

PIETRO ICHINO

INIZIATIVE E LINEE DI AZIONE
DEL SINDACATO PER LA RIFORMA
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Estratto dalla
Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale
ANNO XXVI - Fasc. 3 (1975) Parte I

SOCIETA' EDIZIONI GIURIDICHE DEL LAVORO - ROMA
1975

INIZIATIVE E LINEE DI AZIONE DEL SINDACATO PER LA RIFORMA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE (*)

1. — L'obiettivo che la Federazione Unitaria milanese si è proposta, nell'organizzare questo Convegno, non è soltanto quello di far fare un ulteriore passo avanti al processo di unificazione delle strutture sindacali e delle politiche rivendicative nel settore del pubblico impiego, ma anche, soprattutto, quello di *far uscire il discorso sulla riforma della pubblica amministrazione dall'ambito ristretto delle organizzazioni di categoria del settore pubblico*, e individuare una linea politica che possa essere fatta propria da tutto il movimento sindacale, che consenta alle confederazioni di impegnarsi con tutto il loro peso in questa battaglia.

Occorre per questo che vengano superati i particolarismi (che pure non sono del tutto inconsueti in questo settore sindacale), le enunciazioni diplomatiche, le « doppie contabilità »; devono essere sciolti alcuni grossi nodi che vedono ancora divisi i sindacati del settore pubblico fra di loro ed anche al loro interno; devono infine essere indicati alcuni obiettivi generali abbastanza chiari e mobilitanti per poter essere capiti e condivisi anche dai lavoratori del settore privato.

Questo non significa, evidentemente, che i lavoratori del settore pubblico possano delegare ad altri il loro compito specifico; al contrario, soltanto un forte movimento sindacale dei lavoratori del settore pubblico, che abbia fatto fino in fondo il proprio dovere al suo posto di combattimento, può rivolgersi ai lavoratori del settore privato per invitarli ad una grande battaglia comune, per un obiettivo che è — in definitiva — interesse primario di tutti i lavoratori raggiungere: l'obiettivo di trasformare profondamente l'organizzazione dello Stato e di rafforzare le strutture democratiche, per fare della pubblica amministrazione un grande strumento di progresso e di avanzamento di tutta la classe lavoratrice.

E' stato detto, a questo proposito, che la riforma della pubblica amministrazione è la premessa indispensabile per tutte le altre riforme, addirittura la « riforma delle riforme ». Questa affermazione ha il merito di sottolineare come ogni discorso di riforma settoriale debba inserirsi

(*) Testo della Relazione svolta al Convegno provinciale CGIL, CISL e UIL sul Pubblico Impiego (Milano, 14 maggio 1975).

organicamente in un unico e coerente processo di democratizzazione delle strutture della società civile; ma sarebbe un errore considerare la riforma della pubblica amministrazione come *premesse* per le altre riforme: non ha senso parlare di una astratta efficienza e democraticità dello Stato che dovrebbe consentire in un secondo tempo le riforme nei diversi settori; al contrario, l'efficienza e la democratizzazione si perseguono proprio attraverso l'attuazione di un concreto piano di trasformazione delle strutture e dei servizi in ciascun settore, secondo un disegno politico preciso.

Parlando di riforma della pubblica amministrazione, dunque, non parliamo di qualche cosa d'altro dalla riforma sanitaria, edilizia, scolastica, dei trasporti, ecc.: l'intento è soltanto quello di individuare il nesso politico che deve legare le riforme di ciascun settore, il piano complessivo ed i criteri fondamentali a cui tutte devono ispirarsi.

I limiti di questa relazione ed il carattere provinciale di questo Convegno non consentono di addentrarsi in una discussione analitica di tutti i singoli aspetti della riforma, ed in particolare del disegno di legge n. 3157: rinviando, a questo proposito, al documento della Federazione CGIL CISL UIL nazionale del dicembre 1974, alla relazione di Marinetti al Comitato direttivo CGIL del 20 febbraio 1975, ed ai numerosi altri documenti e atti di Convegni sindacali già pubblicati. Questa relazione si propone soltanto di individuare alcune questioni di fondo sulle quali occorre che si sviluppino all'interno del movimento sindacale milanese un dibattito aperto e approfondito, e che si raggiunga un accordo basato su idee chiare: perché accordo ancora non c'è, o perlomeno non c'è su tutti i punti.

2. — Accingendoci a discutere dell'efficienza e dell'inefficienza della pubblica amministrazione occorre che sgombriamo preliminarmente il campo da un luogo comune tanto diffuso quanto falso e storicamente infondato: l'idea, cioè, che esista un modello di buona amministrazione basata sulla onestà degli amministratori e sulla valorizzazione delle competenze tecniche, valido in qualsiasi regime, per qualsiasi indirizzo politico di governo.

La storia dimostra il contrario; quello che è un buon modello di organizzazione amministrativa per un determinato regime politico, può rivelarsi pessimo in un regime politico diverso: la bontà della pubblica amministrazione, infatti, si misura sui fini che attraverso essa si vogliono perseguire, e sulla natura dello Stato che di essa si serve; la buona amministrazione di uno Stato autoritario e antidemocratico può rivelarsi pessima in uno Stato democratico.

Non c'è dunque da stupirsi se il modello di organizzazione amministrativa ancora oggi dominante in Italia, che è ancora il modello forgiato da Cavour per perseguire i fini dello Stato ottocentesco, riadattato dal governo fascista per il perseguimento dei suoi fini, si riveli oggi — a trent'anni dalla Liberazione e a ventisette anni dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana — del tutto inadeguato al perseguimento dei fini che lo Stato democratico deve proporsi. Né c'è da stupirsi che questo

stesso sistema, che si rivelò abbastanza efficiente e relativamente « pulito » ai tempi di Quintino Sella e di Francesco Crispi (gli « scandali » di allora erano bazzecole in confronto a quanto avviene oggi) sia ora gravemente inefficiente, ed impotente a difendersi dalla corruzione e dal parassitismo; non è che oggi i pubblici amministratori siano per loro natura più indolenti o più disonesti di ieri: inefficienza, parassitismo e corruzione nascono in gran parte e sono alimentati proprio dall'inadeguatezza, rispetto alle finalità dello Stato nato dalla Resistenza, delle strutture create da uno Stato diverso per altri fini.

Queste sono infatti le caratteristiche della nostra organizzazione amministrativa: la sua struttura rigidamente gerarchica e centralizzata è ispirata ad una istituzionale diffidenza nei confronti delle autonome iniziative periferiche; ne consegue la irresponsabilità dei funzionari periferici, e la sordità della piramide amministrativa rispetto alle sollecitazioni delle forze politiche e sindacali: poiché tutto viene deciso in alto, responsabile è soltanto il Ministro, e quindi responsabile non è nessuno. Gli stessi Enti Locali godono di una autonomia che vien contesa loro palmo a palmo dall'autorità governativa: ciò che ci si aspetta da loro non è che facciano — nel loro ambito — politica, ma che amministrino secondo gli schemi prestabiliti, possibilmente senza sforzi di fantasia; cardine del sistema è il Prefetto: « una luce che fu inculcata nel corpo politico italiano da Napoleone »; sono parole di Einaudi (che queste parole non suonino accusa all'attuale Prefettura di Milano, che è oggi fra le meglio dirette d'Italia: vogliamo solo sottolineare la natura autoritaria di questo arcaico istituto).

Su questo impianto — che era funzionale sia per lo Stato liberale ottocentesco che limitava al massimo i propri spazi di intervento, sia per lo Stato autoritario fascista che non ammetteva alcuna dialettica e libertà al proprio interno — si è poi innestata in questo dopoguerra una rigliatissima fioritura di Enti pubblici collaterali chiamati a svolgere, ciascuno per conto proprio e secondo la sua logica particolare, quelle funzioni di pubblico interesse che di volta in volta lo Stato riteneva di doversi assumere, ma che non era in grado di svolgere direttamente, proprio per la decrepitezza della struttura della sua organizzazione amministrativa: gli Enti pubblici sono oggi, secondo recenti calcoli, circa sessantamila.

Lo sviluppo abnorme di questo sistema non ha tardato a dare i suoi frutti: la burocrazia pubblica, in prevalenza diretta da personale formatosi in epoca fascista, e quasi del tutto sottratta — sia nel settore statale che in quello parastatale — al controllo democratico delle forze politiche e sindacali, si è ben presto rivelata capace di opporsi, come entità a sé stante, al potere politico, esercitando di fatto un potere di veto sulle direttive più innovatrici provenienti dalle assemblee elettive, impedendo allo Stato di svolgere le nuove funzioni che il Parlamento via via gli attribuiva: si ha una manifestazione di questa contrapposizione fra potere politico e potere burocratico nel fenomeno dei residui passivi, cioè del denaro stanziato ma non speso, per l'inerzia della amministra-

zione statale, fenomeno che ha ormai raggiunto dimensioni colossali: si calcola che l'ammontare complessivo dei residui passivi sia pari a circa la metà del bilancio annuo complessivo dello Stato (la cosa è tanto più sconcertante se si pensa alla fame di mezzi finanziari di cui soffrono gli Enti Locali territoriali).

Dove ciò non si verifica, si verificano comunque fenomeni di incredibile inefficienza che, si badi bene, non sempre coincidono con i fenomeni di parassitismo: in particolare, è abbastanza raro che nella nostra provincia, così come in numerose altre province del Nord, a differenza di quanto accade nel Sud e nella capitale, il pubblico dipendente non lavori; al contrario, la mole di lavoro è spesso sovraccaricata, e l'inefficienza dipende non dallo scarso impegno dei lavoratori, ma dalla organizzazione stessa del servizio, ed anche dalla carenza di organici.

Dallo sfacelo della pubblica amministrazione non si uscirà soltanto mettendo in galera qualche burocrate corrotto o sollecitando moralisticamente i lavoratori del settore pubblico a lavorare di più; il problema non è soltanto di moralità o di alacrità delle singole persone: occorre ricostruire l'organizzazione amministrativa secondo principi e schemi completamente nuovi rispetto al passato, in modo che essa possa funzionare per lo Stato democratico ed in modo democratico.

3. — E' innanzitutto necessaria la ricomposizione del soggetto pubblico, oggi suddiviso in decine di migliaia di Enti, di cui moltissimi inutili o dannosi, ciascuno ispirato ad una logica particolare — nell'ambito della generale lottizzazione del potere — e scoordinato rispetto agli altri che operano nel suo stesso settore.

Un esempio tipico di questa disarticolazione è dato dal settore sanitario, nel quale diversi servizi, che dovrebbero essere strettamente collegati e coordinati fra loro, sono gestiti da Enti diversi in forme e secondo logiche incoerenti fra loro: il risultato è che il servizio ospedaliero, gestito dall'ente ospedaliero, resta per tradizione — ma contro gli indirizzi politici e tecnici decisi dall'Ente Locale territoriale — al centro del sistema sanitario; intorno all'ospedale, in posizione secondaria, stanno gli altri servizi, ciascuno gestito da un ente diverso: medicina scolastica, medicina preventiva, laboratori provinciali, istituti di igiene e profilassi, asili psichiatrici, assistenza mutualistica, farmacie comunali, dispensari, ecc. Accade così che la disarticolazione del soggetto pubblico impedisce nel settore sanitario un intervento globale, organico, programmato, soggetto al controllo ed allo stimolo continuo delle forze politiche; ed impedisce altresì qualsiasi coordinamento tra intervento sanitario e assistenza sociale: finché le cose staranno così, le energie, le strutture ed i mezzi gestiti dall'ente ospedaliero non potranno mai essere riconvertite ed utilizzate per fini e secondo schemi diversi da quelli dell'ospedale. Mentre al contrario è necessario che il centro di gravità del sistema sanitario si sposti sul servizio di medicina preventiva.

Un discorso analogo si potrebbe fare per gli altri settori di intervento: trasporti, ecologia, gas ed elettricità, ecc. E' interessante, a questo

proposito, la vicenda del Comune di Milano, che, ripetendo in piccolo il modello statale, ha dato vita ad una serie di enti « paracomunali », o a partecipazione comunale (Metropolitana Milanese, Società Esercizi Aeroportuali, Abetina, ecc.) affiancati alle aziende municipali (A.T.M., Aziende per la nettezza urbana, Azienda elettrica, ecc.); si sono formati così dei centri di potere in antagonismo all'Ente Locale, che hanno impedito la programmazione globale e coerente dei servizi e degli interventi.

La legge n. 70 del 20 marzo 1975, che prevede lo scioglimento della stragrande maggior parte degli Enti parastatali, costituisce un importante successo dell'azione sindacale su questo terreno; la legge deve essere difesa dai molteplici attacchi che le verranno certamente rivolti (l'elenco dei 150 enti destinati a rimanere in vita è soltanto indicativo, e può essere gonfiato a dismisura); si tratta comunque soltanto del primo passo, a cui deve seguire la fase più delicata: quella dell'utilizzazione dell'enorme patrimonio di energie umane e di mezzi materiali che risulteranno disponibili dopo lo scioglimento di migliaia di enti pubblici.

Sorge a questo proposito l'esigenza di una marcata *mobilità* della forza-lavoro nel settore pubblico; mobilità che presuppone, tra l'altro, l'omogeneità dei livelli retributivi e soprattutto la maggiore possibile trasparenza delle retribuzioni. Questo della riconversione della forza-lavoro è uno dei principali banchi di prova della maturità del movimento sindacale: dalla sua capacità di affrontare costruttivamente questo problema, superando le resistenze di natura corporativa, e nello stesso tempo esercitando un severo controllo sulle scelte del governo, dipende in gran parte il successo di questa fase di lotta per la riforma della pubblica amministrazione.

Quanto ai criteri a cui deve ispirarsi la ricomposizione, occorre riconoscere che non c'è piena convergenza di orientamenti all'interno del movimento sindacale, ed è quindi necessario che si sviluppi un dibattito aperto ed approfondito. Mentre da una parte si sottolinea l'esigenza di realizzare una aggregazione (i cosiddetti « accorpamenti ») delle strutture esistenti suddividendole per grandi settori di intervento (sanità, trasporti, scuola, edilizia abitativa, ecc.) e strutturando di conseguenza la contrattazione collettiva, dall'altra parte si propone invece la composizione unitaria di tutte le strutture esistenti sotto la direzione degli Enti Locali territoriali, ed in particolare del Comune, del consorzio e della Regione, con la formazione di un ruolo unico regionale dei dipendenti pubblici.

Con una semplificazione eccessiva qualcuno ha parlato di contrapposizione tra un disegno di *aggregazione verticale*, per grandi settori omogenei, ed un disegno di *aggregazione orizzontale*, interamente modellato sulla struttura degli Enti Locali territoriali. La semplificazione, dicevo, è eccessiva, e può accreditare l'opinione — del tutto inesatta — che delle due tesi che si confrontano una, quella cosiddetta dell'« aggregazione verticale », voglia ricalcare il vecchio modello centralistico dell'organizzazione amministrativa, a danno delle autonomie locali, mentre l'altra, la tesi cosiddetta dell'« aggregazione orizzontale », esalterebbe il ruolo dell'Ente Locale. In realtà quando si parla di « accorpamenti » per settori

omogenei non si intende certo negare il principio del massimo possibile decentramento funzionale e decisionale, né si intende in alcun modo mortificare l'autonomia degli Enti Locali territoriali o ridurre il loro ruolo direttivo e propulsivo; si intende invece affermare che l'organizzazione del lavoro e le modalità di intervento sono necessariamente differenziate da settore a settore, e richiedono quindi una disciplina particolare.

D'altra parte, è giusto anche farsi carico dell'esigenza, sottolineata dai sostenitori della seconda tesi, di evitare ogni rischio di chiusura settoriale, di particolarismo, di rincorsa salariale fra settore e settore, ed anche di sperequazione retributiva fra lavoratori che, pure appartenendo a settori diversi, svolgono lo stesso lavoro e dipendono dallo stesso ente pubblico: in altre parole, il fidejussore o la dattilografa dell'Azienda tranviaria ha gli stessi diritti del falegname o della dattilografa della Centrale del latte o dell'Ufficio tecnico sanitario comunale.

Del resto sarebbe un errore paralizzare il nostro dibattito bloccando sui dissensi intorno a questo problema; ad esso si troverà strada facendo una soluzione tale da soddisfare entrambe le esigenze sottolineate. E' importante invece che si realizzi un pieno accordo sugli obiettivi immediati della nostra azione.

4. — Contemporaneamente alla riorganizzazione del patrimonio di energie umane e di mezzi strumentali di cui dispone la pubblica amministrazione, deve procedere l'opera di promozione del decentramento amministrativo, di promozione cioè delle autonomie locali.

Già si è detto all'inizio che la vecchia organizzazione amministrativa è ispirata ad una istituzionale diffidenza nei confronti delle iniziative autonome della periferia, e quindi al più marcato centralismo: l'ideologia è ancora quella della sovranità dello Stato, in netto contrasto con il principio costituzionale per cui « la sovranità appartiene al popolo ». Il popolo è — sul piano giuridico-costituzionale — sovrano, sia nel senso che il *popolo-costituente* ha dato vita e vitalità allo Stato ponendo le norme fondamentali dell'ordinamento statale, sia nel senso che il popolo esercita la potestà di autogoverno. Questo significa che la potestà di governo non appartiene esclusivamente a (e non deriva esclusivamente da) quello che si suole chiamare Stato-persona (o Stato-governo), ma è distribuita tra tutti i soggetti dello Stato-ordinamento, dal centro alla periferia; o meglio: così dovrebbe essere. Si delinea così l'insostituibile funzione del decentramento politico e amministrativo ai fini della realizzazione della Repubblica democratica voluta dalla Costituzione.

La formula dell'accentramento (tipica delle forme statuali precedenti rispetto allo Stato contemporaneo, e degli Stati di tipo autoritario fascista) si ricollega alla concezione secondo la quale lo Stato è e deve essere l'ente a cui fanno capo tutti gli interessi pubblici, ed in cui l'intera società in tutti i suoi aspetti si personifica e acquista significato e rilevanza; secondo questa concezione tutti gli ordinamenti giuridici e i soggetti devono considerare i loro poteri e diritti come emanazione dello Stato che ne costituisce la fonte prima, unica e necessaria; l'accentramento di ogni

pubblica funzione in uno Stato-governo centrale è la logica conseguenza di questa concezione.

Lo stesso, ovviamente, non si può dire di uno Stato fondato sul principio della sovranità popolare: qui infatti è la società civile, autocostituitasi in ordinamento statale, nella sua molteplicità di forme, la titolare di una sovranità che non si riferisce soltanto alla potestà di autogoverno dello Stato nella sua totalità, ma anche alle forme di autogoverno periferiche. Ciò significa che la società-costituente, nell'atto di stabilire i modi di esercizio del proprio potere di autogoverno attraverso la posizione delle norme fondamentali dell'ordinamento (Costituzione), non attribuisce tale esercizio esclusivamente allo Stato-governo centrale, ma lo attribuisce all'intero Stato-comunità (composto dal governo centrale come dagli enti locali territoriali), in modo che il potere di governo sia diviso fra lo Stato-persona e gli enti locali a seconda delle rispettive naturali competenze stabilite dalla Costituzione. Il nostro ordinamento amministrativo tende ad ignorare questo principio.

L'ideologia tradizionale, profondamente antidemocratica, a cui si ispira la vecchia organizzazione statale, si esprime anche nella *rigidità* delle regole a cui la pubblica amministrazione dovrebbe attenersi; rigidità che di fatto soffoca l'autonomia locale, e deresponsabilizza i funzionari periferici. Il vecchio sistema intendeva garantire, attraverso la minuziosa regolamentazione ed il pesante sistema dei controlli, l'eliminazione di ogni arbitrio e di ogni dispersione di energie nel funzionamento della pubblica amministrazione: i fatti hanno dimostrato come questa rigida disciplina non abbia impedito il formarsi nel settore pubblico di vaste zone di inefficienza ed in alcune situazioni il diffondersi di posizioni di rendita parasitaria. Il vecchio sistema, attraverso la rigida e minuziosa disciplina legislativa, intendeva garantire la severa e rigorosa applicazione del principio di legalità nella pubblica amministrazione; ma di fatto quella rigida disciplina ha consentito — proprio perché ha escluso ogni partecipazione e controllo democratico da parte dei lavoratori — il diffondersi nella pubblica amministrazione delle illegalità più mostruose, il dilagare della corruzione, il trionfo di quel genere particolare — ma non meno dannoso degli altri — di criminalità, che è la criminalità burocratica: il peculato, la concussione, l'interesse privato in atti di ufficio, la corruzione, sono assurti a vero e proprio metodo di lavoro in alcune zone della pubblica amministrazione (altro che ordine pubblico!).

La rigidità della regolamentazione, lungi dal garantire la legalità e dal favorire l'efficienza, ha soltanto mortificato le capacità e lo spirito creativo degli amministratori locali, inducendoli sistematicamente al conformismo ed al risparmio di energie, e soprattutto — ciò che è più grave — svuotando di significato e di prospettive il loro confronto con le forze politiche e sindacali; si è creato in questo modo un sistema di irresponsabilità generale, e la pubblica amministrazione è rimasta conseguentemente sorda ad ogni sollecitazione ed impermeabile ad ogni apporto di idee nuove e di nuove energie.

La creazione delle regioni ha indubbiamente segnato una fonamen-

taie inversione di tendenza, rispetto all'orientamento sopra descritto. Ma la vecchia *forma mentis* burocratica è dura a morire, il vecchio modo di amministrare può trasformare il nuovo istituto regionale in una copia in scala ridotta del vecchio Stato accentratore.

Occorre che con lo stesso impegno col quale la regione difende e rivendica le proprie prerogative nei confronti dello Stato, la regione stessa operi per il rafforzamento dell'autonomia dei comuni e, dove è necessario, dei consorzi. Per questo occorre che le funzioni regionali, in tutti i casi in cui ciò è possibile ed opportuno, vengano delegate ai comuni o ai consorzi, con leggi-quadro che determinino gli indirizzi generali, senza però imbrigliare l'azione degli amministratori periferici in regole rigide e minuziose. In questa direzione si muove, ad esempio, la proposta di legge regionale di iniziativa popolare elaborata dalla Federazione milanese CGIL CISL UIL in materia di assistenza socio-sanitaria, che prevede la delega ai comuni od ai consorzi delle funzioni regionali nel quadro di indirizzi di carattere generale.

E' questa la via per responsabilizzare gli amministratori periferici, affidando alla vigilanza ed allo stimolo esercitati dalle forze politiche e sindacali locali il compito di controllare la correttezza dell'amministrazione, di sollecitare l'eliminazione di sprechi, ritardi ed inefficienze, eventualmente anche attraverso vere e proprie trattative a livello comunale, consortile e regionale.

E' questa la via, inoltre, per favorire una feconda e concreta collaborazione fra gli organi della pubblica amministrazione ed i cittadini che intendono volontariamente prestare la propria collaborazione: la pubblica amministrazione ha fino ad oggi quasi totalmente ignorato (tranne in rari casi di catastrofi naturali) l'enorme patrimonio di energie che molti, soprattutto giovane studenti ed operai, ma anche pensionati, casalinghe ed altri lavoratori, sarebbero pronti a mettere a disposizione rispondendo ad un appello delle assemblee elettive o degli organi esecutivi. Questo non significa, è ovvio, che si possa porre rimedio alle carenze dei pubblici servizi facendo ricorso al volontariato: l'intento è soltanto quello di sviluppare il più possibile ogni forma di contatto e di collaborazione fra pubblica amministrazione e cittadinanza.

Alcune positive, ma isolate, esperienze di utilizzazione del volontariato si sono sviluppate negli ultimi anni in alcuni comuni dell'Emilia-Romagna e del Trentino; qui a Milano una interessante esperienza è in corso presso il Tribunale dei minorenni; esperienze analoghe potrebbero diffondersi, sotto la guida e col finanziamento dell'Ente locale territoriale, anche nel settore scolastico, nel settore dell'assistenza domiciliare, nel settore della difesa ecologica, ed in molti altri.

Gli obbiettivi del decentramento, dell'autonomia degli amministratori periferici nella scelta delle procedure, della maggiore e più stretta collaborazione tra la pubblica amministrazione e la cittadinanza, non possono comunque essere confusi con l'obiettivo, che non è mai stato il nostro, della « privatizzazione » dell'attività pubblica. Sarebbe un gravissimo errore ritenere che l'efficienza della pubblica amministrazione possa essere

perseguita privatizzando i servizi pubblici; ciò equivarrebbe ad accettare una vecchia tesi della destra italiana, e non soltanto italiana, secondo la quale l'efficienza è data soltanto dalla ricerca del profitto, ed il servizio pubblico è per sua natura più inefficiente del privato.

La storia degli ultimi decenni ha dimostrato in modo clamoroso come questa tesi sia falsa, come il « libero mercato » lasciato a se stesso sia per sua natura incapace di soddisfare le esigenze fondamentali della collettività, di risolvere i grandi problemi sociali: efficienza, infatti, non significa bilancio in attivo, realizzazione di profitti, ma significa coordinamento e piena utilizzazione secondo un piano razionale di tutte le energie disponibili. E questa efficienza si raggiunge *non* dando in concessione a privati (o continuando a gestire con criteri privatistici) ciascuna delle mille particelle in cui il malgoverno degli anni passati ha spezzettato il pubblico servizio, bensì riorganizzando il colossale patrimonio pubblico, dandogli una direzione unitaria e coerente in ciascuno dei grandi settori di intervento, decentrando il più possibile le responsabilità, in modo da valorizzare al massimo le capacità di iniziativa degli amministratori locali, e nello stesso tempo valorizzare al massimo l'efficacia del controllo esercitato sugli amministratori locali dalle forze politiche e sindacali. In un regime democratico non può essere efficiente una organizzazione amministrativa che diffida delle autonomie locali, e che ignora il confronto e la collaborazione con le forze democratiche ad ogni livello, anche al più basso.

5. — Non è un caso, e neppure è frutto di una distorsione « sindacale », che nel discorso sulla riforma della pubblica amministrazione si dia sempre un peso preminente alla questione del rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti, e della sua disciplina: nel settore pubblico, infatti, come d'altronde nelle aziende private, ogni trasformazione delle strutture investe in primo luogo l'organizzazione e la divisione del lavoro.

Nel settore pubblico, in particolare, il problema di utilizzare appieno l'enorme patrimonio delle energie umane disponibili, non può essere risolto senza una profonda trasformazione della struttura giuridica del rapporto di pubblico impiego, ed un progressivo riavvicinamento, sul piano della disciplina, fra rapporto di lavoro pubblico e rapporto di lavoro privato.

La categoria del pubblico impiego è stata creata come categoria separata di lavoro subordinato in un'epoca in cui alla rigidità delle regole che disciplinavano il rapporto di lavoro nella pubblica amministrazione si contrapponeva la assoluta libertà di cui godevano i datori di lavoro privati nei rapporti con i loro dipendenti: la rigidità della disciplina amministrativa costituiva una garanzia particolare, sotto molti aspetti un vero e proprio privilegio per il pubblico dipendente, il quale era meno esposto di quanto allora non fosse il dipendente privato all'arbitrio del datore di lavoro, aveva diritto a periodi di aspettativa per determinati motivi, aveva diritto alla pensione, e non poteva essere licenziato se non per cause particolarmente gravi, e comunque predeterminate. Oggi le cose sono

profondamente cambiate; mentre, da un lato, i lavoratori del settore privato si sono conquistati quasi tutti i diritti che una volta erano soltanto dei lavoratori pubblici, ed il rapporto di lavoro privato è stato progressivamente sottratto all'arbitrio dell'imprenditore, ed assoggettato ad una disciplina sempre più rigida fondata su norme inderogabili di ordine pubblico, dall'altro lato i livelli di tutela del pubblico dipendente sono rimasti fermi per interi decenni, o sono progrediti in misura ridottissima: il risultato paradossale è che oggi il pubblico dipendente è sotto diversi aspetti molto più esposto all'arbitrio del datore di lavoro e giuridicamente sprovvisto di tutela di quanto non sia il dipendente privato.

La situazione del pubblico dipendente, poi, è aggravata dallo stato in cui versa la giustizia amministrativa: se è vero che un passo avanti in teoria è stato fatto con la legge n. 1304/1971 che ha istituito i Tribunali Amministrativi Regionali, è anche vero, purtroppo, che questa importante riforma è, allo stato attuale, vanificata dalle condizioni disastrose in cui i T.A.R. sono costretti ad operare; il T.A.R. lombardo, per esempio, cioè l'ufficio giudiziario amministrativo di una regione paragonabile, per dimensioni e popolazione, a Stati come il Belgio o l'Olanda, funziona oggi con otto soli giudici, pari a circa 1/3 dell'organico previsto; si calcola che vengano iscritti a ruolo ogni mese circa 250 ricorsi, e che siano in attesa di discussione circa 4.000 cause, quasi tutte accumulate negli anni precedenti all'istituzione del T.A.R., per l'intemperanza della riforma legislativa.

In queste condizioni il ricorso al giudice amministrativo contro il comportamento illegittimo del datore di lavoro si rivela per il pubblico dipendente inefficace, o addirittura del tutto inutile, per i tempi lunghissimi che il giudizio richiede; vengono in questo modo violati due principi costituzionali: il principio di uguaglianza, data la palese gravissima disparità di trattamento fra i dipendenti pubblici e quelli privati (a questi ultimi la recente riforma del processo del lavoro offre un giudizio poco costoso e ragionevolmente rapido); ed il diritto alla tutela giurisdizionale, dato che l'attuale stato della giustizia amministrativa configura di fatto, per una larga fascia di controversie di minore entità relative a rapporti di pubblico impiego, un vero e proprio diniego di giustizia.

Ma al di là di queste considerazioni contingenti, è ora che il movimento sindacale affronti alla radice il problema della dicotomia fra lavoro pubblico e lavoro privato; occorre riaffermare ciò che anche illustri studiosi, certamente non sospettabili di eccessive simpatie per il movimento sindacale (fra i quali il Barassi), hanno da tempo affermato: e cioè che è venuta a cadere la ragion d'essere della distinzione sul piano giuridico fra la categoria del lavoro pubblico e quella del lavoro privato. Entrambi i rapporti hanno, a nostro avviso, natura contrattuale; ed entrambi i rapporti l'ordinamento riconnette una funzione sociale di interesse pubblico; entrambi i rapporti debbono essere finalmente ricondotti ad un'unica fondamentale disciplina, pur facendo salve le necessarie differenze, dovute alla diversità dell'attività svolta e della natura del datore di lavoro.

Questo comporta innanzitutto la piena applicazione dello Statuto dei lavoratori a tutti i rapporti di lavoro pubblici (per i dipendenti degli enti parastatali l'applicabilità dello Statuto è oggi riconosciuta dalla legge 20 marzo 1975, n. 70, art. 10, ma soltanto in relazione ai diritti di libertà di opinione e di libertà sindacale; è indispensabile che sia riconosciuta l'applicabilità di tutte le norme contenute nello Statuto — salva forse l'unica eccezione dell'art. 13, in tema di passaggi di qualifica — e che tale principio sia esteso a tutti i pubblici dipendenti).

Il riconoscimento dell'unicità del rapporto di lavoro comporta naturalmente anche l'attribuzione al giudice ordinario, cioè al Pretore ed al Tribunale, della competenza in materia di controversie relative a rapporti di pubblico impiego, e la definitiva abolizione dell'immunità di cui oggi ingiustamente ed illegittimamente godono gli Enti pubblici, per effetto delle note sentenze delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, in materia di comportamento antisindacale. L'assoggettamento di tutta la materia dei rapporti di lavoro, pubblici e privati, alla giurisdizione ordinaria, non risponde soltanto al principio costituzionale di uguaglianza fra i lavoratori, ma anche all'esigenza pratica di sfoltimento del carico di lavoro dei Tribunali Amministrativi, ed all'opportunità di affidare la soluzione delle controversie di lavoro ad un giudice specializzato (non per caso il progetto di riforma del processo del lavoro elaborato dalle forze di sinistra prevedeva la competenza delle sezioni specializzate della Pretura e del Tribunale anche per le controversie in materia di pubblico impiego; solo nella « commissione ristretta » la formulazione del disegno di legge su questo punto venne modificata). Occorre che anche questa richiesta venga inserita tra i punti più importanti e qualificanti della nostra piattaforma rivendicativa nei confronti del Governo.

Un fondamentale passo avanti sulla strada della parificazione fra dipendenti pubblici e privati è indubbiamente anche l'introduzione e la generalizzazione del principio della *contrattazione collettiva* nel settore pubblico. Il vecchio sistema, che escludeva la contrattazione collettiva nel settore pubblico, intendeva garantire che i livelli di retribuzione fossero determinati esclusivamente dalla legge dando rilievo preminente all'interesse generale dello Stato e della collettività nazionale; ma di fatto negli ultimi trent'anni miriadi di provvedimenti amministrativi del Governo, mascherati sotto forma di leggi, hanno determinato nel settore pubblico lo sviluppo caotico di una giungla retributiva che risponde in gran parte soltanto ad interessi clientelari che nulla hanno a che fare con l'interesse generale della collettività (si calcola che nella quinta legislatura il 23 % delle leggi approvate dal Parlamento riguardino la disciplina del pubblico impiego).

Il metodo della contrattazione collettiva triennale nel settore pubblico, sancito ormai anche sul piano legislativo, è l'unico attraverso il quale si può perseguire oggi una generale perequazione e razionalizzazione dei livelli retributivi, ed un avanzamento sul terreno della disciplina « normativa » del rapporto. Sarà anche opportuno realizzare un adeguato sistema di articolazione della contrattazione collettiva che consenta

l'instaurarsi di un confronto permanente, anche nelle sedi più periferiche, fra movimento sindacale e autorità amministrative locali; occorre discutere, poiché anche su questo punto l'accordo non è pieno, quali materie possono e debbono essere investite dalla contrattazione articolata.

La tendenza verso la parificazione fra rapporto di lavoro pubblico e rapporto di lavoro privato non significa, è opportuno ribadirlo, tendenza verso forme di privatizzazione dei servizi pubblici o dei criteri di gestione della pubblica amministrazione; e non significa neppure che non debbano essere fatte salve alcune necessarie differenze di disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze dell'ente pubblico.

Deve, a nostro avviso, essere mantenuto il principio del concorso sia per l'assunzione del pubblico dipendente, sia per il passaggio da un ufficio ad un altro (per quest'ultimo motivo l'applicazione dell'art. 13 dello Statuto nel settore pubblico non può essere integrale, ma deve essere limitata alla prima parte della norma, come ha recentemente affermato anche il Consiglio di Stato in una importante sentenza). La disciplina e la prassi dei pubblici concorsi deve, però, essere snellita e semplificata (è interessante, a questo proposito, l'esperienza fatta dall'INPS alcuni anni or sono — non sappiamo se l'esperimento abbia avuto un seguito — per la scelta urgente di 614 impiegati fra oltre 100.000 candidati); deve infine essere fatto il massimo possibile ricorso ai concorsi su base regionale, anche per porre un limite al fenomeno dannosissimo della assunzione in città del Nord di lavoratori meridionali, la cui unica aspirazione — peraltro comprensibile — è quella di farsi trasferire il più presto possibile al Sud. Questo fenomeno, che genera la cronica carenza di organici nelle sedi settentrionali, e l'artificiale ingiustificato gonfiamento degli uffici nel meridione, può e deve essere combattuto; non è certo moltiplicando posti di lavoro (o di non-lavoro) sottopagati nelle città del Sud che si risolve il problema dello sviluppo e dell'emancipazione del mezzogiorno.

6. — Concludendo questa relazione, non ho certo la pretesa di aver trattato, neanche parzialmente, l'insieme delle questioni connesse con la riforma della pubblica amministrazione, ma soltanto quella di aver dato alcuni spunti per un dibattito, dal quale vogliamo uscire con le idee più chiare sul nostro ruolo e le nostre linee di azione nella battaglia per trasformare la nostra organizzazione amministrativa, farla uscire dal suo attuale immobilismo, e costringerla a muoversi con decisione in direzione dei grandi obiettivi di riforma che lo Stato democratico deve realizzare.

Un vecchio proverbio marinaro afferma che « barca che non cammina, non governa », cioè che se la barca non si muove, il timone è inutile, è impossibile usarlo per orientare la barca dalla parte giusta; e nella tempesta la barca può anche trovarsi con la prua dalla parte sbagliata.

Lo stesso principio vale per la pubblica amministrazione; se la lasciamo nel suo attuale immobilismo, può risultare impossibile darle l'indirizzo politico giusto: l'indirizzo costituzionale democratico, la continuità storica con la Resistenza antifascista; può risultare impossibile im-

pedire il formarsi di corpi separati che si contrappongono agli indirizzi politici decisi dalle forze democratiche.

Nel trentennale della Liberazione, dunque, il nostro impegno e la nostra battaglia per la riforma della pubblica amministrazione assume anche una importanza decisiva per il successo della lotta antifascista e per la difesa dell'ordinamento democratico antifascista.

PIETRO ICHINO