

Relazioni sindacali e carriere del personale nelle amministrazioni pubbliche

di ANTONIO ZUCARO (*)

15

Come per tutte le altre politiche pubbliche, quando si tratta delle relazioni sindacali nelle pubbliche amministrazioni occorre tenere sempre ben presente che sono possibili due diversi livelli di discorso, spesso assai lontani fra loro: quello delle dichiarazioni ufficiali e quello dei processi reali. Non che la distanza tra il primo e il secondo sia dovuta sempre a mala fede; spesso misura solo lo spazio tra intenzioni nobili e pratiche obbligate. L'importante, in ogni caso, è cercare di capire i processi reali che stanno dietro le dichiarazioni ufficiali e, se del caso, sforzarsi di modificarli in meglio.

Così, la privatizzazione dei rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, realizzata a partire dal d. lgs. n. 29 del 1993 è

stata spiegata al Paese e ai dipendenti pubblici da Ministri, esperti e dirigenti sindacali nei suoi aspetti più generali e nelle singole parti, con motivazioni del tutto condivisibili.

La trasformazione del rapporto di lavoro pubblico da rapporto autoritativo e disuguale a rapporto paritario e negoziale; l'unificazione del mondo del lavoro tra pubblico e privato; un governo del personale - e della relativa spesa - più



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

razionale e più condiviso, perchè negoziato. Tutto ciò dentro una tendenza più generale alla privatizzazione, comune a tutti i paesi sviluppati.

Le strutture portanti del sistema di relazioni sindacali istituito dal d. lgs. n. 29 del 1993 (ovvero la predeterminazione delle risorse per i CCNL in legge Finanziaria, la contrattazione tra ARAN, su direttive del Governo e delle Amministrazioni, e Organizzazioni sindacali, la rappresentatività sindacale, misurata anche con le elezioni delle RSU, la competenza del giudice ordinario invece che del giudice amministrativo), le diamo qui per note e perciò non ne trattiamo.

Conviene piuttosto ricordare che questo sistema è il frutto di una evoluzione, iniziata negli anni '60, che ha visto aumentare sempre più il potere decisionale delle organizzazioni sindacali in materia di lavoro pubblico, ma anche di organizzazione degli apparati, a scapito della controparte, ovvero dei vertici, politici e burocratici, delle amministrazioni. Dalla consultazione, informale ma pregnante, sul "riassetto" delle carriere alla fine degli anni '60, passando per la Legge quadro sul pubblico impiego n. 93 del 1983, che ha formalizzato il potere negoziale delle OO.SS. in un ambito regolativo ancora pubblicistico, si è arrivati alla legge delega n. 421 del 1992 ed al conseguente decreto delegato n. 29 del 1993, che hanno trasferito la regolazione del rapporto d'impiego dal diritto amministrativo al diritto privato. A sua volta, il sistema definito dal d. lgs. n. 29 ha avuto un processo di adeguamento per fasi successive, attraverso decreti "correttivi" o modifiche legislative dirette, fino al "Testo unico" prodotto dal d. lgs. n. 165/2001. Ora, in occasione del decennale, questa normativa è oggetto di rievocazioni e valutazioni complessive, che sembrano preludere ad una nuova fase di intervento legislativo.



L'opportunità di nuove modifiche al sistema, da più parti prospettata, nasce dalla percezione del permanere di uno scontento diffuso nei confronti delle amministrazioni e servizi pubblici, sia del Paese, per i costi che restano alti e le prestazioni ancora inadeguate, sia degli stessi dipendenti, le cui frustrazioni non sembrano granché alleviate dalla privatizzazione.

Cos'è successo, realmente? Per capirlo, è necessario trasferire il discorso dal livello politico ufficiale, e giuridico-formale, al livello di analisi dei processi sociali ed economici che hanno prodotto, attraversato e condizionato la privatizzazione del rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni.

In sintesi, si può affermare che la privatizzazione, ovvero la piena contrattualizzazione del rapporto di lavoro, ha rappresentato un salto di qualità del processo evolutivo di cui s'è detto, **realizzando un grande scambio tra centrali sindacali confederali e ceto politico di governo**, nel quale le

prime hanno acquisito, in sostanza, il potere di regolare attraverso i contratti collettivi i rapporti di lavoro dei dipendenti, offrendo come contropartita al secondo il **contenimento ed il controllo della spesa per le retribuzioni**.

In altri termini, le grandi centrali sindacali hanno ottenuto, attraverso la piena contrattualizzazione, il governo del pubblico impiego, con l'unico limite della spesa complessiva.

E' vero che la contrattazione comporta una dialettica tra sindacati e datori di lavoro, per cui si potrebbe sostenere che i sindacati hanno mediamente il 50 % del potere di governo del pubblico impiego, ma – e questo è l'altro elemento di realtà da tener presente - nelle pubbliche amministrazioni il datore di lavoro è un organo politico o di nomina politica, che per essere eletto ha bisogno (anche) dei voti del pubblico impiego, ed in ogni caso spende soldi non suoi. Quanto all'alta dirigenza, la sua debolezza storica è stata recentemente aggravata dallo *spoils system*, che – nonostante tutte le affermazioni legislative e dottrinali sulla distinzione di compiti tra politica ed amministrazione – l'ha sostanzialmente subordinata ai decisori politici e, per il tramite di questi, anche alle grandi centrali sindacali. Perciò, soprattutto sotto elezioni (condizione che in Italia si verifica spesso) il datore di lavoro, politico ma anche amministrativo, tende a cedere alle pressioni dei sindacati, che così sono divenuti l'azionista di maggioranza in tutte le pubbliche amministrazioni. Restando il limite alla spesa complessiva, che fa parte dell'accordo istitutivo del sistema, gli sforzi dei sindacati tendono ad acquisire innanzitutto ulteriori posizioni di potere contrattuale, e poi ad aggirare quel limite, attraverso espedienti sulle modalità di calcolo degli aumenti o sull'acquisizione di benefici al personale che quel limite rispettino, almeno formalmente.

Le retribuzioni del pubblico impiego, all'incirca venti anni fa, erano trainate verso l'alto da ben cinque vettori, nascenti dall'intreccio tra pressioni sindacali e regolazione legislativa:

- 1) la scala mobile, che nel pubblico diventava indennità integrativa speciale;
- 2) gli aumenti contrattuali, ottenuti triennialmente attraverso una negoziazione pubblicistica con le organizzazioni sindacali;
- 3) gli incrementi automatici, ovvero scatti biennali e/o classi pluriennali;
- 4) gli aumenti dovuti a promozioni o passaggi di carriera;
- 5) i benefici derivanti da "leggine" o provvedimenti più o meno clientelari, per i più fortunati.

Naturalmente, in quest'epoca felice, anche per l'azione di questi vettori l'Italia godeva di una inflazione a due cifre, che si riprendeva buona parte degli aumenti.

Gradualmente, col consenso dei grandi sindacati, negli anni '80 si sono ridotti automatismi, passaggi di carriera e leggine, finché con l'accordo Governo-parti sociali del luglio del 1993, in generale per la scala mobile, e col d. lgs. n. 29 dello stesso anno, per il pubblico impiego, si è arrivati al sistema attuale, nel quale non vi sono più scatti automatici, non ci possono essere leggine e l'inflazione programmata, che prima era più o meno coperta dalla scala mobile, serve per misurare gli aumenti contrattuali. In pratica, dei punti prima elencati, il primo è stato assorbito dal secondo, il terzo è sparito, il quarto s'è fortemente limitato e il quinto pure, perché è solo la legge finanziaria che può prevedere aumenti aggiuntivi per alcune categorie.

L'inflazione è stata messa sotto controllo, ma i pubblici dipendenti non sono rimasti propriamente soddisfatti dell'operazione. La pressione sulle retribuzioni è cresciuta proporzionalmente alla riduzione della loro velocità di crescita, e le grandi centrali sindacali non hanno potuto non tenerne conto. Anche perché – altro fattore da aver ben presente – con le nuove regole sulla rappresentanza sono in concorrenza tra loro e con i sindacati

autonomi, non solo per le tessere ma anche sul terreno elettorale. Come dar soddisfazione alle spinte salariali salvando i termini dell' accordo di sistema (ovvero il potere sindacale e il limite di spesa)? La risposta è stata il nuovo sistema di classificazione, che prevede per tutti i comparti tranne la scuola, di cui dirò appresso, la contrattazione dei profili professionali e soprattutto dei **passaggi a livello superiore, ovvero un sistema di inquadramento del personale che scorre in alto ad ogni contrattazione,**



nazionale e decentrata: un sistema di carriere collettive contrattate.

Lil passaggio a livelli superiori soddisfa, oltre che una aspettativa economica, l' antica aspirazione alla carriera. I limiti di spesa sono più o meno rispettati, perché, in pratica, i promossi prendono il posto dei pensionati nei livelli superiori. Inoltre, gli Enti che hanno autonomia di Bilancio possono investire risorse aggiuntive anche consistenti sulla progressione di

carriera. Naturalmente, il tutto viene giustificato con considerazioni assolutamente condivisibili sulle opportune flessibilità dell' inquadramento, sugli stimoli a far meglio indotti dalla possibilità di progredire in carriera, sulla formazione come elemento decisivo della riqualificazione del personale, etc.

Tuttavia, questo sistema, ormai a regime in tutte le pubbliche amministrazioni, comporta in primo luogo la tendenza all' azzeramento delle assunzioni dall' esterno nelle qualifiche più elevate, per lasciare il più possibile dei posti disponibili alle promozioni dai livelli inferiori; la Corte costituzionale ha censurato per ben due volte queste procedure, con le sentenze n.1/1999 e n.194/2002, ma le procedure vanno avanti lo stesso, perché – si sostiene – i CCNL non sono soggetti a censure di costituzionalità!

Le motivazioni delle due sentenze vertono, in sostanza, su due regole costituzionali: il principio dell' accesso per concorso al pubblico impiego (art. 97, 3°c.), ed il principio del buon andamento (art. 97, 1°c.). Il primo è evidente: il rapporto di lavoro di un funzionario è qualitativamente diverso da quello di un impiegato d'ordine; perciò, essendo un nuovo rapporto, vi si deve accedere per concorso pubblico. Naturalmente, sono possibili – ed anche opportuni - i concorsi interni, purché lascino uno spazio adeguato ai concorsi dall' esterno. Altrimenti, i giovani laureati dovranno entrare nelle qualifiche più basse, per progredire poi con la carriera collettiva contrattata, mettendosi in coda agli altri dipendenti più anziani.

Il secondo motivo è forse meno evidente a chi non conosce l' amministrazione, ma si intreccia col primo ed ha effetti altrettanto eversivi: se centinaia di impiegati d'ordine divengono funzionari senza titolo di studio, per anzianità più un corso di formazione di tre settimane, più una selezione finale la più blanda possibile (ricordiamo che tutte queste modalità

sono decise dalla contrattazione), è evidente che la stragrande maggioranza di costoro non svolgeranno le funzioni della nuova qualifica, spezzando così la relazione tra lavoro svolto e retribuzione che è alla base del rapporto di lavoro privatistico, e soprattutto distruggendo qualunque principio o possibilità di organizzazione razionale del lavoro. Per non parlare della frustrazione dei funzionari laureati, che continuano a svolgere funzioni spesso delicate e complesse e si vedono scavalcati, non solo come retribuzioni, ma anche come posizione di carriera, dagli impiegati più anziani.

Questo è quello che accade, con esiti di maggiore o minore gravità, nell'insieme delle pubbliche amministrazioni.

Fa eccezione – finora – la scuola, perché le organizzazioni sindacali dei docenti e del personale amministrativo sono riuscite a conservare, nella sostanza, gli automatismi retributivi, per il maggior peso numerico e quindi elettorale della categoria. Inoltre, questo maggior peso politico fa sì che, sistematicamente, quasi in ogni Legge finanziaria siano previste risorse aggiuntive per la scuola, il che ha contribuito ad alleggerire la pressione sull'ordinamento delle qualifiche. Infine, l'infelice tentativo di introduzione di un principio di differenziazione salariale tra i docenti, naufragato all'epoca di Berlinguer, ha rafforzato la già grande cautela in materia di carriera, diffusa tra la burocrazia amministrativa e quella sindacale.

Tuttavia, questa conservazione ha prodotto, nella comparazione con le altre categorie dell'impiego ex pubblico, una situazione di evidente sottinquadramento. Ciò provoca crescente malcontento, soprattutto nel personale amministrativo, più simile agli altri dipendenti pubblici, ma anche tra gli insegnanti. Inoltre, va emergendo con grande evidenza la necessità di differenziare qualitativamente le posizioni funzionali ed economiche dei docenti, in corrispondenza alla crescente complessità e diversificazione dei compiti indotta dall'autonomia scolastica. Perciò, pur se il terzo CCNL scuola rinvia ancora una volta la questione della carriera docente ad una commissione di studio, è possibile, oltre che auspicabile, che le spinte della società civile e dei docenti più professionalizzati conducano infine all'introduzione di una effettiva progressione di carriera non solo per il personale amministrativo ma anche per gli insegnanti.

Il rischio palese è che, nell'attuale sistema di relazioni sindacali, tutto si riduca ad una nuova tipologia di carriera collettiva contrattata, dove anzianità e selezioni di comodo, progettate dalle centrali sindacali, prevalgano sulla diversità delle funzioni e sulla qualità delle prestazioni professionali. Perciò, è essenziale che sia la legge, e non un Contratto collettivo, a definire la funzione docente, le sue articolazioni, i requisiti per accedervi e per progredire al suo interno.

Ma delle cose da fare per correggere le distorsioni del sistema tratteremo più diffusamente nel prossimo numero.

