

(Ri)conoscere il lavoro pubblico: traiettorie occupazionali e sfide organizzative tra innovazione e persistenti contraddizioni

Marcello Pedaci^{*}, *Anna Mori*^{**}, *Vincenzo Fortunato*^{***}

In a constantly evolving socio-economic context, characterised by global challenges and rising citizen expectations, it becomes essential to bring the strategic role of the public sector—and, in particular, public employment—back to the forefront of scholarly debate as a driver of employment, social cohesion, economic development, and democratic sustainability. The article introduces the contributions gathered in the Special Issue on this topic, offering some reflections on the role of the public sector, the reforms that have reshaped it, and the emerging challenges it now faces.

Keywords: Public employment; public administration; reforms; role of the state

1. Bringing the state (finally) back in again.

In un contesto socioeconomico in continua evoluzione, dove le sfide globali e le aspettative dei cittadini sono in costante cambiamento (Bach e Bordogna, 2016; Glassner, 2010; Vaughan-Whitehead, 2013), è fondamentale rimettere al centro del dibattito scientifico il settore pubblico. In molti ambiti, sembra essere finalmente superata la visione riduttiva – e talvolta ideologica – che raffigura tale settore come mero erogatore (spesso inefficiente) di servizi, da un lato, e come una voce di spesa da tagliare dall'altro (Cottarelli, 2016; Giacalone, 2008). Negli ultimi decenni, infatti, il dibattito scientifico (e non solo) e l'agenda politica hanno spesso marginalizzato l'importanza di un settore pubblico forte e pervasivo, privilegiando approcci che enfatizzano l'efficienza a breve termine e la riduzione dei costi (Giacalone, 2008).

Ricevuto 07/07/2025 - accettato 29/07/2025

Pubblicato con licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 4.0 Internazionale (CC BY-NC-ND 4.0)

* Università di Teramo, mpedaci@unite.it

** Università Statale di Milano, anna.mori@unimi.it

*** Università della Calabria, vincenzo.fortunato@unical.it



Sociologia del lavoro, n. 172/2025. ISSN 0392-5048. ISSN 1972-554X.
DOI: 10.3280/SL2025-172001

Questo ha portato a una sottovalutazione dell'investimento in capitale umano, formazione e innovazione all'interno degli enti pubblici, oltre che alla diffusione di retoriche che rappresentavano la pubblica amministrazione come sovradimensionata, eccessivamente costosa e inefficiente (Fracchia, 2011).

Oggi, tuttavia, in alcuni contesti in particolare (Bach e Bordogna, 2016), questa prospettiva lascia spazio a narrazioni – forse ancora troppo timide, ma quanto mai necessarie – che ne valorizzano il ruolo chiave, riconoscendo il settore pubblico come un pilastro essenziale per la coesione sociale, lo sviluppo economico e la sostenibilità democratica (Cresti *et al.*, 2020; Garibaldi, 2014; Pavolini *et al.*, 2021). Questa urgenza di valorizzazione dell'attore pubblico è stata affermata per esempio anche nel “Patto per l'Innovazione del Lavoro Pubblico e la Coesione Sociale” del 2021 firmato dal governo con CGIL CISL e UIL. Inoltre, le rilevazioni sull'occupazione nel settore pubblico italiano contraddicono le narrazioni ricorrenti che la descrivono come eccessivamente costosa o patologicamente sovradimensionata (Bordogna, 2017). Un primo elemento da considerare riguarda l'andamento del numero di occupati in termini assoluti: i dati evidenziano una contrazione pressoché costante del pubblico impiego a partire dai primi anni 2000, in parte dovuta alla crisi fiscale dello Stato e, in parte, agli interventi di riforma della pubblica amministrazione ispirati ai principi del New Public Management (cfr. Russo e De Vivo, 2025, in questo numero). La flessione più marcata si registra tuttavia a partire dal 2008, in concomitanza con l'adozione delle misure di austerità, tra cui il blocco del turnover nella pubblica amministrazione (Bordogna, 2017; Mori, 2020). Solo a partire dal 2022, in risposta alle esigenze del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), si è assistito a una ripresa delle assunzioni, che ha riportato il numero complessivo dei dipendenti pubblici a circa 3,3 milioni (Dati Conto Annuale – RGS 2024). Un secondo elemento rilevante riguarda il confronto tra la situazione italiana e quella degli altri Paesi europei. Anche in una prospettiva comparata, infatti, l'Italia continua a registrare un numero complessivo di occupati nella pubblica amministrazione significativamente inferiore rispetto ai principali Paesi europei, sia in rapporto alla popolazione – con circa 5,5 dipendenti pubblici ogni 100 abitanti, a fronte dei 6,1 della Germania, 7,3 della Spagna, 8,1 del Regno Unito e 8,3 della Francia – sia in rapporto al totale degli occupati: 14 dipendenti pubblici ogni 100 occupati in Italia, contro il 16,9 del Regno Unito, il 17,2 della Spagna e il 19,2 della Francia (FPA Data Insight, 2023). In termini generali, la rinnovata centralità dell'attore pubblico si è distinta con forza in tre ambiti fondamentali: la gestione delle crisi, l'occupazione, la protezione dai rischi del mercato.

Le recenti crisi emergenziali che hanno colpito il nostro Paese – dalla pandemia all'emergenza energetica, dall'inflazione alla crisi bellica – hanno agito da drammatico monito, rivelando l'indispensabilità del ruolo dello stato (de Beer e Keune, 2022), nelle sue molteplici articolazioni organizzative e nelle sue diverse funzioni di regolatore, finanziatore, erogatore diretto di servizi pubblici essenziali, nonché di datore di lavoro (Beaumont, 1992). In particolare, la pandemia da COVID-19 ha messo a dura prova l'Italia, evidenziando vulnerabilità sistemiche e criticità latenti. Oltre ad aver generato una crisi sanitaria senza precedenti e un relativo sovraccarico del sistema sanitario, ha portato a una crisi economica e sociale, caratterizzata da un aumento della disoccupazione e da una contrazione dei consumi, conseguenze dirette delle misure restrittive, che hanno portato alla chiusura di numerose attività produttive. A fronte di queste sfide, lo Stato è stato chiamato a svolgere un ruolo cruciale, intervenendo tempestivamente per contenere la diffusione del virus, garantire l'assistenza sanitaria e supportare l'economia attraverso misure di sostegno alle imprese e alle famiglie (Naldini, 2021; Neri, 2020). Parallelamente, l'emergenza energetica, acuita dalla guerra in Ucraina, ha evidenziato la necessità di un intervento statale deciso per garantire la sicurezza degli approvvigionamenti e la sostenibilità dei costi per famiglie e imprese. In questo contesto, lo Stato ha dovuto assumere un ruolo di regolatore e finanziatore, intervenendo con politiche di sostegno e incentivando la diversificazione delle fonti energetiche (Bardazzi *et al.*, 2023). Infine, la crisi inflazionistica ha messo in luce la necessità di politiche fiscali e monetarie coordinate a livello nazionale ed europeo per contrastare l'aumento dei prezzi e proteggere il potere d'acquisto dei cittadini.

Tuttavia, il settore pubblico si contraddistingue anche – seppur con tutte le cautele e le criticità che verranno analizzate nei prossimi paragrafi – per la capacità di operare come un datore di lavoro “modello” (Bach e Bordogna, 2016). Un discorso che sta (ri)acquistando centralità nel dibattito scientifico e in quello politico-sociale (si veda la discussione sull'*employer branding*) (Fortunato e Mochi Sismondi, 2025). Tale capacità – di essere un datore di lavoro “modello” – si traduce in tutele dell'impiego *ad hoc* e in condizioni di lavoro comparativamente migliori e più protette rispetto ai settori privati dell'economia (Mori e Neri, 2020). Inoltre, le opportunità occupazionali offerte dalla pubblica amministrazione italiana rivestono un'importanza strategica, sia per la loro distribuzione capillare su tutto il territorio nazionale, sia per la varietà dei profili professionali richiesti. Secondo le previsioni di Unioncamere, entro il 2028 la pubblica amministrazione necessiterà di oltre 742.000 dipendenti, con una significativa domanda di laureati e diplomati

tecnici, soprattutto nei settori dell'istruzione, della sanità e dei servizi generali (Unioncamere, 2023).

Infine, il concetto di “valore pubblico” si riafferma come paradigma di riferimento in un tessuto socioeconomico e valoriale sempre più dominato da logiche e pratiche di mercato – si pensi, in termini operativi, al ricorso massiccio ad appalti nella fornitura di un’ampia gamma di servizi pubblici essenziali. La pluridecennale stagione di riforme della pubblica amministrazione ispirate al paradigma del *New Public Management* e ai suoi valori – competizione, mercatizzazione, managerialismo, orientamento al risultato – ha da tempo iniziato a mostrare debolezze ed effetti inattesi (Bach e Bordogna, 2016; Natalini, 2006): focalizzandosi, in maniera miope, su efficienza e riduzione dei costi, quelle riforme hanno trascurato la specificità del settore pubblico come istituzione politica e regolativa, portando a fenomeni di az-zardo morale e a costi di agenzia elevati (Bordogna, 2008). Di fronte a tali criticità, si riafferma l’importanza di un ritorno a una grammatica orientata a principi di equità, sostenibilità e partecipazione nella gestione dei servizi pubblici e del personale pubblico (Osborne, 2006). Al contempo, muovendo da queste premesse, si riconosce l’importanza del lavoro pubblico come “volano per la ripresa” (Mori, 2021) e quindi del suo studio, ancora troppo spesso trascurato nel dibattito della sociologia economica e del lavoro.

2. Il (nuovo?) perimetro del settore pubblico

Riconosciuta l’urgenza di riportare l’attenzione sul settore pubblico, e prima di approfondire l’analisi delle riforme che hanno interessato la pubblica amministrazione italiana e delle sfide che essa sta affrontando, è fondamentale definirne i confini, evitando una visione limitata alla sola dimensione legale-amministrativa e includendo anche gli aspetti funzionali e organizzativi (Capano e Gualmini, 2011). Questo approccio consente di comprendere appieno le trasformazioni in atto e di valutare in che misura le funzioni tradizionali dell’amministrazione pubblica siano state ridefinite o arricchite da nuove competenze e modalità operative.

Il settore pubblico – in senso stretto – comprende tutte le organizzazioni e le attività economiche gestite dallo Stato o da enti pubblici, con l’obiettivo di fornire servizi essenziali alla collettività, come istruzione, sanità, sicurezza e infrastrutture (Capano e Gualmini, 2011). Tuttavia, questa definizione non restituisce una fotografia completa della pluralità di attori coinvolti nella fornitura dei servizi pubblici. Sempre più spesso, infatti, tali attività vengono affidate a operatori privati tramite strumenti contrattuali quali appalti,

concessioni e partenariati pubblico-privato (Walsh, 1995). In Italia, la spesa già solo in appalti pubblici rappresenta circa il 15% del PIL (RGS, 2023). Ampliare l'analisi del settore pubblico includendo anche gli operatori privati che, finanziati con risorse pubbliche, erogano servizi essenziali per conto dello Stato è fondamentale per comprendere appieno le dinamiche che prendono forma all'interno dei confini funzionali dello stato e le implicazioni economiche e sociali delle collaborazioni con il settore privato, in particolare per quanto riguarda la qualità dei servizi e delle condizioni lavorative (Dorigatti *et al.*, 2020; Di Nunzio e Pedaci, 2023; Mori 2020). Da un lato, infatti, gli studi evidenziano il rischio di un deterioramento della qualità dei servizi erogati, influenzato dalla formulazione dei contratti e dalle difficoltà nella gestione della relazione principale-agente, con possibili ripercussioni negative sulla soddisfazione degli utenti (Bordogna e Neri, 2014; Pedaci *et al.*, 2020). Dall'altro lato, la crescente frammentazione della "catena del valore pubblico", in particolare nei servizi ad alta intensità di lavoro – come pulizia, fornitura pasti, vigilanza, ma anche assistenza, servizi socio-sanitari e educativi – ha alimentato una forte competizione sui costi. Questo fenomeno ha contribuito a intensificare le disuguaglianze tra i lavoratori impiegati nella "filiera" dei servizi pubblici, con conseguenze negative sulle condizioni di lavoro del personale privato coinvolto (Dorigatti *et al.*, 2018; Mori, 2020; Giullari e Lucciarini, 2023). Pertanto, una piena comprensione esaustiva del settore pubblico deve necessariamente tenere conto di queste trasformazioni.

3. Il settore pubblico alla prova delle riforme

È utile analizzare, sia pure sinteticamente, i principali cambiamenti introdotti nei quattro cicli di riforme che, dai primi anni '90, hanno affrontato il nodo del lavoro pubblico, ridisegnandone vari aspetti (Capano, 1992; Chiarini, 2007). Ci riferiamo innanzitutto alle riforme avviate tra il 1992 ed il 1997 dai Governi Amato e Ciampi e tra il 1997 ed il 2001 dal Governo Prodi. Il processo di integrazione europea e la necessità di rispettare i rigidi criteri di convergenza previsti nel Trattato, diedero il via ad una fase di ristrutturazione dell'economia italiana. In questo scenario, il Governo di centro-sinistra predispose un intenso programma volto alla riorganizzazione ed alla razionalizzazione della burocrazia statale attraverso la legge quadro 421/1992 e, soprattutto, con il decreto legislativo 29/1993. Il decreto entrava nel merito di molti aspetti, tra i quali: la privatizzazione del rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti; la contrattualizzazione dell'impiego pubblico (ad eccezione di alcune categorie); la creazione di un'agenzia per la gestione delle relazioni

sindacali nel settore (l'ARAN); la riforma del sistema di accesso alla dirigenza; la separazione tra i compiti degli organi politici e quelli dei dirigenti; il riconoscimento della responsabilità diretta dei dirigenti rispetto agli obiettivi determinati dagli organi politici; l'introduzione di un sistema di monitoraggio e controllo sull'operato dei dirigenti, anche con la valutazione da parte di esperti esterni.

Con tale provvedimento si realizzò un deciso avvicinamento del rapporto di lavoro e delle relazioni sindacali verso il modello privatistico, ma con una strategia diversa rispetto alle esperienze avviate in altri paesi. Tale strategia permise, infatti, di evitare «la strada di un trasferimento di componenti dell'amministrazione dal settore pubblico a quello privato dell'economia, e quindi di una privatizzazione in senso proprio dei servizi capace di esporli direttamente alla regolamentazione del mercato» (Bordogna, 1998, p. 300), sulla scia di quanto stava accadendo in Gran Bretagna con il massiccio programma di privatizzazioni avviate da Margaret Thatcher.

Il processo di rinnovamento dell'amministrazione pubblica proseguì negli anni successivi con l'approvazione di due provvedimenti che rappresentano un passaggio fondamentale nella logica del decentramento amministrativo: la legge 59/1997 «per la riforma della pubblica amministrazione e la semplificazione amministrativa» e la legge 157/1997 «contenente misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa modificando il funzionamento interno delle amministrazioni locali e la loro riorganizzazione». Le due riforme Bassanini, dal nome dell'allora Ministro della Funzione pubblica, delegavano il Governo a trasferire funzioni e compiti dallo Stato centrale a Regioni, Province e Comuni. Uno dei principi della legge 59/1997, che troverà attuazione in vari ambiti, era quello di sussidiarietà, in base al quale le funzioni amministrative devono essere svolte dagli enti più vicini ai cittadini. In particolare, alle Regioni e agli altri Enti locali, verranno delegate materie relative al territorio, come la tutela dell'ambiente, la pianificazione territoriale ed urbanistica, i lavori pubblici, la protezione civile, i trasporti e le comunicazioni; le attività produttive, la formazione, il lavoro, la cultura, gli affari sociali, la pubblica istruzione, la sanità, l'università. Con tali riforme si chiuse una fase importante del processo di modernizzazione della pubblica amministrazione (Dente, 2005), definita da alcuni studiosi «di rivoluzione permanente» (Capano e Gualmini, 2006).

Dopo una fase di relativa stabilità, il processo riprese con la cosiddetta Riforma Brunetta. Fin dal suo insediamento, nel maggio del 2008, il nuovo governo sembrava volersi discostare dall'operato da quelli precedenti, sostenendo la necessità di “ristrutturare” la pubblica amministrazione con un ripensamento radicale del suo ruolo e della sua organizzazione sulla base dei

principi del *New Public Management* (Osborne e Gaebler, 1992). Per far “funzionare il sistema”, il Ministro presentò il cosiddetto “Piano industriale” per la pubblica amministrazione in cui precisava le linee guida e le scelte di policy da adottare. Il Piano si basava su due tipi di intervento: uno legislativo, per aumentare la produttività del lavoro; l’altro di riorganizzazione degli enti pubblici. Per accrescere la produttività del lavoro venivano individuati cinque ambiti: riconoscere e premiare il merito; potenziare e valutare con criteri moderni e trasparenti l’operato del personale; ridefinire diritti e doveri del dipendente pubblico, restituendo prestigio a tale ruolo e sanzionando chi lo svilisce con comportamenti scorretti; rivalutare il ruolo e i compiti del dirigente pubblico; potenziare la funzionalità delle amministrazioni attraverso la contrattazione collettiva e integrativa, anche al fine di consentire l’adozione di modelli organizzativi ad alta *performance*.

Allo stesso tempo, oltre alla riforma del lavoro pubblico, si sostenne la necessità di misure finalizzate a razionalizzare l’organizzazione delle pubbliche amministrazioni e ad accelerare l’innovazione tecnologica. Ne derivarono alcune regole sulla programmazione, la trasparenza, il controllo, la premialità dei lavoratori, le relazioni sindacali e la contrattazione collettiva, la dirigenza e le sanzioni disciplinari. Vennero istituiti, inoltre, due soggetti fondamentali della riforma: gli Organismi indipendenti di valutazione (OIV) e la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l’integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT).

Occorre considerare però anche la dimensione culturale e simbolica della riforma (*customer-oriented*), che sembrava ruotare sulla ricostruzione di un rapporto nuovo e fiduciario tra la pubblica amministrazione e i cittadini, a partire dalla qualità/quantità dei servizi e dagli strumenti volti per favorire il loro coinvolgimento. In termini organizzativi, la risposta è stata quella di ripensare “al contrario” (Carrieri, 2018) l’intervento statale, puntando su snellimento, riduzione degli enti “inutili” o ridondanti, mutamento nel modello di regolazione (da basare sempre più sull’interazione tra soggetti pubblici e privati), introduzione di logiche di gestione manageriale orientate alla performance, contenimento dei costi e controllo della spesa.

In tempi più recenti, un’ulteriore iniziativa per la modernizzazione della pubblica amministrazione si ha con il d.lgs. 75/2017, la cosiddetta “Riforma Madia” che interviene ampiamente sulle precedenti norme. In un confronto con le tre riforme precedenti, è la riforma più incerta e stentata (Zoppoli, 2018) della storia del cambiamento delle regole del pubblico impiego, risentendo del clima politico e dell’incertezza della fase storica. Le materie su cui si concentra sono prevalentemente le fonti; i fabbisogni di personale e il reclutamento; il lavoro flessibile o, in genere, non standard; la disabilità; le

relazioni sindacali e le procedure di contrattazione collettiva; la responsabilità disciplinare; il controllo sulle assenze per malattie; la reintegrazione dei lavoratori.

Oltre al recupero di una dimensione partecipativa delle relazioni sindacali (dopo una prima fase caratterizzata da evidenti difficoltà nei rapporti con le organizzazioni di rappresentanza) e la valorizzazione di un approccio di governance dal basso, è soprattutto sul piano organizzativo che è possibile cogliere tracce evidenti della direzione intrapresa dalla riforma, ovvero, tornare ad investire sulle persone, costruendo politiche di reclutamento virtuose volte a neutralizzare il precariato. L'obiettivo è, in altri termini, il progressivo assorbimento dei lavoratori precari e la valorizzazione delle professionalità già operanti nella pubblica amministrazione. Scompare la dotazione organica, che lascia il posto al piano triennale dei fabbisogni, mediante il quale gli enti devono progettare, su un arco temporale abbastanza ampio, il proprio programma organizzativo. Più controversa, appare, invece la mancata riforma della dirigenza, unitamente alla persistenza di tre vecchi problemi: lo snellimento delle procedure di assunzione; la confusione in ordine all'utilizzazione delle varie forme di lavoro flessibile; il mancato rafforzamento del soggetto pubblico nelle contrattazioni decentrate.

Complessivamente, le varie riforme che si sono susseguite negli ultimi decenni hanno contribuito a ridefinire gradualmente l'assetto organizzativo della pubblica amministrazione attraverso un processo di *face-lifting*, che non si è ancora trasformato in un cambiamento strutturale tale da rispondere efficacemente alle sollecitazioni e alle sfide poste da un contesto in trasformazione. Fare un bilancio delle principali riforme è un compito arduo, poiché si tratta di un *work in progress*, di un cantiere aperto, in costante evoluzione, caratterizzato da marcate discontinuità e differenze nella *vision* da parte dei governi che negli ultimi quarant'anni si sono confrontati sul tema e che hanno prodotto risultati parziali e frammentati. Lippi (2022) afferma che le riforme, a partire ai primi anni Duemila, non segnano una continuità rispetto all'ondata managerialista, piuttosto contribuiscono a ibridarla in una pluralità di approcci eterogenei che non ne stravolgono il senso, ma ne emendano la logica¹. Non si può negare che all'origine delle riforme ci fossero intuizioni valide e argomenti convincenti. Ciò che è mancato, come rilevano Dell'Aringa e Della Rocca «è stata la continuità nella implementazione, la capacità di effettuare progetti di fattibilità ex ante e verifiche ex post sui

¹ Tali approcci sono stati di volta in volta definiti dalla letteratura politologica come *Multi-Level Governance*, Stato neo-weberiano e, più recentemente, come *Digital Era Governance* e *Public Value Management* (Di Mascio et al., 2025).

risultati raggiunti» (2017, p. 9). Le varie riforme hanno determinato uno sviluppo incrementale, che si è tradotto in alcuni passaggi importanti, riassumibili nel progressivo approccio alla razionalizzazione e managerializzazione, che si è collegato a vari tentativi di riforma della dirigenza pubblica e dei rapporti di lavoro.

4. Il lavoro pubblico “sotto pressione”

Le riforme e, più in generale, i cambiamenti sopra menzionati hanno avuto effetti significativi sia sui livelli di occupazione sia sulle dimensioni della qualità della vita lavorativa. Si sta parlando di un settore – occorre sottolinearlo – che è fortemente *labour intensive*, in cui il lavoro, pertanto, è la variabile fondamentale per l'erogazione del servizio e per un grado soddisfacente di sua qualità. Ricordiamo prima di tutto il trend dell'occupazione. Come anticipato nelle pagine precedenti, negli ultimi decenni, in Italia, il numero dei dipendenti pubblici ha subito una forte contrazione. Cominciato nei primi anni '90, tale calo è continuato per tutti gli anni 2000 – e in parte continua – con una intensificazione dopo la crisi finanziaria. Gli attuali 3,3 milioni (o poco più) di dipendenti pubblici costituiscono circa il 14% del totale degli occupati e poco più del 5% della popolazione residente del paese. Percentuali che collocano l'Italia nella parte più bassa della classifica dei paesi EU e OCSE.

Passiamo ora alle dimensioni della qualità della vita lavorativa. Come anticipato nelle pagine precedenti, con alcune importanti eccezioni, tali dinamiche del lavoro nel settore pubblico sono state scarsamente indagate dalla ricerca scientifica, in particolare da una prospettiva di sociologia economica e del lavoro. Eppure, diversi studi realizzati dopo la crisi finanziaria enfatizzavano la rilevanza del tema, evidenziando varie criticità nelle condizioni di lavoro dei dipendenti pubblici (Carrieri e Damiano, 2010; Bordogna e Pedersini, 2013; Bordogna, 2016; Dell'Aringa e Della Rocca, 2017). Si rilevava innanzitutto la forte insoddisfazione per le retribuzioni, considerate inadeguate all'impegno richiesto/profuso, alla qualificazione, complessità del lavoro e responsabilità assunta. Con le politiche di austerità, le retribuzioni – con alcune variazioni tra comparti – hanno peraltro avuto un andamento spesso al di sotto di quello dell'inflazione con conseguente perdita del potere di acquisto (De Novellis e Signorini, 2017). A fronte di ciò, in vari ambiti del settore pubblico e per varie figure professionali, si registrava un aumento del tempo e del carico lavorativo, a causa delle carenze di personale, ma anche di un effettivo incremento di compiti; in un contesto di scarso riconoscimento

sociale e/o svalorizzazione (Vicarelli, 2020). Non sorprende allora l'emergere di fenomeni di generale insoddisfazione, demotivazione, disaffezione, nonostante la "vocazione" per quel tipo di professione, come nel caso – più discusso – degli insegnanti della scuola pubblica (Cavalli e Argentin, 2010; Argentin, 2018).

La crisi pandemica, a cui si deve una certa ripresa degli studi sul tema, se, da un lato, ha reso evidente la crucialità del ruolo del settore pubblico e dei suoi dipendenti (de Beer e Keune, 2022), celebrati dall'opinione pubblica e dai *policy-makers* come i "nuovi eroi", dall'altro, ha lasciato invariate molte delle criticità evidenziate, acuendone alcune (Pedaci *et al.*, 2024), tra cui l'esposizione a stress e, più in generale a elevato rischio psico-sociale (De Angelis, 2024).

In tale quadro va poi sottolineato il crescente utilizzo, intensificatosi dopo la crisi finanziaria, dei rapporti di impiego non-standard e, quindi, della presenza di un importante fenomeno di precarietà lavorativa (Vicarelli, 2022; Fellini, 2024). Vari studi hanno evidenziato per altro la presenza di molteplici casi di situazioni di instabilità occupazionale (ossia di un susseguirsi di contratti temporanei) prolungate nel tempo, con transizioni lente, a volte "bloccate" (Gagliardi e Accorinti 2014; Pedaci *et al.*, 2024). Un ambito in cui il fenomeno assume tratti eclatanti è quello dell'università. Tutto ciò ha fatto sì che anche nel settore pubblico, soprattutto in alcuni suoi comparti, come quello sanitario, si siano osservate tendenze alla "fuga", all'abbandono del lavoro, alla ricerca di condizioni migliori – più dignitose – in altri contesti organizzativi/lavorativi (Coin, 2023; Spina, 2024). E più in generale si è posta in evidenza la declinante attrattività del pubblico impiego rispetto al mercato del lavoro privato, soprattutto tra i più giovani. A tal proposito va aggiunto che l'attrattività del settore è ulteriormente penalizzata dall'eccessiva burocratizzazione delle procedure concorsuali, che dilata i termini e la certezza dell'ingresso (Formez, 2022), accompagnata a una mancanza di chiarezza in fase concorsuale rispetto alla effettiva *job description* della mansione per la quale si compete.

Occorre poi soffermarsi su un'altra dinamica, di cui si è accennato nelle pagine precedenti, che pure ha contribuito al detrimento della qualità del lavoro pubblico e su cui si sta sviluppando un rilevante filone di letteratura, in particolare di sociologia economica e del lavoro: l'introduzione di forme di gestione mista pubblico-privato, meccanismi di accreditamento e pratiche di esternalizzazione, soprattutto nell'ambito dei servizi a più alta intensità di lavoro, che ha portato a ciò che abbiamo definito frammentazione della catena del valore pubblica. Tale fenomeno è particolarmente esteso in Italia (Dorigatti *et al.*, 2020; Di Nunzio e Pedaci, 2023), con un forte

coinvolgimento anche di professionisti autonomi (De Vita e Giancola, 2024). Se l'obiettivo, quantomeno manifesto, di tali processi di riorganizzazione della fornitura pubblica di servizi era quello di innescare forme virtuose di concorrenza tra fornitori allo scopo di migliorare il rapporto qualità-costi nei servizi pubblici, l'esito registrato negli ultimi decenni è stato di una propulsione a una generalizzata competizione sui costi, soprattutto su quelli del lavoro, con ricadute negative sulla qualità della vita lavorativa (nei vari "pezzi" della filiera dei servizi pubblici) e sul ruolo delle organizzazioni di rappresentanza del lavoro (Dorigatti *et al.*, 2018; Mori, 2020; Giullari e Lucciarini, 2023).

Queste ultime osservazioni ci portano a concludere con alcune evidenze sui cambiamenti nelle relazioni industriali, emerse nel post-crisi finanziaria e sottolineate da vari studi. Nello specifico, si rilevava l'indebolimento del dialogo sociale, la riduzione del ruolo e della portata della contrattazione collettiva, il graduale aumento dell'unilateralismo nella definizione dell'organizzazione e delle condizioni di lavoro dei dipendenti pubblici, la "marginalizzazione" dei sindacati, anche con l'affievolirsi di pratiche di consultazione per il disegno e l'implementazione delle politiche e riforme relative al settore (Bordogna e Pedersini, 2013; Bordogna, 2016; Dell'Aringa e Della Rocca, 2017; Pedaci *et al.*, 2020). Tali tendenze si sono riprodotte e si riproducono, sia pur con alcune variazioni a seconda degli orientamenti dei governi, anche negli anni più recenti e in quelli in corso. E hanno aumentato tensioni e conflitti da parte dei lavoratori, interrompendo (o rovinando) sovente relazioni collaborative, spesso di lunga durata, sia a livello nazionale che all'interno delle singole organizzazioni (Keune e Pedaci, 2020). Anche tale cambiamento va letto come peggioramento della qualità della vita lavorativa e ha contribuito e contribuisce a far crescere insoddisfazione, demotivazione e disaffezione.

5. I contributi

I contributi presentati nella sezione monografica di questo fascicolo di *Sociologia del lavoro* seguono alcuni dei percorsi di indagine a cui si è fatto riferimento nelle pagine precedenti, analizzando – da una prospettiva della sociologia economica e del lavoro – varie dimensioni dell'occupazione e della qualità della vita lavorativa nel settore pubblico. Tali analisi si soffermano soprattutto su quegli aspetti che appaiono più sotto tensione nella pubblica amministrazione italiana, in un contesto di rilevanti cambiamenti, non solo tecnologici, che pongono nuove sfide, aprono opportunità, ma anche

tantissimi rischi. A tal proposito va sottolineato che le evidenze e riflessioni dei contributi presentati, oltre a importanti implicazioni sul piano analitico e/o teorico, che aggiornano e arricchiscono il dibattito sull'argomento, hanno anche implicazioni pratiche: offrono, ai diversi attori che – in modo più o meno diretto – possono influire sul lavoro pubblico, indicazioni per migliorare modalità organizzative, condizioni, qualità, riconoscimento sociale e – per conseguenza per migliorare anche la qualità dei servizi erogati dalla pubblica amministrazione. Infine, i contributi qui presentati avanzano altre domande e ipotesi, che delineano possibili – e a volte necessarie – traiettorie di ricerca e discussione.

Il percorso di approfondimento della sezione monografica comincia con l'analisi dei cambiamenti nelle caratteristiche strutturali e nella composizione dell'impiego pubblico in Italia, con un'attenzione alle differenze tra macro-ripartizioni territoriali e, nondimeno, con una prospettiva comparativa con gli altri paesi europei. A ciò è dedicato l'articolo di Antonio Russo e Paola De Vivo. In tale contributo, attingendo da una vasta letteratura internazionale, si analizzano le principali tendenze della pubblica amministrazione negli ultimi due decenni, mettendole in relazione con vari fattori/vettori di espansione e vari fattori/vettori – molto più forti nel contesto italiano – di contrazione del settore. Nell'esaminare il prevalere delle "spinte" verso la riduzione dell'impiego pubblico, gli autori sottolineano i vuoti di governance e la perdita di efficacia del sistema e le crescenti disparità sociali e territoriali che ne stanno derivando.

Il percorso prosegue con un approfondimento di un tema classico nello studio del settore pubblico, ovvero delle modalità di selezione e formazione del personale, in questo caso di fascia dirigenziale. Tuttavia, il saggio di Marta Ingaggiati, offre una prospettiva particolarmente innovativa sia empiricamente sia teoricamente. Concentrandosi in particolare sul corso-concorso della Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA) come caso di studio, l'articolo esamina come la pubblica amministrazione italiana ha gestito negli ultimi trent'anni il paradosso tra burocrazia e post-burocrazia, ovvero la coesistenza e il bilanciamento di modelli burocratici e post-burocratici – nello specifico di logiche divergenti nel processo di selezione e formazione del personale – che si sono alternati in equilibri instabili di predominanza.

A partire da queste riflessioni più trasversali che riguardano la pubblica amministrazione nel suo complesso, la sezione monografica offre a seguire alcuni approfondimenti tematici e settoriali. Un primo focus offerto da Barbara Giullari e Silvia Lucciarini riguarda il comparto sanitario e, più nel dettaglio, le condizioni di lavoro dei professionisti sanitari non medici all'interno di un contesto di *care crisis*, caratterizzato da un disinvestimento nel

lavoro pubblico in sanità, dalla crisi del ruolo dell'attore pubblico e alla progressiva riduzione degli spazi di rappresentanza per il personale pubblico coinvolto. A partire dalle evidenze emerse da una *survey* condotta nel 2024 su circa mille professionisti sanitari non medici operanti a Roma e nel Lazio, promossa da FP-CGIL, il saggio mette in luce le criticità del settore e delinea possibili strategie di ricomposizione volte a rafforzare l'azione collettiva e migliorare le condizioni di lavoro nel comparto.

L'articolo di Marco Carradore, Giorgio Gosetti e Cristina Lonardi riguarda invece gli assistenti sociali operanti nei servizi pubblici sociali e sanitari. La ricerca, svolta in alcune province del Nord Italia, muove dall'osservazione della crescita e dai cambiamenti in atto della domanda di aiuto che arriva ai servizi pubblici e dei relativi bisogni che ne stanno alla base. E viene confermata la complessità sempre maggiore che caratterizza il lavoro dell'assistente sociale, legata innanzitutto alle situazioni multiproblematiche affrontate e all'intricarsi delle forme di intervento necessarie. Una complessità che è però aumentata anche dalla frammentazione della "filiera", dal moltiplicarsi degli attori in campo, nonché dalla burocratizzazione dei modelli organizzativi. In tale contesto, gli autori individuano diversi profili ideal-tipici della figura dell'assistente sociale, che sperimentano diverse modalità di svolgimento delle attività e condizioni lavorative, in particolare in termini di autonomia, riconoscimento del valore della professione e, per conseguenza, soddisfazione e motivazione.

Anche la scuola ha subito un processo di complessificazione delle attività, a fronte però di una stabile non adeguata valorizzazione del ruolo e dell'impegno degli insegnanti, che si riflette innanzitutto nelle criticità delle condizioni di lavoro spesso evidenziate dalle ricerche su tale comparto. In tale ambito Mirco Di Sandro introduce un interessante prospettiva di indagine sulla propensione alla – e i conseguenti percorsi di – mobilità territoriale dei docenti della scuola italiana; collegandosi al tema della precarietà occupazionale, alle riflessioni sulle "grandi dimissioni" nel post-pandemia e a quelle sul calo dell'attrattività del settore pubblico. Ciò che emerge dai racconti di vita raccolti dall'autore mette in crisi l'idea di una comune ed elevata disponibilità dei docenti alla mobilità per l'attaccamento al lavoro, la "vocazione" per il ruolo educativo e le prospettive di carriera. Emergono sistemi alternativi di aspettative, comportamenti, percorsi. Il fattore che risulta più condizionante è la reiterazione della condizione di precarietà e il prolungarsi dell'iter e dell'attesa della stabilizzazione.

L'articolo di Francesca della Ratta-Rinaldi, Francesco Gentilini, Matteo Rinaldini, Francesca Mattioli e Sara Caria porta poi il discorso su un altro tema di grande rilevanza, quello dell'uso del lavoro da remoto, che

rappresenta – anche per la pubblica amministrazione – una sfida e un’opportunità importante per ridefinire e migliorare l’organizzazione delle attività. Basandosi sui dati della V indagine sulla Qualità del Lavoro realizzata dall’INAPP, le autrici e gli autori analizzano le esperienze di *remote working* dei dipendenti pubblici, in una ottica comparativa rispetto a quelle dei lavoratori del settore privato. Ne emerge una valutazione meno positiva e una minore propensione verso tale modalità lavorativa per due principali criticità. La prima riguarda le rigidità dei modelli organizzativi della pubblica amministrazione, ancorati a logiche proceduralizzate e a forme di controllo che privilegiano la rilevazione della presenza rispetto alla valutazione per obiettivi. La seconda riguarda il deficit di investimenti infrastrutturali (dispositivi per il personale coinvolto, ecc.) che ha impattato sulla qualità del lavoro da remoto.

La sezione monografica si chiude con il contributo di Francesco Cerase, che si focalizza sulla fiducia che entra in gioco nelle relazioni tra cittadini e pubblica amministrazione, nelle sue varie articolazioni, la cosiddetta fiducia istituzionale, e sull’interazione tra essa e la motivazione al servizio pubblico. Muovendo da vari contributi teorici sull’argomento, l’autore evidenzia la necessità – non solo per gli studi scientifici – di considerare i legami tra tali fenomeni, entrambi connessi all’efficacia degli enti pubblici.

Riferimenti bibliografici

- Argentin G. (2018). *Gli insegnanti nella scuola italiana. Ricerche e prospettive di intervento*. Bologna: Il Mulino
- Bach S. e Bordogna L. (2016). *Public Service Management and Employment Relations in Europe: Emerging from the Crisis*. London: Routledge.
- Bardazzi R., Pazienza M.G., Gastaldi F., Iafrate F. e Pollastri C. (2023). Gli effetti distributivi dell’inflazione e l’efficacia delle politiche per il contrasto alla povertà energetica. In: Castellini M., Faiella I., Lavecchia L., Miniaci R. e Valbonesi P., a cura di, *La povertà energetica in Italia. Rapporto 2023*. Osservatorio Italiano sulla Povertà Energetica.
- Beaumont P. (1992). *Public sector industrial relations*. London: Routledge.
- Bordogna L. (1998). Le relazioni sindacali nel settore pubblico. In: Cella G.P. e Treu T., a cura di, *L’esperienza italiana nella prospettiva europea*. Bologna: Il Mulino.
- Bordogna L. (2008). Moral hazard, transaction costs and the reform of public service employment relations. *European Journal of Industrial Relations*, 14(4): 381-400. DOI: 10.1177/0959680108097492
- Bordogna L. (2016). Italy. The uncertainties of endless reform: public service employment relations confronting financial sustainability constraints. In: Bordogna L. and Bach S., editors, *Public service employment relations in Europe: transformation, modernization or inertia?* London: Routledge.

- Bordogna L. (2017). Il Lavoro pubblico in Europa dopo la crisi. Una analisi comparata. In: Dell'Arina C. e Della Rocca G., a cura di, *Lavoro pubblico fuori dal tunnel? Retribuzioni, produttività, organizzazione*. Roma: AREL – Il Mulino.
- Bordogna L. e Neri S. (2014). Austerity policies, social dialogue and public services in Italian local government. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 20(3): 357-371. DOI: 10.1177/1024258914535548
- Bordogna L. e Pedersini R. (2013). Economic Crisis and the Politics of Public Service Employment Relations in Italy and France. *European Journal of Industrial Relations*, 19(4): 325-340. DOI: 10.1177/0959680113505035
- Capano G. (1992). *L'improbabile riforma. Le politiche di riforma amministrativa nell'Italia repubblicana*. Bologna: Il Mulino.
- Capano G. e Gualmini E., a cura di (2006). *La pubblica amministrazione in Italia*. Bologna: Il Mulino.
- Capano G. e Gualmini E., a cura di (2011). *Le pubbliche amministrazioni in Italia*. Bologna: Il Mulino.
- Carrieri D. (2018). Pensare a rovescio se si vuole affermare il cambiamento organizzativo. *Rivista Italiana di Public Management*, 1: 29-33.
- Carrieri M. e Damiano C., a cura di (2010). *Come cambia il lavoro: insicurezza diffusa e rappresentanza difficile*. Roma: Ediesse.
- Cavalli A. e Argentin G. (2010). *Gli insegnanti italiani: come cambia il modo di fare scuola*. Bologna: Il Mulino.
- Chiarini R. (2007). *La riforma del pubblico impiego nell'Italia degli anni '90. Tra Maastricht e patti sociali*. Soveria Mannelli: Rubbettino.
- Coin F. (2023). *Le grandi dimissioni. Il nuovo rifiuto del lavoro e il tempo di riprenderci la vita*. Torino: Einaudi.
- Cottarelli C. (2016). *La lista della spesa: La verità sulla spesa pubblica italiana e su come si può tagliare*. Milano: Feltrinelli.
- Cresti L., Lucchese M. e Pianta M. (2020). Una politica industriale per il dopo-pandemia in Italia. *L'industria*, 41(4): 607-627. DOI: 10.1430/98705
- De Angelis G. (2024). Tra individuale e collettivo: la salute psico-fisica delle lavoratrici e dei lavoratori. In: Di Nunzio D., a cura di, *Inchiesta sul lavoro. Condizioni e aspettative*. Roma: Futura Editrice.
- de Beer P. T. e Keune M. J. (2022). COVID-19: a prelude to a revaluation of the public sector? *Transfer: European Review of Labour and Research*, 28(1): 135-140. DOI: 10.1177/10242589221078710
- De Novellis F. e Signorini S. (2017). Occupazione e salari dei dipendenti pubblici negli anni dell'aggiustamento fiscale. In: Dell'Arina C. e Della Rocca G., a cura di, *Lavoro pubblico fuori dal tunnel? Retribuzioni, produttività, organizzazione*. Bologna: Il Mulino.
- Dell'Arina C. e Della Rocca G., a cura di (2017). *Lavoro pubblico fuori dal Tunnel? Retribuzioni, produttività, organizzazione*. Bologna: Il Mulino.
- Dente B. (2005). *Amministrazione pubblica. Amministrare*, 2: 217-229.
- De Vita L. e Giancola O. (2024). Soddisfazione e ritorno economico nelle professioni sanitarie della riabilitazione: gli effetti della differenziazione interna al settore. *la Rivista delle Politiche Sociali*, 3: 117-135.
- Di Mascio F., Francisci G. e Natalini A. (2025). *La fabbrica delle riforme amministrative*. Bologna: Il Mulino.
- Di Nunzio D. e Pedaci M., a cura di (2023). *Il lavoro in somministrazione nei servizi pubblici. Forme organizzative, condizioni di lavoro e relazioni industriali*. Roma: Futura Editrice.

- Dorigatti L., Mori A. e Neri S. (2018). Pubblico e privato nei servizi sociali ed educativi: il ruolo delle istituzioni del mercato del lavoro e delle dinamiche politiche. *la Rivista delle Politiche Sociali*, 3: 209-231.
- Dorigatti L., Mori A. e Neri S. (2020). Public, private or hybrid? Providing care services under austerity: the case of Italy. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 40(11/12): 1279-1300.
- Fellini I. (2024). Il personale sanitario: un esercizio di ricognizione comparato. *la Rivista delle Politiche Sociali*, 3: 29-49.
- Formez (2022). *La selezione di personale per le pubbliche amministrazioni*. Roma: Gangemi Editore.
- FPA Data Insight (2023). *Lavoro Pubblico 2023*. Disponibile al link: <https://bit.ly/4IKR9zW>
- Fortunato V. e Mochi Sismondi C., a cura di (2025). *L'innovazione della Pubblica amministrazione. Tra continuità e transizione digitale*. Roma: Donzelli.
- Fracchia F. (2011). *I fannulloni pubblici e l'irritazione di Brunetta. Una lettura del d. lgs. 150/2009, riflettendo su Luhmann*. Napoli: Editoriale Scientifica.
- Gagliardi F. e Accorinti M. (2014). Precarietà lavorativa e rappresentanza in sanità: il caso del Lazio. *Quaderni di Rassegna Sindacale-Lavori*, 15(1): 47-63.
- Garibaldi F. (2014). Sistema industriale e crisi globale. Ruolo dello Stato e politiche pubbliche. *la Rivista delle Politiche Sociali*, 4: 177-187
- Giacalone D. (2008). *Fannulloni d'Italia. Come restituire ricchezza agli italiani e premiare chi lavora*. Firenze: Lito Terrazzi.
- Giullari B. e Lucciarini S. (2023). Same job, different conditions. Comparing direct and indirect employment via procurement in public services in Italy. *Rassegna Italiana di Sociologia*, 3: 447-474. DOI: 10.1423/107708
- Glassner V. (2010). *The Public Sector in the Crisis*. Brussels: ETUI.
- Keune M. e Pedaci M. (2020). Nuovi attori, temi e conflitti: le relazioni industriali nel settore pubblico dopo la crisi finanziaria. *la Rivista delle Politiche Sociali*, 3: 83-97.
- Lippi A. (2022). *Modelli di amministrazioni pubbliche*. Bologna: Il Mulino.
- Naldini M. (2021). Welfare per le famiglie e Covid-19. *Politiche Sociali, Social Policies*, 1: 177-181. DOI: 10.7389/100594
- Mori A. (2020). *Employment relations in outsourced public services: Working between market and state*. Basingstoke: Palgrave.
- Mori A. (2021). Il settore pubblico come volano per la ripresa: opportunità e rischi della riforma della pubblica amministrazione alla luce del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. *Quaderni di Rassegna Sindacale*, 2: 83-88.
- Mori A. e Neri S. (2020). Relazioni industriali e servizi di cura: frammentazione degli attori e della contrattazione tra pubblico e privato. *la Rivista delle Politiche Sociali*, 3: 129-152.
- Natalini A. (2006). *Il tempo delle riforme amministrative*. Bologna: Il Mulino.
- Neri S. (2020). Più Stato e più Regioni. L'evoluzione della governance del Servizio sanitario nazionale e la pandemia. *Autonomie locali e servizi sociali*, 43(2): 239-255. DOI: 10.1447/98719
- Osborne S. P. (2006). The New Public Governance?. *Public Management Review*, 8(3): 377-387. DOI: 10.1080/14719030600853022
- Osborne D. e Gaebler T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Pavolini E., Sabatinelli S. e Vesan P. (2021). I servizi di welfare in Italia alla prova della pandemia. Uno sguardo di insieme. *Politiche Sociali, Social Policies*, 8(2): 211-232. DOI: 10.7389/101678

- Pedaci M., Betti M. e Di Federico R. (2020). Employment and industrial relations under downward pressures in the Italian public sector. In: Keune M., Ramos Martin N.E. and Mailand M., editors, *Working under pressure. Employment, job quality and labour relations in Europe's public sector since the crisis*. Brussels: ETUI.
- Pedaci M., Dorigatti L., Mori A. e Russo A. E. (2024). Lavoro e rappresentanza nei servizi pubblici, in Di Nunzio D. (a cura di), *Inchiesta sul lavoro. Condizioni e aspettative*. Roma: Futura Editrice.
- Ragioneria Generale dello Stato-MEF (2023). *Conto annuale 2022*, disponibile al link: https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONEI/e_government/amministrazioni_pubbliche/personale_delle_pa/conto_annuale/
- Spina E. (2024). Gli operatori sanitari: la grande fuga. *la Rivista delle Politiche Sociali*, 3: 51-73.
- Vaughan-Whitehead D., editor (2013). *Public Sector Shock: The Impact of Policy Retrenchment in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Walsh K. (1995). *Public Services and Market Mechanisms: Competition, Contracting and the New Public Management*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Unioncamere (2023). *Previsioni dei fabbisogni occupazionali e professionali in Italia a medio termine (2024-2028)*. disponibile al link: https://excelsior.unioncamere.net/sites/default/files/pubblicazioni/2024/report_previsivo_2024-28.pdf
- Vicarelli G. (2020). La valorizzazione delle risorse umane nel Sistema sanitario nazionale: un principio disatteso. *la Rivista delle Politiche Sociali*, 3: 75-96.
- Vicarelli G. (2022). La flessibilità del lavoro nel Servizio Sanitario Nazionale prima e durante la pandemia da Covid-19. *Sociologia del lavoro*, 162: 7-29. DOI: 10.3280/SL2022-162001.
- Zoppoli L. (2018). Introduzione. La c.d. riforma Madia ai blocchi di partenza. In: Esposito M., Luciani V., Zoppoli A. e Zoppoli L., a cura di, *La riforma dei rapporti di lavoro nelle Pubbliche amministrazioni*. Torino: Giappichelli.