

# Canteri aperti: l'ecosistema delle autonomie locali tra organizzazione e regolazione\*

**SOMMARIO:** 1. “Circustanzie” 2. Testi e contesti 3. Condizionamenti isomorfici 4. Ridurre la spesa 5. Sistemi ed ecosistemi 6. Radici o rami 7. Cantiere aperto 8. Organizzazione e regolazione 9. Ritornare alla Costituzione.

DI ANTONIO VISCOMI

**ABSTRACT:** L'autore propone di considerare quello delle autonomie locali come ecosistema, valorizzando le interazioni tra gli elementi che lo compongono, segnalandone lo stato di permanente dinamismo e sottolineando l'importanza delle traiettorie di sviluppo quand'anche non lineari, così ponendo in evidenza la necessità di una adeguata e pertinente dialettica tra testo e contesto e dunque centralità euristica della dimensione organizzativa rispetto a quella propriamente ordinamentale, troppo spesso schiacciata su modelli di carattere generale poco coerenti con la complessità del sistema delle autonomie locali.

**ABSTRACT:** *The Author proposes to consider local autonomies as an ecosystem, enhancing the interactions between the elements that compose it, pointing out its state of permanent dynamism and emphasizing the importance of development trajectories, even if they are non-linear, thus highlighting the need for an adequate and pertinent dialectic between text and context and therefore heuristic centrality of the organizational dimension with respect to the strictly legal one, too often it is crushed on models of a general nature that are not very consistent with the complexity of the system of local self-government.*

## 1. “Circustanzie”

“Se si vuol «ragionare dello Stato», bisogna distinguere, comprendere le differenze e i particolari, e le situazioni nuove, evitando di partire dai dogmi e di ascoltare gli umori di una stagione”<sup>(1)</sup>, perché “è grande errore parlare delle cose del mondo indistintamente e assolutamente, per così dire, per regola”<sup>(2)</sup>. Richiamando le sagge parole di Francesco Guicciardini intorno alla “varietà delle circustanzie” e alla necessità di ben ponderarle, quell'invito a differenziare e specificare è posto da Sabino Cassese nell'*incipit* introduttivo alla raccolta delle sue interviste, originariamente pubblicate nel biennio dal 2018 al 2020 su un quotidiano nazionale ed ora rielaborate fino a diventare saggi brevi in forma di dialogo.

Un invito da accogliere fin da subito e senza remora alcuna anche qui, anzi: soprattutto qui, in avvio della odierna riflessione; non solo e neppure tanto per rivendicare

\* Il saggio rielabora l'intervento al convegno, promosso dalla Rivista, “Trent'anni dopo. Il lavoro nel sistema delle autonomie locali Modelli organizzativi e paradigmi regolativi”. Roma, 24 novembre 2023.

1 S. CASSESE, *Il buongoverno. Letà dei doveri*, Milano, 2020, 3.

2 F. GUICCIARDINI, *Ricordi*, in Id. *Opere*, Torino, 1983, vol. I, 729 n. 6.

uno spazio proprio delle e per le autonomie locali nel più generale assetto istituzionale – pure segnato oggi da una “malinconica retromarcia in cui si ripresentano, con modalità e tempi diversi, i fantasmi di una deriva”<sup>(3)</sup> – quanto piuttosto per altre due concorrenti ragioni che attengono al *metodo*, cioè al modo ed ai criteri da impegnare nell’analisi di un trentennale percorso riformatore, al quale è opportuno dedicare un certo tempo anche per stemperare il rischio “di disertare” – fosse anche per sola stanchezza – “il fronte riformatore per passare nell’esercito, in fondo più guarnito e agguerrito, dei provicatori, più interessati a destrutturare che a ricostruire”<sup>(4)</sup>, casomai facendosi scudo del motto ben noto di Tancredi, nipote del Principe di Salina, secondo cui tutto deve cambiare affinché tutto possa restare come è.

## 2. Testi e contesti.

In primo luogo, quell’invito consente di riaffermare la validità del *canone metodologico* che suggerisce di correlare *testo e contesto*, nella consapevolezza – che dovrebbe animare l’interprete, ma ancor prima il legislatore – degli effetti radicalmente differenti provocati da un medesimo testo quando chiamato ad operare in contesti differenti. Recuperando spunti di riflessione offerti da Edgar Morin potrebbe dirsi che “una conoscenza” – ma in egual modo una legislazione – può aspirare ad essere qualificata come “pertinente ... solo se situa il suo oggetto nel suo contesto e possibilmente nel sistema globale di cui fa parte, se crea una navetta che senza sosta separi e colleghi, analizzi e sintetizzi, astragga e reinserisca nel concreto”<sup>(5)</sup>. Tale canone, tuttavia, per quanto ormai di intuitiva utilità euristica, non trova sempre corretta applicazione, come può facilmente confermare una lettura anche superficiale delle vicende relative all’implementazione negli enti locali del processo riformatore avviato trent’anni fa.

In secondo luogo, quell’invito richiama l’attenzione non solo sulla diversità ma anche sulla *complessità* dei contesti di riferimento. Vero è che complessità è termine ormai assai diffuso, tanto da essere considerato, dallo stesso Morin, alla stregua di una “parola la cui troppa pienezza ne fa una parola vuota”; anzi, “più essa viene utilizzata, più il suo vuoto aumenta”.

Ma se il significante complessità rifiuta, quanto al contenuto, di “lasciarsi definire in modo semplice e sbrigativo”, è anche perché esso rimanda, in verità, ad un metodo, ad “un modo di guardare e comprendere la realtà”<sup>(6)</sup> nelle cangianti *relazioni* che si stabiliscono tra i singoli elementi e per questa via concorrono a conformarne l’identità.

È noto, d’altronde, che proprio la scoperta del valore significativo assunto dal carattere multiverso e circolare di tali relazioni (ordinate ed ordinanti ad un tempo) ha consentito di sprigionare le potenzialità euristiche del concetto di *sistema*, in virtù del quale la comprensione dei singoli elementi deve coniugarsi con lo studio della “intera realtà generata dall’interazione di tutti i componenti del sistema”<sup>(7)</sup> poiché “le proprietà sistematiche vengono distrutte quando un sistema è sezionato in elementi isolati”<sup>(8)</sup>. Insomma, non è possibile riguardare le singole parti del sistema senza tener conto delle relazioni tra le stesse e di come queste variegiate relazioni incidano, fino a modificarli, sui caratteri propri di quelle stesse parti singole. D’altronde, già cinquanta anni fa, fu fatto notare, a proposito dei controlli preventivi, che “gli strumenti, avendo

3 F. MANGANARO, *Profili problematici e prospettive del sistema delle autonomie locali*, in *IdF*, 2019, ns,61.

4 L. ZOPPOLI, *Riformare ancora il lavoro pubblico? L’“ossificazione” delle pubbliche amministrazioni e l’occasione post-pandemica del POLA*, in *LPA*, 2021, 4.

5 E. MORIN, *La sfida della complessità*, Firenze, 2022, 28.

6 M. CASINI, *Prefazione*, in F. FIORINO, *Il volo della mosca. Pensare ed agire in un mondo complesso*, Palermo, 2021, 11.

7 L. VON BERTALANFFY, *Teoria generale dei sistemi. Fondamenti, sviluppo, applicazioni*, Milano, 2004.

8 F. CAPRA, *La rete della vita*, Milano, 1997, 48.

proprie logiche interne, condizionano i fini, hanno effetti propri, che influenzano i fini, modificandoli e distorcendoli<sup>9)</sup>. È dunque evidente che un approccio orientato al sistema moltiplica in estensione ed intensità la percezione dell'effetto conformativo e talvolta distortivo appena segnalato.

### 3. Condizionamenti isomorfici.

Proprio a motivo di ciò, anche le questioni del lavoro nelle amministrazioni locali, per essere meglio comprese, devono essere riguardate nel prisma delle reciproche interazioni con gli altri segmenti, organizzativi e ordinamentali, che compongono l'universo di riferimento: sistemi di contabilità, assetti istituzionali, funzioni di controllo, management delle risorse umane, relazioni collettive sono elementi che si condizionano reciprocamente e che pertanto non possono essere compresi e neppure disciplinati se non nella prospettiva di una visione integrata. Se così non fosse, allora il rischio evidente è che modelli ideali sul piano generale e astratto producano effetti inattesi o addirittura perversi quando proiettati nel sistema delle autonomie, segnato da un enorme e ben noto polimorfismo organizzativo e funzionale che non tollera semplificazioni. Basti pensare, al riguardo, alla effettività di dinamiche relazionali collettive altamente formalizzate nei testi contrattuali oppure alla non semplice articolazione del rapporto tra politica e funzioni dirigenziali nella miriade di enti di minori dimensioni, oppure ancora alla proiezione sul piano delle relazioni collettive territoriali delle reti organizzative fra enti per lo svolgimento di funzioni comuni.

Ed è osservazione, questa, espressa già trent'anni fa, quando si segnalava che “quello comunale costituisce un ambiente le cui particolarità sono tanto cospicue quanto generalmente misconosciute” e si evidenziava come “la *communis opinio* – che trova voce sui mass-media e spesso espressione in Parlamento – tende a rappresentare gli enti locali alla stregua di anarchici e voraci centri di spesa da sottoporre perciò a rigidi controlli” laddove, viceversa, proprio quell'ambiente dimostra, per un verso, “il carattere multi-organizzativo delle moderne amministrazioni e, per altro verso, le “interne differenziazioni” della galassia professionale del pubblico impiego<sup>10)</sup>. Era vero allora, lo è ancor di più oggi, tant'è che un comparto, che pure potrebbe porsi ragionevolmente a stregua di *laboratorio* per modelli e pratiche di innovazione organizzativa e regolamentare – e direi anche sociale e partecipativa – subisce ancora l'*attrito frenante* e il *condizionamento isomorfico* di pratiche e modelli pensati per sistemi organizzativi differenti tanto per struttura che per funzione.

A ben vedere, quella stessa *opinio* – ora rafforzata dalle condizioni di operatività richieste dai sistemi di armonizzazione contabile e talvolta enfatizzata da non esemplari casi giudiziari – sembra operare ancora come criterio di conformazione delle discipline ordinamentali. Basti pensare, tanto per fare un esempio, all'incidenza dei sistemi di controllo finanziario<sup>11)</sup>, ed anche alle conseguenze dell'intervento *ex post* delle stesse autorità di controllo, nella definizione dei fondi contrattuali o nella perimetrazione dei vincoli occupazionali (se si vuole: degli spazi disponibili per nuove assunzioni) o ancora nell'accertata disponibilità di risorse, ulteriori rispetto agli eventuali risparmi di spesa, per l'attivazione di modelli organizzativi efficacemente orientati agli utenti.

Le conseguenze di tale approccio sono pesantemente rilevanti e si estendono ben oltre l'ambito del lavoro. Come è stato correttamente affermato, “la meritoria giurisprudenza della Corte costituzionale sulla tutela dei c.d. diritti finanziariamente con-

9 S. CASSESE, *Finanza ed amministrazione pubblica*, in RTDP, 1974, 975.

10 A. VISCOMI, *Problemi in tema di dirigenza comunale*, in M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *L'impiego pubblico nel diritto del Lavoro*, Torino, 1993, 91.

11 Sul “nodo (...) molto aggrovigliato” del rapporto tra politica e tecnica finanziaria cfr. E. D'ALTERIO, *Dietro le quinte del potere. Pubblica amministrazione e governo dei mezzi finanziari*, Bologna, 2021.

dizionati viene sostanzialmente elusa, poiché l'erosione dei diritti avviene in pratica con il depauperamento delle strutture amministrative destinate a compiti primari quali l'istruzione e la sanità. E ciò non solo per la riduzione delle risorse disponibili, ma anche per la perdita di capacità tecnico-professionali degli Enti locali, dovuta all'esternalizzazione dei servizi, che ha comportato un esodo dagli Enti locali delle migliori risorse professionali, senza neppure un adeguato turn-over<sup>(12)</sup>.

#### 4. Ridurre la spesa.

Il fatto è, a dire il vero, che nell'ambito delle politiche riformatrici la questione delle risorse economiche è da sempre un punto critico e troppo lungo ormai è l'elenco delle riforme introdotte ad invarianza di spesa. All'origine della unificazione normativa del lavoro pubblico vi è però *qualcosa in più e di diverso*. In verità, è impossibile dimenticare che lo stesso progetto complessivo di interventi proposto dalla legge delega 421 del 1992 ha trovato origine nella decisione comunitaria di subordinare – secondo una prassi più volte utilizzata, anche in tempi recenti – gli aiuti finanziari ad iniziative di contrasto verso quelle che furono definite allora (e forse lo sono ancora oggi) le *quattro piaghe del debito pubblico italiano* (sanità, pensioni, lavoro pubblico, finanza locale).

Emblematiche le parole con cui Antonio Iodice, relatore di maggioranza, presentava nell'aula della Camera, il 7 ottobre 1992, il disegno di legge delega che poi, approvato, avrebbe assunto il numero 421: "Sullo Stato democratico grava un'emergenza di vastissime proporzioni" e denunciava a tal fine "la grande influenza esercitata dagli sprechi e dalle disfunzioni strutturali del settore pubblico allargato" ma anche i "ritardi di una corretta politica di risanamento". E con ancora maggiore chiarezza ricordava quanto "sui fattori interni della crisi hanno agito ed agiscono fattori esterni imposti dalla competitività europea ed internazionale che, attraverso continue e preoccupanti turbolenze dei mercati finanziari, costituisce uno scenario ostile alle condizioni generali dell'economia del paese. Per queste ragioni – affermava il Relatore – la manovra "è fondata sul contenimento delle spese e sui tagli"<sup>(13)</sup>. Come forse si ricorderà, Inghilterra ed Italia erano uscite dallo SME il 16 settembre 1992 (e fu *Black Wednesday*) anche in conseguenza di una feroce speculazione finanziaria<sup>(14)</sup>, che veniva a sommarsi alla crisi interna provocata dalla vicenda politico-giudiziaria avviata nel mese di febbraio di quello stesso anno e conosciuta notoriamente come Mani Pulite o Tangentopoli.

All'origine della riforma non vi è dunque la decisione di un legislatore illuminato ma semmai un legislatore costretto dalle contingenze interne ed esterne a riportare in ordine i conti pubblici per assicurarsi il sostegno finanziario europeo.

#### 5. Sistemi ed ecosistemi.

Accogliere l'invito di Sabino Cassese significa dunque non solo rinunciare ad ambiziose prospettive di elaborazioni sistematiche, imperniate su logiche monistiche innervate in una sorta di imperialismo culturale del modello (gerarchico e) ministeriale, ma anche abbandonare approcci ermeneutici orientati all'esegesi del frammento singolo – per la verità spesso sollecitati e comunque non inibiti da una produzione regolativa che a ragione può qualificarsi come stratificata ed alluvionale<sup>(15)</sup>. Quell'invito suggerisce semmai di privilegiare un diverso approccio che può ragionevolmente definirsi *ecosistemico*, non già per un omaggio retorico allo *zeitgeist*, ma perché il termine

12 F. MANGANARO, *Op.cit.*, 63.

13 Atti parlamentari. Camera dei Deputati. XI Legislatura. Seduta di mercoledì 7 ottobre 1992. Resoconto stenografico.

14 Cfr. G. MAURO, *L'Unione europea verso l'allargamento. Moneta unica, squilibri regionali e integrazione*. Milano, 2004, 40.

15 Riprendo qui l'espressione di G. GIUGNI, *Il diritto del lavoro negli '80*, in *DLRI* 1982, 373.

è idoneo a rappresentare “*the alignment of the multilateral set of partners that need to interact in order for a focal value proposition to materialize*”<sup>(16)</sup>.

Quale sia poi nel caso specifico la “*focal value proposition*” rimanda ovviamente al senso costituzionale delle pubbliche amministrazioni e non può che ancorarsi al compito che l’art. 3 comma 2 della Costituzione affida alla Repubblica, di cui poi dirò in conclusione.

Quale sia invece il grado di allineamento delle parti che devono interagire per conseguire il risultato auspicato è ovviamente questione di più difficile soluzione e rappresenta, in definitiva, la ragione stessa di questo incontro, affidata quindi all’analisi dei singoli interventi proposti.

In ogni caso, l’apertura cognitiva che da ciò consegue dovrebbero sollecitare, nel giurista e nel legislatore, una più matura consapevolezza sulla condizione di *incertezza* nella quale si versa in ordine alle conseguenze effettive di una regolazione (e di una ermeneutica) destinata ad operare in contesti diversificati e complessi e non sempre pienamente dominabili, neppure attraverso i più sofisticati algoritmi. “Le politiche delle soluzioni facili, precostituite a tavolino, del ‘basta fare così’ contribuiscono a creare” – è stato evidenziato – un consenso conservatore attorno alla visione tradizionale basata su regolamentazione, ripartizione, arbitraggio, in cui si ritrovano al momento la maggior parte di coloro che occupano posti di responsabilità”<sup>(17)</sup>.

## 6. Radici o rami.

Questa circostanza comporta (o dovrebbe comportare) una maggiore e più attenta considerazione di ciò che è stata icasticamente definita “l’arte del violare le ritualità ed i confini della propria disciplina e del rapporto tra le diverse discipline”<sup>(18)</sup>. Per i giuristi del lavoro tale arte non dovrebbe risultare difficile, ove solo si rilegga quanto la dottrina più attenta affermava già nel 1970 a proposito di lavoro e burocrazia pubblica<sup>(19)</sup>: “il metodo formale della dommatica correttamente orientata – scriveva Edoardo Ghera – mantiene tutta la sua autonoma giustificazione; esso però va integrato, congiungendosi nell’apertura problematica al sistema, con la individuazione del dato sociologicamente rilevante per la ricostruzione in sede ermeneutica della norma”. In modo più icastico, Mario Rusciano scriverà in uno dei primi commenti: “Il giurista è costretto a mutuare dalle altre scienze sociali utili criteri di interpretazione del nuovo sistema normativo: insomma dovrà essere un po’ sociologo, un po’ antropologo, un po’ politologo, e ancor più scienziato dell’organizzazione e della finanza pubblica”<sup>(20)</sup>.

Per altro verso, però, quella consapevolezza suggerisce di ripensare una non dimenticata lezione di Albert O. Hirschman: intendo riferirmi alla sua “rivendicazione di eguali diritti per un approccio (...) che metta in risalto l’unico anziché il generale, l’inatteso anziché l’atteso, ed il possibile anziché il probabile”, la qual cosa consente poi all’autore di affermare: “non condanneremo più ogni politica che non sia immediatamente rivolta ad introdurre il sistema fiscale o il tasso di cambio ideale o la più avanzata legislazione di riforma agraria. L’osservatore e il politico penseranno piuttosto in termini di sequenze nel corso delle quali un passo in avanti in una direzione ne indurrà altri, magari dopo un periodo di rendimenti decrescenti e di squilibri suscitatori di

16 R. ADNER, *Ecosystem as Structure: An Actionable Construct for Strategy*, in *JM* 2017, vol. 43, n. 1, 40.

17 M. CROZIER, *La crisi dell’intelligenza. Saggio sull’incapacità delle élites a riformarsi*, Roma, 1996, 16.

18 L. MELDOLESI, *Introduzione*, in E. COLORNI, *La “malattia filosofica” e altri scritti*, Soveria Mannelli, 2020, 11.

19 E. GHERA, *Rapporto di lavoro e burocrazia nel pubblico impiego*, in *RDL*, 1970, 181.

20 M. RUSCIANO, *Introduzione*, in M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *L’impiego pubblico nel diritto del Lavoro*, Torino, 1993, XIX.

interventi politici”<sup>(21)</sup>.

E a ben guardare, nonostante tutto, in questi trenta anni di passi in avanti ne sono stati fatti tanti, sia pure con buona pace della aspirazione sistematiche ispirate alla razionalità legale-razionale di stampo weberiano e a beneficio invece di un approccio meno lineare e più pragmatico che richiama alla mente il “*Muddling Through*” (espressione che può essere tradotta come arte di cavarsela alla grande o alla meno peggio) suggerito da Charles Lindblom<sup>(22)</sup> che già nel 1959 opportunamente poneva in contrapposizione: “*the root method*” (“*starting from fundamentals anew each time, building in the past only as experience in embodied in a theory and always prepared to start completely from the ground up*”), da un lato, e dall’altro lato, “*the branch method*” che “*might be described as the method of successive limited comparisons (...) continually building out from the current situation, step-by-step and by small degrees*”. Traiettorie di sviluppo più che percorsi di regolarità causale; sequenze, appunto, e talvolta anche sentieri interrotti o abbandonati quand’ancora praticabili.

## 7. Cantiere aperto.

Credo che l’invito hirschmaniano a considerare il dinamismo effettivo delle traiettorie di sviluppo, delle sequenze che si intrecciano e muovono spesso nei modi più imprevisi e meno lineari, possa aiutare ad arricchire, meglio di altre ermeneutiche, gli elementi di valutazione della *policy* riformatrice che si è sviluppata nel corso di questi tre decenni ed esplicitare le ragioni dell’uso diffuso, quando riferito alle autonomie locali, di una metafora come quella del “cantiere aperto”<sup>(23)</sup>.

Da un lato, infatti, l’endiade “cantiere aperto” richiama naturalmente un senso di incompiuto, di lavoro non finito, di progettualità non portata ancora a termine. E in questo senso reca con sé l’eco negativa di una incolmata distanza tra essere e dover essere delle amministrazioni, tra lo stato attuale delle cose e il modello disegnato dal legislatore. Dall’altro lato, però, la stessa metafora può suggerire, a me pare, una diversa prospettiva: quella cioè di un percorso di “aggiustamento permanente”<sup>(24)</sup> nell’ambito di un sistema caratterizzato dalla presenza di “tante (...) variabili, soggettive e oggettive”, segnato per questo da “fasi, momenti, basse maree”<sup>(25)</sup>. Aperto, dunque, è quel cantiere non già perché non finito, ma perché più di altri segnato dalla complessità della rete di relazioni che disegnano lo spazio tra i vari edifici, e che richiederebbero – per restare nella metafora – una progettazione integrata, anzi un progettista capace di elaborare in un disegno coerente una *visione integrata ed integrale* del sistema. Quello “delle autonomie – è stato detto – è complesso ed ogni modifica di un pezzo di esso provoca contraccolpi sugli altri enti territoriali e finanche un complessivo ripensamento sullo Stato e sul potere pubblico”<sup>(26)</sup>.

Questa circostanza determina un effetto di continuo ed incerto dinamismo, nella prospettiva appunto dell’aggiustamento permanente, di un processo di riforma che – da un punto di vista ordinamentale – risulta invece abitualmente articolato su “quattro tappe centrali (battezzate coi nomi di Amato, Bassanini, Brunetta, Madia) più due intermedie, riflesse nella stratificazione alluvionale del d.lgs. n. 165/2001”<sup>(27)</sup>. A queste

21 A.O. HIRSCHMAN, «*Political economics*» e *possibilismo*, in Id. *Come complicare l’economia*, a cura di L. MELDOLESI, Bologna, 1988, 338, 347.

22 C. LINDBLOM, *The Science of “Muddling Through”*, in *PAR*, 1959, n. 2, 79 e qui 81, e Id., *Still Muddling, not yet Through*, in *PAR*, 1979, 517.

23 Tanto per citare uno degli ultimi possibili esempi: M. GORLANI, *Il “cantiere” degli enti locali*, in *RiDEC*, 2022, 2, 114.

24 M.S. GIANNINI, *Rapporto sui principali problemi della amministrazione dello Stato*, 1979, §2.5.

25 L. ZOPPOLI, *Op. cit.*, 5.

26 F. MANGANARO, *Op. cit.*, 64.

27 F. CARINCI, *Il diritto del lavoro pubblico è speciale?*, in *LPA*, 2023, 3.

tappe è necessario ora affiancare almeno gli effetti di breve e lungo raggio sui modelli regolativi di gestione delle risorse umane sollecitati dall'emergenza pandemica e il più recente pragmatico approccio che caratterizza le politiche sul lavoro pubblico del Ministro per la pubblica Amministrazione il quale, alle prospettive delle grandi riforme di sistema, sembra preferire semmai aggiustamenti progressivi, più silenziosi, forse, ma probabilmente non meno ambiziosi soprattutto se orientati in vario modo alla valorizzazione del merito e al recupero, nell'opinione diffusa, del valore costituzionale del lavoro pubblico come servizio esclusivo alla Nazione<sup>(28)</sup>.

In questa prospettiva diacronica, sarebbe interessante, ad esempio, rileggere le immagini di amministrazione pubblica restituite dalla progressiva ridefinizione, complici la pandemia e il piano nazione di ripresa e resilienza, delle regole relative ai sistemi di reclutamento, dall'originario dpr 487 del 1994 (ora modificato dal dpr 82 del 2022), alle linee guida previste dal decreto 80/2021 ed ai più recenti interventi sull'integrazione valutativa in sede concorsuale di competenze e conoscenze, nella prospettiva spenceriana di sapere, saper fare e saper essere<sup>(29)</sup>.

Nello stesso prisma sarebbe egualmente interessante valutare anche l'effettività di un sistema normativo e la perdurante validità di regole tradizionalmente considerate fondative del lavoro pubblico. Penso, ad esempio, alla definitiva consacrazione dello "scavalco d'eccezione" il cui campo di applicazione è stata esteso dal decreto 44/2023 e che – giustificato per ragioni di emergenza per carenza di personale nei comuni – pone in crisi tanto il principio di esclusività, quanto quello di unicità del rapporto di lavoro, sulla cui perdurante utilità confesso di nutrire qualche dubbio peraltro rafforzato dalla presenza di una norma come quella sul cumulo di impieghi privati recata dall'art. 8 del d.lg. 104/2022. Com'è noto nello scavalco d'eccezione l'interessato è dipendente a tempo pieno di una amministrazione e stipula un nuovo contratto autonomo o subordinato con un'altra amministrazione, a differenza dello scavalco condiviso disciplinato fin dall'art. 14 del contratto nazionale del 2004 ma caratterizzato dall'unicità del datore e da un rapporto di lavoro svolto in convenzione con altri enti.

In ogni caso, in una logica di sistema e nella prospettiva di una azione riformatrice, l'universo delle autonomie locali assume un rilievo indiscutibile e centrale. Forse è bene ricordare, ogni tanto, che "se i comuni non funzionano" – sono parole di Giannini – "non funziona lo Stato, i comuni prestando dei servizi primari di aggregato abitativo che – come mostra una esperienza da noi visibile e consistente – neppure le regioni, le quali si siano addossate ruoli sostitutivi di deficienze comunali, riescono a rendere"<sup>(30)</sup>. Giudizio confermato ancora di recente da chi ha sottolineato come "riman(ga) immutabile la certezza che i Comuni, enti esponenziali delle collettività locali, siano gli unici enti insostituibili per curare gli interessi di prossimità, in cui si sviluppa la personalità degli individui e si realizza la solidarietà sociale, caratteristica fondante dei sistemi democratici"<sup>(31)</sup>.

Paradossalmente, però, il più delle volte tale immutabile certezza diventa poco più di un elemento retorico quando riguardata nel prisma della disciplina del lavoro e della organizzazione del lavoro pubblico, dal momento che l'area delle funzioni locali sembra subire ancora oggi l'effetto di attrazione mimetica esercitato dall'area delle funzioni centrali. Certo, questa circostanza trova fondamento e origine in lontani percor-

28 P. ZANGRILLO, *Al servizio esclusivo della Nazione. Il valore costituzionale del lavoro pubblico*, lectio svolta presso il Centro di Ricerca *Digit Lab Law*, 22 maggio 2023 (online sul canale YouTube @digitlablaw7445).

29 L. M. SPENCER, S. M. SPENCER, *Competenza nel lavoro. Modelli per una performance superiore*, Milano, 1997 la cui eco è evidente nelle linee guida della SNA per l'accesso alla dirigenza pubblica approvate dal Ministro per la Pubblica Amministrazione con decreto del 28 settembre 2022.

30 M.S. GIANNINI, *op.cit.*, § 1.2.

31 F. MANGANARO, *Op.cit.*, 65.

si politico-istituzionali ed anche in esigenze di omogeneità normativa (e retributiva, ma di questa sembra essersi persa oggi la traccia) che hanno segnato la primazia del modello ministeriale e che qui non è possibile né utile indagare. Ma essa da sempre si accompagna al rischio di effetti distortivi dei quali è necessario essere consapevoli quando si intende rivendicare una maggiore aderenza delle prospettive riformatrici alle specificità del lavoro nel contesto complesso delle amministrazioni locali.

### 8. Organizzazione e regolazione.

In effetti, proporre di considerare quello delle autonomie locali come ecosistema, valorizzando così le interazioni tra gli elementi che lo compongono, segnalarne lo stato di permanente dinamismo e sottolineare l'importanza delle traiettorie di sviluppo quand'anche non lineari, significa, in qualche misura, porre in evidenza la centralità euristica della dimensione organizzativa rispetto a quella propriamente ordinamentale. Problema questo che continuamente si ripropone sia pure con nuove sfumature.

Esemplare, ad esempio, le vicende relative alla riconduzione del lavoro a distanza (agile o da remoto che sia) dall'originaria funzione emergenziale all'alveo delle ordinarie attività amministrative per via della mediazione organizzativa assicurata dal c.d. POLA, che se certo non può essere considerato a stregua di "una nuova grande ed epocale riforma legislativa del lavoro pubblico (...) una di quelle che spesso deludono, magari dopo decenni di tentativi per applicarle", tuttavia sembra "diretto a iniettare una nuova dose di spirito programmatico e proprio sul terreno in cui le nostre amministrazioni appaiono più ossificate: il primitivismo organizzativo"<sup>(32)</sup>. Questa almeno, secondo Lorenzo Zoppoli, ne è l'auspicata *ratio*, non diversa peraltro da quella che anima o dovrebbe animare i numerosi atti programmatici che da qualche tempo impegnano le amministrazioni in modo consistente. Quanto poi quel radicato "primitivismo" sia scalfito da documenti programmatici è questione che può, e forse deve, essere rimessa ad altro momento.

Il fatto è che, parafrasando il titolo molto noto di un saggio di Massimo Severo Giannini<sup>(33)</sup>, se è vero che in principio sono le funzioni, come necessario criterio di allocazione delle competenze amministrative, è del pari vero che subito dopo v'è l'organizzazione, la qual cosa comporta di accantonare fin da subito quella "deformazione giuridicista della problematica contingente" che lo stesso Giannini ricollegava causalmente all'aver tenuto in "scarsa considerazione", già allora: nel 1957, la scienza dell'amministrazione.

Ciò di cui abbiamo bisogno è certamente una migliore organizzazione; ma questa presuppone ed invoca non già una minore, bensì una *migliore regolazione* e, direi anche, una più radicata cultura organizzativa e una rinnovata idea del lavoro pubblico e del suo senso costituzionale.

Non è privo di interesse – ed anzi è particolarmente significativo – che sia stata proprio la Corte dei Conti, in sede di certificazione dell'ultimo rinnovo contrattuale, a richiamare l'attenzione sulla necessità che "questi istituti trovino (...) una messa a regime che sappia coniugare tanto le esigenze personali dei dipendenti quanto (e soprattutto) una maggiore efficienza degli enti e dei servizi che vengono rivolti alla collettività" auspicando, all'uopo, l'introduzione di "un approccio integrale di revisione dei processi operativi in forma telematica, sia in sede sia fuori sede, di predisposizione di nuovi obiettivi per il personale, sia in lavoro agile sia in presenza, con adattamento dei controlli datoriali ai risultati attesi, affinché anche gli investimenti in formazione

<sup>32</sup> L. ZOPPOLI, *Op. cit.*, 13.

<sup>33</sup> M.S. GIANNINI, *In principio sono le funzioni*, in AC, 1957, n. 1, 11.

possano produrre i vantaggi desiderati<sup>34</sup>).

Processi, obiettivi, risultati e formazione sembrano dunque rappresentare, nel condivisibile giudizio della Corte, gli elementi su cui focalizzare l'attenzione per conseguire i risultati attesi, non solo e neppure tanto dalla remotizzazione della sede di lavoro quanto piuttosto dalla grande transizione digitale in cui siamo immersi e che non può non coinvolgere anche le amministrazioni pubbliche.

Mi chiedo, però, avviandomi alla conclusione, se una spesso non ben compresa cultura dei diritti del singolo (inerzialmente radicata anche nella norma costituzionale che vuole le pubbliche amministrazioni organizzate secondo disposizioni di legge) non abbia condizionato, e non continui ancora a farlo, la comprensione e l'implementazione di una logica propriamente organizzativa. Lavorare in remoto – ad esempio – presuppone l'integrazione, se non proprio il superamento, della logica procedurale (e del correlato taylorismo da scrivania, come da tempo è stato definito) con una diversa logica processuale, capace cioè di costruire processi lavorativi orientati al risultato, laddove invece la questione principale almeno a giudicare dal dibattito pubblico pare essere l'identificazione di chi ha diritto o no a lavorare in remoto.

In questo caso, la traduzione in chiave di diritto individuale di una modalità di erogazione della prestazione lavorativa a forte impatto sul substrato organizzativo esprime, a ben vedere, il punto critico di tutta la storia riformatrice del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni. Mi limito a segnalare l'art. 236 del d.l. n. 34/2020, convertito con modificazioni dalla l. n. 77/2020, là dove prevede che la mancata adozione del piano organizzativo, e quindi – in astratto – l'omessa valutazione dei fabbisogni organizzativi, determina che: “il lavoro agile si applica almeno al 30% dei dipendenti, ove lo richiedano”. Se è vero che nel sintomo si annida il rimosso, allora l'uso del verbo “applicare” sta lì ad indicare che il lavoro agile continua ad essere inteso come istituto (da applicare, appunto) piuttosto che come modalità organizzativa (da implementare) che chiede un ripensamento ampio anche della stessa logistica degli uffici, destinati a diventare luoghi di temporanea interazione piuttosto che stabili luoghi di produzione parcellizzata di beni e servizi amministrativi.

Questo è, mi pare, uno dei nodi irrisolti di una pubblica amministrazione che non riesce ancora a ben integrare una rafforzata logica organizzativa in un reticolo normativo frammentato e per alcuni tratti anche ingarbugliato. Forse è veramente necessario ripensare il sistema regolativo in modo coerente con le caratteristiche della grande transizione in cui siamo immersi, e questo però non già nella prospettiva mimetica ponseriana per cui *law should mimic the market*, e neppure in quella antagonista e quasi luddista che nella rivendicata centralità delle esigenze dell'organizzazione intravede una immediata lesione dei diritti della persona che lavora, ma in quella a mio avviso preferibile del diritto mite, capace di trovare un punto di equilibrio e di condivisione tra le varie esigenze per via della partecipazione degli *stakeholders* ai progetti di innovazione.

## 9. Ritornare alla Costituzione.

Chiudo il mio intervento, destinato giusto offrire qualche spunto di riflessione sul metodo di lettura di un percorso trentennale, qualche chiave di lettura a beneficio di chi ritiene che la fatica riformatrice non è mai priva di effetti positivi quand'anche non corrisponde a quanto era stato astrattamente pianificato, segnalando che la questione originaria e fondativa può essere posta in forma di domanda: di cosa parliamo quando parliamo di pubblica amministrazione; qual è la funzione che riteniamo sia oggi da assegnare alla pubblica amministrazione e che ne costituisce, o dovrebbe costituire, il

34 Corte dei conti, Sezioni Riunite in sede di Controllo, del. 16 gennaio 2023 n. 1.

parametro di conformazione anche per il discorso giuridico.

Domanda, anzi risposta necessaria, perché sola consente di riportare ad unità questioni e riflessioni che altrimenti rischiano di apparire a stregua di *disiecta membra*. E anche di dipanare una via, o almeno un sentiero, tra la matassa di modelli organizzativi idealtipici che negli ultimi tempi si sono diffusi nella letteratura scientifica, nelle opinioni di autorevoli commentatori, nelle proposte legislative e nelle aule formative. Modelli, tutti questi, caratterizzati da un preteso dato di novità segnato dal termine inglese *new* (riferito al *public management* o al *public service* o ancora alla *public governance*) ovvero dal prefisso *neo* (quando riferito al *weberian state*).

Personalmente, credo sia opportuno ribadire ancora una volta che il senso stesso della esistenza di una pubblica amministrazione, e del conseguente costo, è da ancorare nell'art. 3 della Costituzione, là dove si impone alla Repubblica di “rimuovere gli ostacoli” al fine di assicurare ad ogni cittadino condizioni ottimali per poter realizzare le proprie potenzialità (personali, sociali e professionali) e per partecipare alla vita collettiva.

Questa mi pare essere la funzione costituzionale della pubblica amministrazione, in virtù della quale risulta (o dovrebbe risultare) sempre più limitata la dimensione di potere e sempre più esaltata la funzione di servizio. In fondo, a ben vedere, anche sul piano dell'etimo amministrare ha meno a che fare con il potere e molto di più con il servire e con il prendersi cura.

Ed è indubbio che, dopo anni di furiose critiche, la funzione costituzionale della pubblica amministrazione come strumento essenziale per *assicurare la coesione sociale della comunità* sia riemersa in modo evidente in questa fase di emergenza epidemica ma essa perdura ancora oggi: “passa da qui” – ha affermato il Presidente Mattarella nel suo intervento alla quarantesima Assembla dell'ANCI – “la tenuta della coesione sociale e, aggiungo, lo sviluppo dell'Italia”; ed è questa caratteristica che fa dei Comuni “istituzioni dinamiche, non statiche” tanto da poterli qualificare, con una suggestiva definizione, “istituzioni in movimento”<sup>(35)</sup>. Anzi, a ben vedere, è proprio l'accresciuta consapevolezza di questa funzione che ha reso ancor più inaccettabili, direi quasi insopportabili, i limiti organizzativi derivanti tanto dalla non compiuta transizione digitale quanto dall'ossificazione degli assetti giuridico-istituzionali consolidati.

Sia pure accelerata dall'emergenza epidemiologica è in atto una grande trasformazione segnata dalla transizione ecologica e dalla innovazione digitale. La pubblica amministrazione e il lavoro pubblico non possono certo essere ritenuti estranei a questo processo. *Smart working*, *gig-economy*, piattaforme sono aspetti parziali di un più grande ed ampio processo di riorganizzazione sociale che travolge i tradizionali modi e mezzi di lavoro. Ma sembra travolgere anche le strutture giuridico-istituzionali che ci sono state consegnate dal secolo scorso, tanto da indurre a chiedersi se il diritto del lavoro, come da noi conosciuto, sia veramente in grado di governare tali processi, inverando nel nuovo contesto i valori costituzionali che impongono la tutela della persona e della sua dignità anche nei nuovi contesti. Questa è, mi pare, la domanda più ardua che – trent'anni dopo – abbiamo davanti tutti, come giuristi accademici, come operatori o *policy makers*. Anche per rispondere a questa domanda il Centro di Ricerca “Digit Lab Law” dell'Università di Catanzaro, che ho l'onore di coordinare, e la Rivista di Diritto ed Economia dei Comuni hanno inteso organizzare questo incontro nella sede propria di quelle “istituzioni in movimento” che sono i Comuni.

35 Intervento del Presidente della Repubblica SERGIO MATTARELLA alla cerimonia di apertura della 40<sup>a</sup> Assembla annuale ANCI – Associazione Nazionale Comuni Italiani, Genova, 24 ottobre 2023, in questa Rivista