

PRIVATIZZARE IL RAPPORTO DI LAVORO PER «LIBERARE» IL SINDACATO NEL PUBBLICO IMPIEGO

di Bruno Trentin

1. Tra deresponsabilizzazione e paralisi

Credo si debba partire dall'esperienza del sindacalismo industriale, per quello che un tale riferimento può ancora valere in questa epoca di trasformazione. Tutto appare oggi messo in qualche modo in questione, in termini anche drammatici rispetto solo a 10-15 anni fa, dalle trasformazioni del mercato che ricorda Pomicino, rispetto alle quali, tutta la pubblica amministrazione dovrebbe effettuare una specie di riconversione culturale, alla ricerca di nuovi bisogni, nuovi servizi che il mercato (in senso metaforico) domanda. Possiamo dire, che in questi anni le commistioni intervenute fra pubblico e privato, nella stessa pubblica amministrazione, hanno dato vita ad una specie di caricatura del taylorismo (fondato sulla deresponsabilizzazione portata all'estremo), al quale però, a differenza del sistema tayloristico utilizzato nella grande industria, non ha corrisposto assolutamente una unità di comando, ma una sua notevole parcellizzazione; in ogni caso, una separazione delle responsabilità dei poteri di tipo fortemente burocratico: questo è stato ed è anche lo specchio di una pubblica amministrazione insieme deresponsabilizzata e paralizzata, negli spazi di decisione che pure le sono istituzionalmente riconosciuti.

Ora dobbiamo domandarci se il sistema della pubblica amministrazione che in Italia non è mai stato messo in questione, un sistema cioè che aveva i suoi capisaldi in una carriera fondata sull'anzianità di servizio, in una estrema rigidità delle collocazioni nel principio dell'immobilità del funzionario e del dirigente, non sia oggi messo in questione proprio dall'attesa di modifica delle funzioni della pubblica amministrazione.

Mi si è sempre spiegato, nella mia lunga battaglia e polemica sugli scatti di anzianità che, per esempio, in alcuni settori come la scuola, erano il necessario corrispettivo di una struttura professionale

immobile. Il contratto della scuola ha sanzionato questa visione ossificata, addirittura per classi di età.

Non abbiamo a che fare con delle professionalità fissate, «congelate» al momento dell'assunzione del pubblico dipendente che possono evolvere soltanto con una sua senescenza. Abbiamo a che fare con uno sconvolgimento — che continuerà nel tempo, ed è bene che continui — dei contenuti professionali, normativi di una funzione che, per sopravvivere a se stessa, deve continuamente mutare, adeguarsi. Fare fronte a questo grossissimo problema vuol dire assumere i fattori culturali e professionali della prestazione del pubblico dipendente come fondamento di un rapporto di lavoro di un'amministrazione, sapendo che questo è, a sua volta, inseparabile da una gestione consensuale della flessibilità. Non penso solo al part-time o al tempo determinato, che sono soluzioni di ripiego che non disprezzo, ma al grosso problema del governo delle fasce orarie, del tempo di prestazione di un servizio che deve essere anche elastico rispetto ai bisogni mutevoli, anche temporalmente, di una collettività.

2. Cambiare lo stato giuridico

Ecco perché credo che non sia né superato, né prematuro introdurre, con tutta la gradualità che si vuole ma avendo chiaro il senso di marcia, delle modifiche radicali nella normativa dei rapporti di lavoro nella pubblica amministrazione, nella struttura della retribuzione del pubblico dipendente e quindi, praticamente, nel suo *status* giuridico. Penso, come D'Alberti, che la scelta della privatizzazione del rapporto di lavoro non abbia alternative credibili, purché questa comprenda, a differenza dell'ipotesi formulata dalla riforma Giannini, anche la dirigenza della pubblica amministrazione. Del resto, il provvedimento preso da Pomicino va in direzione del superamento di una concezione dell'alta burocrazia a vita, in favore della possibilità di accesso, anche alla responsabilità di direzione nella pubblica amministrazione, da parte di specialismi diversi che provengano anche da attività private, dal sistema dell'impresa.

Non penso che un'iniziativa di questo genere, sopprima la memoria e la continuità che sono certamente problemi che investono la qualità di una dirigenza in una amministrazione pubblica. Credo che vi siano altre strade per garantire questa memoria e questa continuità, anche rivisitando diritti e prerogative che spettano a funzionari (e anche a dirigenti) che esercitano, accanto ad un rapporto di impiego privato, una funzione di carattere pubblico.

Non credo che questa scelta sia (e concordo pienamente con D'alberti) una penalizzazione, una specie di rivalsa. Dobbiamo avere la forza, come sindacato, di rovesciare come un guanto questo discorso. Si tratta di adottare, in primo luogo a favore dei pubblici dipendenti, nel rapporto di lavoro, delle regole di diritto e delle regole del conflitto sociale che anche in materia di diritti individuali e collettivi ristabiliscano il ruolo della negoziazione collettiva trasparente.

3. Una glasnost sindacale

Si tratta, appunto, di introdurre là, dove non c'è la trasparenza del conflitto sociale, delle responsabilità diverse delle parti sociali e delle responsabilità diverse della pubblica amministrazione e dei sindacati. Si tratta di introdurre, anche, una grande trasparenza su quella che, anche nella pubblica amministrazione, è la funzione del sindacato, che non è una struttura parastatale.

Torno brevemente su ognuno di questi punti. Il sistema dei diritti: dobbiamo dimostrare, anche con proposte legislative, non solo contrattuali, convincenti, che la garanzia del posto di lavoro nella pubblica amministrazione deve essere affidata alla tutela dei diritti sindacali ed individuali fondamentali e non ad una prerogativa di inamovibilità, alla quale ha sempre corrisposto un sistema disciplinare di origine militare. Un sistema disciplinare fondato sul riconoscimento dei più ampi poteri discrezionali delle gerarchie, rispetto ai quali si può soltanto adire alla magistratura. Conosciamo tutti quali sono le sanzioni possibili che sostituiscono il licenziamento «per giusta causa», nella pubblica amministrazione: dagli spostamenti di sede alla messa in aspettativa, al collocamento a riposo, alla riserva di persone in non attività che (non per ragioni politiche) molte volte costituiscono i tanti reparti-confino, anche nell'alta dirigenza della pubblica amministrazione. Il problema è di sostituire questo sistema (non diritto) di privilegi contrapposti con uno statuto di diritti rivisitato, che ristabilisca, particolarmente per le professioni e per le responsabilità che hanno una rilevanza pubblica, non solo il principio del licenziamento per giusta causa, ma il principio della contrattazione collettiva anche in materia di mobilità e di flessibilità.

Non siamo per sostituire ad un vecchio immobilismo uno di tipo nuovo, pensiamo però che anche la decisione che in ultima istanza spetta alla direzione operativa di una unità amministrativa, debba sempre scontare un momento di consenso ed eventualmente di conflitto.

Si tratta di stabilire, su questa base, dei rapporti tra sindacati

e pubblica amministrazione e dei diritti sindacali tutti rivisitati. Non sarei leale con me stesso se non dicessi che tutta la materia sulla quale vive la rappresentanza sindacale oggi nella pubblica amministrazione non va ad onore né della pubblica amministrazione né del sindacato e introduce profonda iniquità. Parlo dei distacchi non retribuiti (che sono molto pochi) e dei distacchi retribuiti, con diritto integrale alla carriera. Ora, possiamo ipotizzare dei casi. So che non sono teorici, ma ammettiamo che lo siano.

Prendiamo il caso di un lavoratore, che forse è stato un giorno in un ufficio della pubblica amministrazione e che può terminare la sua carriera di dirigente sindacale come Direttore generale di quel ministero. Siamo di fronte ad una profonda iniquità sociale, ad un privilegio che non ha più il sapore del privilegio sindacale. Questo problema non si risolve con lo sbarramento del 5% perché questo può ridurre soltanto il costo della lottizzazione dei distacchi per la pubblica amministrazione.

Se ci deve essere un distacco retribuito è perché un lavoratore è mandatario di un gruppo dei suoi colleghi per tutelare i loro diritti in quell'ufficio, in quel reparto, in quell'unità di servizio. Si deve ripristinare quindi un minimo rapporto personale fra la parte rappresentata e il beneficiario del distacco.

Quest'ultimo è tenuto, quando il distacco è retribuito dalla pubblica amministrazione, ad utilizzarlo in funzione dell'interesse dei lavoratori che gli hanno conferito il mandato. Ristabilire il principio di fondo che il delegato sindacale rappresenta i lavoratori di quella unità amministrativa, quando il distacco è retribuito, vuol dire mutare, ve lo assicuro, la natura del sindacato, di qualsiasi sindacato nel settore dei pubblici servizi.

4. Il fascino discreto delle lobbies

Sull'intervento della legislazione in materia contrattuale si è già detto anche troppo. A questo proposito, non dimentico mai che le due questioni che hanno investito con una unanimità sconvolgente tutte le forze politiche, di maggioranza e di opposizione, in molte legislature sono state: la scuola e il settore militare.

Settore militare: con tutte le implicazioni e le ricadute, le decisioni prese dalle Commissioni di Difesa hanno avuto poi trasferimenti in settori anche sindacalizzati, cioè sottoposti ad un negoziato contrattuale, come gli agenti di polizia. Questo spiega molto bene la resistenza feroce che oppone tutte le forze parlamentari ad una liberalizzazione dell'affiliazione sindacale degli agenti di custodia.

Si sono creati centri di potere separato anche nell'ambito del Parlamento della Repubblica: gruppi d'interesse, non in senso meschino, che amministrano in questo modo una fetta di potere della società. Credo significativo quello che è successo con i professori universitari: abbiamo visto la catena di S. Antonio allungarsi; oramai siamo arrivati ai ricercatori. Una parte del personale della scuola secondaria aspira ad agganciarsi a quest'ultimo vagone. Abbiamo visto che cosa ciò ha significato come percorso di legificazione e di decontrattualizzazione del rapporto di lavoro. Ma c'è anche la parte che riguarda i Tribunali Amministrativi che sono arrivati, in questi ultimi tempi, ad interventi nell'interpretazione degli accordi sindacali. Nemmeno di valutazione sulla loro validità, sulla loro estensione, sul numero di dipendenti ai quali si riferivano, ma addirittura sull'interpretazione letterale di clausole sindacali concordate tra le parti.

Interpretazione del tutto scissa dalla volontà delle parti contraenti. A questo punto la soluzione non può essere approssimativa: o è quella che propone Amato, cioè che i Tribunali Amministrativi siano espropriati quanto meno di tutta la materia inerente al rapporto di lavoro dipendente della pubblica amministrazione passandone la competenza ai giudici ordinari, oppure continueremo a scaricare le responsabilità di un gioco di lobbies, che certamente esiste, intorno alle decisioni di questo tipo di Tar.

5. Non si può cogestire il rapporto di lavoro

Infine, altro elemento di offuscamento del conflitto, della contrattazione collettiva e delle responsabilità a rischio: i Consigli di amministrazione. Ora, una discussione di principio sulla cogestione buona o cattiva continua: qui da noi, in Germania, altrove, sulla maggiore o minore efficacia di questa o di quella forma di cogestione o di codeterminazione. Cosa certa è quella che diceva Amato: «non ci può essere cogestione nel rapporto di lavoro dei dipendenti». Su questo c'è conflitto, accordo e contrattazione. Fa parte di istituti con responsabilità distinta. Ci può essere, ci deve essere cogestione di servizi. Fino adesso i Consigli di amministrazione hanno presentato il surrogato di una negoziazione collettiva formale, una forma di surroga del conflitto, del contenzioso individuale-collettivo, attraverso una contrattazione occulta che è stata, nella maggior parte dei casi, distorcente rispetto agli stessi contenuti espliciti nella contrattazione collettiva formalizzata.

Abbiamo avuto, su questa base, assetti professionali totalmente

sconvolti dall'attività dei Consigli di amministrazione e dall'avallo che, naturalmente, di volta in volta è andato ai rappresentanti dei singoli dicasteri. Il Ministero del Tesoro, anche prima della responsabilità di Giuliano Amato, è stato un Ministero guida in questo processo.

Credo che non ci sia un'alternativa all'uscita dai Consigli di amministrazione o, meglio, allo scioglimento di questa forma assolutamente impropria di governo del lavoro dipendente. In questo modo, andiamo alla definizione di responsabilità che sono diverse tra le parti, garantendosi lo Stato uno spazio esplicito (che però tale deve essere non una quantità fissa) per gli sviluppi qualitativi e quantitativi della contrattazione. Per questo, sarei preoccupato se la riflessione complessiva sulle regole del gioco nella contrattazione del pubblico impiego si sovrapponesse, si mischiasse con la fissazione di tetti che sono stati fatti per essere sempre bucati, a cominciare da quello che è stato bucato dal contratto della scuola.

6. Superare la logica consociativa

Si tratta, invece, di ragionare in modo completamente diverso sulla base di nuove regole del gioco, cioè di individuare gli spazi mobili a secondo delle specificità settoriali e contrattuali. In questi spazi, semmai, definire due cose: primo, che c'è una contrattazione decentrata che deve essere in qualche modo programmata nei suoi effetti sulla spesa pubblica; secondo, che leggi e leggine che sopravverranno dopo la conclusione dei contratti collettivi, dovranno rientrare nella loro copertura, dovranno assumersi la responsabilità di modificare la distribuzione degli oneri previsti da un contratto collettivo di lavoro.

Ci deve essere pure un mezzo per individuare un vincolo (se non è quello costituzionale), alle varie leggi e leggine che intervengono sulla pubblica amministrazione. Ecco, da qui, credo, troviamo una strada per il superamento di una logica consociativa che ha alimentato nella pubblica amministrazione forme assai peculiari di quello che chiamerei un corporativismo armato. Armato di strumenti, formalizzati, od occulti, di autotutela nell'ambito della pubblica amministrazione, in contrapposizione crescente con una funzione di tutela solidaristica che spetterebbe in teoria al sindacalismo confederale. Questo è inedito rispetto alle forme di corporativismo che non mancano anche nel settore privato.

Abbiamo cioè a che fare con norme (scritte e non) che riconoscono questo diritto formalizzato di autotutela di gruppi di lavoratori dipendenti nell'ambito della pubblica amministrazione. Questo lo toc-

chiamo con mano se guardiamo come ha funzionato la politica dell'accesso nella pubblica amministrazione. Raramente in una amministrazione locale si assume senza che un po' tutti i sindacati decidano, alla fine, chi deve entrare e chi non deve entrare, con un singolare intervento nell'accesso che è il contrario di quello che dovrebbe essere ispirato alla garanzia delle pari opportunità per tutti i pretendenti.

C'è il fenomeno delle acquisizioni imitative che è stato qui evocato molte volte, che nega completamente la specificità delle sedi contrattuali. Abbiamo saputo e visto le varie sorti che hanno avuto le varie forme di indennità.

Si parlava di premi di produzione erogati a tutti. Parliamo dell'«indennità di sicurezza», quella che si è data in un primo tempo ai giudici minacciati dai terroristi e ai poliziotti e che è finita non solo ai TAR ma alla Corte dei Conti, naturalmente, a tutto il personale del Ministero degli Interni e anche ai Vigili Urbani. E poi, le forze addette alla salvaguardia dei Parchi naturali, anche tutto il Ministero dell'Agricoltura beneficiano dell'indennità che, originariamente, rispondeva al porto della pistola e al rischio a cui ci si esponeva. Questo deriva, ripeto, da un sistema che ha la possibilità di redistribuzione continua delle risorse economiche della pubblica amministrazione, ai fini di interessi meramente settoriali.

Ecco, una burocrazia deresponsabilizzata, un sindacato sovrareponsabilizzato nella gestione consociativa di un sistema di interessi. Questo è uno degli effetti, di ricaduta, forse tra i più gravi dell'attuale situazione della pubblica amministrazione. Credo che, tra le ricadute più importanti della privatizzazione, ci sia quindi una liberazione di forze sindacali nuove anche all'interno del sindacalismo confederale la possibilità, davvero, per lo Stato e di avere anche in questo settore un interlocutore moderno e responsabilizzato.