



Quale futuro per le relazioni sindacali *

Carmine Russo**

1. Presentazione del tema

Gli effetti della crisi finanziaria che ormai incombe da circa un lustro sulle economie di tutti i paesi hanno cominciato a mordere fin da subito anche sul settore del lavoro pubblico e sullo stesso modello di relazioni sindacali che lo caratterizza. In perfetta sintonia con quanto avvenuto in quasi tutti i paesi dell'Unione, il lavoro pubblico ha «pagato» la crisi prevalentemente sul piano retributivo (una sorta di «bancomat», disponibile per definizione) e, in alcuni casi, ma non (forse ancora) in Italia, su quello occupazionale, con ricorso a risoluzioni dei rapporti di lavoro accanto alle politiche di blocco del *turn-over* (Eurofound, 2011; Etui, 2011). Anche in questo caso, in modo diffuso sullo scenario comparato, l'adozione di soluzioni di risparmio della spesa, per perseguire e favorire la sostenibilità e l'equilibrio di bilancio dello Stato e delle amministrazioni, è stata attuata anche attraverso la parziale devitalizzazione delle prerogative contrattuali e partecipative del sindacato.

In Italia, paese che oramai da vent'anni vive la costante necessità di contemperare nel pubblico impiego una forte tradizione giuridica e amministrativa con una spiccata normativa di contrattualizzazione del rapporto di lavoro, le relazioni sindacali hanno ovviamente risentito della centralizzazione e rilegificazione delle misure finanziarie, che si sono accompagnate a un maggiore controllo degli esiti della contrattazione collettiva (nazionale e di secondo livello) e a un ridimensionamento degli spazi di agibilità negoziali.

* Questo lavoro è destinato agli scritti in onore di Mario Rusciano.

** Carmine Russo è direttore dell'Irsi (Istituto ricerche sui problemi dello Stato e delle Istituzioni) e docente di Diritto del lavoro nell'Università degli Studi «Magna Græcia» di Catanzaro.

Pur facendo la tara, da un lato, dell'atteggiamento antagonista nei confronti del lavoro pubblico assunto sostanzialmente in modo trasversale dalle forze politiche e di governo di questi anni, dall'altro, dell'insoddisfacente performance d'innovazione esibita dalla contrattazione collettiva negli anni del suo massimo fulgore, è certo che dal 2008 a oggi, e soprattutto per il futuro, il modello di relazioni sindacali che serve al lavoro pubblico in tempo di *spending* non può essere quello sperimentato nel passato, non solo nei comportamenti, ma proprio nell'assetto stesso della struttura contrattuale e degli strumenti attivabili.

Forse Mario Rusciano aveva torto, nel 1996, quando affermò che la contrattazione collettiva nel lavoro pubblico doveva considerarsi ontologicamente funzionalizzata al perseguimento degli obiettivi di buon andamento e imparzialità sanciti dal primo comma dell'art. 97 Cost., e certo aveva ragione chi (D'Antona, 1997; Russo, 1996) criticò quell'impostazione, propugnando l'irriducibilità del fenomeno della rappresentanza collettiva a qualsiasi ipotesi di vincolo di scopo, soprattutto se, come aveva deciso il legislatore del 1993, il datore di lavoro pubblico agiva nell'organizzazione e nella gestione con i poteri del privato datore di lavoro.

Ma certo Mario Rusciano ha ragione oggi, e soprattutto l'avrà a partire dal 2013 quando, per effetto della legge costituzionale 1/2012, il nuovo primo comma dell'art. 97 Cost. costituzionalizzerà l'obbligo di equilibrio e sostenibilità dei bilanci per ogni amministrazione.

Ma questo non significa che la contrattazione e la partecipazione sindacale saranno funzionalizzate per decisione eteronoma rispetto alla libertà sindacale, quanto piuttosto che, proprio a tutela di tale libertà, l'esperienza di rappresentanza dovrà cimentarsi in terreni che si collocano a monte e non più a valle delle decisioni finanziarie delle amministrazioni, con strumenti e alleanze che abbandonino la gestione domestica del confronto e che integrino la rappresentanza sindacale con quella sociale.

Nelle pagine che seguono cercherò di dar conto di questa mia convinzione, ipotizzando quali possano essere relazioni sindacali che, senza negare (e proprio per non negare) la natura privata dell'interesse rappresentato, agiscano a difesa della razionalizzazione della spesa e della sostenibilità dei bilanci pubblici.

2. Un modello senza futuro?

Il principale punto di partenza nella modifica strutturale del modello di relazioni sindacali nel settore pubblico può essere considerato il d.l. 78/2010 che, «in considerazione dell’eccezionalità della situazione economica internazionale e tenuto conto delle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea», blocca la contrattazione nazionale fino al 2013 e congela i fondi di salario accessorio al valore del 2009, non consentendo nemmeno l’avvio del modello negoziale definito nel Protocollo separato del 30 aprile 2009. Esperienza non nuova per il lavoro pubblico, che già aveva dovuto aspettare il 1995 per giovare del nuovo modello di contrattualizzazione instaurato con il d.lgs. 29/1993; questa volta, però, non solo il periodo di blocco è più lungo (essendo peraltro probabilmente prolungato fino al 2014 e potendosi prevedere gli effetti dei prossimi contratti al più presto per il 2016), ma anche gli automatismi sono inferiori ad allora, di conseguenza il congelamento della retribuzione è più incisivo.

Ma se è dal 2010 che il contratto nazionale non è più in grado di orientare il secondo livello, né di distribuire risorse o di suggerire come trovarne nelle singole amministrazioni, già nei due anni precedenti il legislatore era intervenuto ridimensionando il salario accessorio (almeno per i comparti delle amministrazioni centrali, con l’art. 67 del d.l. 112/2008) e cercando di ridimensionare (seppure con dettato confuso e contraddittorio, più volte censurato in controversie di contrasto a comportamenti antisindacali delle amministrazioni) il ruolo partecipativo e contrattuale del sindacato con il d.lgs. 150/2009.

Con questi provvedimenti si aprono due fronti nuovi per le relazioni sindacali del settore pubblico. Con il primo, quello dei tagli lineari alla retribuzione, che si aggiunge alla politica dei tagli lineari al personale già iniziata con la legge finanziaria del 2007 (la 296/2006) e periodicamente reiterata fino al d.l. 95/2012; questa politica dei tagli lineari, che si aggiunge a quella del blocco del *turn-over*, ha come effetto un riassetto professionale delle amministrazioni affidato esclusivamente alla casualità anagrafica delle cessazioni dal rapporto di lavoro, che la carenza di risorse (anche finalizzate alla formazione) non consente di riequilibrare né con incentivi né agendo sui profili.

Con il secondo, quello del tentativo di marginalizzazione del ruolo

sindacale attraverso la rilegificazione di alcuni istituti e la conversione del ruolo dirigenziale da responsabile dell'organizzazione a responsabile della disciplina, in una mistificata prospettazione scenografica che più che all'autonomia somiglia(va?) all'isolamento. Marginalizzazione accentuata con il d.lgs. 141/2011, confermata con la sola eccezione della gestione degli esuberi dal d.lgs. 95/2012 e, sembra, in via di attenuazione anche di sistema, con un Contratto collettivo nazionale quadro (Ccnq) che rielabora il modello attualmente previsto dai contratti nazionali di comparto e di area che risultano, fino al nuovo contratto di revisione, però depotenziati alla sola modalità dell'informazione.

Cosa fare in questa situazione? Volendo affrontare il problema in prospettiva, devo necessariamente entrare sul terreno sensibile dei rapporti concorrenziali che hanno caratterizzato in questi anni l'azione delle principali confederazioni; non nascondendomi che qualsiasi posizione (compresa la mia) è influenzata da idealità politico/sindacali, ma anche convinto che la diversità di vedute sia utile al confronto di posizioni tutte per definizione legittime, soprattutto se dettate dalla volontà di favorire la collaborazione tra le culture sindacali che hanno fatto la storia dell'esperienza del sindacalismo italiano.

Come accennato, la vera svolta si realizza con l'approvazione dell'art. 9 del d.l. 78/2010. Fino a quel 31 maggio 2010, seppure in un'incertezza sempre maggiore, si poteva sperare che il rinnovo dei contratti nazionali validi per la vigenza triennale 2010-2012 avrebbe subito un rinvio breve, anche se avrebbe potuto contare su una disponibilità finanziaria irrisoria, e che comunque il dissidio, soprattutto tra Cgil e Cisl, sul nuovo modello contrattuale definito dall'intesa separata del 30 aprile 2009 si sarebbe giocato sul filo e sul punto della diversa rilevanza da attribuire all'uno o all'altro livello di contrattazione comunque riconosciuti, come è tradizione della struttura storica del nostro modello di relazioni industriali (anche nel settore pubblico). Invece, nella nuova situazione venutasi a determinare dopo l'approvazione del cosiddetto «decreto Tremonti», viene meno uno dei pilastri della struttura contrattuale, e per un periodo di tempo che ipoteca almeno il primo anno della tornata successiva.

Non è quindi di poco rilievo la volontà espressa dall'intesa separata del 4 febbraio 2011 che, prendendo atto del fatto di poter contare su un solo livello di contrattazione (caratterizzato peraltro da un fondo per il salario accessorio congelato), prevede che le parti «in attesa della stipula-

zione dei nuovi contratti collettivi nazionali di lavoro, convengono sulla necessità di realizzare un sistema di relazioni sindacali che persegua condizioni di produttività ed efficienza del pubblico impiego tali da consentire il rafforzamento del sistema produttivo, il miglioramento delle condizioni lavorative e della qualità dei servizi offerti dalle amministrazioni pubbliche, nonché la crescita della competenza professionale». Un arrocco sul secondo livello di contrattazione che, proprio perché «unico», si intende rafforzare e riqualificare sia rispetto al modello precedente, che comunque poteva avvantaggiarsi della doppia sede, sia rispetto al nuovo quadro legislativo che ne depotenziava il ruolo, sia, infine, rispetto alla nuova esigenza di dover sperimentare la via dell'incremento delle risorse direttamente «dal basso», pur senza pregiudicare i vincoli di bilancio imposti dal *wage freezer* legislativo. In questa logica si spiega anche il punto 5 dell'intesa, quando prevede la «stipulazione di un accordo quadro che regoli il sistema di relazioni sindacali», seppur ovviamente nell'ambito del quadro di riferimento definito dalla normativa legislativa e concertativa del 2009.

3. Un modo per ricostruire

Non è questa la sede per confrontare e distinguere le scelte e le responsabilità di chi ha firmato quell'intesa, di chi non l'ha fatto o di chi l'ha fatto abbandonando poi proprio la fase della sua implementazione contrattuale. È comunque mia convinzione che si collochi lì il primo germe di un sistema di relazioni sindacali che imposta una sua nuova configurazione nel mutato quadro normativo ed economico-finanziario delle amministrazioni pubbliche.

Ma, e ciò è più importante, è con quell'intesa che nasce un sistema di relazioni sindacali che, seppur nel lessico in parte scontato e in parte oscuro del sindacalese, si impegna sul piano dell'ammodernamento delle pubbliche amministrazioni non più e non solo per una scelta ideale, al riparo della quale operare scelte contrattuali non di rado con essa confliggenti; in questo caso la ricerca della produttività e dell'efficienza diventa indispensabile per la stessa e pura azione di tutela e rappresentanza, dal momento che solo attraverso risorse recuperate all'inefficienza e all'improduttività della spesa è possibile dotare di ulteriori strumenti finanziari

la contrattazione di amministrazione (non più e solo definibile di secondo livello).

In questo senso si persegue una funzionalizzazione di fatto della contrattazione collettiva, che però non nega né subordina la tutela dell'interesse rappresentato, ma ha anzi consapevolezza del fatto che, in tempo di crisi di risorse, è solo perseguendo un interesse sociale (e finanziario-organizzativo) che è ancora possibile ottenere vantaggi per l'interesse proprio della rappresentanza sindacale dei dipendenti di quell'amministrazione.

Ma se l'esito del blocco si fosse limitato a essere previsto solo in un'intesa politica priva di potere normativo, si potrebbe al massimo valutare l'evento sotto il profilo dell'opportunità e della coerenza politica di *parte pubblica*, magari soffermandosi non tanto sulla mutata prospettiva del sistema delle fonti, quanto piuttosto su aspetti di quell'intesa che, per quanto importanti, rappresentano in verità «la ragione di scambio» dell'apertura a una contrattazione di secondo livello che, autonoma dal Ccnl, provveda attraverso economie all'individuazione di nuove risorse (Ichino, 2011).

Il tema però acquista rilevanza giuridica nel momento in cui la *ratio* di quell'intesa viene a costituire il contenuto di una previsione legislativa, in particolare dei commi 4-6 dell'art. 16 del d.l. 98/2011, che prevede la possibilità di «piani triennali di razionalizzazione e riqualificazione della spesa, di riordino e ristrutturazione amministrativa, di semplificazione e digitalizzazione, di riduzione dei costi della politica e di funzionamento», oggetto di informazione alle organizzazioni sindacali rappresentative, in relazione ai quali «le eventuali economie aggiuntive effettivamente realizzate, rispetto a quelle già previste dalla normativa vigente, possano essere utilizzate annualmente, nell'importo massimo del 50 per cento, per la contrattazione integrativa», garantendo che di questa somma la metà finanzia le forme di premialità previste dal d.lgs. 150/2009.

È vero che con il d.lgs. 150/2009 si è realizzata un'inversione nel *favor* attribuito in precedenza alla contrattazione collettiva (anche se, secondo la Corte Costituzionale, 22 dicembre 2011, n. 339, non al punto tale da mettere in discussione il ruolo di fonte primaria della contrattazione collettiva in materia retributiva), con una discontinuità di impostazione, una rilegificazione di materie (anche rispetto al potere datoriale) e un incremento di controllo da parte della Corte dei conti su entrambi i livelli

(Zoppoli, 2011; Viscomi, 2011; Natullo, Saracini, 2011); ed è anche vero che con il Protocollo separato del 30 aprile 2009 la struttura della contrattazione si sarebbe maggiormente incardinata sul secondo livello.

Ma, di fatto, con l'approvazione del d.l. 78/2010 ogni precedente modello di relazioni sindacali è posto in *stand by*, è quindi necessario verificare adesso il sistema di fonti che scaturisce da norme nate non per regolare gli assetti negoziali ma gli assetti finanziari delle amministrazioni; in altri termini, si tratta di valutare le ricadute sul ruolo della rappresentanza collettiva che si realizzano per il combinato disposto dell'art. 9 (commi 1-2bis) del d.l. 78/2010 e dell'art. 16 (commi 4-6) del d.l. 98/2011, sotto il duplice profilo del rapporto tra legge e contrattazione collettiva e del rapporto tra contratti di diverso livello.

Rispetto al primo profilo, è indubbio che anche il citato art. 16 possa farsi rientrare tra le recenti norme di sovrapposizione della fonte eteronoma rispetto all'autonomia collettiva, ma va subito ricordato che nel settore del lavoro pubblico, soprattutto in materia retributiva, tale sovrapposizione non è nuova e ha agito nel corso degli anni in senso sia acquisitivo sia ablativo. Semmai si deve dire che i contratti nazionali hanno incorporato le risorse stanziare per legge, anche se talvolta solo in senso formale, dal momento che sono stati comunque obbligati a rispettarne anche la destinazione di scopo. È questo il modo in cui i contratti nazionali hanno interpretato e applicato la previsione del terzo comma dell'art. 2 del d.lgs.165/2001, trasformando un divieto in un'opportunità.

Proprio per questa constatazione, a mio parere, la sentenza della Corte Costituzionale 339/2011 va interpretata nel limitato ambito del conflitto di competenza tra legge statale e legge regionale, senza poterne ricavare ulteriori indicazioni per quanto riguarda la riserva di competenza a favore della contrattazione in materia salariale.

4. Tra legge e contratto

Ma il blocco predisposto dal d.l. 78/2010 obbliga a porre il problema non tanto in termini di deroga al contratto nazionale (come normalmente si fa nel settore privato, con riferimento all'art. 8 del d.l. 138/2011), visto che un contratto nazionale in questi anni non può operare in materia

economica, quanto piuttosto per valutare gli effetti e la legittimità di una legge che integri le risorse del secondo (meglio, del *residuo*) livello di contrattazione senza passare per il percorso autorizzativo previsto dall'art. 40 del d.lgs. 165/2001, che si sostanzia in un vincolo di fonte costitutiva e di scopo (contratto nazionale o bilancio dell'amministrazione) e in uno di fonte di regolamentazione (contrattazione integrativa).

In questa logica, l'art. 16 del d.l. 98/2011 ha le carte in regola per disciplinare modalità di finanziamento e di scopo di quote di salario accessorio; esso è infatti: a) norma statale di organizzazione; b) norma non invasiva della competenza regionale e comunque delle amministrazioni in genere, vista la formulazione ipotetica del suo dettato; c) norma che garantisce la copertura finanziaria (derivata dalle economie conseguite e solo parzialmente affidate a retribuzione di produttività e merito); d) norma rispettosa della competenza contrattuale.

Di conseguenza, l'art. 16 non va letto in relazione al rapporto tra legge e contratto collettivo, ma in quello tutto di natura pubblicistica tra leggi successive nel tempo, in quanto si collega direttamente all'art. 9, comma 2bis del d.l. 78/2010, per attenuarne la portata di congelamento del fondo a precise condizioni di sostenibilità organizzativa e finanziaria. In questo senso, l'art. 16 riattiva la possibilità riconosciuta alle amministrazioni dal comma 3bis dell'art. 40 del d.lgs. 165/2001.

Resta in effetti il problema del mancato passaggio della norma attraverso il canale del Ccnl, come sembrerebbe disporre il terzo capoverso del citato comma 3bis. Ma a questa difficoltà soccorre il quarto capoverso del comma 3 dell'art. 2 del d.lgs. 165/2001, che regola la concorrenza in materia salariale tra legge e contratto in termini di vigenza temporanea della prima in attesa della seconda, affidando a quest'ultima la valutazione in merito all'operatività ulteriore della norma legislativa. Ciò significa che potranno essere i prossimi contratti nazionali a decidere della sorte dell'art. 16, senza tralasciare alcuna ipotesi, compresa quella della sua ultraoperatività, come già avvenuto in passato.

Del resto, il problema si pone solo per la quota destinata a finanziare le «fasce di merito» (di cui all'art. 19 del d.lgs. 150/2009), visto che per la parte destinata a finanziare la produttività non potranno che seguirsi i criteri e le discipline previste dai Ccnl di comparto vigenti. Per le «fasce di merito», invece, il problema si pone dal momento che il d.lgs. 141/2011 prevede che la relativa disciplina si applichi «a partire dalla

tornata di contrattazione collettiva successiva a quella relativa al quadriennio 2006-2009».

Questa incongruenza è stata prontamente segnalata da Rusciano (2011), ma in verità non appare di difficile soluzione. Il raccordo tra norme poteva essere salvaguardato fino al d.l. 95/2012, ipotizzando che la quota destinata a finanziare valutazione e performance (25 per cento delle economie conseguite) dovesse essere accantonata fino ai prossimi rinnovi contrattuali, ottenendo così la garanzia del finanziamento e anche quella del vincolo di destinazione; dopo il d.l. 95/2012 – che ai commi 11-11sexies dell’art. 2 modifica i criteri di distribuzione del trattamento accessorio collegato alla performance individuale, «nelle more dei rinnovi contrattuali previsti dall’art. 6 del d.lgs. 141/2011» – anche quella quota si svincola, ma nel rispetto dei nuovi criteri di distribuzione.

Dell’opportunità offerta dall’art. 16, sia in termini di vantaggio organizzativo-finanziario sia in termini di coinvolgimento partecipativo-contrattuale, sembra essere consapevole la Corte dei Conti più delle stesse amministrazioni e di molte componenti sindacali.

Un’interessante chiave interpretativa che caratterizza recenti deliberazioni delle sezioni regionali (Lombardia e Veneto) della Corte è rinvenibile nella delibera delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 51/contr/11 del 4 ottobre 2011, nella quale, dovendo individuare un discrimine tra risorse rientranti nel congelamento ex art. 9, comma 2bis del d.l. 78/2010, e risorse «libere», la Corte afferma che tali ultime sono «solo quelle destinate a remunerare prestazioni professionali tipiche di soggetti individuati o individuabili, e che peraltro potrebbero essere acquisite attraverso il ricorso all’esterno dell’amministrazione pubblica con possibili costi aggiuntivi per il bilancio dei singoli enti. Pertanto in tali ipotesi dette risorse alimentano il fondo in senso solo figurativo, dato che esse non sono poi destinate a finanziare gli incentivi spettanti alla generalità del personale dell’amministrazione pubblica».

La *ratio* selettiva della retribuzione e un vantaggio finanziario diretto per l’amministrazione diventano pertanto parametri di ammissibilità di quote aggiuntive al fondo. Si può dire, quindi, che laddove nella delibera citata il vantaggio si sostanzia nei mancati costi aggiuntivi per non dover ricorrere a incarichi esterni, con l’art. 16 il vantaggio si sostanzia nel fatto che la risorsa che integra il fondo è solo quota/parte e conseguenza di un’economia di gestione progettata, realizzata, verificata e certificata.

Le sezioni regionali del Veneto (deliberazioni 513/2012/par, 531/2012/par e 532/2012/par) e dell'Emilia-Romagna (deliberazione 398/2012/par) compiono questo percorso di sdoganamento della contrattazione di secondo livello su fondi integrati, individuando quali paletti di sostenibilità:

- la preventiva (e facoltativa) adozione da parte dell'ente del piano di razionalizzazione e riqualificazione della spesa nel quale devono essere individuati gli obiettivi;
- il conseguimento effettivo delle economie per ciascuna voce di spesa inserita nel piano;
- l'utilizzabilità di tali risorse solo a seguito della verifica, certificata dagli organi di controllo interno, dell'effettivo raggiungimento degli obiettivi previsti nel piano.

A questi criteri andrebbero aggiunte raccomandazioni utili a evitare «cadute di stile» nelle quali le relazioni sindacali sono incorse nel passato, quali la decorrenza della retribuzione, anticipata rispetto alla data di adozione del piano; la genericità o generalità degli obiettivi e dei criteri di verifica; la mancata selettività nell'erogazione dei compensi; l'utilizzo dell'intero ammontare disponibile senza riservarne una quota (50 per cento) alla valutazione della performance.

5. Con più trasparenza e maggiori alleanze

Se è probabile che siano queste le relazioni sindacali dei prossimi anni, bisogna chiedersi allora se l'attuale modello previsto dai Ccnl di comparto e di area sia in grado di accompagnare il mutamento di prospettiva; soprattutto se si considera che – ne sono convinto – tracce (anche consistenti) di «logica da *spending*» rimarranno nella nostra economia e nelle nostre relazioni sindacali anche quando riprenderà l'alternarsi fisiologico delle vigenze dei contratti nazionali.

Per rispondere a questa domanda, occorre interrogarci su quale sia la fase decisionale cui collegare il sistema di relazioni sindacali. Nell'esperienza finora vissuta, esso si è collocato a valle delle scelte finanziarie delle amministrazioni, cercando di intercettare, attraverso la partecipazione, il processo decisionale organizzativo e governando, con la contrattazione, una fase a cavallo tra questo e la gestione del personale. Non rientrano in

questa sintetica rappresentazione del passato le prassi di slittamento di materie tra le diverse modalità di confronto che hanno cercato di riguardare all'*organizzazione del lavoro* anche fasi di *organizzazione degli uffici*.

Ma ora è fondamentale che la situazione finanziaria dell'amministrazione e le relative scelte di allocazione delle risorse diventino il presupposto dell'azione sindacale; basti considerare che l'art. 33 del d.lgs. 165/2001 nella formulazione vigente prevede che tra le cause per dichiarare gli esuberi e le eccedenze di personale rientri, oltre alle «esigenze funzionali», anche la «*situazione finanziaria*». Ecco quindi verificata, per la seconda volta, l'ipotesi da cui siamo partiti: le nuove relazioni sindacali hanno la necessità di entrare negli aspetti strutturali e, per così dire, pre-organizzativi dell'amministrazione, per riuscire con efficacia a tutelare e rappresentare il lavoro.

Se non è la contrattazione collettiva a risulterne *funzionalizzata*, comunque attivata allo scopo di rappresentare un interesse proprio dei lavoratori e/o dello stesso sindacato, almeno lo deve essere l'azione sindacale, optando per una prospettiva meno domestica nei confronti sia delle amministrazioni sia dei suoi utenti. In quanto appena detto è contenuta la consapevolezza che anche le forme partecipative finora praticate – quand'anche si superi l'asfittico monolitismo di confronto rappresentato dalla sola *informazione*, quand'anche la *concertazione* recuperi la sua originaria matrice di *esame congiunto*, quand'anche si provveda a un riequilibrio meno consociativo delle previsioni contrattuali (tutti aspetti importanti e da perseguire con rapidità allo scopo di ridare un clima di serene regole di relazioni) – debbano essere accompagnate da altro.

Oculatamente non dico che devono essere incrementate da materie o da altre modalità relazionali: la dimensione finanziaria, che occorre tenere sotto controllo, nella migliore delle prospettive per evitare esuberi (art. 33 d.lgs. 165/2001) e per incrementare il fondo del salario accessorio (art. 16 d.l. 98/2011), in presenza del vecchio e del nuovo primo comma dell'art. 97 Cost., si colloca inesorabilmente in una sfera pubblicistica dell'organizzazione alla quale le relazioni sindacali possono accedere, al massimo, per il tramite delle modalità interlocutorie dell'informazione e della consultazione.

Se, come si espressero i ministri finanziari nell'incontro del Consiglio dell'Unione Europea del 5 giugno 2007, la necessità di rendere più produttivo l'utilizzo della spesa pubblica passa per un incremento della tra-

sparenza nella definizione dei bilanci, è questa una frontiera di impegno per tutte le forme di rappresentanza sindacale e sociale.

Le leggi finanziarie che si sono succedute nell'ultimo anno sono ricche di indicazioni sui luoghi ove possono annidarsi incongruenze e improduttività finanziarie (struttura delle funzioni, acquisti di beni e servizi, società collegate, canoni e noleggi, consulenze ed esternalizzazioni, integrazioni tra amministrazioni, unificazione dei servizi di supporto), ma sono ancora tiepide nel definire i vincoli di contenuto e di metodologia di trasparenza che le amministrazioni devono assicurare nella determinazione della struttura dei bilanci, delle fonti di entrata e delle destinazioni; una trasparenza finora eccessivamente racchiusa nella dimensione gestionale e non in quella finanziaria.

Si tratta in questo senso di riprendere, sviluppare e armonizzare ipotesi di trasparenza finora previste con carattere di sperimentazione (come nel caso della definizione di schemi di bilanci semplificati, di cui agli artt. 11 e 36 del d.lgs. 118/2011) o in modo ancora generale in materia di organizzazione e gestione (come nelle ipotesi dell'art. 11 del d.lgs. 150/2009 e dell'art. 54 del d.lgs. 82/2005), non solo per definire veri e propri impegni per le amministrazioni, ma anche per prevedere meccanismi sanzionatori in caso di inerzia; tutto ciò in armonia con le esperienze internazionali che consentano l'accesso anche a prescindere da un diretto interesse in gioco¹. Ma anche in ambito europeo si tratta di un percorso impervio, se si considera che ancora non sono state raggiunte le dieci ratifiche richieste per l'entrata in vigore della Convenzione del Consiglio d'Europa sull'«Accesso ai documenti ufficiali» siglata a Tromsø nel giugno del 2009².

Appare invece questa l'unica base credibile per impostare concretamente priorità territoriali da condividere con le rappresentanze sociali ed economiche, rispetto alle quali le relazioni sindacali possano mettere in campo le professionalità e la conoscenza organizzativa dei dipendenti pubblici, prefigurare percorsi di riqualificazione e mobilità del personale, individuare e modificare in loco profili professionali che ricompongano le competenze che la mera logica anagrafica delle cessazioni abbia alterato, articolare e selezionare le tipologie di rapporto di lavoro, rimodulare

¹ Per un'analisi comparata in materia, vedi Mendel (2008).

² In www.wobbing.eu/news/european-convention-access-official-documents.

orari e procedure di lavoro, prevedere modalità e risorse per riconoscere e valorizzare la performance organizzativa e quella individuale.

Possano, insomma, utilizzando gli strumenti classici dell'azione sindacale, migliorare le funzioni e tutelare il lavoro secondo uno schema di relazioni sindacali che potrebbe articolarsi in modalità di confronto e materie come nello schema riportato alla fine di questo scritto.

Lo scenario delle nuove relazioni sindacali nel settore pubblico è fatto insomma di *trasparenza* e *alleanze*³, prima ancora che di partecipazione e contrattazione; non perché le prime siano più importanti delle seconde, ma perché forniscono le informazioni (finanziarie e di politiche) per indirizzare e rafforzare il ruolo e le competenze professionali necessari e riempire di contenuto partecipativo e negoziale la rappresentanza degli addetti.

E stavolta i lavoratori pubblici sarebbero interessati non per condivisione ideale – e quindi indiretta – del bene sociale, ma perché, anche per loro, questa appare essere realisticamente l'unica strada per uscire dall'angolo della denigrazione mediatica e per ottenere rimodulazioni dei vantaggi economici e normativi che diversamente non avrebbero né spazi né risorse per realizzarsi.

³ La prospettiva di una partecipazione sociale che rompa gli schemi organizzativi di potere delle amministrazioni, trasformandoli in schemi di funzionalità, è presente nel dibattito giuridico, economico e sociologico ormai da anni; a essa è attribuita inoltre una rilevante funzione anticorruzione, con effetti di snellimento e di riduzione dei costi improduttivi. I modelli teorici di riferimento sono molteplici, ma non è questo il luogo per approfondimenti. In termini generali e per alcune interessanti considerazioni, vedi Oecd (2011).

Possibile schema di relazioni sindacali da integrare con le materie e le modalità di confronto previste per legge

Modalità di confronto (definizione)	Modalità di confronto (ambito di competenza)	Ambito di competenza della modalità di confronto (aggregazione tematica)	Temi
Informazione: invio scritto di documentazione, organizzata in modo da essere utile all'acquisizione di consapevolezza delle soluzioni che saranno adottate; l'informazione deve essere completa e individuare le soluzioni prese in considerazione, nonché i motivi di ragionevolezza (non la motivazione) organizzativa di quella adottata.	Informazione: (preventiva e scritta, ma senza ulteriori obblighi) sulle materie di pertinenza dirigenziale (artt. 16 e 17 del d.lgs. 165) e su quelle relative alla «gestione del rapporto di lavoro».	Organizzazione degli uffici: <i>distribuzione di compiti e responsabilità tra le varie unità operative</i> . Essa comprende l'individuazione degli apparati amministrativi, delle dotazioni organiche e dei relativi processi, nonché le modalità d'integrazione tra strutture al fine del perseguimento di un obiettivo; l'organizzazione degli uffici comprende anche l'individuazione e l'attribuzione di responsabilità di processo o di struttura in capo a singoli dipendenti. A quest'ambito appartiene anche la <i>gestione del rapporto di lavoro</i> , intesa come ottimale allocazione del personale rispetto allo svolgimento dei compiti dell'ufficio cui si è adibiti.	• Processi di dismissione, esternalizzazione e trasformazione dei servizi; • criteri per la mobilità individuale interna; • criteri per l'adibizione a mansioni diverse; • criteri per l'individuazione di nuovi profili professionali; • criteri per il conferimento di incarichi e responsabilità.
Consultazione: modalità attraverso la quale si acquisisce senza ulteriori formalità il parere delle rappresentanze sindacali.	Consultazione: nei casi previsti dalle leggi e sulle materie di organizzazione degli uffici.	Organizzazione degli uffici: <i>distribuzione di compiti e responsabilità tra le varie unità operative</i> . Essa comprende l'individuazione degli apparati amministrativi, delle dotazioni organiche e dei relativi processi, nonché le modalità d'integrazione tra strutture al fine del perseguimento di un obiettivo; l'organizzazione degli uffici comprende anche l'individuazione e l'attribuzione	• Criteri generali delle metodologie di valutazione; • criteri per l'organizzazione degli uffici e dei servizi; • verifica periodica della produttività delle strutture; • consistenza e variazione delle dotazioni organiche.

Modalità di confronto (definizione)	Modalità di confronto (ambito di competenza)	Ambito di competenza della modalità di confronto (aggregazione tematica)	Temi
		buzione di responsabilità di processo o di struttura in capo a singoli dipendenti. A quest'ambito appartiene anche la <i>gestione del rapporto di lavoro</i> , intesa come ottimale allocazione del personale rispetto allo svolgimento dei compiti dell'ufficio cui si è adibiti.	
Esame: (in sostituzione della concertazione) confronto sul merito dei problemi con lo scopo di individuare la soluzione ottimale.	Informazione e, a richiesta, esame: sulle materie di gestione delle risorse umane e dell'organizzazione del lavoro (orario, mobilità interna, incarichi).	Organizzazione del lavoro: <i>meccanismi per il funzionamento ottimale di strutture e risorse</i> . Essa comprende le decisioni operative e gestionali per il funzionamento della struttura amministrativa, nonché l'organizzazione delle risorse professionali in base agli obiettivi; l'organizzazione del lavoro comprende la programmazione d'istituti di valorizzazione del personale (rotazione, formazione, orario), ma esclude l'adozione puntuale e individuale di soluzioni gestionali (spostamenti transitori, mutamento di mansioni). Gestione delle risorse umane: da non confondere con la gestione del rapporto di lavoro (prerogativa dirigenziale), ma come predisposizione di misure e strumenti per consentire motivazione, impegno e partecipazione del personale rispetto agli obiettivi di performance dell'organizzazione.	• Sistemi di incentivazione del personale; • articolazione dell'orario di servizio; • mobilità collettiva interna all'amministrazione e/o tra sedi della stessa amministrazione; • iniziative di formazione, riqualificazione e aggiornamento per adeguamento ai processi di innovazione; • misure per il miglioramento dell'ambiente di lavoro e per il benessere organizzativo; • conseguenze sulla professionalità dei lavoratori dei processi di innovazione tecnologica e organizzativa; • verifica delle ipotesi di mutamento di mansioni a parità di profilo e compatibilmente con le competenze professionali, per particolari esigenze organizzative connesse agli obiettivi di performance;

Modalità di confronto (definizione)	Modalità di confronto (ambito di competenza)	Ambito di competenza della modalità di confronto (aggregazione tematica)	Temi
Contrattazione: attività orientata a definire soluzioni vincenti per la regolazione dei rapporti individuali e per le relazioni tra le parti firmatarie.	Contrattazione: per l'ottimizzazione dell'utilizzo delle risorse umane a seguito di programmi e progetti dell'organizzazione del lavoro, per l'eroogazione della retribuzione accessoria (programmi, deroghe al sistema premiante) e per il trattamento economico.	Distribuzione della retribuzione accessoria in rapporto alla gestione delle risorse umane; altre materie previste per legge.	• individuazione di specifici programmi e progetti per il miglioramento dei servizi. • Sistemi di incentivazione in base agli obiettivi; • costituzione e ripartizione delle risorse del fondo; • criteri per le politiche dell'orario di lavoro; • criteri e percentuali per tipologie di lavoro flessibile; • pari opportunità e misure contro il mobbing e le molestie; • criteri per l'attribuzione del lavoro straordinario e per la gestione della banca delle ore; • criteri per la definizione delle procedure delle progressioni orizzontali.

Riferimenti bibliografici

- D'Antona M. (1997), *Autonomia negoziale, discrezionalità e vincolo di scopo nella contrattazione collettiva delle pubbliche amministrazioni*, in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, 4.
- Etui (2011), *The Public Sector in the Crisis*, in www.etui.org/Publications2/Working-Papers/The-public-sector-in-the-crisis.
- Eurofound (2011), *Industrial Relations and Working Conditions Developments in Europe 2010*, in www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2011/50/en/1/EF1150EN.pdf.
- Ichino P. (2011), *Lettera sul lavoro*, in *Corriere della Sera*, 7 febbraio.
- Mendel T. (2008), *Freedom of Information: a Comparative Legal Survey*, Parigi, Unesco.
- Natullo G., Saracini P. (2011), *Vincoli e ruoli della contrattazione integrativa*, in Zoppoli L. (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Napoli, Editoriale Scientifica.
- Oecd (2011), *Together for Better Public Services: Partnering with Citizens and Civil Society*, Parigi, Oecd.
- Rusciano M. (2012), *A due anni dalla cd. riforma Brunetta*, in *Diritti, Lavori, Mercati*, 2.
- Rusciano M. (1997), *Le trasformazioni dei rapporti di lavoro pubblico e il sistema delle fonti*, relazione alle Giornate di studio di diritto del lavoro, L'Aquila, 31 maggio-1 giugno 1996, Milano, Giuffrè.
- Russo C. (1996), *Poteri, responsabilità e partecipazione nel lavoro pubblico*, Torino, Giappichelli.
- Viscomi A. (2011), *La contrattazione collettiva nazionale*, in Zoppoli L. (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Napoli, Editoriale Scientifica.
- Zoppoli L. (2011), *Il ruolo della legge nella disciplina del lavoro pubblico; La «riforma Brunetta» due anni dopo: relazioni sindacali, dirigenza e valutazione*, in Zoppoli (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Napoli, Editoriale Scientifica.