

più altri Stati possibili. Però, nel contempo, oramai da qualche decennio, si è aperto un altro problema di prospettiva; ed è la prospettiva della Repubblica universale » (69).

Oggi, anche a pensare soltanto alla disciplina dell'economia, una « Repubblica universale » non esiste. Per noi che abitiamo certi territori d'Europa c'è la Comunità europea; per tutti va ampliando il suo ambito, molto gradualmente, un diritto planetario degli affari che include in sé, almeno, gli statuti di autoregolazione della *lex mercatoria* e le misure eteroposte in sede di Organizzazione mondiale del commercio, che prima disciplinavano i soli scambi di beni, ora regolano anche i servizi e domani si estenderanno, probabilmente, alla concorrenza. Questi ordinamenti maggiori rispetto agli Stati nazionali hanno all'inizio ruotato attorno all'esclusivo perno della libertà d'impresa: successivamente hanno cominciato ad aprirsi, tra difficoltà enormi, agli interessi dei titolari di altri diritti economici e sociali, dai lavoratori ai consumatori. È così per il Trattato di Amsterdam del 1997, che ha riveduto in molti punti essenziali il Trattato di Roma di quarant'anni prima; così è anche per l'Organizzazione mondiale del commercio, che non è più la stessa dopo la Conferenza di Seattle del 1999. È come se le istanze del modello pluriclasse stessero ascendendo a fatica dagli Stati alle organizzazioni superiori.

Cosa avverrà nella « Repubblica universale », per la disciplina dell'economia e per tutto il resto, non ci è dato di prevedere: i nuovi equilibri verranno « da altre scaturigini, da altre ragioni, in modi diversi da quelli che oggi stanno negli orizzonti delle nostre immagini » (70).

(69) *Esperienza scientifica. Diritto amministrativo*, cit., 378 s.

(70) *Op. ult. cit.*, 379.

GIANNINI E IL PUBBLICO IMPIEGO (*)

MARIO RUSCIANO

SOMMARIO: 1. Giannini e l'impiego pubblico: 'pensiero' e 'azione'. - 2. Il «diritto dell'impiego pubblico»: legge, giurisprudenza, contrattazione. - 3. L'organizzazione amministrativa: a) efficienza; b) controlli; c) formazione. - 4. Il rapporto di lavoro e la giurisdizione. - 5. La dirigenza. - 6. Il pensiero di Giannini a confronto con la riforma di fine secolo.

1. Non so quanti, anche tra gli 'specialisti' dell'impiego pubblico (che negli ultimi tempi vanno moltiplicandosi, grazie alle riforme degli anni '90, comunemente conosciute come di 'privatizzazione' dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni), sanno che la recente « rivoluzione copernicana » della legislazione, in materia, ha origini lontane e costituisce per molti aspetti lo sviluppo — seppure non privo di distorsioni — del pensiero e dell'azione di Massimo Severo Giannini.

Del 'pensiero' e della 'azione': perché Giannini non è soltanto uno dei più grandi giuristi del Novecento, che ha scritto (anche) sull'impiego pubblico pagine importanti della sua vasta elaborazione teorica intorno allo Stato e ai poteri pubblici, ma è stato pure alto consulente del parlamento e del governo, di ministri e di amministratori pubblici; ha esercitato la professione di avvocato ed ha inoltre ricoperto importanti incarichi istituzionali. Insomma, ha avuto moltissime occasioni di sottoporre alla prova dei fatti le sue idee e di arricchirle continuamente, coniugando studio ed esperienza, sotto l'impulso di una straordinaria curiosità intellettuale.

Uno di questi incarichi (forse l'ultimo importante per le nostre riflessioni) è quello di Ministro della funzione pubblica: che, sul finire degli anni '70, lo vede impegnato nell'allestimento di un progetto di

(*) Ove, nelle note, le citazioni non siano precedute dal nome dell'autore, queste si intendono riferite a M.S. Giannini.

Riv. Trim. Diritto Pubblico
n. 4 del 2000

riforma amministrativa di ampio respiro (non limitato, cioè, all'impiego pubblico), contenuto nel celebre *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato* (1).

Circa dieci anni prima, Giannini scrive, per la *Enciclopedia del diritto*, la memorabile voce *Impiego pubblico (teoria e storia)* (2), che va considerata, in assoluto, una delle pietre angolari della conoscenza della materia e si pone quasi come premessa teorica rispetto alle parti del citato *Rapporto* dedicate al 'personale': le quali, di quella voce, paiono costituire, *mutatis mutandis*, la naturale evoluzione sul terreno delle proposte concrete.

Nel *Rapporto*, infatti, si ritrova una delle analisi, per quel periodo, più organiche e complete — in quanto molto articolata e ricca di riferimenti sia storiografici, sia di comparazione con taluni ordinamenti stranieri — dell'amministrazione italiana: della sua fisiologia e delle sue patologie. E, con l'analisi, si ritrovano la messa a fuoco dei problemi e l'indicazione delle possibili soluzioni.

Sono dunque più che fondate le opinioni, secondo cui il *Rapporto* « contiene un programma, analitico e puntuale, per la modernizzazione organizzativa dello Stato, alla base di tutte le successive iniziative di riforma » (3), si da costituire « il punto di svolta nella lunga serie di tentativi di riforma che si sono susseguiti dalla prima guerra mondiale in poi » (4).

Secondo l'esplicita intenzione dell'autore, lo scopo del *Rapporto* è quello « ... di rappresentare al Parlamento i principali problemi relativi alle amministrazioni dello Stato e, indirettamente, anche alle altre amministrazioni pubbliche, e di chiedere al Parlamento le determinazioni di indirizzo che gli competono » (5).

Sarebbe ora che il Parlamento si pronunciasse secondo un disegno compatto — sembra voler dire Giannini in via preliminare — perché, in precedenza, esso « si è trovato a dover adottare decisioni di indirizzo occasionate dai progetti di legge che via via gli erano presentati, con esiti finali che non potevano essere se non disaggreganti ». Sicché « vi

sono zone in cui si registrano indirizzi politici contrastanti, altre di indirizzo politico perplesso, altre di carenza di indirizzo » (6).

Ciò, insieme ad altre cause, « talune anche assai lontane », produce « l'attuale situazione di grave disfunzionamento delle amministrazioni pubbliche, globalmente prese » e suscita « per più parti di esse angoscianti preoccupazioni di ingovernabilità » (7).

Egli certo non si nasconde quanto sia difficile, così dal punto di vista istituzionale (a cominciare dal riordinamento di quelli che chiama « enti infraregionali », specie i comuni), come dal punto di vista economico e finanziario (« preoccupazione montante per la spesa pubblica »), riformare le amministrazioni — delle quali il 'personale' costituisce un elemento essenziale — ma esprime a modo suo, con una formula stringata, quasi un aforisma, la necessità e l'urgenza di intervenire: « la difficoltà del provvedere non è giustificazione del ritardare » (8).

La verità è che il *Rapporto* racchiude non soltanto una sorta di vera e propria *summa* delle idee di Giannini sull'amministrazione e sull'impiego pubblico, ma anche una filosofia dell'agire (amministrativo, politico e sociale), suggerita a burocrati, governanti e sindacalisti.

Qui, infatti, egli offre, con le sue tipiche caratteristiche di agilità mentale e di incisiva semplicità espressiva, una visione d'insieme dei problemi amministrativi. Una visione consentita soltanto a chi si sente anzitutto semplice cittadino, pur se colto e pensoso; e poi, oltre ad essere giurista di razza, allo stesso tempo ha grande dimestichezza con la storia delle istituzioni, con la scienza della politica e con la scienza dell'organizzazione (9).

« La prospettiva — egli avverte — è quella di un ripensamento generale della posizione che queste amministrazioni hanno in uno Stato industriale avanzato » (10). Anche perché, a suo parere, la trasformazione dello Stato si esprime appunto nel cambiamento delle sue amministrazioni: « lo Stato ha accentuato il carattere, che prima aveva solo in parte, di azienda di attività terziaria, sia pure in alcuni

(1) *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*, in *Foro it.*, 1979, V, 289 ss.

(2) *Impiego pubblico (teoria e storia)*, in *Enc. dir.*, XX, Milano, 1970, 293 ss.

(3) V. CERULLI IRELLI, *Corso di diritto amministrativo*, Torino, 1999, XII.

(4) S. CASSESE, *Lo stato dell'amministrazione pubblica a vent'anni dal Rapporto Giannini*, in *G.d.A.*, 2000, 99.

(5) *Rapporto cit.*, 289.

(6) *Op. ult. cit.*, 289.

(7) *Op. lc. ult. cit.*

(8) *Op. ult. cit.*, 290.

(9) Sottolinea questa interdisciplinarietà del suo pensiero anche M. D'ALBERTI, *Per Massimo Severo Giannini*, in *G.d.A.*, 2000, 222.

(10) *Rapporto cit.*, 290.

casi anche munita dalle leggi di potestà autoritativa per poter imporre le proprie decisioni mediante comandi unilaterali » (11).

2. Quest'ultima notazione, di grande rilievo, offre lo spunto per iniziare proprio dalle 'fonti' il viaggio attraverso i contributi di Giannini all'analisi ricostruttiva dell'impiego pubblico, non senza una opzione metodologica di partenza, che beninteso si ricava pur sempre dal suo insegnamento circa il modo di impostare analisi del genere: se non altro perché l'evoluzione dell'impiego pubblico, checché ne dicano gli storici e gli scienziati dell'organizzazione, coincide in larga misura con la storia delle sue fonti giuridiche.

E così, oggi più che mai, anche rischiando lo strabismo, per capire il pubblico impiego bisogna avere un occhio al passato ed un occhio al presente ed al futuro: il cambiamento della materia, infatti — si è già detto — è legato a grandi trasformazioni istituzionali (« ... ristrutturazione dello Stato, da un lato (12), ... riforma degli ordinamenti territoriali infraregionali, dall'altro » (13)), che richiedono sempre tempi lunghi.

È vero: secondo il Giannini operatore, « saggezza imporrebbe che si considerasse chiuso il passato e aperto il solo provvedere al futuro », ma è altrettanto vero che il Giannini studioso ha sempre testimoniato, con i suoi scritti, con il magistero della cattedra e con i suoi interventi ai mille convegni e seminari, che il giurista dev'essere anzitutto uno storico che interroga il suo tempo, scrutandone l'organizzazione sociale nelle forme giuridiche, ma anche al di là di queste.

Per un verso, allora, è necessario guardare al passato, alla storia delle istituzioni e delle fonti che ne hanno man mano disciplinato l'attività, dando luogo al continuo stratificarsi, tra l'altro, delle regole sull'impiego pubblico. Qui Giannini aiuta molto, con la sapienza del giurista che, appunto, sa essere anche storico, a ricostruire un quadro completo, che ha tratti antichi e tuttavia destinati a rimanere a lungo quasi immutati: proprio perché la trasformazione dello Stato in « azienda di attività terziaria » è lenta, graduale e non lineare.

Per un altro verso, è naturale guardare al presente ed al futuro: perché, come ricordato, molti dei cambiamenti del 2000 — invero, a tutt'oggi, più virtuali che reali — sono il portato, pur se talora distorto,

(11) *Op. ult. cit.*, 291.

(12) *Op. ult. cit.*, 290.

(13) *Op. ult. cit.*, 289.

della visione moderna che Giannini ha degli assetti amministrativi in rapporto all'articolarsi, sempre più complesso, degli interessi della collettività.

Nel pubblico impiego, peraltro, se si osserva l'attuale *trasformazione delle fonti* tradizionali (leggi e regolamenti), ci si accorge — come si è avuto modo di dire qualche anno addietro (14), con un utile gioco di parole — che i nuovi strumenti di regolazione consensuale (definiti dalla legge, senza mezzi termini e senza troppo rigore tecnico-giuridico, « contratti collettivi ») finiscono con l'essere, almeno nelle intenzioni del legislatore, le principali *fonti della trasformazione* (15): devono cioè fare da 'grimaldelli' per penetrare nella cittadella fortificata del pubblico impiego, cambiandone al fondo la logica giuridica, e per innescare così — quasi magicamente, direi — circoli virtuosi di innovazione, efficienza ed economicità (16).

Esaminare il contributo di Giannini alla lettura del sistema delle fonti che regolano i rapporti di pubblico impiego, significa allora, si diceva, anzitutto porsi nella prospettiva storica attraverso la quale egli osserva l'insieme, non sempre chiaro, delle discipline di settore: una lettura complessiva che non trascura mai di guardare attentamente alla giurisprudenza (soprattutto, ma non solo) amministrativa (17). Quella giurisprudenza che, in oltre un secolo di storia unitaria, si è confrontata con le norme legislative e regolamentari, determinandone non di rado la modificazione: ora sostanziale (cioè nella concreta applicazione), ora addirittura formale, quando arriva a condizionare le scelte dello stesso legislatore.

Giannini sottolinea, fin dalla sua prima riflessione teorica, che la legislazione sull'impiego civile dello Stato, grazie anche all'apporto massiccio della stessa burocrazia ministeriale, ben presto finisce col diventare « la legislazione pilota relativa all'impiego pubblico ». A dispetto della posizione del Consiglio di Stato, che invece aveva sempre ribadito l'inapplicabilità ai rapporti di impiego pubblico con

(14) M. RUSCIANO, *La riforma del lavoro pubblico: fonti della trasformazione e trasformazione delle fonti*, in *Gior. dir. lav. rel. ind.*, 1996, 245 ss.

(15) T. TREU, *La contrattazione collettiva nel pubblico impiego: ambiti e struttura*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 1994, 1 ss.

(16) A. MARESCA, *Le trasformazioni dei rapporti di lavoro pubblico e il sistema delle fonti*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 1996, 183 ss. Si veda anche Corte cost., 16 ottobre 1997, n. 309, in *Arg. dir. lav.*, 1998, II, 289 ss.

(17) Trascorrendo « tante ore solo a leggere sentenze »: così *Discrezionalità amministrativa e pluralismo*, in *Quaderni del pluralismo*, 1984, 106.

enti diversi dallo Stato della normativa concernente gli impiegati civili dello Stato, « in fatto la legislazione statale è stata sempre la legislazione pilota, tanto che il Consiglio di Stato ha dovuto, alla fine, dire che in essa quanto meno si contengono i principi generali della materia: quindi non applicabile per analogia se non nei limiti ristretti or detti, ma fonte di integrazione in quanto contenente i principi della materia » (18). Da qui la granitica unitarietà giuridica che l'impiego pubblico assume e in maniera tralascia conserva.

Giannini è un attento analista dell'evolversi di questa legislazione, la cui vicenda così « finisce col coincidere con quella dell'istituto nel suo complesso » (19). Di tale vicenda egli individua diverse fasi, che si possono utilmente richiamare in via di grande sintesi.

La prima fase, che comincia negli anni immediatamente successivi all'unità d'Italia, in cui la legislazione statale si caratterizza per piccoli e limitati interventi, ispirati al modello al quale era improntato il complesso normativo che regolava il fisco: quello del « diritto privato speciale », « ... sicché il rapporto d'impiego pubblico era concepito come un rapporto, secondo l'ordine concettuale dell'epoca, di *locatio operarum*, ma corredato di un insieme di tratti particolari » (20).

Inizialmente, questi interventi legislativi di disciplina del rapporto riguardano solo quella parte di dipendenti pubblici che, per le mansioni cui è adibita, viene ad essere titolare di organi o, quanto meno, addetta ad uffici di organi che svolgono attività considerata esercizio di funzioni pubbliche. Tutti gli altri dipendenti sono ancora legati all'amministrazione da un rapporto di tipo privatistico di diritto speciale.

Una differenza, quest'ultima, tra 'livelli' di personale, che viene man mano superata fino a scomparire, anche sotto la pressione sindacale dei dipendenti collocati ai livelli più bassi. Alla fine, facendo leva sul principio di legalità, è la giurisprudenza amministrativa ad operare « una ricucitura, che viene a dare al rapporto d'impiego pubblico... una fisionomia abbastanza precisa » (21): riconducibile, a questo punto, ad una vera e propria « fattispecie tipica » ed unitaria.

La commissione Ranalletti allora — siamo nel 1918 — incaricata di elaborare dei testi normativi per mettere ordine nella materia, si trova a svolgere un compito relativamente facile: codificare e stabiliz-

(18) *Impiego pubblico*, cit., 296.

(19) *Op. ult. cit.*, 297.

(20) *Op. lc. ult. cit.*

(21) *Op. ult. cit.*, 298.

zare il dato giurisprudenziale e, per questa via, formulare due progetti, i quali — andato nel frattempo al potere il fascismo — diventano i d.lg. 11 novembre 1923, n. 2395 e 30 dicembre 1923, n. 2960: il primo sull'*ordinamento gerarchico* nelle amministrazioni statali; il secondo sullo *stato giuridico* degli impiegati civili dello Stato.

Alla stregua di questa legislazione, è possibile teorizzare il rapporto di pubblico impiego facendo perno sui concetti classici, di matrice tedesca, di « supremazia speciale » dell'amministrazione, da un lato, e di « soggezione speciale » del dipendente, dall'altro: esso è regolato dalla legge, che ne costituisce l'unica fonte di disciplina, a garanzia della « impermeabilità burocratica » alle invadenze della politica.

La giurisprudenza amministrativa possiede, a questo punto, tutti gli elementi, normativi e dogmatici, per enucleare il complesso dei tratti tipici della relativa fattispecie e di quanto ad essa fa da contorno: a) il concorso, quale mezzo di selezione dei soggetti da assumere nelle amministrazioni pubbliche; b) l'atto di nomina, quale titolo giuridico da cui il rapporto trae origine; c) il rigido sistema degli avanzamenti in carriera; d) la minuziosa regolazione dei 'fatti' modificativi del rapporto; e) la diversa rilevanza formale delle attività impiegate 'di fatto'; f) la centralità dell'esercizio autoritario del potere disciplinare; g) l'estinzione del rapporto d'impiego solo per l'avverarsi di eventi formalmente previsti, circostanziati e motivati; h) la fissazione normativa delle retribuzioni e dei relativi criteri di misura; i) l'ampia discrezionalità dell'amministrazione nel conferimento della titolarità dell'ufficio (o nell'applicazione all'ufficio come addetto); l) infine: la gestione unilaterale, da parte dell'amministrazione, mediante *provvedimenti*, di ogni vicenda del rapporto stesso. Il quale, sul piano teorico, va ricostruendosi come « rapporto di servizio », per distinguerlo dal « rapporto d'ufficio » (o 'organico'), che comunque prevale perché esprime, nell'ordinamento generale, l'identificazione (interna all'ordinamento amministrativo) del funzionario con l'organo di cui è titolare.

Si tratta di un « sistema tendenzialmente universale », osserva Giannini, fondato « su un'interpretazione rigoristica del principio di legalità, che lega fortemente l'amministrazione ma anche il dipendente, non consentendo di eliminare l'inefficiente, ma neppure permettendo di valorizzare chi è particolarmente capace » (22).

La rigidità del sistema porta, infatti, il legislatore ad adottare

(22) *Op. ult. cit.*, 299.

formule anomale e l'amministrazione a non farsi tanti scrupoli sulla 'necessità' di creare prassi applicative sostanzialmente non proprio ortodosse, ma indispensabili alla gestione pratica dei problemi quotidiani del personale, e in ogni caso coperte dal rispetto ineccepibile delle forme giuridiche.

La giurisprudenza reagisce con fermezza, sostenendo il principio secondo cui il rapporto di impiego e di lavoro con un ente pubblico è da qualificare sempre pubblico. Indirizzo, quest'ultimo, che viene a colpire, in particolare, gli enti pubblici imprenditoriali, i quali considerano assolutamente inadatto al loro operare quello che ormai si può definire il *diritto dell'impiego pubblico* via via formatosi: tanto che quando, nel 1926, viene introdotto il sistema sindacale corporativo, chiedono (ed ottengono) di essere assimilati agli imprenditori privati, in modo che « essi e i loro dipendenti potessero essere inquadrati in associazioni sindacali riconosciute, essendo così legittimati a regolare con contratti collettivi i propri rapporti d'impiego e di lavoro » (23).

La terza fase dell'evoluzione storica si caratterizza dunque per la divisione in due settori dell'impiego con gli enti pubblici: quello con gli enti imprenditoriali, da un lato, dove i rapporti di lavoro sono di diritto privato e si possono quindi stipulare contratti collettivi con i dipendenti, sindacalmente rappresentati per legge, secondo le regole del diritto corporativo; quello con gli enti pubblici non imprenditoriali, dall'altro, che mantiene i tratti tipici prima sintetizzati ed è disciplinato in tutto e per tutto da atti normativi.

Questa è ancora la situazione alla metà degli anni '50 e non viene nella sostanza modificata, giuridicamente, neppure dalla c.d. riforma del 1955-1957, le cui norme confluiscono nel testo unico sull'impiego civile dello Stato, emanato con d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3.

Tuttavia Giannini non manca di mettere in rilievo che, nel mutato quadro politico e istituzionale (dopo l'abrogazione dell'ordinamento corporativo nel 1943 e l'avvento della Costituzione repubblicana nel 1948), proprio da questa data ha inizio « la convergenza... tra rapporto d'impiego e di lavoro pubblico e rapporto d'impiego e di lavoro privato » (24). Convergenza — si può oggi aggiungere — destinata a realizzarsi compiutamente, a distanza di una quarantina d'anni, con il

(23) *Op. lc. ult. cit.*

(24) *Op. ult. cit.*, 300.

d.lg. 3 febbraio 1993, n. 29 (25), più volte modificato a tappe successive fino ai giorni nostri.

Con il termine convergenza, da lui spesso utilizzato, Giannini descrive, con efficace sintesi terminologica, il « processo di avvicinamento » tra rapporto di pubblico impiego e rapporto di lavoro privato, che può di certo essere portato fino ad un punto di notevole intensità, ma che non può mai tradursi in una totale coincidenza o addirittura, alla fine, in una assoluta identità tra i due tipi di rapporto. I quali, anche dal punto di vista fenomenologico, si muovono in ogni caso su piani diversi e ad interessi diversi sono funzionali (26).

Sta di fatto che, a partire dalla seconda metà degli anni '70, sebbene attraverso leggi parziali o settoriali, il processo di avvicinamento subisce una notevole accelerazione, anche per la forte pressione delle più importanti confederazioni sindacali: le quali, forti del sostegno ottenuto dal legislatore nel settore privato (in particolare con lo statuto dei lavoratori e con lo sviluppo di un moderno sistema di relazioni industriali, del quale sono protagoniste) pongono con decisione il problema della riforma strutturale delle amministrazioni pubbliche per la modernizzazione del paese e chiedono di concertarne, e persino di negoziarne, i contenuti essenziali con il governo.

Va pertanto collocato proprio intorno alla metà degli anni '70 l'inizio di una quarta fase evolutiva dell'impiego pubblico, caratterizzata dalla centralità di quella che — forse in modo un po' sbrigativo, ma parecchio allusivo — viene chiamata « la contrattazione collettiva del pubblico impiego » (27).

Giannini, nel suo *Rapporto*, parlando del 'personale' pubblico, dedica un certo spazio (non ampio, per la verità) alla contrattazione, ma non è facile decifrare il suo pensiero sulla coerenza logico-giuridica

(25) Una lettura critica del percorso riformatore è espressa da S. CASSESE, *Il sofisma della privatizzazione del pubblico impiego*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1993, I, 287 ss.

(26) Per una ricognizione dei principali problemi derivanti dall'unificazione normativa tra impiego pubblico e lavoro privato cfr. gli atti della Commissione nominata dal Ministro della funzione pubblica Sabino Casese e composta da Mario Rusciano (presidente), Matteo Dell'Olio, Raffaele Foglia, Edoardo Ghera, Umberto Romagnoli, Tiziano Treu, Lorenzo Zoppoli, in Presidenza del Consiglio, Dip. Funzione Pubblica, *La riforma della pubblica amministrazione* (atti delle Commissioni e dei Comitati di studio), II, *Il nuovo rapporto di lavoro del personale delle amministrazioni pubbliche*, 1994, 251 ss.

(27) Comincia così la fase da « separati in casa » di lavoro privato e pubblico impiego, secondo la posizione disincantata di U. ROMAGNOLI, *Il lavoro in Italia (un giurista racconta)*, Bologna, 1995, 214 ss.

di annoverare l'« accordo sindacale » o, se si vuole, il « contratto collettivo » tra le fonti giuridiche dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni. Più chiaro è il suo pensiero sull'utilità — come dire: sull'opportunità politica — di 'sostenere' comunque il ruolo partecipativo del sindacato nel pubblico impiego.

In altre parole, certamente egli avverte che « la materia afferente al personale statale è entrata in una nuova fase con l'introduzione della contrattazione collettiva »⁽²⁸⁾, ma non affronta lo spinoso (e ancora oggi tutt'altro che risolto) problema teorico dell'ambigua 'natura' e della molteplice 'funzione' del contratto collettivo nel pubblico impiego.

Da Ministro della funzione pubblica, quasi a volersi deliberatamente limitare ad accettare — si potrebbe dire: con il realismo del politico, più che con il rigore del giurista — l'avvento della contrattazione come dato empirico ormai acquisito, Giannini, nel *Rapporto*, preferisce porre in rilievo il cattivo uso che viene fatto dei contenuti contrattuali: sia quando questi dagli accordi vengono trasferiti in atti legislativi, sia quando invece sono gli accordi a non tenere nel debito conto principi e direttive che evidentemente egli ritiene degne di maggiore attenzione e rispetto.

Così, ad esempio, citando il parere del CNEL 21 gennaio 1978, n. 163/112 — che « raccomandava una graduale armonizzazione legislativa tra settore pubblico e settore privato », come pure « soluzioni ordinate all'efficienza dell'amministrazione, adozione di una omogenea sede di negoziazione (ossia i comparti), qualifica funzionale, una legge quadro per l'impiego pubblico » — egli rileva che « con le leggi 1979, n. 42, 1979, n. 49 e n. 101 si è provveduto, *in cattiva attuazione di queste idee direttive*, per le amministrazioni autonome delle ferrovie, delle poste e dei telefoni di Stato »⁽²⁹⁾. E, più avanti, ricordando taluni disegni di legge « in materia di 'delegificazione' (*alias*, attribuzione alla sfera della contrattazione) », egli rileva che essi « sono andati oltre i principi dell'art. 9 della legge del 1975, n. 382, e che lo stesso nuovo principio della qualifica funzionale, ha ricevuto, nella medesima sede e altrove, applicazione oscura e sovente contraddittoria (... accordi per il personale del parastato e per i dipendenti degli enti locali, nei quali si è fatto *malgoverno* del principio della qualifica funzionale... ». E conclude, sconsigliato: « queste constatazioni spiacevoli mostrano che né

⁽²⁸⁾ *Rapporto cit.*, 298.

⁽²⁹⁾ *Op. ult. cit.*, 299; mio il corsivo.

lo Stato, né i comuni, né le associazioni sindacali dei lavoratori hanno saputo procedere con chiarezza »⁽³⁰⁾.

Giannini non appare dunque ottimista sulle effettive potenzialità positive della contrattazione collettiva a riformare l'impiego pubblico (o addirittura l'amministrazione), perché è consapevole che essa è uno strumento non appropriato rispetto all'obiettivo; coerentemente, però, neppure si esprime in negativo circa l'utilità di una « legge quadro sull'impiego pubblico » (se non altro perché destinata proprio a chiarire con precisione limiti e procedure della contrattazione), della quale all'epoca molto si parla, specie nell'ambito delle confederazioni sindacali, e della quale anzi comincia già a circolare qualche progetto.

Dei tre gruppi di norme che dovrebbero comporre la legge quadro — sempre ancora in forma di progetto — sono appunto quelle sui procedimenti di contrattazione che per Giannini risultano determinanti: attraverso le modalità di composizione della delegazione pubblica, a cui è affidata l'indicazione delle compatibilità finanziarie, può imprimersi una direzione unitaria della finanza pubblica. « Questa parte, quale che sia l'assetto da dare all'impiego pubblico, sembra che comunque vada conservata in quanto collega il settore lavoro al governo generale della finanza pubblica, che spetta allo Stato in base alla costituzione materiale »⁽³¹⁾.

Quando comunque esprime il suo pensiero, a distanza di alcuni anni dall'approvazione della legge 29 marzo 1983, n. 93⁽³²⁾ — intitolata appunto « legge quadro del pubblico impiego » — egli afferma che « molto faticosamente, tra continui sbandamenti sindacali e di parte pubblica (cioè le varie amministrazioni pubbliche) si sta ora attuando questa nuova riforma, che ha il pregio di aver introdotto uno strumento di conformazione unitaria della materia dell'impiego pubblico, anche se non disgiunta da numerosi difetti, specie funzionali »⁽³³⁾.

In effetti, la valutazione complessiva della legge quadro, da parte di Giannini è, in un primo tempo, positiva. Nel 1983, poco dopo l'approvazione della legge, afferma che « la legge quadro introduce... la terza riforma dell'impiego pubblico che si sia avuta dopo la Costituzione repubblicana » e che essa affronta le varie questioni tecniche

⁽³⁰⁾ *Op. lc. ult. cit.*; mio il corsivo.

⁽³¹⁾ *Op. lc. ult. cit.*

⁽³²⁾ Per un commento a tale legge si veda M. RUSCIANO - T. TREU, *La legge-quadro sul pubblico impiego*, Padova, 1985.

⁽³³⁾ *Diritto amministrativo*, I, Milano, 1993, 383.

« in modi... abbastanza ingegnosi ». Egli ritiene « sia il riparto delle materie tra atto normativo e accordo, sia i procedimenti di contrattazione e di recezione... soddisfacentemente regolati ». Le difficoltà le vede altrove, individuandone essenzialmente tre: « l'applicazione della legge quadro richiede sindacati aventi alta consapevolezza e responsabilità; richiede un organo dello Stato munitissimo, quale dovrebbe essere il Dipartimento della funzione pubblica; l'ordinamento del personale per qualifiche funzionali e profili professionali... non può essere attuato in modo decentrato e va gestito sotto una supervisione, se non proprio un controllo, centralizzati »⁽³⁴⁾.

Dopo soli cinque anni, il bilancio che Giannini traccia della legge quadro non è più tanto positivo. In una conversazione con Marco D'Alberti e Antonio Lettieri⁽³⁵⁾, dice che essa « è divenuta poco più di una cornice »; sottolinea che la distinzione tra legge e contratto non è rispettata e che gli accordi migliori — come il primo accordo intercompartimentale, definito eccellente — rischiano di rimanere un « fatto utopico ».

Certamente tutte queste affermazioni (positive e negative) vanno storicizzate, perché partono da una visione dell'amministrazione ancora gestita secondo un modello che dal centro governa tutto, o quasi. È infatti un modello costruito, da un lato, sulla preoccupazione di controllare, prima di ogni altra cosa, ovviamente, la spesa pubblica, vero punto critico e dolente già in quel periodo (siamo infatti ancora molto lontani da taluni concetti attuali come « autonomia finanziaria » delle amministrazioni, « attribuzione di *budget* » « federalismo fiscale » ecc.) e, dall'altro lato, sulla parallela richiesta al sindacato di favorire i disegni di razionalizzazione: attraverso la conclusione di accordi rispettosi delle diverse competenze e attraverso l'invenzione di nuovi istituti ispirati all'efficienza organizzativa.

Le medesime affermazioni, tuttavia, toccano tutti i principali problemi del rapporto dialettico governo/sindacato, destinati a fare da sfondo allo stesso processo riformatore degli anni '90.

Con tutta probabilità, in quel periodo, Giannini vive il tipico conflitto interiore dell'« intellettuale di sinistra » degli ultimi decenni del '900: per un verso, avverte la necessità di rinnovamenti profondi

⁽³⁴⁾ Considerazioni sulla legge quadro sul pubblico impiego, in *Pol. dir.*, 1983, 551 ss.

⁽³⁵⁾ *Miseria e potere delle pubbliche amministrazioni*, conversazione con M. D'Alberti e A. Lettieri, in *Sinistra '80*, 1988, n. 10-11-12.

negli assetti del potere pubblico ed è pessimista sulla possibilità che il legislatore riesca *da solo* a realizzarli, visti gli esiti negativi dei precedenti tentativi di riforma. Non per niente egli ricorda che « hanno concorso a tali esiti le nuvole di leggi e leggine, costituenti la percentuale maggiore dell'attività normativa del Parlamento » — che hanno finito col sabotare i principi — « e la conseguente giurisprudenza amministrativa, che ha, ove ha potuto, perequato le conseguenze di sperequazioni fatalmente da una legislazione episodica e settoriale introdotte »⁽³⁶⁾. Ed allora egli crede idealmente nella possibilità che tali rinnovamenti possano essere realizzati con l'apporto decisivo delle organizzazioni sindacali (specie confederali, grazie alla maggiore ampiezza degli interessi collettivi e diffusi che rappresentano, a differenza dei sindacati autonomi).

Ma poi, per un altro verso, coglie l'incapacità (o magari l'impotenza, visto che il sindacato, per natura, anche quando vuole essere consapevole e responsabile, deve pur sempre fare i conti con la sua base) delle organizzazioni medesime a mantenere fino in fondo, con rigore, tenacia e chiarezza, gli impegni di riforma più volte annunciati, non di rado con toni pieni di enfasi.

Insomma, il conflitto interiore di Giannini sembra nascere dal fatto che, col tempo, guardandosi intorno, egli si fa sempre meno illusioni: non riesce cioè a intravedere *chi* ha davvero, ad un tempo, l'*interesse* e il *potere reale* di fare una vera riforma dell'amministrazione e dell'impiego pubblico.

A dire il vero, di illusioni egli non se ne è mai fatte troppe: risale addirittura alla seconda metà degli anni '50 l'affermazione, secondo cui « la casta burocratica è riuscita a dar corpo ad una legislazione di specie che, mentre aumenta smisuratamente il potere discrezionale dei dirigenti, nello stesso tempo, con la sua complicatezza, costituisce una barriera di difesa, sia dal punto di vista sostanziale, in quanto crea una sì complessa trama di diritti quesiti, da rendere problematico qualsiasi ritocco o revisione di norme; sia dal punto di vista operativo, in quanto per penetrare in una tale legislazione occorre una chiave, che è però depositata presso gli stessi interessati »⁽³⁷⁾.

Certamente il sindacato — attraverso le forme più svariate di

⁽³⁶⁾ *Rapporto cit.*, 299.

⁽³⁷⁾ *Le incongruenze della normazione amministrativa e la scienza dell'amministrazione*, in questa *Rivista*, 1954, 303. Il concetto è ripreso in *Diritto amministrativo cit.*, 381.

partecipazione, o magari anche attraverso un sistema di contrattazione adatto al ruolo dell'amministrazione pubblica ⁽³⁸⁾, ed alla relativa concezione costituzionale, racchiusa nell'art. 97 della Carta — sarebbe tra i pochi a poter fare da contrappeso alla « casta burocratica »: alla pressione della quale, com'è noto, è difficile per chiunque resistere, a cominciare proprio dagli uomini di governo. Ma Gianni rileva con una certa amarezza, alla fine degli anni '70, che nell'impiego pubblico il sindacato medesimo — e qui forse si dovrebbe capire meglio « quale sindacato », a fronte della costellazione dei ricordati « sindacati autonomi », dominante nel lavoro pubblico — è stato spesso attento a garantire ai propri iscritti microvantaggi di carattere prevalentemente retributivo, piuttosto che a tenere uno sguardo d'insieme sul buon funzionamento dell'amministrazione.

Egli, però, non manca di riconoscere che i più significativi tentativi di riforma degli ultimi anni sono stati fatti con l'appoggio del sindacato. E infine, quando diviene attore del cambiamento, sottolinea che « la collaborazione con le associazioni sindacali dei lavoratori potrebbe dare in questo campo apporti fruttuosi » ⁽³⁹⁾ (sta parlando della riduzione dei « costi occulti », un problema tutt'altro che secondario per la macchina amministrativa).

È sorprendente quanto questo atteggiamento, non proprio chiaro e lineare, di Gianni sul sindacato e sulla contrattazione sia provvisto di una singolare attualità: chi infatti riesce ad avere, oggi come oggi, una posizione precisa — ascrivibile alla fede nelle idee o all'assedio dei fatti — sulla natura, sui contenuti e sui limiti della « partecipazione sindacale » alla regolazione ed alla gestione dell'impiego pubblico?

3. Il discorso su una vera riforma degli apparati pubblici, comprensiva dell'impiego pubblico e, quindi, concertata con il sindacato confederale — riforma annunciata da quasi tutti i governi del secondo dopoguerra e realizzata, almeno sulla carta, soltanto in quest'ultimo decennio — è tutto imperniato, tra l'altro, sulla necessità di introdurre, nell'amministrazione italiana, nuove « tecniche di organizzazione »: le

⁽³⁸⁾ Per una valutazione dell'esperienza contrattuale, L. ZOPPOLI, *Contrattazione e delegificazione nel pubblico impiego*, Napoli, 1990, nonché i volumi pubblicati per il Progetto finalizzato « Organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione » del CNR, diretto da S. Cassese, e curati da M. Rusciano e L. Zoppoli, *Il lavoro pubblico*, Bologna, 1993 e *Lo « spazio negoziale » nella disciplina del lavoro pubblico*, Bologna, 1995.

⁽³⁹⁾ *Rapporto cit.*, 293.

quali — ricorda Gianni — costituiscono « il settore di maggior carenza delle amministrazioni pubbliche ». Carenza alla quale « sono da imputare le immagini popolari delle organizzazioni pubbliche, come composte, secondo i giudizi più spinti in negativo, di inetti e di fannulloni, e secondo quelli più in positivo, di tardigradi e di cultori di formalismi » ⁽⁴⁰⁾.

Balzano subito così in primo piano la *nozione* e la *logica* della 'organizzazione': che sono sempre centrali, ovviamente, quando si parla di lavoro, ma sono addirittura fondamentali quando si parla di riforma del lavoro pubblico, specie nell'elaborazione di Gianni, che alla scienza dell'organizzazione di frequente si richiama.

Per meglio intendersi sui concetti, però, è forse utile premettere che l'espressione « organizzazione amministrativa » non viene in genere usata con significato univoco nel linguaggio giuridico e in quello delle altre scienze sociali. Anzi, si potrebbe dire che l'equivoco è persino costituzionalizzato: nell'art. 97 della Carta, infatti, si afferma che « i pubblici uffici *sono organizzati* secondo disposizioni di legge in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione ».

E così, tanto per fare solo qualche esempio, l'equivoca espressione pare riferirsi: a volte all'organizzazione istituzionale dello Stato, in sostanza all'articolazione dei suoi poteri; altre volte ai grandi aggregati, in orizzontale e in verticale, del potere esecutivo e degli enti locali; altre volte ancora all'assetto concreto degli uffici nei quali il personale è distribuito e lavora.

In quest'ultima accezione, poi, viene usata promiscuamente per designare ora l'articolata prefigurazione formale degli uffici secondo distinte funzioni e competenze, ora l'insieme coordinato di metodi e tempi di lavoro, con il relativo reale utilizzo di risorse umane professionalmente adeguate.

In questa sede è chiaro che interessa riflettere più che altro sugli atteggiamenti di Gianni rispetto all'ultima accezione, cioè all'organizzazione degli uffici ed agli intrecci della medesima con l'organizzazione del lavoro burocratico.

Ancora una volta bisogna partire dal Gianni storico dell'amministrazione per comprendere a fondo le ragioni delle scelte organizzative dell'amministrazione italiana, in genere e con particolare riguardo alla gestione del personale. Anche perché egli ne tratta senza pregiu-

⁽⁴⁰⁾ *Op. ult. cit.*, 291.

dizi ideologici e con la consapevolezza che l'oggettività dei modelli e degli interessi tecnico/organizzativi è solo presunta, perché spesso i medesimi modelli e interessi hanno le loro radici essenzialmente in ragioni storico/politiche di varia origine e natura, più o meno commendevoli: tali comunque da giustificare quelle immagini popolari negative dell'amministrazione.

« Secondo un'opinione diffusa tra i cultori di scienze dell'organizzazione — avverte lucidamente Giannini — la ragione prima risiederebbe nel fatto che ai problemi di tecniche di amministrazione non si è pensato che assai poco, o si è pensato senza metodicità o senza perseveranza, come sarebbe mostrato da quei casi — talune amministrazioni militari, taluni uffici di aziende autonome, taluni organi statali locali del centro-nord, taluni comuni medi, talune regioni del nord — nei quali, per aver invece pensato, si sono costituite delle amministrazioni, relativamente all'Italia, efficienti » (41).

Risultato innegabile è che c'è un abisso, quanto ad efficienza e produttività, tra organizzazione pubblica e organizzazione privata.

Per la verità Giannini, prima ancora di pensare a quante cose si dovrebbero fare per introdurre vere « tecniche di amministrazione », adeguate ai bisogni della collettività, si pone giustamente il problema di stabilire criteri per disegnare i confini stessi della « pubblica amministrazione », che sono meno rigidi di quanto si pensa e la cui precisazione si pone, logicamente, quale presupposto di ogni discorso in materia di organizzazione amministrativa.

Già nel 1958, la sua voce *Amministrazione pubblica* per la *Enciclopedia del diritto* (42) inizia con il riferimento alla concezione 'quantitativa', comune ai giuristi dell'800, per i quali l'espansione dei compiti, e quindi dell'importanza, che le amministrazioni pubbliche avevano assunto, anche da un punto di vista giuridico, nel corso del tempo, avrebbe determinato un correlativo aumento di attenzione da parte del legislatore e, conseguentemente, di produzione normativa nel settore amministrativo.

Questa concezione è stata poi sottoposta a revisione e ha preso piede « un orientamento volto ad attribuire alla nozione di pubblica amministrazione il carattere della storicità ». « Non vi sarebbe dunque — continua Giannini — una continuità di sviluppo quantitativo,

(41) *Op. loc. ult. cit.*

(42) Voce *Amministrazione pubblica (Premessa storica)*, in *Enc. dir.*, II, Milano, 1958, 231.

quanto piuttosto uno o più salti qualitativi: a determinati momenti gli ordinamenti generali necessari, quantomeno nell'esperienza politica dell'occidente, cambiarono la loro struttura, attribuendo separato rilievo giuridico a gruppi di uffici che si raccolsero sotto il nome di 'pubblica amministrazione' » (43).

Vicenda, quest'ultima, che per Giannini non presenta difficoltà interpretative, sempre che si accolga la distinzione tra apparato amministrativo pubblico e pubblica amministrazione in senso proprio, intendendo per apparato amministrativo « semplicemente ogni ordinazione di servizi di persone e di servizi di mezzi (servizi personali e reali), organizzato secondo un disegno preventivo » (44).

È proprio l'uso dell'avverbio 'semplicemente' a sintetizzare con efficacia il suo pensiero sul reale rapporto tra organizzazione della pubblica amministrazione e strumenti di gestione del personale. Se, invero, l'apparato è quell'insieme di risorse umane e strumentali di cui egli parla, definendolo « azienda di attività terziaria », la differenza con una qualsiasi « azienda terziaria privata » sta tutta nel disegno preventivo: che, con riguardo all'amministrazione, involge principi costituzionali e valori certamente estranei all'esperienza privatistica, ma non implica, di per sé, un determinato modello rigido di amministrazione e, con esso, una disciplina rigida dei rapporti di lavoro.

L'esperienza di questi ultimi anni, infatti, pur con tutte le sue contraddizioni, insegna proprio che la riluttanza della pubblica amministrazione alle nuove tecniche di organizzazione e di soddisfazione dell'utenza è il portato di un blocco culturale e non di ostacoli, per così dire, strutturali.

La stessa impostazione e l'applicazione di una legge importante, quale quella del 7 agosto 1990, n. 241 (contenente « nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi »), ad esempio, dimostrano come il ricorso a commistioni strumentali tra diritto pubblico e diritto privato e l'utilizzo di tecniche nate in seno alla scienza dell'organizzazione, di matrice privatistica, siano compatibili con il raggiungimento di fini pubblici e possano pure agevolare, in una società complessa, la piena attuazione di precetti costituzionali (art. 3, comma 2 e art. 97 della Costituzione).

Tutto sta ad adottare le giuste misure per far funzionare, anche nel

(43) *Op. ult. cit.*, 231.

(44) *Op. ult. cit.*, 232.

contesto pubblico — adeguandole pertanto alle reali esigenze delle diverse amministrazioni pubbliche, la cui *specialità* è insensato negare pregiudizialmente — le tecniche nate sul terreno dell'organizzazione produttiva privata.

Volendo sintetizzare il disegno complessivo tracciato da Giannini, tali misure si possono, in sostanza, raggruppare in tre grossi aggregati: a) misure di incremento dell'efficienza; b) sistemi di controllo del funzionamento di uffici e servizi; c) interventi formativi.

a) A titolo esemplificativo si può qui ricordare che, tra le prime misure, Giannini considera anzitutto gli « indicatori di produttività » (che sono cosa diversa dagli indicatori di formali carichi di lavoro) e che implicano « parametri qualitativi composti attinenti alla 'soddisfazione' degli utenti » (45).

Ed ancora: l'abbattimento dei cosiddetti « costi occulti », legati all'eccessiva, e spesso inutile, procedimentalizzazione dell'attività amministrativa (assente in quella privata), per ridurre la quale occorrerebbe « un'opera perseverante di delegificazione », volta appunto a sfoltire « una selva di procedimentalizzazioni prevista da regolamenti governativi, ministeriali, interni, in una parola da atti normativi secondari... » (46). A tal fine « occorre... cambiare l'indirizzo di regolazione dell'ordine amministrativo interno, sostituendo il più possibile atti normativi con atti amministrativi generali (regolamenti di servizio) », sicché « ... le amministrazioni possono trovare nelle disposizioni (di questi ultimi) strumenti di azione e non di costrizione » (47).

Infine, secondo Giannini, « occorre che le amministrazioni si muniscano di uffici di organizzazione » — magari in via sperimentale, per qualche anno, prima di deciderne l'assetto definitivo — nei quali riunire « la funzione conoscitivo-diagnostica, attraverso gli indicatori di produttività, la funzione di studio dell'organizzazione interna degli uffici e la funzione di consulenza nell'elaborazione dei regolamenti di servizio... » (48).

Dopo aver sperimentato questi uffici, « si potrà decidere se l'assetto delineato sia da conservare o se non convenga invece riacordare — per lo Stato — tutti gli uffici ad un organo esterno, quale potrebbe

(45) *Rapporto cit.*, 292. Su questo punto, G. BERTI, *La responsabilità pubblica*, Padova, 1994, 410, nonché M. RUSCIANO, *Uteni senza garanti*, in *Lav. dir.*, 1996, 39 ss.

(46) *Rapporto cit.*, 292.

(47) *Op. ult. cit.*, 293.

(48) *Op. lc. ult. cit.*

essere l'organo centrale relativo all'organizzazione dello Stato, conferendo altresì agli uffici medesimi funzioni di difensore civico, ossia di intervento su sollecitazioni di cittadini e di enti. Questo perché, secondo alcuni esperti di scienze dell'organizzazione, questi uffici sarebbero soggetti ad un rischio di collusione con le amministrazioni di incardinazione, con effetto di entrata in quiescenza » (49).

Traspare chiaramente, dalla lettura di queste pagine, la preoccupazione di Giannini di dotare le amministrazioni pubbliche di ogni mezzo necessario a passare, nel loro funzionamento, dall'uso eccessivo di criteri legalitari e burocratici all'uso di criteri di efficacia, efficienza e produttività dell'azione amministrativa. Si tratta di un passaggio sicuramente irto di difficoltà — a cominciare da quella di reperire, per uffici del genere (che, tra l'altro, anche le Regioni dovrebbero istituire), « personale professionalmente munito », che al momento è molto scarso, pur potendo essere formato in tempi ragionevoli (50) — ma si tratta, comunque, di un passaggio altrettanto sicuramente non eludibile.

b) Ciò si avverte con ancor più chiarezza quando si legge qualche pagina di Giannini sul secondo gruppo di misure attinenti alla materia dell'organizzazione: il sistema dei controlli sul funzionamento di uffici e servizi, che egli guarda da storico e da giurista che utilizza abilmente lo strumento della comparazione.

In queste pagine si ritrova anzitutto una distinzione di fondo tra il sistema dei Paesi anglo-americani e quello dei paesi dell'Europa continentale: nei primi si è assistito ad un « rafforzamento dei controlli di *audit*, quindi nell'adozione di un deterrente efficace, in amministrazioni che del resto, per via dei controlli politici dell'opposizione, erano virtualmente più trasparenti »; nei secondi, disegnati sul modello francese, si era privilegiata la « adozione di una normativa sull'erogazione della spesa pubblica fortemente procedimentalizzata e minuziosissima nell'applicazione, per via della comminatoria di speciali responsabilità 'contabili' negli agenti della spesa. Una normativa di pari rigidità regolava le entrate. La conseguenza fu che anche i procedimenti amministrativi sostanziali da cui derivassero per l'amministrazione entrate o spese vennero a ricevere discipline esasperatamente forma-

(49) *Op. lc. ult. cit.*

(50) *Op. lc. ult. cit.*

listiche »⁽⁵¹⁾. Con la conseguenza di gettare sabbia, anziché olio, nel motore della finanza pubblica, dal quale dipende non solo il funzionamento degli apparati, ma pure, in buona misura, lo sviluppo economico di un paese.

Quanto all'Italia, che ha fatto proprio il modello francese, dopo molti anni « la materia dei controlli è quindi entrata in una fase di riesame e di ripensamento... ». « Soprattutto i controlli sugli atti (leggittimità e merito) sono sotto accusa: servono a poco, in relazione al costo economico e burocratico, lasciando fuori tutte le attività esecutive e tecniche. Stanno invece prendendo quota i controlli sulle attività, tipo *budgeting*, *auditing*, i controlli di gestione, i controlli interni di efficienza »⁽⁵²⁾.

E poi, attento proprio alla delicatissima fase del controllo dell'attività dei dipendenti, dei carichi di lavoro — in breve, dell'organizzazione del lavoro nel suo complesso — Giannini aggiunge, in termini chiari e per certi versi non privi di durezza, « sono questi, senza forse, i controlli del futuro. È inutile dire che essi richiedono quadri di controllori specializzati, che in Italia... non esistono: i controlli di efficienza comporterebbero appositi uffici interni, nelle grandi amministrazioni, in grado di statuire e di controllare i flussi di lavoro per ufficio, le tecniche di lavoro, l'organizzazione interna del lavoro, il rendimento del lavoro sotto i due aspetti che in scienza dell'amministrazione vengono detti dell'efficienza e dell'efficacia »⁽⁵³⁾.

Anche sull'onda di queste idee di Giannini, da allora il legislatore è intervenuto più volte nella materia del controllo dell'attività dei dipendenti e dell'efficienza nella conduzione degli uffici⁽⁵⁴⁾. È nato un sistema nuovo, ricco di potenzialità, ma ancora tutto da verificare e, forse, da perfezionare⁽⁵⁵⁾.

⁽⁵¹⁾ *L'amministrazione pubblica dello Stato contemporaneo*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da G. Santaniello, I, Padova, 1988, 131.

⁽⁵²⁾ *Diritto amministrativo* cit., 331, in materia, v. ora B. DENTE, *L'evoluzione dei controlli negli anni '90*, in *Lav. pubbl. amm.*, 1999, 1197 ss.

⁽⁵³⁾ *Op. ult. cit.*, 332. Già nel *Rapporto* cit., 291, aveva scritto che « la scarsa focalizzazione delle questioni di tecniche di amministrazione attinenti all'organizzazione e ai metodi di lavoro, si riosserva nella scarsa conoscenza che le amministrazioni pubbliche hanno circa la propria produttività ».

⁽⁵⁴⁾ Cfr. i commenti di M. CLARICH agli artt. 63 ss. del d. 29, sul controllo della spesa, in M. CLARICH - D. IARIA, *La riforma del pubblico impiego*, Rimini, 1993, 303 ss.

⁽⁵⁵⁾ G. D'AURIA, *I controlli amministrativi*, in *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, a cura di F. Carinci e M. D'Antona, Milano, 2000, 409 ss.

« Rimane, dunque, un controllo — è stato scritto di recente — che tuttavia si sposta, quanto all'oggetto, dagli atti singoli ad un insieme di attività, e, quanto ai soggetti preposti, dal giudice agli organi amministrativi di valutazione interna. ... Invero, non pare dubitabile che in astratto, così come conformato, esso risulti adeguato a soddisfare quelle garanzie richieste dall'art. 97 Cost.; e si potrebbe sostenere che, probabilmente, lo sia in misura superiore rispetto a quello tradizionale »⁽⁵⁶⁾.

Scompare, o quasi, il vecchio tipo di controllo, affidato ad un soggetto « privo di una cultura ed un approccio alle questioni organizzative che superino la dimensione puramente formale del rispetto di parametri giuridico-formali »⁽⁵⁷⁾, per fare spazio ad un controllo sull'attività, che dovrebbe caratterizzarsi per una maggiore professionalità e competenza dei controllori, per la periodicità del controllo in luogo di quella episodica e frammentaria, talvolta rimessa all'iniziativa di chi ritenga di avere subito un pregiudizio, che ha caratterizzato il sistema sinora.

Emerge con chiarezza, da quanto detto, che la strada indicata da Giannini non è facile da imboccare, se non altro perché gli strumenti di monitoraggio e valutazione dell'attività amministrativa sono talmente estranei alla burocrazia italiana da richiedere sforzi immani per farli diventare effettivi ed efficaci.

c) Non meno importanti per l'efficienza organizzativa sono, per Giannini, la formazione e l'addestramento del personale delle amministrazioni pubbliche, « oggi disciplinati in modo inappagante, perché la Scuola superiore della pubblica amministrazione e le altre scuole di singole amministrazioni sono state tutte ingabbiate in reti di norme e prescrizioni, per cui hanno scarsa possibilità di azione. Occorre quindi procedere ad un lavoro preliminare di delegificazione »⁽⁵⁸⁾.

La formazione, non diversamente del resto dalle altre misure di organizzazione moderna degli apparati, non può essere pensata « una volta per tutte », e per giunta legificata, secondo un unico modello, ma va adattata alle esigenze delle diverse amministrazioni (e, alla fine, delle collettività degli utenti di riferimento) e delle diverse realtà

⁽⁵⁶⁾ A. ORSI BATTAGLINI - A. CORPACI, *Art. 4*, in *La riforma dell'organizzazione, dei rapporti di lavoro e del processo nelle amministrazioni pubbliche* (Commentario al d.lg. 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modificazioni e integrazioni), a cura di A. Corpaci - M. Rusciano - L. Zoppoli in *Nuove leggi civ. comm.*, 1999, 1098.

⁽⁵⁷⁾ A. ORSI BATTAGLINI - A. CORPACI, *op. ult. cit.*, 1098.

⁽⁵⁸⁾ *Rapporto* cit., 304.

locali ⁽⁵⁹⁾. Giannini riporta, a questo proposito, ciò che accade in altri Paesi: « altrove alla formazione, non solo dei direttivi, ma anche dei dipendenti di altre categorie, provvedono direttamente le singole amministrazioni mediante piccoli gruppi di formatori, i quali sono stati a loro volta formati ed addestrati da una scuola centrale. I corsi si svolgono presso gli uffici, in tempi brevi e concentrati. È un sistema che, secondo gli esperti è preferibile. Con gli stessi criteri si provvede alla riqualificazione del personale che passa dall'una all'altra amministrazione (aspetto da noi addirittura ignoto) » ⁽⁶⁰⁾.

Oggi come oggi, è innegabile che, nei tre aggregati (ora ricordati) di misure organizzative indicate da Giannini vent'anni fa, si siano fatti taluni passi avanti, che però sono purtroppo pochi e lenti (basta pensare alla formazione). Ad ogni modo, è pacifico che la difficoltà di realizzare moderni meccanismi di efficienza, sistemi di controllo e metodi di formazione non dimostra certo che la delineata « prospettiva organizzativa » di Giannini sia sbagliata; al contrario, dimostra anzi che essa, per essere troppo innovativa, non può che incontrare molte, e proporzionate, resistenze: anche in ciò la burocrazia riesce ad essere sempre uguale a se stessa.

Giannini già allora ne è perfettamente cosciente e, forse proprio per questo, alla prospettiva medesima dedica sempre, nei suoi scritti, molto spazio. Nel *Rapporto*, ad esempio, egli si sofferma a lungo pure sulla necessità di unificare le metodologie di « misurazione della produttività » e sulla « analisi di attuabilità amministrativa delle leggi », prima di affrontare i problemi di « tecnologia delle amministrazioni », la quale dovrebbe costituire la vera chiave di volta della riforma, perché è sulla tecnologia che in larga misura si scommette il futuro.

Proprio quando affronta le tematiche dell'organizzazione e della tecnologia, Giannini manifesta una sorprendente capacità di mantenere sempre un filo rosso tra la rilevazione dei problemi, l'analisi delle soluzioni possibili e l'immediatezza delle proposte e dei programmi da attuare: nei quali quasi mai si parla di fare nuove leggi e regolamenti e quasi sempre si suggeriscono piuttosto concreti interventi operativi,

⁽⁵⁹⁾ Per la formazione dei dirigenti degli enti locali, cfr., ora, le osservazioni di M. Esposito, *Alcune note sulla formazione dei dirigenti locali*, in *La dirigenza nelle autonomie locali dopo la riforma: problemi e prospettive* a cura di R. Santucci - A. Viscomi, Soveria Mannelli (Catanzaro), 1998, 55 ss.

⁽⁶⁰⁾ *Rapporto* cit., 304.

tutti imperniati sull'innovazione organizzativa e sulla formazione del personale, che va adeguatamente qualificato.

È da queste pagine che si può ricavare un insegnamento su tutti, che a prima vista potrebbe sembrare un gioco di parole, ma non lo è: quello di come riformare, prima di ogni altra cosa, i metodi, i criteri e le tecniche per riformare davvero l'amministrazione.

4. Dovrebbe essere chiaro, a questo punto, che per Giannini la vera riforma amministrativa consiste fondamentalmente nella modifica del concreto assetto e funzionamento degli apparati pubblici — e, ovviamente, anzitutto della mentalità di quanti in tali apparati sono inseriti e lavorano — che devono passare dalla cultura dell'antica organizzazione 'burocratica' alla logica della moderna organizzazione 'aziendale' ⁽⁶¹⁾.

In questa trasformazione — che, come si è cercato di mettere in luce, coinvolge un po' tutti gli aspetti di tale funzionamento: dalle fonti di disciplina ai metodi di organizzazione, di controllo e di formazione — occupa un posto di grande rilievo il modello di rapporto di lavoro, non essendo concepibile che, con quell'unico modello di rapporto di pubblico impiego, autoritario e rigido, costruito dalla giurisprudenza amministrativa negli anni '20, si possa far fronte alle differenti nuove esigenze organizzative delle più diverse amministrazioni pubbliche.

In altre parole, ad esaminare l'attività dei tanti apparati riconducibili alla pubblica amministrazione in senso lato — dagli ospedali agli enti locali, dalle scuole alle strutture ministeriali ecc. — si comprende agevolmente come le esigenze organizzative dei vari settori, in cui si svolge un'attività amministrativa pubblica, presentino differenze così rilevanti da determinare inevitabilmente diversità tipologiche anche dei rapporti di lavoro, che in precedenza si vogliono costringere in un unico modello, mediante una forzatura non più sostenibile.

In questo senso lo strumento negoziale — o, se si vuole, il « contratto di lavoro » — appare da tempo molto più adatto ad assicurare quell'agilità e quella flessibilità nell'uso delle risorse umane, che sono esigenze primarie di apparati moderni e tecnologicamente organizzati.

Il contratto di lavoro è, per natura, una struttura neutra (buona

⁽⁶¹⁾ M. RUSCIANO, *Contributo alla lettura della riforma dell'impiego pubblico*, in *L'impiego pubblico nel diritto del lavoro*, a cura di M. Rusciano - L. Zoppoli, Torino, 1993, XXI.

cioè per tutti i 'gusti' organizzativi) e, soprattutto, provvista della duttilità necessaria a raccordare, in una logica di scambio, gli interessi del datore di lavoro e la corrispondente volontà di collaborazione del lavoratore, espressa liberamente, in quanto innestata su solide basi di tutela legale e sindacale ⁽⁶²⁾.

Con il d.lg. n. 29 del 1993 (che contiene la essenziale intelaiatura della nuova disciplina dell'impiego pubblico, anche dopo le numerose modifiche ed integrazioni), il contratto di lavoro ha preso definitivamente, nel diritto positivo, il posto del rapporto di pubblico impiego (art. 2, comma 3). Certamente si tratta di un traguardo storico, che viene raggiunto anche grazie alla dottrina (del diritto amministrativo e del diritto del lavoro), che sfrutta al massimo, ovviamente con i necessari adeguamenti storici, le idee più volte espresse da Giannini nell'arco di quasi trent'anni.

Il processo, certo, non è privo di travaglio. Ma, se di tale travaglio si vogliono sapere le ragioni, Giannini è pronto a spiegarle: « esse stanno nel processo di pubblicizzazione forzata che i rapporti di impiego e di lavoro con gli enti pubblici hanno subito nel corso di mezzo secolo. L'aver attribuito al giudice amministrativo la giurisdizione esclusiva per le controversie di impiego pubblico fece scattare il meccanismo derivante dalla centralità del processo per ogni esperienza giuridica, onde il giudice amministrativo non esitò a dire pubblico ogni sorta di rapporto di lavoro sol che corresse con un ente pubblico.... Successivamente intervenne la Corte dei conti, che, per dare ordine alla spesa per il personale degli enti pubblici, fece accentuare ulteriormente gli aspetti pubblicistici dei rapporti » ⁽⁶³⁾.

Eppure, in pieno travaglio, e in più occasioni, egli ribadisce la natura « sostanzialmente » negoziale degli atti della pubblica amministrazione, inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro: « gli atti dell'amministrazione-datore di lavoro... sono definibili come atti organizzativi equiparati dalle norme a provvedimenti amministrativi. La giurisprudenza e la pratica li chiamano anzi senz'altro *provvedimenti*. In realtà, se non ci fosse la qualificazione operata dalla norma, essi non sarebbero affatto provvedimenti, ma negozi; essi non hanno nulla dell'intrinseca sostanza del provvedimento: non esprimono il momento dell'autorità incidendo in momenti di libertà (interessi privati in situazioni di soggezione), non compongono interessi pubblici e privati, non

⁽⁶²⁾ M. RUSCIANO, *L'impiego pubblico in Italia*, Bologna, 1978, 322.

⁽⁶³⁾ *Rapporto cit.*, 301.

esprimono una potestà amministrativa in quanto con essi l'amministrazione cura propri interessi organizzativi e non interessi della collettività. Essi sono il risultato di procedimenti nei quali la volontà del lavoratore interviene in atti che hanno ruoli determinanti (domanda di partecipazione al concorso, domanda di trasferimento, dimissioni volontarie); tuttavia questi sono procedimenti amministrativi, perché così li qualifica la norma, correlativamente all'essere qualificato provvedimento il loro atto costitutivo » ⁽⁶⁴⁾.

In questa forzatura della realtà sostanziale — che ricorre di frequente nel mondo del diritto — un ruolo decisivo, si è detto, viene svolto (dal 1923 al 1999) dal giudice amministrativo, competente in via esclusiva a conoscere di tutte le controversie relative al pubblico impiego: « dalla norma processuale sulla giurisdizione la giurisprudenza, senza neppure esserne consapevole, trasse una norma sostanziale, implicita e presupposta, di qualificazione degli atti dell'autorità come provvedimenti amministrativi » ⁽⁶⁵⁾. A Giannini, invece, appare chiaro, già nel 1959, che « ... l'esistenza di un apparato amministrativo non comporta necessariamente che l'azione di esso si esprima, giuridicamente, in atti amministrativi » ⁽⁶⁶⁾.

E così, di recente, a lui si fa esplicito riferimento nel constatare che « per il resto, cioè per quanto attiene al rapporto di servizio vero e proprio, la scelta della disciplina di diritto pubblico, per altro storicamente contingente e da noi a lungo perplessa... non è imposta da alcuna ragione di principio, e semmai ragioni di principio spingono piuttosto nel senso del diritto comune del lavoro dipendente prestato a titolo professionale » ⁽⁶⁷⁾.

Del resto Giannini è da sempre convinto che la natura unilaterale degli atti di gestione del rapporto non trovi la propria giustificazione nell'esigenza « di controllare il modo in cui le amministrazioni spendevano il pubblico danaro nel settore del personale » ⁽⁶⁸⁾, bensì sia da ricercare, più semplicemente, in ragioni di ordine storico e dogmatico.

5. Nella riforma, « quale che sia il criterio che si segua », per

⁽⁶⁴⁾ *Diritto amministrativo cit.*, 386. Sul punto v. C. Russo, *Art. 4, co. 2, in La riforma dell'organizzazione cit.*, 1099 ss.

⁽⁶⁵⁾ *Diritto amministrativo cit.*, 387.

⁽⁶⁶⁾ *Atto amministrativo*, in *Enc. dir.*, IV, Milano, 1959, 158.

⁽⁶⁷⁾ V. CERULLI IRELLI, *Corso di diritto amministrativo cit.*, 144.

⁽⁶⁸⁾ *Impiego pubblico, cit.*, 303.

Giannini « ... il problema che si pone è quello della dirigenza pubblica, che comunque va risolto, perché le leggi vigenti sono, più che incerte, contraddittorie » (69).

Queste parole, con le quali si apre il capo del *Rapporto* intitolato, appunto, alla « dirigenza pubblica », danno il senso sia del rilievo che Giannini attribuisce al ruolo della dirigenza (accompagnato dalla sacrosanta convinzione che nessuna riforma amministrativa può realizzarsi, se non si può contare su una dirigenza qualificata, cui vanno forniti adeguati strumenti ed incentivi, anche economici), sia delle sue perplessità a considerare i dirigenti, e per certi versi anche i c.d. direttivi, alla stessa stregua di *tutti gli altri* dipendenti pubblici. « La differenza sta in ciò: che alcuni dei dipendenti pubblici aggiungono al rapporto di servizio un rapporto d'ufficio, quando divengono titolari di un organo dello Stato, e in tale qualità agiscono con atti autoritativi di pubblico potere: sono le persone attraverso le quali si esprimono le potestà pubbliche » (70).

Del resto, già a conclusione della ricordata voce *Impiego pubblico...* per la *Enciclopedia del diritto* — in pratica, trent'anni fa — ribadendo le affinità tra rapporto di lavoro privato e rapporto di pubblico impiego, egli ritiene « molto probabile che con l'ulteriore avvicinamento dei due tipi di rapporto di lavoro, essi finiranno col divenire varianti di un unico rapporto. E allora potrà emergere in tutta la sua chiarezza il problema dei funzionari direttivi, per i quali indubbiamente occorrerà una normativa del tutto particolare » (71).

A distanza di circa dieci anni da tale affermazione, cioè quando va accelerandosi il processo di avvicinamento tra pubblico impiego e lavoro privato e apertamente si parla di sindacalizzazione dei lavoratori pubblici e di contrattazione collettiva dell'impiego pubblico, Giannini non cambia opinione. E così, nel ritornare sull'identità della struttura morfologica tra « i rapporti di servizio nell'impiego pubblico e nell'impiego privato », egli si chiede « se un'altra strada percorribile non sia quella di privatizzare i rapporti di lavoro con lo Stato non collegati all'esercizio della potestà pubblica, conservando come rapporto di diritto pubblico solo quello di coloro ai quali tale esercizio è affidato o affidabile, cioè gli attuali direttivi e dirigenti » (72).

(69) *Rapporto cit.*, 301.

(70) *Op. loc. ult. cit.*

(71) *Impiego pubblico cit.*, 305, mio il corsivo.

(72) *Rapporto cit.*, 301, mio il corsivo.

Sempre nel *Rapporto*, egli si pone piuttosto un altro problema, di non poco conto e molto legato a quanto appena detto: quello della estensione dell'area della dirigenza, dando atto dei principali orientamenti che si confrontano, a proposito dei criteri da seguire per la relativa riforma: un primo, che spinge per l'inclusione nella dirigenza dei funzionari direttivi; un altro, che tende a conservare la situazione così com'è, semmai perfezionandola; un terzo, che invece propone di limitare la dirigenza alle due qualifiche superiori, secondo un criterio diffuso in Francia ed Inghilterra, ma anche nelle imprese private.

Egli afferma che « per quanto riguarda lo Stato, se i dirigenti sono degli amministratori o dei compartecipi funzionali di amministrazione, dovrebbe ritenersi valida la terza tesi, onde si dovrebbe procedere ad una restrizione dell'attuale dirigenza, con un ridimensionamento quantitativo, ma con l'attribuzione ai dirigenti di ampi poteri decisionali, ben maggiori di quanto oggi non abbiano, se titolari di uffici, in specie in ordine proprio all'organizzazione degli uffici » (73).

Ritenere che la dirigenza pubblica debba conservare uno statuto particolare non vuol dire, per Giannini, trascurare l'ottica organizzativa nel guardare alla posizione della dirigenza medesima. Vuol dire piuttosto esprimere la necessità di un equilibrio tra il dato giuridico-formale della tipica funzione dirigenziale pubblica e il dato sostanziale della *performance* manageriale dei dirigenti. Ad esempio, proprio sul delicato (e per molti versi assorbente) aspetto dei trattamenti retributivi legati a quest'ultima, egli ricorda che, dopo il 1972, si ha un'ingiusta mortificazione dei dirigenti, « con appiattimenti retributivi che hanno sortito il solo effetto di incentivare l'esodo di persone provvedute ». E conclude: « una volta che si ammetta che l'accesso alla dirigenza si fa per concorso aperto, occorre attribuire ai dirigenti un trattamento non difforme da quello dei dirigenti di imprese private » (74). Sul problema della dirigenza si ritornerà più avanti, con qualche riflessione conclusiva sulle scelte del legislatore nella riforma in atto.

6. Le idee di Giannini sul pubblico impiego — che si è ritenuto utile riportare il più possibile testualmente, limitandosi a tentarne una sistemazione sintetica e logicamente organica — apparterrebbero sol-

(73) *Op. ult. cit.*, 302. Cfr. pure M. D'ALBERTI, *Per una dirigenza pubblica rinnovata*, in *La dirigenza pubblica*, a cura di M. D'Alberti, Bologna, 1990, 13 ss.

(74) *Rapporto cit.*, 302.

tanto alla storia del pensiero giuridico, se non fosse in via di completamento e assestamento, come si è detto più volte, quella riforma del settore, della quale egli viene a ragione considerato l'ispiratore originario, scontata la differenza (calcolabile mediamente in una ventina d'anni) tra il contesto storico-politico nel quale egli scrive ed opera e quello nel quale la riforma prende corpo e va attuandosi.

È dunque naturale che, nel riannodare i fili del discorso svolto, si faccia ora qualche riflessione conclusiva, frutto del confronto tra le posizioni espresse nel tempo da Giannini su taluni nodi problematici della riforma dell'impiego pubblico e le corrispondenti soluzioni adottate dal legislatore nell'arco dell'intero e lungo processo riformatore: che, temporalmente, andando dall'autunno del 1992 alla primavera del 2000 (ma non è detto sia concluso), ben può definirsi, con qualche enfasi retorica, « riforma di fine secolo » o addirittura, per buon auspicio, « riforma del terzo millennio »!

Senza alcuna pretesa di atteggiarsi ad « interprete autentico » del pensiero di Giannini, dalla lettura attenta dei suoi scritti, è tuttavia possibile fare uno sforzo deduttivo e ricavare qualche posizione critica su problemi dell'oggi, estranei al suo tempo, partendo comunque da questo punto fermo, che mi pare innegabile: la necessità, per lui, che in Italia, date le condizioni in cui versano le amministrazioni pubbliche, la riforma sia davvero « rivoluzionaria »⁽⁷⁵⁾, senza per questo uscire dai binari della logica nella quale essa è tenuta a muoversi, in ragione della consistenza e della chiarezza dei suoi stessi obiettivi.

Ciò è dimostrato, prima di tutto, dall'assunzione, che egli fa, della scienza dell'organizzazione quale prospettiva di metodo (prevalente, se non esclusiva), in luogo della tradizionale scienza giuridica⁽⁷⁶⁾; ed inoltre, dalla coerente concezione dell'amministrazione pubblica come « azienda di attività terziaria »: che vuol dire considerare la maggior parte degli apparati dell'amministrazione medesima quali grandi organizzazioni produttive di servizi per la collettività.

Giannini è infatti indotto a rifiutare l'assioma giuridico per il quale, una volta che la legge abbia attribuito il carattere pubblico ad un

⁽⁷⁵⁾ Ritieni realizzata tale 'rivoluzione' F. CARINCI, in *Il lavoro alle dipendenze* cit., LXXV ss. Per l'inquadramento storico del pensiero riformatore di Giannini, v. G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna, 1996, 501 ss.

⁽⁷⁶⁾ Sulla prospettiva metodologica, v. da ultimo R. SANTUCCI, *Parità di trattamento, contratto di lavoro e razionalità organizzative*, Torino, 1997, 131 ss. e *ivi* ulteriori riferimenti.

apparato o ad un ente, ne deriva l'automatico gravitare di questi in un'orbita tutta pubblicistica, rigidamente prefissata, che ne attrae l'azione sotto l'impero del principio di legalità, dei controlli di legittimità e del giudice amministrativo, sottraendo in tal modo l'azione medesima a qualsivoglia analisi organizzativa e, di conseguenza, riconducendo al pubblico impiego tutti i rapporti di lavoro che in essi si svolgono.

Questo fondamentale rifiuto, di metodo e di contenuto, ha molti effetti, graduali e 'a cascata', di notevole importanza. Tra i quali, per quanto ci riguarda, vanno ricordati:

a) come primo effetto, la possibilità di diversificare, a seconda dei compiti, i modelli organizzativi e gli stessi apparati, arrivando ad individuare così le poche amministrazioni per le quali prevedere — o mantenere — uno speciale statuto giuridico, in ragione delle particolari funzioni da esse espletate;

b) ed ancora: la possibilità che tutti (o quasi) gli apparati, per funzionare, facciano tranquillamente uso delle regole del diritto privato: per concludere contratti, essere titolari di diritti, assumere obbligazioni e responsabilità e così via; ciò non è in contrasto con il perseguimento dell'interesse generale, in quanto non c'è antitesi tra funzionalizzazione (all'interesse pubblico) e strumenti privatistici: che infatti non sono termini inconciliabili;

c) a maggior ragione, infine, la possibilità, quando l'amministrazione assume la veste di datore di lavoro, che i rapporti con i dipendenti siano regolati dalle norme del diritto privato (*rectius*, del diritto del lavoro). Norme che, nate a misura dell'azienda industriale, disciplinano il contratto di lavoro come contratto stabile, di durata e a prestazioni corrispettive, in vista di un equilibrato temperamento tra interesse produttivo dell'impresa e tutela del lavoro.

Giannini ritiene coerente il contratto di lavoro con l'organizzazione amministrativa pubblica. E difatti, riferendosi a quanto accaduto in Italia nella disciplina del rapporto di impiego pubblico « non contrattuale », osserva: « tuttavia la funzionalizzazione sarebbe potuta avvenire mantenendo a questa parte dell'attività organizzativa la sua connotazione privatistica che certamente, all'origine, possedeva, e che certamente ancor oggi possiede negli ordinamenti del tipo angloamericano »⁽⁷⁷⁾.

⁽⁷⁷⁾ *Impiego pubblico* cit., 303. Giannini definisce il modello inglese 'autorevole' in *Diritto amministrativo* cit., 383; ma v. già *Amministrazione pubblica*, cit., 232.

Del resto, egli può sostenere una posizione del genere anche perché è tra i pochi studiosi ai quali non sfugge, osservando la 'convergenza' tra impiego pubblico e impiego privato, quanto anche il secondo abbia preso e prenda dal primo, laddove i più ritengono solitamente che sia avvenuto ed avvenga solo e sempre il contrario. E così nel 1993, parlando dell'universo privatistico, egli scrive che « negli ultimi tempi peraltro i rapporti di lavoro privati e pubblici si sono andati avvicinando nel contenuto sostanziale. I contratti collettivi di lavoro vanno infatti sempre più adottando sistemi di qualifiche lavorative, progressioni di carriera per procedimenti formali, voci retributive differenziate come quelle in uso per il lavoro pubblico »⁽⁷⁸⁾.

Ora il d.lg. 3 febbraio 1993, n. 29 (con tutte le sue numerose modifiche e integrazioni fino al maggio 2000) — contenente la corposa normativa in tema di « razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421 » — dimostra anzitutto, in linea generale, che finalmente il legislatore italiano ha abbracciato la filosofia di fondo, prospettata da Giannini da una trentina d'anni e penetrata nella politica del diritto dell'ultimo decennio. Quella filosofia per cui la riforma deve basarsi sulla concezione dell'amministrazione come « azienda di attività terziaria », che per funzionare può utilizzare l'armamentario giuridico del diritto privato. Ciò ha numerose conseguenze per così dire 'naturali' di grande rilievo.

Fra le tante, la conseguenza che a noi più interessa consiste appunto nella trasformazione del rapporto di pubblico impiego, ferma restando la natura pubblica dell'attività amministrativa, da « rapporto di diritto pubblico » (rigido, autoritario e generato da un atto unilaterale della pubblica amministrazione) in « rapporto di diritto privato » (generato dal contratto di lavoro).

Una conseguenza, questa, dalla quale derivano, a loro volta, quegli effetti a cascata di cui si è detto:

1) gli atti di gestione del rapporto di lavoro perdono il carattere di 'provvedimenti' — che per Giannini non hanno mai avuto, ma che la giurisprudenza amministrativa aveva ad essi impresso — e presentano il loro vero carattere di « atti negoziali », che l'amministrazione adotta « con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro » (art. 4, comma 2, d.lg. n. 29/1993);

⁽⁷⁸⁾ *Diritto amministrativo* cit., 399.

2) le controversie che nascono dal rapporto di lavoro tra amministrazioni pubbliche e dipendenti — come pure quelle tra le medesime amministrazioni e i sindacati⁽⁷⁹⁾ — non rientrano più nella competenza esclusiva del giudice amministrativo, bensì in quella del giudice ordinario, quale giudice del lavoro (art. 68 ss., d.lg. n. 29/1993), in coerenza con la natura contrattuale del rapporto d'impiego, con il conseguente ampliamento della sfera dei diritti soggettivi dei dipendenti e con il carattere negoziale degli atti di gestione del personale⁽⁸⁰⁾;

3) oltre che dal codice civile e dalle leggi sul lavoro nell'impresa (art. 2, commi 2 e 3; art. 55 ss., d.lg. n. 29/1993), i rapporti di pubblico impiego sono regolati dai contratti collettivi, che vengono stipulati dall'apposita agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (Aran)⁽⁸¹⁾ e dalle organizzazioni sindacali aventi i requisiti di legge (art. 45 ss., d.lg. n. 29/1993)⁽⁸²⁾;

4) la disciplina della dirigenza pubblica — a partire dall'accesso, fino all'espletamento delle funzioni e all'assunzione di responsabilità — è ispirata a criteri di gestione aziendale degli apparati pubblici (capo II, artt. 13 ss., d.lg. n. 29/1993);

5) sono previsti nuovi meccanismi di « controllo della spesa » (art. 63 ss., d.lg. n. 29/1993), anch'essi di ispirazione aziendalistica, con particolare riguardo alla rilevazione del costo del lavoro e ad eventuali interventi correttivi del costo del personale⁽⁸³⁾;

6) infine, ma non certo per importanza, la previsione per la quale vanno tenute ben distinte le funzioni di indirizzo e di controllo politico-amministrativo, spettanti agli organi politici, dalle funzioni di

⁽⁷⁹⁾ Sulle controversie in materia sindacale, v. da ultimo M. RUSCIANO, *Giudice ordinario e relazioni sindacali nel lavoro pubblico*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2000, 487 ss.

⁽⁸⁰⁾ Sul punto F. PANARIELLO - L. GIUGLIANO - V. AMIRANTE, *Art. 68*, in *La riforma dell'organizzazione* cit., 1442 ss.; F. PATRONI GRIFFI, *Lavoro pubblico e giurisdizione*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2000, 213 ss.

⁽⁸¹⁾ Sulla natura, sulla struttura e sull'evoluzione di tale organismo, U. ROMAGNOLI, *Art. 50*, in *La riforma dell'organizzazione* cit., 1355 ss., nonché L. GAETA, *Art. 4*, *ibidem*, 1317 ss.

⁽⁸²⁾ Cfr. i commenti, in materia, di G. NATULLO, *Art. 45*; P. PASCUCCI, *Art. 47* e R. SANTUCCI, *Art. 47 bis*, in *La riforma dell'organizzazione* cit., rispettivamente 1300, 1322 e 1332.

⁽⁸³⁾ Cfr. i commenti agli artt. 63, 64, 65, 66 di A. BRANCASI, in *La riforma dell'organizzazione* cit., 1428-1436.

gestione, spettanti alla dirigenza (artt. 3 e 14, d.lg. n. 29/1993) ⁽⁸⁴⁾, essendo gli apparati amministrativi, il più delle volte, « strutture serventi » di organi politici ed essendo le infiltrazioni, quando non le invadenze, della politica nell'amministrazione pubblica una delle piaghe storiche del sistema italiano.

La trasformazione del quadro normativo, molto sinteticamente delineata, è indubbiamente senza precedenti e segue la scia di quell'indirizzo modernizzatore prefigurato da Giannini. Ciò però non vuol dire che sia un quadro privo di ombre e, in particolare, che rispecchi fedelmente, in tutto e per tutto, il pensiero del suo ispiratore ovvero le linee implicite che dal pensiero espresso si possono dedurre.

Non si vuole beninteso sostenere che il legislatore avrebbe dovuto adeguarsi supinamente alle idee di Giannini: che senso avrebbe? Si vuole piuttosto segnalare la scarsa coerenza intrinseca di talune scelte legislative: che, alla luce del pensiero di Giannini, paiono molto discutibili, anche in un nuovo contesto storico e in un'ottica di politica del diritto di respiro ampio e moderno.

Tralasciando le scelte su aspetti che, per ovvie ragioni, sono assenti nell'elaborazione di Giannini — e che, per la verità, appaiono il più delle volte marginali — è invece importante soffermare l'attenzione su due punti nei quali il legislatore della riforma (ma si dovrebbe dire: il legislatore della « seconda privatizzazione », com'è stato definito il tratto più recente del lungo percorso riformatore ⁽⁸⁵⁾), discostandosi dal pensiero di Giannini, cade, a mio parere, in una contraddizione interna alla stessa logica su cui poggia l'intera impalcatura della nuova e complessa normativa.

I due punti sono: a) in primo luogo, la collocazione della contrattazione collettiva nel sistema delle fonti di produzione della disciplina dell'impiego pubblico; b) in secondo luogo, la cosiddetta 'contrattualizzazione' della dirigenza, specialmente dell'alta dirigenza.

Contrariamente a quanto potrebbe apparire a prima vista, i due punti sono tutt'altro che sconnessi ed hanno, inoltre, grande rilievo non soltanto sul piano tecnico-giuridico, ma anche su quello politico/sociale.

⁽⁸⁴⁾ F. MERLONI, *Art. 3 e art. 14*, in *La riforma dell'organizzazione* cit., 1085 ss. e 1137 ss. V. pure C. D'ORTA, *Art. 17*, *ibidem*, 1147 ss.

⁽⁸⁵⁾ M. D'ANTONA, *Lavoro pubblico e diritto del lavoro: la seconda privatizzazione del p.i. nelle « leggi Bassanini »*, in *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, cit., LH.

a) Per capire le ragioni della critica alla centralità, forse eccessiva, attribuita alla « partecipazione sindacale » dall'ultima versione del d.lg. n. 29/1993 — la quale ne garantisce l'effettività attraverso forme rappresentative, per giunta talora 'autoreferenziali', in quanto stabilite dalla stessa contrattazione collettiva — occorre premettere qualche parola sulla importanza e, anzi, sulla necessità (in generale, anticipate da Giannini e da tutti riconosciute) di un massiccio processo di « delegificazione », tra l'altro, dell'attività amministrativa. Del resto, che l'Italia abbia un numero enorme di leggi e leggine è ormai un luogo comune, che si sente ripetere ogni giorno.

È dunque una esigenza largamente condivisa passare — come già da qualche anno si sta facendo — dalla legge, quale fonte primaria, ad atti di normazione secondaria, per disciplinare tante materie della convivenza civile e, soprattutto, taluni rapporti tra amministrazioni pubbliche e cittadini, nonché l'organizzazione di molti apparati, che potrebbero emanare propri statuti (se provvisti della necessaria autonomia) e, appunto, propri regolamenti di organizzazione.

C'è però da chiedersi se sia giuridicamente coerente, con il processo di delegificazione in materia di pubblico impiego, che alla legge si sostituisca *tout court* la contrattazione collettiva: la quale, per sua natura, costituisce il tipico strumento di composizione dei conflitti, che tra imprenditori e lavoratori si accendono circa l'uso e il trattamento della forza-lavoro.

A me pare che la risposta debba essere negativa, in quanto le regole di organizzazione di qualsivoglia apparato, pubblico o privato che sia, non possono che essere dettate da chi, in tale apparato, è titolare delle scelte e delle decisioni riguardanti il « processo produttivo », del quale egli assume anche ogni responsabilità. Se, quindi, si vuole mettere sullo stesso piano il potere di organizzazione del datore di lavoro privato e del datore di lavoro pubblico ⁽⁸⁶⁾, se ne deve anzitutto garantire nello stesso modo l'intangibilità, tanto dell'uno quanto dell'altro: in questo senso, è plausibile istituire un parallelismo logico tra l'art. 41, comma 1, e l'art. 97, comma 1, della Costituzione. Due norme che attribuiscono la titolarità del « potere di organizzazione » in capo a chi deve servirsi di un apparato, per fini privati

⁽⁸⁶⁾ Cfr. al riguardo, gli interessanti, sebbene un po' radicali, spunti di E. GHERA, *Diritto del lavoro*, Bari, 2000, 478 ss. V. anche F. LISO, *La privatizzazione dei rapporti di lavoro*, in *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, cit., 177 ss.

(economici) o per fini pubblici (legati al buon andamento e all'imparzialità dell'amministrazione).

Nel primo caso il potere di organizzazione viene attribuito all'imprenditore ed è espressione della sua libertà economica, nella cui sfera nessuno può entrare, sempre che essa si mantenga nei limiti costituzionali del 2° comma dell'art. 41: non urti cioè contro la « utilità sociale » e non rechi danno alla « sicurezza, libertà e dignità umana ».

Nel secondo caso il potere di organizzazione spetta al legislatore, mediante una « riserva relativa » di legge; legge che, infatti, può stabilire di rinviare a fonti normative secondarie le modalità di esercizio del potere medesimo. Un esercizio che però, come tale, non è formalmente negoziabile con le rappresentanze degli interessi di quanti il potere medesimo sono tenuti a subire, quali lavoratori dipendenti (artt. 2086 e 2094 del codice civile).

Il problema che senza dubbio si pone con particolare rilevanza è, se mai, quello di stabilire i confini del potere di organizzazione; un problema quasi insolubile, perché, essendo stati i rapporti di pubblico impiego disciplinati per quasi un secolo da leggi e regolamenti — e per giunta attraverso un intreccio, spesso inestricabile, tra norme sull'organizzazione degli uffici, norme sui procedimenti amministrativi e norme sui rapporti di lavoro — risulta ancora oggi estremamente difficile elevare una sicura linea di confine tra materie che sono espressione di quel potere, e dunque di esclusiva competenza di una fonte unilaterale, e materie che, rientrando invece nell'area delle « condizioni di lavoro », sono oggetto di una fonte negoziata. La travagliata esperienza applicativa degli artt. 2 e 3 della legge quadro n. 93 del 1983 — che, come si è accennato, storicamente può considerarsi una sorta di legge-ponte tra la vecchia disciplina dell'impiego pubblico e la c.d. 'privatizzazione', realizzata con il d.lg. n. 29/1993 — la dice lunga a questo riguardo ⁽⁸⁷⁾.

La verità è che nel pubblico impiego incombe il rischio — forse sottovalutato dal legislatore della riforma — che la « partecipazione sindacale » ⁽⁸⁸⁾ degeneri in 'cogestione' e che il contratto collettivo finisca con l'aver il corpo del contratto e l'anima del regolamento,

⁽⁸⁷⁾ Sulla complessa problematica, v. C. RUSSO, *Poteri, responsabilità e partecipazione nel lavoro pubblico*, Torino, 1996, del quale non sempre si possono condividere le argomentazioni.

⁽⁸⁸⁾ Sul ruolo del sindacato, M. RUSCIANO, *Contratto, contrattazione e relazioni sindacali nel « nuovo » pubblico impiego*, in *Arg. dir. lav.*, 1997, 5, 111 ss. Da ultimo, sui

perdendo la sua natura di espressione di « autonomia sociale » e facendosi carico di 'funzioni' improprie, fino al punto da essere usato per l'abrogazione di normative anteriori e per la delegificazione (art. 72, d.lg. n. 29/1993): tanto da costringere poi ad affermare che, nel lavoro pubblico, il contratto collettivo è una fonte del diritto 'funzionalizzata' all'interesse generale (o almeno soggetta ad un « vincolo di scopo », come pure si è detto con un eufemismo) ⁽⁸⁹⁾.

Insomma, un conto è prevedere — come auspicato anche da Giannini — utili strumenti di formale acquisizione del consenso dei dipendenti nella immane fatica di ristrutturazione degli apparati pubblici, fermo restando il carattere unilaterale ed esclusivo del potere dell'amministrazione, con connessa assunzione di responsabilità, di stabilire le proprie esigenze organizzative; un altro conto è codificare, implicitamente o esplicitamente, l'ingerenza sindacale nell'esercizio di codesto potere.

In definitiva, anche a voler tralasciare tutti gli altri problemi, ancora non risolti, riguardanti la stabilità e la coesione della rappresentanza e della rappresentatività sindacale — che pure molto preoccupano Giannini, come si è visto — ci si trova davanti, in questo caso, più d'un fattore di confusione tra le diverse competenze e le relative responsabilità.

b) I problemi e le perplessità aumentano, se si pensa che le amministrazioni pubbliche italiane, come si è avuto modo di ricordare, sono dotate di dirigenti privi di una vera cultura dell'organizzazione e lontani dalla mentalità manageriale ⁽⁹⁰⁾: capaci al massimo di applicare leggi e regolamenti, di rispettare cioè quel « principio di legalità », che è l'autentico *dominus* della tradizionale pubblica amministrazione (anche nella sua veste di datore di lavoro). Non sono, questi dirigenti, preparati a fare da controparte nel confronto/scontro sindacale, non sono cioè paragonabili alle « figure professionali » dell'imprenditore e dei *manager* privati: i quali, guidati dall'interesse al profitto, sono pronti *naturaliter* a quello scontro, e devono perciò possedere — si

problemi della partecipazione sindacale, A. VISCOMI, *Art. 10 e Art. 48, in La riforma dell'organizzazione cit.*, 1118 ss. e 1342 ss.

⁽⁸⁹⁾ M. D'ANTONA, *Contratto collettivo, sindacati e processo del lavoro dopo la « seconda privatizzazione » del pubblico impiego*, in *Foro it.*, 1999, 624.

⁽⁹⁰⁾ Sul punto M. RUSCIANO, *Formazione e professionalità della dirigenza amministrativa*, in *Il Mulino*, 1997, 727.

potrebbe dire: *geneticamente* — una grande « capacità di resistenza », se vogliono stare sul mercato in una logica di concorrenza.

E qui allora si apre, come si può intuire, la pagina dolente della c.d. 'contrattualizzazione' della dirigenza (e specie dell'alta dirigenza). Per figure professionali di tale livello, Giannini ha sempre immaginato uno *status* particolare, anche quando ha prospettato l'eventuale 'privatizzazione' dei rapporti di pubblico impiego.

La riforma degli anni '90, com'è noto, ha invece seguito percorsi diversi da quelli prefigurati da Giannini. La dirigenza, ridotta a due fasce ed inserita in un ruolo unico, è stata, appunto, 'contrattualizzata' anch'essa, insieme a tutti gli altri dipendenti pubblici ⁽⁹¹⁾.

I dirigenti sono dunque inseriti nell'amministrazione con incarichi specifici, caratterizzati dalla temporaneità (con facoltà di rinnovo non limitata): incarichi il cui contenuto dovrebbe essere negoziato con una controparte ⁽⁹²⁾, che corrisponderebbe all'imprenditore nell'impresa privata. L'attribuzione dell'incarico si accompagna ad una verifica degli strumenti operativi forniti al dirigente e all'individuazione di un obiettivo, al raggiungimento del quale dovrà mirare l'attività dell'incaricato; si introduce, a tal fine, una vera e propria « responsabilità di risultato » ⁽⁹³⁾, la cui collocazione sistematica non è facile, tant'è che la discussione è tuttora aperta e chissà se riuscirà mai a chiudersi.

È difficile dire al momento — troppo recente essendo la contrattualizzazione della dirigenza pubblica — se, e in che misura, tale scelta, abbastanza ardita, del legislatore della riforma potrà costituire un reale fattore propulsivo del cambiamento amministrativo ⁽⁹⁴⁾, visto che le amministrazioni pubbliche, almeno per il momento, sono ricche più di burocrati che di *manager*.

Sia chiaro: non si vuole escludere che, attraverso un'analisi di

⁽⁹¹⁾ Sull'*iter* della riforma della dirigenza, anche in relazione alle diverse amministrazioni, cfr. per tutti G. D'ALESSIO, *La nuova dirigenza pubblica*, Roma, 1999.

⁽⁹²⁾ A. ZOPPOLI, *Art. 19*, in *La riforma dell'organizzazione* cit., 1163. Dello stesso autore, per una ricognizione esauriente delle problematiche relative alla dirigenza pubblica 'riformata' si veda *Dirigenza, contratto di lavoro e organizzazione*, Napoli, 2000, 215 ss. Per una diversa impostazione, L. TORCHIA, *La responsabilità dirigenziale*, Padova, 2000, 42 ss.

⁽⁹³⁾ M. RUSCIANO, *Spunti su rapporto di lavoro e responsabilità « di risultato » del dirigente pubblico*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1998, 387 ss. In generale, sul regime delle responsabilità, v. D. SORACE, *Le responsabilità pubbliche: civile, amministrativa, disciplinare, penale, dirigenziale*, Padova, 1998.

⁽⁹⁴⁾ M. RUSCIANO, *Problemi sulla contrattualizzazione del lavoro pubblico*, in *Dir. lav.*, 1998, 223 ss.

scienza dell'organizzazione, si possa arrivare ad una diversificazione degli apparati e a stabilire che, in alcuni di questi, talune funzioni dirigenziali possano essere affidate a « dirigenti a contratto » o anche che, in altri apparati, talune posizioni dirigenziali possano essere occupate da soggetti esterni 'a contratto'. Ma lascia perplessi che, dalla tipicità di siffatte ipotesi particolari, si possa passare alla previsione generale di un regime contrattuale *per tutta la dirigenza pubblica*, a prescindere dalla natura dell'apparato e dalla struttura della posizione dirigenziale.

Al di là del vecchio sofisma, frutto di confusione concettuale, se una funzione pubblica possa, oppure no, essere oggetto di un contratto, la previsione di una dirigenza a contratto — soprattutto negli apparati che esercitano potestà pubbliche — sembra essere poco coerente con l'impianto complessivo della riforma: se non altro perché in contraddizione con taluni principi che la stessa riforma pare invece voler ribadire ed anzi esaltare.

Basti ricordare, in primo luogo, il principio della « continuità istituzionale » di determinate funzioni pubbliche, che va necessariamente salvaguardata, soprattutto in un'epoca di grave instabilità politica e, comunque, nella c.d. « democrazia dell'alternanza ».

In secondo luogo, la previsione di una dirigenza a contratto pare contraddire il principio della separazione tra 'politica' e 'amministrazione', che certo non può essere rispettato se, alla fine, il politico diventa l'effettivo contraente-datore di lavoro del dirigente pubblico, né più né meno che se fosse il capo di un'impresa.

Chi ha conosciuto Giannini, e si è ispirato alla sua opera, sa bene che egli non ha mai affermato che una pubblica amministrazione e un'azienda privata sono la stessa cosa ⁽⁹⁵⁾; ha detto che la pubblica amministrazione, essendosi nella sostanza trasformata in « azienda di attività terziaria », farebbe bene ad adottare *il più possibile* modelli organizzativi imprenditoriali, adatti a garantire, nell'interesse generale, efficacia ed economicità nella produzione di beni e di servizi. Ma, dalla sua impostazione complessiva, può dedursi un'aggiunta implicita

⁽⁹⁵⁾ Di grande interesse, per riflettere sulla oggettiva particolarità dell'attività della pubblica amministrazione, sulla quale si possono poi certo avere prospettive diverse, le recenti osservazioni di S. CASSESE, *Teoria e pratica dell'eguaglianza*, in *G.d.A.*, 2000, 1156 ss., specie 1163 ss., ove si tratta, ad esempio, dei criteri di scelta dei dipendenti pubblici, dissentendo da talune valutazioni espresse in M. RUSCIANO, *Carriera per concorso del dipendente pubblico: « imparzialità » o « buon andamento »?*, in *Lav. pubbl. amm.*, 1999, 215 ss.

del tipo: « in quanto compatibili con il carattere istituzionale dell'apparato ».

In definitiva, mi pare a dir poco avventato cedere alla moda del maniacale desiderio di 'privatizzazione' degli apparati pubblici fino a travisare la semplice volontà, anzitutto, di accertare la « reale fondatezza del carattere pubblico » dei medesimi e, poi, di assicurarne la 'sburocratizzazione' e la 'efficienza' del funzionamento, sempre per meglio perseguire l'interesse generale.

È quest'ultima la vera ideologia di Giannini, sottesa al suo progetto di riforma dell'amministrazione e dell'impiego pubblico. Egli non è un giurista formalista, ma non è neppure un giurista 'eversivo'; piuttosto, sa destreggiarsi con straordinaria maestria tra le ragioni della società e le ragioni del diritto: sicché, da interprete sagace delle une e delle altre, fa di tutto perché l'ordinamento riesca a renderle il più possibile coincidenti.

L'opera di Giannini è, infatti, sempre ispirata a grande equilibrio istituzionale: attraverso il suo pensiero in materia di pubblico impiego, si arriva a recuperare, in chiave moderna, anzitutto il « senso dello Stato » e, poi, anche il senso della funzione e del servizio pubblico, che molti hanno smarrito: al punto da falsificare persino il significato autentico della nuova collocazione dell'impiego pubblico nel diritto del lavoro.

IL REGIONALISMO DI GIANNINI (*)

CARLO DESIDERI

SOMMARIO: 1. Un giurista politico dinanzi alle regioni. - 2. Origini e ragioni del regionalismo: oltre i regionalismi storici. - 3. Le trasformazioni dei poteri territoriali. - 4. Il problema delle aree insufficientemente sviluppate. - 5. La costruzione delle regioni in Italia: la lentissima attuazione costituzionale. - 6. Un decennio operoso. - 7. Portare avanti le riforme. - 8. I concetti giuridici del regionalismo. - 9. I fondamenti del regionalismo.

1. Quanto segue è un tentativo di compiere un percorso attraverso il pensiero di Giannini sul regionalismo e le principali iniziative da lui assunte in ordine alla costruzione delle regioni in Italia.

Si è cercato di fare tale percorso in maniera il più possibile completa, piuttosto che trattare determinati aspetti e vicende; di cogliere, però, il senso più profondo — i fondamenti — che il regionalismo appare assumere in Giannini. Va tenuto conto, inoltre, che, come è nell'impostazione di Giannini stesso, la considerazione del regionalismo — che pure resta lo scopo di questo lavoro — non appare separabile da quella di altri poteri pubblici, in particolare delle autonomie locali.

Oltre che nelle sue opere generali, Giannini ha trattato questi temi in numerosi lavori specifici distribuiti in tutto l'arco della sua vita di studioso ⁽¹⁾, senza considerare i quali non si coglierebbe tutto il rilievo

(*) Ove, nelle note, le citazioni non siano precedute dal nome dell'autore, queste si intendono riferite a M.S. Giannini.

⁽¹⁾ Molti scritti hanno origine da relazioni e interventi a convegni. Riflessioni e notazioni di notevole rilevanza sono a volte affidate a scritti all'apparenza secondari e occasionali. Importanti contributi sono spesso pubblicati su riviste non giuridiche, a volte poco conosciute. Ne risulta un'opera nella forma esteriore frammentaria e dispersa, ma in realtà attraversata da un pensiero che segue fluidamente gli eventi costruendo un percorso scientifico rigoroso. È forse più che una curiosità il fatto che negli scritti di Giannini siano tutt'altro che assenti gli errori materiali: il segno di una