, TREU, *Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile*, cit.

<sup>12</sup> Trib. Bologna, ord., 31 dicembre 2020, *Filcams CGIL Bologna, Nidil CGIL Bologna, Filt CGIL Bologna c. Deliveroo Italia s.r.l.*

<sup>13</sup> L'ordinanza è stata oggetto, di recente, del webinar, organizzato da LLC, "*Frank discriminava. Riflessioni intorno all'ordinanza del Tribunale di Bologna su riders*", algoritmi e discriminazioni, svoltosi il 2 febbraio 2021.

<sup>14</sup> Trib. Firenze, 9 febbraio 2021, decreto *Nidil CGIL Firenze, Filt CGIL Firenze e Filcams CGIL Firenze c. Deliveroo Italy s.r.l.*

di giustizia europea che ha messo al riparo dalla presunta voracità del diritto della concorrenza, il rapporto tra lavoro autonomo economicamente dipendente e rappresentanza e tutela collettiva<sup>15</sup>. Oltretutto il Trib. di Firenze non dà neppure conto del fatto che le fonti e gli organismi internazionali a tutela delle libertà di azione e di organizzazione sindacale tendono a sussumere nel loro campo di applicazione anche la tutela degli interessi collettivi dei lavoratori autonomi<sup>16</sup>. Che, inoltre, la stessa rubrica dello statuto è titolata "*Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro ...*" ove non si distingue, a voler essere formali, tra lavoratori subordinati e lavoratori autonomi. Che, in aggiunta, certamente lo statuto è norma di attuazione di *tutte* le norme della Costituzione che riguardano il lavoro tra cui anche l'art. 35 nel cui perimetro rientra sicuramente il lavoro autonomo, a maggior ragione, se economicamente dipendente; che, infine, rientra nel principio e nella prassi dell'autonomia sindacale, tutelata dall'art. 39 primo comma, la scelta dell'interesse collettivo da tutelare con gli strumenti che mette a disposizione l'ordinamento statutale tra cui, non ultimo, proprio l'art. 28 dello statuto.

Sorvolando, comunque, sul merito del ricorso, del quale il giudice non ha neppure provato a occuparsi, il Trib. di Firenze, ha fatto uscire dalla finestra quel che la Corte di Cassazione, con la sentenza n. 1663/2020, aveva fatto entrare dalla porta: vale a dire che, a prescindere dalla qualificazione della fattispecie, quel che conta è il rimedio. Secondo il giudice di Firenze, conta invece la fattispecie: poiché nel caso non si trattava, questa l'essenza del suo ragionamento, di norma di tutela sostanziale del lavoro, ma di norma processuale; con una formalistica interpretazione – che conferma il vizio del ragionamento per fattispecie e non per effetti – il Tribunale si è posizionato fuori dal perimetro fissato dalla Corte di cassazione: quando l'interesse collettivo/individuale riguardi lavoratori "quasi subordinati o semi autonomi", non possono essere invocati i rimedi processuali forgiati per l'organizzazione dei lavoratori

---

<sup>15</sup> Cfr. Corte di giustizia, 11 settembre 2014, C-413/13, *FNV Kunsten*, in RIDL, 2015, II, p. 566, con nota di ICHINO, *Sulla questione del lavoro non subordinato ma sostanzialmente dipendente nel diritto europeo e in quelli degli Stati membri*.

<sup>16</sup> Cfr., le Convenzioni OIL C87 sulla *libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale* e C98 sul *diritto di organizzazione e di negoziazione collettiva* che sono sempre state applicate dai Comitati OIL oltre il lavoro subordinato; in particolare l'art. 1 della Convenzione C98 prevede espressamente che "*i lavoratori devono beneficiare di un'adeguata protezione contro tutti gli atti di discriminazione tendenti a compromettere la libertà sindacale in materia di impiego*". In proposito, il Comitato sulle libertà sindacali dell'OIL ha affermato ripetutamente che si tratta di un diritto che va riconosciuto anche ai lavoratori autonomi (si vedano in proposito le decisioni del Comitato disponibili al sito <https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:70001:0::NO>).

subordinati (anche se quest'ultima tenta giustamente di allargare il proprio perimetro di rappresentanza legale-processuale) perché si sarebbe (ma perché mai?) fuori dal cono d'ombra dell'art. 2 comma 1 del d.lgs. n. 81/2015 e quello dello statuto sarebbe invece più ristretto. La decisione è certamente discutibile; quel che certamente dimostra è proprio la fallacia del ragionamento per fattispecie, ma rivelando, al contempo, una indelebile ruga dello statuto che di quella cultura è certamente espressione.

Quel che è vero, e la citata dialettica giurisprudenziale lo conferma, è che le affaticate spalle dello statuto non appaiono più in grado di sostenere, per intero, il gravoso peso della trasformazione in atto, troppo complessa per essere neppure immaginata dai padri dello statuto. Ciò soprattutto se è vero che, assumendo un'ottica rimediale, dove non ha potuto lo statuto, come nel caso dei *riders* fiorentini, hanno invece potuto, come invece dimostra la controversia dei *riders* torinesi, norme occasionali e asistematiche, venute fuori quasi per caso dal cilindro del legislatore; il riferimento è al citato art. 2 comma 1 del d.lgs. n.81/2015 nella lettura non del tutta risolta, ma abbastanza chiara che ne ha fatto anche la Corte di cassazione nella sent. n. 1663/2020. Ovvero, come nel caso dei *riders* bolognesi, ha potuto l'apparato del diritto antidiscriminatorio con l'ordinanza del Trib. di Bologna prima citata. Il che rafforza una posizione la quale pragmaticamente prende atto che i rimedi *à la carte* sono forse più efficaci della "cultura" della tutela giuridica, monocorde, onnicomprensiva e compatta che si intravede, in filigrana, nella tecnica dello statuto e che aveva senso quando il lavoro si esprimeva attraverso una forma, e una cultura appunto, socialmente e politicamente egemone: quella taylor-fordista. Per cui, a tutto concedere, al plurale occorre declinare non solo la parola lavoro ma anche la parola statuto.

Poste queste rapide ed impressionistiche riflessioni su "quale" attualità dello statuto in generale, nel prosieguo della trattazione, fornirò dei quadri di contesto sintetici, per ciascuno dei quali proverò a individuare le questioni che ritengo debbano essere affrontate con riguardo, in particolare, al ruolo del sindacato e della contrattazione collettiva nel settore pubblico.

## **2. Le pubbliche amministrazioni e la crisi pandemica: sindacati, contrattazione collettiva pubblica e nuove diseguaglianze.**

E veniamo al tema più specifico dell'incontro: lavoro pubblico e relazioni collettive oggi. Vorrei partire da una considerazione di senso comune. Nella pubblica opinione tende, oggi, a diffondersi la convinzione che il lavoro pubblico, nella crisi pandemica, abbia rafforzato la propria

condizione di settore protetto e privilegiato<sup>17</sup>, sia con riguardo al reddito, sia con riguardo alla sicurezza occupazionale: non vi opera la cig e non c'è stata alcuna perdita di retribuzione al contrario che nel settore privato (perdita calcolata da Boeri e Perotti in una media del 35/40%)<sup>18</sup>; non è stato necessario alcun provvedimento di blocco dei licenziamenti, perché nessuno li ha minacciati<sup>19</sup>; nessuno, o quasi, degli interessati, lavoratori e sindacati, ha messo in discussione le nuove forme organizzative del lavoro (il c.d. lavoro a distanza), essendo state, anzi, considerate più come un vantaggio utilitaristico che come un'evoluzione organizzativa innovativa, innescata dalla crisi pandemica.

Ciò sottolinea come la dinamica della crisi che si sta attraversando presenta dei tratti peculiari che la differenziano rispetto alla precedente crisi finanziaria del 2008<sup>20</sup>. Quest'ultima, evolutasi in crisi dei debiti sovrani (2011), colpì più pesantemente, ovunque in Europa, soprattutto il lavoro pubblico; in Italia, in particolare, con il blocco della dinamica salariale e della contrattazione collettiva per circa un decennio (in effetti limitati furono i provvedimenti di taglio delle retribuzioni come in altri paesi<sup>21</sup>); blocco rimosso soltanto grazie alla sentenza della Corte cost. n. 178/2015. Ne è derivato che la ripresa della dinamica negoziale in tale settore è stata avvertita, e considerata, come una sorta di ristoro, postumo e ritardato, a favore degli addetti che si erano fatti carico, più dei lavoratori del settore privato, del peso e degli effetti della crisi finanziaria e dei debiti sovrani.

Oggi la crisi pandemica sembra, come si è osservato, ribaltare la dinamica delle diseguaglianze propria della precedente e ciò si riflette anche nel dibattito pubblico<sup>22</sup>. I *cleavages* sociali prodotti dalla crisi attuale porterebbero, pertanto, un segno opposto a quella precedente: essa colpisce i settori, le imprese e i lavoratori privati più esposti alla rarefazione sociale; mentre rafforza le protezioni di settori economicamente avvantaggiati dalla pandemia (il digitale, l'e-commerce e la logistica, la

---

<sup>17</sup> Si veda l'articolo di fondo di Romano Prodi su il Messaggero di Domenica 22 novembre 2020, *La battaglia anacronistica dei dipendenti pubblici*; e di Boeri e Perotti, *Sciopero del 9 dicembre, salvate l'onore degli statali*, su Repubblica del 23 novembre 2020.

<sup>18</sup> Il settore pubblico allargato, con ogni probabilità, non sarà interessato dalle fibrillazioni occupazionali post pandemiche; anzi, in alcuni settori – sanità, scuola servizi sociali, giustizia – ne uscirà rafforzato con saldi occupazionali positivi.

<sup>19</sup> Su questo non è mancata la polemica giornalistica di Pietro Ichino, *Cassa integrazione agli statali. Con i risparmi premi ai medici*, su *Libero* del 23 novembre 2020.

<sup>20</sup> Sul punto, v. CARUSO, *Pubbliche amministrazioni e imprese italiane*, cit., spec. par. 1.

<sup>21</sup> Cfr. CARUSO, *Nuove traiettorie del diritto del lavoro nella crisi europea. Il caso italiano*, in CARUSO, FONTANA (a cura di), *Lavoro e diritti sociali nella crisi europea. Un confronto fra costituzionalisti e giuslavoristi*, il Mulino, 2015.

<sup>22</sup> Sulla complessità della diseguaglianza e il suo rapporto con la Costituzione si veda il bel saggio di MORRONE, *Stato sociale e diseguaglianze. Persistenze costituzionali e problemi aperti*, in *RDSS*, 2020, n. 4, p. 707 ss.

distribuzione alimentare, il farmaceutico), ovvero, settori già ampiamenti protetti, quali appunto i dipendenti delle amministrazioni pubbliche e i relativi sindacati.

Onde, quella che sarebbe apparsa, in tempi normali, come una fisiologica dinamica negoziale con rivendicazioni di rinnovi e aumenti contrattuali, annunci di scioperi e mobilitazioni virtuali<sup>23</sup>, finisce per apparire oggi una insostenibile riaffermazione di privilegi corporativi, con il rischio di una frattura sociale di ampia portata e con conseguenze politiche imprevedibili nella fase post pandemica. Così lapidariamente si conclude il citato articolo di Boeri e Perotti: *"Lo stridente contrasto fra la sorte dei dipendenti pubblici e di quelli privati non sembra essere percepito dai vertici confederali. Essere dipendente pubblico significa mettersi al servizio dei cittadini, non mettere i cittadini al proprio servizio"*; i due economisti auspicano invece politiche premiali per i lavoratori e le lavoratrici *"che hanno rischiato la vita nelle corsie degli ospedali, che hanno insegnato a pieno ritmo anche in condizioni molto difficili, o che hanno passato le notti insonni per cercare di pagare rapidamente la cassa integrazione nonostante leggi mal scritte"*<sup>24</sup>.

Dato questo quadro di contesto, si impongono delle riflessioni sulle politiche sindacali e negoziali nel settore pubblico.

È necessario domandarsi se è auspicabile che esse siano relativamente indipendenti dagli scenari generali, ovvero se gli attori e i protagonisti dalla vicenda (amministrazioni, ceto politico e sindacati) ne debbano tenere conto in qualche modo, anche per il loro impatto diretto sull'arena politica. E ancora, se il salario contrattuale nel settore pubblico sia una variabile indipendente, universale e non selettiva, con riguardo al merito e all'impegno, ovvero dipendente solo dalle dinamiche macro-finanziarie (blocchi di spesa e politiche di austerità); ovvero se la contrattazione collettiva sulla retribuzione debba dipendere anche da variabili di equità, perequazione, responsabilità sociale, ma anche merito e impegno individuale, in definitiva di natura politica ed etica.

Inoltre, riportato quanto sopra in chiave giuridica e istituzionale, bisogna chiedersi se possa considerarsi costituzionalmente giustificato, alla

---

<sup>23</sup> Si pensi allo sciopero nazionale di tutto il personale della Pubblica Amministrazione dipendente dagli enti e dalle amministrazioni, delle Funzioni locali e della Sanità indetto da Fp Cgil, Cisl Fp, Uil Fpl e Uilpa del 9 dicembre 2020.

<sup>24</sup> Vale tuttavia riconoscere che, nelle more della revisione di questo intervento, anche importanti categorie del settore privato, in primo luogo, i metalmeccanici hanno raggiunto l'intesa sull'ipotesi di nuovo contratto il quale, sia sul piano dei contenuti economici, sia soprattutto sul piano normativo (riforma degli inquadramenti e formazione continua), appare di contenuto non trascurabile. Di grande interesse pure per i suoi contenuti innovativi il CCNL TLC, anch'esso rinnovato nel novembre 2020.

luce degli orientamenti recenti della Corte costituzionale, un provvedimento di blocco temporaneo della negoziazione collettiva (per esempio un mancato rinnovo triennale), motivato da politiche perequative volte a indirizzare le scarse risorse pubbliche di spesa corrente a ristorare i lavoratori e gli imprenditori dei settori privati più colpiti ovvero se, sul piano politico ed etico, sia più condivisibile la proposta di devolvere le risorse già stanziare per i rinnovi contrattuali pubblici, ma soltanto per le categorie in prima linea nel contrasto al Covid (la sanità pubblica e le forze dell'ordine) o per rimpiazzare i vuoti di organico prodotti da quota cento, ovvero per premiare i lavoratori e le lavoratrici che più si sono impegnati nella pandemia a qualunque settore essi appartengano; o infine per rapidi e intensi investimenti tecnologici per il lavoro a distanza, per esempio nel settore della scuola.

### **3. Funzione attuale della contrattazione collettiva nel settore pubblico. C'entra lo Statuto dei Lavoratori?**

La filosofia della unificazione del lavoro pubblico e privato tramite il contratto collettivo che emerge, potentemente, nelle riforme Bassanini/D'Antona della fine degli anni '90, non è certamente quella dello Statuto dei lavoratori; anzi, può dirsi che la logica volontaristica-conflittuale-negoziabile dello statuto non è mai penetrata sino in fondo nel settore pubblico; lo statuto, oltre tutto, si limita, notoriamente, a presupporre il metodo negoziale (al limite fluidificandolo e promuovendolo con la previsione dei diritti sindacali), ma non a regolarlo; è stato quest'ultimo invece l'obiettivo delle leggi riguardanti il settore pubblico. È vero che lo statuto dei lavoratori ha unificato i due macro settori – pubblico e privato – con riguardo ai diritti sindacali, ma nel settore privato esso si insedia imponendo, almeno originariamente, anche tramite il diritto, una logica di relazioni conflittuali e di contropotere.

Nel settore pubblico lo statuto, storicamente, si limita a coadiuvare invece una logica coestiva e collusiva tra sindacati, ceto politico e *management* pubblico, per altro già preesistente, addirittura rafforzandola. Dunque, parlare dello statuto e della sua filosofia nel settore pubblico non ha senso: sarebbe solo un artificio storico o un atto di retorica politica, se non di declinazione di credo ideologico.

Proporre una lettura secondo la logica protettiva dei diritti collettivi nel settore pubblico ha senso per esempio nell'amministrazione federale e in alcuni stati degli USA, ove sussiste effettivamente un *gap* di tutele sindacali e individuali, la cui riforma è, infatti, al centro del programma della nuova amministrazione democratica.

I diritti sindacali statutari e contrattuali in Italia (per esempio i permessi) sono stati oggetto, per altro, di una lunga polemica su un loro

abuso e, non a caso, ridimensionati dalla riforma Brunetta (chi si rivede...!!) e non più ripristinati in quella dimensione.

Ricordato quanto sopra, bisognerebbe interrogarsi e valutare, a più di vent'anni di distanza, la riforma che poneva al centro della regolazione del lavoro pubblico il contratto collettivo e il metodo negoziale e chiedersi cosa sia rimasto dell'originario intendimento, che non era soltanto l'astratta delegificazione regolativa, ma la riforma più ampia della p.a. al traino di un genuino metodo negoziale volontaristico (ancorché in parte eteroregolato proceduralmente in ragione del vincolo di scopo).

E se, di conseguenza, la contrattazione collettiva costituisca ancora una spinta propulsiva al rinnovamento delle amministrazioni pubbliche con riguardo ai suoi contenuti; ovvero se il suo eccesso di istituzionalizzazione e la riduzione dei suoi contenuti all'osso (sostanzialmente la distribuzione, di fatto a pioggia, malgrado il sistema delle *performance*, delle somme prestanziante in bilancio) ne segnino ormai una crisi irreversibile. E se i segni indelebili del suo irrigidimento istituzionale, soprattutto al livello decentrato, (di cui alcuni simboli possono considerarsi la elaborazione giurisprudenziale della categoria del danno erariale da contrattazione integrativa<sup>25</sup> o la invalidazione del contratto decentrato con parere contrario del collegio dei revisori<sup>26</sup>), rappresentino segnali ineluttabili del suo declino.

In estrema sintesi, il punto cruciale è se la contrattazione collettiva del settore pubblico possa ancora considerarsi accostabile e giustapponibile al metodo negoziale del settore privato salvo le sue specificità funzionali che ne dettano alcune regolamentazioni speciali di tipo procedimentale; ovvero se la sua funzionalizzazione a interessi pubblici, al contrario della previsione e dell'auspicio di Massimo D'Antona, ne ha stravolto l'intrinseca natura di metodo negoziale di composizione degli interessi. Se, quindi, bisogna rassegnarsi all'evidenza, magari cercando di adattare i concetti alla realtà che si è venuta assestando, provando a estrapolare nuove categorie di inquadramento del metodo e della funzione negoziale nel settore pubblico oltre che (perché no) innovare il quadro regolatorio; ovvero, se sia necessario auspicare, sia sul piano della prassi negoziale, sia delle regole, un rientro del metodo negoziale pubblico, fortemente ibridato se non addirittura inquinato da pesanti scorie pubblicistiche nell'alveo del metodo volontaristico classico.

---

<sup>25</sup> Su cui BOLEGO, *Sul danno da contrattazione integrativa nel settore pubblico*, in *LPA*, 2019, n. 4, p. 17 ss.

<sup>26</sup> Cfr. sentenza Corte App. Bologna, 1 ottobre 2020 n. 427.

#### **4. Ruolo del sindacato nelle pubbliche amministrazioni: tra neo-concertazione collusiva e dialogo sociale europeo.**

Si è detto di una potenziale (o reale?) crisi del metodo della negoziazione collettiva pubblica, nel senso almeno webbio del fenomeno; onde una sua divaricazione non solo funzionale ma anche strutturale dalla negoziazione collettiva del settore privato. A questo fenomeno non si accompagna, però, un indebolimento di ruolo e presenza sindacale. Anzi, i tassi di sindacalizzazione nel settore pubblico continuano a essere più elevati di quelli del settore privato, non solo in Italia ma in tutta Europa. In Italia, la presenza sindacale è ancora diffusa e forte, sia al centro sia in periferia (quasi microfisica) e continua a condizionare in larga misura la microrganizzazione. Tutto ciò malgrado i tentativi della riforma Brunetta di preservare gli spazi di autonomia della dirigenza dall'interferenza sindacale.

La riforma Madia ha ridato fiato alle forme della partecipazione sindacale; non è chiaro se esse svolgano una funzione autonoma e separata dalla contrattazione decentrata, magari di segno propulsivo, o siano invece funzionali a un recupero, improprio, della contrattazione decentrata di impronta cogestiva, se non collusiva.

Nel sistema italiano, anche in virtù del canale unico di rappresentanza (le Rsu), si tende, notoriamente, ad appiattire gli istituti della partecipazione su quelli della negoziazione smentendo il paradigma cleggiano dei vasi comunicanti (più aumenta la partecipazione più si esaurisce la negoziazione). Gli istituti di rappresentanza negoziale e di partecipazione sembrano, infatti, coesistere in un indistinto, spesso fonte di confusione.

Nell'ultimo rinnovo dei contratti collettivi nazionali si introducono alcuni istituti partecipativi ispirati alla logica innovativa del dialogo sociale europeo esteso alle pubbliche amministrazioni<sup>27</sup>. Faccio riferimento alla riscrittura in quasi tutti i contratti degli istituti della partecipazione sindacale, in alcuni casi di valenza puramente nominalistica (l'informazione e il confronto); altri, invece, ove si intravede un tentativo almeno, o una intenzione, di re-ingegnerizzazione innovativa: gli organismi paritetici per l'innovazione.

Nell'ambito di riflessioni generali sul tema della partecipazione nelle pp.aa., sarebbe necessario, in definitiva, chiedersi, più in generale, se la

---

<sup>27</sup> Sul dialogo sociale come metodo innovativo nel settore pubblico si veda l'interessante rapporto *Social dialogue in the public service in selected countries of the European Union*, di Lorenzo Bordogna, ILO WP 318, 2018.

rivoluzione tecnologica in atto, anche per le pp.aa. (della cui riforma, a quanto pare si farà, comunque, carico l'intero nuovo governo e non un singolo ministero<sup>28</sup>) possa essere uno strumento di rilancio non solo, e necessariamente, di una rinnovata efficienza e di recupero di produttività del lavoro, ma anche di ausilio di politiche di HR che mettano al centro la persona sia nel ruolo di produttore, sia di utente del servizio pubblico. Resta da valutare se, nella prospettiva della partecipazione e del coinvolgimento dal basso di lavoratori e utenti nella creazione di valore pubblico, sia potenzialmente più percorribile la strada della sperimentazione informale (le *best practices* da generalizzare e incentivare); ovvero se sia preferibile, o più realisticamente possibile, la strada della formalizzazione di modelli di partecipazione da introdurre e sviluppare magari attraverso il veicolo della tradizionale contrattazione collettiva. E in tutto questo, bisognerebbe domandarsi se le OOSS siano in grado di lasciarsi attraversare dal cambiamento o se siano da considerarsi attestare, nel settore pubblico, sul vecchio *refrain* del declinare crescendo. E poi ancora quali soggetti potrebbero intestarsi un tale cambiamento sul versante delle pp.aa. intese quali datrici di lavoro; se l'ARAN pensata e costruita sulla centralità/pervasività della rappresentanza negoziale o al massimo riadattata alla funzione consulenziale ovvero, se non l'ARAN, il dipartimento della FP, le dirigenze apicali, la politica o, magari, secondo alcuni, il legislatore con una ennesima riforma.

## **5. Il dicastero Brunetta: atto II. Interventi mirati, non una nuova generale riforma. Recruiting policy e dirigenza.**

Il Ministro Brunetta, appena insediato, ha lasciato, al tempo della prima esperienza di governo, una impronta duratura nell'attuale assetto dell'amministrazione pubblica. Si pensi al ciclo delle performance regolato nel d.lgs. n.150/2009. L'errore della precedente di riforma, che porta il suo nome ed è tutt'ora vigente, è stato di aver ridato spazio alla dirigenza rendendola più autonoma dalle influenze e dalle aspirazioni cogestive dei sindacati (e questo va bene), ma avendola subito dopo ingabbiata in una pesante armatura legislativa, che ne ha ridotto la discrezionalità e tarpato quel poco di creatività che in alcuni segmenti pur serpeggiava. A completamento del quadro, dopo la gestione Brunetta, s'è aggiunto l'effetto di deresponsabilizzazione (la c.d. amministrazione difensiva) conseguente alla stagione della legislazione anti corruttiva e della tenaglia delle procure (penali e contabili) che ha certamente contribuito a inibirne

---

<sup>28</sup> In tal senso il discorso di insediamento alla Camera del nuovo premier Mario Draghi.

ulteriormente ruolo e funzione (in disparte ataviche responsabilità proprie, di ceto e di cultura)<sup>29</sup>; onde l'effetto finale, da più parti rilevato, di ossificazione e banalizzazione dell'amministrazione.

Occorre, inoltre, aggiungere che quel che è cambiato strutturalmente, rispetto alla fase in cui si inserì la pregressa riforma Brunetta, è la crisi, un po' ovunque, del paradigma del *New Public Management* che ha finito per appiattire eccessivamente le logiche delle p.a. su quelle, per altro, di un certo, non più egemone, segmento di imprese e di un certo modello di management (attento, per schematizzare, ai dividendi e ai risultati a breve): le imprese, cioè, più vocate al mercato piuttosto che alla responsabilità sociale. Si tratta di un approccio scientifico e culturale, oggi, sostituito da teorizzazioni più attente alle specificità di funzioni delle pp.aa. e alla creazione di nuovo valore pubblico (NPV)<sup>30</sup>.

E tuttavia un ritorno al tema del management e quindi della dirigenza pubblica, anche in termini di riforma legislativa, con riguardo alla riconsiderazione del suo ruolo, è lecito attenderselo anche se il clima politico in cui opera l'attuale governo è certamente diverso da allora. Un dipartimento della f.p. fustigatore delle OOSS del settore pubblico, nel clima di neo-concertazione sociale, alla Ciampi, che si respira con la nuova compagine, non è, invece, lecito attenderselo.

Due sono, comunque, ad avviso di chi scrive, le urgenze per un intervento riformatore nel settore pubblico; si tratta di riforme perimetrare e non generalizzate: a) la riforma delle procedure di reclutamento che possa consentire assunzioni delle migliori e più fresche energie, oltre che indispensabile *device* per facilitare la riforma dal basso delle pp.aa. e supportare la strategia di medio/lungo periodo di attuazione del Next Generation EU; b) la contestuale riforma, come si è accennato, della dirigenza pubblica.

Con riguardo alla prima linea di intervento il segno di discontinuità con le pregresse esperienze sarebbe nei fatti: il precedente dicastero Brunetta - a parte l'enfasi della guerra ai fannulloni, alla quale è succeduta in linea di continuità e con scarsa innovatività la crociata contro i furbetti del cartellino<sup>31</sup> - ebbe a operare durante la fase dell'austerità, nel pieno delle politiche di draconiani tagli alle spese di personale, operati dell'allora

---

<sup>29</sup> 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*, in CARUSO (a cura di), *La quarta riforma del lavoro pubblico e oltre*, in *Quaderni DLM* n. 7/2019, p. 17 ss.

<sup>30</sup> Si rinvia all'ampia trattazione di DE MASI, *Lo stato necessario*, Rizzoli, 2020, ed. Kindle, p. 4110 ss.

<sup>31</sup> Di "basicità banale" delle riforme all'insegna dei furbetti del cartellino rispetto al ciclo di riforma Bassanini/D'Antona parla condivisibilmente, MONTESQUIEU, *Con il populismo fallisce la riforma della PA*, in *Enti Locali & Edilizia*, Sole 24 ore del 18 dicembre 2020.

ministro delle finanze Tremonti; oggi il compito primario del dipartimento della ff.pp. è, esattamente, l'opposto: sbloccare il processo di ringiovanimento delle pp.aa., riaprendo una fase di reclutamento non di massa e indifferenziato, come vorrebbe chi intende le politiche di assunzione nella p.a. come principale dettaglio di una manovra occupazionale meramente quantitativa; il che finirebbe per richiamare le ricorrenti ondate di assunzione di personale precario poco qualificato: dall'occupazione giovanile passando per gli LSU ecc.; bensì mettendo mano finalmente al cambiamento operativo, oltre che regolamentare, di quel vecchio e inutile arnese che rimane il concorso pubblico, per come oggi è ancora regolato: nozionistico, burocratico e a-selettivo; mito *astratto* di teorici *astratti* del principio *astratto* di imparzialità, tra i quali si collocano a pieno titolo i giudici delle alte corti, in primo luogo della Corte costituzionale<sup>32</sup>.

I processi di reclutamento dovrebbero caratterizzarsi, come avviene in tutte le pubbliche amministrazioni ben attrezzate e che funzionano, per l'integrazione operativa tra imparzialità e la sua proiezione immediata e osmotica costituita dal principio di buon andamento. Per produrre risultati efficaci ed efficienti in termini di qualità del personale reclutato, devono essere proceduralmente tali già i metodi di selezione, da ripensare a monte e integralmente, già con riguardo agli *skill* che si intendono selezionare, anche soft e non solo hard; professionalità concrete che una moderna amministrazione - orientata alla produzione di valore pubblico - deve richiedere ai propri funzionari e dirigenti; valori tra i quali si annovera anche, ma non solo ormai, come invece nella visione tramontata del NPM<sup>33</sup>, l'efficienza e l'efficacia operativa.

La seconda linea di riforma riguarda la dirigenza, rimasta incompiuta dopo gli incidenti costituzionali della prefigurata riforma Madia. La qualità del ceto burocratico di livello alto costituisce, com'è noto, uno dei nodi, storicamente più intricati, della pubblica amministrazione italiana e che è all'origine del suo malfunzionamento complessivo (una delle cause non l'unica): non solo la formazione e le politiche di reclutamento specifico, ma anche la (mancanza di) cultura operativa e manageriale da collegare pure, nell'attuale quadro, a uno stato di prostrazione non tanto economica, quanto professionale e di ruolo oltre che di mal funzionamento degli strumenti operativi a disposizione. Oggi le dirigenze pubbliche avvertono pure un problema di necessario e radicale ricambio generazionale. Ma tutto

---

<sup>32</sup> CARUSO, *Le riforme e il lavoro pubblico*, cit., in particolare par. 6.1 ss.

<sup>33</sup> Teoria, quest'ultima, come è noto, *in auge* tra la fine del secolo scorso e il primo decennio del secolo e un po' ovunque criticata perché troppo appiattita su ipotesi di aziendalizzazione meramente efficientistica delle pp.aa.

ciò imporrebbe l'apertura di un'autonoma riflessione che si rinvia ad altra sede.

## **6. Mutamenti organizzativi (dal basso) della p.a. senza necessità di una riforma legislativa. Per un rilancio dell'attività di produzione di valore pubblico.**

Su come procedere nel cammino dell'adeguamento delle pp.aa. italiane agli standard europei, che era l'ispirazione già della prima riforma Cassese agli inizi dell'ultimo decennio del secolo scorso, si è avuto già modo di scrivere: riforma organizzativa dal basso<sup>34</sup> alla giapponese; pazienza e cambiamenti continui, indotti e sperimentali, fuori da ogni approccio formalistico e burocratico, portati avanti con convinzione, abnegazione, collaborazione e partecipazione organizzata, riscoprendo senso e significato del valore pubblico che inerisce all'agire necessariamente ispirato all'interesse pubblico perseguito dalle pp.aa. La pandemia ha rimesso al centro, nell'opinione comune, la cultura del servizio e dei beni pubblici e l'*habitat* culturale in cui operano le pubbliche amministrazioni dovrebbe essere quasi ideale.

Com'è noto, una profonda riorganizzazione delle pp.aa. è stata promossa (stimolata?) dalla ministra della Funzione Pubblica dell'ormai defunto governo giallo rosso, proprio a partire da quella che dovrebbe essere uno dei pochi lasciti positivi della pandemia<sup>35</sup>: lo *smart working* in proiezione post pandemica. Il condizionale è d'obbligo. Il c.d. POLA, malgrado gli inani sforzi di prenderlo sul serio del mio amico Lorenzo Zoppoli<sup>36</sup> – che giustamente si interroga sul rapporto di questo istituto con il principio del buon andamento<sup>37</sup> – sembra aver ridotto il suo impatto sull'organizzazione pubblica a una questione di pallottoliere: come se il problema fosse il numero delle mansioni c.d. "smartabili"<sup>38</sup> e la proiezione, su questo numero, delle percentuali, obbligatorie, e/o volontariamente scelte dalle p.a., di lavoratori ivi collocabili. Chi, come Domenico De Masi<sup>39</sup>

---

<sup>34</sup> In tal senso si rinvia a BUTERA, *Organizzazione e società*, Marsilio, 2020, p. 297 ss.

<sup>35</sup> Si rinvia a CARUSO, *Tra lasciti e rovine della pandemia: più o meno smart working?*, in *RIDL*, 2020, n. 2, p. 215 ss.

<sup>36</sup> L. ZOPPOLI, *Riformare ancora il lavoro pubblico? L' "ossificazione" delle pubbliche amministrazioni e l'occasione post-pandemica del POLA*, di prossima pubblicazione su *LPA*, n. 1, 2021.

<sup>37</sup> Più in generale, si v. L. ZOPPOLI, *Buon andamento della pubblica amministrazione e diritti e doveri di lavoratori*, in *LPA*, 2019, n. 2, p. 1 ss.

<sup>38</sup> Il maltrattamento anglofono della lingua italiana sembra sia un risultato comunque certo della modernizzazione operata dalla fp nel governo giallo rosso.

<sup>39</sup> DE MASI, *Smart working, La rivoluzione del lavoro intelligente*, Marsilio, 2020, ed. Kindle, p. 419 ss.

sostiene il contrario, con atteggiamento celebrativo – vale a dire lo *smart working* come rivoluzione positiva in sé considerata, anche nella pubblica amministrazione – in fondo non porta dati salienti a sostegno della sua tesi. Secondo il sociologo dovremmo fidarci, con riguardo all'effetto, sempre e comunque positivo dello *smart working*, di due ricerche: una dell'Enea pre-covid, a campione molto limitato (circa 3.000 dipendenti pubblici) e un'altra del Forum della p.a. svolta in pieno *lock down* (tra aprile e maggio 2020<sup>40</sup>). Da tali ricerche, per altro a campione e a oggetto molto limitato (altre ne sono state pubblicate dell'osservatorio del politecnico di Milano), viene fuori quel che si poteva immaginare; risposte differenziate sul livello di soddisfazione dei protagonisti dello tsunami del lavoro a distanza e opportunità, comunque, di un atteggiamento prudente: va bene ma solo se ibridato, reso effettivamente ubiquo e a dosi controllate. Il problema vero, e che una posizione acriticamente celebrativa non coglie, è che, soprattutto nelle pp.aa., l'imperativo costituzionale del buon andamento è al centro di ogni modello organizzativo, per le sue implicazioni e ricadute sull'interesse (valore) pubblico perseguito dalle medesime. Ne deriva che lo *smart working*, come del resto anche nel settore privato, non può essere misurato solo in termini di maggiore benessere organizzativo o conciliativo<sup>41</sup>, ma anche in termini di incremento della produttività, posto che quello che le pp.aa. producono, sia materialmente sia immaterialmente, non è solo un astratto output contabilizzabile, ma anche valore pubblico che è più tale quanto politicamente meglio orientato, oggi, nel senso della stella polare della sostenibilità (giusta la funzione di indirizzo politico che ovviamente, in tal senso, non è neutra): migliori e più ampi servizi pubblici a favore dell'utenza e non solo<sup>42</sup>, investimenti pubblici, realmente produttivi, in innovazione e ricerca<sup>43</sup>, attenzione al concetto ormai olistico e circolare di sostenibilità, tutela dei beni comuni. Che il benessere organizzativo sia strumentale al valore pubblico, perché una

---

<sup>40</sup> DE MASI, *Smart Working*, cit. p. 419 ss.

<sup>41</sup> Per una disamina dei tre sottotipi sociali tendenziali dello *smart working*, cfr. CARUSO, *Pubbliche amministrazioni*, cit. spec. par. 4.1.

<sup>42</sup> Sul concetto di interesse e valore pubblico, si veda BOZEMAN, *Public Values and Public Interest*, Georgetown University Press, Washington, 2007; oltre al classico MOORE, *La creazione di valore pubblico*, Guerini e associati, Milano, 2003; e i saggi e le ricerche empiriche contenuti in BENIGTON AND MOORE (ed. by), *Public Value, Theory and Practice*, Palgrave MacMillan, 2011. La teoria del valore pubblico si interroga per esempio sul fatto che tra i valori pubblici generati rientrano anche atti e provvedimenti non bene accolti dagli utenti destinatari: per esempio, incrementare il contrasto all'evasione tributaria non giova certo agli utenti, *uti singuli*, cui si rivolge l'attività ma produce comunque valore pubblico.

<sup>43</sup> Su questo insiste molto l'economista M. Mazzucato e indicazioni operative interessanti si trovano nel rapporto della Commissione Colao, *Iniziative per il rilancio "Italia 2020-2022"*; in proposito, si rinvia a CARUSO, *Pubbliche amministrazioni*, cit.

migliore organizzazione che coinvolga i dipendenti rende più efficiente la p.a. e la mette meglio in grado di perseguire la propria *mission* è un conto; ma il benessere organizzativo, o la conciliazione dei tempi, non possono essere obiettivi in sé considerati e avulsi dal contesto.

Con riguardo allo specifico tema dello *smart working*, a cui ho prima accennato, limitarsi a vederlo come servente soltanto il benessere organizzativo, rischia di produrre effetti rifrangenti<sup>44</sup>. Al di là del dato assodato di una maggiore autonomia spazio/temporale della prestazione, il problema non è trasferire in remoto un certo numero di mansioni e funzioni, ma proprio quello del concetto di mansioni, che nell'attuale organizzazione simil-taylorista dell'ufficio pubblico sono, per altro, in larga misura frantumate (direbbe Federico Butera), cioè parcellizzate e proceduralizzate, spesso avvertite come inutili perché inserite in compiti afferenti a procedimenti di cui non si coglie senso e significato in termini di produzione di valore pubblico ma anche in sé considerate; e ciò sia che esse siano svolte da remoto o svolte in presenza. Il problema è, dunque, il modello di organizzazione taylor fordista dell'ufficio pubblico, ancora imperante nelle p.a. italiana <sup>45</sup> e, per altro, neppure attuato secondo i migliori corollari scientifici e razionali del metodo taylorista.

Onde l'assenza della filosofia del *change management* nell'approccio *top down*, quasi a telecomando e una volta per tutte della ministra uscente allo *smart work*; esso è, per l'appunto, l'antitesi di ogni visione progressiva e paziente (senza fretta) di inserimento sistemico e strategico di tale modello organizzativo all'interno di una pratica, costante ma decisa e *bottom up*, di cambiamento per progetti incrementali, diffusivi e sperimentali.

Certamente è da riconoscere che la pandemia è stata l'occasione di concretizzazioni virtuose – con effetto quasi di massa critica – della cultura e dell'utilizzo del digitale e dei suoi apparati tecnici anche tra i dipendenti pubblici, costretti a fare di necessità virtù; ma questa esplosione

---

<sup>44</sup> In tal senso le critiche condivisibili di DI VICO all'infatuazione pro *smart working* dell'ex ministro Dadone, *Ragioniamo senza fretta sul lavoro a distanza*, in *Il Corriere della sera*, 5 luglio 2020. Una posizione che appare unilateralmente funzionale all'obiettivo di conciliazione dello *smart working*, pare essere quella di TINTI, *Il lavoro agile e gli equivoci della conciliazione virtuale*, in WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT-419/2020. Più attenta alle diverse funzioni MILITELLO, *Conciliare vita e lavoro. strategie e tecniche di regolazione*, Giappichelli, 2020, spec. p. 187 ss.

<sup>45</sup> Paradigmatico il tentativo di trasformare il modello di organizzazione del lavoro di uno degli enti pubblici che passa peraltro tra i più moderni e avanzati in Italia, l'INPS di fronte al blocco del cambiamento che si determinò. Si v. ampiamente, BUTERA, *Organizzazione e società*, cit., spec. cap. 12. È obbligo domandarsi se la criticata *performance* dell'Ente alle prese con la superattività della pandemia sarebbe stata la stessa, se il descritto cambiamento organizzativo, mai attuato e descritto da Butera, si fosse effettivamente realizzato.

improvvisa e poco governata spiega pure come mai di tale istituto si è fatto, e si sta ancora facendo, un uso opportunistico e iper garantistico<sup>46</sup>. Anche in tal caso non occorre generalizzare; come ha replicato De Masi a Pietro Ichino, non esistono ricerche sistematiche in grado di provare simili affermazioni (al di là dei singoli casi citati da Ichino); ma è probabilmente vero che, in qualche caso, decrementi di produttività mascherati da continuità operativa si siano effettivamente verificati. Esattamente il contrario di quel che è avvenuto nel settore privato<sup>47</sup>.

E tuttavia nuove concezioni dell'organizzazione pubblica, come si accennava, al traino della teoria del *New public service*, sembrano oggi diffondersi e affermarsi dopo le forzature ideologiche del *New public management*; e in questo contesto più ampio occorre forse collocare la riflessione e la pratica dello *smart working* nel settore pubblico.

La teoria del *New public service* e la sua variante della *New public governance* ridanno indubbiamente fiato a considerazioni, anche originali, sulla creazione del valore pubblico nel settore dei servizi e delle pp.aa. che interessano in primo luogo il ruolo del management pubblico, la sua funzione e la sua identità. Ma che riguardano, a mio avviso, anche il ruolo e la collocazione dei lavoratori pubblici, e le relative organizzazioni, nella catena di creazione del valore pubblico. Le ripercussioni riguardano, per quel che concerne specificamente i giuslavoristi, sia una nuova concezione del contratto individuale di lavoro (il *personal work nexus*), e per quel che ci interessa oggi, anche l'organizzazione e la partecipazione collettiva e dal basso, non solo dei lavoratori, ma anche degli stessi utenti. Ma questa è un'altra storia.

---

<sup>46</sup> Sul punto cfr. la ripetuta e nota polemica di Pietro Ichino, ribadita anche in interviste sul Corriere della sera del 16 giugno 2020, *Smart working? Per gli statali una vacanza*; sulla Verità del 23 novembre 2020, *Ma finora nessuno ha verificato se gli statali a casa lavorano o no*; su Italia oggi del 23 ottobre 2020, *La p.a. si trova in semiletargo, perché non dispone di idee e strumenti per lo smart working*; su Milano Finanza del 27 giugno del 2020, *Ichino: il letargo del settore pubblico non è smart working*.

<sup>47</sup> Si veda l'indagine dell'Ufficio studi di Banca d'Italia, DEPALO, GIORGI, *Il lavoro da remoto in Italia durante la pandemia. I lavoratori del settore privato*, 22 gennaio 2021.