

LO STATO DELLE RELAZIONI SINDACALI NEL SETTORE PUBBLICO (1)

A CURA DI PAOLO MATTEINI

Fare il punto sulle relazioni sindacali nel pubblico, oggi, in Italia? Con la crisi, i tagli, la spending review? Bella impresa. Complicata e contraddittoria.

I punti di vista, poi, possono essere diversi: per esempio, dall'interno delle amministrazioni ci si dovrebbe interrogare, e fare uno studio specifico, su cosa è cambiato nei rapporti di forza — tradizionalmente più favorevoli alle parti sindacali — dopo la legge « Brunetta » (forse meno di quanto si pensi, ma chissà). Dal punto di vista macro, le valutazioni possono essere differenti: il livello nazionale, gli spazi di Concertazione (2) possono apparire come allo stato più basso della scala o, viceversa, dopo l'indubbio arretramento della fase « brunnettiana », in ripresa.

1. *Un breve sguardo al passato.*

Certamente le relazioni sindacali, nel settore pubblico, hanno goduto giorni migliori, anzi, per alcuni, sono state espressione di una completa inversione dei rapporti di forza, rispetto al settore privato, a tutto vantaggio degli attori sindacali. E per capire meglio questa situazione, è forse opportuno riflettere un pochino su cosa hanno rappresentato gli anni '90 del secolo scorso e, soprattutto, la prima decade di questo millennio.

Le riforme degli anni '90 si basavano su una richiesta di coinvolgimento sindacale, su un concreto appoggio in cambio di un ruolo assolutamente nuovo del contratto collettivo di lavoro nella gestione non solo del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici ma anche del concreto operare delle amministrazioni pubbliche.

(1) Il presente scritto, del 29/7/2012, è in pubblicazione nel volume di ASTRID: *Verso nuove relazioni industriali*, a cura di Mimmo Carrieri e Tiziano Treu.

(2) Deve essere usata la C maiuscola perché nel pubblico, tanto per aumentare la complicazione, esiste, o meglio esisteva, la concertazione come forma di relazione sindacale immediatamente inferiore alla contrattazione decentrata.

Questo progetto traeva le sue ragioni da una valutazione di forza dei sindacati, sia di Cgil, Cisl e Uil sia dei cd. sindacati autonomi e dalla scommessa nella loro disponibilità, anche culturale, al cambiamento dai livelli più alti sino alla rete sindacale di singola amministrazione e ente.

Deve essere considerato che, nelle riflessioni degli attori della riforma, soprattutto in quelle del duo Bassanini-D'Antona, gli artefici della seconda riforma del 1997/98, l'accordo e il coinvolgimento sindacale veniva visto soprattutto, in linea con la concertazione dell'accordo di luglio 1993, come un rapporto di tipo « confederale ». Ossia alla confederazione che, con uno sguardo più ampio della semplice difesa dei dipendenti pubblici, guarda anche agli interessi del cittadino (di cui in qualche modo è portavoce, si pensi solo alla rappresentanza dei pensionati) e, più in generale, alla pubblica amministrazione come a un motore essenziale dello sviluppo, della coesione sociale, dell'affermarsi dei diritti di cittadinanza.

È stato un coinvolgimento che ha avuto una parte importante nel momento « costruens » della riforma, ossia negli anni '90, ma che già mostrava la corda nelle ultime convulsioni dei governi di centro-sinistra prima della vittoria di Berlusconi del 2001, e che D'Antona, con la lucidità che lo caratterizzava, aveva già indicato in uno dei suoi ultimi scritti prima di essere assassinato: *Contratti nuovi e contraenti vecchi. Riflessioni dopo il rinnovo dei contratti collettivi pubblici* in « Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni », 1999, pp. 493-498.

In realtà ha rapidamente pesato, da parte sindacale, la forza delle categorie del pubblico impiego rispetto alle volontà confederali, categorie troppo abituate alla pratica consociativa (è solo dei primi anni '90 l'abolizione della presenza sindacale dei consigli di amministrazione dei Ministeri) per non continuare ad esercitare una politica che non è stata sostituita dalla contrattazione, nazionale e decentrata, e dalla pur fitta rete di relazioni sindacali ma le si è affiancata e intrecciata quasi in modo inestricabile.

A questo dobbiamo aggiungere il fatto che, da parte datoriale, il mantenimento della politica consociativa non è stato mai combattuto, ma semmai ricercato per fornire un consenso alla gestione delle amministrazioni. Non si può parlare di relazioni sindacali nel pubblico impiego se non si osserva anche il comportamento della politica e dei vertici delle amministrazioni.

Le riforme degli anni 90 presupponevano la necessità di un ritiro della politica dalla gestione delle amministrazioni (e del personale pubblico) a favore di un suo più pregnante ruolo di indirizzo e di controllo e di un conseguente sviluppo delle capacità gestionali della dirigenza pubblica. Non è andata così. La stessa nascita dell'Aran era

III

legata a questa scommessa, se vogliamo, un po' illuministica. L'Aran solo in alcuni casi e in alcuni periodi ha potuto esercitare le sue funzioni. Si è rapidamente affermata, e poi solidificata, una prassi di incontri tra Governo (ma anche fra comitati di settore ⁽³⁾) e sindacati al di là e al disopra della contrattazione.

Si è perso il conto ma anche il ricordo dei vari Protocolli di intesa, Patti, Accordi che hanno costellato gli ultimi 10/12 anni di storia del pubblico impiego. In alcuni casi accordi per riaprire la borsa delle varie finanziarie ed immettere nuove risorse sui rinnovi contrattuali, in altri, accordi più articolati (e più pretenziosi) in cui ben pochi erano le concessioni — teoriche — da parte sindacale a fronte di impegni da parte governativa, spesso anche lì ben poco cogenti, — salvo le previsioni di nuove risorse — ma spesso indicativi di una visione distorta delle relazioni sindacali. La summa di questo atteggiamento si è forse raggiunta con il Protocollo di intesa Nicolais del 2007 in cui, con la massima tranquillità, si arrivava a promettere la creazione di gruppi di lavoro governo-comitati di settore-sindacati per elaborare le linee di indirizzo che l'Aran, rappresentante delle pubbliche amministrazioni, avrebbe dovuto portare al tavolo negoziale dove sedeva la stessa controparte sindacale che aveva contribuito a formularle. Un irrocervo giuridico/concettuale che la dice lunga sulla deriva assunta dalle relazioni sindacali.

L'effetto di una situazione di questo tipo ⁽⁴⁾ o, comunque, la percezione diffusa è stata che la pubblica amministrazione si stava ammodernando e rendendosi efficiente molto meno di quanto fossero le attese degli anni '90 e le richieste evidenti di una situazione economico/politica in rapida evoluzione/involuzione.

2. *Da Ichino a Brunetta.*

Se pure fra gli addetti ai lavori, esperti, consulenti, dirigenti, sindacati e gli stessi dipendenti, la situazione fosse abbastanza ben chiara, le prese di posizione di Ichino sul « Corriere della Sera », 24 agosto

⁽³⁾ Ossia le rappresentanze delle diverse tipologie di amministrazioni pubbliche, non solo il Governo per lo Stato ma anche le Regioni o l'Anci per il loro personale.

⁽⁴⁾ Ma anche di una scarsissima chiarezza politica nel delineare un progetto di pubblica amministrazione che sapesse mettere in primo piano l'efficienza nella gestione della cosa pubblica e dei servizi ai cittadini e alle imprese, nella consapevolezza che servizi più efficienti possono essere servizi più equi e per più cittadini (cosa che sembra sfuggire nelle varie proteste contro tagli e spending review).

2006, sui dipendenti pubblici « nullafacenti » hanno portato la questione della pubblica amministrazione sulle prime pagine dei giornali e aperto un autentico filone di inchiesta ⁽⁵⁾ sulla produttività dei dipendenti pubblici, sui costi del personale, sugli sprechi, sulle inefficienze e, ovviamente, sul ruolo dei sindacati.

Nei fatti la forza sindacale, forse sopravvalutata, alcune volte usata come alibi, è stata accusata di aver costituito un freno all'effettivo ammodernamento delle pubbliche amministrazioni, di essere stata refrattaria a un utilizzo dinamico ed efficiente delle risorse umane. E, comunque, di esercitare un vero e proprio strapotere senza freni e senza controllo. Da parte sindacale, al di là delle normali difese di ufficio, si è replicato che è stata proprio la mancanza di autorevolezza, di linearità e di proposta, da parte dei governi e delle stesse pubbliche amministrazioni ad avere la maggiore responsabilità della poco brillante performance amministrativa.

In questo clima, via via rilanciato da articoli di giornale, denunce e resoconti, dopo la vittoria elettorale del centrodestra, il Ministro della Funzione Pubblica, Brunetta, ha impostato una serie di interventi che hanno oggettivamente cambiato il quadro, non solo normativo ma anche fattuale.

Il primo imputato, e il primo colpito, non è stato il contratto nazionale ma quello integrativo ⁽⁶⁾, accusato di aver fatto lievitare la spesa complessiva del pubblico impiego ben al di là del settore privato, senza contemporanei aumenti di efficienza (Corte dei Conti, *Relazione sul costo del lavoro pubblico*, 2009, p. 9 e ss. e Aran; *Rapporto semestrale sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti*, Giugno 2010 p. 7 e ss.). Con il d.l. 112/2008 non solo sono stati ridotti gli importi per la contrattazione integrativa ma si è cercato di blindare la loro erogazione « a pioggia », prassi, va detto, ricorrente. Se però la contrattazione integrativa è parsa il primo nemico, la modifica, molto più d'assetto, almeno ai fini di una riflessione sullo stato delle relazioni sindacali, è stata invece sulla contrattazione nazionale, attraverso una modifica al d.lgs. 165/2001 che ha cambiato il ruolo della Corte dei Conti nel procedimento di stipula dei ccnl pubblici e, a ben vedere, la stessa natura della contrattazione stessa. Precedentemente, il ruolo della

⁽⁵⁾ Fra cui, evidentemente, deve essere citato, ICHINO, *I Nullafacenti. Perché e come reagire alla più grave ingiustizia della amministrazione pubblica*. Mondadori, 2006 e LIVADIOTTI, *L'altra casta*, Bompiani, 2006.

⁽⁶⁾ Per una ricostruzione amplissima della contrattazione integrativa, v. TALAMO, *Gli assetti della contrattazione integrativa dopo il D.lgs. n. 150 del 2009 e la finanziaria d'estate: ratio di una riforma*, in WP C.S.d.l.E. « Massimo D'Antona ».IT, 2010, n. 110.

III

Corte era limitato ad un controllo parziale che poteva sì portare ad una « certificazione negativa » dei contratti ma tale stop era comunque superabile dall'Aran, dietro mandato politico, e portare alla valida stipula del contratto. Con questa modifica il « niet » della Corte diventa invece insuperabile. È una modifica sostanziale, almeno rispetto al modello privatistico che è stato ritenuto ormai « jus receptum » nel settore pubblico, in quanto un soggetto terzo, estraneo alla contrattazione, ha un enorme potere di veto. Non è una novità nel settore pubblico: anche nel sistema della legge quadro n. 93 del 1983 (gli accordi sindacali costituivano il contenuto dei d.p.r. che poi materialmente regolavano lo status economico e normativo dei dipendenti) la Corte poteva avanzare le sue obiezioni. Però in quel sistema il Governo poteva imporre alla Corte la « registrazione con riserva » e quindi procedere con l'emanazione dei d.p.r., ora non più. Era, peraltro, una riaffermazione del potere della politica. Adesso è un soggetto diverso, certo non immune da interventi e rapporti di tipo politico, ma comunque dotato di autonomia.

Certo, tecnicamente, appare come uno stop alla possibilità per la parte pubblica di siglare in via definitiva il contratto e non una invalidazione successiva di un contratto ormai stipulato fra le parti ma la puntualizzazione non cambia la tutela esterna imposta alla contrattazione.

È significativo notare come questa innovazione abbia tutto sommato comportato una scarsa reazione da parte sindacale e sia stata anche poco commentata dai giuristi. Può essere considerata come una sconsolata accettazione di una ineliminabile diversità del settore pubblico o la consapevolezza della necessità di controllo più cogente? Comunque sia le modifiche non si sono fermate qui: con il d.lgs. 150/2009 (la cd. « legge Brunetta ») viene ridefinito il rapporto tra legge e contratto (con una notevole ripresa degli spazi definiti dalla legge), messa sotto controllo stringente la contrattazione di secondo livello, ridefinito e ridotto lo spazio delle varie forme di partecipazione sindacale, di fatto avviata la liquidazione dei contratti di secondo livello precedenti alla riforma e prevista la possibilità (una bestemmia fino a pochi anni fa) di regolazione unilaterale^(?) del trattamento economico sia a livello nazionale — art. 47 *bis* (riprendendo una norma della legge finanziaria del 2009) — sia a livello decentrato — art. 40 commi 3 *ter* e 3 *quater* —.

Complessivamente un ritorno indietro non indifferente anche se, a mio avviso, una ridefinizione dell'assetto complessivo delle norme di legge e del ruolo della contrattazione collettiva e delle relazioni sinda-

(?) Ovviamente « in mancanza di accordo »...

cali che non mette del tutto in discussione le scelte di riforma degli anni '90. Sicuramente propone una lettura restrittiva in sintonia con la linea politica del governo (o meglio, del suo ministro della funzione pubblica) di cui il d.lgs. 150/2009 è stata espressione. Però anche una risposta, condivisibile o meno, a una situazione delle pubblica amministrazione che è stata letta, da molti, come ormai in aperto degrado oppure, da altri, più ottimisti o comunque impegnati nella difesa delle scelte riformistiche di quegli anni, considerata quantomeno non in linea con le grandi aspettative sia del 1993 (d.lgs. 29/93) sia del 1997/98 (dd.lgs. 396/97 e 80/98 e poi d.lgs. 165/2001).

3. *E il sindacato?*

Quale è stata la risposta sindacale?
È l'aspetto più sorprendente della vicenda.

Certamente la riforma di Brunetta si inserisce in una spaccatura tra le maggiori confederazioni per la prima volta nel pubblico impiego, solitamente molto coeso⁽⁸⁾, però questo è un fattore ma non può spiegare tutto. La sensazione è che tutto il settore sindacale sembri incapace di replicare, di rispondere, di offrirsi come interlocutore non solo rispetto ad una campagna di stampa (e a strumentalizzazioni) ma anche nei confronti di un sentimento diffuso fra i cittadini e, perché no, fra i dipendenti.

Sembra venire meno il presupposto, forse erroneo, sicuramente contraddittorio (ma probabilmente proprio per questo proficuo), del coinvolgimento del sindacato non solo come sindacato dei dipendenti ma anche come organizzazione rappresentativa di settori o spezzoni sociali e di cittadinanza. La capacità di coinvolgimento sociale e culturale pare mancante perché mancante è un disegno, una volontà, un progetto — magari lacunoso e parziale ma comunque uno scheletro di esso — di cosa debba essere l'amministrazione pubblica, lo Stato.

Questo dopo anni in cui, invece, una riflessione importante e significativa, interna al sindacato, aveva dato spinta, insieme ad altre forze e pensieri, alla riforma « privatistico/contrattualistica » del pubblico impiego.

Parliamoci chiaramente. Nel disegno di Massimo D'Antona il consenso e il coinvolgimento del sindacato aveva anche la funzione di indirizzare collettivamente la pubblica amministrazione verso un

(8) La spaccatura, tra Cgil da una parte e Cisl e Uil dall'altra, a cui si assistette dal 2001, con il precedente governo Berlusconi, non aveva avuto conseguenze nel settore pubblico.

III

ruolo di sviluppo e di coesione sociale del paese nella consapevolezza che la dirigenza, da troppi anni tranquillamente succube della politica, e il sindacato — ancora intriso di consociativismo e corporativismo — insieme, con il coinvolgimento dei dipendenti ⁽⁹⁾ potessero darsi reciproca forza per il cambiamento della P.A. Insomma due zoppi ma una via unica.

Era la parte più illuministica del pensiero di Massimo D'Antona? Forse, ma rimane ancora una delle poche proposte di lavoro su una questione cruciale per l'assetto del Paese. Dopo, il buio.

Comunque sia, l'offensiva brunettiana ha messo in luce una singolare debolezza sindacale, come se ci trovassimo di fronte ad una tigre di carta. Non deve neanche illudere la risposta offerta dai ripetuti, solitari, scioperi Cgil. Le percentuali di adesione, pur — tutto sommato — di qualche interesse, almeno per il sindacato proponente, dimostrano un fatto peculiare del pubblico impiego, ossia che la forza sindacale è una forza di « potere » nel senso più ampio del termine ma non di mobilitazione, pur con un tasso di sindacalizzazione fra i più elevati nel panorama nazionale. Una eventuale ritrovata unità sindacale avrebbe avuto un indubbio ruolo politico ma non avrebbe inciso più di tanto su un ampliamento della mobilitazione.

Se comunque il disegno brunettiano non ha raggiunto gli obiettivi previsti non lo si deve ad un'opposizione sindacale frontale e convinta.

I fattori sono stati altri: uno scetticismo diffuso all'interno delle stesse amministrazioni su una gestione « muscolare » dei rapporti sindacali, un'abitudine alle interrelazioni fra direzioni degli enti e sindacato interno, un dissenso, magari dissimulato ma ben presente, di Regioni e Anci sulle scelte governative, un inspiegabile ritardo di Funzione pubblica nel dare indicazioni alle amministrazioni alle prese con la cruciale normativa (contraddittoria e con qualche errore normativo) sulle relazioni sindacali, che ha portato ad un diffuso contenzioso giudiziale ⁽¹⁰⁾ con una serie di decisioni dei giudici favorevoli al sindacato, questione che il governo ha dovuto risolvere con un tardivo intervento normativo (il d.lgs. 141/2011).

Ma poi, il vero blocco dell'offensiva del Ministro della Funzione pubblica è stato operato da dentro lo stesso Governo. Non è un mistero per nessuno che Tremonti, per varie ragioni, non abbia mai gradito

⁽⁹⁾ E con il ritrarsi della politica dalla gestione per dedicarsi alla sua doverosa funzione di indirizzo e di controllo

⁽¹⁰⁾ Sia permesso, per una ricostruzione della vicenda, fare riferimento a MATTEINI, *Relazioni sindacali e decreto « Brunetta »: prime questioni applicative*, in questa *Rivista*, 2010, I, p. 99 e ss.

l'iper-attivismo del suo collega e la stessa ratio della riforma del 2009. Ad una neanche tanto sotterranea guerriglia, si è aggiunto il d.l. 78/2010 che, con un colpo solo, ha bloccato la contrattazione collettiva per tre anni e ha imposto il blocco — di fatto — delle retribuzioni. Un intervento pesantissimo che da un lato ha impedito la possibilità di applicazione del d.lgs. 150/2009 (che comunque aveva bisogno di nuovi contratti nazionali per attivare le molte modifiche e soprattutto il barocco sistema premiale) ma dall'altra ha apportato un vulnus non indifferente al sistema contrattuale. Certo, cinicamente, si potrebbe obiettare che il d.lgs. 150/2009, pur contorto e di difficile applicazione, interviene più in profondità e più sistematicamente. È vero però che non può lasciare indifferenti il fatto che, nel settore pubblico, la contrattazione può essere, per ora, sospesa con un tratto di penna.

Anche qui la reazione sindacale è stata scarsa. Può giustificarsi come un atto di responsabilità di fronte all'aggravarsi della crisi, un piegarsi per evitare guai peggiori (come dimostra la situazione di altri paesi europei). Però...

4. *La crisi europea, il governo Monti e qualche considerazione (prospettiva?) per il futuro.*

La situazione è poi ulteriormente e rapidamente cambiata con l'avvitarsi della crisi economica e, nello stesso tempo, con l'accentrarsi dello sguardo sull'insostenibilità di determinati livelli della spesa pubblica (e di una delle sue componenti maggiori, la spesa per il personale). I principali imputati, su questo fronte, sono risultati Italia e Grecia (ma la Grecia ha un rapporto dipendenti/popolazione attiva di gran lunga superiore all'Italia), ma comunque forti preoccupazioni sono diffuse su tutto l'ambito europeo, caratterizzato, chi più chi meno, da una forte macchina statale, magari più efficiente della nostra ma sempre cospicua.

Il primo, o meglio, il più esplicito segnale europeo è stato il vero e proprio diktat imposto all'agonizzante governo Berlusconi con la richiesta di misure più forti per la « mobilità » dei dipendenti pubblici: Misure che si sono poi condensate in una restrizione degli spazi sindacali in caso di esuberi dei dipendenti pubblici.

Con il governo Monti, dopo una prima fase che potremmo definire di stallo, si è assistito ad una evoluzione contraddittoria.

Del tutto inaspettato, è arrivato il Protocollo del 10 maggio 2012 tra il Ministro Patroni Griffi, Regioni e autonomie e organizzazioni sindacali (in forma unitaria dopo i vari protocolli brunettiani senza Cgil).

La lettura che la maggior parte dei commentatori hanno dato del

III

Protocollo è stata quella di un, più o meno nascosto, « revirement » rispetto alla riforma Brunetta, con una serie di concessioni al sindacato e alle autonomie.

Cosa è avvenuto? Un colpo di coda sindacale o una controffensiva in piena regola con tanto di legge delega pronta a dare attuazione al Protocollo?

La sensazione diffusa è stata che una revisione della vigente normativa fosse al di là dell'orizzonte temporale di questo governo (e peraltro non condivisa all'interno della stessa compagine montiana) e che, al più, avesse una sua logica come memento per un prossimo governo e una diversa maggioranza.

La crisi economica ha imposto comunque le sue priorità. La cd. « spending review » e il suo primo prodotto, il d.l. 95/2012 hanno previsto un piano articolato di tagli alla spesa pubblica e, per quanto qui interessa, un taglio alle dotazioni organiche del personale pubblico che da un lato, spinge verso un parziale esodo dei dipendenti più anziani, dall'altro pone con forza il problema di una ricollocazione di eventuali esuberanti presso altre amministrazioni. Un processo che potrebbe riguardare parecchie migliaia di dipendenti: una novità non tanto normativa (la legislazione sulla mobilità nel pubblico, pur con differenti formulazioni, è presente dal 1998) ma fattuale e che ha, comunque, la caratteristica di rendere più concreta la questione dell'inamovibilità dei dipendenti pubblici (ben al di là delle speciose polemiche sull'articolo 18 per gli « statali »).

In questo decreto è comunque reinserita la partecipazione sindacale nei processi di mobilità modificando il precedente intervento berlusconiano.

Al di là della norma e di come sarà scritta ⁽¹¹⁾, la questione permette di fare alcune considerazioni sul ruolo del sindacato.

In effetti cosa c'è di più « sindacale » di un intervento in caso di ristrutturazioni, trasferimenti, mobilità? La forza sindacale, quando il problema si è posto, su scala ridotta, nell'ambito delle singole amministrazioni ha affermato, soprattutto in contrattazione integrativa, una estesa e puntigliosa procedimentalizzazione anche di semplici procedure di trasferimento da un ufficio ad un altro, sottraendo tale potere alla stessa dirigenza (alcune volte felice di esserne spogliata, altre no). È credibile pensare che, su scala più vasta, la situazione cambierà?

Eppure la questione è importante. Uno dei mali che affliggono la P.A. italiana è la schizofrenica gestione ed diffusione del personale, sia

(11) Nel momento in cui si scrive sono *in itinere* le modifiche per la conversione in legge.

all'interno delle amministrazioni sia fra i diversi comparti, che permette la compresenza di uffici pieni e vuoti spesso a distanza di corridoio. Nello stesso tempo assistiamo ad una gestione clientelare, a dir poco, di enti e società anche formalmente private ma pubbliche nella gestione e negli assetti finanziari (il Comune di Roma, solo per fare un caso, ha 25.000 dipendenti pubblici e 37.000 nelle società e negli enti partecipati ⁽¹²⁾).

Il sindacato confederale ha due possibilità: assecondare le resistenze interne, sia sindacali sia delle amministrazioni, insieme alla più generale opposizione di Regioni e Autonomie ⁽¹³⁾ e a svariati mal di pancia politici, oppure approfittare dell'occasione e collaborare ad una revisione degli assetti che, al prezzo di ricollocazione di personale (peraltro quasi sempre al massimo su scala regionale, quindi ben gestibile in termini di disagio, anche rispetto a ciò che sta avvenendo nel privato) eviti, a fronte di incontrollabili e imprevedibili peggioramenti della crisi, richieste di « lacrime e sangue » ben più gravi e, nello stesso tempo, ponga le basi per una P.A. meglio gestita e più utile. Sarebbe solo un primo passo, evidentemente, in funzione di più ampi passi su quali siano i compiti delle amministrazioni pubbliche e quale sia un modello di welfare più adatto ai tempi, ma sarebbe certamente significativo e importante.

La prima strada, la resistenza attiva e, soprattutto, passiva, è inutile negarselo, è più facile e più consona al nostro andazzo italiano.

È però vero che non si ritornerà facilmente ad un pieno ritorno alla primazia del contratto collettivo e del sistema pervasivo delle relazioni sindacali.

L'ipotesi di lavoro prospettata dalla riforma Bassanini/D'Antona apparteneva ad un'altra fase, ad un progetto di grande profondità, ad altri protagonisti, ad un'altra riflessione di grande spessore culturale (ricordiamoci, anche all'interno del sindacato) e in una diversa situazione sociale ed economica. È stata una grande occasione persa (ma non uno sbaglio — pur se errori e fughe in avanti erano senz'altro presenti —).

Adesso vi sono spinte verso un riassetto delle relazioni sindacali molto meno orientato al necessario consenso sindacale e non si possono escludere a priori tentativi di forti limitazioni della contratta-

⁽¹²⁾ Rizzo, *La carica dei dipendenti di Roma. Sono 62 mila e crescono ancora*, in *Il Corriere della Sera*, 28.12.2011.

⁽¹³⁾ Adesso più sotto attacco mediatico perché considerate sì erogatrici dirette e importanti di servizi al cittadino ma meno virtuose, in termini di personale, di enti, di nomine di cda, rispetto ad uno Stato che appare, dopo svariate finanziarie tremontiane e montiane, più in dieta dimagrante.

zione collettiva anche se la via più probabile, perché la più ovvia in un'Italia abituata alla iperproduzione legislativa, è quella di un continuo intervento normativo su materie prima riservate alla contrattazione collettiva. Non credo però ad un ritorno *sic et simpliciter* alla pubblicizzazione del rapporto (la contrattazione collettiva e le relazioni sindacali sono ormai un elemento diffuso e, tutto sommato, accettato, sia pure con critiche o valutazioni negative sul concreto agire della contrattazione).

È invece più possibile un ritorno non giuridico ma culturale agli anni '80, al rapporto contorto, opaco, intrecciato e controverso della legge quadro 93/1983, con una sostanziale differenza: mentre prima l'intervento normativo era visto come l'affermarsi di piccoli e grandi interessi, quella « giungla normativa e retributiva del pubblico impiego » contro cui si sono giustamente scagliati personaggi come Massimo Severo Giannini, ora potrebbe presentarsi come l'intervento salvifico di tecnici o politici illuminati contro le resistenze corporative di un sindacato considerato un freno all'innovazione, un gruppo di potere fossilizzato come tassisti e farmacisti. Con in più il fatto che la fase brunettiana ha comunque messo in evidenza che il sindacato, nel pubblico impiego, è un colosso dai piedi d'argilla.

Una prospettiva pessima per il futuro della P.A. e per chi crede nella validità delle relazioni sindacali.

L'altra possibilità per il sindacato è invece più coraggiosa e, ovviamente, più difficile: essere esso stesso un motore della riforma della P.A. con convinzione, proponendo riassetti profondi delle amministrazioni, ovviamente garantendo sia le necessarie tutele in caso di mobilità sia l'equità, partendo da se stessi, in primis rinunciando a tante prerogative, per esempio quella che vede il dirigente sindacale sempre salvato in caso di esuberi, trasferimenti, anche di interi uffici o competenze.

È una pia illusione?

Forse, però non si può parlare di difesa dei dipendenti, del welfare, dei diritti dei cittadini se non si osa veramente, se non ci si presenta come un fattore dinamico, nella pubblica amministrazione più ancora di altri settori. Un riassetto vero effettuato in una fase di « vacche magre » rende peraltro più legittimo, anche presso un'opinione pubblica, richieste di nuove risorse per i nuovi ccnl, in una situazione, si spera, migliore. E, comunque, la crisi ha messo in evidenza come, nell'orizzonte europeo, la spesa pubblica e la spesa per il personale pubblico non sono e non saranno più « variabili indipendenti » ma sottoposte a sempre più stringenti controlli e interventi. La battaglia di efficacia ed efficienza è centrale anche per evitare i tanto temuti « tagli lineari », garantire livelli accettabili di welfare vero e credibile senza

sprechi e senza utilizzi distorti. Ed è bene considerare che anche governi più « filo-sindacali », al di là di atteggiamenti di facciata e temporanee aperture della borsa, dovranno comunque tenere conto di questa prospettiva.

5. *Postilla. E la parte « datoriale »?*

Se dal sindacato spostiamo lo sguardo sull'altra parte del tavolo, quella datoriale pubblica, la visione, se possibile, può essere ancora più desolante. Si tralascia, in questo testo, una disamina puntuale della dirigenza pubblica (su cui sarebbe opportuno uno studio sistematico) che comunque appare immersa, pur con le dovute eccezioni e positive esperienze, in una forte crisi d'identità.

È la parte politica che esprime i maggiori ritardi, con una generale carenza di immagine e credibilità.

Nello specifico del pubblico impiego si deve notare un fatto significativo. Il protocollo d'intesa Patroni Griffi del 10 maggio u.s. è stato presentato dallo stesso Ministro come una forte novità in quanto si è trattato di un accordo con i sindacati e con le regioni e il sistema delle autonomie. Cioè un accordo in cui le autonomie si trovavano dall'altra parte del tavolo insieme al sindacato.

È, in realtà, una situazione che viene da lontano, ben prima di questo governo. Già con Brunetta vi erano stati casi di accordi sottoscritti tra Governo e sindacati in cui le autonomie erano state chiamate ad una ratifica, ad una sorta di « contratto per adesione ». Quindi l'ultimo protocollo in effetti è una novità.

Il fatto però è significativo e non può non spingere ad interrogarsi su quale politica unitaria del personale e, in generale della P.A., sia lecito aspettarsi. Eppure, secondo la Costituzione, Governo, Regioni e autonomie sono i rappresentanti della nazione. In questi anni si è andati avanti con interventi centralizzati a cui i poteri locali hanno risposto o cercando di sottrarsi, o subendo, o ricorrendo alla Corte Costituzionale che si è trasformata in una sorta di ordalia. Anche la spending review vede lo stesso schema, con i sindaci in piazza.

Con la riforma D'Antona fu previsto un « organismo di coordinamento » che, all'interno del riconoscimento della diversità delle amministrazioni, delle loro funzioni, dei loro assetti organizzativi, doveva assicurare una politica unitaria del personale, o, quantomeno, coordinata.

L'esperienza è rapidamente fallita, qui, bisogna dire, per responsabilità governativa, che al di là dei vari governi di diverso segno, ha inteso questo momento come un passaggio formalistico, per decisioni di scarsa rilevanza o, nei rari casi in cui sono state poste questioni più

III importanti, le ha quasi sempre imposte. Dall'altra parte si è invece preferito sottrarsi e, comunque, nuove proposte non sono mai state poste con forza all'attenzione nazionale, ma superata una prima fase più dinamica, le esperienze più significative, sia in campo regionale sia in alcuni comuni, non sono diventate modello di riferimento per le realtà, tante di più, arretrate (per usare un eufemismo) e la situazione risulta, spesso, anche peggiore delle tanto vituperate amministrazioni « statali ».

Una azione unitaria e coordinata è un'esigenza a cui si deve rispondere, in qualche modo e con ben altra convinzione, per una riforma vera della P.A. e per relazioni sindacali credibili e coerenti.