



Numero 2 / 2026

Valerio TALAMO

**Il lavoro pubblico privatizzato tra sistematicità espositiva e  
persistente ambiguità del modello**

Recensione a: Domenico Mezzacapo e Antonio Preteroti (a cura di),  
*Lavoro pubblico privatizzato*, AmbienteDiritto Editore, 2026

# **Il lavoro pubblico privatizzato tra sistematicità espositiva e persistente ambiguità del modello**

Recensione a: Domenico Mezzacapo e Antonio Preteroti (a cura di),  
*Lavoro pubblico privatizzato*, AmbienteDiritto Editore, 2026

Valerio TALAMO

*Direttore generale dell'Ufficio Relazioni Sindacali del Dipartimento della Funzione Pubblica  
presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri*

1. *Il lavoro pubblico privatizzato*, curato da Domenico Mezzacapo e Antonio Preteroti offre al lettore una ricostruzione complessiva della disciplina del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni. L'impostazione è dichiaratamente scientifica, ma non estranea alle esigenze della pratica.

Emerge già da questa premessa il duplice obiettivo perseguito. Da un lato, offrire una trattazione organica e sistematica della materia non disgiunta dall'analisi critica, dall'altro, garantirne una fruibilità che consenta anche al lettore non strettamente accademico di orientarsi in un quadro normativo segnato da una forte stratificazione e dalla continua interferenza tra fonti eterogenee. L'opera si colloca in una fase ormai matura dell'evoluzione del lavoro pubblico contrattualizzato. A oltre trent'anni dall'avvio del processo di privatizzazione, il sistema può essere osservato cogliendone, accanto alle traiettorie di sviluppo, le tensioni strutturali che ne hanno accompagnato la formazione e il progressivo consolidamento.

In questa prospettiva il volume si presta a essere letto non solo come manuale, ma costituisce anche un punto di osservazione privilegiato sullo stato attuale del modello.

2. Come è noto, il processo di privatizzazione del lavoro pubblico si inserisce nell'ambito di una più ampia riforma ispirata all'esigenza di rendere l'amministrazione meno costosa, più efficiente, flessibile e orientata ai risultati. Il passaggio da una disciplina pubblicistica del rapporto di lavoro pubblico a una formalmente privatistica è stato concepito come uno strumento per introdurre nel settore pubblico logiche proprie del mercato attraverso il diritto del lavoro comune. Fin dalle origini, tuttavia, tale processo ha rivelato un'ambiguità di fondo, perché la privatizzazione ha riguardato il rapporto di lavoro, ma non ha inciso sulla natura dell'amministrazione, che resta pubblica.

Questa ambiguità rappresenta il tratto più significativo del sistema e ne costituisce il filo conduttore. Il datore di lavoro pubblico, pur operando attraverso strumenti privatistici, rimane infatti vincolato a principi costituzionali — in primo luogo quelli di imparzialità e buon andamento — che incidono in modo determinante anche sulla disciplina del rapporto. Ne discende un assetto nel quale logiche privatistiche e vincoli pubblicistici non si sostituiscono, ma si sovrappongono e la coesistenza di modelli eterogenei ed a volte antitetici produce una tensione

permanente. La chiave di accesso al sistema del lavoro pubblico risiede tutta in questa dialettica tra diritto privato e diritto amministrativo, che si riflette anche sul piano negoziale. Il contratto collettivo è chiamato, infatti, a svolgere una funzione regolativa ampia, ma tale funzione risulta condizionata dalla legge che continua a intervenire per delimitarne l'ambito, introducendo vincoli e condizioni che ne comprimono l'autonomia effettiva.

3. Dal punto di vista strutturale, il volume si articola in una pluralità di contributi, affidati a diversi autori, che coprono in modo pressoché esaustivo l'intero spettro delle problematiche del lavoro pubblico: dalle fonti alla contrattazione collettiva, dalla dirigenza alle vicende modificative ed estintive del rapporto, fino alle forme flessibili e agli sviluppi più recenti, quali il lavoro agile e l'impatto dell'intelligenza artificiale.

La pluralità degli apporti costituisce un elemento di indubbia ricchezza, consentendo di affrontare la materia da diverse angolazioni e di restituirne la complessità. Tale pluralità richiede un adeguato coordinamento che, nel caso di specie, viene assicurato grazie a un impianto coerente e ben organizzato che consente di cogliere la natura composita del sistema.

In questa direzione, anzi, il volume svolge una funzione preziosa. In una materia spesso segnata da interventi normativi episodici, da continue riforme correttive e da una notevole dispersione delle regole, la ricostruzione sistematica costituisce di per sé un valore. In un settore nel quale l'operatore è chiamato quotidianamente a confrontarsi con norme legislative e regolamentari, contrattazione collettiva, giurisprudenza, indirizzi applicativi e prassi amministrative, restituire un'immagine ordinata del sistema significa offrire anche uno strumento di razionalizzazione della materia.

Vi è, del resto, una ragione più profonda che spiega l'utilità di un'opera come questa.

Il lavoro pubblico è oggi uno dei luoghi nei quali più visibilmente si misura la difficoltà dell'ordinamento di stabilizzare i propri modelli regolativi. In esso si intrecciano il problema della legalità e quello dell'efficienza; il tema della specialità e quello dell'unificazione; il ruolo della legge e quello del contratto; l'autonomia della dirigenza e la persistente forza di attrazione della politica; l'esigenza di valorizzare il merito e quella di contenere la spesa; l'ambizione di imitare il privato e l'impossibilità di rinunciare del tutto alle garanzie pubblicistiche.

In questo complesso intreccio, l'opera curata da Mezzacapo e Preteroti — pur senza dichiararlo esplicitamente — mette in luce le linee di faglia del sistema.

L'obiettivo dichiarato resta quello di offrire una trattazione chiara, aggiornata e sistematica del diritto del lavoro nelle pubbliche amministrazioni. Ma proprio la fedeltà alla complessità dell'oggetto finisce per mostrare che il lavoro pubblico non costituisce un settore "pacificato", né un ambito nel quale la privatizzazione abbia condotto a una piena normalizzazione.

L'opera, insomma, non forza la materia entro una falsa unità ma ne assume la problematicità, la segue nei suoi snodi essenziali e la ricompono per quanto possibile, rendendo percepibile che il lavoro pubblico contrattualizzato continua a essere, prima ancora che un sistema normativo, un cantiere aperto.

4. E' soprattutto nella riflessione sulla natura del modello che il volume offre gli spunti più interessanti. Centrale è la consapevolezza, esplicitata già nelle pagine introduttive, che la contrattualizzazione del lavoro pubblico non abbia comportato una piena assimilazione al modello del lavoro privato, ma abbia piuttosto dato luogo a una configurazione ibrida nella quale il diritto del lavoro è costretto a dialogare costantemente con il diritto amministrativo. Questo è,

al tempo stesso, il punto di partenza e il punto di frizione di una riflessione che non può che investire l'intero sistema.

Come pure si è già evidenziato, il datore di lavoro pubblico, pur operando attraverso strumenti privatistici, resta un soggetto istituzionale vincolato a principi costituzionali di carattere pubblicistico che non costituiscono una mera cornice, ma un elemento strutturale del rapporto. Tali vincoli esercitano una funzione ordinante anche all'interno di un sistema che dichiara, nella sua norma manifesto (l'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001), il raggiungimento dell'obiettivo della parificazione - sotto la coperta del diritto comune - del diritto del lavoro pubblico con quello privato

La permanenza della dimensione pubblicistica in un sistema formalmente privatizzato è la peculiarità che distingue radicalmente il lavoro pubblico italiano da quello di altri ordinamenti.

Il raffronto comparato consente di cogliere con particolare evidenza tale specificità.

In Francia, ad esempio, il rapporto di lavoro è rimasto saldamente ancorato a un modello pubblicistico; nel Regno Unito si è privilegiata la strada dell'esternalizzazione e della contrattualizzazione dei servizi, senza incidere sullo statuto del personale; in Svezia si è, in un certo senso, privatizzata la pubblica amministrazione, attraverso la costituzione di apposite agenzie dotate di ampi margini di autonomia.

Solo in Italia la privatizzazione ha assunto un'estensione così ampia, andando ben oltre l'impostazione originaria e ben al di là dello stesso lascito di Massimo Severo Giannini, che nel suo famoso studio sui principali problemi delle pubbliche amministrazioni del 1979 aveva ipotizzato "solo" la privatizzazione dei rapporti di lavoro non collegati all'esercizio di funzioni pubbliche<sup>1</sup>. La privatizzazione ha invece interessato non solo i funzionari, ma anche i dirigenti e finanche i dirigenti generali, di coloro, cioè, che danno corpo all'effettivo datore di lavoro pubblico.

Ne deriva la sovrapposizione tra livelli che in altri ordinamenti sono rimasti distinti.

La dirigenza, in particolare, si colloca ed opera in una posizione di confine, nella quale si intrecciano responsabilità pubblicistiche e strumenti privatistici. Il dirigente è formalmente investito dei poteri tipici del datore di lavoro privato, ma resta inserito in una struttura amministrativa nella quale la dimensione politica continua a esercitare un'influenza determinante. In questa prospettiva, la nozione di "*equilibrato dosaggio di fonti regolatrici*", richiamata dalla giurisprudenza costituzionale<sup>2</sup>, assume un significato che va oltre la sua apparente neutralità. Essa rinvia, infatti, alla necessità di governare una tensione che non può essere eliminata, ma solo regolata.

Il volume mostra con chiarezza come tale regolazione abbia dato vita ad un equilibrio tutt'altro che stabile. Al contrario, esso appare il risultato di una continua oscillazione, nella quale gli interventi legislativi e contrattuali si susseguono nel tentativo di correggere squilibri che tendono, tuttavia, a riprodursi nel tempo.

La storia del lavoro pubblico degli ultimi decenni può essere letta, in effetti, come una sequenza di interventi correttivi, un moto pendolare, non di rado connotato da caratterizzazioni ideologiche, in cui la legge recupera corpo o interviene per contenere gli effetti di una contrattazione percepita come eccessivamente espansiva, mentre, a sua volta, la contrattazione cerca ciclicamente di acquisire spazi di agibilità negoziale.

---

<sup>1</sup> Massimo Severo Giannini, *Rapporto sui principali problemi delle pubbliche amministrazioni*, in Foro Italiano, 1979, V, 289 e ss.

<sup>2</sup> V., per esempio, Corte cost., n. 313 del 1996, <https://giurcost.org/decisioni/1996/0313s-96.htm>.

Il sistema delle fonti assume quindi un ruolo centrale. Il lavoro pubblico privatizzato non riesce a trovare un punto di equilibrio definitivo tra le sue componenti e questa instabilità si riflette nella continua ridefinizione dello statuto giuridico.

Un esempio significativo è rappresentato dalla disciplina dei rapporti di lavoro flessibile. Dapprima organizzati nel segno di una marcata specialità pubblicistica, poi ricondotti, per rinvio, alla disciplina civilistica, quindi nuovamente circondati da deroghe ed eccezioni, esplicite o implicite, fino a delineare un regime fortemente differenziato, che finisce per dar vita a un diritto privato “modificato”, non troppo distante dal precedente diritto speciale<sup>3</sup>.

Il volume consente di cogliere con chiarezza questi sviluppi, mostrando come le soluzioni adottate non eliminino le tensioni, ma le ricollochino e le riformulino.

La privatizzazione del lavoro pubblico, quindi, non può configurarsi come un processo concluso o un assetto stabilizzato, ma come un sistema in perenne movimento, nel quale elementi del modello originario continuano a convivere con quelli introdotti successivamente senza mai integrarsi pienamente.

5. Il diritto privato “speciale” del lavoro pubblico è perfettamente rintracciabile nella disciplina della contrattazione collettiva che è permeata da un tasso di istituzionalizzazione sconosciuto al settore privato. Questa configurazione determina una tensione strutturale tra autonomia e vincolo. Da un lato, la contrattazione collettiva è presentata come strumento di flessibilità e di adattamento, dall’altro è inserita in un sistema nel quale le risorse sono determinate a monte e nel quale l’intervento legislativo continua a svolgere una funzione di indirizzo e di contenimento.

Il “convitato di pietra”, che resta costantemente sullo sfondo, è rappresentato dalla sostenibilità del modello, ossia dalla possibilità di mantenere un sistema contrattuale all’interno di un contesto che, a differenza del settore privato, manca di uno dei presupposti fondamentali, in quanto non è governato dal mercato, quale meccanismo di selezione e di regolazione. Le risorse, conseguentemente, non sono generate dall’attività produttiva, non sono il risultato dell’equilibrio tra domanda e offerta, ma sono definite attraverso decisioni politiche condizionate da vincoli di finanza ed influenzate dalla *governance* europea.

La contrattazione tende così a perdere la funzione originaria, trasformandosi progressivamente in un meccanismo di redistribuzione di risorse pubbliche più che di regolazione di interessi contrapposti.

Si tratta di un passaggio che il volume non tematizza in modo esplicito, ma che emerge con chiarezza dalla ricostruzione complessiva del sistema.

Il lavoro pubblico privatizzato si presenta così come un modello che non può essere compreso esclusivamente con le categorie del diritto pubblico tradizionale o con quelle del diritto privato. È proprio questa natura intermedia a costituirne, al tempo stesso, il punto di forza e il limite, perché da un lato, consente flessibilità, permettendo di adattare le regole alle esigenze dell’amministrazione, dall’altro, genera incertezza, rendendo difficile individuare criteri stabili di regolazione.

Nel complesso, il volume curato da Mezzacapo e Preteroti si conferma come un’opera solida e utile, che orienta l’interprete in una materia complessa. Ma proprio questa funzione di orientamento finisce per restituire con chiarezza il dato di fondo: il lavoro pubblico privatizzato

---

<sup>3</sup> Per una ricostruzione si rinvia a Franco Carinci, *Il diritto del lavoro pubblico è speciale?*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1, 2023, 3, ss

*V. Talamo, Il lavoro pubblico privatizzato tra sistematicità espositiva e persistente ambiguità del modello.  
Recensione a: Domenico Mezzacapo e Antonio Preteroti (a cura di), Lavoro pubblico privatizzato, AmbienteDiritto Editore, 2026*

è in un equilibrio sempre provvisorio, in cui le singole componenti continuano a interagire senza mai giungere a una composizione definitiva.