

Lorenzo Zoppoli

La contrattazione collettiva nel lavoro pubblico e il pensiero di Carlo Dell’Aringa, Professore e Presidente dell’Aran*

Sommario: **1.** Carlo Dell’Aringa Presidente dell’Aran nella prima stagione contrattuale. **2.** I “coraggiosi” contratti d’area degli anni ’90: la dirigenza pubblica assimilata a quella privata. **3.** La marcia indietro pochi anni dopo “al traino” della giurisprudenza. **4.** Pensiero e pratica della contrattazione come veicolo di flessibilità ed efficienza organizzativa: il nodo della responsabilità politica e manageriale. **5.** La paralisi quasi decennale delle riforme istituzionali e burocratiche. **6.** Analisi e ricette di Dell’Aringa professore: generalizzazione del salario di produttività, rilancio della dirigenza pubblica, valutazione dei risultati organizzativi. **7.** Limiti delle riforme in progress e attualità del pensiero riformatore “radicalmente realista”.

1. *Carlo Dell’Aringa Presidente dell’Aran nella prima stagione contrattuale*

Quando l’Aran divenne finalmente operativo – nella primavera del 1994 dopo una gestazione abbastanza lunga, anche dopo l’entrata in vigore del d.lgs. 29/93 e dei successivi correttivi – conoscevo poco Carlo Dell’Aringa. Era per me – giovane ordinario di diritto del lavoro che già da almeno dieci anni seguiva con grande passione e molto da presso la riforma del pubblico impiego – un autorevole professore di economia del lavoro, piuttosto vicino alla Confindustria¹. Certo lo immaginavo assai sensibile alle pratiche della contrattazione collettiva, di cui era un acuto analista: però, che io sapessi, con riferimento soprattutto al settore privato e, in particolare, al manifatturiero.

Rispetto all’industria, il pubblico impiego di quegli anni era ancora un

* Il saggio costituisce la rielaborazione di una relazione al seminario “L’Aran e la presidenza di Carlo Dell’Aringa”, organizzato dall’Aran a Roma il 23 maggio 2019 nella Sala Nenni della sede istituzionale.

¹ In realtà la sua biografia è ben più complessa: v. BORDOGNA, *Carlo Dell’Aringa: un uomo per bene, un riformista convinto*, in *DLRI*, 2019, n. 1.

mondo lontano, benché molti alimentassero grandi illusioni su forti convergenze in atto. *In primis* i sindacati confederali dei lavoratori, dai quali, grazie al mio maestro Mario Rusciano, venivo spesso coinvolto in analisi e ricerche riguardanti proprio queste convergenze. Del resto eravamo tra i pochissimi giuristi del lavoro che – insieme a studiosi del calibro di Edoardo Ghera, Umberto Romagnoli, Tiziano Treu (Franco Carinci e Massimo D’Antona arrivarono dopo, nella seconda metà degli anni ’90) – contendevano il dominio della materia agli amministrativisti. Per di più – proprio grazie al grande prestigio di Rusciano, autore di un noto libro risalente addirittura al 1978 – alla vigilia della riforma del 1993, avevamo svolto nell’ambito di un progetto CNR diretto da Sabino Cassese, una corposa ricerca dal titolo “Lo spazio negoziale nella disciplina del lavoro pubblico” (poi uscita per i tipi del Mulino nel 1995). Proprio in questa ricerca spezzavamo sì una lancia a favore della contrattazione collettiva come sistema di regolazione del lavoro pubblico da rendere più simile al settore privato, ma ammonivamo anche sull’impossibilità di equiparare pubblico e privato, invitando a non “cedere alla semplicistica soluzione di ritenere tutto risolvibile con la mera integrale trasposizione al settore pubblico del diritto del lavoro come è nato ed applicato nel settore privato”².

In verità i primi passi della “nuova” contrattazione collettiva furono tutt’altro che univoci, forse condizionati, da un lato, dalla concezione fortemente “aziendalistica” proprio di Cassese – che rivestiva allora i panni del Ministro per la Funzione pubblica intento a gestire politicamente quella fase della riforma – e dalla mentalità invece ben più “contrattualista” di Tiziano Treu, che fu il primo presidente dell’Aran (fino al 1995). In qualche modo avevo collaborato con entrambi, ma più intenso fu il mio coinvolgimento come “tecnico” nella produzione dei primi contratti collettivi di comparto³, una esaltante esperienza che mi convinse ancor più di come fosse importante attuare le linee della riforma del ’92-’93 con una grande perizia tecnico-giuridica, ma soprattutto con la ricerca del più ampio consenso al tavolo contrattuale intorno a soluzioni seriamente innovative.

Confesso che quando Dell’Aringa sostituì Treu alla Presidenza dell’Aran – per giunta nominato dal Governo Berlusconi I – temetti che prevalesse

² RUSCIANO, ZOPPOLI L., *Lo spazio negoziale nella disciplina del lavoro pubblico*, il Mulino, 1995, p. 21.

³ Documentata in ZOPPOLI L. (a cura di), *Normativa attuale e rinnovi contrattuali nel pubblico impiego. Schede e materiali*, FrancoAngeli, 1996. Da leggere anche oggi la stringata ma succosissima prefazione di Tiziano Treu.

una linea molto più drasticamente “aziendalista” nell’applicare la riforma, nel senso di una decisa accelerazione verso la riduzione dei costi del personale. L’approccio economico mi pareva infatti intrinsecamente più incline a privilegiare riduzioni di spesa pubblica – in sintonia del resto con la genesi delle riforme Amato – piuttosto che un sofisticato dosaggio di innovazioni contrattuali traducibili in prassi gestionali solo grazie a un paziente superamento di incompetenze e resistenze profondamente radicate nelle nostre burocrazie. Poco sarebbe bastato, a mio avviso, per far naufragare la possibile ma fragile convergenza tra soggetti riformatori assai diversificati per cultura e interessi rappresentati, come i Governi tecnici dei primi anni ’90 e il sindacalismo confederale alla ricerca di nuove legittimazioni.

2. *I coraggiosi contratti d’area degli anni ’90: la dirigenza pubblica assimilata a quella privata*

Sul pensiero e le intenzioni di Carlo Dell’Aringa mi dovetti ricredere ben presto. Se non ricordo male, lo incontrai faccia a faccia per la prima volta qualche mese dopo la sua nomina. Erano in gestazione i primi contratti di area (il primo fu stipulato nell’aprile del 1996, Regioni e autonomie locali) e uno dei suoi crucci era, giustamente, la “privatizzazione” della dirigenza pubblica. Uno dei punti più discussi della prima riforma, sottoposta al vaglio della Corte Costituzionale, dal cui giudizio dipendeva la stessa sopravvivenza della contrattazione collettiva per l’alta burocrazia (la Corte con la sentenza 313/96, resa nell’udienza del 25 giugno, in effetti salvò la riforma). Dell’Aringa, da studioso e ancor più da neo-Presidente, non aveva dubbi: per applicare la riforma era indispensabile poter contare su una dirigenza il cui statuto giuridico fosse il più possibile simile a quello dei dirigenti d’azienda. Valorizzata quanto a responsabilità e compensi, ma retribuita in funzione dei risultati conseguiti e disposta a rischiare posto e ruolo in caso di cattiva gestione. La sentenza della Corte fu un combustibile nel suo motore e tutti i contratti di area (ultimo quello per la scuola del 1998) furono stipulati con l’impronta del Presidente dell’Aran (intanto la privatizzazione della dirigenza fu completata da Bassanini e D’Antona tra il 1997 e il 1998).

A me Dell’Aringa – in vista del contratto delle autonomie locali, che come ho detto fu stipulato prima della sentenza 313/96 – pose subito però una delle questioni che più mi hanno costretto a fare i conti con le mie con-

vinzioni profonde. Carlo riteneva che, così come quella privata, anche la dirigenza pubblica non dovesse godere della stessa tutela reintegratoria allora prevista per tutti gli altri i lavoratori. Io – da buon lavorista della generazione post-statutaria – ho sempre considerato l’art. 18 un tassello pregiato del diritto del lavoro moderno. Espungerlo dalle tutele dei lavoratori pubblici – seppur dirigenti – senza una adeguata base normativa, mi pareva a dire il vero proprio una di quelle semplificazioni omologanti di matrice “aziendalistica”. E, in effetti, la legislazione di quegli anni, pur nelle tortuose soluzioni escogitate per mettere d’accordo i punti di vista più disparati, non consentiva secondo molti una totale equiparazione tra disciplina della dirigenza privata e alta burocrazia pubblica, specie in ordine alle tutele contro i licenziamenti illegittimi⁴. Eliminare la reintegrazione per il tramite della contrattazione collettiva significava davvero avere molto coraggio, nonché grande fiducia nella volontà riformatrice dei sindacati dei lavoratori. Per di più il mio maestro Mario Rusciano – insieme ad altri autorevoli studiosi come Marco D’Alberti, allievo diretto di Massimo Severo Giannini – andava sempre più maturando la convinzione che per i rapporti di lavoro della dirigenza sarebbe stato addirittura preferibile escludere del tutto la contrattazione collettiva.

Nonostante come giurista avvertissi un clima ostile, gli incontri con Dell’Aringa Presidente mi trovavano sempre più sensibile alle sue ragioni. Pur non facendo mai appello alla sua autorità istituzionale, ogni volta riprendeva il suo argomentare pacato, insieme alla ferrea convinzione della necessità di cogliere ogni occasione per innovare seriamente nell’interesse non tanto dell’efficienza bensì dell’efficacia dell’azione amministrativa, cioè del raggiungimento di risultati migliori nell’interesse di tutti i cittadini, a cominciare dai meno abbienti. Mi costrinsi così a ragionare dando assoluta prevalenza, da un lato, ai percorsi di un riformismo realista e non immaginario: in effetti chi altri se non la dirigenza poteva rappresentare e far valere le ragioni concrete dell’organizzazione? Dall’altro lato, se occorrevo innovazioni tanto coerenti quanto impetose, chi doveva pagare le spese di una mancata realizzazione dei risultati organizzativi se non la dirigenza? Certo non si poteva non tener conto che il vertice delle amministrazioni è sempre costituito da un Giano bifronte di cui la dirigenza è solo una faccia. L’altra faccia – spesso la più potente, al-

⁴ Riepiloga la questione come all’epoca si poneva ZOPPOLI A., *L’estinzione del rapporto*, in ZOPPOLI L. (a cura di), *Contratti collettivi a confronto: impiego pubblico, industria, servizi*, FrancoAngeli, Quaderni Aran, 1996, p. 298 ss.

meno sul breve tempo del mandato elettorale – riveste i panni della responsabilità politica che, in quanto tale, non può che essere rilevata e sanzionata nel circuito politico. Se l'amministrazione deve però dar conto dei risultati raggiunti indipendentemente dai cicli delle stagioni politiche, a rispondere non può che essere la dirigenza. Coerenza vuole che arrivi anche a rischiare il proprio posto di lavoro perché – come ha scritto proprio Carlo dell'Aringa ancora nel 2017 – “una dose di rischio nella propria vita professionale, un rischio legato al merito e all'impegno, è giustificato anche da stipendi piuttosto elevati, spesso non distanti da quelli dello stesso settore privato”⁵.

Con i contratti di area degli anni '90 la dirigenza ebbe proprio significativi aumenti di stipendi, pur con qualche cautela collegati in parte ai risultati da realizzare. Già si poteva immaginare che però far funzionare in maniera corretta e oggettiva la valutazione dei risultati in funzione delle relative indennità sarebbe stato difficile. E di questo ne ho avuto piena contezza quando – come componente del nucleo di valutazione della regione Campania (una decina d'anni ad inizio millennio) – ho sudato – insieme all'azien- dalista Riccardo Mercurio e a una squadra di tecnici esterni molto competenti – le proverbiali sette camicie per differenziare di pochi decimali le indennità di risultato delle centinaia di dirigenti regionali. Era dunque giusto e realistico porsi il problema di non garantire il posto a vita ai dirigenti pubblici incapaci o inadempienti, anche correndo il rischio di toccare il tabù della reintegrazione.

Al di là del mio sostegno tecnico-giuridico, com'è noto Carlo Dell'Aringa riuscì a stipulare i primi contratti di area della dirigenza di tutte le amministrazioni pubbliche (tra il 1996 e il 1998) riservando la reintegrazione a solo due ipotesi, seppure dilazionando la decorrenza della nuova tutela al 1997 (almeno per le autonomie locali, per le quali si stipulò un accordo integrativo due mesi dopo il primo ccnl normativo, contenente un famoso articolo 30, intitolato pudicamente “collegio di conciliazione”): i licenziamenti discriminatori e quelli in cui fosse dimostrata l'infondatezza della contestazione di un mancato raggiungimento del risultato. Negli altri casi il dirigente avrebbe potuto ottenere una pur cospicua indennità, ma mai la “restituzione” del posto di lavoro: esattamente come la dirigenza privata che ha, per contratto, questo tipo di tutela.

⁵ DELL'ARINGA, *Contrattazione collettiva e ruolo dei dirigenti*, in DELL'ARINGA, DELLA ROCCA (a cura di), *Lavoro pubblico fuori dal tunnel?*, il Mulino/Arel, 2017, p. 155.

Non di poco conto fu un'altra scelta: in coerenza con il settore privato, per la dirigenza non si prevedevano sanzioni conservative, ritenendosi queste ultime improprie per chi i poteri datoriali deve esercitarli più che subirli.

Le scelte contrattuali su stipendi, sanzioni e licenziamenti avvicinavano in effetti moltissimo la dirigenza pubblica a quella privata. Non si ignorava però che i vertici politici non sono equiparabili all'imprenditore e che per questo era necessario strutturare un sistema oggettivo di valutazione dei risultati gestionali nonché una tutela incisiva (cioè reintegratoria) nel caso di abusi di decisioni gestionali riconducibili ai vertici politici. Su questo secondo fronte i contratti non facevano tutto il possibile, ma, vista anche la gradualità delle innovazioni, ci sarebbe stato tempo per migliorare regole e prassi appena avviate.

3. *La marcia indietro pochi anni dopo "al traino" della giurisprudenza*

Com'è noto questa quasi miracolosa congiuntura di incisive pressioni riformatrici è durata, tra alti e bassi giurisprudenziali (che però mai hanno dato adeguato peso alla disciplina contrattuale⁶), fin quasi alla vigilia della sentenza della Corte costituzionale 351/2008, che è stata la vera pietra tombale per la disciplina simil-privatistica del licenziamento per la dirigenza pubblica⁷. Quella sentenza resta a mio parere poco convincente. E su questo tornerò.

Comunque quando fu resa nota Corte Cost. 351/08, Dell'Aringa ormai faceva un altro mestiere e anche i contratti collettivi, influenzati dall'orientamento di alcuni giudici, avevano già iniziato a cambiare il baricentro delle tutele contro i licenziamenti illegittimi dei dirigenti (v. nuovo testo dell'art.

⁶ V. ZOPPOLI L., *La reintegrazione del dirigente pubblico tra "capriccio degli organi politici" e "giurisprudenza creativa"*; e ZOPPOLI A., *Il licenziamento del dirigente pubblico alla Corte Costituzionale*, entrambi in *DLM*, risp. 2003, p. 505 ss, e 2009, p. 111 ss. In particolare v. Cass. 1 febbraio 2007, n. 2233, in *LPA*, 2007, p. 895.

⁷ V. ancora BOSCATI, MAINARDI, TALAMO, in CARINCI F, MAINARDI (a cura di), *La dirigenza nelle pubbliche amministrazioni*, Giuffrè, 2005, Tomo I, p. 278: "pure se viziato sotto il profilo motivazionale o formale/procedurale, l'atto di recesso resta idoneo a risolvere il rapporto di lavoro, dando luogo, come nell'ambito dei contratti privatistici, ad una tutela esclusivamente indennitaria a favore del dirigente (illegittimamente) licenziato". Nel medesimo contributo alcune interessanti considerazioni sulla più tortuosa disciplina transitoria della disciplina della conciliazione prevista dai contratti dell'epoca per l'impugnativa del recesso.

27 del ccnl enti locali del ccnl 2006, art. 11; ma la reintegrazione sarà introdotta con maggiore chiarezza solo nel 2010: v. art. 11 del contratto d'area di quell'anno per le autonomie locali). Anche il sistema delle sanzioni conservative ha fatto mestamente ritorno nella normativa dei contratti di area.

Da allora può dirsi che è entrata in panne la riforma della dirigenza per un lungo periodo ancora non terminato. E inoltre la riforma Brunetta ha dato avvio a quella singolare riduzione degli spazi di autonomia gestionale della dirigenza – surrogata, a mio parere illusoriamente, dalla legge – che ha via via allontanato sempre più il pubblico riformato dal privato anche quanto a logiche gestionali. Senza però troppo intaccare i livelli retributivi, ormai riconosciuti e purtroppo gestiti, anche per le parti innovative, in modo tutt'altro che dinamico⁸.

4. *Pensiero e pratica della contrattazione come veicolo di flessibilità ed efficienza organizzativa: il nodo della responsabilità politica e manageriale*

Nel frattempo ha assunto sempre più importanza un altro aspetto del pensiero di Dell'Aringa pure espresso durante il periodo in cui da Presidente dell'Aran guidava la contrattazione per il lavoro pubblico.

Mi riferisco alla struttura della contrattazione e alla connessa struttura della retribuzione. Carlo, aprendo un convegno organizzato dall'Aran nel giugno 1997, all'indomani dell'approvazione delle legge delega 59/97, diceva: “il tema del nesso tra retribuzione e produttività conduce a riflettere su un altro aspetto rilevante dell'attuale sistema di contrattazione nel pubblico impiego. Il ruolo della contrattazione decentrata”. Richiamandosi alla filosofia delle riforme di quegli anni ispirate a decentrare “decisioni e responsabilità”, affermava di dividerla in pieno. “La mia esperienza di questi tre anni” – scriveva – “mi induce a ritenere che questa, ancorché non facile e accidentata, sia la strada che occorre imboccare. La contrattualizzazione e la “privatizzazione” del rapporto di lavoro sono solo il primo passo in questa direzione ... Non ci potrà mai essere flessibilità ed efficienza nell'uso delle risorse umane, così come vi è nell'impresa privata, se la responsabilità ultima

⁸ Anche per quelli vi è stata molta distribuzione a pioggia. Dell'Aringa nell'articolo da ultimo citato, facendo un bilancio nel 2017, rilevava che in uno studio dell'OCSE del 2007 gli stipendi dei dirigenti pubblici italiani apicali risultavano al terzo posto della graduatoria dei paesi sviluppati, dopo Australia e Nuova Zelanda e a pari merito con l'UK.

di come utilizzare le risorse disponibili non viene attribuita alle singole unità amministrative”⁹.

Anche queste erano posizioni coraggiose e, sebbene in linea con il Governo dell’epoca e in particolare con il Ministro Bassanini – ispiratore, come si sa, di quella stagione istituzionale di decentramento – erano controcorrente specie rispetto al *mainstreaming* del settore privato, dove il nesso retribuzioni/produktività era di casa, ma non certo (allora) per il tramite di una generalizzata contrattazione decentrata.

Dell’Aringa da presidente Aran fu coerente e la successiva stagione della contrattazione collettiva fu ampiamente informata ad un decentramento della contrattazione, con significativi spazi negoziali anche per i salari. Poco tempo dopo però furono stilati bilanci piuttosto severi di quella stagione¹⁰.

Probabilmente ci si immaginava l’attivazione di una dirigenza dalla mentalità privatistica molto più veloce di quanto non potesse essere. Invece ci fu una gestione burocratica e tradizionale del decentramento contrattuale. Accompagnata da un periodo di notevole aggressività sindacale. Anche perché con la seconda privatizzazione il sindacalismo confederale pensò di poter tornare a giocare un ruolo dominante nel sistema di relazioni sindacali. E trovò ampio spazio perché come scrive lo stesso Dell’Aringa nel 2007, “13 anni sono pochi per raggiungere obiettivi della portata” auspicata¹¹; e soprattutto sono pochi per far maturare nelle pubbliche amministrazioni comportamenti “da privato datore di lavoro... (che) dovrebbe manifestare in occasione della contrattazione ...interessi fisiologicamente contrapposti a quelli del sindacato. Ma come si fa ad avere interessi contrapposti se, per decenni, gli interessi della singola amministrazione sono stati sempre praticamente identici a quelli dei sindacati e dei lavoratori che i sindacati rappresentavano?”¹².

Nel 2007 Dell’Aringa concordava con una ricostruzione storica trifasica della contrattazione collettiva nel lavoro pubblico: “Dopo la prima fase, quella degli anni immediatamente a ridosso della legge n. 29 del 1993, in cui la con-

⁹ In DE MARTIN (a cura di), *Il nuovo assetto del lavoro pubblico. Bilanci della prima tornata contrattuale, nodi problematici, prospettive*, FrancoAngeli, 1999, Quaderni Aran, pp. 16-17.

¹⁰ V. BELLARDI, CARABELLI, VISCOMI (a cura di), *Contratti integrativi e flessibilità nel lavoro pubblico riformato*, Cacucci, 2007.

¹¹ DELL’ARINGA, *Contrattazione collettiva e costo del lavoro*, in DELL’ARINGA, DELLA ROCCA (a cura di), *Pubblici dipendenti. Una nuova riforma?*, Rubbettino, 2007, p. 8 ss.

¹² *Ibid.*, p. 13.

trattazione collettiva poteva svolgersi solo all'interno dei vincoli finanziari fissati nei contratti nazionali, è subentrata una seconda fase, quella della 'seconda riforma' del 1998, in cui alle amministrazioni locali è stato riconosciuto un ambito di autonomia nell'individuazione delle risorse da impiegare nella contrattazione locale (che da decentrata diveniva integrativa). La terza fase, non codificata in alcuna legge, è quella cui stiamo assistendo in questi ultimi anni, ed è caratterizzata dai tentativi del Governo centrale di riportare sotto controllo la dinamica del costo del lavoro, riportando in questo modo, le 'lancette dell'orologio' del processo di riforma quasi al punto di partenza¹³. E avvertiva "o il processo di 'conversione' allo spirito e ai comportamenti del 'privato datore di lavoro' viene attuato in tempi brevi, oppure si preannuncia una fase molto critica, che potrebbe ri-centralizzare la contrattazione collettiva"¹⁴.

Come sappiamo, seppure con qualche giro largo e la fase "onirica"¹⁵ della meritocrazia per legge di stampo brunettiano, Dell'Aringa aveva formulato una previsione perfino ottimistica. In effetti la contrattazione collettiva per oltre 8 anni è stata cancellata a livello nazionale e tenuta a stecchetto in sede decentrata. Quindi le ragioni della spesa hanno prevalso su tutto il resto.

La ricetta di Dell'Aringa nel 2007 però era un'altra. Egli ancora scriveva: "una soluzione potrebbe consistere in un maggior decentramento della contrattazione"¹⁶. Pensando a una differenziazione per comparti, specie per sanità e autonomie locali, e a un rafforzamento del ruolo negoziale dell'Aran, riteneva però necessario che si verificassero alcune condizioni di cui "la prima (era) che si attuasse una forma di federalismo fiscale che attribuisse in maniera definitiva responsabilità finanziaria e connesso vincolo generale di bilancio a queste amministrazioni"¹⁷.

5. *La paralisi quasi decennale delle riforme istituzionali e burocratiche*

Com'è noto il federalismo fiscale, al pari della riforma della dirigenza, è poi divenuta la grande incompiuta tra le infinite riforme degli apparati pubblici. E oggi se ne torna a parlare con insistenza.

¹³ *Ibid.*, p. 14.

¹⁴ *Ibid.*, p. 15.

¹⁵ V. ZOPPOLI L., *Bentornata realtà: il lavoro pubblico dopo la fase onirica*, in *Jus*, 2013.

¹⁶ DELL'ARINGA, *Contrattazione collettiva e costo del lavoro*, cit., p. 29.

¹⁷ *Ibid.*, p. 29.

Potremmo dire, molto schematizzando, che licenziabilità dei dirigenti incapaci e federalismo fiscale erano nel pensiero di Carlo Dell’Aringa due modalità per introdurre principi forti di responsabilità nel sistema di contrattazione collettiva per il lavoro pubblico. Il primo avrebbe agito soprattutto sul versante delle alte burocrazie; il secondo su quello della responsabilità dei vertici politici, inducendoli a maggiore attenzione ad efficienza/efficacia della spesa a livello locale.

Entrambe le ricette sono state messe nel congelatore dell’*austerità* fino al 2015/2016. Dalle quali sono uscite grazie, da un lato, ancora alla Corte Costituzionale con la sentenza 178/15 e, dall’altro, ad una nuova rivoluzione dello scenario politico-istituzionale.

Dell’Aringa ha continuato a produrre analisi anche nella fase più recente, nella quale si è ripreso a discutere e progettare in vista di un rilancio della contrattazione collettiva a tutti i livelli – strada nella quale continuava a credere, nonostante qualche impazienza verso un disordine contrattuale che riteneva figlio dell’irresponsabilità degli attori politici e burocratici – unitamente al potenziamento della dirigenza pubblica e l’incremento della quota di retribuzione legata al merito e alla produttività.

6. *Analisi e ricette di Dell’Aringa professore: generalizzazione del salario di produttività, rilancio della dirigenza pubblica, valutazione dei risultati organizzativi*

Nei suoi scritti più recenti troviamo riprese soprattutto le tematiche della dirigenza e del modo in cui far funzionare una corretta valutazione dei risultati¹⁸. Il federalismo fiscale non compare più, anche perché è divenuto a molti chiaro come sia una strada impervia, dove si rischiano pericolosi regolamenti di conti politici attraverso concetti e numeri poco condivisi e dai pericolosissimi impatti su già aggravati divari territoriali.

In uno dei suoi ultimi scritti in materia ha ribadito che la via maestra è quella di “rendere la contrattazione aziendale maggiormente orientata a legare gli aumenti di stipendio alla produttività”. Aggiungeva non si può “rimanere in mezzo al guado...con una contrattazione aziendale che è stata solo strumento per aumentare le componenti fisse della retribuzione e dove

¹⁸ Specie nel più volte citato *Contrattazione collettiva e ruolo dei dirigenti*, p. 135 ss.

i dirigenti hanno distribuito le risorse disponibili in modo differenziato, senza sufficiente attenzione al merito e ai risultati”¹⁹.

Quando Carlo scriveva queste parole era ancora il 2017 e non pensava più al federalismo fiscale. Tant’è che concludeva, in modo un po’ sconsolato, “se non si riesce a rimediare a questi punti deboli che tengono bloccato il nesso virtuoso, tanto vale ritornare al passato con un sistema centralizzato di determinazione delle retribuzioni”²⁰.

Però non rinunciava a sottolineare, insieme a Della Rocca, la necessità di far uscire con ogni mezzo le amministrazioni dal “primitivismo organizzativo”: con la valutazione, con rinnovate forme di partecipazione dei lavoratori, con la digitalizzazione e, soprattutto, con la riattivazione di una dirigenza capace di esprimere una vera logica “manageriale”²¹.

Rispetto agli anni ’90 si avvertiva comunque nel suo argomentare, parlato²² o scritto, più di una disillusione. Forse era rimasto troppo abbagliato dall’idea di generalizzare un incremento della quota salariale legata ai risultati. Questo percorso si è dimostrato difficile e dispendioso, poco redditizio se riferito all’intero personale pubblico. E non ha tutti i torti chi sottolinea che nelle pubbliche amministrazioni puntare tutto sulle gratificazioni retributive non porta lontano e depotenzia altre spinte motivazionali²³.

Potrebbe invece funzionare seriamente la retribuzione di risultato per la dirigenza: migliorarne regolazione e sistema gestionale potrebbe essere ancora un obiettivo importante e fattibile.

Purtroppo in materia la riforma Madia innova poco e anche i primi contratti collettivi per la dirigenza hanno in sostanza riproposto gli stessi insoddisfacenti criteri di differenziazione delle retribuzioni introdotti per gli altri dipendenti (v. art. 50 del contratto istruzione di dicembre 2018, ancora non pubblicato in GU).

Si deve a mio parere fare molto meglio. Forse può aiutare il fatto che

¹⁹ *Ibid.*, p. 158.

²⁰ *Ibid.*

²¹ DELL’ARINGA, DELLA ROCCA, *Introduzione*, in DELL’ARINGA, DELLA ROCCA, *Il lavoro pubblico fuori dal tunnel?*, cit., p. 25 ss.

²² L’ultima volta ne discutemmo pubblicamente in un convegno organizzato dall’Università di Bari Aldo Moro il 20 aprile 2018, intitolato “Un patto per le relazioni industriali. Contrattazione collettiva e produttività”.

²³ Soprattutto e da ultimo v. RUFFINI, *I sistemi di retribuzione variabile nella pubblica amministrazione tra norma e prassi*, in AA.VV., *Il lavoro pubblico e la riforma Madia: organizzazione, gestione e valutazione*, RGL, quad. n. 4, 2019, p. 113 ss.

sia tornata nelle agende politiche la rivisitazione dello stato giuridico delle dirigenze pubbliche. Dopo il fallimento della riforma Madia, c'è infatti un ddl proposto dal Ministro Bongiorno su cui è appena cominciata qualche discussione più approfondita.

La mia impressione però è che si continui lungo una strada che pure si è rivelata poco fruttuosa. Essa, in sintesi, consiste nel ricostruire uno statuto del dirigente pubblico molto legificato e proceduralizzato, con una sorta di ritorno ad un impianto di tipo pubblicistico che dovrebbe garantire l'indipendenza dell'alta dirigenza dalla politica. A questo ritorno al passato sembrava credere da ultimo anche Dell'Aringa che, a proposito della riforma Madia, scriveva: "il ruolo unico in ciascuno dei tre grandi gruppi di amministrazioni pubbliche ... ha lo scopo di svincolare l'attribuzione dell'incarico da un rapporto di tipo fiduciario tra responsabile politico e dirigente... Si può sperare che questa ulteriore riforma della dirigenza pubblica possa alla fine funzionare"²⁴.

A me anche questa pare una speranza mal riposta, persino condizionata dalla nostalgia per una figura di dirigente pubblico del tutto superata e forse mai esistita al di là di alcune biografie mitiche. Indubbiamente anche lo *spoils system* all'italiana non ha funzionato bene, specie in assenza di un valido sistema di valutazione oggettiva della dirigenza. Però io sono dell'idea che tornare troppo indietro (forse a un'irripetibile età dell'oro) è sempre più difficile che provare a fare qualche passo avanti tenendo conto degli errori commessi.

A questo riguardo non è peregrino chiedersi: ma l'equiparazione della dirigenza pubblica al restante personale – sposata alla fine anche dalla riforma Madia, che recupera in pieno per tutti i dipendenti pubblici anche la reintegrazione dopo anni di distrazioni legislative e difformi interpretazioni di dottrina e giurisprudenza²⁵ – resta un vincolo ineliminabile o si può tornare a ripensare al recupero di uno statuto più privatistico, più consono ad un ruolo manageriale, anche con riguardo alla disciplina del licenziamento, considerato per di più che intanto nel diritto del lavoro dei privati la reintegrazione è stata sempre più ridotta?

Mi piace pensare – forse anche come un rifiuto soggettivo del tempo

²⁴ *Contrattazione collettiva e ruolo*, cit., p. 154.

²⁵ V. LUCIANI, *Il licenziamento illegittimo del dipendente pubblico e la tutela reintegratoria "universale"*, in ESPOSITO, LUCIANI, ZOPPOLI A., ZOPPOLI L. (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Giappichelli, 2018, p. 397 ss.; SARACINI, *Reintegra monetizzata e tutela indennitaria nel licenziamento ingiustificato*, Giappichelli, 2018.

che passa e della rassegnazione che subentra – che oggi Carlo Dell’Aringa mi avrebbe di nuovo invitato a riflettere da giurista sulla necessità di garantire il posto di lavoro alla dirigenza pubblica. Almeno per poter scegliere liberamente tra due strade, senza escludere anche la via maestra, che è quella di una dirigenza capace di rischiare per davvero.

7. *Limiti delle riforme in progress e attualità del pensiero riformatore “radicalmente realista”*

Immaginando un’ultima conversazione con Carlo, come dicevo poc’anzi, gli direi che la strada di una dirigenza pubblica un po’ più “privatistica” non è preclusa dalla giurisprudenza della Corte costituzionale. La sentenza del 2008 infatti non costituzionalizza la reintegrazione per la dirigenza pubblica, ma formula piuttosto un’opzione a favore della reintegrazione delle alte burocrazie ritenuta più idonea alla tutela degli interessi collettivi della pubblica amministrazione previsti dalla nostra Costituzione²⁶. Quella sentenza, pur ispirata da giuste preoccupazioni, nei dettagli non mi convinceva dieci anni fa e nemmeno oggi mi pare che imponga soluzioni regolative univoche. Pur non avendo io cambiato idea sulla importanza della reintegrazione in generale, continuo pure a pensare che se le amministrazioni italiane stentano ancora a raggiungere risultati dignitosi qualcuno deve prendere a cuore il problema e, se non lo risolve, rischiare seriamente e concretamente. Penso perciò che si deve intensificare sia la ricerca di migliori sistemi di valutazione dei risultati sia la elaborazione di tecniche adeguate a sanzionare chi non fa tutto il possibile per raggiungere risultati gestionali almeno dignitosi.

²⁶ Di recente ripropone la questione ZAPPALÀ, *La regolazione asintotica del licenziamento: ratio ed effetti della differenziazione tra lavoro pubblico e lavoro privato*, in CARUSO (a cura di), *Il lavoro pubblico a vent’anni dalla scomparsa di Massimo D’Antona*, in Quaderni di questa rivista, n. 7, 2019, attribuendo anche a me l’opinione della costituzionalizzazione della reintegrazione nel lavoro pubblico (v. nota 59). In realtà nello scritto citato da Zappalà mi sono limitato a prendere atto di quella che sembra la *communis opinio* senza esprimere nessuna adesione, anzi ricordando la mia posizione critica sul punto, mai smentita. È vero invece che sono un po’ scettico sul concreto uso del licenziamento nel settore pubblico indipendentemente dalle discipline legali, essenzialmente per una questione di iura: v. *Il licenziamento e la legge: una (vecchia) questione di limiti*, in *VTDL*, 2016, p. 427, nota 34.

È chiaro che la valutazione oggettiva dei risultati è un *prius* e su questa occorre innanzitutto vigilare.

È anche necessario avere ben chiaro che il dirigente pubblico non può essere né un demiurgo né un capro espiatorio designato, ma “solo” una sorta di “facilitatore” di una valida cultura organizzativa nelle pubbliche amministrazioni che diventi patrimonio collettivo.

Su queste premesse sarebbe relativamente agevole riprendere le fila di un rilancio della dirigenza pubblica con un approccio molto pragmatico e tempestivo. Ferma restando la possibilità sul medio periodo di studiare sistemi più sofisticati e articolati²⁷, i passaggi, già individuati qualche anno fa²⁸, potrebbero essere i seguenti:

Far ripartire al più presto a pieno regime un sistema di valutazione dei risultati amministrativi raggiunti dalle amministrazioni e dai dirigenti, coniugando una regia nazionale (anche per macro-comparti) con un’articolata rete di organismi di valutazione operanti presso le singole amministrazioni. Al riguardo l’esperienza vissuta con la riforma Brunetta del 2009 – se si prescinde dall’impossibilità di usare le valutazioni per la gestione del personale connessa essenzialmente al congelamento dei rinnovi contrattuali (oltre che alle eccessive rigidità legali) – non è affatto negativa, quanto a costruzione dell’infrastruttura operativa, che andrebbe semplificata, ben funzionalizzata e snellita, ma non sottovalutata o stravolta²⁹. Anzi ripartire dalle acquisizioni

²⁷ V., per alcuni spunti, DE IOANNA, *Gli esami che servono alla burocrazia*, in *La Repubblica-Affari & finanza* del 16 gennaio 2017.

²⁸ V. ZOPPOLI L., *Reclutamento e ruolo unico: filosofie organizzativo-istituzionali e tecniche regolative*, in *LPA*, 2016, p. 43 ss.

²⁹ V., da ultimi, ZOPPOLI A., *I chiaroscuri della disciplina degli incarichi nella “privatizzazione” della dirigenza pubblica*, in FIORILLO, PERULLI (a cura di), *Il nuovo diritto del lavoro. I. Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Giappichelli, 2013, p. 836 ss.; MONDA, *op. cit.*; ZOPPOLI L., *Principi e regole della valutazione: oltre il luccichio delle vetrine*, in GAGLIOTTI, RANIERI, SAVAZZI (a cura di), *Risultati e prospettive per i sistemi di valutazione della performance: confronto tra gli organismi indipendenti di valutazione delle Regioni e delle Province autonome. Atti del seminario nazionale, Catanzaro, 18 marzo 2016*, Wolters Kluwer – Cedam, 2016, p. 142 ss. (ed ivi altri interventi approfonditi di PINTO, RUFFINI, MANGANARO); DEIDDA GAGLIARDO, *Fallimento e rinascita della valutazione delle performance nella prospettiva del valore pubblico: l’orizzonte della riforma Madia*, in *Economia e società regionale*, 2016, n. 1, p. 37 ss. Su pregi e limiti della riforma Madia in materia v. NICOSIA, *I soggetti della valutazione (percorsi di apprendimento organizzativo)*, e MONDA, *La valutazione delle performance: programmazione degli obiettivi e gestione premiale*, in ESPOSITO, LUCIANI, ZOPPOLI A., ZOPPOLI L., *op. cit.*, risp. p. 329 ss. e p. 370 ss.; BORGOGELLI, *Le ragioni giuridiche della valutazione nelle pubbliche amministrazioni e le aporie del sistema*, in AA.VV., *Il lavoro pubblico e la riforma Madia: or-*

maturate soprattutto in alcuni comparti a me pare fondamentale anche per dotarsi di informazioni e strumenti per intervenire con rapidità laddove più si rende necessario, senza adottare una logica omologante dettata essenzialmente da esigenze di riduzione della spesa o di grave allarme sociale.

Ancora attuale mi sembrerebbe la proposta di organizzare una *task-force* di dirigenti selezionati tra i migliori di quelli in servizio o reclutati *ad hoc* con procedure e concorsi specifici ed urgenti da mettere a disposizione di un'Autorità nazionale – che potrebbe persino essere il Dipartimento della Funzione pubblica – per destinarli, temporaneamente, ad affrontare i problemi organizzativi e gestionali posti dalle amministrazioni con i risultati gestionali più negativi³⁰.

Infine sarebbero da individuare misure adeguate e tempi assai brevi per il rinnovamento se non fisico almeno culturale della dirigenza attiva in ciascuna amministrazione, attivando percorsi di aggiornamento/formazione, mobilità e reclutamento specifici per le amministrazioni prive di adeguata dirigenza. Al riguardo sarebbe necessaria una sorta di “tolleranza zero” rispetto alla capacità gestionale della dirigenza in servizio, identificata nella sua dimensione minima necessaria. Per dirla in modo volutamente teatrale: andrebbe acceso una sorta di “occhio di bue” sui dirigenti cruciali in ciascuna amministrazione per metterne a fuoco la reale idoneità a svolgere la funzione assegnata e apprestare ogni specifica misura per colmare le eventuali lacune o avviare le rotazioni e le mobilità necessarie.

In questo quadro potrebbe essere utile ripensare ad una disciplina legislativa più snella del licenziamento del dirigente inadempiente, disonesto o incapace di raggiungere risultati. E potrebbe tornare utile perfino un margine di scelta di tipo fiduciario lasciato al vertice politico delle amministrazioni – adeguatamente e concretamente responsabilizzato (v. *infra*) – specie fino a che non si sarà consolidata una nuova dirigenza pubblica di qualità e un sistema nazionale di valutazione dei risultati gestionali di grande affidabilità. Se oggi infatti la Francia, sotto la spinta dei *gilet jaunes*, si può permettere il lusso di mettere sotto accusa la “casta” dei c.d. *enarques*, troppo lontani dalla società, in Italia dobbiamo ancora lavorare molto alla costruzione di una di-

ganizzazione, gestione e valutazione, RGL, 2019, quad. n. 4, p. 76 ss.; D'ALTERIO, *La valutazione della performance nelle pubbliche amministrazioni: stato dell'arte e nodi (ancora) da sciogliere*, in CARUSO, *op. cit.*, p. 157 ss.

³⁰ ZOPPOLI L., *Qualità dei servizi e del lavoro nell'eterna riforma delle pubbliche amministrazioni*, in LPA, 2007, pp. 592-593.

rigenza in grado di fungere da realistica cerniera organizzativa tra una politica fantasiosa e utenti dei servizi pubblici troppo spesso insoddisfatti. E dobbiamo farlo con modalità molto efficaci e rapide. Quel che è certo è che non possiamo più permetterci di mantenere una funzione dirigenziale “apparente” e, per giunta, ancora mediamente ben pagata.

Naturalmente questo non vuole affatto dire che si possa riconoscere al vertice politico il potere di licenziare il manager pubblico senza motivazione. La motivazione – soggettiva o oggettiva, specie con riguardo ai risultati raggiunti – va assolutamente mantenuta senza indulgere alle tentazioni di recuperare un anacronistico recesso acausale.

Come pure va rafforzato il sistema che può rendere oggettivo il mancato raggiungimento del risultato, la cui accertata gravità o reiterazione dovrebbe rendere obbligatorio il licenziamento (come peraltro già adombrato, seppure maldestramente, dalle recenti modifiche legislative al d.lgs. 165/01). Forse però non è più necessario prevedere in questo caso la reintegrazione, potendosi piuttosto prevedere una sanzione di tipo indennitario, anche più cospicua di quella contemplata dai contratti degli anni '90, visto che persino il legislatore del settore privato è arrivato a prevedere una sanzione massima pari a 36 mensilità.

Sarebbero però indispensabili altre due precisazioni, da introdurre attraverso disposizioni legislative.

Anzitutto andrebbe precisato che ove il licenziamento del dirigente disposto per ragioni diverse dal mancato raggiungimento del risultato non sia basato su una motivazione adeguatamente dimostrata dall'amministrazione, se ne debba presumere la natura discriminatoria con conseguente reintegrazione. Si porrebbe così il dirigente pubblico al riparo da una discriminazione politica anche latente, più probabile di quanto non sia nel lavoro privato.

In secondo luogo andrebbe previsto che ove risulti viziata o errata la valutazione del mancato raggiungimento del risultato, il vertice – politico o amministrativo – che assume la decisione di procedere al licenziamento – comunque produttivo di effetti – sia personalmente e oggettivamente responsabile della sanzione pecuniaria da corrispondere al dirigente licenziato. Una sorta di responsabilità politico-contabile che renda pienamente coinvolto e interessato il vertice politico o amministrativo nel far funzionare al meglio l'intero sistema della valutazione. Ovviamente sarebbe necessario evitare alterazioni strutturali e endogene dei sistemi di valutazione: e sotto questo profilo andrebbero estese e rese più chiaramente obbligatorie modalità

di verifica dei risultati amministrativi “dichiarati” (e talvolta persino “sbandierati”) attraverso tecniche di rilevazione della *customer satisfaction* che coinvolgono affidabili associazioni degli utenti (qualche utile esperienza è già in atto).

Se così fosse, potrebbero ritenersi fugate le preoccupazioni adombrate dalla giurisprudenza costituzionale sia in ordine alla mancata indipendenza del dirigente parzialmente privato della tutela reintegratoria sia in ordine al *vulnus* economico che deriverebbe all'amministrazione dal dover corrispondere la sanzione pecuniaria. E, forse, ne verrebbe un piccolo contributo al miglioramento complessivo della classe dirigente nelle pubbliche amministrazioni: un Giano bifronte per il quale, come aveva ben intuito già negli anni '90 Carlo Dell'Aringa, non occorrono riforme nostalgiche ma interventi plurimi e incisivi lontani dalla mera chirurgia maxillo-facciale.

Abstract

Il saggio ripercorre il pensiero e l'esperienza di Carlo Dell'Aringa, autorevole economista del lavoro e presidente dell'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni nei primi anni cruciali della "privatizzazione" del lavoro pubblico in Italia (1995/2000), morto improvvisamente il 18 settembre 2018. In particolare si analizza come e perché egli orientò la nuova contrattazione collettiva, da un lato, a dare alla dirigenza pubblica un nuovo assetto normativo più vicino possibile a quello del management privato, e, dall'altro, a decentrare sempre più la contrattazione collettiva, in vista di un maggiore collegamento tra produttività e retribuzioni dei dipendenti pubblici. In conclusione ci si interroga sull'attualità di queste linee di politica contrattuale con qualche risposta critica rispetto ai più recenti orientamenti della legislazione in materia.

The article traces the thought and experience of Carlo Dell'Aringa, an outstanding labour economist and president of the Agency for the negotiating representation of public administrations in the first crucial years of the "privatization" of public employment in Italy (1995/2000), who died suddenly on 18 September 2018. In particular, it analyses how and why Dell'Aringa oriented the new collective bargaining, on the one hand, to give public managers a new regulatory structure as close as possible to that of private managers, and, on the other hand, to increasingly decentralize collective bargaining, in view of a greater link between productivity and salaries of public employees. In the final part, questions are raised about the relevance of these contractual policy lines and some critical responses are given as regards to the most recent guidelines in the relevant legislation

Key words

Lavoro pubblico, contrattazione collettiva, dirigenza pubblica, retribuzione e produttività, tutela reintegratoria.

Public work, collective bargaining, public management, wage and productivity, reinstatement protection.