

LE TUTELE SINDACALI DEL LAVORATORE PUBBLICO

Sandro Colombi (*)

Sommario: 1. *Pubblico-privato: tutele simili, effetti diversi.* – 2. *La confusione tra stabilità del lavoro e tutele del lavoro.* – 3. *La privatizzazione del lavoro pubblico? Un fallimento.* – 4. *Le tutele sindacali nella pubblica amministrazione sono sospese nel vuoto.* – 5. *L'invasione della politica ha minato la negoziazione collettiva.* – 6. *Il rapporto di lavoro pubblico in balia di intrecci fra politica ed economia.* – 7. *La rappresentatività sindacale nel pubblico impiego.* – 8. *Pubblico e privato: la rappresentanza azzoppata.* – 9. *Una camicia di forza alla spinta contrattualistica.* – 10. *La carenza della cultura della partecipazione nel settore pubblico.* – 11. *Ampliare la sfera delle responsabilità sindacali per migliorare la pubblica amministrazione.*

1. *Pubblico-privato: tutele simili, effetti diversi*

Prima di entrare nel merito dell'argomento che mi è stato assegnato, è necessaria una premessa. C'è un equivoco da chiarire riguardo ai lavoratori pubblici: per favore, sfatiamo una volta per tutte il mito che vuole i pubblici dipendenti iper-tutelati e iper-garantiti rispetto ai lavoratori privati.

Se facciamo un confronto fra categorie omogenee, sia dal punto di vista professionale che dimensionale, vediamo che le regole del rapporto di lavoro pubblici vs. privati sono all'incirca le stesse. Così come sono identiche, o molto simili, le condizioni complessive di svolgimento dell'attività lavorativa. Se il confronto fra i diversi livelli di "tutela" è tra i dipendenti di un ministero e gli operai di una piccola impresa che produce lamiere ondulate in un capannone della Bassa Padana, le differenze sono clamorose e stridenti. Ma se prendiamo alcuni grandi settori del lavoro privato, la teoria che vuole i dipendenti pubblici più garantiti perché hanno il posto fisso o perché hanno troppe tutele sindacali non regge.

Continuare a sostenere una cosa del genere nel terzo millennio significa, passatemi la battuta, essere al limite del terrapiattismo. Perché chi fa affermazioni di questo tipo evidentemente non conosce le realtà del mondo del lavoro: quello pubblico, innanzitutto. Significa non conoscere i contenuti dei contratti collettivi dei settori produttivi più moderni e avanzati del lavoro privato, ossia quelli che negli ultimi 15-20 anni hanno prodotto un salto di qualità enorme nella logica di gestione e di coinvolgimento delle risorse umane in funzione del miglioramento produttivo.

Nei settori produttivi più avanzati la valorizzazione del personale è oggi al centro di qualunque seria politica industriale di programmazione e di crescita. Non esiste sviluppo, non esiste fattore di competitività, non esiste incremento di produttività senza il supporto di una politica di investimenti a breve, medio e lungo termine sull'innovazione di processo, sulla qualità di gestione, sulla formazione, sulle competenze e sul benessere organizzativo del personale.

Nel 2021 la forza dei sistemi produttivi poggia essenzialmente su due pilastri: qualità del lavoro e valorizzazione dei lavoratori. Tutto ruota intorno a questi fattori. Ed è qui che emergono le vere criticità del settore pubblico rispetto al mondo del lavoro privato.

Quello che dobbiamo fare, quindi, è cercare di comprendere in che modo i sistemi di tutela sindacale oggi esistenti – che poi non sono altro che sistemi articolati di diritti e di doveri fissati dai contratti collettivi di lavoro – impattano sul mondo del lavoro pubblico e del lavoro privato. Tutele simili, governate da istituti contrattuali simili o che comunque presentano molte analogie, producono effetti diversi nella pubblica amministrazione e nelle imprese del lavoro privato. Come mai? Ecco: partirei da questa domanda per provare a sviluppare qualche riflessione.

Prima di procedere vorrei accennare a un tema che mi pare di cruciale importanza: la disinformazione programmata. Mi spiego. In questa sede siamo tutti esperti e, pur nella diversità di idee e di ruoli, sappiamo bene quanto sia complesso il mondo del lavoro pubblico. Esiste tuttavia una campagna mediatica che va avanti da decenni, finalizzata a screditare il ruolo della pubblica amministrazione e i suoi dipendenti passando appunto dalla favola dell'ipergarantismo, l'iper-tutela, il posto fisso e così via. Una campagna volta a condizionare l'opinione pubblica attraverso semplificazioni di parte, narrazioni di comodo, quando non vere e proprie falsità.

2. *La confusione tra stabilità del lavoro e tutele del lavoro*

Proprio questa campagna di disinformazione ha generato, tra gli altri, un errore diffuso e diventato quasi un luogo comune: quello di confondere la stabilità del lavoro con la tutela del lavoro. Sono due concetti completamente diversi. Da qui nascono molti equivoci sui lavoratori pubblici.

La privatizzazione del rapporto di lavoro operata negli anni '90 ha equiparato in tutto e per tutto il rapporto di lavoro pubblico e quello privato. Dopo le grandi riforme di quel periodo, che portano il nome dei ministri che ne furono artefici, vale a dire Cassese, Frattini e Bassanini, al rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti si applicano le regole del codice civile, proprio come ai lavoratori dipendenti del settore privati.

(*) Segretario generale dell'Unione italiana lavoratori (Uil)-Pubblica amministrazione.

È quella che allora venne chiamata: “privatizzazione” del rapporto di lavoro nella pubblica amministrazione o per usare un termine ancora più preciso: la “contrattualizzazione”. E da allora anche i pubblici dipendenti, esattamente come quelli del settore privato, hanno iniziato a regolare obblighi e tutele rispetto al proprio datore di lavoro attraverso la stipula di contratti collettivi nazionali di lavoro firmati dalle associazioni sindacali maggiormente rappresentative. Fra poco ritornerò su questo particolare della maggiore rappresentatività, perché è di estrema importanza.

Dal punto di vista giuridico l’equiparazione è avvenuta da almeno un quarto di secolo. Infatti, non a caso dalla metà degli anni ’90 nel settore pubblico abbiamo iniziato a firmare con il nostro datore di lavoro accordi nazionali quadriennali per la parte giuridica e biennali per la parte economica. Non c’è bisogno che ricordi da dove discende questo meccanismo, messo a punto in un momento storico decisivo per il nostro Paese, all’indomani della firma del Trattato di Maastricht. Faceva parte di quel protocollo Governo-parti sociali sulla politica dei redditi del luglio 1993, voluto dall’allora premier Carlo Azeglio Ciampi, che si basava su tre grandi principi:

- coinvolgimento delle parti sociali nella determinazione e nella realizzazione della politica dei redditi;
- coordinamento della struttura contrattuale con precisa definizione delle competenze di ogni livello;
- individuazione dei soggetti titolari dei poteri di rappresentanza e di contrattazione.

È questa l’impostazione culturale e politica di fondo che sta all’origine delle regole che ancora oggi presidiano lo svolgimento delle relazioni sindacali nel pubblico come nel privato. L’impostazione che ha accompagnato la nascita e il successivo sviluppo della disciplina contrattuale dei diritti e dei doveri dei dipendenti pubblici, fino al blocco totale della contrattazione deciso nel 2010.

Ecco perché insisto a dire che non è corretto parlare solo di “tutele”, come troppo spesso si fa strumentalmente, ma bisogna sempre abbinare il concetto di “tutele” a quello di “obblighi”. Tutele e obblighi che insieme formano la disciplina del rapporto di lavoro. Affermare che i dipendenti pubblici sono iper-tutelati è sbagliato, perché le tutele non vanno considerate in modo astratto, come se esistessero per se stesse, ma vanno messe in relazione al complesso di diritti e doveri che caratterizza il rapporto di lavoro dei pubblici e dei privati.

3. *La privatizzazione del lavoro pubblico? Un fallimento*

Sussiste una differenza sostanziale tra pubblico e privato: per i pubblici rimane sempre una riserva di legge su aspetti specifici della disciplina. E qui capiamo bene che il discorso sulle tutele sindacali nel pubblico impiego inizia a farsi un po’ complicato. È lo strano destino di tutte le riforme che si fanno in questo Paese, specie quelle che riguardano la pubblica amministrazione: si inizia un certo percorso, si fissano dei grandi obiettivi, si mette in moto una macchina grandiosa fatta di leggi-quadro, decreti attuativi, disposizioni, circolari, linee guida, eccetera eccetera. Ma poi, chissà perché, strada facendo ci si perde sempre qualche pezzo. C’è sempre qualcuno che è esentato dal cambiamento a norma di legge.

Lo dico perché siccome oggi siamo alla vigilia di una fondamentale mega-riforma della pubblica amministrazione in vista delle grandi trasformazioni collegate alle risorse del *Next Generation*, non vorrei che ci trovassimo di nuovo a dover rivivere certe esperienze del passato. Un esempio: l’esperienza della privatizzazione del lavoro nella pubblica amministrazione ha rappresentato l’emblema di come non bisogna fare le riforme.

Ormai a distanza di 25 anni ce lo possiamo dire senza girarci intorno: nella pubblica amministrazione italiana la contrattualizzazione vera e propria non c’è mai stata. E sapete perché? Perché il legislatore non ha mai avuto il coraggio di percorrere l’ultimo miglio: cioè rinunciare alla riserva di legge e riportare completamente tutta la disciplina dei diritti e dei doveri al sistema delle relazioni sindacali. È così che avrebbe dovuto funzionare. È così che non ha funzionato.

4. *Le tutele sindacali nella pubblica amministrazione sono sospese nel vuoto*

Ma c’è anche un’altra questione da prendere in considerazione. Fin dall’inizio alcune categorie di pubblici dipendenti sono state escluse dall’applicazione delle norme del codice civile e dalla giurisdizione del giudice del lavoro. Non si tratta di fasce marginali o residuali. Parliamo di circa 6-700mila dipendenti sul totale dei 3.200.000 censiti dalle ultime rilevazioni della Ragioneria generale dello Stato.

Circa il 20% dei lavoratori del pubblico impiego non è contrattualizzato perché ha mantenuto uno *status* giuridico distinto e diverso. Con un altro regime di tutele e di obblighi. Di quali categorie stiamo parlando, credo lo sappiamo bene tutti quanti: corpi militari, prefetti, diplomatici, professori universitari, magistrati, avvocati e procuratori dello Stato, eccetera. Si tratta di figure che occupano, di regola, posizioni chiave nella gestione delle pubbliche amministrazioni.

E poi ci sono almeno 4-500.000 dipendenti che prestano servizio nelle migliaia di società partecipate o controllate dalla pubblica amministrazione, per i quali vige un regime ancora diverso e, neanche a dirlo, sganciato da quello del lavoro pubblico contrattualizzato che era stato oggetto della grande riforma privatistica negli anni ’90.

Come vedete sto ripercorrendo una parte della recente storia della pubblica amministrazione. Sono costretto a farlo perché i fenomeni sociali hanno una storia e non tenerne conto significa non comprendere l’attualità né essere in grado di guidare in maniera ottimale le trasformazioni epocali che oggi ci stanno investendo.

Mentre sta per scattare una nuova “rivoluzione” a base di semplificazione burocratica e reingegnerizzazione di processi amministrativi, nell’anno zero del Pnrr il tratto caratterizzante del lavoro pubblico sembra essere ancora e soprattutto quello della disomogeneità.

Poiché ho iniziato il mio ragionamento sulle tutele sindacali partendo da una “rivoluzione” avviata 25 anni fa (anzi, ormai sono quasi 30), dobbiamo chiederci se, a distanza di tanti anni, il sistema di tutele sindacali di ispirazione privatistica che oggi esistono nel lavoro pubblico è coerente con l’idea di partenza e, soprattutto, se è funzionale agli obiettivi che ci si proponeva di raggiungere. Che poi, guarda a volte le stranezze della storia, assomigliano tanto agli obiettivi di oggi. Beh, secondo me la risposta è no.

Quel bilanciamento fra diritti e doveri, fra tutele e obblighi che doveva essere realizzato attraverso il sistema delle relazioni sindacali e, per questa via, spingere la pubblica amministrazione verso il cambiamento, la modernizzazione e l’efficienza, non è mai stato completato. Di più: da un certo punto in poi quell’obiettivo è stato rinnegato dalla politica, che ha fatto marcia indietro e ha iniziato a prendere a picconate, riforma dopo riforma, l’idea di fondo che sta alla base della contrattualizzazione: ossia la partecipazione responsabile dei lavoratori pubblici alle scelte che li riguardano e, nello stesso tempo, riguardano l’organizzazione del lavoro finalizzata ad erogare servizi ai cittadini. E così il sistema di tutele sindacali pazientemente costruito in anni di contrattazione e di regolazione di tutti gli aspetti del rapporto di lavoro pubblico oggi è come sospeso nel vuoto.

5. *L’invadenza della politica ha minato la negoziazione collettiva*

Nel settore pubblico abbiamo un modello contrattuale tecnicamente perfetto, elaborato secondo una logica privatistica che mette lavoratori e datori di lavoro sullo stesso piano e li obbliga reciprocamente a bilanciare rivendicazioni e assunzioni di responsabilità. Ma intorno a questo modello la politica negli anni ha costruito una specie di barriera di fuoco, fatta di norme e leggi speciali, per limitarne le potenzialità e bloccarne gli spazi di crescita. La nuova parola d’ordine era: ridimensionare i sindacati e arginare la contrattazione.

E così oggi ci troviamo in una situazione unica, per certi aspetti incredibile, che non ha riscontri in nessun’altra parte del mondo del lavoro. Nei contratti collettivi nazionali abbiamo fissato una serie di regole condivise con la nostra controparte e via via perfezionate nel corso degli anni. Ma i contratti collettivi sono subordinati alle regole che il legislatore in qualunque momento ha la facoltà di fissare, cambiare, abrogare e così via. Capite, allora, qual è l’anomalia del lavoro pubblico? L’anomalia è l’invadenza ostinata della politica che vuole continuare a stabilire le regole del gioco e non si rassegna all’idea di lasciare spazio di regolazione alla dinamica della negoziazione collettiva.

Si tratta di un’invadenza che oscilla continuamente fra posizioni contraddittorie dettate per lo più da esigenze strumentali o di propaganda. Col risultato che nella pubblica amministrazione italiana può valere tutto e il contrario di tutto, secondo gli interessi elettorali che prevalgono in un determinato momento. Ad esempio, se in una fase storica la politica ha interesse a sostenere la tesi che i servizi pubblici gestiti dalla pubblica amministrazione non funzionano e che, per tale ragione, vanno dismessi e ceduti ai privati, ecco che assistiamo a un profluvio di norme, direttive e ristrutturazioni organizzative finalizzate a tale obiettivo.

Il tutto contornato da “riforme” che spingono la pubblica amministrazione verso quella direzione, con tagli alle spese, blocco del *turn-over*, blocco della contrattazione, tagli alla formazione, inasprimento dei sistemi autoritari di controllo interno, alleggerimento delle responsabilità nei confronti dei vertici e caricamento sulle spalle del personale operativo. Quanto questa politica sia stata fallimentare lo ha ampiamente dimostrato la pandemia e ora si fa marcia indietro. Con quali risultati staremo a vedere.

In definitiva: non possiamo inquadrare il tema delle tutele sindacali nel lavoro pubblico e della loro adeguatezza, se non affondiamo lo sguardo su questo problema e sulla logica irrazionale e anacronistica che ne è alla base.

6. *Il rapporto di lavoro pubblico in balia di intrecci fra politica ed economia*

Stante quanto ho sopra accennato, voglio ricordare due cose. Primo: ogni volta che parliamo delle regole del lavoro pubblico privatizzato o contrattualizzato che dir si voglia, parliamo di un complesso di norme legislative e contrattuali che si sono sviluppate in un arco di tempo piuttosto lungo; un arco di tempo nel quale la macchina della pubblica amministrazione è stata attraversata da trasformazioni e trasformismi politici di ogni genere, che sempre e regolarmente si sono scaricati in qualche forma (diretta o indiretta) sulle regole che definiscono il rapporto di lavoro dei dipendenti.

Secondo: ogni volta che parliamo di rapporto di lavoro contrattualizzato, parliamo di una parte – seppure cospicua – della pubblica amministrazione, non della totalità dei dipendenti. Una parte che raccoglie circa 2 milioni e mezzo di lavoratori distribuiti nei diversi settori funzionali in cui la pubblica amministrazione è suddivisa: amministrazioni centrali, scuola, regioni ed enti locali, sanità, agenzie, enti di previdenza, istituti di ricerca e così via.

Questo blocco di dipendenti pubblici è quello più esposto alle oscillazioni di cui parlavo prima. Ne consegue che, a dispetto delle tante analisi frettolose, interessate e artefatte che spesso si sentono o si leggono in giro, il lavoro pubblico contrattualizzato è quello che maggiormente sconta una condizione di instabilità causata da forze esterne che, spesso, sono espressione di interessi economici che hanno tutto l’interesse ad indebolire e a destrutturare il lavoro pubblico e agiscono attraverso la politica.

Nel 2021 il pubblico impiego italiano rappresenta forse un paradosso unico nel panorama europeo: abbiamo privatizzato giuridicamente il rapporto di lavoro, ma, nello stesso tempo, abbiamo gettato l’intero settore pubblico

“privatizzato” in balia dei capricci del “mercato”. O per meglio dire: in balia di quel coacervo di intrecci che legano gli interessi dell’economia a quelli della politica. E la cui caratteristica dominante è proprio la instabilità. Ora forse si comprende meglio che cosa intendevo quando parlavo della confusione che si fa tra stabilità occupazionale e tutela delle condizioni di lavoro.

7. La rappresentatività sindacale nel pubblico impiego

Il paradosso di cui sopra ha a sua volta generato una situazione che ha dell’incredibile. Siccome la privatizzazione in senso giuridico si basa sul riconoscimento reciproco di ruoli e prerogative di tipo, appunto, privatistico tra datore di lavoro e lavoratori, nel pubblico impiego privatizzato abbiamo (giustamente) introdotto un sistema accurato di misurazione e di certificazione della rappresentatività sindacale. Proprio per sapere con assoluta ed inoppugnabile certezza chi rappresenta chi, nell’interesse dei lavoratori e della stabilità della cornice condivisa di obblighi e tutele all’interno della quale si svolge la prestazione lavorativa. Prestazione che – vorrei ricordare – non è finalizzata alla produzione di utili per garantire cedole agli azionisti, ma di servizi pubblici per garantire l’interesse della collettività.

Sento il bisogno di insistere su questa faccenda della rappresentatività, perché è un tema che mi sta molto a cuore. Anzi, penso che sia un tema centrale per comprendere la distorsione di cui è vittima il lavoro pubblico e, con esso, il ruolo delle organizzazioni sindacali chiamate a definire diritti e doveri dei lavoratori attraverso il sistema delle relazioni sindacali.

Sono trent’anni che in Italia giriamo intorno al problema della rappresentatività. Dalle intese interconfederali dei primi anni ’90 fino al Testo unico della rappresentanza del 10 gennaio 2014 e poi ancora giù fino al Patto della fabbrica del marzo 2018. Trent’anni che si tenta di scrivere le regole per dire chi è legittimato a fare contrattazione. Trent’anni che queste regole rimangono appese al gancio delle buone intenzioni, ma non si riesce a metterle in pratica.

Sapete qual è in Italia l’unico settore produttivo nel quale la legittimità delle organizzazioni firmatarie è indiscutibile? Il nostro. Proprio così: il pubblico impiego privatizzato – che, come ho detto prima, non comprende tutti i pubblici dipendenti – è l’unico segmento del mondo del lavoro nel quale la rappresentatività delle organizzazioni sindacali viene misurata e certificata regolarmente ogni tre anni da oltre due decenni.

Non so se è chiaro: in Italia abbiamo circa 5 milioni di imprese private grandi medie piccole e piccolissime iscritte nei registri delle camere di commercio. L’impresa privata occupa nei vari settori produttivi tra i 14 e i 15 milioni di dipendenti di tutte le tipologie, a cui si aggiungono i 3 milioni e 200mila circa del settore pubblico, di cui però quelli a tempo indeterminato sono ormai scesi al di sotto dei 3 milioni. Totale, secondo i dati Istat di fine 2020: circa 17,5 milioni di lavoratori dipendenti occupati, ovviamente senza considerare i circa 5 milioni di lavoratori autonomi.

Al di fuori della pubblica amministrazione, il Cnel attesta l’esistenza di oltre 900 contratti collettivi nazionali di lavoro vigenti. Tutti perfettamente legittimi sul piano del diritto. In questo quadro, nel 2021 l’unico pezzo del mondo del lavoro di cui si conosca il reale grado di rappresentatività delle organizzazioni che firmano i contratti collettivi nazionali di lavoro è quella parte della pubblica amministrazione che dagli anni ’90 (riforma Cassese + riforma Bassanini) è stata assoggettata alle regole del diritto comune. Che rappresenta meno di un sesto di tutto il mondo del lavoro.

Questa è la cornice in cui ci muoviamo. E io trovo francamente incredibile che l’unico settore dove si misura la rappresentatività e dove si certifica la legittimità delle clausole di tutela sindacale contenute negli accordi di contrattazione collettiva sia considerato un settore “privilegiato” rispetto agli altri. Privilegiato? Io dico semmai che la situazione è esattamente rovesciata. E il caso delle tutele sindacali è emblematico.

8. Pubblico e privato: la rappresentanza azzoppata

Se guardiamo a come è articolato il sistema delle relazioni sindacali nel settore pubblico contrattualizzato e lo confrontiamo con i sistemi di relazioni sindacali definiti dai c.c.n.l. dei settori di punta dell’impresa privata, notiamo delle forti differenze. Nel nostro settore lo squilibrio del rapporto dialettico fra datore di lavoro e lavoratore a contratto è molto più evidente che altrove, una differenza che ha del clamoroso. Negli uffici della pubblica amministrazione la bilancia pende tutta o quasi tutta dalla parte del datore di lavoro pubblico, che (a differenza del privato) poggia la sua autorità su una serie di norme di legge, non a caso definite “imperative”, che possono scavalcare e annullare in qualsiasi momento qualsiasi clausola definita in un accordo contrattuale. Esattamente l’opposto di ciò che avrebbe dovuto portare la contrattualizzazione del rapporto di lavoro.

Ma la cosa paradossale è che questa situazione di squilibrio – che tra l’altro si porta dietro una serie di distorsioni in termini di mancanza di trasparenza e di efficacia dell’azione amministrativa – si verifica proprio nell’unico settore dove i sindacati che firmano i contratti nazionali rappresentano il 95% dei lavoratori. Attenzione: non sto parlando di numeri autocertificati, ma rilevati ogni tre anni grazie a una macchina organizzativa perfetta e trasparente in ogni suo passaggio (come sa bene il Direttore dei servizi dell’Aran, dott. Mastrogioseppe, che è oggi qui presente) in ciascuno dei circa 22.000 uffici della pubblica amministrazione nei quali si eleggono le r.s.u. e si fa la media ponderata fra i voti e gli iscritti a ciascuna organizzazione sindacale.

Quindi, anche sul piano dei diritti e delle tutele sindacali il settore pubblico contrattualizzato va considerato un modello di legalità e di legittimità rappresentativa. Ogni volta che si apre un tavolo di trattativa, sia a livello nazionale che decentrato, il sindacato che rappresenta i lavoratori pubblici si trova in una condizione di assoluta parità rispetto al proprio datore di lavoro. E gli accordi collettivi che firma sono inattaccabili sotto il profilo costituzionale e

giuslavoristico. Il che – badate bene – è una situazione eccezionale nel panorama italiano. Al punto che quando pensiamo a quei 900 contratti collettivi di cui parlavamo prima viene da chiedersi se in tutti quei tavoli sindacali nazionali e aziendali, dove spesso si distribuiscono risorse pubbliche sotto forma di incentivi e sgravi fiscali o contributivi, coloro che firmano quegli accordi siano altrettanto legittimati sul piano della rappresentatività.

In ogni realtà il sistema di relazioni sindacali prevede una rete di tutele in favore di chi esercita una funzione di legittima rappresentanza dei lavoratori. Ma quante sono le organizzazioni che esercitano una legittima funzione di rappresentanza oggi nel mondo del lavoro italiano? Al di fuori del settore pubblico, chi misura la reale rappresentatività delle associazioni che firmano quei 900 accordi nazionali che fissano i sistemi di relazioni sindacali e, molto spesso, applicano clausole in materia di politiche attive e passive del lavoro delegate da norme dello Stato?

9. *Una camicia di forza alla spinta contrattualistica*

Oggi il lavoratore pubblico, per quanto riguarda l'equilibrio fra tutele e obblighi, è nettamente svantaggiato rispetto agli altri. Perché i diritti sanciti dai contratti collettivi li paga due volte. Una prima volta li paga, come ho detto, attraverso la procedura di misurazione della rappresentatività sindacale, che passa attraverso l'elezione a suffragio universale delle r.s.u. in tutte le sedi di lavoro. Una seconda volta li paga attraverso un sistema di controlli di legittimità e vincoli contabili fissati dalla caterva di leggi speciali che i governi di qualunque colore politico hanno rovesciato addosso al rapporto di lavoro pubblico nel corso degli anni.

In barba alle regole del diritto comune, al pubblico impiego è stata applicata una vera e propria camicia di forza per soffocare la spinta contrattualistica derivante dalle riforme degli anni '90. Una giungla di norme imperative e di divieti, di ingerenze e di controlli incrociati, di sanzioni e di penalizzazioni il cui vero obiettivo era (ed è tutt'ora) quello di impedire uno sviluppo sano ed autonomo del secondo livello di contrattazione, che infatti nel settore pubblico non è mai decollato veramente.

Nel comparto da cui provengo, ossia quello delle amministrazioni centrali, la contrattazione decentrata rimane quasi sempre confinata in un ruolo marginale, anche se i nostri contratti nazionali hanno definito in modo preciso e dettagliato l'elenco delle materie oggetto di confronto e di contrattazione con la controparte datoriale. E se a livello nazionale il sindacato riesce, se non a imporre, quanto meno a spendere contrattualmente la propria forza rappresentativa, a livello decentrato, a livello di unità operativa, è molto più difficile per i lavoratori incidere sulle scelte organizzative delle amministrazioni, che quasi sempre decidono in maniera autoreferenziale, senza un adeguato coinvolgimento del personale.

Potrei fare esempi a iosa, ma non voglio annoiarvi. Mi limiterò a citare due aspetti che tutti ormai considerano essenziali per l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa: l'innovazione tecnologica e l'organizzazione funzionale degli uffici. In entrambi i casi, il confronto interno alle amministrazioni fra rappresentanze dei lavoratori e strutture dirigenziali è molto faticoso, stante il costante intreccio di norme che consentono interpretazioni pressoché illimitate.

Chiaramente, si tratta di un grave errore di gestione da parte del datore di lavoro pubblico. Un errore che riflette una concezione arcaica e superata della pubblica amministrazione, di cui oggi si avvertono le conseguenze negative. E proprio in questo, a mio avviso, risiede una delle ragioni fondamentali dell'arretratezza della pubblica amministrazione italiana e del suo scarso dinamismo rispetto alla necessità di introdurre negli uffici un'organizzazione del lavoro più agile, più fluida, meno concentrata sulla logica dell'adempimento burocratico.

Abbiamo privatizzato la veste giuridica del rapporto di lavoro. Non abbiamo privatizzato la mentalità del lavoro pubblico. Ecco la grande rivoluzione incompiuta: l'incapacità di decentrare l'analisi dei problemi subordinando le scelte organizzative al confronto di merito con i lavoratori. E mi dispiace vedere che anche il Pnrr, purtroppo, persevera nella stessa direzione: quella cioè di voler continuare a calare dall'alto rivoluzioni astratte, elaborate nei cenacoli di esperti governativi e consulenti esterni che non conoscono la pubblica amministrazione, non parlano con nessuno al di fuori della loro ristretta cerchia di super-competenti, non si confrontano e non si interfacciano con chi conosce e vive quotidianamente la realtà delle strutture operative che si vogliono cambiare. Semplificare, sburocratizzare, velocizzare le procedure, reingegnerizzare i processi... tutte formule affascinanti sul piano lessicale. E chi non è d'accordo? Ma i cambiamenti possono acquistare un senso solo e nella misura in cui saranno supportati da una organizzazione del lavoro adeguata e coerente con gli obiettivi che ogni singola amministrazione nazionale o locale deve essere in grado di raggiungere.

10. *La carenza della cultura della partecipazione nel settore pubblico*

Siamo così giunti al punto critico del nostro ragionamento. Nelle realtà lavorative moderne, il sistema delle relazioni sindacali svolge una funzione assai più complessa di quella finalizzata a garantire al personale la mera fruizione di determinate agibilità, pur importantissime, come livelli retributivi, mansioni, permessi, indennità di funzione, diritto alla carriera, diritto alla formazione, riconoscimento della produttività, tutela della maternità e della malattia, tutela delle fragilità, eccetera eccetera. Tutti capisaldi essenziali della contrattazione collettiva che discende dal diritto di rappresentanza nei luoghi di lavoro sancito dallo Statuto dei lavoratori. Ma oltre a questo c'è molto, molto di più.

Un sistema di relazioni e tutele sindacali maturo, consolidato e consapevole del proprio ruolo è anche lo strumento che crea e garantisce le condizioni per un costante processo di interlocuzione e confronto fra *management* e lavoratori

su tutte le materie che riguardano la vita di un'impresa. Nessun aspetto dovrebbe essere precluso al confronto: la pianificazione degli investimenti e delle strategie di *marketing*, le politiche delle risorse umane, le scelte organizzative in funzione della produttività, l'introduzione delle nuove tecnologie, la crescita professionale, i meccanismi premiali, il welfare integrativo, la fidelizzazione aziendale, le clausole sociali nei rapporti con altre imprese o con soggetti pubblici e privati esterni e così via.

Si tratta di un modello che presuppone una visione ad ampio raggio. Una cultura delle relazioni sindacali che esalta il momento della condivisione e della partecipazione a 360 gradi su tutto ciò che implica ricadute sul capitale umano di un'impresa e, per tale motivo, ne sollecita il coinvolgimento.

Ecco, a me sembra che il vero grande problema del settore pubblico sia proprio l'insufficiente presenza di una autentica cultura della partecipazione che faccia da sfondo al sistema delle tutele sindacali definito nei contratti collettivi di lavoro. Specialmente oggi, alla vigilia delle grandi sfide che attendono la pubblica amministrazione per l'attuazione dei progetti legati al *Next Generation EU*, questa carenza di cultura della partecipazione e della condivisione delle scelte organizzative sia particolarmente grave. E dovremmo fare di tutto per eliminarla. Altrimenti il rischio è che le riforme annunciate nel Pnrr, a cominciare da quella della digitalizzazione, si perdano per strada o, peggio ancora, si disperdano in mille interventi più o meno straordinari a macchia di leopardo nelle varie amministrazioni, generando l'ennesimo spreco di risorse pubbliche.

Non a caso ho fatto l'esempio della digitalizzazione. L'esperienza dello *smart-working* nella pubblica amministrazione è stata illuminante, perché ha portato alla luce una serie enorme di problemi tecnici e organizzativi che, nella maggior parte dei casi, sono stati gestiti dalle amministrazioni (e tutt'ora continuano ad essere gestiti) in modo autonomo secondo una logica di improvvisazione legata all'emergenza, ma le cui conseguenze si sono scaricate di fatto sulle spalle dei lavoratori.

Trovo inconcepibile che dopo un anno e mezzo di *smart-working* non esista ancora un quadro omogeneo di regole organizzative e gestionali che permettano in ogni singolo ufficio, in ogni singolo posto di lavoro della pubblica amministrazione di avere criteri uniformi su tutele e obblighi del lavoratore. Ma è ovvio che un quadro di regole di questa portata non può che essere frutto di un percorso condiviso. Cioè, deve scaturire dal sistema delle relazioni sindacali, perché solo così potrà funzionare. Personalmente ne ho fatto un cavallo di battaglia al tavolo del rinnovo contrattuale delle Funzioni centrali. E stiamo parlando di una faccenda relativamente semplice, come appunto organizzare il lavoro a distanza. Immaginate che cosa accadrà negli uffici della pubblica amministrazione quando cominceranno a essere introdotte dosi sempre più massicce di tecnologia e di intelligenza artificiale. Ad esempio, per realizzare la famosa interoperabilità delle banche dati, o per assicurare la gestione e l'aggiornamento delle informazioni attraverso sistemi a registro distribuito.

A livello di rapporto giuridico e funzionale come si potranno governare i problemi derivanti dall'interazione sempre più complessa fra esseri umani e macchine pensanti, se non attraverso il confronto sindacale e la partecipazione dei lavoratori alle scelte e alle decisioni delle amministrazioni? O qualcuno nella pubblica amministrazione pensa ancora di poter gestire un certo tipo di trasformazioni – e quelle che ho citato sono solo una minima parte – a colpi di leggi-quadro, decreti delegati, circolari ministeriali e linee guida?

11. Ampliare la sfera delle responsabilità sindacali per migliorare la pubblica amministrazione

Come sindacalista, non mi nascondo certo dietro a un dito. Ciascuno è tenuto, per la parte che gli compete, ad assumersi la propria responsabilità nella difficile opera di trasformazione della macchina pubblica. So benissimo che anche le organizzazioni che rappresentano i lavoratori nel settore pubblico, a cominciare dalla mia, devono fare un salto di qualità. E la cosa non mi spaventa affatto. Anzi, come sindacato siamo disposti a raccogliere la sfida. Vogliamo innalzare il registro del nostro ruolo di rappresentanza. Oggi come in passato ci sentiamo pronti per farlo, perché si tratta di un percorso che si è rivelato vincente nei settori del lavoro privato dove le parti sociali lo hanno imboccato con convinzione da anni. È il mondo del lavoro pubblico ad essere in ritardo.

Eppure già oggi la figura del rappresentante sindacale nella pubblica amministrazione richiede un livello di specializzazione e di preparazione che ha pochi eguali nel resto del mondo del lavoro. Il sindacalista nella pubblica amministrazione deve essere in grado di affrontare ogni giorno problemi complessi che richiedono competenza e aggiornamento continuo. L'idea stessa di tutela sindacale va ormai ben oltre la mera difesa di quelli che potremmo definire come diritti "classici" dei lavoratori nei luoghi di lavoro. Tutela sindacale oggi per noi significa ampliare la sfera delle responsabilità.

Il che vuol dire essere parte attiva nella pianificazione delle politiche delle risorse umane. È discutere di organizzazione del lavoro. È confrontarsi sulle politiche degli investimenti nelle amministrazioni, sia a livello centrale che in ogni sede di lavoro. È essere chiamati in causa sul Piano dei fabbisogni e sulla programmazione delle nuove assunzioni. È influire sul Piano delle attività istituzionali rendendolo coerente con le risorse umane e strumentali disponibili. È avere voce in capitolo su tutto ciò che riguarda la valutazione finale della *performance* correlata all'erogazione di quote di salario accessorio. È condividere obiettivi e percorsi formativi per il miglioramento delle competenze del personale. È gestione delle nuove tecnologie secondo una logica che non sacrifichi il benessere organizzativo e la dignità dei lavoratori in carne e ossa. È continuare a garantire il diritto alle libertà sindacali anche nel nuovo contesto di

digitalizzazione dell'organizzazione del lavoro, mantenendo sempre vivo il contatto fra il sindacato e i lavoratori che rappresenta.

Tutti questi punti, che, come vedete, costituiscono una sorta di piattaforma, significano civiltà del lavoro, significano la volontà del sindacato di contribuire a plasmare in questo Paese un futuro per la pubblica amministrazione molto diverso da quello immaginato da certi irriducibili alfieri del neoliberismo che ancora oggi, nonostante i loro terrificanti fallimenti, operano per demolire la macchina dello Stato. Intendiamo difendere il ruolo del lavoro pubblico come baluardo di democrazia e presidio di coesione sociale. Per questo motivo non ci stancheremo mai di batterci per sostenere l'importanza sociale del lavoro pubblico e il principio secondo cui il lavoro al servizio della collettività non può essere a termine. Perché il dipendente pubblico, proprio per la funzione che svolge, non può essere condizionato dal ricatto dell'instabilità. Non daremo un futuro alla pubblica amministrazione né al Paese riempiendo gli uffici pubblici di precari da sfruttare tenendoli in scacco con la vaga promessa di una possibile futura stabilizzazione grazie alla benevolenza di non meglio precisati valutatori secondo criteri di convenienza politica.

Oltre a essere ingiusta, la precarizzazione non è nemmeno funzionale. Ma veramente qualcuno pensa che i migliori cervelli del nostro Paese entreranno nella pubblica amministrazione per un contratto a tempo determinato e uno stipendio col quale non arrivano a fine mese? Ma veramente c'è qualcuno disposto a credere che chi si è sistemato all'estero torni in Italia a queste condizioni? La precarizzazione di massa dei dipendenti pubblici che purtroppo si sta prospettando è l'ennesima dimostrazione che il lavoratore pubblico iper-tutelato è più una favola che una realtà.

Per questo io credo che questi due giorni siano stati particolarmente importanti ed arricchenti: sono stati un *focus* sulla più potente e complessa macchina produttiva del Paese e gli spunti tratti ritengo saranno molto utili per il prosieguo di una serie di dinamiche importantissime per il pubblico impiego, a partire dal rinnovo del c.c.n.l. e del sistema di classificazione del personale, strumenti fondamentali per governare la macchina e rendere ai cittadini e alle imprese i migliori servizi.

