

UN PUBBLICO IMPIEGO CON TROPPI PADRONI

di Sabino Cassese

La tradizione ha messo l'impiego pubblico sugli altari. Questa glorificazione un po' equivoca dell'impiego pubblico è stata riassunta, meglio che da ogni altro, da Orlando, che ha scritto: «lo Stato, per un bisogno di cui non può fare a meno, non può dipendere dal privato». Questa cultura giuridica e politica era — però — ipocrita, perché, nello stesso tempo, come hanno raccontato, in pagine molto belle, Nitti e Salvemini, c'erano orde di laureati meridionali che cercavano di accedere al pubblico impiego. Per cui l'atto di nomina con il quale lo Stato sovrano presceglieva i migliori, era, in realtà, una concessione al Mezzogiorno affamato d'impieghi.

Dalla metà del secolo vi è stato un disgelo: principi propri dell'impiego pubblico sono passati nell'impiego privato e principi dell'impiego privato sono passati in quello pubblico: non ne faccio l'elenco perché l'ha fatto, negli anni '70, in modo egregio, Giannini in un fondamentale studio. Di qui la convergenza, ma ambigua e parziale.

Oggi la situazione si presenta così: il pubblico impiego e quello privato sono due varianti di un medesimo rapporto. Ne ha preso atto il governo. Nel programma dell'attuale governo è scritto che va agevolata la tendenza del pubblico impiego a confluire in modelli comuni all'impiego privato, abbandonando lo schema garantistico dello statuto pubblico e valorizzando, con adeguati incentivi, le funzioni più importanti e socialmente utili.

Che cosa è successo di nuovo, ora, che fa dubitare delle scelte fatte nell'ultimo quindicennio? Vi sono tre aspetti che stanno emergendo, alcuni con una lunga storia. Primo: parliamo di pubblico impiego e di impiego privato, ma dimentichiamo che l'impiego pubblico è meridionale e l'impiego privato settentrionale. Direi, paradossalmente: risolvete la questione meridionale e avrete risolto la questione del pubblico impiego. Quindi, teniamo conto di questo dato di fondo se non

vogliamo fare accademia, perché le norme non possono risolvere problemi che hanno così profonde radici nella società.

Il secondo problema è quello dell'accumulo delle discipline: oggi ve ne sono tante, che il giudice può scegliere quella che più gli aggrada. Poi vi sono i contratti. E non si deve dimenticare che i contratti, a loro volta, si sovrappongono: vi sono norme contrattuali che hanno forza ultra-triennale. Sicché, chi vuole sapere com'è ordinato il pubblico impiego, oggi, deve «consolidare» l'ultimo contratto con le norme di portata ultra-triennale dei contratti precedenti. Si aggiunga il fatto che le norme, a loro volta, sono settorializzate: quelle degli insegnanti, quelle degli impiegati civili, quelle dei sanitari, e così via.

Sulla carta, vi è la legge 93 dell'83, che delimita il campo della legge rispetto al contratto. Ma altre leggi invadono lo spazio riservato al contratto, creando un circolo vizioso.

La conseguenza di tutto questo si trae, dall'eccellente rassegna di Gaetano D'Auria: ogni anno, 100 leggi riguardano il personale, 80 le strutture e 20 le funzioni. Ora, se il Parlamento italiano dà valore 100 al personale, 80 all'organizzazione e 20 alle funzioni, rovescia l'ordine naturale delle cose, perché prima bisognerebbe occuparsi delle funzioni, poi delle strutture, poi, infine, del personale. Da un'indagine della Commissione tecnica della spesa pubblica risulta che due terzi degli aumenti di stipendio dei dipendenti pubblici vengono ottenuti per via contrattuale e un terzo per via legislativa.

Il sindacato, poi, ha sottoscritto un accordo intercompartimentale che ha un altro protagonista, il giudice. Metà delle controversie che vanno ai giudici amministrativi sono sul pubblico impiego. Ora, il sindacato cosa fa? Accetta un osservatorio sulle pronunce giurisdizionali in materia di pubblico impiego per la generalizzazione delle sentenze giurisdizionali. C'è un gustoso saggio di Gaetano D'Auria che esamina come i dipendenti pubblici pilotano le decisioni giurisdizionali. Se, ora, il sindacato accetta anche la generalizzazione del giudicato rischia di uscire di scena come protagonista. Questo è un suicidio.

C'è, poi, un altro problema: nella pubblica amministrazione non c'è nessuno che controlli il lavoro e utilizzi gli strumenti previsti nelle norme. Vi sono norme sui trasferimenti (detto, con un eufemismo, mobilità), ma i dipendenti pubblici non si trasferiscono; vi sono norme sul collocamento in disponibilità ed il «licenziamento», ma non trovano applicazione.

Alla base di tutto questo c'è l'assenza di un approccio scientifico. Un ingegnere di Philadelphia nel 1889, affacciandosi alla finestra del suo ufficio scoprì che alcuni lavoratori ungheresi, che dovevano

caricare ghisa su carri, lo facevano in modo inefficiente. L'ingegnere cominciò a cronometrare i tempi. Quell'ingegnere si chiamava Frederick Taylor e da lì cominciò lo «scientific management» nelle aziende private. Ora, nella pubblica amministrazione non esiste neppure l'orologio, che indichi i tempi.

Tutto questo per diversi motivi, tra cui lassismo e tolleranza dell'amministrazione stessa e debolezza dei giudici (per questo occorre reclutare meglio i giudici dei TAR).

Vi è, infine, un'altra responsabilità dei sindacati che accettano una cointeressenza nelle gestioni amministrative, sia nel partecipare all'ordinamento dell'amministrazione, sia nel sedere in tanti organi amministrativi. Ritengo che i sindacati debbano stare fuori della pubblica amministrazione, non solo dei consigli di amministrazione dei ministeri, ma anche dall'INPS, e da tutti gli organismi nei quali svolgono un'attività di cogestori.

Uno dei costituenti americani diceva che, non essendo degli angeli a governare gli uomini, è necessario rafforzare il controllo popolare per garantire la pubblica amministrazione. La garanzia, nel caso dei sindacati, è quella della esclusione dalla pubblica amministrazione.