

Relazioni sindacali e carriere del personale nelle amministrazioni pubbliche

(seconda parte - la prima parte è stata pubblicata sul n. 7-8-9/2003)

di ANTONIO ZUCARO (*)

23

La questione della **valorizzazione delle alte professionalità**, ovvero del lavoro intellettuale, si pone per le amministrazioni pubbliche come per tutte le grandi organizzazioni produttive. Le trasformazioni in atto a livello istituzionale ed a livello sociale richiedono in tutti i settori un adeguamento dei processi, amministrativi ed operativi, di fornitura dei servizi pubblici che parte dall'attività legislativa e regolativa, passa per le funzioni dirigenziali ed arriva ad investire il lavoro quotidiano di quadri e professionisti.

La collocazione tradizionale di queste figure, in una amministrazione organizzata secondo il principio di gerarchia, la cui principale attività consisteva nell'applicazione di norme consolidate era, essenzialmente, quella di un gradino medio-alto della scala gerarchica interna, punto di passaggio di ordini ed informazioni, con una capacità valutativa e decisionale limitata, sia dalle norme che dalle direttive superiori. Oggi, l'evoluzione e la conseguente incertezza del quadro normativo, la semplificazione dei procedimenti, l'evoluzione del contesto sociale, l'applicazione delle nuove tecnologie hanno fortemente ampliato l'autonomia e la discrezionalità operativa dei funzionari e dei professionisti, trasformandoli in snodi attivi del sistema; le loro capacità professionali costituiscono il capitale intellettuale delle amministrazioni, risorsa decisiva per il successo delle missioni istituzionali. Le stesse considerazioni, *mutatis mutandis*, valgono anche per gli insegnanti.

Di qui, la necessità assoluta di innovare i meccanismi di valutazione, di retribuzione e di carriera di queste figure, per consentire il pieno apprezzamento delle capacità dei singoli ed il loro migliore impiego nelle organizzazioni, così come avviene nelle imprese private.

Sono passati dieci anni dalla privatizzazione del pubblico impiego, che avrebbe dovuto rispondere anche - e soprattutto - a queste esigenze.

La "distinta disciplina" ipotizzata per le alte professionalità, nell'ambito dei contratti di comparto, dall'art. 45, comma 3, del D.lgs. 165/2001 è rimasta una ipotesi, perché le grandi centrali sindacali non l'hanno voluta.

Intanto, la contrattazione collettiva decentrata sulle carriere ha portato all'affollamento nei livelli più alti, allo scavalco (in molti casi dei

(*) Presidente della
Federazione Nazionale
Dirigenti e Alte
Professionalità della
Funzione Pubblica/CIDA

funzionari giovani da parte di impiegati più anziani, e quindi ad una grave situazione di frustrazione professionale, prima che retributiva, per tutto il "capitale intellettuale" delle amministrazioni.

La "vice dirigenza" della legge Frattini non funziona, perché potrà realizzarsi con i contratti collettivi per il quadriennio 2006-2009, ovvero se lo vorranno le grandi centrali sindacali, e comunque senza oneri aggiuntivi, ovvero senza un riconoscimento economico. Non funziona, soprattutto, perché identifica funzionari e professionisti con riferimento alla figura del dirigente, di cui sarebbero i "vice", mentre funzionari e professionisti esercitano funzioni proprie, tipiche e di rilevante interesse pubblico.

E' evidente, a questo punto, la necessità di una revisione del sistema, in termini di adeguamento della contrattazione al sistema amministrativo. Difatti, se la riforma del rapporto di impiego nel senso della sua privatizzazione e contrattualizzazione costituisce un adeguamento irrinunciabile a processi di trasformazione più ampi e generali, è pur vero che l'applicazione di un sistema normativo ad un contesto diverso da quello per il quale è stato concepito non può non comportare adattamenti e modifiche mirate, per evitare le distorsioni che infatti si sono verificate.

Dalle considerazioni svolte sinora, emerge la necessità di adattamenti che dovrebbero investire almeno due questioni: la prima è il rapporto legge-contrattazione, ovvero la possibilità che la legge regoli direttamente alcuni aspetti del rapporto di lavoro; la seconda riguarda, nel gioco della contrattazione, la parte "datoriale", ovvero i soggetti che svolgono il ruolo di controparte dei sindacati.

Sulla prima questione, è il caso preliminarmente di sgombrare il campo da un equivoco: quello per cui la regolazione legislativa di alcuni aspetti del rapporto comporta il ritorno ad un regime pubblicistico. Non è così. Il codice civile ed altre leggi regolano numerosi aspetti del rapporto di lavoro privato. Lo stesso D.lgs. 165, ad esempio, stabilisce che la categoria dei dirigenti si articola su due fasce, che gli incarichi sono attribuiti o revocati con determinate modalità, ecc. La legge Biagi regola varie tipologie di rapporti di lavoro atipico, senza per questo "pubblicizzarli". Addirittura, questa legge, per alcune situazioni regolate dalla contrattazione collettiva, prevede che se questa non trova una soluzione concordata entro un certo termine, il potere regolativo passa al Ministro del Lavoro, che disciplinerà con proprio decreto la fattispecie sottoposta invano alla contrattazione.

E', dunque, assolutamente possibile che la legge fissi dei punti del rapporto di lavoro di alcune categorie di dipendenti da pubbliche amministrazioni, lasciando tale rapporto nell'ambito della disciplina privatistica e contrattuale. L'opinione contraria, ovvero l'equivoco di cui sopra, nasce dall'ideologizzazione della contrattazione, portata avanti dalle grandi centrali sindacali per difendere il monopolio regolativo conquistato nel pubblico impiego dalle "intrusioni" del legislatore.

Tornando al punto delle alte professionalità, è evidente che la soluzione va ricercata a livello strutturale e non solo sul terreno dei rapporti sindacali. In altri termini, occorre una legge che regoli lo *status* di funzionario e di professionista nelle pubbliche amministrazioni. Difatti, considerando che queste figure esercitano funzioni proprie, tipiche e di rilevante interesse pubblico, ed inoltre che le stesse costituiscono il bacino naturale di reclutamento della dirigenza, i cittadini italiani hanno un interesse primario ad una adeguata professionalità delle stesse. Questo interesse primario va realizzato dalla legge, visto che la contrattazione non vi riesce.

Una legge, dunque, che definisca le declaratorie professionali dei fun-

zionari e dei professionisti pubblici, i requisiti e le modalità d'accesso, le distinzioni per funzioni e le progressioni di carriera, al fine di garantire che le funzioni pubbliche siano esercitate con livelli adeguati di capacità professionale, articolati in relazione ai livelli professionali ed accertati in modo obiettivo.

La contrattazione, per questo personale, dovrà regolare, oltre al trattamento economico, gli elementi del rapporto di lavoro non disciplinati dalla legge proposta, e dovrà essere necessariamente distinta da quella relativa all'altro personale, non disciplinato da tale legge.

Una esigenza analoga si riscontra anche per gli insegnanti, con alcune diversità ma con altrettanta forza.

Sta per concludersi, infatti, con un fallimento la breve vita della commissione contrattuale MIUR-ARAN-OO.SS., istituita nell'ultimo CCNL, per elaborare *"le soluzioni possibili, definendone i costi tendenziali, per istituire già nel prossimo biennio contrattuale, qualora sussistano le relative risorse, meccanismi di carriera professionale per i docenti"* (art. 22, ccnl 01-03).

E', questo, l'ultimo atto della commedia infinita della contrattazione sulla "carriera" del personale docente, cominciata dal 1995 e durata, attraverso ben tre Contratti nazionali, fino ad oggi.

Gli Atti di indirizzo del Governo, sia per quest'ultimo Contratto sia per il precedente, richiamavano opportunamente alla necessità di procedere ad una ridefinizione delle funzioni professionali dei docenti, indispensabili per attuare l'Autonomia, che è legge dall'ormai lontano '97, e per realizzare le indicazioni della stessa Unione Europea.

Tuttavia, i tavoli contrattuali tra ARAN, Ministero dell'istruzione e il sindacato CGIL-CISL-UIL-SNALS, non sono riusciti a definire una ipotesi di carriera credibile per la categoria e per i cittadini.

Non è (solo) l'incapacità ad innovare del sindacato, preoccupato di mantenere il monopolio della rappresentanza e della contrattazione, coi relativi privilegi, o (solo) la debolezza dell'ARAN o della burocrazia del Ministero.

E' che la contrattazione non può, per sua natura, istituire e regolare una carriera credibile. La vicenda del "concorso", all'epoca del Ministro Berlinguer, lo dimostra quanto i ripetuti fallimenti del tavolo contrattuale all'ARAN. In realtà, l'ultimo documento ARAN, portato all'esame della Commissione ormai defunta, nel distinguere tra professionalità (strumento) e funzione (*status*) dei docenti, afferma che: *"la funzione è coesistente alla natura istituzionale della scuola e come tale non è soggetta ad interpretazioni dettate da interessi contingenti."*

Se questo è vero - e lo è - allora deve essere la legge, e non un CCNL, a regolare funzione e *status* - e dunque carriera - dei docenti. A questo punto, l'avranno capita anche le cariatidi liberty che adornano il cortile principale del Ministero, a Viale Trastevere.

La seconda questione, come s'è detto, è la revisione dell'individuazione e delle procedure relative alla parte "datoriale", nella contrattazione di diritto privato nelle Pubbliche amministrazioni.

Come s'è detto, questa parte viene assunta, nella sostanza, dal vertice politico delle amministrazioni (Ministri, Sindaci, Assessori, etc.). E' pur vero che la legge distingue tra funzioni di indirizzo politico e funzioni di gestione, assegnando queste ultime alla dirigenza amministrativa, con *"autonomi poteri di organizzazione delle risorse umane"* (art. 4, comma 2. D.lgs. n. 165/2001). Perciò, in base a tali principi, validi per tutte le pubbliche amministrazioni, gli organi politici di vertice dovrebbero limitarsi,

in materia di contrattazione collettiva, a dare indirizzi generali ed a mettere a disposizione le risorse finanziarie, lasciando alla dirigenza la responsabilità di negoziare con le organizzazioni sindacali. Del resto, questa è la procedura per i Contratti collettivi nazionali, con il Governo - e i Comitati di settore - che dà direttive e risorse all'ARAN.

In realtà, il Governo a livello nazionale e gli organi politici di vertice nelle singole amministrazioni, mossi dall'esigenza di garantirsi il consenso delle grandi centrali sindacali, passano con disinvoltura dal terreno degli indirizzi politici a quello del confronto diretto con le medesime, decidendo nel merito delle loro richieste.

L'entità degli aumenti salariali nei CCNL viene decisa in sede di "concertazione" sulla legge finanziaria, o comunque in sede politica (come l'accordo Fini-Frattini del febbraio 2002). Soprattutto, i contenuti degli Atti di indirizzo all'ARAN sono oggetto di una consultazione informale con CGIL, CISL e UIL, prima della loro formalizzazione da parte del Governo (o del competente Comitato di settore). In questo gioco, l'ARAN tende a svolgere il ruolo di rappresentante delle istanze sindacali, perché se queste vengono accolte già negli Atti di indirizzo la contrattazione "ufficiale" sarà molto più facile; il Ministero dell'Economia fa la controparte, ma solo sulla spesa; il Dipartimento della Funzione pubblica prova a mediare tra i due.

In sede di contrattazione integrativa, nelle singole Amministrazioni ed Enti, sono generalmente gli organi politici di vertice a presiedere le delegazioni di parte datoriale; quando formalmente non è così, v'è una pressione continua delle organizzazioni sindacali per spostare il confronto dal livello amministrativo al livello politico, dove possono far pesare direttamente il proprio pacchetto di tessere.

Se insieme a questa prassi, ormai dominante, si considera anche la debolezza strutturale delle burocrazie, esposte dallo *spoils system* al potere delle autorità politiche, e dunque, tramite queste, anche delle grandi centrali sindacali, si completa il quadro della situazione in termini abbastanza chiari, o, per meglio dire, fin troppo scuri.

Come uscirne? La risposta, in sintesi, può essere: applicando la legge, ovvero il principio di distinzione tra politica e amministrazione, alla materia della contrattazione. Naturalmente, per far ciò, bisognerà modificare quelle norme che, per la loro ambiguità, hanno consentito le distorsioni in atto.

In primo luogo, occorre intervenire sull'ARAN.

La riforma del titolo V della Costituzione rende inevitabile una articolazione o una differenziazione dell'Agenzia, distinguendo il soggetto che rappresenta le Amministrazioni ed Enti nazionali da quello che rappresenta le Regioni e le Autonomie, per il personale dipendente da queste. Così come dovranno distinguersi procedure, autorizzazioni, etc. Il punto che qui ci interessa, però, è un altro: in termini reali, e non solo giuridico-formali, è necessario che l'ARAN (o i suoi successori) torni a rappresentare le amministrazioni, nel rapporto coi sindacati, e non il contrario. Oggi, infatti, l'ARAN è un corpo separato dalle amministrazioni, che dialoga con queste solo per il tramite del Ministro della Funzione pubblica o dei Comitati di settore. Cioè, poco o nulla. Invece, il rapporto con le organizzazioni sindacali, soprattutto con le maggiori, è diuturno, continuo, pressante. In queste condizioni, è naturale che i componenti dell'ARAN finiscano col far propri più i punti di vista delle maggiori organizzazioni sindacali che quelli delle amministrazioni, ovvero delle "aziende" che dovrebbe rappresentare. Perciò, vanno definite modalità e procedure di collegamento organico tra ARAN e amministrazioni, al di là dei Comitati di settore.

In ogni caso, anche per i comparti dei dipendenti dallo Stato (Ministeri, Scuola, Agenzie, Aziende), vanno istituiti dei Comitati di settore *ad hoc*, con la partecipazione dei rispettivi vertici amministrativi (così com'è per i comparti delle AA.LL.), superando l'attuale finzione di un Comitato di settore composto da esclusivamente da due organi politici, ovvero il Ministro della Funzione pubblica e quello dell'Economia, cui si aggiunge quello dell'Istruzione quando si tratta del comparto Scuola.

Più in generale, si tratta di affermare con chiarezza nella legge la titolarità della dirigenza amministrativa alla contrattazione con le organizzazioni sindacali, nel quadro del "potere di organizzazione" previsto all'art. 5 del D.lgs. n. 165/2001, evitando - ad esempio - che i Capi delegazione nelle contrattazioni integrative siano Sottosegretari od Assessori. Naturalmente, l'esercizio del potere di contrattazione dei dirigenti deve restare nel quadro degli indirizzi generali e delle risorse forniti dalla politica, ma è importante stabilire che gli indirizzi devono essere formalizzati per iscritto, in modo che ciascuno si assuma le proprie responsabilità.

Per quanto riguarda la gestione dei rapporti di lavoro, lo stesso art. 5, al 2° comma, l'affida chiaramente agli organi preposti alla gestione, ovvero ai dirigenti, "*con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro*". Non si potrebbe dir meglio, ma il fatto è che queste capacità e poteri vengono ampiamente limitati, fino all'annullamento, dalla contrattazione subalterna alle organizzazioni sindacali. E' sperabile che l'affidamento esplicito della contrattazione alla dirigenza amministrativa induca questa ad una miglior difesa dei propri poteri gestionali. In una prima fase, tuttavia, appare preferibile precisare in dettaglio, nella legge, i poteri comunque spettanti alla sola dirigenza, in materia di gestione dei rapporti di lavoro, a partire dalla distribuzione del personale nell'organizzazione del lavoro fino all'individuazione dei percorsi professionali dei funzionari.

Va citata, infine, la necessità di una ulteriore innovazione di sistema, senza la quale quelle fin qui elencate rimarrebbero inefficaci: l'abolizione dello *spoils system* in ogni sua forma, e la sua sostituzione con sistemi di valutazione della dirigenza obiettivi e a loro volta verificabili. Come si è detto, oltre a provocare i guasti della partitizzazione dell'esercizio di pubbliche funzioni, lo *spoils system* rappresenta il tramite per il quale le grandi organizzazioni sindacali influenzano le nomine e le revoche dell'alta burocrazia. Perciò, se non si rimuove questo potere di influenza, affidare più nettamente alle burocrazie di carriera il ruolo di controparte datoriale delle organizzazioni sindacali non condurrebbe a risultati di rilievo.

Una revisione del sistema di relazioni sindacali nelle pubbliche amministrazioni, incentrata su innovazioni come quelle finora delineate, potrebbe consentire di correggere le distorsioni e gli eccessi della contrattazione, anche in materia di carriere.

Una certezza, comunque, comincia ad essere condivisa da molti: l'attuale regolazione non può più andare avanti senza modifiche, anche perché se ne sta incrinando la base, ovvero il sistema generale delle relazioni sindacali nel nostro Paese, stabilito dagli Accordi Governo-parti sociali del 1992-1993. Una revisione, dunque, ci sarà. In che direzione, dipende anche dall'impegno, dalla lucidità e dalla determinazione dei dirigenti, dei quadri, degli insegnanti, dei professionisti delle pubbliche amministrazioni.

