



Associazione
Nuova Etica Pubblica

Relazioni sindacali nel pubblico impiego: un ritorno al passato.

Negli ultimi decreti legislativi del Governo sulle pubbliche amministrazioni v'è un punto centrale, assai critico, finora sfuggito all'attenzione della stampa, ovvero il ripristino del regime di relazioni collettive nel pubblico impiego antecedente al congelamento delle medesime avvenuto nel 2008-2009, attraverso l'attribuzione alla contrattazione collettiva nazionale di un ruolo prevalente sulla legge ed alla contrattazione collettiva decentrata di un ruolo prevalente sul potere organizzativo del datore di lavoro pubblico.

Questa restaurazione costituisce diretta esecuzione dell'accordo stipulato tra il Ministro Madia e i grandi sindacati del pubblico impiego prima del referendum costituzionale. Questo accordo prevede la riapertura delle trattative per i contratti del pubblico impiego – congelati da otto anni – con le poche risorse presenti sulla legge di bilancio in cambio di grandi poteri che vengono riconsegnati ai sindacati in materia di organizzazione degli apparati pubblici.

In realtà, il congelamento dei contratti - al di là delle motivazioni espresse all'epoca da Brunetta e Tremonti - è stato causato dalla crisi economica, ormai divenuta stagnazione permanente, che ha compresso le risorse a disposizione dei poteri pubblici e perciò ha fortemente limitato le possibilità di finanziare politiche consociative, più o meno giuste che fossero. Con le sue drammatiche conseguenze sociali, inoltre, la crisi ha ulteriormente evidenziato l'inadeguatezza e le disfunzioni degli apparati pubblici, e dunque le esigenze di ristrutturazione e riorganizzazione dei medesimi.

In questo panorama desolante, il tentativo congiunto di Governo e sindacati è ora quello di "scongellare" i contratti collettivi e le relazioni sindacali del pubblico impiego. Ma il grande freddo è ancora qui, anzi peggiora, e le soluzioni concordate a Palazzo Vidoni e collocate nello schema di decreto legislativo per il pubblico impiego licenziato ieri dal Governo non solo non sono condivisibili, ma non potranno funzionare.

Cominciando dalla parte economica, l'accordo pre-referendum promette un aumento medio lordo a regime (cioè nel 2018) di 85 € a dipendente. Tuttavia, gli stanziamenti presenti in bilancio – destinati come sono anche al finanziamento di altre operazioni per forze di polizia, vigili del fuoco etc. – non ne coprono neppure la metà, ovvero meno di 30 € netti. L'accordo, in realtà, si fonda su un azzardo, ovvero sulla speranza che la prossima legge di bilancio per il 2018 raddoppi (almeno) gli stanziamenti, aggiungendo altri 1500 - 2000 milioni di euro. Ma l'accordo di novembre è stato firmato per il Governo solo dal Ministro per la Funzione pubblica, non da quello del Tesoro, né tantomeno dal Presidente del Consiglio. Considerando i vincoli UE, la manovra aggiuntiva in corso, le clausole di salvaguardia, i rischi di procedura d'infrazione, e soprattutto le prime stime del fabbisogno 2018, che preludono a una manovra 2018 intorno ai 40 miliardi, è evidente che la speranza di ulteriori massicci finanziamenti risulta illusoria.

Quanto agli aspetti giuridici del pacchetto complessivo oggetto dell'accordo, la prima constatazione è che la nuova disciplina delle relazioni sindacali contenuta nel decreto legislativo è stata normata nella più completa assenza di un'autorizzazione di delega. Semmai, sul punto le previsioni della delega contenuta nell'art. 17 della legge n. 124 del 2015 dovrebbero rafforzare il sistema delle fonti contenuto nelle leggi che si vogliono modificare. Ricordiamo tutti, infatti, che il decreto 150 del 2009 aveva regolato un regime di "prevalenza" delle disposizioni di legge sui contratti collettivi, sulla base di un'espressa norma di delega, resa dal Parlamento al Governo tramite l'articolo 3 della legge delega n. 15 dello stesso anno. Invece, tra le numerose deleghe previste della legge 124 non v'è alcun articolo, comma, parte di comma in cui il Parlamento autorizzi il Governo a ridisciplinare questa materia. Al riguardo, restiamo in attesa del parere del Consiglio di Stato e di quello delle Commissioni parlamentari sullo schema di decreto, ormai pervenuto al loro esame.

Nel merito – è la seconda constatazione - lo schema di decreto stabilisce una piena equiparazione tra legge e contratto. Si prevede, infatti, che i contratti collettivi del pubblico impiego possano modificare senz'altro le norme di legge vigenti in materia, mentre in precedenza ciò poteva avvenire solo se quella stessa legge aveva autorizzato tale modifica, aprendo così, per volontà del Parlamento, uno spazio alla contrattazione collettiva. Il potere normativo della contrattazione collettiva, perciò, si fondava comunque sulla legge. Con questa innovazione, invece, si mettono sullo stesso piano la legge - regolatrice di interessi generali perché espressione della rappresentanza politica del Paese - e la contrattazione collettiva, regolazione concordata di interessi particolari in quanto espressione di autonomia privata, benché collettiva. Ciò rappresenterebbe un'alterazione del sistema delle fonti fondato sulla priorità della legge, se non fosse che, proprio per tale priorità, se una legge futura prevedesse la propria inderogabilità da parte della contrattazione, questa norma, essendo successiva ed avendo la stessa forza di quella inserita nel decreto, sarebbe pienamente efficace. In

realtà, la norma sulla derogabilità generale della legge da parte della contrattazione ha il valore di un'affermazione di principio, col fine di orientare il funzionamento del sistema di relazioni sindacali in senso contrario al sistema delle fonti. La novella normativa ha peraltro espressamente autorizzato la contrattazione collettiva ad intervenire, abrogandole, le leggi previgenti, anche qualora le stesse abbiano espressamente dichiarato la propria "resistenza" alle norme legali successive. Né basta, perché la contrattazione collettiva avrà facoltà di derogare allo stesso d.lgs. n. 165 del 2001, fatti salvi i "principi" dallo stesso posti. Ma il d.lgs. n. 165 del 2001 è il cardine del sistema regolativo del pubblico impiego, che ha recepito tutte queste modifiche legislative e che adesso viene esposto alla disapplicazione! La confusione è massima. In ogni caso, si pone un'evidente questione di principio: si può ritenere la "buona scuola" una cattiva legge, ma ad abrogarla dev'essere il Parlamento, o un referendum, perché la sovranità appartiene al popolo, e non agli accordi tra ARAN e Sindacati pubblici.

La terza constatazione riguarda la materia di cui all' art. 2, comma 1, del d.lgs.165 del 2001, che resta immutato. Ovvero, l'ampio spazio che sussiste tra la legge e la contrattazione collettiva, occupato dall' autonomia dell'amministrazione sulla propria organizzazione interna: regolamenti, decreti, circolari, direttive. Nell'esercizio di questo potere normativo, che corrisponde al potere organizzativo del datore di lavoro privato, è certamente opportuno un confronto con i sindacati dei dipendenti, per verificare l'impatto dei provvedimenti su chi dovrà eseguirli e prevenire così possibili problemi e conflitti. D' ora in poi, tuttavia, l'eliminazione della previsione per cui, in sede di contrattazione decentrata, se non si raggiungeva un accordo entro quindici giorni l' amministrazione poteva comunque procedere ai cambiamenti necessari, significa ritornare alla subordinazione del potere organizzativo dell'amministrazione all'assenso preventivo ed obbligatorio delle organizzazioni sindacali interne. Insieme al maggior potere riconosciuto ai Contratti collettivi nazionali, ciò significa restaurare un diritto di veto sindacale su organizzazione del lavoro, valutazione, carriere professionali, codici disciplinari, mobilità interna, deresponsabilizzando gli organi di direzione delle Amministrazioni rispetto al buon funzionamento delle stesse.

In ultimo, sull' aspetto politico della vicenda. Impossibile non vedere che il senso dell' accordo, maturato a ridosso del referendum costituzionale, costituisca un ritorno al regime consociativo Governo- grandi sindacati che ha caratterizzato la gestione delle pubbliche amministrazioni nella seconda Repubblica: il Governo restituisce ai Sindacati un ruolo di cogestione nel pubblico impiego ed i secondi offrono al primo la propria mediazione per il consenso elettorale dei dipendenti pubblici, fondata soprattutto sull'ottenimento degli aumenti salariali.

Tuttavia, anche su questo versante l'operazione non può funzionare. Il fatto è che i dipendenti pubblici, come ceti medi intellettuali, maturano i propri orientamenti elettorali in una dialettica tra l'identità politica sentita come propria (considerando tale

anche l'assenza di identità) e le correnti profonde di opinione pubblica, che nella crisi attuale volgono pesantemente in negativo. In questa dialettica le indicazioni dei sindacati, o del sindacato di riferimento (per chi ce l' ha), a volte lontano dall' identità politica (per chi ce l' ha), incidono marginalmente e, talvolta, in senso contrario, ovvero di rifiuto di un accordo percepito come un "inciucio" tra politici e sindacalisti. La mediazione sindacale a favore del Governo in carica può avere risultati apprezzabili se appoggiata a incrementi economici consistenti, come avvenuto in passato. Ma non è questo il caso. Anzi, con la crisi in atto e gli aumenti *cheap*, è assai probabile che nelle categorie pubbliche prevalga la delusione, incidendo negativamente sull' orientamento elettorale. Per non parlare del rischio che la ripartenza in questi termini della contrattazione collettiva, sollevi nell'opinione pubblica esterna al pubblico impiego nuove polemiche sui "fannulloni" e sui loro sindacati.

La conclusione, anche sulla materia delle relazioni sindacali, è sempre la stessa: sulla riforma amministrativa occorre imboccare una strada ben diversa da quella già rivelatasi illusoria e perdente nel corso del ventennio appena trascorso. Ne parleremo ancora.

Roma, 23 febbraio 2017

IL PRESIDENTE DELL'ASSOCIAZIONE
Antonio Zucaro