

“L’impiego pubblico in Italia”

Dall’impiego pubblico al lavoro con le pubbliche amministrazioni: la grande illusione? (*)

di Sabino Cassese

Il volume “L’impiego pubblico in Italia” di M. Rusciano contiene uno studio storico, un’analisi istituzionale e proposte di politica legislativa sul tema del lavoro pubblico.

A trentacinque anni dalla pubblicazione del libro si avvia un bilancio del complesso di idee in esso contenute, provando a mettere a raffronto motivazioni culturali, disegni intellettuali, dati normativi e realtà.

“L’impiego pubblico in Italia” di Mario Rusciano

Trentacinque anni fa Rusciano pubblicava il volume “L’impiego pubblico in Italia”. Quindici anni dopo, il suo disegno di politica sindacale e legislativa troverà attuazione. Dall’attuazione - ma nei termini che indicheremo - sono trascorsi altri venti anni. È tempo, dunque, di avviare un bilancio di quel complesso di idee, provando a mettere a raffronto motivazioni culturali, disegni intellettuali, dati normativi e realtà.

Prima di cominciare, è bene ricordare che quel libro rappresentava il primo organico sforzo della cultura lavoristica, dopo i lavori pionieristici di Ghera e Romagnoli. Che Rusciano lavorava su una base di diritto positivo molto esile, costituita dallo statuto dei lavoratori (1970) e dalla legislazione 1970 - 1975, prevalentemente in materia di trattamento economico di alcune categorie di dipendenti pubblici. Che il punto di partenza era per Rusciano la conclusione alla quale era arrivato - ma senza svilupparla - Giannini nel 1970, circa la convergenza dell’impiego pubblico e del lavoro privato. Che Rusciano giungeva al volume del 1978 dopo essersi cimentato da più di un quinquennio su aspetti particolari della materia, mettendo insieme riflessioni vecchie e nuove, e ricostruendo in maniera sistematica elementi sparsi, che costituiranno un potente motore intellettuale.

Il “saggio” - come lo definisce lo stesso autore - si colloca in quel filone di pensiero che va da Tocqueville a Dicey, a Giannini, che critica la specialità

del diritto amministrativo, inteso come diritto privilegiato, dominato dagli strumenti dell’autorità, di cui si è circondata la pubblica amministrazione per un lungo periodo della sua storia, motivandoli con la necessaria superiorità dell’interesse pubblico. L’autore era consapevole di quanto stava facendo, perché osservava, a pagina 33, che “occorre rompere con il passato per non costringere la nuova realtà nelle vecchie categorie giuridiche”. Solo che questa nuova realtà era ancora “in fieri”, era rappresentata da aspirazioni, da mutamenti di fatto, da tendenze. Difficile, quindi, per un giurista, in anni di positivismo normativistico imperante, individuare le linee di tendenza e dare un ordine concettuale.

Ecco il motivo della struttura del libro, che per due terzi contiene uno studio storico, per l’altro terzo un’analisi istituzionale e proposte di politica legislativa. C’era qualche buon motivo perché l’autore venisse cacciato con ignominia dall’accademia, visti i venti che spiravano. Quindi, quello era un libro coraggioso.

La parte più ampia del libro è quella storica. La si può apprezzare a pieno se si considera che all’epoca non erano ancora disponibili gli studi di Melis e che vi erano sintesi, ma di carattere esclusivamente legislativo, mentre Rusciano riuscì a mettere insieme

Nota:

(*) Questo scritto è destinato agli Studi in onore di Mario Rusciano. Ringrazio Stefano Battini, Gaetano D’Auria e Valerio Talamo per i commenti alla prima versione di questo scritto.

me legislazione, giurisprudenza, dottrina, mostrando il dialogo, lo scambio e le opposizioni tra i tre elementi, considerando sempre sullo sfondo la vasta letteratura sugli impiegati e sulla burocrazia (basta che ricordi quante volte vengono citati scritti minori di Jemolo) e tenendo sempre ben presente il costruito di base della scienza lavoristica.

Il motivo dominante dell'analisi del "decrepito edificio vecchio" (pagina 29), che Rusciano sostiene vada demolito, è quello che ruota intorno alla supremazia e alla soggezione speciale alla quale sottostà il dipendente pubblico. Ma, mentre segnala l'esistenza di forme d'impiego pubblico rette da regole separate, l'autore rileva anche, dal punto di vista metodologico, che le diverse discipline si presentano in forma stratificata, e richiedono una conoscenza "geologica" (pagina 28). Insomma, i principi del diritto pubblico comprimono l'essenziale struttura del rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni, che va ricostruita liberandola della sovrastruttura pubblicistica.

L'impiego pubblico si presenta come un sistema fondato su tre poli. Due sono l'organizzazione amministrativa e il rapporto d'impiego, costruito a misura del funzionario statale, che esercita potestà pubbliche. Il rapporto di lavoro è attratto dalla disciplina dell'organizzazione amministrativa. La rigidità dell'organizzazione è trasferita nel rapporto (gerarchia, carriera, promozioni, qualifiche). Nella realtà, invece, v'è la eterogeneità degli impieghi, che nega il monolitismo del pubblico impiego. Gli inutili vincoli sono causa di crisi amministrativa. L'anello più saldo che tiene legato l'impiego pubblico alla tradizione pubblicistica è costituito dal terzo polo, la giurisdizione esclusiva, alla quale Rusciano oppone che la tutela del privato deve essere diretta, non più mediata attraverso l'interesse pubblico.

L'assetto tradizionale produce numerose contraddizioni: l'eterogeneità è costretta in formule unitarie; la qualificazione pubblicistica del rapporto è un orpello, dipendendo soltanto dalla natura pubblica del soggetto datore di lavoro; impermeabilità dei ruoli, verticismo gerarchico, carriera su qualifiche, stabilità dell'impiego sono altrettanti limiti a una gestione efficiente delle pubbliche amministrazioni. Facciamo ora un salto di quindici anni, al 1993, quando viene avviata la contrattualizzazione dell'impiego pubblico. Questa non è andata esattamente nella direzione indicata da Rusciano. Basti osservare che Rusciano - sulla scia di Giannini - escludeva la riferibilità della logica lavoristica anche al rapporto dirigenziale (pagina 327). Né Rusciano poteva immaginare che governi inconsape-

voli dei danni che stavano producendo, avrebbero, dopo circa due decenni, reso precaria la dirigenza, legandola al filo della politica dei partiti e dei governi.

La contrattualizzazione: obiettivi raggiunti e obiettivi falliti

La storia legislativa della contrattualizzazione del pubblico impiego - adopero questa terminologia, pur sapendo che si tratta di qualcosa di più e di qualcosa di meno - è nota. Ha la sua premessa lontana nella legge quadro del 1983, quella vicina nella delega del 1992, la realizzazione nel decreto legislativo del 1993 e nei suoi decreti correttivi, un séguito nelle norme del 1997 e 1998, una "codificazione" nella norma del 2001, modificata nel 2002, una revisione nel 2009. Molti studiosi hanno scritto sulla vicenda normativa, pochi sull'effettivo raggiungimento degli obiettivi, al quale sono dedicate le pagine che seguono.

Due obiettivi sono stati raggiunti a pieno: il trasferimento della giurisdizione sul rapporto di lavoro pubblico dal giudice amministrativo a quello ordinario e il passaggio dell'intera tematica dall'ambito di studio dei cultori di diritto amministrativo a quello proprio dei lavoristi. Si tratta di due modificazioni importanti, essenziali essendo - come osservava Rusciano nel 1978 - il modo stesso di regolare i conflitti e la maniera di studiare la materia.

Mentre avveniva il passaggio di mano del pubblico impiego, si verificavano, però, tre ulteriori cambiamenti, estranei come tali al processo che si sta esaminando, ma che su di esso stanno lasciando un segno importante: la precarizzazione della dirigenza (cosiddetto sistema delle spoglie), l'aumento dei precari ai livelli inferiori e la creazione di una vasta area di lavoro "parapubblico".

Il primo cambiamento - favorito anche dall'estensione della logica privatistica alla dirigenza, che Rusciano ha prima sconsigliato e poi criticato - ha aumentato la dipendenza dalla politica dei livelli superiori dell'impiego, con effetti visibili anche ai livelli inferiori.

Il secondo cambiamento ha prodotto un aggiramento della Costituzione, mediante reclutamento discrezionale e successive titularizzazioni (o stabilizzazioni), ed un uso disinvolto della disciplina del codice civile in materia di rapporti di lavoro, con il ricorso alle regole del diritto privato che consentivano ai datori di lavoro (fino alla riforma recente) di utilizzare una ampia tipologia di contratti di lavoro.

Il terzo cambiamento è il seguente. Le amministrazioni, messe nell'impossibilità di assumere per ragioni di spesa pubblica, hanno costruito un vasto apparato di società definite pubbliche (perché non stanno sul mercato) e che occupano - secondo varie stime - dalle 300 alle 500 mila persone (dipendenti, dirigenti, consiglieri d'amministrazione, ecc.): quasi il doppio, cioè, dei dipendenti dei ministeri. Naturalmente, tutti i lavoratori di queste società sono stati assunti senza concorso e stanno fuori dei rigori della spesa coi quali combattono quotidianamente i ministeri e le altre amministrazioni "tradizionali".

I primi due cambiamenti hanno un effetto implicito di ripubblicizzazione, attraendo nell'area della decisione politico - discrezionale, dominata da atti parlamentari e da decisioni dei vertici politici, una quota consistente delle questioni attinenti al lavoro con le pubbliche amministrazioni. Il terzo cambiamento riporta in vita le esperienze negative compiute in passato con il parastato e con gli enti pubblici economici.

Il quadro peggiora se ci si volge a considerare i quattro aspetti principali della questione del lavoro pubblico, gestione del personale, relazioni sindacali, disciplina del rapporto, retribuzioni. Vediamone luci ed ombre.

La gestione del personale ha registrato l'uscita di scena di quelle figure anfibe che erano i consigli di amministrazione dei ministeri e il consiglio superiore della pubblica amministrazione. Ma la separazione tra lavoro pubblico e lavoro privato, che si voleva eliminare uniformando i regimi, è rimasta intatta. Con l'assenza di osmosi sono rimasti, nell'impiego pubblico, bassa mobilità e carriere, in sostanza, governate dall'anzianità e da automatismi (formalmente, il sistema di riqualificazioni professionali, introdotto con il d.lgs. n. 80 del 1998 e gestito tramite contratti collettivi, dovrebbe essere selettivo e meritocratico, ma così non è, a causa del fallimento della contrattazione collettiva, strumento inadatto a gestire un processo di questo tipo). Non era questo l'obiettivo al quale pensavano i sostenitori del passaggio dall'impiego pubblico al rapporto di lavoro di diritto comune con le pubbliche amministrazioni. Essi, al contrario, ritenevano che il livellamento tra i due tipi potesse contribuire a svecchiare gli arcaici modi di funzionamento dello Stato.

Le relazioni sindacali hanno registrato, in termini positivi, minore conflittualità, definizione delle regole relative alla rappresentatività, una diminuzione del peso del sindacalismo autonomo. Ma sul lato del passivo vanno segnalati: manipolazione opportunistica dei comparti (passati da 8 a 11, poi a 10,

oltre alle aree dirigenziali, passate da 8 a 4, poi a 5 e, infine, ritornate a 8), aumento delle sedi contrattuali integrative, conseguente proliferazione di sedi negoziali e di contratti; rinascita di tratti del sindacalismo autonomo all'interno dei sindacati confederali, per la parte dei lavoratori, e strutturale debolezza e "captività" della parte pubblica; utilizzazione strumentale delle amministrazioni pubbliche da parte sindacale, come mezzo di finanziamento (circa 5 mila dipendenti in permesso o aspettativa sindacale retribuita, invece che gratuita, come nel lavoro privato); frequente aggiramento della contrattazione formale attraverso negoziazioni informali condotte dai vertici sindacali a livello governativo; estensione della contrattazione anche a materie per le quali essa è esclusa, con conseguente sviluppo della cogestione; inefficacia dei controlli sulla contrattazione.

Le trasformazioni sono state compiute perché nulla cambiasse?

Su tutto domina la difficoltà dell'amministrazione pubblica di assumere il ruolo del datore di lavoro. La sudditanza alla politica, dovuta alla precarizzazione, la rende poco idonea a gestire un conflitto con una controparte sindacale con cui i vertici politici hanno interesse ad accordarsi. È più semplice adottare comportamenti opportunistici, piuttosto che gestire un conflitto di lavoro, con costi personali e di carriera (anche per le lusinghe che provengono dai sindacati). Il fenomeno si accentua in periferia, nella contrattazione collettiva, dove l'amministrazione ha lo stesso interesse del dipendente. Donde l'esplosione del salario accessorio. Viene così a smarrirsi il conflitto di interesse. Infine, i sindacati sono uniti, le amministrazioni divise, salvo quella finanziaria, che ha il "potere della borsa". Per quanto riguarda la disciplina del rapporto, all'attivo va segnato lo sviluppo della contrattazione. Al passivo, invece, la continua interferenza legislativa, che porta il lavoro pubblico sotto la doccia scozzese contratto - legge; la fuga della contrattazione integrativa, che si svincola da quella nazionale; la riproduzione nei contratti della vecchia disciplina del pubblico impiego, con tutta la sua impostazione pubblicistica e ipergarantistica; la proliferazione incontrollata delle progressioni professionali, che hanno avvantaggiato il personale "interno", ma fortemente limitato gli ingressi dall'esterno mediante concorso.

Il quadro diventa ancora più nero quando si passa al tema della retribuzione. Qui si registrano un fatto

interno e uno esterno. Il primo consiste nelle fughe in avanti della contrattazione integrativa che, almeno fino al 2006, si è svincolata da quella nazionale, mettendo in dubbio la coerenza di quest'ultima. Il secondo sta nello sviluppo di dinamiche retributive svincolate dagli obiettivi funzionali (produttività, efficienza, risultati conseguiti), ma collegate o a impostazioni di tipo distributivo a pioggia o a esigenze di gestione della finanza pubblica. Ne sono derivati andamenti che non trovano alcuna spiegazione razionale, come la crescita dei salari pubblici, nel 2000 - 2006, superiore a quella delle retribuzioni private, dopo il contenimento del periodo 1993 - 1999, seguito, dal 2007, da un ulteriore contenimento. L'andamento sembra più ispirato a orientamenti generali di favore verso la massa impiegatizia e i sindacati che la rappresentano, che dettato da esigenze funzionali della "produzione amministrativa".

Da ultimo, rimangono stabili, a venti anni dal gran-

de mutamento, l'"ethos" del lavoro pubblico, la sua struttura antropologica, i suoi valori di fondo. I dipendenti pubblici rimangono ancora in larga misura meridionali. Per essi il lavoro per lo Stato è rimedio alla disoccupazione, garanzia di stabilità, tranquilla "routine".

In conclusione, il lavoro pubblico rimane unitario, mentre è plurale: il legislatore lo continua a disciplinare unitariamente, gli studiosi - con qualche eccezione - continuano a trattarlo come un corpo unitario. Rimane separato, mentre una larga parte di esso (si pensi solo al personale della sanità) presenta caratteri omogenei al lavoro privato.

Non era questo che Rusciano e chi ne ha seguito l'impostazione si proponevano, specialmente il primo, che ha poi più volte auspicato una "contrattualizzazione compatibile", per la presenza di un interesse generale da salvaguardare. La tradizione è stata più forte delle loro idee o le trasformazioni sono state compiute perché nulla cambiasse davvero?

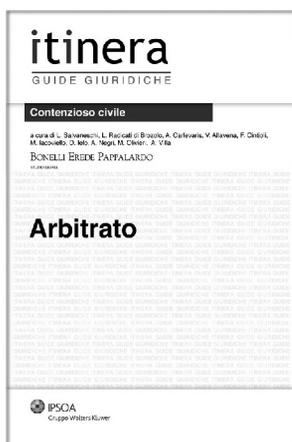
LIBRI

COLLANA: ITINERA – Guide giuridiche

Arbitrato

Bonelli Erede Pappalardo

a cura di L. Salvaneschi, L. Radicati di Brozolo, A. Carlevaris, V. Allavena, F. Cintiola, M. Iacoviello, D. Ielo, A. Negri, M. Olivieri, A. Villa



Il volume, curato dallo **Studio Bonelli Erede Pappalardo**, leader assoluto nell'ambito del contenzioso civile, affronta con un **approccio sistematico** e un **taglio assertivo** tutti gli aspetti relativi all'arbitrato.

In particolare vengono analizzati:

- l'**arbitrato generale** (arbitrato rituale e irrituale, procedimento, istruzione probatoria e lodo)
- l'**arbitrato internazionale ed estero**;
- l'**arbitrato societario** (esteso anche all'arbitrato amministrato dalla Camera di Conciliazione e arbitrato presso la Consob e all'arbitrato bancario e finanziario);
- gli **arbitrati speciali** (nel diritto del lavoro e nelle materie di giurisdizione amministrativa).

Nella trattazione dei singoli istituti sono

contemplati tutti i profili attinenti al tema trattato: sostanziali, processuali e fiscali (laddove presenti).

Arricchiscono e completano l'opera **case history, esempi, schemi riepilogativi, approfondimenti** ed un dettagliato **indice analitico**.

Il volume è disponibile anche in **formato ebook**.

Ipsoa 2011, Euro 57,00

Per informazioni e acquisti

- **Servizio Informazioni Commerciali**
(tel. 02.82476794 – fax 02.82476403)
- **Agente Ipsoa di zona** (www.ipsoa.it/agenzie)
- **<http://ipshop.ipsoa.it>**