

Nato nel 1995 nell'ambito delle iniziative di promozione culturale della Fondazione della Cassa di Risparmio di Imola il "Centro Studi per la Storia del Lavoro" ha svolto, fin dalla sua istituzione, un ruolo di coordinamento e riferimento per gli studiosi interessati al lavoro e alla sua storia.

Facendo tesoro dell'esperienza maturata, che poneva in evidenza come, per comprendere appieno le realtà lavorative, occorra calarle nel concreto delle relazioni sociali, politiche, culturali ed economiche degli ambienti territoriali specifici cui fanno riferimento, nel 2002 il Centro Studi mutava la sua denominazione divenendo "Centro Studi per la Storia del lavoro e delle comunità territoriali".

Questa nuova collana ha lo scopo di raccogliere quanto, nell'ambito dei nuovi campi di indagine e di interesse, viene prodotto dal Centro Studi.

NELLE TASCHE DEGLI IMPIEGATI

**Retribuzioni e stili di vita della
burocrazia italiana nell'Otto e Novecento**

a cura di Angelo Varni e Guido Melis

Bononia University Press

Bononia University Press
Via Zamboni 25 – 40126 Bologna

© Copyright 2004 Bononia University Press
ISBN 88-7395-052-3

www.buonline.com
e-mail: info@buonline.com

I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica; di riproduzione e di adattamento totale o parziale, con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm e le copie fotostatiche) sono riservati per tutti i Paesi.

Progetto grafico di copertina: Gianluca Bollina

Impaginazione: Alessio Bonizzato

Stampa: Officine Grafiche Litosei s.r.l.

Prima edizione: Dicembre 2004

Indice

<i>Guido Melis</i> Introduzione	9
<i>Alessandro Taradel</i> Il “decoro” degli impiegati ed i loro trattamenti economici nella seconda metà del secolo XIX (1861-1908)	25
<i>Mariuccia Salvati</i> Impiegati e colletti bianchi nella società che cambia	49
<i>Giuseppe Della Torre</i> Retribuzioni dei dipendenti pubblici e reddito nazionale in Italia, 1861-1956	75
<i>Marina Giannetto</i> Stipendi e stili di vita dei pubblici dipendenti in età liberale	95
<i>Giovanna Tosatti</i> Stipendi e livelli di vita degli impiegati italiani durante il fascismo	115
<i>Luisa Montevocchi</i> Un cappotto per gli statali. Le “miserie” degli impiegati nelle pagine di “Burocrazia”	129
<i>Maurizio Bettini</i> Una categoria di privilegiati? Occupazione e stipendi dei dipendenti della Provincia di Pisa, 1923-1942	145

<i>Paolo Allegrezza</i> Status dei dipendenti e organizzazione degli uffici comunali a Roma dal 1847 al 1874	157
<i>Stefano Maggi</i> Le retribuzioni dei ferrovieri	179
<i>Laura Cerasi</i> Contratto collettivo o stato giuridico? Il dibattito fra gli impiegati locali in età giolittiana	211

Introduzione

Guido Melis

1. In un'introvabile ma non per questo indimenticato volume del 1971, *Carriere e retribuzioni degli impiegati dello Stato*, Alessandro Taradel proponeva ormai molti anni fa un bilancio dell'evoluzione delle retribuzioni nell'amministrazione centrale tra l'unità d'Italia e il 1968¹. La fatica di Taradel costituì il primo ampio e serio tentativo di sintesi sulle cifre che la storiografia italiana abbia compiuto dopo la fine della guerra. È rimasta purtroppo isolata, perché la storiografia italiana dell'amministrazione, pure tanto operosa sotto altri riguardi, ha poco indagato, in questi trent'anni, sul problema di quanti soldi ci fossero nelle tasche degli impiegati italiani, di come quei soldi venissero spesi, di quale fosse lo status di vita che ne derivava.

Non è necessario aggiungere che non proseguire nella strada indicata da Taradel ha rappresentato una lacuna grave. Una lacuna poco giustificata se si guarda all'attenzione che quel tema aveva ricevuto in epoche precedenti degli studi sulla burocrazia².

In epoche precedenti, a partire in pratica dai primi decenni dopo l'unità, diversi autori si erano cimentati, sia pure con esiti vari, nella medesima impresa. Ne tento, solo come pro-memoria iniziale, una incompleta rassegna.

¹ A. Taradel, *Carriere e retribuzioni degli impiegati dello Stato (1861-1968)*, Milano, Giuffrè, 1971. Il volume è preceduto da un testo del febbraio 1970, dattiloscritto, intitolato *Le retribuzioni degli impiegati civili dello Stato dall'unità d'Italia al 1968*, documento di lavoro su carta intestata della Camera dei deputati, ufficio studi, legislazione e inchieste parlamentari. Da vedere anche Id., *Gli stipendi degli impiegati civili dello Stato dal 1861 all'epoca presente*, in "Rassegna parlamentare", 1971, pp. 436 ss., 573 ss., 734 ss.

² Un classico è G. Felloni, *Stipendi e pensioni dei pubblici impiegati negli Stati Sabaudi dal 1825 al 1859*, in "Archivio economico dell'unificazione italiana", V, 1960, vol. X, fasc. 2, pp. 1 ss.

fatto in qualche modo da battistrada a tutta l'incerta politica di privatizzazioni dell'ultimo decennio. Con tale provvedimento l'azienda ferroviaria è andata incontro alla più massiccia ristrutturazione pubblica della storia italiana, con un dimezzamento in meno di 10 anni del numero di addetti che sono oggi poco più di 100.000 contro i 220.000 del 1986. Ma certamente se i ferrovieri volevano guadagnare di più ci sono riusciti: oggi i loro stipendi sono di molto superiori a quelli del pubblico impiego, sia ai livelli inferiori sia per i quadri intermedi sia soprattutto per i dirigenti, che tra l'altro si aumentarono lo stipendio appena "sganciati" dal pubblico impiego e quindi appena allentati i controlli della Corte dei conti, considerandosi manager privati con gli stessi diritti, ma possibilmente senza gli stessi doveri e gli stessi rischi.

Contratto collettivo o stato giuridico? Il dibattito fra gli impiegati locali in età giolittiana

Laura Cerasi

1. Contratto collettivo e collegi dei probiviri

Nelle tasche degli impiegati: il richiamo alla questione retributiva evocato dal tema del convegno fornisce lo sfondo e il riferimento materiale per l'oggetto di questo contributo, centrato sulla ricostruzione del breve momento di passaggio fra la discussione, sviluppata nella stampa e nelle organizzazioni degli impiegati locali, delle tesi contrattualistiche in materia di pubblico impiego, e l'accettazione dello schema di stato giuridico quale era stato sancito per gli impiegati statali dalla legge 22 dicembre 1908, n. 693. Una discussione particolarmente ardua per gli impiegati locali, situati nel crinale più incerto fra dominio pubblico e privato, e per questo più esposti a registrarne le variazioni circa il rapporto di lavoro, riflesse nell'adesione allo schema privatistico implicito nel contratto, ovvero nell'orizzonte pubblicistico assunto, con lo stato giuridico, dalla sanzione per legge del rapporto d'impiego.

Prenderei le mosse da un dibattito svolto in una sede solo apparentemente laterale rispetto al tema: il secondo congresso dei probiviri italiani del maggio 1911 a Roma, dove l'istituto probivirale era posto in stretta relazione alla regolamentazione del contratto di lavoro, con particolare riferimento agli impiegati. In proposito, Emilio Caldara rilevava "uno strettissimo nesso, di contenuto e di forma, tra i Collegi dei probiviri da una parte e il diritto sul contratto di lavoro dall'altra". L'affermazione non deve apparire pleonastica. Veniva pronunciata infatti in un momento di verifica delle funzioni dei collegi dei probiviri a quasi vent'anni dalla loro istituzione come magistratura elettiva non togata incaricata della risoluzione delle controversie sui luoghi di lavoro, e a fronte di importanti provvedimenti legislativi quale era stata appunto la legge sullo

stato giuridico del pubblico impiego. Che costituiva, di fatto, il dato nuovo con cui misurarsi, perché:

Se l'attività giudicante dei probiviri è stata determinata dalla insufficienza legislativa in materia di contratto di lavoro, è ovvio che, quando la legislazione abbia raggiunto in questo campo un grado di relativa perfezione, l'opera dei probiviri perderebbe non poco di estensione e moltissimo di importanza." E infatti "È interessante notare come nella pratica legislativa si manifestano già segni certi della realizzazione di questo pericolo per l'avvenire dell'istituto probivirale. La resistenza ostinata all'estensione dell'Istituto nei riguardi dei lavoratori dello Stato è appunto e sempre giustificata colla considerazione che per queste categorie di lavoratori vi sono organici con caratteri di legge, che ne disciplinano i doveri: e dico "organici con caratteri di legge" perché ognuno vede che, se si trattasse di puri e semplici organici con carattere contrattuale, questi non sarebbero sostanzialmente dissimili dai regolamenti di fabbrica, e non vi sarebbe ragione alcuna a sottrarne l'applicazione ai loro Collegi probivirali¹.

L'estensione della competenza dei collegi "ai lavoratori dello Stato, delle pubbliche amministrazioni e delle Opere pie" era in quel congresso oggetto di una specifica relazione, affidata a Melchiorre Cesura, che

¹ Ministero di agricoltura, industria e commercio (d'ora innanzi Maic), Ufficio del Lavoro, *Atti del secondo Congresso dei probiviri italiani*, Roma, 16-19 Maggio 1911, Roma, Officina poligrafica italiana, 1911, relazione di Emilio Caldara sul tema *La giurisprudenza probivirale e la legislazione sul contratto di lavoro*, pp. 37-38. Caldara propugnava un rilancio dell'istituto probivirale, proponendo una risoluzione che auspicasse "che la legislazione sul contratto di lavoro proceda per gradi e a mano a mano che il diritto nuovo è maturato dalla giurisprudenza probivirale, limitandosi a dichiarare norme generali e fondamentali e affidando alla legislazione dei Collegi dei Probiviri lo sviluppo e la integrazione di tali norme" (E. Caldara, *La giurisprudenza probivirale* cit., p. 40). I collegi dei probiviri, ispirati ai francesi *Conseils des prudhommes*, erano stati creati nel 1893 come istituto conciliativo delle controversie industriali, formato da giudici non togati eletti sui luoghi di lavoro in rappresentanza dei lavoratori e degli industriali, in grado di produrre una giurisprudenza parallela a quella comune. La loro debolezza nasceva dal non provvedere espressamente alle controversie collettive e dall'essere la loro competenza limitata a controversie di valore inferiore a 200 lire, escludendo così la materia dei grandi conflitti industriali. Alla fine del primo decennio del secolo il fallimento dell'istituto probivirale

si innestava, richiamandola espressamente, sull'elaborazione in materia sedimentata negli anni precedenti. Nel corso del primo decennio del secolo la correlazione tra contratto di lavoro e probiviri era stata infatti al centro di una serie di proposte di legge, discussioni e inchieste cui si doveva una provvisoria sistemazione della questione, che vale la pena richiamare. I limiti delle competenze dei collegi probivirali, che si arrestavano all'ambito delle vertenze individuali inferiori alle 200 lire di valore, lasciavano infatti scoperto tutto il terreno delle controversie collettive di lavoro, su cui come è noto non esisteva alcun riconoscimento formale. Un primo tentativo di disciplinamento della materia, presentato nel 1902 dai ministri Cocco Ortu e Baccelli, era orientato alla ricerca della composizione delle vertenze collettive attraverso l'arbitrato e la conciliazione, di cui sarebbero stati investiti i collegi dei probiviri. Su questo si era inserita la proposta di legge di iniziativa parlamentare presentata nel maggio 1903 da Angiolo Cabrini, che valorizzava le ampie discussioni svoltesi nelle sedi delle organizzazioni sindacali e della stampa riformista, e che prevedeva un'estensione delle materie di competenza dei collegi, senza però attribuirvi il diritto di intervento nelle controversie collettive, che doveva invece avvenire solo dietro richiesta volontaria delle parti: in tal modo, in sostanza, gli scioperi e la contrattazione collettiva, che costituivano i principali motivi di tensione nei rapporti di lavoro, non venivano affrontati. L'insufficienza della proposta rifletteva, occorre osservare, le perplessità di larghi settori del movimento socialista circa l'adozione di misure che prevedessero l'obbligatorietà del-

rispetto agli scopi di conciliazione affidatigli dal legislatore era risultato evidente dall'andamento crescente della conflittualità sociale (G. Monteleone, *Una magistratura del lavoro: i collegi dei probiviri dell'industria 1883-1911*, "Studi Storici", 1/1977, pp. 87-123, qui p. 113). Vedi anche G. Vardaro, *L'inderogabilità del contratto collettivo e le origini del pensiero giuridico-sindacale*, in "Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali", n. 4/1979, pp. 537-584; Id., *Contratti collettivi e rapporto individuale di lavoro*, Milano, Giuffrè, 1985. La correlazione tra collegi probivirali e contrattazione collettiva è stata posta in primo luogo da U. Romagnoli, *Le origini del pensiero giuridico-sindacale in Italia*, in Id., *Lavoratori e sindacati tra vecchio e nuovo diritto*, Bologna, Il Mulino, 1974, pp. 123-186, che rimane ancora un imprescindibile punto di riferimento sul tema. Vedi anche Id., *La IX sessione del Consiglio superiore del lavoro. Per una storia del diritto sindacale*, in "Studi Storici", 1971, pp. 356-365.

l'azione conciliativa, come anche circa il riconoscimento della personalità giuridica dei sindacati e la fissazione di norme legislative per il contratto di lavoro, temendo che si risolvessero in vincoli e limitazioni all'azione sindacale. Un timore motivato dall'atteggiamento della magistratura, tendente in molti casi ad interpretare in modo restrittivo le disposizioni di legge². Tuttavia, l'insufficienza era tale da venire rilevata da un'inchiesta promossa dall'Ufficio del lavoro, dove veniva indicata la necessità di introdurre il diritto di intervento in caso di scioperi e di contrattazione collettiva³. L'ampia discussione svolta presso il Consiglio superiore del lavoro sulla base dei risultati dell'inchiesta e di una relazione tenuta da Filippo Turati rilevava, insieme alla complessità della materia, il nodo fondamentale rappresentato dal contrasto tra l'impianto individualistico del Codice civile e la natura collettiva della conflittualità sociale ma, pur auspicando la maggior possibile estensione del principio della magistratura elettiva, si attestava provvisoriamente sull'indicazione dell'opportunità di un collegamento dei progetti di regolamentazione del contratto di lavoro con la riforma dei probiviri, da realizzarsi in sede legislativa⁴.

Appariva evidente, dal collegamento delle questioni in discussione, come la riforma dell'istituto probivirale costituisse solo una parte di un problema più ampio, che insisteva intorno al riconoscimento e alla regolamentazione della contrattazione collettiva. In questa fase si sarebbero delineate con chiarezza le divergenze tra un'impostazione per così dire "anti-pubblicistica" della materia contrattuale, contraria alla

² Cfr. G. Pellegrini, *Il Consiglio superiore del lavoro e i problemi del tempo: dibattiti e risoluzioni*, in *Il Consiglio superiore del lavoro (1903-1923)*, a cura di G. Vecchio, Milano, Franco Angeli, 1988, pp. 99-189, in particolare pp. 127 sgg. Sull'atteggiamento restrittivo della magistratura nelle controversie di lavoro cfr. ancora G. Neppi Modona, *Sciopero, potere politico e magistratura 1870/1922*, 2 voll., Bari, Laterza, 1979.

³ Vedi Ufficio del lavoro, *I probiviri industriali. Inchiesta per la riforma della legge 15 giugno 1903*, Roma, 1904.

⁴ Ufficio del Lavoro, *Atti del Consiglio Superiore del Lavoro. Seconda sessione ordinaria. Marzo 1904*, Roma, 1904. *Relazione di Filippo Turati approvata dal Comitato permanente al Consiglio superiore*, pp. 20-40 cit. in G. Monteleone, *Una magistratura del lavoro cit.*, p. 118.

personalità giuridica dei sindacati, orientata ad un'interpretazione riduttiva del contratto, tendente a valorizzare gli istituti di conciliazione e di arbitrato, e contraria anche alla codificazione legislativa per esprimere invece, con il giurista Giuseppe Messina, un'interpretazione dell'istituto probivirale come *conditor iuris*⁵, di fronte ad una posizione più direttamente ispirata al modello tradeunionista del *closed shop*, tendente a vincolarlo al riconoscimento giuridico delle associazioni sindacali⁶.

Data la natura prettamente "industriale" delle materie di cui era in discussione la competenza dei collegi dei probiviri, e data la correlazione che sulla stessa base veniva instaurata con la contrattazione collettiva, è evidente che l'estensione della magistratura probivirale al pubblico impiego implicava l'attribuzione ad esso di caratteri propri del rapporto "privato" di lavoro a base industriale. Era, questo, un tema complesso, che investiva la definizione del rapporto d'impiego tra ente pubblico e funzionari. Un rapporto interessato, in quel torno d'anni, dal complesso delle trasformazioni connesse all'espansione delle attività dell'ente pubblico ai "servizi" richiesti dall'affermazione della società industriale, che ampliavano di conseguenza, e in modo problematico, il campo del

⁵ Durante la IV sessione del Consiglio del Lavoro (1905), Giuseppe Messina analizzava il tema dei *Contratti collettivi in rapporto al disegno di legge sul contratto di lavoro*, dove sosteneva l'opportunità di un approccio empirico e gradualistico alla questione, ritenendo preferibile, secondo l'esempio tedesco, l'istituto del *concordato di tariffa*, meno vincolante rispetto al contratto collettivo, e di conseguenza la ritenendo non necessario il riconoscimento giuridico dei sindacati. Sulla medesima linea empirista e gradualista si poneva anche Giovanni Montemartini, che considerava irrealistico l'obiettivo della creazione di un Codice del lavoro, come da più parti veniva proposto, per la regolamentazione generale della materia, e proponeva invece di raccogliere caso per caso le concrete risoluzioni delle vertenze, basandosi sulla giurisprudenza dei probiviri, che avrebbero costruito il nuovo diritto (cfr. G. Pellegrini, *Il Consiglio superiore del lavoro e i problemi del tempo cit.*, pp. 164-165). La "modernità" della posizione di Messina, che "sotto il profilo tecnico-legislativo, si traduce nella disciplina delle attività sindacali, in luogo della regolamentazione diretta dei soggetti sindacali" - in cui viene visto il potente incunabolo della legislazione statalista e autoritaria realizzata nel sistema corporativo - è sottolineata con molta enfasi da U. Romagnoli, *Le origini del pensiero cit.*, p. 163.

⁶ Nei dibattiti presso il Consiglio del lavoro questa posizione veniva sostenuta dalla proposta Murialdi, che prevedeva il riconoscimento obbligatorio della personalità giuridica ai sindacati affinché questi potessero stipulare contratti collettivi secondo il principio tradeunionista del *closed shop*, che prevedeva che potessero esercitare il monopolio

rapporto d'impiego afferente alle attività pubbliche. Un ampliamento che produceva frizione con gli orientamenti della riflessione giuridica, la quale parallelamente all'emersione del profilo dello stato amministrativo aveva piuttosto proceduto a definire le sfere dell'azione statale e dell'attività dei privati in campi distinti, contraddistinti l'uno dall'esercizio dell'autorità, l'altro dalle relazioni contrattuali regolate dal Codice civile: "Le immagini dell'amministrazione disegnate a fine Ottocento rifiutano dunque il contratto; escludono categoricamente che una convenzione di tipo negoziale possa costituire uno strumento tipico dell'agire amministrativo"⁷. Va ipotizzata, allora, una potente forza di attrazione esogena perché il modello contrattuale potesse essere preso in considerazione anche in rapporto all'impiego pubblico: e questa era costituita dalla potenza crescente dell'organizzazione sindacale, che in quel torno d'anni in campo industriale vedeva riconosciuta la propria legittimità dalla svolta liberale giolittiana, e si estendeva al mondo del pubblico impiego attraverso la diffusione del modello federativo – basti pensare al rilievo della Federazione insegnanti scuole medie o, per rimanere all'impiego locale, all'Unione magistrale italiana⁸.

Per quanto attiene al tema del contratto d'impiego, avendone presenti le implicazioni in tema di diritto pubblico, il Consiglio superiore del lavoro aveva risolto operando una distinzione fondamentale fra funzionari e "lavoratori" dipendenti da enti pubblici: i benefici della magistratura probivirale dovevano essere estesi a "impiegati commessi e altri lavoratori dello Stato, che non sono già funzionari, ma che si trovano

della rappresentanza dei lavoratori e il controllo dei canali del collocamento, garantendo in cambio il rispetto dei patti stabiliti e la regolazione della conflittualità operaia: il primo esempio di questo tipo era stato come è noto stipulato con l'accordo Itala-Fiom del 1906. La proposta Murialdi, non a caso accolta favorevolmente da Luigi Einaudi, era stata immediatamente e accesa aversata anche dai riformisti per il timore di una regolazione dall'alto della libertà sindacale a carattere autoritario: autoritarismo sottolineato da U. Romagnoli, *Le origini del pensiero*, cit., pp. 171-72.

⁷ Cfr. L. Mannori, B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari, Laterza, 2001, p. 389.

⁸ Su giolittismo e sindacalismo cfr. anche A. Aquarone, *Tre capitoli sull'Italia giolittiana*, Bologna, Il Mulino, 1987, in partic. il cap. II, *Legislazione e amministrazione: il cittadino di fronte allo Stato*.

occupati nei cantieri e nelle officine, vale a dire in vere e proprie industrie, le quali non si differenziano dalle industrie private se non perché lo Stato le ha monopolizzate": dunque, in sostanza, potevano essere estesi solo a lavoratori che condividessero le condizioni dei salariati o impiegati industriali, e che non godessero dei benefici di legge derivanti dall'essere operai o impiegati pubblici, per i quali esistevano le garanzie offerte dai regolamenti⁹. Il primo congresso nazionale dei probiviri italiani, tenuto a Milano nel febbraio 1907 – che in termini generali avrebbe dato indicazioni per il potenziamento dei Collegi probivirali verso una magistratura del lavoro con competenze più estese, comprendendo anche la contrattazione collettiva¹⁰ – trattava espressamente il tema dell'estensione della magistratura probivirale ad impiegati privati e pubblici, tracciandone la netta distinzione in un ordine del giorno "col quale mentre si facevano voti per l'estensione della magistratura probivirale alla classe degli impiegati delle aziende commerciali e private, non si domandava tale estensione per gli impiegati dello Stato e degli enti pubblici, esprimendo solo l'augurio che si costituissero Commissioni arbitrali, con rappresentanza delle varie categorie di impiegati, delegate alla risoluzione dei conflitti, specie in materia disciplinare"¹¹. L'orientamento che si affermava al termine del decennio era, dunque, quello di escludere il pubblico impiego dalla competenza probivirale, segnandone con questo l'uscita dalla sfera dei caratteri contrattuali e "industriali".

⁹ *Atti del secondo Congresso dei probiviri italiani* cit., relazione di Melchiorre Cesura sul tema *Estensione della competenza probivirale ai lavoratori dello Stato, delle pubbliche amministrazioni e delle Opere pie*, p. 59.

¹⁰ *Primo congresso nazionale dei probiviri italiani. Milano 12, 13, 14 febbraio 1907*, Milano 1907. L'indicazione sarebbe stata raccolta dal progetto Orlando-Cocco Ortu presentato nel novembre 1909, dove finalmente i collegi probivirali, di cui veniva disciplinata la formazione anche per l'agricoltura e il commercio, venivano investiti della competenza per i contratti collettivi (G.L. Monteleone, *Una magistratura del lavoro* cit., p. 120). Va osservato che, analogamente, le risoluzioni del Secondo congresso dei probiviri, con cui abbiamo aperto queste note, sarebbero state riprese dal progetto di legge Orlando sull'impiego privato del 1912.

¹¹ M. Cesura, *Estensione della competenza probivirale* cit., p. 58.

Cesura, nel 1911, richiamava le ragioni addotte per giustificare l'esclusione del pubblico impiego dalla competenza probivirale, sintetizzando gli argomenti del dibattito allora in corso: la non assimilabilità fra l'ente pubblico e il privato imprenditore come contraenti in un rapporto di lavoro, e la diversità dell'oggetto del rapporto d'impiego, che fra privati cittadini era costituito dalla "privata speculazione", mentre fra cittadino ed ente pubblico era costituito dalla "pubblica utilità"¹². L'ultimo argomento, la diversità del "modo di stipulazione del contratto" risolveva la questione alla radice, dando per acquisito che altro fosse un rapporto d'impiego regolato in forma contrattuale, altro un rapporto sancito a norma di legge: solo sul primo, infatti, era previsto il sindacato della magistratura probivirale. Cesura assumeva tali ragioni per convalidare la distinzione fra impiego pubblico e privato, e per fissare una ulteriore, decisiva distinzione fra lavoro intellettuale e lavoro manuale, operai e colletti bianchi, per i quali ultimi ormai esistevano le tutele previste dallo stato giuridico degli impiegati civili. Sul cui modello si proponevano nuove provvidenze legislative per i "lavoratori dello stato" – con essi intendendo i soli lavoratori manuali – per estendere la competenza della magistratura probivirale solo agli "operai" degli enti locali e delle aziende municipalizzate, con gli argomenti che con l'assunzione di funzioni imprenditoriali l'ente pubblico si assimilava ad un esercente privato, alla pari del quale doveva dunque apprezzare la funzione di pacificazione sociale per cui la mediazione probivirale era stata istituita¹³.

Al rapporto di pubblico impiego, sia locale che centrale, veniva dunque negato ogni carattere contrattuale, che solo poteva offrire il campo per l'esercizio della mediazione probivirale¹⁴. Anzi, lo schema legislativo dello stato giuridico del pubblico impiego diventava la linea difensiva sulla quale attestarsi, il punto di riferimento capace ormai di offrire garanzie maggiori del modello contrattuale. E questo sarebbe poi stato

¹² Ivi, p. 58.

¹³ Ivi, pp. 63-64.

¹⁴ Ivi, p. 61.

il terreno su cui si sarebbe situata la proposta di legge sull'impiego privato del 1912, che, accompagnata da una relazione firmata da Vittorio Emanuele Orlando, riproponeva il parallelismo tra impiego pubblico e privato, mutandolo però di segno. Passando attraverso la definizione come "attività intellettuale" del lavoro impiegatizio, quest'ultimo veniva definitivamente sottratto alla sfera dei rapporti contrattuali propri del lavoro dipendente, per essere assimilato alle caratteristiche del pubblico impiego: e non a caso Luigi Einaudi vi si sarebbe opposto ravvisandovi una tappa del processo di "burocratizzazione" delle relazioni sociali in corso in età giolittiana¹⁵.

La conclusione "pubblicistica" e filo-burocratica del rapporto d'impiego non era scontata; il dibattito del primo decennio del secolo non aveva dato indicazioni sempre coerenti in questa direzione: anzi, considerando che prima dell'approvazione dello stato giuridico per il pubblico impiego, si poteva affermare che la condizione degli impiegati privati fosse meglio assicurata dalle garanzie della legge comune¹⁶, le posizioni "contrattualistiche", come cercheremo di vedere a proposito dell'impiego locale, avevano rivestito un certo rilievo¹⁷. Tuttavia, l'affermazione dello schema burocratico nel rapporto di lavoro impiegatizio mostra come la parabola tracciata dal sindacalismo amministrativo di età

¹⁵ Cfr. U. Romagnoli, *Giolittismo, burocrazia e legge sull'impiego privato*, in *Lavoratori e sindacati* cit., pp. 77-92, dove l'equiparazione tra impiego pubblico e privato attraverso l'espansione del modello burocratico viene letta (in termini weberiani) come un aspetto della ridefinizione del comando da esercitare sulle categorie cruciali per il funzionamento di un sistema sociale in fase di modernizzazione.

¹⁶ Cfr. IV Congresso Nazionale degli Impiegati Civili, 29, 30 settembre-1, 2 ottobre 1901, *Resoconto sommario pubblicato a cura dell'Associazione generale degli impiegati civili di Firenze*, Firenze, Tip. Civelli, 1901, p. 13.

¹⁷ Cfr. S. Cassese, *Giolittismo e burocrazia nella "cultura delle riviste"*, in *Storia d'Italia, Annali 4, Intellettuali e potere*, a cura di C. Vivanti, Einaudi, Torino 1981, pp. 475-549, in particolare pp. 493-498, e G. Melis, *Burocrazia e socialismo nell'Italia liberale. Alle origini dell'organizzazione sindacale del pubblico impiego (1900-1922)*, Bologna, Il Mulino, 1980, pp. 50-52, dove viene documentata, in corrispondenza della presentazione del progetto di legge Zanardelli sullo stato giuridico del 1903, la prevalenza delle tesi contrattualistiche al congresso nazionale degli impiegati di Milano.

giolittiana fosse giunta a compimento¹⁸. La discussione sulla natura privatistica o pubblicistica del rapporto d'impiego rientrava entro una strategia complessiva del socialismo riformista che aveva cercato di costruire un terreno di convergenza fra movimento dei lavoratori e pubblico impiego attraverso il sindacalismo amministrativo coniugato all'obiettivo di riforma "democratica" dell'amministrazione, e che invece, passando attraverso la legge sullo stato giuridico degli impiegati, approdava alla netta separazione fra funzionari e salariati, alla definizione del rapporto d'impiego come avente carattere pubblico, all'esclusione del pubblico impiego dalla condivisione di caratteri del rapporto contrattuale di lavoro, che dal punto di vista sindacale e politico aveva il senso di un riflusso delle organizzazioni impiegate entro un orizzonte rivendicativo più ristretto, dominato da una "logica di ceto" piuttosto che da obiettivi più generali¹⁹.

La progressiva chiusura particolaristica e il tramonto di proposte di riforma dell'amministrazione costituivano una sconfitta del sindacalismo amministrativo democratico ad opera della strategia giolittiana di governo, e l'abbandono dell'ipotesi "contrattualista" del rapporto d'impiego a favore della soluzione "burocratica" ne era un aspetto importante. Anticipando in parte quanto cercheremo di sostenere in conclusione,

¹⁸ A dare il senso della chiusura di una fase di discussione, nel 1911 la "Rivista di diritto pubblico" avvertiva la necessità di dar conto del dibattito sul contratto collettivo svolto presso il Consiglio del lavoro, per farne il punto in chiave giuridica e in ottica comparativa rispetto alle acquisizioni dei principali paesi europei (Cfr. M. d'Amelio, *Sulla natura giuridica dei regolamenti di tariffa*, in "Rivista di diritto pubblico", a III, vol. I, 1911, pp. 209-229).

¹⁹ Il riferimento è a G. Melis, *Burocrazia e socialismo nell'Italia liberale* cit., pp. 65-66 e pp. 89 ss, e R. Romanelli, *Sulle carte interminate. Un ceto di impiegati tra privato e pubblico: i segretari comunali in Italia, 1860-1915*, Bologna, Il Mulino, 1989, pp. 275 ss. Molto netto in questo senso è Romagnoli, *Giolittismo, burocrazia*, cit., p. 84, con un giudizio precoce rispetto allo sviluppo successivo di ricerche, secondo il quale "le organizzazioni sindacali degli impiegati sorgono per la tutela di interessi settoriali di ceto; il loro processo di corporativizzazione si solidifica in breve tempo; operano come gruppi di pressione a carattere prevalentemente clientelare [...]". Cfr. anche A. Caracciolo, S. Cassese, *Ipotesi sul ruolo degli apparati burocratici nell'Italia liberale*, "Quaderni Storici" n. 18, 1971, pp. 601-608; S. Cassese, *L'amministrazione dello Stato liberale-democratico*, in "Quaderni Storici", n. 20, 1972, pp. 243-250; Id., *Giolittismo e burocrazia* cit., p. 501.

vorremmo considerare come questo ripiegamento possa aver interagito con l'indebolimento del modello di rapporti di lavoro "industriali" implicito nell'attrazione esercitata dallo schema contrattualistico del rapporto d'impiego di cui abbiamo fin qui discusso. In altri termini, vorremmo considerare come la fase "democratica" del sindacalismo amministrativo, e in particolare delle organizzazioni degli impiegati locali, fosse indotta dall'attrazione esercitata da una forza esterna, fosse trascinata, in sostanza, dalla forza relativa delle organizzazioni sindacali in fase di ascesa e di affermazione, e fosse pronta a rifluire ai primi segnali di indebolimento – quale è stato per il sindacalismo amministrativo la legge sullo stato giuridico. Segnalando, specularmente, anche l'indebolimento della forza di attrazione di un sistema "industriale" di relazioni sindacali.

Sono ancora suscettibili di approfondimento alcune osservazioni avanzate circa il nesso tra lo sviluppo del sindacalismo nella pubblica amministrazione e la scuola "realista" di diritto pubblico²⁰, come momento cruciale del rapporto fra trasformazioni economico-sociali e prospettive di trasformazione dello Stato, che esprimeva un ripensamento dell'equilibrio dei rapporti tra stato e società nel senso di una loro progressiva corporativizzazione. Il punto in cui il sindacalismo amministra-

²⁰ Mi riferisco a S. Cassese, B. Dente, *Una discussione del primo ventennio del secolo: lo stato sindacale*, in "Quaderni Storici", n. 18/1971, pp. 943-970, a cui rimando per le osservazioni circa le connessioni con la dottrina giuridica, insieme a L. Mangoni, *La crisi dello Stato liberale e i giuristi italiani*, in *I giuristi e la crisi dello Stato liberale in Italia fra Otto e Novecento*, a cura di A. Mazzacane, Napoli, Liguori, 1986, pp. 27-56. Per una ricostruzione del dibattito attenta all'individuazione di casi e proposte concrete di ridefinizione dell'assetto istituzionale – di cui un capitolo fondamentale era visto nel Consiglio del Lavoro come corpo rappresentativo vedi G. Gozzi, *Modelli politici e questione sociale in Italia e in Germania fra Otto e Novecento*, Bologna, Il Mulino, 1988, in particolare il cap. V, *Rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi nel pensiero politico-giuridico italiano*; Id., *Legislazione del lavoro e crisi dello Stato di diritto in Italia tra Otto e Novecento*, in "Annali dell'Istituto storico Italo-germanico in Trento", n. 10/1984, pp. 195/230, e Id., *Rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi nella riflessione giuridica e politica fra Ottocento e Novecento*, in *I giuristi e la crisi* cit., pp. 231-258. In una diversa prospettiva, e per il periodo appena precedente, segnalo comunque l'analisi del dibattito politico sul riconoscimento del diritto di associazione tentata da F. Sofia, *Il diritto d'associazione nella crisi di fine secolo: l'Italia in una prospettiva comparata*, in "Cheiron", nn. 35-36, 2001, pp. 85-138.

tivo apriva contraddizioni difficilmente risolvibili all'interno dell'assetto corrente degli ordinamenti liberali era proprio l'ipotesi contrattualistica: per avere validità effettiva, l'esecuzione del contratto collettivo doveva essere garantita da forti organizzazioni sindacali – secondo il modello tradeunionistico del *closed shop* – per i quali si poneva di conseguenza il problema del riconoscimento della personalità giuridica: che acquistava allora non solo il valore di una “trappola” autoritaria per limitarne il libero sviluppo, come temevano Messina, Turati e i riformisti al Consiglio del lavoro, ma diventava anche lo strumento per l'assunzione di funzioni pubblicistiche da parte delle organizzazioni sindacali all'interno stesso degli ordinamenti amministrativi. Era, questa, una prospettiva che avvicinava il dibattito alle contemporanee esperienze del sindacalismo francese: nei testi ricorrevano richiami frequenti non solo, come è stato rilevato, a Leon Duguit, ma anche all'ipotesi di *Fédéralisme économique* di Joseph Paul-Boncour²¹, che proponeva la costituzione delle “solidarietà professionali”, dei sindacati di categoria, in comunità analoghe a quelle territoriali, prospettando un'analogia tra le solidarietà professionali e gli enti locali anche nel rapporto di sovranità intrattenuto con lo Stato, fino a proporre ipotesi di autogestione dei ministeri²². Questa potenzialità “eversiva” dell'assetto liberale degli ordinamenti, che sarebbe rimasta

²¹ A puro titolo esemplificativo: lo teneva presente il “fondatore” del diritto del lavoro Ludovico Barassi nella seconda edizione del suo *Il contratto di lavoro nel diritto positivo italiano*, Milano, Società editrice libraria, 1917, soprattutto nel capitolo relativo alla definizione dei soggetti del rapporto contrattuale (pp. 41-225); e un economista liberista, attento alle implicazioni dell'affermazione dell'industrialismo come Riccardo Dalla Volta vi dedicava un capitolo della sua opera dedicata a *I problemi dell'organizzazione del lavoro* (Firenze, Lumachi, 1903, pp. 73-90).

²² J. Paul-Boncour, *Le Fédéralisme économique, Etude sur le rapports de l'individu et des groupements professionnels*, avec Préface de M. Waldeck-Rousseau, Paris, Felix Alcan, 1900, dove annuncia di voler analizzare “comment ces groupements, qui consacrent deux principes de notre droit public: la liberté du travail et la liberté d'association, déterminent entre eux et le individus des rapports contractuels qui tendent à devenir des rapports de souveraineté, et à constituer peu à peu une sorte de fédéralisme économique” (p. 14). Sull'autogestione dei ministeri vedi Id., *Les syndicats des fonctionnaires*, Paris 1906. Proprio l'assunzione di sovranità professionale dei sindacati fondata sulla capacità di stipulazione di contratti collettivi veniva rigettata da Ludovico Barassi, che la riteneva una inattuabile forma di cessione di autorità legislativa (L. Barassi, *Il contratto di lavoro* cit., pp. 109-113).

solo teorica, evocava tuttavia un tema cruciale, rimasto finora in ombra: la compartimentazione in corpi di funzionari con un profilo pubblicistico, secondo il modello francese, postulava l'assunzione di funzioni industriali da parte delle strutture pubbliche, il che motivava viepiù la discussione sul rapporto contrattuale di lavoro. Ed era questo, in realtà, più che la prospettiva di trasformazione corporativa dello Stato in cui era impegnata soprattutto la cultura giuridica, a coinvolgere le associazioni sindacali e il dibattito politico. In altri termini, come è stato documentato, l'obiettivo della riforma democratica dell'amministrazione per mezzo dell'affermazione del sindacalismo burocratico passava attraverso la valorizzazione delle possibilità di trasformazione dello Stato offerte dall'assunzione di servizi pubblici, in direzione di una “democrazia industriale”²³. In questo senso, le tesi sul carattere contrattuale del rapporto di pubblico impiego evocavano l'attribuzione di caratteri “industriali” al rapporto d'impiego medesimo: non è un caso che Filippo Turati avanzasse le sue proposte di riforma dell'amministrazione in qualità (anche) di segretario della potente confederazione dei postelegrafonici, né che il momento di massima recrudescenza del dibattito sullo stato giuridico dell'impiego pubblico fosse connessa al progetto di nazionalizzazione di un servizio a carattere “industriale” come le ferrovie, con annesso problema di regolamentazione del diritto di sciopero per i ferrovieri, organizzati dalla più potente federazione sindacale. Senza tener conto del fatto per cui l'assunzione di funzioni industriali-aziendali ha poi prodotto trasformazioni diverse da quelle auspiccate dal riformismo amministrativo, ossia dismettendo le medesime funzioni alle amministrazioni “parallele” degli enti, producendo la peculiarità italiana dei “due modelli di amministrazione”²⁴.

Industrialismo, contrattualismo, tecnocrazia. Non intendiamo spingerci tanto oltre. Vogliamo però rilevare che, in questo quadro, l'impiego locale si trovava davvero in una situazione liminare. La legge sulle

²³ Cfr. G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana 1861-1993*, Bologna, Il Mulino, 1996, pp. 221 ss. L'espressione è usata qui in termini generali e senza riferimento puntuale al suo utilizzo nei testi, che a partire dalla ricezione dell'opera dei Webb presenta diverse differenti sfumature.

²⁴ G. Melis, *Due modelli di amministrazione tra liberalismo e fascismo*, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali, 1988.

municipalizzate del 1903, che apriva il campo alla gestione municipale di pubblici servizi a carattere industriale e allargava effettivamente il raggio dell'impiego locale, aveva terremotato un assetto di poteri e funzioni urbane in espansione come effetto dei processi di urbanizzazione²⁵. Lo statuto dell'impiego locale, la cui natura pubblicistica era nata debole²⁶, si trovava particolarmente esposto alle suggestioni del richiamo contrattualista e industrialista. La magistratura probivirale, abbiamo visto, veniva coniugata alla natura contrattuale del rapporto di lavoro, che nella fase storica corrente appariva espressione precipua delle relazioni industriali. Estendere la competenza di tale magistratura implicava dunque, in qualche misura, valutare la *ratio* dei rapporti di lavoro in questione come afferenti, o assimilabili, alle relazioni industriali²⁷. Abbiamo visto come, in chiusura del decennio, fosse prevalso l'orientamento di escludere tale assimilazione per il pubblico impiego: nonostante la crescita progressiva dei servizi gestiti dalla pubblica amministrazione, la funzione *industriale*, per lo Stato, rimaneva affatto accessoria, "non essenziale alla raffigurazione giuridica dell'amministrazione pubblica", che rimaneva ancorata alle prerogative della sovranità²⁸. Ma era meno scontato escludere da tale assimilazione alle relazioni contrattuali-industriali gli enti locali: con le municipalizzazioni avevano di fatto assunto funzioni industriali, ed inoltre in qualità di enti autarchici occupavano una posizione distinta dallo Stato²⁹: diversa e più incerta era, dunque, anche la posizione dell'impiego locale in merito al rapporto di lavoro.

²⁵ Sul tema del potere locale e dell'autonomismo municipale in età giolittiana, per l'ampliamento delle funzioni urbane in relazione ai processi congiunti di urbanizzazione e industrializzazione è d'obbligo il riferimento a Fabio Rugge: del quale vedi almeno *Trasformazioni delle funzioni dell'amministrazione e culture della municipalizzazione*, in "Archivio ISAP", n. s., 3, *L'amministrazione nella storia moderna*, vol. 2, Milano, Giuffrè, 1985; Id., *"La città che sale": i problemi del governo municipale di inizio secolo*, in *Istituzioni e borghesie nell'Italia liberale*, a cura di M. Bigaran, Milano, Franco Angeli, 1986, pp. 54-74.

²⁶ Cfr. R. Romanelli, *Sulle carte interminate* cit., p. 13 e 298.

²⁷ E. Caldara, *La giurisprudenza probivirale e la legislazione sul contratto di lavoro* cit., p. 45.

²⁸ L. Mannori, B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo* cit., p. 415, con riferimento alla sistemazione orlandiana.

²⁹ M. Cesura, *Estensione della competenza probivirale* cit., p. 63. Cesura si riferisce alla definizione degli enti locali in enti autarchici formulata da Santi Romano nel *Primo trattato di diritto amministrativo*.

2. Impiegati locali tra privato e pubblico

Una posizione rimasta negli anni favorevole all'impostazione contrattuale del pubblico impiego era sostenuta da Pietro Cogliolo, che considerava il "contratto d'impiego", indipendentemente dalla natura pubblica o privata del datore di lavoro, una variante del "contratto di lavoro" e come tale suscettibile di essere regolato dal Codice civile il quale, nonostante i suoi "difetti sociali" e nella prospettiva di un "regolamento giuridico del lavoro umano", poteva ancora fornire il tessuto di riferimento³⁰. In particolare Cogliolo faceva leva sul carattere normativo per la disciplina dei rapporti di lavoro dei *regolamenti* interni, sia aziendali che di enti pubblici, per affermare la natura implicitamente collettiva e contrattuale del rapporto di impiego: e soprattutto dell'impiego locale, disciplinato dai regolamenti comunali: "anche nella locazione di un impiegato comunale, malgrado la natura pubblica dell'ufficio, se può esser concessa la suindicata libertà di mutare da parte del municipio il regolamento (cosa del resto disputabile), finché vige è per gli effetti privati

³⁰ Il riferimento è a quella "tendenza di interpretare e talora voler riformare il codice civile con idee e propositi o consigli ispirati alla scienza sociale, ricercando i difetti sociali del diritto privato", di cui Cogliolo indicava una sommaria linea genealogica che andava dai testi di Vadalà Papale, (*La nuova tendenza del diritto civile in Italia*, 1883), al proprio *Saggi sopra l'evoluzione del diritto privato* (1883), a *La nuova fase del diritto civile* di Enrico Cimbali (1983), *La codificazione civile e le idee moderne* di Filomusi-Guelfi (1887), *I difetti sociali del codice civile* del Salvioli (1890), *L'individualismo e il socialismo nel diritto contrattuale* di Emanuele Gianturco (1891), *La riforma sociale e il codice civile* di Riccardo Dalla Volta (1893), fino a Luigi Rava, *Dal diritto civile al codice del lavoro*, 1913 (cfr. P. Cogliolo, *Le alte idealità del diritto*, in *Scritti vari di diritto privato* (1910), V ed., Torino, Utet, 1917, p. 21). Sul socialismo giuridico, che in quel torno d'anni cominciava ad essere definito in opere d'insieme e concettualizzato secondo linee interpretative di orientamento sindacalista (cfr. S. Panunzio, *Il socialismo giuridico. Esposizione-Critica*, Genova, ed. Libreria moderna, 1906) o tendenti a ridimensionarne la portata (G. Solari, *Socialismo e diritto privato. Influenza delle dottrine socialiste sul diritto privato* [1906], ed. postuma a cura di P. Ungari, Milano, Giuffrè, 1980), vedi i due volumi a cura di P. Grossi, *Il "socialismo giuridico". Ipotesi e letture*, numero monografico dei "Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno", nn. 3-4, 1974-1975, e le annotazioni di C. Vano, *I "problemi del lavoro" e la civilistica italiana alla fine dell'Ottocento: il contributo di Emanuele Gianturco*, in *L'esperienza giuridica di Emanuele Gianturco*, a cura di A. Mazzacane, Napoli, Liguori, 1987, pp. 167-220.

una parte del rapporto contrattuale³¹. Lo strumento attraverso cui veniva affermata la natura contrattuale del rapporto d'impiego pubblico era, sostanzialmente, la distinzione tra *rapporto* d'impiego, che rimane regolato dal diritto privato, e *funzione* pubblica dell'ente, non scalfita nemmeno dall'approvazione della legge sullo stato giuridico: "La rappresentanza dello Stato verso i terzi, l'esplicamento della funzione pubblica di giudicare, o di tutelare l'ordine, o di riscuotere le gabelle è un istituto di diritto pubblico; ma il rapporto tra l'impiegato e lo Stato, considerato questo come patrimonio o fisco, è un rapporto di diritto privato, ed è il contratto d'impiego precedentemente da me delineato"³².

Le tesi di Cogliolo erano state sostenute presso gli incontri e i congressi delle associazioni di categoria, dove in diverse occasioni il civilista era stato relatore³³. Un altro intervento favorevole alla tesi contrattualista proveniva da una fonte ancora più interna alla "classe". Alfonso Magnani, vice-segretario del Comune di Firenze, pubblicava un tempestivo commento alla legge 7 maggio 1902, n. 114, sul segretario e gli impiegati comunali, impostato a sostegno della tesi che fra impiegato e pubblica amministrazione esistesse un rapporto contrattuale d'impiego. Vale la pena di riportare la sua argomentazione:

Occorre, insomma, definire, una buona volta, il contratto di lavoro dell'impiegato per uscire da tante contraddizioni e da tante incertezze. Allora soltanto, oltre che per la durata dell'ufficio, potremo avere criteri certi per stabilire l'incapacità e le indegnità degli impiegati, le responsabilità e le guarentigie [...]. A molti conflitti e contestazioni la legge attuale non provvede, e per risolverli bisognerà pur sempre risalire alla definizione del vincolo di diritto che unisce impiegato e

³¹ P. Cogliolo, *Contratto d'impiego*, in *Scritti vari di diritto privato* cit., pp. 331-371, qui p. 338.

³² Ivi, p. 350.

³³ Le tesi di Cogliolo sono state segnalate da F. Carinci, *Alle origini di una storica distinzione: impiego pubblico-impiego privato*, in "Rivista trimestrale di diritto e procedura civile", 1974, XXVIII, pp. 1109-11, e riprese da G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana* cit., 1996, p. 233, dove sottolinea anche il rilievo delle tesi di Cogliolo presso l'associazionismo impiegatizio.

Comune. La suprema questione da risolvere è questa: esiste un contratto fra l'impiegato e l'amministrazione? Le nostre Corti l'hanno talora ammesso e una numerosa scuola di scrittori italiani e francesi afferma che fra impiegati e pubbliche amministrazioni esiste un contratto regolato dal Codice civile. [...] Come ha rilevato prima d'altri il professor Cogliolo [...] ciò che importa si è l'esistenza di un rapporto giuridico, il quale rimanga soggetto alla legge comune di tutti i contratti, cioè al Codice civile [...]. Dobbiamo però rilevare che questa opinione è ora seguita da pochi. La teoria prevalente oggi nel nostro diritto è quella la quale sostiene che nel rapporto giuridico tra impiegato e pubblica amministrazione vi siano due elementi, l'uno di diritto privato, l'altro di diritto pubblico. Pel primo, si dice, la pubblica amministrazione esercita un *ius gestionis*, in quanto stabilisce la durata del servizio ed il consenso dell'impiegato. Pel secondo le compete un vero e proprio *ius imperii* e può quindi, secondo il potere discrezionale che ne deriva, stabilire e modificare, *ad libitum*, le attribuzioni, le responsabilità, le pene disciplinari. [...] Tuttavia] la teoria del contratto non può accettarsi solo in parte. Deve essere riconosciuta e applicata in tutte le sue conseguenze. Questa teoria del contratto da noi ampiamente trattata in un altro scritto deve sempre essere tenuta presente dagli impiegati comunali. Essa serve, secondo il loro interesse e secondo giustizia, a risolvere tutti quei conflitti dei quali la legge non si occupa. Essa deve giovare, soprattutto, ad ottenere in nuove e non lontane leggi una completa definizione dei rapporti giuridici che lo legano al Comune³⁴.

³⁴ A. Magnani, *Il segretario e gli impiegati comunali, commento alla legge 7 maggio 1902, n. 114*, Torino-Roma, Roux e Viarengo, 1902, pp. 9-13. Lo scritto a cui faceva menzione è Id., *Il contratto di lavoro dell'impiegato*, Reggio Emilia, tip. Artigianelli, 1902. La distinzione tra *ius imperii* e *ius gestionis* come fondamento della duplice natura del rapporto d'impiego, pubblico e privato, è dimostrata dal fatto che "Contro i provvedimenti della pubblica amministrazione emanati in base al *ius gestionis* è concessa all'impiegato l'azione davanti ai tribunali ordinari. Contro gli atti dipendenti dal *ius imperii* è dato soltanto il ricorso alla giurisdizione amministrativa" (A. Magnani, *Il segretario e gli impiegati* cit., p. 11). Ha richiamato tale distinzione in relazione alle contemporanee teorie di ascendenza francese G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana* cit., p. 222. (Per una messa a punto coeva vedi O. Ranalletti, *Per la distinzione fra atti d'imperio e di gestione*, in *Studi in onore di Vittorio Scialoja*, 1905).

Il tema discusso da Magnani rientrava a pieno titolo nel dibattito interno alle associazioni degli impiegati del capoluogo toscano, parte integrante del denso movimento organizzativo della categoria, che si manifestava nel proliferare di formazioni sindacali di varia consistenza ed estensione, e nella diffusione della stampa specializzata³⁵. Cesare Camera, primo segretario comunale, nel 1904 avrebbe fondato la “Rivista dei Comuni, delle provincie e delle Opere Pie”, immediatamente inseritasi con autorevolezza nella rosa delle riviste di settore; Ugo Giusti, impiegato all’Ufficio tecnico per i servizi statistici, seguiva da vicino il movimento delle associazioni dei Comuni nelle città europee ed era il vero motore dell’Associazione fra i Comuni italiani, che come è noto propugnava la linea autonomistica come difesa e potenziamento delle attribuzioni degli enti locali, con il suo insostituibile contributo di studi statistici e organizzativi, concretizzatosi nella direzione dell’Unione statistica delle città italiane e nella pubblicazione dell’“Annuario statistico delle città italiane”, costruito sul modello dell’“Annuario statistico” fiorentino, diretto sempre da Giusti³⁶.

Le tesi di Magnani servivano da falsariga per i lavori del primo congresso, tenutosi il 31 maggio 1903, della neocostituita Federazione toscana degli Impiegati dei Comuni, Province e Opere pie, nata per impulso della potente Associazione fra gli Impiegati e salariati del Comune di Firenze, di cui era presidente Giovanni Barni. Le deliberazioni ricalcavano infatti parte degli argomenti di Magnani, che sarebbe peraltro stato eletto presidente dell’Associazione regionale: si chiedeva l’estensione della legge 7 maggio 1902, n. 144, sullo stato dei segretari e impie-

³⁵ Vedi sul tema R. Romanelli, *Sulle carte interminate*. cit., *passim*, e G. Melis, *La cultura e il mondo degli impiegati*, in *L’amministrazione centrale*, a cura di S. Cassese, Torino, Utet, 1984, pp. 303-402. Sugli impiegati privati cfr. M. Soresina, *Mezzemaniche e signorine. Gli impiegati privati a Milano 1880-1939*, Milano, Franco Angeli, 1992, che rileva peraltro un’assenza di dibattito circa la natura del rapporto di lavoro e le funzioni dell’impiegato nella gerarchia aziendale nelle associazioni e nella stampa di categoria (p. 71).

³⁶ Su Ugo Giusti cfr. ora F. Casini, *Una statistica per la città. L’opera di Ugo Giusti (1873-1953)*, Firenze, Ed. Polistampa, 2002. Per un profilo biografico cfr. O. Gaspari, *Ugo Giusti (1873-1953)*, in “Economia pubblica”, a. XXIX, n. 1, 1999, pp. 79-116; e sulla vicenda dell’associazionismo autonomistico cfr. Id., *L’Italia dei municipi. Il movimento comunale in età liberale (1879-1906)*, Roma, Donzelli, 1998.

gati comunali, ispirata da Ghigi³⁷, ma a condizione che “la legge stessa s’ispiri maggiormente al concetto che l’impiego debba considerarsi, anche nelle pubbliche amministrazioni, come un contratto soggetto al diritto comune”³⁸. Gli altri temi riecheggiavano quanto contemporaneamente andavano discutendo le associazioni di categoria: la costituzione di un’unica Cassa nazionale di previdenza, l’iscrizione alla quale fosse resa obbligatoria per gli enti locali a favore dei loro impiegati, e l’appoggio alla proposta di legge Cabrini sul riposo festivo e settimanale³⁹.

Qualificante per l’esecuzione dei *desiderata* espressi dagli impiegati era la compilazione del regolamento organico per il personale del Comune, il quale, secondo l’art. 9 della legge del 1902, doveva non solo determinare la pianta organica, ma definire gli aspetti salienti del rapporto di lavoro: stipendio, orari, attribuzioni e punizioni, garanzie di stabilità, congedi, aspettative. Era ancora Magnani ad essere incaricato di tracciare un progetto di regolamento-tipo, per compilare il quale poteva avvalersi peraltro dell’esempio di quello già approvato dal Comune fiorentino il quale, estendendo agli impiegati locali alcune provvidenze degli statali – come il riposo settimanale – aveva saldato un asse di compenetrazione e consenso fra rappresentanza amministrativa e personale tecnico, che non sarebbe stato irrilevante addirittura nelle competizioni elettorali⁴⁰. Il regolamento fiorentino prevedeva soli due anni di prova per gli impiegati, 7 o 8 ore giornaliere, riposo festivo, iscrizione alla Cassa di previdenza del Comune:

Possiamo dire, che il nuovo Regolamento sullo stato degli Impiegati del Comune di Firenze è tra i migliori e più favorevoli. Notevole soprattutto il concetto di assicurare, ad un tempo, guarentigie agli Impiegati, e molti importanti bene-

³⁷ Sull’intera vicenda cfr. R. Romanelli, *Sulle carte interminate* cit., in particolare pp. 209 ss.

³⁸ *Primo Congresso degli Impiegati dei Comuni, delle Provincie e delle Opere pie della Toscana*, relazione di Alessandro Pozzolini, in “Rivista dei Comuni, delle Provincie e delle Opere pie” [RCPOP], I, n. 1, 1 gennaio 1904, p. 25.

³⁹ Ivi, *Ordine del giorno approvato*, pp. 26-27.

⁴⁰ Per il ruolo dell’Associazione fra il personale del Comune di Firenze nella caduta della giunta Niccolini, cfr. L. Piccioli, *I “popolari” a Palazzo Vecchio. Amministrazione, politica e lotte sociali a Firenze dal 1907 al 1910*, Firenze, Olschki, 1989, pp. 24 e 277.

fici ai salariati e agli operai che fino ad allora non avevano diritti di stabilità e nemmeno la certezza di un modesto assegno anche durante i congedi e le aspettative per malattia⁴¹.

Magnani vi provvedeva a formulare la sua proposta richiamandosi innanzi tutto all'estensione delle funzioni del Comune come origine dell'ampliamento di mansioni e attribuzioni degli impiegati, a cui doveva essere riconosciuto il dovuto corrispettivo, avanzando una serie di punti fermi di carattere spiccatamente garantista, ispirati da un lato alla perequazione con gli statali nelle garanzie di stabilità, ma contemporaneamente all'equiparazione fra impiegati e salariati. Sintetizzando: licenze, congedi e aspettative paraggiati agli impiegati statali; cassa pensioni nazionale; riposo settimanale secondo la proposta Cabrini e richiamandosi alla *ratio* del contratto d'impiego, da cui andavano fatte discendere anche adeguate garanzie di stabilità. Su questo punto, richiamandosi a Turati, Magnani sosteneva la necessità di compensazione della rinuncia all'arma dello sciopero e della mancanza dell'arma della concorrenza – riferendosi in questo al sistema a ruoli chiusi – con maggiori tutele circa il mantenimento del posto di lavoro e con il restringimento del periodo di prova. Ultimo punto, e non secondario, equiparazione di salariati ed impiegati, anche qui in forza del rapporto d'impiego:

Quando abbiamo parlato di impiegati, intendevamo comprendere in questa parola anche i così detti salariati o inservenuti. Non ci pare che questa distinzione fatta per la prima volta nella legge comunale del 1865 abbia ragione di perdurare. A parte che non sempre è facile trovare un criterio certo di distinzione fra salariati e impiegati, si trovano tutti nella stessa condizione giuridica di fronte al Comune. I concetti del Contratto d'impiego valgono per gli uni e per gli altri⁴².

⁴¹ *Il regolamento generale sullo stato degli impiegati del Comune di Firenze*, in RCPOP, I, n. 4, 1 aprile 1904.

⁴² Federazione Regionale Toscana fra gli Impiegati dei Comuni, delle Province e delle Opere Pie, *Progetto di regolamento per gli Impiegati Comunali* (A. Magnani), in RCPOP, I, n. 2, 1 febbraio 1904, p. 61. Magnani si impegnava a sostenere la propria concezione

Con queste posizioni la Federazione toscana entrava nella complessa dialettica dell'associazionismo impiegatizio. In questo quadro, le posizioni in parte coincidevano con la preesistente Federazione nazionale diretta da Eutimio Ghigi, ispiratore della legge 1902 sullo stato dei segretari, ed in parte se ne discostavano: segnatamente, con le posizioni di Magnani sulla forma contrattuale del rapporto di lavoro e sull'equiparazione impiegati-salariati. In questa fase, prevalevano però le ricerche di convergenza: la rivista fiorentina, (espressione evidentemente della Federazione toscana di Magnani, nonostante reiteratamente avesse smentito di identificarsi in una componente specifica del movimento della "classe") segnalava con favore l'approvazione, in sede di commissione parlamentare, della proposta Ghigi, presentata di concerto con Giolitti, sull'istituzione di una Cassa di previdenza per segretari e impiegati comunali, osservando che "Questa nuova legge esaudisce, almeno in parte, un desiderio antico e soddisfa una giusta e modestissima aspirazione della nostra classe"⁴³. La proposta però, una volta tradotta in legge, sarebbe stata duramente avversata dalla rivista, che avrebbe pubblicato un fiume di quesiti e di giurisprudenza dei tribunali locali sulla sua applicazione, finendo per giudicarla del tutto inadeguata alle esigenze per cui era stata istituita.

dell'autonomismo comunale sulla base della considerazione delle estensioni delle funzioni dell'ente locale ("La nostra legge Comunale, nel suo organismo, è rimasta immutata dal 1865, quasi che il suffragio allargato, l'impulso dei nuovi bisogni, i mutati concetti sulla amministrazione pubblica non avessero di fatto mutata la funzione del Comune"), ricorrendo a metafore organicistiche ("Il Comune è un organismo che ha una vera e propria personalità biologica, indipendente da quella dello Stato. Quindi lo Stato, come non può crearlo né sostituirlo, deve integrarne l'azione, mantenerne l'armonia e l'equilibrio") e auspicando una futura sistemazione giuridica ("Non tarderemo molto a vedere proclamato come canone del diritto amministrativo che l'attività giuridica della pubblica amministrazione spetta allo Stato, l'attività sociale ai Comuni") e per questo ricorrendo all'auspicio di Orlando nella prefazione al *Primo trattato di diritto amministrativo* (A. Magnani, *Per lo studio del Diritto municipale*, in RCPOP, I, n. 3, 1 marzo 1904, pp. 90-91).

⁴³ *Cassa di previdenza e di pensioni per i segretari e altri impiegati comunali*, in RCPOP, I, n. 3, 1 marzo 1904.

Si trattava di una convergenza che la Federazione toscana ricercava soprattutto organizzando il IV Congresso nazionale dei segretari ed impiegati del Comune, a cui aggiungeva "Provincie e Opere pie". A tal fine chiedeva indirettamente la copertura del presidente della Federazione nazionale, Ghigi, assegnandogli la presidenza del Comitato esecutivo (di cui facevano parte, fra gli altri, il segretario di Roma Alfredo Lusignoli, Cesare Camera di Firenze, Gaetano Mariani jr., Presidente dell'Associazione provinciale di Milano) ma lasciando spazio alle associazioni locali, le quali si trovavano, come abbiamo osservato, su posizioni sensibilmente differenti circa la questione del rapporto di lavoro e l'equiparazione fra impiegati e salariati: partecipavano infatti sia Magnani che Giovanni Barni, presidente dell'Associazione fra gli impiegati e salariati del Comune fiorentino. I temi in discussione riflettevano i principali motivi di discussione interna al movimento: riforma della legge sull'imposta di ricchezza mobile, ribassi ferroviari, classificazione dei Comuni (necessaria per la determinazione dei minimi di stipendio), esercizio del diritto elettorale. Circa il rapporto di lavoro, compariva soltanto la richiesta di una legge generale sullo stato di impiegati e salariati locali⁴⁴. Non mancavano, inoltre, i temi tipici del movimento autonomistico dei Comuni, di cui il sindaco di Firenze Niccolini era parte dirigente: la questione dell'ispettorato amministrativo per le aziende comunali, il referendum, e soprattutto l'avocazione allo Stato di alcune delle spese gravanti sui bilanci comunali⁴⁵. La novità era però costituita dall'art. 3 del regolamento del Congresso, a cui erano invitati non solo segretari e impiegati, ma anche i salariati e i corpi organizzati degli enti locali, le loro associazioni, e i direttori delle riviste di settore, considerati parte integrante del movimento⁴⁶. Una novità, questa, che avrebbe fini-

⁴⁴ Per il IV Congresso nazionale dei Segretari e altri Impiegati dei Comuni e I degli Impiegati delle Provincie e delle Opere pie, in RCPOP, I, n. 5, 15 aprile 1904.

⁴⁵ Il Congresso Nazionale a Firenze fra i Segretari, Impiegati e salariati dei Comuni, delle Provincie e delle Opere Pie, in RCPOP, I, n. 6, 1 maggio 1904, p. 138. Sull'importante tema della partizione fra spese di pertinenza statale e spese di pertinenza comunale il congresso non riusciva però a trovare un accordo, rinviando la determinazione ad occasioni successive.

⁴⁶ Ivi, p. 139.

to per rendere assai difficili i lavori congressuali: non a caso, dopo l'ampio risalto dato ai lavori preparatori, i resoconti delle assise furono centellinati, comparando con poca enfasi e a riprese successive. L'ordine del giorno sulle forme organizzative della categoria, approvato dopo due giorni di accesa discussione, rifletteva da vicino la linea Ghigi, riallacciandosi ai deliberati del congresso milanese dell'anno precedente: ribadiva infatti la forma federale del movimento, e auspicava che gli impiegati subalterni, ossia i salariati, si organizzassero per proprio conto; rompeva cioè con la ricerca di una linea unitaria fra impiegati e salariati proposta dai fiorentini. Per contro, si esprimeva a favore dell'organizzazione di gruppi di pressione a carattere di *lobby*, che attraverso la diretta partecipazione alla vita pubblica sostenesse gli interessi della categoria⁴⁷.

Appare evidente, in questa linea, la coniugazione fra tendenze all'organizzazione in gruppo di pressione "corporativo", e le richieste di stato giuridico. Quanto più, in pratica, nella forma organizzativa ci si avvicinava all'assunzione di una "logica di ceto" lontana dal modello del sindacalismo democratico, tanto più le garanzie particolari offerte dallo stato giuridico apparivano auspicabili. Su questo tema, infatti, veniva votato un assai chiaro ordine del giorno proposto dal milanese Mariani: oltre ad un pronunciamento per la facilitazione dell'accesso alla cassa pensione e per la rimozione del divieto di iscrizione ai sodalizi di categoria per i corpi organizzati, veniva affidata alla Federazione nazionale la compilazione di un progetto di legge sullo stato di tutti i dipendenti dei Comuni (nomina, stabilità, minimi di stipendio, progressione di carriera, garanzie amministrative, partecipazione alla compilazione dei regolamenti organici), modellato sul progetto Zanardelli sullo stato giuridico allora in discussione⁴⁸. In proposito, veniva pubblicato un commento assai significativo ai risultati del Congresso, "anormale, disordinato e turbolento", dove ci si rammaricava per le resistenze opposte all'ammissione di impiegati e salariati delle Opere pie, ma si plaudiva

⁴⁷ Il Congresso Nazionale a Firenze fra i Segretari, impiegati e Salariati dei Comuni, delle Provincie e Opere Pie, in RCPOP, I, n. 9, 15 luglio 1904.

⁴⁸ Gli Impiegati degli enti locali, in RCPOP, I, n. 12, 1 ottobre 1904.

comunque al nuovo orientamento, considerato “un gigantesco passo in avanti nel cammino delle nostre aspirazioni”: “aumentando smisuratamente di numero, la nostra organizzazione diverrà potente, temuta e ricercata. La nostra buona causa, estesa a tanti più deboli e oppressi, guadagnerà l'appoggio dei rappresentanti la Nazione, che ne affretteranno il trionfo”. Il modello erano le altre organizzazioni del pubblico impiego, sia locale che governativo: “Per conoscere quanto ci resta a fare, pensiamo ai maestri, ai medici, agli impiegati telegrafici, organizzazioni accontentate a pieno vapore. Imitiamo i ferrovieri, i quali non sdegnano i compagni subalterni, ma mirando allo scopo finale, li organizzano in modo che neanche la militarizzazione può romperne le fila”⁴⁹.

Contemporaneamente, in questa fase si rendeva evidente il legame, o quantomeno l'attenzione, per i temi democratici dell'autonomismo municipale, che insisteva molto, in quel frangente, sul tema dell'avocazione allo stato di parte delle spese comunali, cui veniva dato nella rivista ampio risalto: erano frequenti nella rivista interventi sulle municipalizzazioni, sull'edilizia popolare, e in particolare, ad opera di Ugo Giusti – che riportava resoconti, e traduceva personalmente, gli interventi sulle organizzazioni delle città tedesche – sulla statistica municipale e l'uso democratico degli strumenti conoscitivi⁵⁰. E i congressi dell'Associazione dei Comuni venivano ampiamente riportati⁵¹. Per quanto, sul tema cruciale della riforma tributaria, il riferimento in positivo fosse alla proposta di Leone Wollemborg, con il suo intento di separazione netta dei cespiti d'entrata del comune e dello Stato e l'abolizione del principio della sovraimposta⁵².

⁴⁹ A. Bonelli, *L'organizzazione del congresso di Firenze*, in RCPOP, I, n. 12, 1 ottobre 1904, pp. 293-295.

⁵⁰ Sulla statistica municipale cfr. G. Favero, *Le misure del Regno. Direzione di statistica e municipi nell'Italia liberale*, Il Poligrafo, Padova 2001.

⁵¹ *Il Congresso dell'Associazione dei Comuni italiani a Firenze*, RCPOP, II, n. 4, 15 aprile 1905, pp. 157-161.

⁵² I. Zei, *Enti locali e riforma tributaria. Conferenza letta al Collegio dei Ragionieri di Firenze il 22 marzo 1905*, in RCPOP, II, n. 4, 15 aprile 1905, pp. 134-140.

Sul rapporto di lavoro, intanto, veniva riportata ampia giurisprudenza sulla materia, che in prevalenza, come la Corte d'Appello di Firenze, dava pareri circa la natura mista del rapporto di lavoro fra il Comune e i suoi impiegati, in parte pubblico, in parte contrattuale⁵³, ribadendo dunque le tesi avversate da Magnani. E anche la posizione unitaria uscita con difficoltà dal congresso fiorentino del 1904 si indeboliva dall'interno, per l'autonoma organizzazione degli impiegati delle Opere pie, che stavano preparando il primo congresso regionale toscano: i cui deliberati si sintetizzavano in un pronunciamento a favore dell'associazione autonoma, e in particolare nella richiesta di una legge sullo stato giuridico che peregasse i dipendenti delle Opere pie a quelli dei Comuni; richiesta corredata dalla consueta petizione per le riduzioni ferroviarie⁵⁴. La discussione in seno al Consiglio superiore del lavoro sul disegno di legge sul contratto di lavoro veniva riportata senza commenti e come materia non direttamente attinente le organizzazioni di categoria, benché stabilisse alcune linee provvisorie sulla materia, che toccavano tuttavia aspetti fondamentali (in sintesi: disciplina legislativa distinta per ogni diversa categoria e industria; riconoscimento della giurisprudenza probivirale per quanto elaborato in merito alle “norme comuni del diritto del lavoro”; riconoscimento giuridico delle associazioni di riconoscimento fra i lavoratori, e ordinamento legislativo delle forme di contratto collettivo)⁵⁵. Tuttavia, in proposito veniva riportata una dura presa di posizione della Camera di Commercio di Torino circa i danni derivati agli industriali a causa del riconoscimento del diritto di sciopero⁵⁶.

Il segno dello scollamento interno alla categoria, fra orientamenti filogovernativi della Federazione di Ghigi, e tendenze all'avvicinamento alle altre categorie di impiegati, veniva dall'accoglienza molto favore-

⁵³ *Impiegati municipali - Rapporti col Comune*, in RCPOP, II, n.1, 15 gennaio, 1905, p. 37.

⁵⁴ *I Congresso regionale toscano fra gli Impiegati delle Opere pie*, in RCPOP, II, n. 4, 15 aprile 1905, pp. 162-63.

⁵⁵ *Il Consiglio Superiore del lavoro e il contratto di lavoro*, in RCPOP, II, n. 5, 15 maggio 1905, p. 190.

⁵⁶ *Cronaca. Del diritto di sciopero in rapporto agli obblighi portati dai contratti governativi*, in RCPOP, II, n. 6, 15 giugno 1905, p. 228.

vole riservata all'Associazione unica meridionale dei segretari ed impiegati, guidata da Arturo Rosa, che aveva intenti di organizzazione unitaria di tutti i livelli della categoria e si contrapponeva esplicitamente alla dirigenza federale di Ghigi⁵⁷. In realtà, la fondamentale divergenza riguardava la forma organizzativa e il rapporto con il complesso di impiegati e salariati degli enti locali, il che rinviava, nella sostanza e non era poco, all'adesione al modello di gruppo di pressione ghigiano, o a quello dell'associazionismo sindacale autonomo e patrocinato dai partiti popolari, proprio delle nuove iniziative come la Federazione toscana o l'Associazione meridionale. Sul tema del rapporto di lavoro si registrava tuttavia una sempre più decisa convergenza intorno alle richieste di stato giuridico modellate sulla proposta di legge Zanardelli, convergenza favorita anche dall'insoddisfazione per la legge 6 marzo 1904, n. 88, sulla Cassa di previdenza, che suggeriva propositi di estensione e perequazione⁵⁸. In proposito, la rivista formulava l'auspicio "che la classe dei Segretari e impiegati delle Amministrazioni locali sappia intendere il suo diritto di fare da sé e di trovare in sé stessa le energie morali per conseguire, dalla legge, quei benefici e quello stato giuridico che, per ora, sono sempre un pio desiderio"⁵⁹.

Va detto d'altra parte che più si moltiplicavano le iniziative territoriali autonome, come la nuova Associazione regionale piemontese fra segretari ed impiegati comunali, più il merito delle richieste tendeva ad essere reiterato: come se la frammentazione e, anche, la polverizzazione organizzativa fosse in relazione inversa all'emergere insistito di obiettivi e contenuti comuni. L'associazione piemontese, infatti, chiedeva una revisione in senso perequativo della legge 1904 sulla Cassa di previdenza, la revisione della legge 1902 con la richiesta di uno stato giuridico, diminuzione del periodo di prova, garanzie nella nomina e nei concorsi, minimo di stipendio, ribassi ferroviari. Rispetto all'associazione meri-

⁵⁷ Sul punto cfr. sempre R. Romanelli, *Sulle carte interminate* cit., ultimo capitolo.

⁵⁸ *Primo congresso meridionale dei segretari e impiegati dei Comuni, delle Province e delle Opere pie*, in RCPOP, II, n. 7, 15 luglio 1905, p. 291.

⁵⁹ *Il Congresso meridionale dei Segretari ed Impiegati dei Comuni, Province e Opere Pie*, in RCPOP, II, n. 8, 15 agosto 1905, p. 337.

dionale, che chiedeva provvedimenti speciali a favore dei salariati, l'associazione piemontese spiccava per la proposta di un accordo stabile con il movimento autonomistico dei Comuni⁶⁰. Poco dopo, veniva annunciato un congresso regionale marchigiano, dove si discutevano ancora i temi della riforma della cassa pensioni, dei ribassi ferroviari, della riforma in senso estensivo e perequativo della legge 1902 (riduzione del periodo di prova, minimo di stipendio, riconoscimento della qualifica di pubblico ufficiale), dell'autonomia comunale etc.⁶¹. Non è possibile seguire la disseminazione delle iniziative: rapidamente si susseguivano i resoconti di un congresso a Castiglione del lago, e dei deliberati del congresso di Macerata. Le richieste che si reiteravano con maggiore insistenza erano tutte, comunque, indirizzate e fini perequativi nelle provvidenze delle singole disposizioni legislative (come per la cassa pensioni), e di equiparazione delle diverse categorie alle migliori provvidenze (come nel caso dell'estensione della legge 1902 o dei ribassi ferroviari).

3. L'orizzonte dello stato giuridico

Il modello sembrava essere sempre più chiaramente quello degli impiegati dello Stato, anche se un elemento fondamentale di contraddizione si rinveniva, a riguardo, nella contemporanea richiesta di valorizzazione delle autonomie comunali, a cui il movimento di categoria, nel suo versante democratico, rimaneva sensibile. E comunque, ed è questo il dato di maggior interesse ai fini del nostro discorso, quanto più veniva posto l'accento sull'autonomia organizzativa della categoria, sull'organizzazione unitaria dal basso, come proponeva Rosa⁶², quanto più chiaramente veniva individuato però l'obiettivo primario nell'ottenimento di uno stato giuridico, e non nello stabilimento di rapporti contrattuali. Qui si mo-

⁶⁰ *Associazione Regionale Piemontese fra segretari ed impiegati comunali*, RCPOP, II, n. 9, 15 sett. 1905, pp. 364-367.

⁶¹ *Primo congresso regionale marchigiano dei Segretari ed Impiegati comunali, provinciali e delle Opere pie*, RCPOP, II, n. 11, 15 nov. 1905, pp. 455-456.

⁶² Ivi, *Primo congresso meridionale*, p. 368.

stra con evidenza il senso complessivo dell'aggancio al sindacalismo amministrativo "democratico" da parte delle organizzazioni degli impiegati locali. Si trattava dell'aggancio ad un modello rivendicativo in ascesa, che non escludeva però la convergenza sugli obiettivi ritenuti di maggiore tutela per la categoria: e lo stato giuridico cominciava ad apparire un migliore strumento di garanzia rispetto allo schema contrattuale.

Non a caso, veniva riportata per esteso la proposta di riforma della legge elettorale politica presentata al congresso meridionale, dove l'adozione del collegio plurinomiale regionale a scrutinio di lista viene considerato preferibile perché più aperto ai movimenti della pubblica opinione, che avrebbe fatto senza dubbio prevalere le esigenze di una classe colta e illuminata come quella degli impiegati⁶³. La richiesta di equiparazione agli impiegati dello Stato – a favore della quale militava la reiteratissima richiesta di ribassi ferroviari: un indizio di quanto le aspirazioni di status pesassero nel complesso delle rivendicazioni – cominciava ad essere argomentata con l'identità del rapporto di impiego fra impiegati statali e degli enti locali. Inoltre – e questo sarebbe diventato un tema assai diffuso – veniva motivata con l'assolvimento di mansioni e di funzioni proprie dell'amministrazione governativa da parte degli impiegati locali: non soltanto quindi l'estensione delle funzioni comunali, ma la devoluzione ad essi di parte delle competenze statali faceva da sfondo alle richieste⁶⁴. Dal punto di vista politico, la rivista continuava ad assumere posizioni di fiancheggiamento all'opera dei partiti popolari: ospitando articoli che contrastavano gli Uffici Comunali del Lavoro, con l'argomento, da tempo avanzato dai socialisti, dell'essere stati istituiti in funzione antagonistica alle Camere del Lavoro⁶⁵, o riferendo con partecipata simpatia dell'attività dell'Ufficio e del Consiglio Supe-

riore del Lavoro⁶⁶. E naturalmente, segnalando tempestivamente le attività dell'Associazione dei Comuni italiani e ospitandone le deliberazioni con particolare attenzione, in questo momento, per la richiesta di assegnazione ai Comuni della quota derivante dalla soppressione delle Corporazioni religiose⁶⁷. Tuttavia, si segnalava anche un sensibile favore verso gli uomini politici ritenuti più tecnicamente esperti nella materia amministrativa e tributaria locale, come Pietro Bertolini⁶⁸ – di cui veniva apprezzata la difesa dell'autonomia locale pubblicata nella "Nuova Antologia"⁶⁹ o Luigi Luzzatti, su cui, appena divenuto presidente del Consiglio, si faceva affidamento per la modifica delle disposizioni della legge 1902 sul credito agli impiegati locali⁷⁰.

Da un punto di vista organizzativo e rispetto all'obiettivo di un'associazione unitaria e non del gruppo di pressione, si faceva più stridente il contrasto con Ghigi, su cui si impegnava in uno dei suoi pochissimi interventi firmati il direttore Cesare Camera⁷¹. Il contrasto esplose in occasione dell'organizzazione quasi in contemporanea, a Milano, del V Congresso della federazione della categoria, e del I Congresso fra i Dipendenti dei Comuni, promosso da un comitato composto in larga parte da impiegati subalterni, a cui avrebbero partecipato come relatori Angiolo Cabrini ed Emilio Caldara, e che si pronunciava per uno stretto coordinamento con l'Associazione meridionale di Rosa e con la Federazione dei Dazieri⁷². Sulla vicenda, la rivista si pronunciava con una censura all'atteggiamento di chiusura manifestato dalla Federazione e

⁶⁶ *L'opera compiuta dall'Ufficio e dal Consiglio Superiore del Lavoro*, ivi, pp. 119-120.

⁶⁷ *Deliberazione del Congresso dell'Associazione dei Comuni italiani*, in RCPOP, III, nn. 10-11, 20 maggio 5 giugno 1906, p. 191.

⁶⁸ Su cui vedi ora i saggi raccolti in *Pietro Bertolini. Un protagonista della storia montebellunese dal Comune al Governo*, a cura di Benito Buosi, Verona, Ed. Cierre, 2002.

⁶⁹ *In difesa dell'autonomia locale*, in RCPOP, III, n. 7, 5 aprile 1906, p. 141.

⁷⁰ G. De Gennaro, *Il credito agli impiegati locali*, RCPOP, III, n. 8, 20 aprile 1906, pp. 164-65.

⁷¹ C. Camera, *Per la Federazione nazionale fra le Associazioni degli Impiegati e Salariati dei Comuni, delle Provincie e delle Opere pie*, in RCPOP, III, n. 8, 20 aprile 1906, pp. 182-83.

⁷² *Il Congresso fra i dipendenti dei Comuni del Regno*, in RCPOP, III, n. 18, 20 settembre 1906, pp. 355-356.

⁶³ R. Samarelli, *Riforma della legge elettorale politica*, in RCPOP, II, n. 10, 15 settembre 1905, pp. 380-383.

⁶⁴ G. Gazzoni, *Ribassi ferroviari per gli impiegati degli Enti locali*, in RCPOP, III, n. 4, 20 febbraio 1906, pp. 78-81.

⁶⁵ T. Bechi, *Dell'arbitrato negli Uffici comunali del lavoro*, in RCPOP, III, n. 6, 20 marzo 1906, pp. 115-118.

dal suo presidente Ghigi, che avrebbe causato la secessione, e di cui si auspicava cessasse “di dire e di credere: *la classe sono io!*”⁷³. E come resoconto pubblicava un sarcastico articolo del “Corriere della Sera”, che ironizzava sulla secessione dei salariati filosocialisti⁷⁴. Ancora più esplicitamente, veniva pubblicata una nota dell’Associazione fra il personale del Comune di Firenze, duramente indignata per un giudizio liquidatorio espresso ai propri danni dal “Municipio italiano”, rivista di Ghigi, dove veniva riproposta la linea della solidarietà fra impiegati e salariati⁷⁵.

Nel frattempo, ossia nel giugno 1906, si era tenuto il congresso di segretari e impiegati comunali e provinciali di Toscana e Umbria, orientato alla creazione di un’unica organizzazione della categoria fra le province dell’Italia centrale, con il proposito di federarle, in parziale alternativa con la Federazione nazionale di Ghigi, con l’Associazione meridionale e delle regioni settentrionali. Aveva deliberato ancora intorno ai ribassi ferroviari – per cui riportava ancora l’argomento dell’adempimento di funzioni statali da parte degli impiegati degli enti locali –, alla necessità di una riforma della legge 1902 (stabilità d’impiego, minimi di stipendio, compenso progressivo, perequazione delle condizioni di nomina), alla riforma della legge 1904 per una cassa unica di previdenza⁷⁶.

Ma sulla questione, che aveva ricevuto un’impostazione tanto netta da Magnani e su cui si era attestata l’Associazione fra il personale del Comune fiorentino, ossia l’equiparazione, ai fini del rapporto di lavoro, fra impiegati e salariati calava il parere contrario del Consiglio di Stato. Su cui, peraltro, non riferivano Magnani o Camera, ma un collaboratore esterno, De Gennaro, che concordava con la risoluzione. La sentenza negava che la forma di retribuzione, il salario, potesse costituire elemento unificante, e valorizzava invece la natura delle mansioni, le une a

⁷³ Nota redazionale, in RCPOP, III, nn. 10-11, 20 maggio 5 giugno 1906, p. 214.

⁷⁴ Il Congresso dei Segretari comunali e degli impiegati degli Enti locali, in RCPOP, III, n. 18, 20 settembre 1906, pp. 357-361.

⁷⁵ Associazione fra il personale del Comune di Firenze, ivi, p. 215.

⁷⁶ Congresso dei Segretari e degli altri impiegati comunali e provinciali della Toscana e dell’Umbria, Firenze, 10 giugno 1906, in RCPOP, III, n. 13, 5 luglio 1906, pp. 262-266.

prevalenza intellettuale, le altre a prevalenza manuale⁷⁷. Si avviava a conclusione così la fase “unitaria” aperta dalle iniziative delle associazioni fiorentine. Anche il congresso filosocialista di Milano, d’altronde, si era chiuso con una richiesta di una legge generale che regolasse lo stato giuridico ed economico di impiegati e salariati di Comune, Province e Opere pie. Il caposaldo delle tesi di Magnani, il carattere contrattuale del rapporto di lavoro dell’impiego pubblico locale, veniva infine contrastato in una discussione intorno al licenziamento dei segretari, dove il carattere misto fra diritto pubblico e privato, fra sovranità dello stato e utilità individuale, veniva riaffermato facendo ricorso all’autorità dei *Principi di diritto amministrativo* di Vittorio Emanuele Orlando⁷⁸.

Con la quarta annata, gli interventi tendevano a diventare più tecnici: la legge 1902 veniva criticata sotto il profilo delle insufficienti provvidenze per il credito⁷⁹; Italo Turolla interveniva sui meccanismi di riscatto dei pagamenti per avere accesso alla cassa di Previdenza⁸⁰. La discussione in seno al comitato permanente del Consiglio del lavoro sull’opportunità di dichiarare obbligatoria la personalità giuridica delle Associazioni professionali in relazione alla stipulazione di contratti collettivi di lavoro, pur definita “importantissima”, veniva resocontata in poche righe⁸¹. E d’altra parte, Magnani interveniva con una lunga e impegnata dissertazione ormai su una questione diversa, pur se comunque di attualità: l’avocazione della scuola elementare allo Stato, che osteggiava in nome della difesa delle prerogative comunali, che lo avvicinavano a Bertolini, e in forza di una *vis* antistatalista in seguito alla quale avversava i maestri elementari, considerati già fin troppo garantiti in

⁷⁷ G. De Gennaro, *Impiegati e salariati. Caratteri differenziali che si distinguono*, in RCPOP, III, n. 14, 20 luglio 1906, pp. 295-296.

⁷⁸ A. Caminneci, *Disdetta e licenziamento degli impiegati comunali*, in RCPOP, III, n. 24, 20 dicembre 1906, pp. 441-445.

⁷⁹ G. De Gennaro, *Il credito agli impiegati*, in RCPOP, IV, n. 2, febbraio 1907, pp. 23-25.

⁸⁰ I. Turolla, *I Segretari e impiegati comunali di fronte alla Cassa di previdenza governativa*, ivi, pp. 25-26.

⁸¹ *Legislazione sociale. I contratti collettivi ed il lavoro delle donne e dei fanciulli*, in RCPOP, IV, n. 3, marzo 1907, p. 59.

rapporto ai Comuni⁸². Mentre continuava il resoconto delle iniziative associative e congressuali di organizzazioni locali e regionali, che reiteravano ormai unanimemente la richiesta di uno stato giuridico ed economico, proseguivano il logoramento della Federazione nazionale di Ghigi e gli intenti di coordinamento con la linea unitaria propugnata dall'associazione meridionale; benché la polverizzazione delle iniziative associative consentisse anche il pronunciamento di un Congresso fra i dipendenti dei Comuni a Siracusa favorevole ad una tendenza "assolutamente democratica" e soprattutto alla "utilità e necessità di uno sciopero, ovvero ostruzionismo, nei servizi governativi come mezzo al fine, per trionfo degl'ideali della Classe", a cui peraltro seguiva un'allarmata nota redazionale di ferma opposizione⁸³.

Con la quinta annata, la rivista si fondeva con la rivista milanese "Il Comune" di Gaetano Mariani e Italo Turolla. Le iniziative delle organizzazioni di categoria proseguivano ormai sulla linea tracciata in precedenza: riforma della legge 1902 e stato giuridico, riforma della legge 1904 e perequazione dell'accesso alla Cassa pensioni, su cui veniva proposto un referendum; miglioramenti di stipendio, ribassi ferroviari, riposo settimanale: richieste ricapitolate da Italo Turolla a nome dell'Associazione di Gallarate⁸⁴. Mentre sembrava prevalere, secondo l'impulso dell'associazione meridionale, il modello dell'organizzazione autonoma di categoria, non si consolidava la linea di uno stretto collegamento fra impiegati e salariati – l'ultimo congresso promosso da Rosa veniva riportato "per dovere di cronisti imparziali" – ma proseguiva comunque il fenomeno parallelo del logoramento della federazione di Ghigi e della proliferazione di associazioni locali. L'attrazione della legge sullo stato giuridico si faceva sempre più forte, contrastata soltanto dall'ammirazione per la maggiore organizzazione di altre categorie: i maestri, soprattutto, che ancora dividevano lo status di impiegati

⁸² A. Magnani, *La scuola elementare e lo Stato*, in RCPOP, IV, nn. 4-5, aprile-maggio 1907, pp. 65-77.

⁸³ *Congresso fra i dipendenti dei Comuni a Siracusa*, in RCPOP, IV, n. 12, dicembre 1907, pp. 202-203.

⁸⁴ *Assemblea dei Segretari ed Impiegati dei Comuni e delle Opere pie del circondario di Gallarate*, in RCPOP, V, n. 4, aprile 1908, pp. 187-88.

comunali⁸⁵. E il nuovo testo unico della legge comunale e provinciale 21 maggio 1908, n. 269, che regolamentava il rapporto d'impiego del segretario, impiegati e salariati comunali, rispondeva alle pressioni in tal senso. Le proposte di emendamento e modificazione, infatti, andavano soprattutto nella direzione di una maggiore armonizzazione con lo stato giuridico del pubblico impiego del 1908⁸⁶.

La ricostruzione delle vicende politico-organizzative della categoria degli impiegati locali può arrestarsi a questo punto, con tutta l'arbitrarietà insita nelle periodizzazioni. Che però suggeriscono, con qualche analogia con le vicende del pubblico impiego statale, almeno due fasi: dal 1903, dopo la prima legge regolativa, fino al 1905-6, lo sforzo di richiamarsi al sindacalismo democratico sembrava, in connessione con i temi dell'autonomismo municipalista, consentire all'impiego locale di adottare uno schema organizzativo allargato anche ai salariati; dal 1906 al 1908, con l'avvicinarsi dell'approvazione della legge sullo stato giuridico, sembravano prevalere i propositi di garanzia della categoria – per quanto gli obiettivi più comuni e frequenti rispondessero ad istanze di perequazione di carattere così generale, da non poter essere liquidati come angustamente "di ceto" – e lo schema contrattuale veniva del tutto abbandonato. Anche il dibattito sul rapporto di impiego locale veniva intercettato dalla strategia giolittiana di depotenziamento delle istanze autonome delle categorie o – ma non è questo il caso – delle organizzazioni sindacali, attraverso il loro inserimento subordinato nell'architettura dell'amministrazione⁸⁷.

L'esperienza dell'associazionismo degli impiegati locali non è, naturalmente, del tutto sovrapponibile a quella del sindacalismo amministrativo, soprattutto per il fatto, cruciale, che la connessione fra lotta per il miglioramento della categoria e propositi di riforma dell'amministrazione, tipica della strategia turatiana, non si è mai veramente posta per

⁸⁵ *Sulla condizione dei Segretari e degli altri Impiegati comunali*, in RCPOP, V, n. 2, febbraio 1908, p. 72.

⁸⁶ *Condizioni giuridiche ed economiche dei segretari ed impiegati comunali*, in RCPOP, VI, nn. 3-4, marzo-aprile 1909, pp. 85-89.

⁸⁷ Cfr. in questo senso G. Gozzi, *Modelli politici e questione sociale* cit., cap. V.

l'impiego locale. E inoltre, come Magnani stesso rendeva evidente, il modello privatistico-contrattuale era stato nella prima fase caldeggiato perché ritenuto più adatto, nelle condizioni date, a garantire gli interessi della categoria. L'aggancio al sindacalismo democratico, da parte delle organizzazioni degli impiegati locali, aveva solo transitoriamente sopravanzato l'impulso particolaristico della "logica di ceto", che riemergeva con la richiesta di parificazione ai dipendenti pubblici attraverso l'ottenimento dello stato giuridico; l'abbandono delle tesi "contrattualistiche" segnava, nell'insieme, un distacco dal modello rivendicativo proprio della contrattazione sindacale, non più percepita come in fase di crescita e di affermazione.

Quest'ultimo aspetto fornisce uno spunto per riprendere ancora una volta in considerazione la tesi, più volte richiamata e anche qui riaffermata, della soluzione "burocratica" del rapporto d'impiego come sconfitta del sindacalismo amministrativo riformista. Fa riflettere il fatto che l'ipotesi contrattualistica venisse sostenuta, con Giuseppe Messina, con un'argomentazione "empirica" che poteva certamente fornire le basi più appropriate per la nascita di un diritto del lavoro non statalistico e autoritario⁸⁸ e che, nel rigettare l'intervento normativo collegato al riconoscimento della personalità giuridica dei sindacati, teneva certamente conto delle resistenze e dei rischi di interpretazione restrittiva e limitativa della libertà di associazione presenti negli indirizzi politici e giudiziari correnti⁸⁹. Proprio per il suo carattere "empirico" e per il "realismo" delle motivazioni, la refrattarietà alla normazione dei rapporti di lavoro era anche espressione di una sorta di fiducia in un'evoluzione dei rapporti di forza in senso favorevole al movimento sindacale, che

avrebbe potuto essere impacciata da una precoce impalcatura legislativa. La strategia di non normare finché il sindacalismo veniva sentito in fase ascendente, insomma, esprimeva anche una fiducia nell'evoluzione progressiva dell'industrialismo italiano⁹⁰: una fiducia che, per il rapporto d'impiego, è già in declino al termine del primo decennio del secolo

In questa prospettiva, l'affermazione del modello burocratico nel rapporto d'impiego – anche dell'impiego locale, abbiamo visto – ha il senso di una battuta d'arresto: e non soltanto del sindacalismo amministrativo democratico, ma della stessa forza di attrazione di un modello di organizzazione sindacale connessa all'ascesa di rapporti di lavoro di tipo contrattuale, che da un punto di vista culturale e politico più generale, si connettono alla sfera dell'industrialismo, di cui segnalano una precoce fragilità. In questo senso, occorrerebbe verificarne gli intrecci con le riflessioni dei saperi coevi e sulle trasformazioni dello Stato. Dal punto di vista della dottrina giuridica, gli studi sulla natura del contratto collettivo e sulle origini del diritto del lavoro sottolineano concordi come la contrattazione collettiva e il suo riconoscimento nascano deboli, vengano precocemente sconfitti dall'egemonia orlandiana⁹¹, debbano collocarsi al di fuori della giuspubblicistica⁹² e vengano interpretati in gran parte in funzione stabilizzatrice⁹³ rispetto a una conflittualità sociale percepita sempre come insostenibile.

La convergenza sul modello "burocratico", al termine del primo decennio del secolo, segna un tornante nella vicenda dell'associazionismo

⁹⁰ Sulla ricostruzione, molto mirata, di una cultura industrialista presso il movimento socialista – come anche presso l'opposto campo imprenditoriale – nel corso del Novecento cfr. Giuseppe Berta, *L'Italia delle fabbriche*, Bologna, Il Mulino, 2001.

⁹¹ Cfr. G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, cit., p. 233.

⁹² Cfr. M. Rusciano, *Il pubblico impiego nel "Contratto di lavoro" di Ludovico Barassi*, in "Le Carte e la Storia", n. 2/2001, pp. 19-34, e ancora U. Romagnoli, *Il lavoro in Italia* cit., pp. 57 ss. Sul tema cfr., infine, *La nascita del diritto del lavoro. Il "contratto di lavoro" di Ludovico Barassi cent'anni dopo*, a cura di M. Napoli, Milano, Vita e pensiero, 2003.

⁹³ Cfr. C. Vano, *Riflessione giuridica e relazioni industriali fra Ottocento e Novecento: alle origini del contratto collettivo di lavoro*, in *I giuristi e la crisi dello Stato liberale in Italia fra Otto e Novecento*, Liguori, Napoli 1986, pp. 127-156, p. 141 (vedi anche Ead., *Il diritto del lavoro nella storiografia giuridica germanica: prospettive a confronto*, in "Materiali per una storia della cultura giuridica", n.1, 1987, pp. 129-144), e U. Romagnoli, *Il lavoro in Italia* cit., p. 83.

⁸⁸ Romagnoli, riflettendo sulle condizioni della nascita della dottrina giuslavoristica, avrebbe ripreso la tesi del fallimento dell'innesto tra giurisprudenza probivirale e legislazione sulla contrattazione collettiva in età giolittiana, come occasione mancata per la nascita di un diritto del lavoro nato dalla pratica concreta della rappresentanza sindacale e non statalista, secondo una lettura di cui vanno rilevate le consonanze con le posizioni espresse dai principali esponenti del socialismo riformista. (U. Romagnoli, *Il lavoro in Italia. Un giurista racconta*, Bologna, Il Mulino, 1995, in partic. pp. 19-98).

⁸⁹ Cfr. sul tema G.C. Jocteau, *L'armonia perturbata. Classi dirigenti e percezione degli scioperi nell'Italia liberale*, Roma-Bari, Laterza, 1988, in partic. pp. 183 ss; A. Osti Guerrazzi, *Grande industria e legislazione sociale in età giolittiana*, Torino, Paravia Scriptorium, 2000.

di categoria, che avrebbe poi seguito una linea di continuità. Di cui si possono rilevare le tracce nella permanenza di un personale dirigente che aveva fatto le proprie prime prove nelle organizzazioni di età giolittiana, per ricoprire ruoli di responsabilità durante il regime, come Alfonso Magnani o Italo Turolla: quest'ultimo come sostenitore di una linea iper-pubblicistica, propugnatore della statizzazione integrale degli enti locali. Ad evidenziare come, dal punto di vista amministrativo, la preponderanza acquistata dallo schema legislativo su quello contrattuale si inserisse in un processo di pubblicizzazione che avrebbe visto il proprio compiuto dispiegamento nella burocratizzazione autoritaria operata dal fascismo⁹⁴.

⁹⁴ Cfr. L. Baldissara, *Tecnica e politica nell'amministrazione. Saggio sulle culture amministrative e di governo municipale tra anni Trenta e Cinquanta*, Bologna, Il Mulino, 1998, p. 130, e ancora R. Romanelli, *Sulle carte interminate* cit., pp. 297 ss., e G. Melis, *Storia dell'amministrazione* cit., p. 321.