

PRIVATIZZAZIONE DEL PUBBLICO IMPIEGO E UNIFICAZIONE NORMATIVA DEL LAVORO

di Mario Rusciano

1. Quale privatizzazione?

Chi come me porta da una quindicina d'anni il fardello di occuparsi del pubblico impiego provenendo dal diritto del lavoro, è praticamente quasi obbligato ad intervenire sul tema dibattuto. Lo faccio volentieri, soprattutto per raccogliere qualche spunto offerto dall'interessante relazione di Marco D'Alberti nonché dalle utili provocazioni dei Ministri Amato e Pomicino.

A ben riflettere, quando in questo periodo si parla di pubblico impiego, c'è una denominazione comune e ricorrente di ogni tipo di discorso: la «privatizzazione» del pubblico impiego.

Lasciando perdere la genericità e la superficialità con le quali il più delle volte il termine viene usato, sta di fatto che esso è capace di suscitare sentimenti, e addirittura emozioni, contrastanti: di ansia o di preoccupazione, per non dire di piacere o di dolore, a seconda del punto di vista politico-ideologico assai prima che giuridico.

Allora forse è utile fare un minimo di chiarezza sui termini; così magari si scopre che le divergenze tra le varie posizioni non sono poi tanto gravi come sembra. D'altronde, se non ci si intende su cosa può significare «privatizzazione» del pubblico impiego, c'è il rischio di imboccare strade non adatte, anche di politica del diritto, partendo appunto da un'iniziale equivoco linguistico.

In un primo senso, si parla talvolta di «privatizzazione» del pubblico impiego per indicare il passaggio di un servizio pubblico (quasi mai di una «funzione» pubblica) dalla gestione di un apparato statale, parastatale o comunque pubblico ad una gestione, come si dice, a regime privatistico. Molto si potrebbe dire su questo passaggio, ma non è il momento di occuparsene, anche perché si tratta di un'ipotesi in cui la c.d. privatizzazione del rapporto di lavoro è una semplice conseguenza del passaggio di gestione.

Quello su cui è più importante ora riflettere è il secondo senso in cui si parla di «privatizzazione» del pubblico impiego: vale a dire per alludere all'applicazione integrale al rapporto di lavoro «pubblico» della normativa dettata per il apporto di lavoro «privato», con il conseguente uso degli appropriati metodi di gestione del personale e con l'altrettanto conseguente trasferimento dal giudice amministrativo al giudice ordinario della competenza a conoscere delle relative controversie in sede giurisdizionale.

In realtà in questo caso, parlando di «privatizzazione», nessuno pensa di rendere magicamente privato quello che è pubblico. Se così fosse, sarebbe un falso problema, di quelli che fanno perdere tempo prezioso; perché si capisce che il rapporto di lavoro privato è tale in quanto nasce e si svolge tra due soggetti privati. Laddove il rapporto di pubblico impiego si caratterizza per il fatto che uno dei soggetti, cioè il datore di lavoro, è un soggetto di diritto pubblico, che persegue finalità di interesse generale anche nell'uso della forza-lavoro, e lo fa con precisi vincoli di varia origine e natura. Sarebbe dunque a dir poco difficile riuscire a rendere privato uno strumento giuridico che è intrinsecamente pubblico. E tale sarà sempre il rapporto di lavoro che si instaura negli apparati che amministrano interessi generali.

Detto questo, si deve subito aggiungere naturalmente che il problema non può neanche essere ridotto ad una questione meramente nominalistica. Il punto delicato consiste nella possibilità di staccare dal *nomen iuris* l'automatica applicazione della disciplina pubblicistica. In altri termini, nulla vieta che si continui a chiamare «di pubblico impiego» il rapporto di lavoro con una pubblica amministrazione, ma il vero problema, ormai non più eludibile, sta nella necessità di produrre ed applicare regole comuni al lavoro privato e al lavoro pubblico.

2. Unificazione normativa del lavoro pubblico e privato

Questo dunque è il punto centrale. Se ad affrontarlo può essere utile sbarazzare il campo anzitutto dagli equivoci semantici, io per primo mi impegno a parlare d'ora in avanti non più di «privatizzazione» del pubblico impiego bensì di «unificazione normativa del lavoro» privato e pubblico. E invito tutti a fare altrettanto, se sono d'accordo sul nucleo essenziale della questione.

Quando dal piano linguistico si passa a quello operativo, cioè appunto al piano delle discipline giuridiche da produrre ed applicare,

allora, assumere con coerenza l'ottica dell'unificazione normativa del lavoro, significa impostare una politica del diritto assai diversa da quella seguita da tempo e vertiginosamente accelerata negli ultimi vent'anni. Finora infatti una reale «unificazione normativa del lavoro» è stata in pratica aggirata mediante un'operazione che tra i giuristi si suole chiamare del «processo osmotico» tra lavoro pubblico e lavoro privato. Un'operazione dal vago sapore gattopardesco: si è tentato di applicare alcune regole «privatistiche» al lavoro pubblico, lasciando però invariato il fondamentale contesto amministrativo (e del resto, reciprocamente, qualche regola «pubblicistica» è entrata nel lavoro privato).

Tutto questo però ha provocato gravi guasti. Perché quando una regola nasce nel lavoro privato e viene poi iscritta per il lavoro pubblico, passando attraverso la logica burocratica degli apparati, in questo tragitto si distorce, diventa un'altra cosa: fino al punto di arrivare a destinazione con caratteristiche che il più delle volte ne smentiscono addirittura le motivazioni d'origine. Si pensi, emblematicamente, alla «qualifica funzionale»: la quale, nata per valorizzare la professionalità dei dipendenti sulla falsariga delle tecniche di «inquadramento unico» nell'impresa industriale, ha in molti casi finito per irrigidire ulteriormente l'organizzazione del lavoro nelle pubbliche amministrazioni.

Quello che invece bisognerebbe fare è unificare le regole, a cominciare da quelle sull'organizzazione, fin da quando si comincia a pensarle. Assunzioni, trasferimenti, licenziamenti, congedi, sanzioni e procedimenti disciplinari dovranno essere regolati allo stesso modo in tutti i settori lavorativi, compreso quello dei servizi: e, naturalmente, non solo nei contenuti precettivi, ma anche e soprattutto nelle prassi di gestione.

Quale il vantaggio di un'operazione del genere? Se è vero che il settore pubblico non si confronta né con il mercato né con la concorrenza, è vero pure che, uniformando sia le regole sia le prassi riguardanti i rapporti di lavoro, avremmo una grande novità, cioè l'applicazione anche nel «pubblico» di normative e consuetudini che nascono in una logica di efficienza organizzativa, la quale — al di là della qualificazione «pubblica» o «privata» — è intrinsecamente permeata di mercato e di concorrenza. E mi pare si possa dire che se determinate regole verranno inventate pensando contemporaneamente all'impresa produttiva in senso stretto e ai servizi pubblici, forse si sarà trovato il modo di far confrontare con il mercato anche una buona fetta del vecchio «pubblico impiego». Ovvero, in caso contrario, di far emergere con chiarezza alterazioni, distorsioni, privilegi e lassismi.

3. Una dirigenza pubblica efficiente, motivata e responsabile

C'è però una condizione irrinunciabile per percorrere una strada simile: la necessità di avere una dirigenza pubblica molto efficiente, motivata ed altamente responsabile. Quello della gestione e del controllo del sistema, l'una e l'altro affidati alla dirigenza, costituisce infatti il nodo scorsoio di tutto il discorso. Se non si introducono nel corpo delle amministrazioni soggetti capaci di far valere davvero regole inventate pensando all'efficienza e alla produttività — in pratica di farle funzionare secondo la logica originaria — assumendosene la completa responsabilità, allora è inutile continuare a parlare in questa materia.

Le osservazioni ora svolte, naturalmente, altro non sono che spunti di riflessione sui quali bisognerà ritornare. Però mi sembra che proprio su un tema come questo la chiarezza linguistica porti alla chiarezza dei contenuti fino a coesistere. Se non altro perché — come hanno già detto Giuliano Amato e Marco D'Alberti — gli esempi di «privatizzazione» che abbiamo sotto i nostri occhi sono tutt'altro che degni di essere imitati. Il caso delle Ferrovie dello Stato costituisce un esempio — che già si può definire «classico» — di parodia della «privatizzazione» di un rapporto di pubblico impiego.

Guai, dunque, ad identificare la «privatizzazione» dei rapporti di lavoro nella pubblica amministrazione con queste esperienze, le quali alla fin dei conti non consistono in altro che nell'applicazione distorta di talune regole del diritto del lavoro nel contesto burocratico, e intoccabile, del pubblico impiego.

L'«unificazione normativa del lavoro» è ben altro: essa dovrà creare più eguaglianza sostanziale all'interno del mondo del lavoro, più mobilità tra i vari settori e dovrà introdurre nel settore dell'impiego e dei servizi pubblici anche un po' di concorrenza e, perché no? un po' di sano conflitto: elementi dai quali può derivare una maggiore responsabilizzazione di tutti gli attori del sistema.