

LE SORTI DEL LAVORO PUBBLICO

di Marco D'Alberti

1. Premessa

Si torna in questi tempi a discutere con intensità sulle sorti del rapporto di lavoro nelle pubbliche amministrazioni. Nessuno essendo soddisfatto delle attuali normative e della loro attuazione, alcuni propongono ampie modifiche legislative che non alterino però la speciale natura pubblicistica della maggioranza dei rapporti d'impiego presso le amministrazioni; altri riprendono l'ipotesi della privatizzazione per i livelli non dirigenziali, sovente collegando al realizzarsi di quella migliori destini dei nostri apparati amministrativi, che con dipendenti retti dal diritto comune del lavoro potrebbero divenire — si afferma — più efficienti.

Si tratta di individuare quali innovazioni sia possibile ed opportuno introdurre nell'impiego presso le amministrazioni pubbliche, e quali equilibri possano instaurarsi fra regole del lavoro e funzionamento degli apparati.

2. I tre scenari

Le questioni di confine tra il pubblico e il privato non costituiscono un problema nuovo per il rapporto di lavoro nelle amministrazioni. Quest'ultimo appare, al nascere del nostro Stato unificato, del tutto somigliante alla locazione d'opere disciplinata dal codice civile. Dagli anni Ottanta dello scorso secolo gradualmente la giurisprudenza lo trasfigura in rapporto pubblicistico, sostenendo che ad esso si applichi il nascente diritto amministrativo e non la normativa civilistica. La «pubblicizzazione» riceve conferma e si consolida con le leggi del 1908 e del 1923. Dagli anni Venti e Trenta inizia la fuga verso l'inquadramento sindacale e la contrattazione collettiva da parte degli

enti pubblici economici, i quali rifiutano d'esser soggetti a quelle leggi, ispirate a criteri eccessivamente formalistici. Nel secondo dopoguerra viene in pieno ribadita l'indole pubblicistica dell'impiego statale, con il testo unico del 1957, che diviene normativa generale per le amministrazioni burocratiche. Alla metà degli anni Sessanta prende avvio un processo di forte avvicinamento dell'impiego pubblico al lavoro privato, per virtù dell'ampia sindacalizzazione confederale dei dipendenti pubblici e grazie all'espandersi della contrattazione collettiva.

Per individuare i tratti salienti della situazione attuale dell'impiego presso le amministrazioni pubbliche, e le possibili linee di tendenza, occorre distinguere almeno tre scenari, fra loro connessi.

In primo luogo, si assiste ad una larga penetrazione di rapporti privatistici di lavoro in importanti settori di amministrazione pubblica. Il fenomeno è rilevante soprattutto in ordine a strutture amministrative che svolgono funzioni di tipo imprenditoriale, pur non essendo immediatamente riconducibili ai modelli della società in partecipazione pubblica o dell'ente pubblico economico, già tradizionalmente dominati dai regimi privatistici. Il caso del nuovo ente per le ferrovie dello Stato è emblematico, e mostra che la «privatizzazione» del lavoro pubblico va oltre i due modelli sopra ricordati e che la figura dell'«azienda autonoma», con personale retto da norme pubblicitarie, è ormai recessiva.

In secondo luogo, va emergendo la necessità di predisporre un insieme sempre più ampio di regole comuni per i dipendenti da strutture erogatrici di pubblici servizi, siano esse private o pubbliche, di tipo imprenditoriale o burocratico, con rapporti di lavoro di diritto comune o amministrativo. S'è cominciato con i codici sindacali d'autoregolazione; si va delineando il progetto di legge sullo sciopero nei servizi pubblici, ispirato al principio della continuità delle prestazioni rese.

In terzo luogo, la struttura del rapporto d'impiego, con natura pubblicistica, ed il connesso sistema dei rimedi, si sono sensibilmente avvicinati al diritto comune del lavoro. La legge quadro del 1983, pur confermando non poche diversità dai mondi privati, ha generalizzato nel pubblico impiego la contrattazione collettiva. Il primo accordo intercompartimentale, del 1985, ha introdotto nuove forme di flessibilità nel lavoro pubblico, riprese dalle tradizioni dei settori privati e dirette a realizzare un migliore equilibrio fra tutela dei dipendenti, funzionamento degli apparati, protezione dell'utenza: si pensi al prolungamento degli orari dei servizi, da rendersi operanti attraverso una più elastica organizzazione del lavoro. Della flessibilità si annunciano le prime attuazioni, sia pure tardive, per via dei provvedimenti sulla

mobilità e sul tempo determinato e parziale. Il processo amministrativo, grazie ai giudici più che ai legislatori, accoglie in sé ulteriori profili del rito del lavoro.

Tutto ciò indica un potenziamento del processo di convergenza dell'impiego presso le pubbliche amministrazioni verso il lavoro privato. Si tratta, però, ancora di una convergenza parziale ed ambigua. Ciò emerge con chiarezza se si guarda di nuovo ai tre scenari sopra delineati.

3. Verso nuove regole comuni del lavoro.

La «privatizzazione» dei rapporti di lavoro si va estendendo, come s'è visto, nelle amministrazioni pubbliche di tipo imprenditoriale, ma spesso accade che stenti ad essere abbandonata la nostalgia del vecchio «stato giuridico» dell'impiegato pubblico, la quale si giustappone alla logica d'impresa, con frequenti esiti di contraddizione: si pensi al permanere di un'idea staticamente protettiva, e non funzionale, della stabilità, o alla scarsa propensione verso mutamenti radicali della struttura del salario.

Si apre la via per regole comuni del lavoro nei servizi pubblici, ma la futura normativa sugli scioperi non esaurisce di certo il quadro, essendo indispensabile il rafforzamento e la diffusione d'una cultura dei servizi pubblici, senza di che le stesse norme sull'esercizio dello sciopero potrebbero conoscere avvisi poco fruttuosi. La cultura dei servizi pubblici dovrebbe portar con sé che al principio della «continuità» si affianchi quello della «mutabilità» del servizio nell'interesse pubblico: le esigenze di economicità, ma soprattutto le ragioni delle collettività e degli utenti possono condurre a mutamenti dimensionali ed organizzativi del servizio che incidono sui rapporti di lavoro. Ciò impone, almeno, di superare la staticità delle «piante organiche», di introdurre criteri di mobilità non solo quantitativi, di ripensare istituti come quello degli esoneri temporanei.

Si attenua la rigidità del rapporto di impiego di natura pubblica, ma tanti pesi restano: il primo accordo intercompartimentale è attuato solo in minima parte; le nuove norme sulla mobilità si curano di aspetti quantitativi e non qualitativi, offrono soluzioni transeunte, prevedono procedure di non agile svolgimento, la regolazione del tempo parziale e determinato è tutta da avviare; i procedimenti di controllo degli accordi sindacali rimangono assai ingombranti e talvolta alterano il significato dei contratti.

Inoltre, si moltiplicano i «sotterfugi della doppia fonte»: la con-

trattazione collettiva pone precetti particolari, ma a tratti tenta di sostituirsi al legislatore, come accade nei casi in cui detta criteri sull'organizzazione degli uffici; le disposizioni legislative invadono sovente i territori contrattuali, come avviene in materia di trattamenti economici, di identificazione delle qualifiche, di modalità degli inquadramenti. Quel che non si può ottenere con una fonte, lo si tenta con l'altra, in un panorama reso ancor più intricato da quelle infelici norme della legge quadro che pretendono di tracciare un confine preciso fra regolazione legislativa e contrattuale.

In tal modo, il Parlamento rimane troppo invischiato nella microlegislazione. Gli accordi sindacali navigano fra il voler occupare dimensioni tralasciate dal legislatore e il dover subire incursioni nelle sfere più proprie dell'autonomia negoziale. Il giudice amministrativo è costretto ad infilarsi nelle strettoie d'un contenzioso sovrabbondante, appesantito da controversie su questioni di dettaglio, e dimentica le età in cui il pubblico impiego offrì alla giurisprudenza, non solo italiana, un terreno fertile per l'elaborazione di fondamentali regole del diritto amministrativo. L'imprevedibilità dei livelli di spesa aumenta, non tanto in relazione alle quote destinate alla contrattazione, quanto a causa delle peripezie legislative in materie aventi effetti economici diretti o mediati.

Il quadro complessivo sembra non giovare né alla tutela del lavoro, né al buon funzionamento degli apparati pubblici.

In definitiva, se si vuol proseguire il cammino mantenendo da sfondo i tre scenari di cui s'è detto, occorre che le ambiguità siano gradualmente abbandonate. La logica d'impresa nelle pubbliche amministrazioni va assunta con maggior coerenza. Il servizio pubblico non può perpetuare la tradizione feudale, ove lo scambio avviene fra i servizi resi al signore e protezione da lui ricevuta, ma dev'essere servizio per il pubblico, con una equilibrata regolazione delle necessarie conseguenze in materia di personale.

Se si vuol conservare natura pubblicistica alla maggioranza dei rapporti d'impiego pubblico attualmente dotati di quest'indole, la loro «flessibilizzazione» va perseguita con maggiore forza e va finalizzata a quell'equilibrio fra garanzie dei lavoratori, funzionalità degli apparati, esigenze degli utenti, che costituisce la trama del primo accordo intercompartimentale. La contrattazione di comparto deve arricchirsi di contenuti in materia di ristrutturazione del salario, di tecniche per la valutazione delle posizioni lavorative e del rendimento, di valorizzazione delle professionalità anche tramite negoziati specifici, di riconoscimento di particolari condizioni di lavoro, di indirizzo e coordinamento della contrattazione decentrata.

Sono da semplificare, inoltre, le procedure di controllo degli accordi sindacali, per una più adeguata tutela dei diritti dei dipendenti: il che richiede modifiche alla legge quadro e al testo unico sulla Corte dei Conti.

È, poi, indispensabile evitare le invasioni del legislatore nei territori delle parti contraenti e di queste nei terreni di quello, con tutte le conseguenze che ne derivano in termini di spesa e di incertezza delle regole. Occorrerebbe maggiore coerenza nel riconoscere come fondamento del modello normativo del pubblico impiego un'estesa autonomia negoziale: ciò dovrebbe comportare l'affidamento alle parti contraenti del grosso della regolazione, potendosi consegnare al legislatore e al giudice l'elaborazione dei principi. A tal fine potrebbe forse esser tentata la revisione delle norme della legge quadro sui confini fra fonte legislativa e contrattuale, con l'intento di ampliare le sfere della seconda, anche se diversi confini aprirebbero nuove questioni e il legislatore resterebbe arbitro dei suoi interventi. Fondamentale sarebbe allestire adeguatamente nuove strutture, come l'ufficio per il coordinamento normativo della Presidenza del Consiglio, che possano realizzare quell'armonizzazione fra le norme assai incompiutamente perseguita dal parlamento e dalle sue commissioni, e dal dipartimento per la funzione pubblica. Il giudice amministrativo andrebbe alleggerito di controversie, tramite la possibilità di deferire dispute ad apposite commissioni tecniche.

4. L'ipotesi della privatizzazione

A fianco delle linee di tendenza sopra ricostruite sta l'ipotesi della privatizzazione. Già richiamata nel 1979 dal «Rapporto Giannini», essa dovrebbe concretarsi nell'introduzione di rapporti privatistici di lavoro per tutti i dipendenti occupati nelle amministrazioni pubbliche di qualunque tipo, esclusi i dirigenti che, per la peculiarità delle funzioni da loro svolte, richiedono un'autonoma e speciale normativa.

Non possono in questa sede individuarsi nei dettagli i modi tecnici con i quali potrebbe essere introdotta la privatizzazione del nostro sistema. Le innovazioni maggiori, da prevedersi per legge, riguarderebbero, innanzitutto, la struttura delle fonti: il contratto collettivo potrebbe, anche in virtù di nuove normative sulla rappresentatività sindacale, regolare il rapporto di lavoro senza bisogno d'un decreto di recezione, com'è configurato oggi; il che consentirebbe procedure agili di conclusione e di controllo degli accordi.

L'ambito delle materie contrattuali si allargherebbe notevolmen-

te: con norme primarie generali andrebbero dettati soltanto i principi nelle materie coperte da riserva di legge (struttura degli organi, reclutamento, durata massima dell'orario giornaliero), prevedendosi per il resto un'ampia delegificazione affidata alla contrattazione collettiva e a regolamenti attuativi o integrativi dei contenuti negoziali. Si ridurrebbero, in tal modo, i rischi di incursioni reciproche fra legislatore e parti contraenti, e ne risulterebbe facilitata l'opera degli uffici per il coordinamento normativo.

Alle leggi di bilancio spetterebbe la fissazione periodica dei tetti di spesa per la contrattazione, e l'indicazione dei criteri per la determinazione e variazione degli organici.

La natura privatistica del rapporto porterebbe con sé la giurisdizione del giudice ordinario e l'applicabilità dei principi del diritto comune del lavoro, mentre le vigenti disposizioni sull'impiego pubblico sarebbero destinate ad essere sostituite dalle nuove norme generali per le materie riservate al legislatore e, per il resto, a cedere gradualmente alla contrattazione collettiva.

Appare destituito di fondamento l'invocare la privatizzazione essenzialmente come una sorta di necessario e severo colpo contro dipendenti pubblici oramai muniti di troppi privilegi. Nel nostro Paese, in più d'un secolo di storia dello Stato unificato, vi sono state oscillazioni di diverso segno nei rapporti fra garanzie dei prestatori pubblici e privati: basti ricordare che all'indomani dello Statuto dei lavoratori e della legge sul processo del lavoro, furono in molti a considerare i dipendenti pubblici in credito di tutele.

La privatizzazione dell'impiego nelle pubbliche amministrazioni potrebbe essere, piuttosto, un interessante strumento per realizzare un'ampia unificazione normativa e dunque una maggiore equità nel mondo del lavoro, con vantaggio di tutti e senza particolare scapito per alcuni; per stimolare una più solida e meno frammentata organizzazione sindacale; per offrire una grande semplificazione, giacché essa riguarderebbe i dipendenti di livello non dirigenziale di tutte le amministrazioni, mentre gli scenari che ci è dato distinguere oggi, sia pure affinati, portano con sé diversità di discipline per settori distinti ma interferenti, risultandone un quadro assai complicato.

Si pone, poi, il problema dell'incidenza d'una eventuale privatizzazione del rapporto di lavoro sull'efficienza e l'efficacia degli apparati pubblici. È chiaro che queste ultime virtù non dipendono strettamente dalla natura del rapporto d'impiego dei lavoratori; e che alcuni fra i sistemi amministrativi maggiormente elogiati, come il francese, si mantengono fedeli alle loro grandi tradizioni pur conservando un doppio modello di lavoro, privatistico e pubblicistico. Può darsi, pe-

rò, che la privatizzazione, consentendo la massima estensione possibile alla fonte contrattuale e al diritto comune, potrebbe assicurare alcuni esiti rilevanti: da un lato, la flessibilità e la mutabilità delle regole del lavoro che appaiono necessarie per realizzare l'adeguamento tempestivo delle strutture amministrative alle ragioni d'utilità sociale, e che nell'impiego «pubblicistico» restano ad oggi, come s'è visto, assai fragili ed ambigue. D'altro canto, la privatizzazione potrebbe portar con sé, attraverso il potenziamento della contrattazione collettiva e la riduzione delle interferenze tra accordi e provvedimenti legislativi, una maggiore trasparenza quanto alla spesa destinata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche.

I pregi d'un'eventuale privatizzazione — sul piano dell'equità, della semplificazione normativa, dell'elasticità, della trasparenza — sono evidenti. Appare dunque opportuno riconsiderare l'ipotesi con attenzione. Agli esordi degli anni Ottanta, il Parlamento rispose negativamente, senza troppo discutere, ad un'analoga proposta avanzata da Massimo Severo Giannini. Al chiudersi del decennio i consensi che l'ipotesi della privatizzazione riceve appaiono essere ampi, nel mondo imprenditoriale, nel governo, nel sindacato, e le sue sorti, meglio ponderata la questione, potrebbero mutare.

5. Il declino dello statuto pubblicistico

I dubbi o i timori di fondo espressi in passato sulla possibilità di introdurre la privatizzazione del pubblico impiego nel nostro sistema dovrebbero essere superati sulla base della consapevolezza del declino dei presupposti, dei fondamenti, delle giustificazioni, che sorreggono l'idea dello statuto pubblicistico dell'impiego presso le amministrazioni. La natura pubblicistica del rapporto di lavoro fu, in larga misura, conseguenza dell'ideologia del diritto amministrativo italiano dell'ultimo Ottocento, che chiedeva uno Stato forte nei confronti di tutti i suoi interlocutori, e dunque un'amministrazione la quale utilizzasse strumenti unilaterali e autoritativi più che contrattuali e privatistici. L'applicazione rigorosa del principio di legalità, l'estesa regolazione per legge del rapporto d'impiego pubblicistico, all'interno di quell'ideologia intendevamo offrire al dipendente una tutela verso l'eccessiva invadenza della politica nell'amministrazione. D'altro lato, la rigidità delle forme previste per i principali procedimenti relativi allo stato giuridico ed economico (nomine, promozioni ecc.) rispondeva all'esigenza di contenere saldamente le spese pubbliche. Il giudice amministrativo era considerato il custode d'un simile sistema, il garante

degli equilibri fra tutele dei dipendenti e prerogative dell'amministrazione, di cui quel giudice era conoscitore insostituibile. L'attenzione veniva dunque focalizzata su aspetti, se si vuole, «interni» alla macchina pubblica: i rapporti tra politica e amministrazione, il controllo sulla spesa. Le esigenze «esterne», in particolare le ragioni dei destinatari dell'attività amministrativa, non incidavano sulla regolazione dell'impiego pubblico.

Tutto ciò è da tempo in via di superamento. Alla prima ideologia incline a collegare diritto pubblico e unilaterale autorità si è sostituita una concezione paritaria del diritto amministrativo. La rigida legalità e le sue occhiate forme non sono servite ad arginare le incursioni della politica: per tali fini occorrono altri strumenti, un'autonomia dell'amministrazione e del suo personale fondata sulla tecnicità e la professionalità. Le rigorose forme e l'ampio intervento del legislatore, inoltre, sovente hanno giocato non a favore ma contro il contenimento della spesa. Il giudice amministrativo s'è dovuto sempre più imbatte-re in questioni certo meno congeniali a lui che ad un magistrato del lavoro; spesso ha perduto il governo degli equilibri a lui affidati, antepo-ndo a tratti la protezione dei dipendenti alla custodia delle prerogative dell'amministrazione; costretto a controversie di dettaglio, ha dovuto abbandonare la costruzione dei principi. Infine, il sempre maggiore rilievo riconosciuto agli utenti, ai destinatari dell'azione dei pubblici poteri, impone un'ampia adattabilità delle amministrazioni alle domande degli amministratori e, a tal fine, una flessibilità delle regole del lavoro pubblico, che il diritto comune può offrire al massimo grado. In definitiva, i principali freni ad abbandonare lo statuto pubblicistico dell'impiego nelle amministrazioni dovrebbero reputarsi ormai caduti.

Una cosa è certa: se si ritenesse ancora di non dover accogliere l'idea della privatizzazione, o di voler differire ulteriormente il tempo per esaminarla, al sostanziale abbellimento degli attuali tre scenari, più volte ricordati, dovrebbe procedersi in modo assai solerte, poiché la necessità d'una maggiore connessione fra differenti mondi del lavoro e le esigenze d'una più credibile capacità di adeguamento delle amministrazioni alle esigenze sociali non possono più tollerare gli ostacoli dai quali è oggi gravato il convergere dall'impiego pubblico verso il diritto comune.

5. Il sindacato e le amministrazioni pubbliche

Gli operatori sindacali, nel seguire le vicende del lavoro pubblico, hanno dovuto e devono occuparsi di funzioni e strutture delle

pubbliche amministrazioni, e delle possibili riforme amministrative. È accaduto spesso negli anni recenti che il sindacato, spingendosi in territori troppo vasti, abbia preteso di fondare una sorta di «metafisica» dei pubblici poteri e che sia stato a tratti richiamato a svolgere soltanto il mestiere a lui più proprio. Ora, fra quei due poli estremi esistono numerose vie, utili a percorrersi. Ci si limita qui soltanto ad alcune esemplificazioni.

Certamente il sindacato è chiamato ad occuparsi delle riforme direttamente confinanti con i problemi del lavoro e incidenti sul buon funzionamento degli apparati amministrativi. È il caso della riforma della dirigenza pubblica, oggi al centro dell'attenzione politica. Almeno su tre punti dovrebbe esprimersi il sindacato. Innanzitutto, va ribadita l'opportunità di ridurre il numero dei dirigenti, specialmente quelli di livelli superiori: l'amministrazione centrale francese si affida a poco più di duecento direttori. Inoltre, è da sottolineare la necessità di poter disporre di dirigenti che siano in grado di gestire risorse umane e di agire da negoziatori delle regole del lavoro: profili che entrambi contribuirebbero ad un avvicinamento sostanziale dei settori pubblici ai privati, e consentirebbero relazioni sindacali meno condizionate dalle congiunture politiche. Va, infine, chiarito che il più recente disegno di legge sulla dirigenza pubblica, pur contenendo proposte innovative, rischia di somigliare alla lucida armatura di Agilulfo, vuota del suo inesistente cavaliere, se non si vogliono definire subito le scelte di fondo in ordine agli strumenti che dovrebbe sorreggere la nuova autonomia e la responsabilità dei dirigenti — almeno la formazione ed i metodi di valutazione — e se non si proceda a determinare i criteri per la delegificazione in materia di uffici e di procedure.

Fra le questioni più generali, che riguardano il ruolo dei pubblici poteri nelle società pluralistiche, almeno due temi chiedono un'attenzione crescente al sindacato.

È forse maturo il tempo per considerare che nei servizi erogati da amministrazioni pubbliche la realizzazione della democrazia non è soltanto legata all'investitura elettiva dei gestori, ma è anche e soprattutto fondata su di un nesso che corre fra tecnicità e professionalità degli addetti, funzionalità delle strutture, e tutela degli utenti. Tale consapevolezza contribuirebbe a rafforzare una «cultura dei servizi» fondata sull'immagine della fruizione collettiva; ad arginare la decadenza di alcuni settori che si vogliono o si debbano conservare alla gestione pubblica; concorrerebbe, inoltre, ad attenuare il peso della politica sull'amministrazione e dunque a facilitare il mutamento, secondo i percorsi dianzi ricordati, di regole del lavoro fino

ad oggi incentrate sui contrappesi alle ingerenze dei politici e assai poco attente ai destinatari delle attività amministrative.

È forse maturo il tempo perché si accordi favore ad una concezione la quale veda i pubblici poteri orientati non soltanto alla gestione diretta, ma soprattutto al controllo penetrante di attività produttive, ad un ruolo di «garanti» più che «gerenti», secondo l'espressione francese. La natura mista, fin dall'origine, del capitale delle società in partecipazione pubblica italiane, e il carattere «ibrido o meticcio» delle nostre imprese pubbliche, sottolineato dalla migliore dottrina amministrativistica, possono rendere nel nostro Paese le «privatizzazioni» di alcuni settori economici — le loro cessioni a privati — ancor più agevoli che altrove. Perché ciò non significhi abbandonare quei settori agli andamenti dei mercati, è necessario non solo ottenere garanzie per l'occupazione degli addetti, ma poter disporre di amministrazioni le quali alla nostalgia della diretta mano pubblica sappiano anteporre, per virtù degli uomini che in esse prestano le loro opere, la capacità di una sistematica regolazione dei fatti economici.