11. *L'istituto delle realtà virtuali.* — Nel « Corriere della Sera » del 13 febbraio finalmente una bella notizia. A Mosca è sorto un istituto nuovo. L'obiettivo è quello di dominare a piacimento la vita onirica. Il povero diavolo non ha tempo e denaro per andare a Parigi; si addormenta con un certo accorgimento e si gode per tutta la notte i luoghi della capitale francese. E gli esempi si possono moltiplicare *ad libitum*. Che pacchia! Certo ne potranno risultare anche ripercussioni negative, ad es. nel turismo. Ma sarà la più bella invenzione, dopo quella dell'anestesia.

San Lorenzo a Vaccoli, 15 febbraio 1993

GIUSEPPE PERA

DOTTRINA

SABINO CASSESE

Ordinario di diritto amministrativo
nell'Università « La Sapienza » di Roma

IL SOFISMA DELLA PRIVATIZZAZIONE DEL PUBBLICO IMPIEGO (*)

SOMMARIO: 1. Programma di questo scritto e sue parti. — 2. La genesi dei provvedimenti. — 3. I risultati. — 4. Le disposizioni principali. I rapporti politica-amministrazione. — 5. La dirigenza. — 6. L'organizzazione. — 7. La « privatizzazione » e i suoi critici. — 8. Il diritto privato del pubblico impiego. — 9. La sindacalizzazione del pubblico impiego. — 10. Il « pubblico impiego »: una unità fittizia. — 11. Il diritto del pubblico impiego nei paesi comunitari. — 12. Il pubblico impiego dal giudice amministrativo al giudice del lavoro. — 13. I controlli. — 14. Altre disposizioni miscellanee: buoni principi con troppe eccezioni. Altri difetti della norma: scritta per lo Stato, si dovrebbe applicare anche ad altri enti; iperregolazione, invece di autoregolazione. — 15. La gestione del decreto legislativo. — 16. Conclusioni.

1. Benedetto CROCE, nel presentare, nel 1907, all'Accademia Pontaniana la ben nota *Riduzione della filosofia*

(*) *Sono riunite in questo scritto tre relazioni, svolte in tre diverse occasioni: la relazione all'incontro di studio su « la privatizzazione del pubblico impiego », organizzato dall'Istituto italiano per gli studi filosofici, dalla Società italiana avvocati amministrativisti, Sezione di Napoli e dall'Associazione forense del lavoro di Napoli, 19-20 febbraio 1993, Napoli; la relazione alla tavola rotonda « verso la privatizzazione del pubblico impiego », organizzata dalla Scuola di specializzazione in Diritto sindacale del lavoro e della previdenza sociale della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università « La Sapienza » di Roma, Roma, 4 marzo 1993; e la relazione al convegno su « la nuova disciplina dell'organizzazione e del lavoro nelle pubbliche amministrazioni », organizzato dall'Università di Macerata e dalla Regione*

del diritto alla filosofia dell'economia, osservava che il diritto « non è la legge che dorme nel codice, ma la legge a cui si pone mano... », e che « non è possibile comprendere nulla del diritto, finché si ha l'occhio ai codici... ». Questa analisi applica queste avvertenze in una versione debole, nel senso che cerca di mostrare quel che nasconde il risvolto delle leggi e l'effetto che l'inserzione di una legge nell'altra può produrre. Si ispira, dunque, al suggerimento di leggere le leggi con incredulità.

L'esposizione è divisa in tre parti. Nella prima, si illustra la genesi della disciplina dell'organizzazione e del lavoro pubblico adottata nel 1992-93. Nella seconda, più ampia, si passano in rassegna le disposizioni principali della legge. Infine, nella terza, si fa un cenno alla « gestione » del nuovo complesso normativo e si tirano le conclusioni.

2. Uno dei problemi più urgenti che si ponevano al governo, nel giugno-luglio 1992, era quello del pubblico impiego. Nonostante i tentativi fatti in precedenza, la spesa per il pubblico impiego è cresciuta negli anni, a differenza di altri paesi. Basti ricordare che la spesa per il personale statale, rispetto al prodotto interno lordo, è cresciuta dal 5,4% del 1987 al 5,8% del 1991. Che la massa salariale, dal 1987 al 1991, ha avuto un tasso annuo di crescita dell'11,9%, più alto del tasso annuo di crescita del totale delle spese statali, che è stato dell'8,5%. Infine, che il rapporto tra retribuzioni medie annue del settore pubblico e del settore privato, fatto pari a 100 il 1982, risultava, nel 1991, in Italia, pari a 115 e, nello stesso anno, in Germania, in Francia e nel Regno Unito, pari a circa 95.

I problemi del costo dell'impiego pubblico sono di due tipi. Da un lato, si tratta della valutazione e del calcolo del costo. Dall'altro, delle tecniche di contenimento. Per il primo, vengono segnalate le difficoltà di calcolo *ex ante* (ad esempio, quelle derivanti dall'impossibilità di conoscere, con gli attuali strumenti, il numero degli insegnanti), la difficoltà di stabilire la

Marche, Macerata, 19-20 marzo 1993. Una versione breve di questo scritto appare ne « Il corriere giuridico », n. 4, 1993, p. 401. L'A. ringrazia Gaetano D'Auria, lettore attento ed acuto.

data di decorrenza degli inquadramenti, il ruolo incerto di variabili esterne, come quelle costituite dalle sentenze dei giudici e dalle decisioni dello stesso Parlamento.

Per quanto riguarda il secondo aspetto, viene segnalata la crisi di tutti i vincoli adottati per contenere la spesa pubblica per il personale: prima il documento annuale di programmazione economica e finanziaria, poi i fondi speciali di bilancio, poi la copertura. Nessuno di questi vincoli funziona perché il costo del personale è legato ai più meccanici *entitlements*.

Per l'uno e l'altro motivo, la legge quadro sul pubblico impiego, n. 93 del 1983, ha fatto totale fallimento.

Se questa era l'esigenza primaria, vi erano, però, anche altri problemi. Come spesso capita, in particolare nel pubblico impiego, un provvedimento finisce per raccogliere per strada tutto quello che incontra. Formulata l'idea di un disegno di legge, dunque, governo, sindacati e burocrazie hanno aperto i cassetti e tentato di smerciare tutta la mercanzia di cui disponevano.

Nei cassetti, vi erano, giacenti da tempo, tre proposte, relative alla « privatizzazione » del pubblico impiego, alla dirigenza e alla mobilità.

Il problema della « privatizzazione » del pubblico impiego era stato posto con una lettera del 20 novembre 1990 da CGIL, CISL e UIL al governo. Alla lettera era allegato un documento tecnico. Ad essa aveva fatto séguito un'ulteriore lettera, del 14 gennaio 1991, che chiedeva di aprire un negoziato sulla riforma del rapporto di lavoro della pubblica amministrazione.

Questa idea venne, poi, sviluppata dalla « Commissione mista sulla contrattualizzazione piena del pubblico impiego », che terminò i suoi lavori il 12 aprile 1991. Alla fine dello stesso anno, l'ufficio legislativo della Presidenza del Consiglio dei ministri preparava un testo intitolato « Ipotesi di formulazione normativa per un disegno di legge sulla privatizzazione del pubblico impiego ».

Dietro tutte queste iniziative, vi era l'insoddisfazione per la cosiddetta legge quadro sul pubblico impiego del 1983. I punti critici di questa legge erano tre. In primo luogo, essa, per abbracciare troppo, aveva prodotto numerose « fughe », nel senso che enti ed istituti, vecchi e nuovi, si erano sottratti alla

disciplina generale contenuta nella legge quadro. In secondo luogo, un decennio di attuazione della legge aveva posto in crisi la distinzione tra area riservata al contratto ed area riservata alla legge: frequenti erano state le incursioni legislative in materia attribuite al contratto e altrettanto frequenti le richieste sindacali di contrattare anche materie sulle quali doveva esercitarsi il Parlamento sovrano. In terzo luogo, la legge si era rivelata inefficace per l'incertezza e l'aleatorietà dei tempi: basti ricordare che, alla metà del 1990, erano operativi solo tre accordi relativi al triennio 1988-90.

Il secondo problema era quello della dirigenza. Il disegno di legge del governo n. 3464 (Camera dei deputati) del 19 dicembre 1988 aveva proposto di separare più nettamente gli organi di direzione politica dagli organi di gestione, di ridurre i livelli dirigenziali da tre a due e di dare poteri gestionali effettivi ai dirigenti.

Questo disegno di legge del governo tentava di rimediare all'insoddisfacente assetto dato alla dirigenza dal d.P.R. n. 748 del 1972. Questo aveva attribuito poteri autonomi ai dirigenti, ma senza stabilire una netta linea di demarcazione tra organi di direzione politica e dirigenti. Ed aveva creato la figura ambigua del dirigente superiore, qualifica alla quale non corrispondeva un ufficio.

Il terzo problema era quello della mobilità, regolata dai contratti per l'area compartimentale e dal d.P.C. n. 325 del 5 agosto 1988 per l'ambito intercompartimentale. Ambedue queste disposizioni si erano rivelate poco efficaci ed avevano trovato scarsa attuazione.

Al nucleo originario, costituito dalle disposizioni per il contenimento della spesa pubblica, si sono aggiunti, dunque, nel giugno-luglio 1992, questi altri tre problemi: « privatizzazione » del pubblico impiego, dirigenza e mobilità. Con questi contenuti essenziali, il governo presentava, il 14 luglio 1992, al Senato della Repubblica, il disegno di legge contenente « delega al governo per la realizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale » (n. 463).

Dopo la presentazione del disegno di legge, le vicende si complicano. Da un lato, viene sentito il Consiglio di Stato, la

cui Adunanza Generale rende un parere il 31 agosto 1992. Il parere elenca gli ostacoli e gli inconvenienti della privatizzazione e dello spostamento della giurisdizione delle controversie del pubblico impiego dal giudice amministrativo a quello ordinario. Ma il parere sostiene, principalmente, la tesi che « la privatizzazione generale, astratta e globale del pubblico impiego... non è obiettivamente possibile ».

Dall'altro lato, nel corso della discussione parlamentare, la proposta di legge si carica di ulteriori contenuti. Basti dire che l'art. 2, contenente la delega relativa al pubblico impiego, nella prima versione constava di otto colonne dei documenti parlamentari, nella seconda di ben undici colonne. La circostanza più grave è che la maggior parte delle modificazioni, provengono dallo stesso governo, che emenda il suo testo, non per togliere ma per aggiungere.

3. Si giunge così alla l. 23 ottobre 1992, n. 421, contenente « delega al governo per la razionalizzazione e la revisione della disciplina in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale ». La delega relativa al pubblico impiego, nella versione definitiva, occupa circa quattordici colonne della *Gazzetta Ufficiale*.

A seguito della delega, dopo un lungo e disordinato lavoro, sono stati emanati quattro decreti legislativi. Il primo e più importante è il d.lg. n. 29 del 3 febbraio 1993, contenente « razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego ». Il secondo è il d.lg. n. 35 del 12 febbraio 1993, contenente « riordino della normativa in materia di utilizzazione del personale della scuola ». Il terzo è il d.lg. n. 39 del 12 febbraio 1993, contenente « norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche ». Il quarto è il d.lg. n. 40 del 13 febbraio 1993, relativo alla « revisione dei controlli dello Stato sugli atti amministrativi delle regioni ».

Queste norme potranno essere seguite da « disposizioni correttive » entro il 31 dicembre 1993 (come previsto dall'art. 2.5 della legge delegante n. 421 del 1992).

Se si tiene conto che alle quattordici colonne (di *Gazzetta Ufficiale*) della legge di delega vengono ad aggiungersi le circa

settanta colonne di decreti delegati, ci si rende conto che si tratta di una disciplina corposa, anzi ingombrante, che va ben oltre l'obiettivo iniziale, essendosi caricata di troppi problemi. Alla fine, si tratta di una sorta di « Zibaldone », composto di cinque corpi normativi diversi, il primo relativo ai rapporti tra politica ed amministrazione ed alla dirigenza, il secondo all'organizzazione amministrativa, il terzo alla disciplina del personale pubblico, il quarto alla giurisdizione, il quinto ai controlli in generale e, in particolare, a quelli della spesa.

Ci si potrebbe chiedere se i problemi della pubblica amministrazione andassero affrontati nel modo prescelto. In questo senso, la decisione di porre in primo piano i problemi del pubblico impiego è stata certamente erronea. Come osservato più volte da Massimo Severo GIANNINI (da ultimo, nel noto « Rapporto » del 1979), quelli del personale sono problemi seguaci, nel senso che debbono adattarsi al tipo di funzioni ed organizzazioni prescelti. Invece, in questo caso, si è proceduto come se l'assetto del personale fosse una variabile indipendente dalla distribuzione delle funzioni e dai modelli organizzativi prescelti.

Altra domanda che ci si può porre è la seguente: vi erano altri problemi urgenti del pubblico impiego, che non sono stati affrontati in questo complesso normativo? Anche questa domanda ha una risposta positiva, perché non è affrontato il maggiore problema del pubblico impiego, posto dal divario tra numero dei dipendenti e servizi resi, che produce insoddisfazione degli utenti e scarsa funzionalità della pubblica amministrazione. Si tratta di un tema che va sotto il nome di « produttività del pubblico impiego ». A questo è dedicato esclusivamente l'art. 49: ben poco, se si pensa che il decreto consta di ben 74 articoli.

4. Esaminati genesi e risultati, si passa a considerare le disposizioni principali del decreto legislativo. L'esame sarà condotto in sei parti, relative ai rapporti tra politica, amministrazione e dirigenza, all'organizzazione, alla « privatizzazione », alla giurisdizione, ai controlli e alle disposizioni miscellanee.

La separazione tra politica ed amministrazione è un'antica aspirazione del nostro ordinamento, mai realizzata. Ne parlarono, tra i primi, nel secolo scorso, Silvio SPAVENTA e Marco MINGHETTI. In tempi più recenti, il principio è stato affermato timidamente nel d.P.R. n. 748 del 1972; poi, nella legge sulle autonomie locali n. 142 del 1990, infine, nel d.l. n. 34 del 16 febbraio 1993, istitutivo dell'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti delle amministrazioni pubbliche-INPDAP.

Secondo l'art. 3 del d.lg. n. 29 del 1993, gli organi di direzione politica stabiliscono obiettivi e programmi, e controllano i risultati. Al personale amministrativo spetta la gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa, con il potere di impegnare la spesa ed obbligare l'amministrazione, di organizzare le risorse umane e strumentali e di controllare, con le conseguenti responsabilità gestionali e relative al raggiungimento dei risultati.

Questa disposizione è sviluppata dagli artt. 14 e 16. Secondo il primo, gli organi di direzione politica determinano gli obiettivi, i programmi, le priorità e le direttive, assegnano quote parti del bilancio, avocano atti, in caso di necessità ed urgenza, con motivazione. L'art. 16, poi, elenca atti di competenza dei dirigenti generali e dei dirigenti.

Questa distinzione suscita una folla di interrogativi, che si possono ordinare a seconda che si riferiscono alle strutture o al personale.

Dal punto di vista strutturale, innanzitutto, non si è tenuto conto del fatto che già l'art. 3 del d.P.R. n. 748 del 1972 disponeva che « il ministro stabilisce le direttive generali alle quali gli organi centrali e periferici dell'Amministrazione devono ispirare la propria azione, nonché i programmi di massima e l'eventuale scala delle priorità per l'azione da svolgere ». Questo bell'intento è, però, rimasto sulla carta, perché obiettivi, programmi e priorità non sono stati stabiliti dagli organi di direzione politica, se non in due o tre casi.

In secondo luogo, la mera attribuzione ai dirigenti di poteri gestionali non basta a modificare le norme esistenti. Queste ultime attribuiscono nominativamente, con riferimento a decreti ministeriali e a decreti presidenziali, agli organi di direzione politica il compito di adottare taluni atti. Basta che l'art. 3.2 attribuisca ai dirigenti il compito di adottare « tutti gli atti che impegnano l'amministrazione » e che l'art. 16.1 *a)* imponga loro di compiere gli « atti di competenza ministeriale », per abrogare, implicitamente, tutte le norme che, nominativamente, indi-

cano una competenza del ministro o di più ministri, del Consiglio dei ministri? Non si deve, piuttosto, pensare che, in assenza di una norma abrogativa espressa, l'attribuzione generale non modifichi l'imputazione degli atti tipici, espressamente attribuiti agli organi di direzione politica?

In terzo luogo, quale significato va dato al potere di avocazione, attribuito agli organi di direzione politica, « in casi di necessità ed urgenza »? Il compito di darsi carico dei problemi posti dalla necessità ed urgenza è quello tipico dell'amministrazione ordinaria, retta dal principio della continuità, pur nella discontinuità delle compagini ministeriali. In questo caso, il legislatore voleva limitare i casi in cui gli organi di direzione politica possono intervenire, ma l'ha fatto in modo sbagliato.

In quarto luogo, gli artt. 13 e 16 elencano una serie di provvedimenti che i dirigenti possono emanare. L'elencazione, tuttavia, non è esemplificativa. Dunque, il criterio dell'enumerazione viene a smentire l'attribuzione di « tutti » i poteri di gestione ai dirigenti, mediante clausola generale. Non finisce, così, per riprendere quota il principio costituzionale della responsabilità ministeriale per gli atti del dicastero (e, corrispondentemente, della responsabilità degli organi di direzione politica, per gli atti degli altri enti ed organismi pubblici)?

In quinto luogo, l'attribuzione ai dirigenti della « gestione » del bilancio non basta ad attribuire agli alti funzionari amministrativi il compito di impegnare le spese. La struttura attuale del bilancio è articolata in modo da non consentire l'assegnazione di un « budget » a ciascun dirigente. Né appare chiaro in che cosa possa consistere l'assegnazione, da parte dell'organo di direzione politica, di una quota parte del bilancio a ciascuno dirigente. Se davvero si voleva attribuire responsabilità di gestione finanziaria ai dirigenti, andavano adottate norme modificative della struttura del bilancio, per rendere possibile il principio.

In sesto luogo, c'è da chiedersi se la maggiore discrezionalità nell'assegnazione dei compiti e nella valutazione dell'operato dei dirigenti generali da parte del ministro, non finisca — come è stato già osservato — per sottoporre l'amministrazione alla politica, più di quanto non lo sia già oggi.

Infine, la norma è stata scritta con riferimento alle organizzazioni di tipo ministeriale. Ma ci sono molte organizzazioni non ministeriali, dove questa norma non può applicarsi, perché non vi è un organo di direzione politica. Ad esempio, il Consiglio nazionale delle ricerche-CNR, o l'Istituto nazionale di fisica nucleare-INFN o le Università, non hanno organi di direzione politica, bensì organi di direzione tecnica, talora composti di persone fisiche rappresentative di strutture interne degli enti stessi.

5. Passiamo alla dirigenza. La separazione tra politica e amministrazione, nei termini ora detti (ai politici direzione e controllo, all'amministrazione la gestione) è già stata stabilita — come notato — per gli enti locali, dalla l. n. 142 del 1990. Ma, negli enti locali, la separazione è resa più agevole dall'organismo di snodo, il segretario generale, che è un funzionario dello Stato, che non dipende dagli organi politici di vertice del governo. Per fare altrettanto, nell'amministrazione dello Stato, si sarebbe dovuto avere il coraggio di stabilire che i dirigenti generali non sono più di nomina politica, così invertendo un orientamento antico del nostro ordinamento (già il testo unico sugli impiegati civili dello Stato prevedeva la nomina politica dei direttori generali; il d.P.R. n. 748 del 1972, sulla dirigenza stabilì che tutti i dirigenti generali fossero nominati dall'organo politico).

Ma c'è di peggio. Gli artt. 2.4 e 46 stabiliscono un netto distacco tra la figura del dirigente (nella quale si sono unificate le due categorie precedenti del primo dirigente e del dirigente superiore) e quella del dirigente generale. La prima è « contrattualizzata », la seconda no. Il risultato è che la dirigenza è divisa in due parti ben separate. Da una parte, vi sono i dirigenti generali, legati al potere politico per due motivi: innanzitutto, perché sono nominati dagli organi politici; in secondo luogo, perché il loro trattamento economico dipende dalla legge. Dall'altra parte, vi sono i dirigenti, che non sono legati al vertice, costituito dai dirigenti generali.

Di qui, un'ulteriore conseguenza: l'indipendenza dell'alta burocrazia comporta non solo la separazione tra amministrazione e politica, ma anche che il vertice amministrativo « faccia

corpo » con la parte restante della pubblica amministrazione, ciò che non avviene nel caso specifico.

Infine, non può sottovalutarsi la circostanza che il vertice costituito dai dirigenti generali è costituito da un gran numero di dirigenti (sono attualmente quasi 900 solo nello Stato) e che — nonostante l'intento di diminuire del 10 per cento il numero complessivo dei dirigenti — non potrà esserlo verosimilmente successivamente, per le resistenze che un provvedimento di questo tipo incontra.

Dunque, la separazione tra politica ed amministrazione è affermata sotto il profilo funzionale, non sotto quello strutturale.

Il secondo proposito del legislatore è quello di formare una nutrita *élite* amministrativa. Ma non viene neppure affrontato il problema posto con la legge del 22 luglio 1975, n. 382, art. 7, che dispose l'unificazione dei ruoli dirigenziali, con l'eccezione di quelli dei Ministeri dell'interno, della difesa, della Ragioneria generale dello Stato, delle Aziende autonome speciali e dell'Istituto superiore di sanità. L'unificazione di tutti i dirigenti in ruoli unici si doveva prevedere con decreti delegati che incontrarono grandissime resistenze nella burocrazia. Per cui non se ne fece nulla.

La nuova norma sul pubblico impiego non fa neppure un cenno a questo problema, lasciato aperto dal tentativo compiuto quasi venti anni fa. Con il risultato che, invece di un'*élite* amministrativa, dotata di mobilità professionale, avremo tanti ruoli dirigenziali, chiusi gli uni agli altri, quante sono le amministrazioni.

In terzo luogo, la nuova norma si propone di migliorare il reclutamento dei dirigenti, ma lo fa in maniera molto più timida delle norme già esistenti. Il d.lg. n. 29 del 1993 prevede (art. 28) che almeno il 30% dei posti sia riservato a un corso-concorso. La restante parte è riservata ad un concorso per esami. Tuttavia, nella prima applicazione del decreto, per tre anni dalla data della sua entrata in vigore, la metà di questi ultimi posti (cioè, il 35%) è attribuita attraverso concorso per titoli di servizio professionali e di cultura, integrato da colloquio.

La penosa storia dell'accesso alla dirigenza è nota. Secondo il d.P.R. n. 748 del 1972, si poteva accedere alla dirigenza soltanto mediante il corso-concorso. La norma non trovò applicazione e intervenne la l. n. 583 del 1978, che regolò temporaneamente la questione. Questa fu nuovamente affrontata dalla l. n. 301 del 1984, la quale, all'art. 6, prevede che il 40% dei posti sia riservato a concorsi speciali per esami; il 40% al corso-concorso di formazione dirigenziale e il 20% a concorsi pubblici per titoli ed esami. La comparazione tra quest'ultima norma e quella ora adottata consente di vedere che, invece di fare un passo avanti, si è fatto un passo indietro.

Per concludere, le norme sui rapporti tra politica ed amministrazione e sulla dirigenza appartengono a quella specie che gli studiosi di linguistica giuridica definiscono « norme di annuncio ». Esse non hanno un proprio contenuto autonomo, ma annunciano disposizioni che le seguono, svolgendo una funzione di apertura. Dunque, non vanno prese troppo sul serio, perché sono condizionate dalle norme che seguiranno. Queste sono tanto più importanti, in quanto il mutamento del rapporto tra politica ed amministrazione incide sull'assetto costituzionale dell'amministrazione e sul principio della responsabilità ministeriale, che il costituente italiano ha voluto fissare nella Costituzione, all'art. 95, riprendendolo, in malo modo, dalla costituzione inglese.

6. Il d.lg. n. 29 del 1993 contiene anche norme sull'organizzazione, ma queste costituiscono l'aspetto minore della nuova disciplina.

L'art. 5 contiene generici principi sull'organizzazione. L'art. 6 prevede la delegificazione degli atti di individuazione degli uffici e delle piante organiche. L'art. 8 dà seguito alla ben nota sentenza (Cheli) della Corte costituzionale, relativa alla composizione delle commissioni di concorso.

Seguono, poi, più precise disposizioni che o modificano uffici esistenti o ne istituiscono nuovi. Modificano uffici esistenti l'art. 20 e seguenti, relativi alla Scuola superiore della pubblica amministrazione, e l'art. 33, relativo ai comitati provinciali e metropolitani. I nuovi uffici sono: gli uffici relativi con il pubblico (art. 12); i servizi di accesso polifunzionali alle amministrazioni pubbliche (art. 11); i nuclei di valutazione per la verifica dei risultati, della realizzazione dei progetti, per la gestione del personale e delle risorse (art. 20); l'Autorità per l'infor-

matica nella pubblica amministrazione (regolata dal d.lg. n. 39 del 1993, ma anche dall'art. 18 del d.lg. n. 29 del 1993); l'Agenzia per le relazioni sindacali (art. 50).

Si tratta di una normativa che può ritenersi interessante, anche se episodica. Tuttavia, le norme sono scritte in modo affrettato e le soluzioni adottate sono spesso sbagliate. Ad esempio, l'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione, a norma dell'art. 18, deve fissare i criteri e le procedure per l'analisi dei costi dei singoli uffici. Ora, non è chiaro quale sia l'attinenza diretta dell'informatica con l'analisi dei costi dei singoli uffici.

Alla Scuola superiore della pubblica amministrazione è attribuito il compito gravosissimo di formare una dirigenza amministrativa degna di questo nome. Tuttavia, l'art. 29.6 *g)* prevede che essa possa svolgere attività di formazione, studio e ricerca « per conto di soggetti pubblici e privati ». Che bisogno c'era di appesantire il già gravoso carico della Scuola con l'attribuzione anche di compiti per conto di terzi?

Sempre in via esemplificativa, si segnala l'erroneità della decisione di far durare il corso-concorso per l'accesso alla dirigenza quattro anni, di cui due di corso e due di formazione e applicazione in aziende e amministrazioni pubbliche e private. Si tratta di una scelta sbagliata, se si considera che, quando il corso della « Ecole nationale d'administration-ENA » giunse alla durata di due anni e mezzo, venne ritenuto eccessivamente lungo e, quindi, abbreviato.

L'Agenzia per le relazioni sindacali, poi, priva di personale proprio, ripresenta gli stessi problemi che presentava il Dipartimento della funzione pubblica, responsabile finora della cattiva gestione del personale pubblico. Infatti, essa non è dotata di sufficiente autonomia: non è una « confindustria » dell'amministrazione; non è un organo tecnico più o meno indipendente; è un organo ad « associazione obbligatoria » di tutte le amministrazioni, comprese quelle che godono di autonomie costituzionalmente garantite — dalle regioni alle università —, con evidenti profili di incostituzionalità; è un organo che fa contratti facendoli pagare ad altri.

Infine, nella materia del pubblico impiego verranno ad operare troppi uffici (Agenzia, Nuclei di valutazione, Dipartimento della funzione pubblica, uffici di gestione del personale dei ministeri e degli enti, nazionali e locali), producendo più danni che vantaggi.

Nel complesso, queste norme organizzative contengono sia disposizioni utili, sia norme di « ornato », sia paralogismi.

7. La parte più importante del tetto normativo è quella che riguarda la cosiddetta **privatizzazione**. Prima di illustrare le disposizioni di questa parte, si passano in rassegna le critiche che le sono state rivolte.

In primo luogo, è stato osservato che la privatizzazione del pubblico impiego è impossibile. L'impiego con lo Stato è per sua natura, pubblico. La sua natura intrinseca non può essere modificata.

La seconda critica è meno drastica. Per essa, la privatizzazione è una variabile dipendente. Se il pubblico impiego è funzione delle funzioni pubbliche, il personale è un mezzo rispetto a un fine, che è indicato dall'organizzazione. Dunque, la privatizzazione può essere giudicata in relazione all'organizzazione delle funzioni amministrative e sarà, quindi, un bene o un male, a seconda del tipo di organizzazione al quale si riferisce. Se la norma che affronta l'impiego pubblico non affronta l'organizzazione, regola il mezzo, non il fine. Dunque, l'errore principale — come già notato — è quello di non aver cominciato dalle funzioni e dall'organizzazione.

La terza critica rivolta al testo è che la privatizzazione del pubblico impiego non coglie il problema principale, quello dell'alto costo e dello scarso rendimento dei dipendenti pubblici. Secondo questo punto di vista, il problema principale è quello di far lavorare i dipendenti pubblici e di porre, quindi, al centro della normativa la produttività, che è questione attinente sia all'organizzazione del lavoro in generale, sia alla produttività individuale.

In quarto luogo, alle nuove norme viene rivolta la critica che esse dispongono una finta privatizzazione. Questa è dichiarata, ma non realizzata. In questo senso, le norme si iscrivono nella tradizione del pubblico impiego, dove tutto si crea e nulla si distrugge, perché si procede per addizioni.

Una quinta critica è che le norme non dispongono una privatizzazione, ma piuttosto la sindacalizzazione del pubblico impiego. Esse non prevedono una maggior tutela del lavoratore pubblico, ma un posto più ampio per i sindacati « ufficiali », che, così, conquisteranno un maggior seguito.

La sesta critica è che l'oggetto della normativa è sbagliato. La privatizzazione del « pubblico impiego » non fa altro che consacrare una unità fittizia, a sfavore della vera e propria privatizzazione.

Infine, l'ultima critica è che il decreto va in una direzione diversa da quella di altri paesi parte della CEE.

La prima osservazione evoca la *Natur der Sache*: la pubblicità non è la veste, ma costituisce la sostanza stessa del pubblico impiego. Questa critica va oltre il segno. L'evoluzione del diritto positivo ha mostrato che lo Stato può continuare ad esercitare poteri, senza essere autorità. Se Vittorio Emanuele ORLANDO osservava che non si addice allo Stato di scendere a patti con privati, per i suoi dipendenti, che sono strumenti della sua azione, ciò, oggi, non è più vero. Lo Stato è azionista, proprietario, obbligato in contratti di opere e di servizi, ecc., come tutti gli altri soggetti dell'ordinamento.

La seconda critica, invece, coglie nel segno. Come aveva osservato Massimo Severo GIANNINI, occorre iniziare dalle funzioni. Anche la Corte costituzionale, con la sentenza n. 68 del 1980 aveva sostenuto che « la disciplina del lavoro... è strumentale... rispetto alle finalità istituzionali assegnate agli uffici in cui si articola la pubblica amministrazione ».

Ciò è dimostrato dallo stesso cambiamento della « forma di Stato ». Se il processo di riforma costituzionale dovesse comportare l'attribuzione alle regioni della maggior parte delle competenze statali, salvo quelle che ineriscono all'esercizio della sovranità, è probabile che gli impiegati statali verrebbero a differenziarsi dai restanti impiegati pubblici, assumendo i primi la veste di funzionari, i secondi quella di « agenti ».

Contro queste osservazioni, però, potrebbe obbiettarsi che vi è una relativa indifferenza della natura giuridica del soggetto. Vi sono enti pubblici che svolgono attività privata, come gli enti pubblici economici. Vi sono, al contrario, enti privati sottoposti alle medesime regole di quelli pubblici: basti pensare

all'obbligo, disposto per i concessionari di pubblici servizi e per le associazioni del volontariato, di sottostare alla disciplina valevole per lo Stato sull'accesso dei privati ai documenti amministrativi, a norma della l. n. 241 del 1990, oppure al principio, affermato dalla Corte di cassazione, per cui i concessionari privati svolgono attività pubblica.

Anche la terza critica — come rilevato — coglie nel segno. In effetti, il rendimento dei dipendenti pubblici è in secondo piano ed è soltanto nell'art. 49 e, tangenzialmente, negli artt. 1 e 2 del d.lg. n. 29 del 1993, che si interessano della speditezza dell'azione amministrativa.

Ma più importante di tutte le altre è il quarto ordine di critiche. La nuova norma, piuttosto che privatizzare, ibrida il diritto del pubblico impiego con quello privato, per cui il dipendente pubblico sarà ora retto da un diritto misto, parte pubblico e parte privato. Secondo questa critica, la nuova normativa avrebbe dato luogo a un diritto privato del pubblico impiego, né interamente pubblico, né interamente privato, e lasciato alla discrezione dell'amministrazione e dei sindacati.

8. Questa ultima osservazione è molto importante e va analizzata attentamente considerando sia le norme aggiunte, sia quelle abrogate, sia quelle che, in futuro, potrebbero venirsi ad aggiungere. Si prescinde, naturalmente, dall'accertamento della consapevolezza del legislatore. Secondo l'opinione più critica, questo ha proceduto con consapevolezza dei risultati che si sarebbero prodotti. Secondo, invece, l'opinione più cauta, vi sarebbe stata una applicazione del principio individuato da Wilhelm WUNDT, della eterogenesi dei fini, per cui l'azione sarebbe riuscita a fini diversi da quelli perseguiti da chi l'aveva compiuta.

L'art. 2.2 del d.lg. n. 29 del 1993 dispone che « i rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono disciplinati dalle disposizioni delle sezioni II e III, capo I, titolo II, del libro V del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa... ».

Ma questa affermazione di principio è, poi, smentita da numerose disposizioni. La prima smentita viene dallo stesso articolo ora citato, il quale continua affermando che il codice ci-

vile e le leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa si applicano « in quanto compatibili con la specialità del rapporto e con il perseguimento degli interessi generali nei termini definiti dal presente decreto ». Lo stesso testo avrebbe dovuto darsi carico di stabilire quali norme del rapporto di lavoro privato non siano compatibili con la disciplina pubblicistica. Ma la pigrizia del legislatore ha prevalso.

Il disegno appare più chiaro se si considera la finalità della norma, indicata all'art. 1.1 *c*): « integrare gradualmente la disciplina del lavoro pubblico con quella del lavoro privato ». Dunque, il disegno che appare — a prima vista — di privatizzazione è, poi, qualcos'altro: è un disegno di « integrazione » della disciplina del lavoro pubblico con quella del lavoro privato.

Proprio questa integrazione è disposta dalla norma transitoria contenuta nell'art. 72.1. Esso dispone che « gli accordi sindacali recepiti in decreti del Presidente della Repubblica come previsto dalla l. 29 marzo 1983, n. 93, e le norme generali e speciali disciplinanti il rapporto di impiego pubblico integrano la disciplina del rapporto di lavoro, di cui all'art. 2.2, nella parte non abrogata esplicitamente o implicitamente dal presente decreto... « Le disposizioni delle predette norme e dei predetti accordi sindacali recepiti in decreti del Presidente della Repubblica sono derogabili da quelle dei contratti collettivi stipulati come previsto dal titolo III; esse cessano in ogni caso di produrre effetti dal momento della sottoscrizione, per ciascun ambito di riferimento, del secondo contratto collettivo previsto dal presente decreto ». Ma chi crede alla transitorietà delle norme in materia di pubblico impiego?

Dunque, la disciplina che la nuova norma introduce, « integra » quella tradizionale, che resta in vigore, salvo la possibilità di deroga e la soppressione con l'adozione del secondo contratto collettivo. La conseguenza di questo pasticcio è che — almeno nei prossimi anni — il rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici sarà regolato sia dalle norme privatistiche, sia dalle norme pubblicistiche.

Ancor più rilevante è un terzo rilievo. Le nuove disposizioni riservano, secondo quanto prescritto dall'art. 2.1 *c*) della l. n. 421 del 1992, alla legge le sole materie dell'organizzazione

degli uffici, dei ruoli e delle rispettive dotazioni, della selezione del personale, della responsabilità e della incompatibilità.

Una volta escluse queste materie, tutte le altre dovrebbero essere sottoposte alla nuova disciplina contrattuale. Per far questo, però, occorre abrogare gran parte delle leggi vigenti in materia di pubblico impiego, a partire dal testo unico approvato con il d.P.R. n. 3 del 1957. In particolare, quest'ultimo contiene norme sui doveri e diritti, sui comandi e collocamenti fuori ruolo, sulle aspettative e sulle disponibilità, sulla disciplina, sulla cessazione del rapporto di impiego, sulla formazione, sull'ordinamento delle carriere, sul passaggio ad altre amministrazioni e carriere, che debbono essere abrogate, (o almeno riservate, quanto all'applicazione soggettiva, al solo personale « non privatizzato »), per fare spazio alla disciplina di carattere contrattuale. Tuttavia, tale abrogazione non è stata disposta, perché l'art. 74 del d.lg. n. 29 del 1993 elenca le norme abrogate, ma non il testo unico sugli impiegati civili dello Stato.

Le conseguenze di questo stato di cose sono paradossali. Si prenda, ad esempio, l'art. 34 della nuova norma. Esso prevede il collocamento in disponibilità degli impiegati e fa espresso riferimento al titolo VI, capo II, del testo unico approvato con il d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3. Dunque, il cosiddetto licenziamento, che sarebbe stato introdotto dalla nuova norma, non è altro che il vecchio collocamento in disponibilità, seguito dalla dispensa. Ma, se questi rimangono in vita, il rapporto di lavoro non si può dire privatizzato, perché alla cessazione del rapporto di lavoro non si applicherà la disciplina convenzionale derivante dai contratti.

Analogo discorso può farsi per la responsabilità disciplinare. Come osservato, l'art. 20.5, relativo ai dirigenti, dispone che « restano ferme le disposizioni vigenti in materia di responsabilità penale, civile, amministrativo-contabile e disciplinare previste per i dipendenti delle amministrazioni pubbliche ». Innanzitutto, questa norma è incomprensibile in quanto è disposta per tutti i dipendenti pubblici, ma collocata in un articolo che ha per titolo la « responsabilità dirigenziale ». Inoltre, essa fa sorgere il problema della vigenza dei ben 46 articoli dedicati dal T.U. n. 3 del 1957 al problema della disciplina. Se fosse vera la premessa su cui è basata la nuova norma, la disci-

plina dovrebbe essere privatizzata e, quindi, contenuta nel contratto. Ma lo stesso d.lg. n. 29 del 1993 fa salve le disposizioni vigenti in materia di responsabilità disciplinari. Dunque, le norme contenute nel testo unico sugli impiegati civili dello Stato (e tutte le altre norme relative alla disciplina) continuano a rimanere in vigore. La conseguenza è che non si saprà a quale dei due diritti appellarsi (oppure si potranno scegliere, a piacimento, le norme pubblicistiche o quelle privatistiche).

Analogo discorso si può fare per la disciplina della dirigenza. Il d.lg. n. 29 del 1993 privatizza la dirigenza, con l'eccezione dei dirigenti generali (art. 2.4 e art. 46). Poi, dedica il capo II alla dirigenza, regolando funzioni e qualifiche, attribuzione degli incarichi, responsabilità, nomina e trattamento economico. Infine, all'art. 74, relativo alle « norme abrogate », si limita a disporre che « nei confronti del personale con qualifiche dirigenziali non trovano applicazione le disposizioni di cui al d.P.R. 30 giugno 1972, n. 748, incompatibili con quelle del presente decreto ».

Di questa norma non si sa se apprezzare di più l'ipocrisia (essa non abroga le disposizioni, prevede che esse non si applichino — quando incompatibili — nei confronti del personale con qualifica dirigenziale), oppure l'ignavia (se c'era chi doveva stabilire le norme incompatibili, questo era proprio il legislatore).

Da ultimo, la nuova disciplina non impedisce affatto che intervengano successive leggi a modificarla, pubblicizzando così una materia già privatizzata (per chi creda ingenuamente che questo sia l'effetto della nuova norma), oppure complicando ulteriormente il quadro (per chi, più correttamente, ritenga che si sia introdotto un regime misto, di diritto pubblico e diritto privato integrati, mediante l'aggiunta di altre disposizioni a quelle esistenti).

La conseguenza di tutto ciò è che l'armonioso testo unico delle leggi sull'impiego civile con lo Stato, nel quale la commissione presieduta da Francesco Santoro Passarelli aveva travasato la giurisprudenza consolidata dei primi trenta anni di giurisdizione esclusiva del Consiglio di Stato, si trasforma da punto di riferimento sicuro dell'interprete, vera « costituzione » del pubblico impiego, in norma opzionale, alla quale

si può far ricorso quando all'operatore giuridico o all'interprete piaccia.

La seconda conseguenza è che diritto pubblico e diritto privato vengono a collegarsi inestricabilmente (non a caso ben due volte il d.lg. n. 29 del 1993 parla di « integrazione » della disciplina del lavoro pubblico con quella del lavoro privato). Si è ben lontani dall'« avvicinamento » è dalla « convergenza » segnalate (e auspicate) da Massimo Severo Giannini. Così, procedendo alla vecchia maniera delle addizioni, si è ottenuto il solito risultato di rendere il diritto incerto e la discrezionalità sovrana, e di consentire ai sindacati di « mangiare in due piatti ».

9. Se non prevede la privatizzazione del pubblico impiego, la norma del 1993 prevede, però, la sua sindacalizzazione. L'amministrazione resta sotto tutela, dei partiti e dei sindacati. Veniamo — così — alla quinta critica rivolta alla nuova normativa.

I sindacati la faranno da padroni nel pubblico impiego, con la norma ora entrata in vigore. Ben quindici disposizioni prevedono loro poteri. Gli artt. 6.3 e 30.1 prevedono che essi siano informati sulle piante organiche. L'art. 10 prevede che siano informati circa la gestione dei rapporti di lavoro. L'art. 16.1 prevede che siano informati sui criteri generali di organizzazione degli uffici e sugli orari. L'art. 33.1 e .2 prevede che siano informati sulla redistribuzione del personale e sui trasferimenti. L'art. 35.1 prevede che siano consultati sulla mobilità, sui trasferimenti e sugli accessi. L'art. 39 prevede che siano informati sui contingenti di posti da coprire con concorsi unici. L'art. 45.3 prevede che diano il loro accordo sulla determinazione dei comparti. L'art. 45.6, .7 e .8 prevede che stipulino contratti quadro, di comparto e decentrati. L'art. 47.1 prevede che diano il loro accordo per la definizione della maggiore rappresentatività sindacale sul piano nazionale. L'art. 48 prevede il loro accordo per la definizione di nuove forme di partecipazione delle rappresentanze del personale, ai fini dell'organizzazione del lavoro nelle amministrazioni pubbliche. L'art. 53.1 prevede che diano il loro accordo per l'interpretazione dei contratti collettivi. L'art. 54.1 prevede che diano il loro consenso per la determinazione delle aspettative e dei permessi sindaca-

li. L'art. 53.3 prevede che siano consultati sulla ripartizione delle aspettative. L'art. 61.2 prevede che siano consultati sulle misure per l'attuazione delle direttive della Comunità economica europea sulla pari opportunità. L'art. 69.1 prevede che diano assistenza ai dipendenti nei tentativi di conciliazione (chi non è iscritto ai sindacati non potrà rivolgersi ad un avvocato: la conseguenza è che i sindacati avranno un vero e proprio monopolio).

Nessuna legge prevede tanti poteri dei sindacati nel rapporto di lavoro privato, dove obblighi di informazione e di contrattazione sono « conquistati » con la contrattazione collettiva, e cioè in forme privatistiche. Il sindacalismo pubblico — così — è un sindacalismo « garantito dallo Stato ». La cultura lavoristica non ha colto il punto della posizione di un sindacato tanto legislativamente garantito.

La prova migliore di ciò sta nell'esame delle materie per le quali sarebbe stato agevole riferirsi direttamente alla disciplina di diritto comune. Una di queste è quella delle aspettative e dei permessi sindacali. Questa è disciplinata dallo Statuto dei lavoratori. Ma l'art. 54.5 del d.lg. n. 29 del 1993 dispone che « con l'accordo di cui al primo comma sono anche definiti tempi e modalità per l'applicazione della l. 20 maggio 1970, n. 300, e successive modificazioni, in materia di aspettative e permessi sindacali ». Non era più facile far riferimento direttamente alla disciplina di diritto comune? Forse questa consente di porre minori oneri a carico del datore di lavoro?

Si potrebbe dire che il riconoscimento legislativo dell'ampio posto occupato dal sindacato nel pubblico impiego è connesso all'uscita dei sindacati dagli organi collegiali e all'accettazione di una clausola di controllo della rappresentatività.

Ma l'una e l'altra sono fittizie. L'art. 48 prevede « nuove forme di partecipazione alla organizzazione di lavoro ». Esso dispone che « sono abrogate le norme che prevedono la rappresentanza elettiva del personale nei consigli di amministrazione delle amministrazioni statali anche ad ordinamento autonomo ». Ma questa norma è insufficiente rispetto al fenomeno della cogestione sindacale dell'amministrazione pubblica. Nelle sole amministrazioni centrali, risultano presenti circa 10 mila commissioni. In quasi tutte siedono rappresentanti dei sindacati dei lavoratori. Una stima cauta fa ammontare a circa 25 mila i rappresentanti dei lavoratori, in settori che vanno dal lavoro alla previdenza, al collocamento, all'igiene del lavoro, alla sicurezza della navigazione, alla riconversione industriale, fino all'ambiente, al controllo dei prezzi, agli istituti scolastici e alle università, agli autotrasporti, al turismo, al commercio, alle fiere e alle mostre, all'agricoltura, all'artigianato, alla sanità, ai mercati all'ingrosso. I rappresentanti dei lavoratori sono presenti, ad esempio, negli organi deliberativi di 63 dei maggiori enti pubblici italiani. Escludere i rappresentanti elettivi del personale dai circa 25 consigli di amministraione ministeriale non basta. Occorreva affrontare il problema generale della cogestione in migliaia di organi collegiali.

Neppure la norma sulla rappresentatività sindacale è convincente. L'art. 47 dispone che « la maggiore rappresentatività sul piano nazionale delle confederazioni e delle organizzazioni sindacali è definita con apposito accordo tra il Presidente del Consiglio dei Ministri o un suo delegato e le Confederazioni sindacali individuate ai sensi del secondo comma, da recepire con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri ». Il secondo comma dell'art. 47, al quale fa riferimento il primo comma, a sua volta, rinvia al d.P.R. n. 395 del 23 agosto 1988, che contiene « norme risultanti dalla disciplina prevista dall'accordo intercompartimentale, di cui all'art. 12 della legge-quadro sul pubblico impiego 29 marzo 1983, n. 93, relativo al triennio 1988-90 ».

La disposizione si presta a due rilievi. Da un lato, essa è in contrasto con la delega contenuta nell'art. 2.1 *b*) della l. 23 ottobre 1992, n. 421, il quale prevede che il decreto legislativo stabilisca « criteri di rappresentatività... compatibili con le norme costituzionali ». Ora, con il rinvio ad un accordo, non vengono definiti i criteri, e tanto meno criteri « compatibili con le norme costituzionali ». Dall'altro, ciò che può essere misurato, non deve essere concordato. La rappresentatività richiede la determinazione del séguito dei sindacati, non la rappresentazione di punti di vista o opinioni da parte del Presidente del Consiglio dei ministri e delle organizzazioni sindacali.

Tanto impegno nella conquista del pubblico impiego, per via legislativa, da parte dei sindacati, ricorda l'analoga pervi-

cacia del sindacalismo del pubblico impiego tra il 1927 e il 1931, su cui, di recente, Mariuccia SALVATI ha scritto un bel libro (*Il regime e gli impiegati. La nazionalizzazione piccolo-borghese nel ventennio fascista*, Bari, Laterza, 1992). Tanta condiscendenza da parte del governo si spiega solo col fatto che « c'è in questo momento una specie di **terra di nessuno**, dove si cerca di operare per superare la crisi. In questa terra di nessuno stanno operando due soggetti: il governo e i sindacati. Questi due protagonisti sono collegati da un filo... » (sono parole di **Giuliano AMATO**, nell'intervista a Eugenio SCALFARI, « La Repubblica », 27 settembre 1992).

La conclusione di questo discorso è semplice. Denominare privatizzazione il fenomeno che si è fin qui analizzato comporta un abuso linguistico e uno logico. Dell'abuso linguistico si è detto. Quanto a quello logico, esso è evidente nel sillogismo: la privatizzazione comporta che non vi sia disciplina statale; il sindacato non è lo Stato; **quindi**, la sindacalizzazione del pubblico impiego è la sua privatizzazione. Qui — come nei sillogismi fallaci — si abusa del termine medio. Questo si duplica. Indica sia il sindacato in quanto tale, sia il sindacato che, grazie ad una legislazione che va ben oltre il « sostegno », acquisisce poteri rispetto all'amministrazione. È un errore non diverso da quello del noto sofisma: il leone ruggisce; ma il leone è una costellazione; dunque, una costellazione ruggisce.

10. Il difetto di fondo di questa nuova norma è quello di considerare come unitario il « pubblico impiego », che, ormai, non ha più nulla di unitario (veniamo, così, alla sesta critica della nuova normativa). Al fondo, i dipendenti pubblici riflettono le caratteristiche delle amministrazioni in cui lavorano. E le amministrazioni pubbliche sono andate moltiplicandosi e differenziandosi, tanto che si parla da anni di « Stato multiorganizzativo ».

Lo stesso d.lg. n. 29 del 1993 riconosce questa realtà. Se all'art. 1.2 il concetto di amministrazione e di impiego pubblico è inteso in un senso molto ampio, già quando viene disciplinata la dirigenza, all'art. 13, l'àmbito è ristretto. Poi, numerose eccezioni sono disposte per singole categorie di dipendenti, come quelli del Servizio sanitario nazionale (art. 26).

La verità è che quello che continuiamo a definire pubblico impiego è un'unità forzosa, che non ha nulla di veramente unitario. Tanto più che, fuori dall'unità « pubblico impiego », vi sono dipendenti di amministrazioni private, ma in pubblico controllo (come le società per azioni già enti pubblici economici e la società « legali ») e di enti pubblici (come gli enti pubblici economici). Ora, se il « pubblico impiego » è stato attratto, con la nuova norma, nell'àmbito della disciplina privata, che bisogno c'è di tenerlo separato dall'analoga disciplina privata a cui sono sottoposti i dipendenti — anch'essi privati — di organismi pubblici e privati, ma in pubblico controllo? Non si stabiliscono — così — nuove disparità?

11. L'ultima critica è ancora più radicale, e si riferisce alla coerenza della **nuova disciplina con gli orientamenti dei paesi della Comunità europea.**

Il d.lg. n. 29 del 1993, all'art. 37, dà applicazione al Trattato istitutivo della Comunità economica europea, prevedendo la libera circolazione delle persone e l'accesso agli uffici pubblici, secondo le indicazioni dell'art. 48.4 del Trattato. L'art. 37 prevede che gli stranieri possano accedere agli uffici pubblici italiani che non implicano l'esercizio diretto o indiretto di poteri pubblici e che non attengano alla tutela dell'interesse nazionale. Si potrebbe osservare che lo stesso decreto legislativo fa una differenza tra uffici pubblici di un tipo e uffici pubblici di altro tipo. E ci si potrebbe chiedere se la distinzione secondo la natura degli uffici non debba riflettersi anche nel rapporto di lavoro che viene a stabilirsi tra titolare dell'ufficio e ufficio.

Quanto al rapporto tra la nuova disciplina adottato in Italia e quella di altri paesi, può notarsi una notevole discrasia, particolarmente accentuata con la **Francia**. In quest'ultimo paese, si è assistito, negli ultimi anni, **ad una** cristallizzazione nel diritto positivo (costituzionale) delle norme fondamentali dello statuto dei dipendenti pubblici. È stato, quindi, registrato il ritorno in **forza della legge nel campo della funzione pubblica**, con il risultato di costituzionalizzare il « diritto della funzione pubblica ».

Ma anche negli altri paesi europei il pubblico impiego è regolato in forma mista, non essendosi riusciti a dare ad esso una disciplina interamente privata. Un successo si è registrato solo

là dove si sono distinti i *civil servants* dagli altri agenti pubblici, i primi (che, nel Regno Unito, ammontano a circa 600 mila) retti da norme pubblicistiche, i secondi sottoposti al diritto privato.

12. L'art. 68 del d.lg. n. 29 del 1993 dispone che sono devolute al giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, tutte le controversie riguardanti i rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche, con esclusione di quelle relative alla responsabilità, alla organizzazione, alla selezione, ai ruoli, all'autonomia professionale, alle incompatibilità.

La formulazione analitica in gran parte sgrammaticata delle sub-materie sottratte alla giurisdizione del giudice ordinario e la circostanza che la cosiddetta disciplina privata del pubblico impiego verrà ad innestarsi su quella pubblica, fanno sì che il risultato sarà estremamente incerto. Come, dopo il riconoscimento degli interessi legittimi, si assistette a un quarantennio di dibattiti nelle aule giudiziarie sui problemi della giurisdizione (dibattiti che offuscarono i veri problemi, che sono quelli della giustizia), così l'incerto riparto della giurisdizione stabilita dalla nuova norma produrrà lavoro per avvocati e costi per i cittadini. La reintroduzione del riparto delle giurisdizioni sia pure con criterio diverso, per materie piuttosto che per situazioni soggettive lese, è un fatto grave: il riparto era stato abbandonato nel 1923 proprio per le complicazioni alle quali esso dava luogo. La distinzione tra atti amministrativi e atti di gestione del rapporto sarà estremamente difficile, specialmente in materia di concorsi, di utilizzazione di graduatorie, di comandi, di trasferimenti, ecc.

Tutto ciò per non aver voluto prendere atto del più elementare insegnamento relativo al riparto delle giurisdizioni: che questo va operato per complessi organici di materie, non per parti di materia o sub-materie, dovendo presentare ai cittadini e agli operatori della giustizia un quadro semplice e di chiara lettura.

Ma il passaggio della giurisdizione al giudice ordinario solleva un altro punto, quello della capacità di quest'ultimo di sopportare il nuovo peso. Pervengono ogni anno al giudice del lavoro, in primo grado, 180 mila ricorsi. La capacità di smaltimento dei giudici è di circa 150 mila ricorsi per anno. Sono attualmente pendenti circa 250 mila ricorsi. Il passaggio dal giudice amministrativo al giudice ordinario farà affluire circa 60 mila ricorsi (in teoria, al giudice del lavoro dovrebbe affluire circa la metà dell'attuale contenzioso relativo all'impiego pubblico; di fatto, in almeno un terzo dei casi, i ricorsi si raddoppieranno, perché le parti presenteranno istanza sia al vecchio, sia al nuovo giudice), aumentando di un terzo il carico di lavoro. Dunque, occorrerà raddoppiare la produttività dei giudici del lavoro, per tener conto dei ricorsi sopravvenuti e per evitare che si formino arretrati. La situazione è particolarmente grave in alcune sedi. Basti ricordare che a Roma sono già state fissate udienze per il prossimo secolo. Ma di questo la nuova norma non si dà carico.

La ripartizione della giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo è tanto più criticabile in quanto il primo non potrà assicurare maggior tutela di quella che il pubblico dipendente ottiene dal giudice amministrativo. Infatti — per prendere come esempio il caso estremo —, lo Statuto dei lavoratori e le norme sul nuovo processo del lavoro prevedono il potere del giudice di reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro. Ma questo è insuscettibile di esecuzione forzata, per cui il giudice ordina la reintegrazione, ma non l'esegue. Al contrario, il giudice amministrativo dell'ottemperanza può nominare un commissario, il quale provvederà alla reintegrazione in forma specifica del lavoratore dipendente nel posto di lavoro.

13. Le norme sui controlli hanno un duplice oggetto. In primo luogo, vi sono i controlli statali sugli atti amministrativi delle regioni, disciplinati dal decreto legislativo n. 40, del 13 febbraio 1993. Il legislatore ha provveduto ad « allineare » il controllo statale sulle regioni ai principi del controllo regionale sugli enti locali (adottati con la l. n. 142 del 1990) e a quelli del controllo della Corte dei conti sugli atti dello Stato (contenuti nel d.lg. n. 29 del 1993). In questo modo, il controllo sugli atti amministrativi dello Stato, delle regioni e degli enti locali è limitato ai provvedimenti di maggior importanza, con esclusione di quelli di minore rilevanza.

La seconda parte delle norme relative ai controlli riguarda il capitolo fondamentale del controllo della spesa.

Le disposizioni del d.lg. n. 29 del 1993 sono le seguenti. In primo luogo, l'art. 4.2 e .3 esclude i controlli preventivi di legittimità della Corte dei conti e di altri organi di controllo esterno su « atti relativi ai rapporti individuali di lavoro », lasciando soltanto i controlli sui regolamenti e sugli atti amministrativi relativi all'organizzazione, alla responsabilità, alla selezione, ai ruoli e alle dotazioni. L'art. 65.2 e .4 prevede che la Corte dei conti presenti al Parlamento una relazione sulla gestione delle risorse finanziarie destinate al personale del settore pubblico. L'art. 52 dispone che l'onere a carico dello Stato e quello a carico del bilancio delle amministrazioni pubblicbhe sia determinato dal Ministro del tesoro con norma della legge finanziaria, e che quello a carico dello Stato sia posto in un fondo del bilancio di previsione del Ministero del tesoro e, poi, distribuito; che la Presidenza del Consiglio dei ministri dia direttive alla Agenzia per le relazioni sindacali, indicando le risorse disponibili; che gli enti beneficiari assegnino le somme in capitoli non incrementabili, se non per legge; infine, che i contratti quantifichino la spesa. Gli artt. 63-65 prevedono la rilevazione, da parte del Ministero del tesoro, della consistenza del personale e dei flussi finanziari relativi a tutta la pubblica amministrazione. Infine, l'art. 66.2 prevede che i Ministri del bilancio e del tesoro presentino al Parlamento una relazione per attuare gli interventi correttivi « impegnando Governo e Parlamento a definire con procedura d'urgenza una nuova disciplina legislativa idonea a ripristinare i limiti della spesa globale ».

Di queste disposizioni vanno esaminati l'oggetto e gli effetti. Oggetto delle disposizioni è la massa salariale. Ma questa è formata — come rilevato — mediante norme di « entitlements » di carattere meccanico. Per fare un esempio, si prenda il d.l. 22 dicembre 1981, n. 786, convertito con la l. 26 febbraio 1982, n. 51. Questo, all'art. 13.6, istituisce la Sezione controllo enti locali della Corte dei conti e dispone che « al fine di costituire la sezione prevista al quarto comma, le dotazioni organiche del personale di magistratura, relative alle qualifiche inferiori a presidente di sezione, rese cumulative in una unica dotazione organica, sono aumentate di venti unità ». Ora, l'inciso è ben più importante della norma. Questa, infatti, potrebbe riscriversi nel modo seguente: i magistrati della Corte dei conti

progrediscono a ruolo aperto. Il loro organico è aumentato di venti unità. L'introduzione di una progressione a ruolo aperto comporta aumenti della spesa che verranno a prodursi in relazione all'anzianità. Il controllo sulla massa salariale non potrà nulla contro aumenti della spesa prodotti in questo modo.

Per quanto riguarda gli effetti, vanno considerati gli artt. 52.3 e 66.1-2. Il primo prevede la proroga dell'efficacia temporale del contratto o la sua sospensione parziale o totale. Ma esso non indica chi le debba disporre. Il fatto che la clausola di salvaguardia debba essere prevista nel contratto, farebbe pensare che la proroga o la sospensione debba essere consensuale. Ma è ben difficile pensare che una clausola di questo tipo possa essere frutto di un accordo e sia eseguita d'intesa tra le parti. Se, tuttavia, essa non è frutto di un accordo, su quel diritto privato che si assumeva dover reggere il pubblico impiego viene ad inserirsi un diritto derogatorio. Anche per questa strada, il diritto pubblico, inteso come diritto privato « modificato », riprende pieno diritto di cittadinanza nella disciplina del pubblico impiego.

L'art. 66.1-2 prevede — come notato — che il governo faccia proposte al Parlamento in caso di « scostamento » e nel caso di decisioni giurisdizionali che comportino ulteriori oneri per il tesoro. Ma queste correzioni ripropongono il problema che si voleva risolvere: la causa dei principali aggravi di bilancio, in passato, è stato il Parlamento. Secondo stime fatte, alcuni anni fa, dalla Commissione tecnica della spesa pubblica del Ministero del tesoro, circa un terzo degli aumenti della spesa relativi al pubblico impiego sono stati dovuti all'intervento del legislatore.

Da queste osservazioni si evince la evidente inadeguatezza delle norme adottate per tenere sotto controllo la spesa pubblica per il personale. Dall'altra parte, anche un esame cursorio del rapporto della Commissione tecnica della spesa pubblica su « la spesa per il personale statale nel 1987-1991: occupazione e retribuzioni tra contenimento e contratti » (settembre 1992) permette di notare che il controllo della massa salariale è utile a fini conoscitivi, non per governare i meccanismi che producono l'aumento della spesa per i dipendenti pubblici. Questa è la risultante dell'azione di numerose componenti, tra cui vi sono riconoscimenti di anzianità pregresse, ricongiungimenti di carriera, allineamenti, galleggiamenti, ecc. Il numero e la portata

di tutti questi affluenti rende grande il fiume della spesa pubblica. Se non si controllano gli affluenti, il flusso complessivo non diminuirà.

Altro errore è quello di aver voluto accentrare la contrattazione e la responsabilità del controllo delle risorse finanziarie, mentre la responsabilità di bilancio, per la spesa, è decentrata. In questo modo, si introduce una nuova tensione tra Ministero del tesoro, uffici periferici ed enti pubblici.

In conclusione, la nuova normativa sostituisce un controllo inefficace con uno utile sotto il profilo conoscitivo, ma inutile sotto il profilo operativo.

Come osservato in principio, la nuova normativa raccoglie disposizioni di ogni genere, e si presenta come una miscellanea. Oltre alle disposizioni più generali, finora passate in rassegna, ve ne sono altre, più minute, alle quali bisogna fare un cenno. Riguardano concorsi unici, mobilità, carichi di lavoro, orario di lavoro e di servizio.

14. La nuova norma, accogliendo proposte più volte avanzate, dispone che il **personale delle amministrazioni pubbliche venga selezionato mediante « concorsi unici »** (art. 38.1). Tuttavia, gli artt. 38.2 e 41.2 prevedono, da un lato, che, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, singole amministrazioni possano essere autorizzate a svolgere direttamente i concorsi. Lo stesso principio subisce, fin dalla sua formulazione, eccezioni relative alle regioni, al Servizio sanitario nazionale, agli enti locali ed ai loro consorzi, alle università e alle istituzioni ed enti di ricerca e di sperimentazione (anche se non è espressa, si deve ritenere sottratta al principio del concorso unico anche l'amministrazione scolastica, per ciò che riguarda gli insegnanti).

Dall'altro lato, la nuova norma prevede che le amministrazioni che si interessano di difesa, sicurezza dello Stato, polizia e giustizia possono procedere per conto proprio.

La nuova norma dispone che si applichi il principio della mobilità, già introdotto nel nostro ordinamento, ma con scarso successo. Regola, agli artt. 32 ss., la mobilità a domanda e d'ufficio, sanzionata con il collocamento in disponibilità in caso di inottemperanza. Poi, prevede (art. 43.2) che i dipendenti assunti siano tenuti a permanere nella sede di destinazione per un periodo non inferiore a sette anni, con altre norme draconiane sulla impossibilità di comandi o distacchi.

Da un lato, dunque, si vuole che le persone circolino. Dall'altro, invece, le si vuole obbligare a restare nello stesso posto. Che cosa ci sia dietro, lo sanno tutti. Da un lato, vi è la necessità di « travasi » da un'amministrazione all'altra. Dall'altro, vi è la questione meridionale, che porta tanti figli del Sud nella pubblica amministrazione.

Invece di tentare di risolvere, con questi provvedimenti forzosi, un problema contro il quale l'amministrazione continuerà a scontrarsi, senza successo, non si poteva dimostrare un po' di buon senso, dando una abitazione al Nord ai dipendenti provenienti dal Sud e facilitando con incentivi i passaggi dall'una all'altra amministrazione e i trasferimenti al Nord?

Anche l'idea di stabilire i carichi di lavoro è giusta. Soltanto quando si sarà stabilito dove c'è più lavoro e dove c'è meno lavoro si potranno distribuire razionalmente i dipendenti tra gli uffici. Ma l'art. 31.2 del d.lg. n. 29 del 1993 individua i seguenti tre criteri per la determinazione dei carichi di lavoro: « specifici bacini di utenza », « rapporto tra addetti e popolazione residente », « grado di informatizzazione ». Di questi tre criteri, il secondo ha scarsissima rilevanza. Il primo può essere rilevante se ci si riferisce all'utenza reale, non a quella potenziale. Il terzo è rilevante solo per alcuni uffici. Infine, non si sono individuati altri criteri, che pure servono a determinare il carico di lavoro.

Altre norme sono proprio incomprensibili. Tale l'articolo — tanto discusso nella fase preparatoria — sull'orario di servizio e sull'orario di lavoro (art. 60). Qui si dispone che « **l'orario di servizio si articola di norma su sei giorni**, dei quali cinque anche nelle ore pomeridiane, con interruzione di almeno un'ora, in attuazione dei principi generali di cui al titolo I e al fine di corrispondere alle esigenze dell'utenza ». Ma non si vede perché ci debba essere un'interruzione del servizio di un'ora, considerato che l'orario di lavoro è separato dall'orario di servizio. In fondo, sono i dipendenti che vanno a mangiare, non il servizio.

Questo rapido esame delle principali norme contenute nella nuova legislazione mostra uno dei suoi difetti: essa regola troppe materie insieme e manca di un disegno unitario. Molti principi vi sono affermati, ma tutti sono seguiti da eccezioni che negano il principio.

Il testo è di fattura mediocre e, quanto al contenuto, squinternato. Per un verso, va oltre la delega disposta con la l. 23 ottobre 1992, n. 421; per altro verso, non la attua completamente (ad esempio, non si interessa della materia degli « automatismi », di cui la legge, all'art. 2.1 *o*) prevedeva la soppressione). Contiene molte norme ripetitive di disposizioni già esistenti nell'ordinamento e persino disposizioni analoghe ripetute, in forma leggermente diversa, più volte (ad esempio, la disposizione che fa salva la legislazione vigente in materia di responsabilità: art. 20.5 e art. 59).

L'intera normativa presenta — come già notato — il difetto d'essere stata scritta in vista della sua applicazione ai Ministeri, ma di doversi, poi, applicare alla miriade di enti inclusi nel settore pubblico. Ne risultano non solo una uniformità forzosa e in alcuni casi, l'inapplicabilità; ma anche una eccessiva centralizzazione. Ad esempio, la nomina dei dirigenti generali, non solo di quelli ministeriali, dovrà essere disposta dal Consiglio dei ministri, in base all'art. 21.1, perché « le norme di richiamo » dell'art. 27.1 si riferiscono solo ai poteri demandati ai singoli ministri. Oppure: le norme del decreto legislativo costituiscono « principi fondamentali » per le regioni (art. 1.3), ma attribuiscono, poi, ai dirigenti coordinatori delle regioni la posizione di superiori gerarchici (art. 27.2). Ancora: le università, enti ad autonomia costituzionalmente garantita, vengono trattate come apparati esecutivi dello Stato, dovendosi adeguare a tutte le disposizioni della norma.

Da ultimo, una disciplina diretta a fare spazio all'autonomia collettiva e, quindi, all'autoregolamentazione, regola troppo e troppo analiticamente, impedendo, così, la disciplina pattizia, che non può essere adottata nelle aree regolate dalla legge.

15. Veniamo alla gestione del decreto legislativo. Per dare attuazione ad essa sono state emanate già numerose circolari: n. 4, del 18 febbraio, sui rapporti tra pubblica amministrazione

e cittadino; n. 6, del 4 marzo, sulla dirigenza; n. 7, del 5 marzo, sulle assunzioni; n. 8, del 9 marzo, sull'orario di lavoro; n. 9, del 9 marzo, sui distacchi e congedi sindacali; n. 10, dell'11 marzo, sulla ricognizione delle mansioni; n. 14, del 30 marzo, sulla dirigenza. È in preparazione un'ulteriore circolare, sui carichi di lavoro.

La conseguenza di questa « gestione per circolari » è che, mentre si dichiara di privatizzare, si scopre il più abusato strumento del diritto pubblico. Uno strumento che, in qualche caso (la l. n 168 del 1989, istitutiva del Ministero dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica) le leggi vietavano di utilizzare.

Si aggiunga che il d.lg. n. 29 del 1993 fa ben venti rinvii a decreti ministeriali, del Presidente del Consiglio dei ministri e presidenziali. Si considerino i decreti correttivi da emanare, nonché gli atti di adeguamento che dovranno essere adottati da tutti gli enti pubblici. Tutte queste norme invece che delegificare e privatizzare, produrranno un « sovrappiù » di disposizioni unilaterali, non pattizie.

16. Le disposizioni sul pubblico impiego del 1992-1993 costituiscono un autentico pasticcio, condito di norme-promessa, di norme inapplicabili, di norme bugiarde.

Si tratta di norme scritte da diverse mani, ma disegnate da chi non sapeva, per cui per essi va recitata la preghiera del Golgota (Vangelo di Luca, capitolo XXIII, frase 33-34): « Padre, perdona loro, perché non sanno quello che fanno ».

L'autore di questo bel pasticcio, il generoso sottosegretario al tesoro Maurizio Sacconi, in un'intervista del 24 gennaio 1993 a « Il Tempo » ha dichiarato che la sua opera è « una vera rivoluzione ». Quanto più avrebbe meritato da parte della Patria, se vi avesse sacrificato quest'opera!

Il pubblico impiego resta ora in condizioni ancor peggiori che prima. Alle sue condizioni si applica quello che osservò Niccolò Machiavelli nel *Principe* a proposito della « malattia delle cose di Stato »: « che nel principio del suo male facile a curare e difficile a conoscere, ma nel progresso del tempo non l'avendo in principio conosciuta né medicata, diventa facile a conoscere e difficile a curare ».

IL SOFISMA DELLA PRIVATIZZAZIONE DEL PUBBLICO IMPIEGO. — Riassunto. *La l. n. 29 del 1993 comprende una serie di materie: organizzazione amministrativa, rapporto di lavoro con la pubblica amministrazione, giudice competente delle controversie di lavoro con le pubbliche amministrazioni, controlli (e, in particolare, controllo della spesa per il personale). Di questa legge, l'Autore illustra la genesi. Poi, fa una critica sostenendo, in particolare, che essa non trasforma il rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni da pubblico a privato, bensì aggiunge alla disciplina pubblicistica del rapporto quella privatistica.*

THE SOPHISM OF THE PUBLIC SERVICE LIBERALIZATION. — Summary. *The Act n. 29 of 1993 includes a lot of subjects; administrative organization, public service employment relationship, courts having jurisdiction on litigations between personnel and Public administration, controls (and, in particular, controls over personnel expenses). The author describes the origin of that Act. Afterwards he criticizes the new Act, asserting, in particular, that it does not turn the public service employment relationship into a private employment relationship, but simply adds the private law regulations to the administrative law ones.*

DAS SOPHISMA DER PRIVATISIERUNG DES ÖFFENTLICHEN DIENSTEN. — Zusammenfassung. *Das Gesetz Nr. 29/1993 unfasst eine Reihe von Gebiete: Verwaltungsorganisation, Arbeitsverhältnisse mit der öffentlichen Verwaltung, zuständiger Richter in den Arbeitsstreitigkeiten mit den öffentlichen Verwaltung, Kontrollen (und im besonderen Kostenkontrolle für das Personal). Der Verfasser beschreibt die Entstehungsgeschichte dieses Gesetzes. Danach kritisiert er es, besonders indem er behauptet, dass das Gesetz das Arbeitsverhältnis mit den öffentlichen Diensten nicht von öffentlich in privat umwandelt, sondern der öffentlichen Regelung des Verhaltnisses die privatrechtliche beifuegt.*

GERHARD SCHNORR

Professore ordinario di diritto del lavoro e diritto sociale
nell'Università di Innsbruck

I CONTRATTI COLLETTIVI IN UN'EUROPA INTEGRATA (*)

SOMMARIO: 1. Premesse giuridiche. — 2. Questioni giuridiche: 2.*a*) L'autonomia delle parti sociali. - 2.*b*) La legittimazione alla stipulazione degli accordi - 2.*c*) La natura giuridica degli accordi. - 2.*d*) L'efficacia giuridica degli accordi. - 2.*e*) Il rapporto con il diritto interno. — 3. L'ambito socio-economico: 3.*a*) Opportunità ed efficienza degli accordi europei fra parti sociali. - 3.*b*) Reciproche influenze fra politica sociale e politica economica. - 3.*c*) Il rapporto con gli interessi socio-politici degli Stati membri. — 4. Prospettive.

1. Tra il 1961 e il 1969 la Commissione della Comunità economica europea svolse un'approfondita ricerca, volta a stabilire in che misura l'integrazione economica europea rendesse necessaria una disciplina unitaria delle condizioni di lavoro a livello di contrattazione collettiva e quali possibilità giuridiche sussistessero di stipulare contratti collettivi europei (1). Alla base di tale ricerca vi era l'idea (in un primo momento formu-

(*) *Lezione tenuta in lingua tedesca nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Padova il 17 novembre 1992. Traduzione di Elena* PASQUALETTO, *dottoranda di ricerca nell'Università di Padova.*

(1) Si vedano le relazioni sul tema « Possibilità di contratti collettivi di livello europeo » predisposte, su incarico della Commissione Cee, da Gerhard SCHNORR (doc. V/2128/61), Joseph FAFCHAMPS (doc. V/4724/61) e Luigi CARRARO (doc. V/6428/61); cfr. inoltre G. SCHNORR, *La convention collective européenne, son opportunité, les possibilités de la réaliser et les problèmes juridiques qu'elle pose, DS*, 1971, 11, 157, dove sono contenute ulteriori indicazioni su quello che era, all'epoca, lo stato della questione.