

**PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E IMPIEGO PUBBLICO:
LE RIFORME NEL QUADRO DELLE INIZIATIVE DI RIPRESA DEL PAESE**

Riccardo Salomone ()*

Sommario: 1. *Tre domande.* – 2. *A che serve riformare (ancora) il lavoro pubblico?* – 3. *Lungo quali direttrici riformare il lavoro pubblico?* – 4. *Cosa possiamo imparare dalle riforme alle nostre spalle?*

1. *Tre domande*

Propongo alla discussione di questo nostro importante convegno tre domande: tre domande che non sono retoriche, né – credo – del tutto peregrine in questo particolare momento di pandemia Covid-19 in cui *policy maker*, studiosi e *media*, nel quadro delle iniziative di ripresa del Paese, parlano nuovamente di riformare la pubblica amministrazione e l'impiego pubblico. Con le domande offro possibili risposte, argomentate con dati di contesto, qualche esempio concreto e l'abbozzo di un ragionamento di prospettiva che, per ovvie ragioni legate alle finalità del mio contributo, non potrò svolgere nei minimi dettagli.

2. *A che serve riformare (ancora) il lavoro pubblico?*

A che cosa serve riformare, ancora una volta, il lavoro pubblico in Italia?

Riformare il lavoro pubblico può servire specialmente a strutturare la capacità di reazione della nostra pubblica amministrazione – e delle persone che vi lavorano – alle sfide poste dalla pandemia Covid-19, nel breve e nel medio-lungo termine. E questo rappresenta né più né meno che il banco di prova della resilienza dell'intero tessuto socio-economico del nostro Paese. Nei fatti, a mio avviso, l'unica prospettiva possibile perché la ripresa post-pandemia poggi su solide basi e sia duratura.

Qualche elemento di scenario può essere utile. Tutto il Paese, o meglio tutti i territori di cui il nostro Paese è composto – chi più chi meno (il Trentino che ci ospita, per esempio, sta meglio di altri ed è posizionato ben sopra la media nazionale per quasi tutti gli indicatori) – condividono le debolezze strutturali dell'economia italiana: bassa crescita, collegata alla stagnazione della produttività, innovazione che ancora fatica a diffondersi in modo sistemico, assenza di infrastrutture di rete, crisi demografica. Il quadro complessivo è aggravato dalla persistente debolezza dei conti pubblici, di cui non credo di dovere dare conto più di tanto in questa sede. Dico solo, parlando di previsioni, che gli anni futuri prospettano una crescita della spesa per redditi della pubblica amministrazione a livelli mai raggiunti nell'ultimo decennio; il picco massimo è atteso per il 2022, anno in cui supereremo i 187 miliardi (nel 2008 ne abbiamo spesi 173).

In estrema sintesi, se guardiamo anche solo questi indicatori economici di base, dopo il Covid-19 tutte le debolezze si accentuano. Da questo punto di vista è indubbio che la pandemia abbia portato ad una complessiva frenata del Paese, che rischia di accentuare i problemi strutturali italiani, rendendo così più difficile contrastare gli effetti della pandemia stessa sulle famiglie e sulle imprese. Apro allora una piccola parentesi sul territorio in cui ci troviamo, che costituisce per molti versi l'avanguardia del Paese in termini di *performance* economica. Dal Rapporto della Banca d'Italia 2021 sull'economia delle due province autonome di Trento e Bolzano (1) emerge che le imprese dei due territori hanno notevolmente ridotto l'attività di investimento nella generalità dei settori per effetto del sensibile aumento dell'incertezza circa le condizioni economiche complessive. In via prospettica, la ripresa dell'attività economica nelle province autonome potrebbe essere sostenuta dalle aziende più produttive e dalle numerose *start up* innovative che sono nate nel territorio con il sostegno delle politiche provinciali. La connettività, le tecnologie e le competenze digitali hanno rivestito un ruolo fondamentale nel corso della pandemia, comportando un forte incremento della domanda di servizi digitali per imprese e famiglie. Nel medio periodo questo impulso alla digitalizzazione potrebbe offrire delle opportunità per incrementare il livello tecnologico delle economie locali, innalzando il potenziale di efficienza, competitività e crescita anche nei decenni a venire. Gli indicatori a disposizione mostrano che la dotazione tecnologica del Trentino e dell'Alto Adige risulta superiore alla media nazionale ma inferiore nel confronto europeo.

Le province di Trento e di Bolzano hanno registrato livelli di digitalizzazione lievemente superiori alla media nazionale, ma inferiori a quella europea. La migliore *performance* dell'Alto Adige e, soprattutto, del Trentino rispetto al dato italiano ha riguardato le competenze digitali degli individui, il cui indicatore si è attestato sopra la media del Paese grazie alla maggiore incidenza sia di cittadini con conoscenze digitali di base, sia di laureati in discipline relative all'Ict. Anche il grado di digitalizzazione nell'offerta telematica dei servizi della pubblica amministrazione è risultato superiore a quello nazionale: l'indicatore che valuta l'*e-government*, calcolato con riferimento agli enti locali, ha rilevato una maggiore offerta di servizi pubblici digitali, specialmente in Alto Adige. Secondo i dati della Corte dei conti, infatti,

(*) Professore ordinario presso l'Università degli studi di Trento; Presidente dell'Agenzia del lavoro della Provincia autonoma di Trento.

(1) V. Banca d'Italia, *L'economia delle Province autonome di Trento e di Bolzano*, Rapporto annuale, 2021.

nel 2019 la quasi totalità dei comuni altoatesini e l'80% di quelli trentini hanno fornito *online* almeno un servizio ai cittadini (77 in Italia), mentre più della metà disponeva di servizi digitali rivolti alle imprese, analogamente al complesso del Paese.

È, dunque, dallo scenario socio-economico concreto che dobbiamo partire per chiederci perché riformare, ancora una volta, il lavoro pubblico. Peraltro, dovremmo mantenere sempre la piena consapevolezza del fatto che gli strumenti riformistici – e però, naturalmente, costrittivi – del diritto corrispondono in generale al processo e, anzi, al progresso democratico. Ogni sistema di regole funziona grosso modo come un “trasformatore” – cioè come strumento per variare il potenziale di corrente. Così, nel processo di integrazione e modificazione della società, specie delle società complesse, le riforme fanno da cerniera tra dimensione alta del sistema politico, istituzionale ed economico e dimensione bassa della vita concreta in cui ci arrabattiamo, a vario titolo, ogni giorno. Il diritto è stato e continua ad essere lo strumento fondamentale per mettere in comunicazione i due livelli, che rimangono altrimenti mondi reciprocamente incapaci di comprendersi.

Se questo è vero, riformare il lavoro pubblico può servire a perseguire aspirazioni alte e grandi progetti. Però, in estrema sintesi, il linguaggio delle riforme esprime sempre (o quasi), appunto, un percorso di trasformazione, quindi, di astrazione (tanto rispetto al mondo alto quanto rispetto al mondo basso). E dobbiamo quindi essere altrettanto consapevoli che ogni strategia di riforma porta con sé, oltre al resto, almeno una parziale sottrazione di spazio alla moneta di piccolo taglio, alle virtù degli uomini, degli individui: potremmo dire, con un po' di enfasi, che porta con sé il rischio della rinuncia al coraggio degli uomini in carne ed ossa (2).

In breve: riformare la pubblica amministrazione e l'impiego pubblico può servire a valorizzare un ruolo guida per un sistema sempre più integrato, che operi e funzioni effettivamente come tale, potendo contare sulla più efficace organizzazione funzionale ai nuovi obiettivi economici e sociali determinati dalla fase post Covid-19 e sulle necessarie competenze ai diversi livelli (dallo Stato, alle tante autonomie che lo compongono, se non vogliamo parlare della “galassia”, senz'altro dobbiamo parlare di “arcipelago” (3), cominciando dalle università, per quanto mi riguarda, e poi arrivando alle regioni ordinarie e speciali e alle province, giù giù fino al più piccolo comune). Ma non dobbiamo dimenticare che le vere riforme camminano soltanto sulle gambe di chi le rende concrete nei servizi offerti alle persone e alle imprese, e che i processi di riforma possono comportare il rischio di rallentare – anziché rafforzare – la spinta nella fase dell'attuazione e della messa a terra.

3. Lungo quali direttrici riformare il lavoro pubblico?

Riepilogo, in breve, allora: riformare pubblica amministrazione e impiego pubblico è essenziale per valorizzare un ruolo guida (o costruire dove questo ruolo oggi non esiste) per un sistema integrato che operi e funzioni effettivamente come tale, potendo contare sulla più efficace organizzazione funzionale a nuovi obiettivi economici e sociali determinati dalla fase post Covid-19. Ma la possibilità di esercitare questo ruolo – bisogna anzi ribadirlo con forza – necessita anzitutto il superamento di una logica, ancora perdurante nella nostra amministrazione, orientata all'ottemperanza burocratico-amministrativa e formale, in favore di una impostazione culturale prima e organizzativa poi, indirizzata per obiettivi e risultati. Su questa direttrice di fondo si possono poi isolare temi prioritari, piste di intervento e di possibile cambiamento, tanto sul piano legislativo/contrattuale, come sul piano operativo/dirigenziale. Ma questo si può fare anche rimanendo sul piano più squisitamente interpretativo dei principi, come proverò a dire poco oltre.

Anche qui, però, partirei dai dati di scenario. La pubblica amministrazione italiana registra oggi un numero di dipendenti (circa 3,2 milioni in valore assoluto) inferiore alla media Ocse (13,4% dell'occupazione totale, contro il 17,7% della media Ocse, secondo i dati del 2017). Il ricambio generazionale nell'ultimo decennio è stato lento e parziale (ad eccezione del comparto della scuola). La sostituzione del personale in servizio è stata pari a un solo nuovo assunto a fronte di tre cessazioni nelle amministrazioni centrali e di un assunto ogni due cessazioni nelle amministrazioni locali. Oggi l'età media dei dipendenti pubblici è di 50 anni (dati 2019). Il 16,3% del totale ha più di 60 anni, mentre soltanto il 4,2% ne ha meno di 30.

Soprattutto, si osserva un crescente disallineamento tra l'insieme delle competenze disponibili nella pubblica amministrazione italiana e quelle che sarebbero richieste dal nuovo modello economico e produttivo corrispondente al futuro post-pandemico che ci aspetta (digitale, ecologico, inclusivo). La carenza di professionalità e di competenze, come ovvio, è anche determinata dalle spese di istruzione e formazione per chi lavora nella pubblica amministrazione, quasi sempre sotto la media europea. Salvo poche eccezioni, sulla formazione di chi lavora nella pubblica amministrazione si continua ad investire troppo poco. Nell'ultimo anno fotografato dal conto annuale della Ragioneria dello Stato abbiamo speso 163,7 milioni di euro, un investimento in graduale risalita rispetto al biennio precedente, ma oltre 110 milioni in meno rispetto a 10 anni fa.

(2) Per dirla con J. Habermas, *Morale, diritto, politica*, Torino, Einaudi, 1992, e, *ivi*, anche la postfazione di L. Ceppa, spec. 150 ss.

(3) S. Cassese, *L'arcipelago pubblico*, *lectio* al Festival dell'economia di Trento, 2021: lo Stato-arcipelago è per Sabino Cassese quello che è aperto ai mercati, pluralizzato, con le autonomie locali al suo interno. Che ha perduto alcuni poteri a favore di enti locali subordinati e organizzazioni mondiali ad esso sovraordinate. Ma oggi, secondo Cassese, è il momento addirittura dello Stato-galassia. Quello in cui ci sono gli Stati tradizionali e le grandi multinazionali che hanno, come Facebook, due miliardi di utenti, più degli abitanti della Cina, che è il Paese più popoloso al mondo. Uno Stato, Facebook, che sta per battere moneta, lanciando una criptovaluta.

Questi problemi di disallineamento, come ben noto, sono ancora più gravi nelle amministrazioni periferiche. Le amministrazioni regionali e locali italiane hanno infatti sofferto particolarmente delle politiche di contenimento della spesa attuate durante gli anni di crisi economica, e hanno registrato tagli per oltre 26,6 miliardi di euro di trasferimenti tra il 2007 e il 2015. La pubblica amministrazione italiana si trova, in poche parole, a gestire un insieme di norme estremamente articolate e complesse che si sono progressivamente stratificate nel tempo in maniera poco coordinata. Non a caso, la riforma della pubblica amministrazione è da tempo una delle principali richieste della Commissione europea nell'ambito delle *Country Specific Recommendations*.

Alla luce di questo quadro, è evidente che qualsiasi ipotesi di riforma della pubblica amministrazione dovrebbe agire su due direttrici: una interna, legata al potenziamento e all'adeguamento delle professionalità e delle competenze di chi vi opera, e una esterna, legata alla cornice istituzionale di progressiva semplificazione e digitalizzazione delle procedure e dei servizi offerti. Ed è evidente che i due versanti, quello interno e quello esterno, devono essere tenuti insieme e riformati congiuntamente. Con il Pnrr, il Governo ha chiesto l'intervento dell'Unione europea per un ammontare di risorse complessivo pari a 191,5 miliardi di euro. A queste si aggiungono i 13,1 miliardi del *React-EU*, i 30,6 miliardi di risorse nazionali, gli 83 miliardi dei fondi strutturali della programmazione 2021-2027, i 50 miliardi del Fondo per lo sviluppo e la coesione per la programmazione 2021-2027, e anche i 28,7 miliardi dell'attuale periodo di programmazione da spendere e certificare entro la scadenza di fine 2023: un totale di 396,9 miliardi di risorse da investire sulla ripresa del Paese. Di questi, secondo il Pnrr, saranno investiti nell'amministrazione pubblica, direttamente, circa 1,3 miliardi della prima componente della Missione 1 del Pnrr, più ulteriori 0,4 miliardi di fondi strutturali Ue e cofinanziamento nazionale.

L'obiettivo principale dovrebbe essere allora migliorare la capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche italiane, sia in termini di capitale umano che in termini di semplificazione e digitalizzazione della amministrazione stessa. Si tratta, a mio avviso, della sfida forse più ambiziosa e complessa dell'intero scenario di intervento per la ripresa post-pandemia e – temo – un investimento di meno dello 0,5% sul totale delle risorse disponibili potrebbe rivelarsi insufficiente.

Ma come si fa a cambiare e migliorare davvero la capacità delle amministrazioni pubbliche italiane in termini di capitale umano? Sulla base degli elementi di scenario io vorrei provare a isolare quello che a mio avviso è il nodo prioritario da affrontare, con una pista di intervento interpretativo e di possibile cambiamento. Il primo e fondamentale tassello, da cui credo dovremmo ripartire, è legato ai principi di fondo e alla loro “messa a terra”, se così possiamo dire. Se volgiamo lo sguardo al passato possiamo dire che è stato Max Weber (4) a mettere precisamente a fuoco un punto che vorrei portare ora alla vostra attenzione: così come il progresso verso il capitalismo rappresenta il passaggio alla modernità del sistema socio-economico, allo stesso modo la modernità dello Stato è rappresentata dalla costruzione progressiva di un corpo di funzionari pubblici, una costruzione basata sul reclutamento delle “persone giuste al posto giusto”: il concorso, dunque, come metodo per selezionare la burocrazia. Il potere, del resto, – il potere in concreto – secondo Weber non sta nei discorsi parlamentari, nelle promesse o nelle sfide lanciate dai governanti, bensì nell'azione dell'amministrazione sulla vita quotidiana delle persone. Occorre dunque mantenere la consapevolezza che il concorso, come modello storico, sta dentro allo Stato ottocentesco e serve alla selezione di una classe burocratica orientata a governare economia e società, quell'economia e quella società. Si può comprendere, allora, credo, in che senso la questione sia attualissima. Le domande fondamentali sono rimaste le stesse: con quali obiettivi selezioniamo il personale delle pubbliche amministrazioni? Con quali strumenti? Come e perché regoliamo l'accesso al sistema dell'impiego pubblico?

Io penso che il punto toccato poco sopra possa aiutarci a calare il tema del rinnovamento del capitale umano della pubblica amministrazione nel contesto giuridico di riferimento, cominciando dai principi che lo caratterizzano, quelli costituzionali. E provare a costruire una lettura interpretativa coerente con lo scenario che si apre davanti a noi. La Carta fondamentale, come ben sappiamo, afferma che tutti i cittadini possono accedere agli uffici pubblici in condizioni di eguaglianza (art. 51), aggiunge che i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della nazione (art. 98) e precisa che agli impieghi nella pubblica amministrazione si accede mediante concorso, salvi i casi stabiliti dalla legge (art. 97).

I costituenti erano preoccupati specialmente di presidiare due aspetti, anche in rapporto al ventennio che avevano alle spalle: nessun favoritismo, nessun privilegio, e quindi regola delle pari opportunità; premio ai meritevoli, ai capaci, e quindi regola della esclusione degli incompetenti. I due aspetti sono connessi, ma dovrebbero essere tenuti distinti sul piano concettuale: l'imparzialità della burocrazia e la professionalità della burocrazia. Questi due criteri presero la forma del principio del concorso, che assurde al rango di regola costituzionale.

Attenzione: così come è scritta nella Costituzione, l'idea base del reclutamento del personale pubblico non è appiattita sull'imparzialità, eppure essa è stata letta nel tempo perlopiù secondo un approccio legalistico e formalistico, tipico dell'amministrazione ottocentesca, quella di cui Max Weber era stato finissimo analista. Cosa è successo? Per sintetizzare al massimo, abbiamo assistito a tendenze diverse in fasi diverse, comunque condizionate da quella visione. Ci sono stati tentativi ripetuti di aggiramento del principio del concorso, anche a causa di blocchi e impedimenti normativi (in ordine sparso e senza pretesa di completezza: collaborazioni, concorsi “riservati”, appalti, regole di *spoils-system*,

(4) M. Weber, *Parlamento e Governo nel nuovo ordinamento della Germania*, Torino, Einaudi, 1982 (ma edito per la prima volta nel 1918).

stabilizzazioni, ecc.). Si noti bene: queste tendenze sono esplose con la lunga crisi dei conti pubblici. Vi è stata anche qualche torsione che non ha giovato alla soluzione dei problemi e, nei fatti, ha finito per mettere in discussione il valore del concorso stesso come metodo di selezione, portando persino qualcuno a dire che la soluzione sarebbe... eliminare l'articolo 97 della Costituzione. Ma negli ultimi vent'anni queste tendenze hanno anche riaccessso il ruolo della stessa Corte costituzionale, trovatasi spesso ad esercitare il difficile ruolo di ultimo baluardo del sistema a presidiare il valore del merito e delle pari opportunità di accesso all'impiego pubblico (5).

Su questi eccessi, in un senso e nell'altro, io credo abbia pesato molto l'idea che l'imparzialità della pubblica amministrazione sia l'unico valore veramente protetto dalla Carta fondamentale, l'unico veramente irrinunciabile: il concorso pubblico come strumento per evitare le differenze, per garantire pari opportunità. Quando, in verità, la Costituzione si regge sull'endiadi "imparzialità e buon andamento" e la stessa giurisprudenza costituzionale ci insegna che è possibile dare valore adeguato all'obiettivo di scegliere i migliori per la collettività e per l'amministrazione, e cioè in funzione del buon andamento dell'amministrazione stessa. Il concorso può essere considerato strumentale al canone dell'efficienza dell'amministrazione pubblica e il valore dell'imparzialità andrebbe sempre bilanciato in relazione alla migliore garanzia del buon andamento dell'amministrazione. Qui sta la riflessione che dobbiamo fare e qui partono le opportunità o, meglio, le possibilità di trasformare vincoli in opportunità sul versante interpretativo. Questa riflessione è ancora un campo aperto, un terreno su cui costruire riforme per il futuro, ma in sintesi io credo che occorra sganciare il concorso dall'idea weberiana di una selezione della burocrazia a fini di imparzialità. Il legame tra concorso ed efficienza della pubblica amministrazione va declinato invece in concreto, anzitutto rispetto alle regole procedurali che lo caratterizzano, perché troppo spesso le esigenze di garantire la forma hanno prevalso sull'obiettivo vero: selezionare i migliori per migliorare la pubblica amministrazione. Qui – nel difficile bilanciamento tra imparzialità e buon andamento – c'è uno spazio interpretativo da riempire, uno spazio di graduale trasformazione di regole e prassi. Come interpreti, dovremmo fare leva sulle aperture che in questa direzione giungono da alcune decisioni della Corte costituzionale (6), per superare progressivamente una concezione del concorso molto radicata, che oltretutto si aggancia all'idea (fatta propria anche dal legislatore) che la materia debba essere presidiata dal solo diritto amministrativo, dal suo approccio uniformante, quando invece il diritto del lavoro, con il suo ancoraggio ai rapporti tra privati, come disciplina dell'organizzazione, avrebbe molto da dire. E basti pensare ai temi, molto concreti, dell'analisi del fabbisogno, delle procedure più utili a valutazioni funzionali al contesto organizzativo in cui la prestazione di lavoro dovrà essere resa, delle agenzie che curano il reclutamento, delle forme contrattuali che mescolano formazione e lavoro, ai cacciatori di teste, alle prove pratiche e orientate a verificare *soft skill*. Tutti temi, questi accennati, che dovrebbero caratterizzare le pubbliche amministrazioni del nostro futuro post-pandemico.

4. Cosa possiamo imparare dalle riforme alle nostre spalle?

Eccomi, infine, alla terza e ultima domanda: cosa possiamo imparare dal passato, dalle riforme che sono alle nostre spalle? Per tentare un abbozzo di risposta occorre fare un passo indietro, e torno alla storia del pubblico impiego. Il passato ci ha offerto proposte di grandi cambiamenti, molti dei quali pensati con la stella polare di una "contrattualizzazione" del lavoro pubblico, cioè idonea a migliorare l'azione pubblica, come parte essenziale di una nuova concezione dello Stato, tanto che ad un certo punto si era arrivati a progettare un modello tendenzialmente uniforme (settore pubblico e settore privato) quanto ai rapporti di lavoro e delle relazioni collettive.

Un passaggio chiave di quel processo è stata la spinta a collocare le regole del lavoro pubblico nella cornice di uno Stato profondamente diverso da come era stato concepito fino ad allora. Tra i primi a cogliere questo nesso (in ogni caso, in quel momento, tra i più influenti sul processo in atto) si deve sempre ricordare Massimo D'Antona. È stato D'Antona ad insistere perché si affrontassero i due problemi insieme, partendo dai temi cruciali delle riforme amministrative. Voglio usare le parole di un suo scritto del 1995: "Uno – cioè un profilo cruciale – è la tendenziale differenziazione organizzativa delle pubbliche amministrazioni (decentramento, deconcentrazione, frammentazione delle competenze). L'altro è la più diretta finalizzazione dell'azione amministrativa a risultati e obiettivi (valutazione; sperimentazione). Entrambe le tendenze si rivelano obiettivamente incompatibili con il mantenimento di un ordinamento speciale del pubblico impiego" (7).

Il tempo è trascorso e non possiamo nascondere che quel progetto non si è compiutamente realizzato. Anzi quel progetto di riforma si è trasformato in qualcosa d'altro, per interventi legislativi successivi, per prassi applicativa e soluzioni giudiziali. Forse si trattava di un'utopia. In effetti, quel progetto di cambiamento poggiava su un potere politico dotato di autocontrollo, su una dirigenza educata a coniugare autonomia e responsabilità e, ultima ma non ultima, su una controparte sindacale non meramente rivendicativa. Possiamo, credo, ammettere – se volete con significativi distinguo – che nel nostro Paese nessuno di questi protagonisti è stato purtroppo all'altezza.

(5) V. le belle pagine di S. Cassese, *Dentro la Corte, Diario di un giudice costituzionale*, Bologna, il Mulino, 2015.

(6) V., ad esempio, Corte cost. n. 194/2012 e, in relazione alla questione della preclusione dello scorrimento delle graduatorie quando mutano contesto professionale e tempo trascorso, anche Corte cost. nn. 241/2018; 5, 126 e 276/2020.

(7) Così M. D'Antona, *Lavoro pubblico e diritto del lavoro: la seconda privatizzazione del pubblico impiego nelle "leggi Bassanini"*, in *Lav. pubbl. amm.*, 1998, I, 35.

Torniamo allora ai nostri giorni, alla pubblica amministrazione e alla sua ennesima riforma al centro della azione di Governo. Ecco, io credo che il punto vero sia tornare lì, a quei nodi: capire come collocare nuove regole dentro un arcipelago che è ancora più vasto e complesso di come era trent'anni fa. Capire come spingere, come incentivare, come pungolare, come costringere – perché gli strumenti giuridici e le riforme debbono svolgere questa funzione – gli attori del sistema – tutti gli attori del sistema – a remare nella direzione che ho indicato, tenendo conto di vincoli che sono ineludibili. Evitare dal farsi trascinare dall'idea, persino troppo carica di conseguenze, che le riforme del lavoro pubblico debbano avere anzitutto un forte valore simbolico, come sembra qui e là dalle ottimistiche dichiarazioni di taluno dei nostri governanti.

Passatemi un po' di ingenuo ottimismo: riformare il lavoro pubblico non deve servire a convincere l'opinione pubblica. Prima di tutto deve servire ad incidere sui problemi, a correggere ambiguità, difetti e comportamenti sclerotizzati. Dunque occorre ripartire da qui, dai problemi concreti. Tenere fermo quel legame tra Stato diverso e modernizzazione della pubblica amministrazione di cui prima dicevo. Evitare di riporre un eccesso di fiducia nel modello statale uniforme e nella legge, a scapito della capacità di differenziazione delle autonomie e delle differenze che segnano le isole dell'arcipelago. Evitare anche che il Pnrr finisca per essere poco più che l'occasione per rinverdire le classiche logiche emergenziali: norme sparse, che restano in vita lo spazio di un mattino, disposizioni *una tantum* al limite della tenuta costituzionale, micro-interventi, frammenti, di corto, cortissimo respiro. Gli strumenti riformistici del diritto corrispondono, come ho già detto, al progresso democratico. Il Covid-19, da questo punto di vista, rappresenta una grande occasione di progresso, ma anche un grande rischio: ecco il punto. Evitare adesso di essere trascinati dalla retorica delle riforme e operare invece affinché le persone in carne e ossa, quelle che lavorano nella pubblica amministrazione, contribuiscano davvero al cambio di passo di cui abbiamo grande bisogno.

