

LE RSU NELLA SCUOLA: LUCI ED OMBRE...

Prof. Avv. Tommaso de Grandis

*Relazione tenuta al 2° Congresso della Gilda di Foggia,
«RSU e contrattazione nella scuola», 15 novembre 2002*

Le relazioni sindacali, in quanto sistema d'incontro tra differenti apporti d'intervento e di supporto all'omogeneità degli interessi pubblici e privati, avrebbero dovuto migliorare le condizioni di lavoro e della crescita professionale dei dipendenti, nonché aumentare l'efficienza e l'efficacia dei servizi propri della Pubblica Amministrazione e della scuola nel caso di specie.

Il legislatore si è trovato, dunque, a dover necessariamente coniugare due principi costituzionali difficilmente conciliabili:

-il principio di libertà sindacale (art.39 Cost.) e il principio di buon andamento dei pubblici uffici (art.97 Cost.).

Si è trattato dunque di dovere regolare le relazioni sindacali per creare un sistema quanto più stabile e certo per garantire il buon andamento, non superando il limite che il principio di libertà sindacale non permette di oltrepassare.

Gli elementi cardine di tali relazioni sono:

- 1- *la partecipazione*
- 2- *l'informazione*
- 3- *la concertazione*
- 4- *l'intesa*

La partecipazione si configura come informazione preventiva e successiva che la P.A. deve fornire alle R.S.U., in quanto in esse si concentrano la programmazione ed il consuntivo delle attività lavorative

L'informazione si configura come espressione ed evoluzione della L. 241/90

La concertazione ossia il consenso che le parti interessate devono raggiungere ai fini della definizione dell'intesa che rappresenta il piano contrattuale scaturente dal principio del raccordo delle parti.

Ma tali momenti, alla luce dei primi dati conoscitivi delle relazioni sindacali nel pubblico impiego privatizzato, rimangono del tutto (o quasi) disattesi.

Le RSU avrebbero avuto senso se sostenute da leggi che ne avessero promosso l'attività e se riconosciute da entrambe le parti, ossia lavoratori e dirigenti, quali essenziali canali di espressione dei soggetti contrattuali.

Invero il complesso assetto regolamentare (frutto di compromessi politici) ha delineato un sostanziale (e quanto mai strano) condominio tra le R.S.U. e le Associazioni sindacali, sia in ordine all'esercizio dei diritti sindacali che ai poteri di contrattazione nei luoghi di lavoro.

A ciò si aggiunga che il legislatore ha voluto sostanzialmente riconoscere il potere originario, la fonte primaria della legittimazione, dell'organismo sindacale alla "**componente associativa**", prevalente su quella "*elettiva/unitaria*", senza peraltro aver voluto regolamentare il cosiddetto "**nodo del dissenso**".

Per quanto concerne il primo punto, si evidenzia che la questione è stata affrontata anche in campo privatistico e la giurisprudenza è giunta a negare ogni rilievo al *mandato elettivo*,

ritenendo che in caso di cessazione del vincolo associativo viene ad esaurirsi anche il potere rappresentativo derivante dall'elezione, con la caducazione della carica di rappresentante. (Corte di Cassazione, 12.08.2000, n.10769, in Ridl, 2001,2)

E' innegabile che, in mancanza di espresse previsioni normative o contrattuali, appare illusorio raffigurare una completa autonomia del "mandato elettivo" rispetto a quello "associativo".

Il carattere incompiuto ed imperfetto della riforma sulla rappresentanza sindacale, costituisce, in altri termini, un elemento notevolmente ostativo per ogni ricostruzione, tendente ad attenuare, quanto meno, gli effetti del "vincolo associativo", con corrispondente rafforzamento del "mandato elettivo".

La scelta, operata dalla giurisprudenza ed alimentata dalla contrattazione collettiva, successiva alla riforma del 1997, di irrigidire e rafforzare la portata del **vincolo associativo**, non è altro, quindi, che l'effetto dell'insussistenza di elementi normativi idonei a realizzare una riforma possibile e vera.

Tale scelta ha evidenziato, altresì, il prevalente ruolo del sindacato nei confronti della R.S.U. a discapito del rapporto elettivo che, invero, è il cardine del nostro sistema democratico.

Si pensi, ad esempio, al divieto dell'obbligo di mandato imperativo per gli eletti in Parlamento.

Per quanto riguarda il secondo punto occorre rilevare l'ambiguità della riserva prevista dall'art.43 del D.lgs. 165/01 e la poca chiarezza delle fonti legislative.

Infatti, tra i principi inderogabili fissati dalla disposizione legislativa non è indicata alcuna **regola di funzionamento** e di **composizione del dissenso** all'interno dell'organismo unitario e/o nei rapporti esterni con le altre entità rappresentative.

L'art.8 dell'Accordo Quadro del 98' delinea una regola maggioritaria al primo comma, che viene poi sostanzialmente ridimensionata dalla riserva operata al secondo comma, in base alla quale *"le decisioni relative all'attività negoziale sono assunte dalla R.S.U. e dai rappresentanti delle associazioni sindacali firmatarie del relativo Ccnl in base ai criteri previsti in sede di contratti collettivi nazionali di lavoro"*.

Ma se si considera che nessuno dei contratti rinnovati nella tornata del 99' ha dettato una disciplina specifica in materia, evidentemente la sfera della contrattazione finisce per essere nuovamente condizionata da quei problemi relativi alla formazione e validità dei contratti collettivi aziendali, da tempo segnalati dalla dottrina, dai quali si attendeva, oggi, una soluzione definitiva.

Ed è strano che un sistema costruito tutto sull'operatività del principio di maggioranza, che prevede la messa in opera di un complesso meccanismo procedurale a livello di contrattazione di comparto, con una verifica "preliminare" di rappresentatività e con un'ulteriore verifica "in uscita" della legittimità democratica degli accordi negoziali, tenda poi a rinunciare, a livello di **contrattazione decentrata**, ad una modalità altrettanto puntuale di formazione della volontà collettiva.

La mancanza di una disciplina del processo decisionale nell'ambito della "delegazione negoziale allargata", pone evidentemente seri problemi interpretativi per dirimere eventuali conflitti intersindacali.

E' quindi evidente che, in mancanza di una disciplina specifica, resta aperta la possibilità di contrasti tra le R.S.U. e le Associazioni sindacali esterne, nonché all'interno della stessa R.S.U. e non essendovi alcuna regolazione del processo di formazione della volontà collettiva resta altresì aperta, in linea teorica, la possibilità che il contratto collettivo sia stipulato in modo non unitario, senza obbligo alcuno della verifica della rappresentatività degli agenti negoziali.

E' del tutto ovvio, infatti, che l'inesistenza di un meccanismo "ascendente" analogo a quello delineato per la contrattazione di comparto e/o la mancanza di poteri attribuiti dalla legge a favore delle rappresentanze unitarie, rimettono in campo le regole di diritto comune.

Il che si traduce, sul piano degli effetti del contratto decentrato, nella immodificabilità della fattispecie negoziale, così disciplinata, a configurare un potere di vincolo nei confronti dei lavoratori non iscritti, con la riproposizione dell'intero bagaglio di problemi che tale situazione aveva determinato nell'ambito privatistico.

Quanto allo svolgimento del processo negoziale, l'unica garanzia a presidio dell'effettività della R.S.U. resta, come si è già accennato, quella della sua necessaria partecipazione alle trattative, con correlativo obbligo dell'amministrazione di convocare tutte le sue componenti.

Il che, ovviamente, garantisce solo un incipit di unitarietà, potendo la trattativa avanzare, poi, in caso di dissenso, con alcune delle componenti associative e sfociare, infine, in una

stipulazione separata, con una coalizione che, in ipotesi, potrebbe risultare rappresentativa di una sparuta minoranza.

Il vano tentativo di approdare ad una disciplina compiuta ed uniforme dimostra quanto sia difficile condurre a termine progetti di legislazione "forte".

L'incapacità o la non volontà di risolvere "**il nodo del dissenso**" appare quindi un tratto distintivo del sistema sindacale (riformato e deformato), alimentando una tensione superflua; segno forse, del fatto che "...per certi aspetti, il sindacato italiano si è mostrato più propenso a cambiare le proprie strutture ma non le proprie regole".

Ad ogni buon conto, il nuovo scenario nel "Pubblico impiego privatizzato" delle relazioni sindacali, anche alla luce degli anzidetti limiti, non ha determinato un cambiamento degli "atteggiamenti dei dirigenti", come sempre paternalistici, collaborativi e spesso conflittuali.

*Non è stata colta (dalle parti contraenti) la ratio della riforma che chiaramente prevede una nuova **cultura di cooperazione** che dovrà e potrà realizzare la scuola dell'autonomia sostanziale, della verifica dei risultati, di un nuovo modello organizzativo del sistema scolastico.*

In realtà, l'istituzione delle R.S.U. ha, a tutt'oggi, solo lambito la superficie di questo nuovo rapporto ed i motivi sono stati evidenziati in una recente ricerca (nell'ambito di una iniziativa del programma adapt-creta):

- *sul piano dell'estensione*: dal momento che una larga parte delle unità produttive più piccole ha conservato un orientamento diffidente, rimanendo estranee alla novità delle R.S.U.;
- *sul piano della profondità dell'impegno*, dal momento che non si è verificato un forte investimento di risorse organizzative e queste, poco attrezzate tecnicamente, non hanno interpretato compiutamente le novità della contrattazione decentrata.

Le R.S.U. sono state viste dalle controparti private e pubbliche, come una necessità, piuttosto che come una risorsa per migliorare le condizioni di lavoro e canalizzare le domande collettive dei lavoratori in modo più funzionale al fine di coinvolgere i dipendenti e migliorare la qualità del servizio pubblico, a partire dall'esercizio democratico dell'istituzione scolastica.

La regola è: le RSU sono accettate se esistenti e funzionanti, altrimenti i rapporti con i dipendenti sono gestiti con modalità dirette e faccia a faccia (nella migliore delle ipotesi) o abbandonati ai soprusi dei dirigenti (nella peggiore delle situazioni).

Deve, quindi, evidenziarsi che i *dirigenti pubblici sono molto più resistenti* di quelli privati ed impermeabili a responsabilizzarsi ed adeguarsi alle nuove situazioni: manca in ambito decentrato una rappresentanza adeguata degli interessi degli enti pubblici in quanto datori di lavoro.

A quanto sembra nel settore pubblico è proprio la Parte pubblica ad avere più necessità di apprendimento delle implicazioni della contrattazione decentrata.

Alla luce di siffatte riflessioni si dovrebbe coinvolgere la Dirigenza scolastica, anche a livello di singola scuola, in incontri di concertazione e/o percorsi comuni di formazione finalizzati a conoscere i nuovi scenari della scuola dell'autonomia al fine di favorire un rapporto di cooperazione tutto da (ri) costruire.

Benvero, nelle realtà dove funzionano le R.S.U., queste sono state pienamente legittimate anche dalla controparte.

Tanto, però, non garantisce automaticamente buoni risultati.

Occorre un grande investimento verso "la piena bilateralità", capace di utilizzare appieno il potenziale contrattuale ma anche partecipativo delle stesse.

CONSIDERAZIONI FINALI

Da questa prima esperienza pertanto si rileva che le R.S.U. non hanno costituito una rottura con il passato, né hanno contribuito a favorire cambiamenti significativi nella dialettica tra lavoratori, R.s.u. e dirigenti.

Le cause di questa riforma incompiuta possono individuarsi:

- *sul piano quantitativo*, ad eccezione della novità del Pubblico Impiego, non si registra un ulteriore incremento in termini numerici delle stesse;
- *sul piano qualitativo* non si è determinata quell'evoluzione culturale dei soggetti interessati tale da porsi in termini cooperativi e collaborativi ai fini del miglioramento della qualità dell'Azienda privata o Azienda Stato. Sono prevalsi, invero, casualità, improvvisazione, sia nell'organizzazione interna che nel rapporto con il sindacato esterno

Ma dove le RSU hanno funzionato meglio ?

Dai risultati della richiamata ricerca si evidenzia che nelle medie dimensioni di unità produttive, da 200 a 1000 dipendenti, le R.S.U. hanno funzionato meglio.

In queste infatti si è verificata una buona combinazione tra numero adeguato di delegati e l'opportunità di coltivare più diretti e continui rapporti con i lavoratori.

Nelle piccole dimensioni, e la scuola rientra fra queste, le R.S.U. o non ci sono del tutto o stentano a trovare uno spazio effettivo di attività come dimostra, ad esempio, l'esperienza dei piccoli comuni sardi.

Altrettanti problemi si sono riscontrati nelle R.S.U. di grandi dimensioni, come il caso del Comune di Napoli, dove i delegati si sono trovati in un mare sconosciuto senza alcuna capacità di orientarsi e di poter creare un effettivo rapporto con la base dei lavoratori.

Ultima considerazione:

Quali sono le **motivazioni** che muovono i delegati ad operare in situazioni complesse e spesso di notevole difficoltà?

I dati e le interviste rilevano la disponibilità ad esporsi, a diventare sindacato nei luoghi di lavoro, manifestando doti di vitalità e di creatività, tipiche della società civile orientata non verso interessi economici ma ad entrare in una rete di relazione.

Il che porta a valutare vitale questa esperienza ai fini dell'acquisizione di conoscenze, poichè consente di non chiudersi di fronte alle nuove sfide in atto ma di intervenire su di esse con l'ottica della soluzione dei problemi come ad esempio: gestione delle risorse economiche, flessibilità organizzativa, modalità della gestione del personale in rapporto al piano dell'offerta formativa, criteri di retribuzione e utilizzazione del personale impegnato nello svolgimento delle attività aggiuntive etc.....

Il principale nodo critico consiste invece nella spontaneità e nella casualità organizzativa che, se da un lato, indica positivamente la disponibilità sociale all'innovazione, dall'altro, si traduce in difficoltà a stabilizzare nel tempo questo capitale sociale di atteggiamenti.

E' mancata la continuità nella costruzione di una cultura organizzativa dell'ordinaria amministrazione che, senza rinunciare ai simboli identitari, attrezzi i delegati ad affrontare il "gioco negoziale" divenuto stabile e di tipo processuale.

Questo impegno richiede iniziative costanti e non estemporanee e dovrà individuare, tra le possibili vie percorribili, quella legata agli incentivi nell'azione dei delegati e quella legata a percorsi di formazione e riconoscimento di una nuova figura professionale che, soprattutto nel comparto pubblico e nella scuola, è tutta da creare.

Occorre ripensare al "modello scuola" nel suo complesso, attraverso **riforme condivise** dalle parti ed un progetto che richieda risorse (dignitose) e tempi (di lungo periodo) che possano restituire credibilità ad un serio disegno di riforma del sistema scolastico.

Lo "spoyl sistem" ha prodotto danni (già irreversibili) anche nel comparto scuola.

I vari riformatori avvicendatisi (Cassese, Bassanini etc...) ci hanno consegnato una Pubblica Amministrazione, scuola compresa, non riformata ma deformata, farraginoso, improduttiva e fortemente demotivata.

Uno dei tratti più irresistibilmente simpatici di questi riformatori è la scarsissima propensione ad accettare le conseguenze dei loro ragionamenti.

Conoscono bene le modificazione del contesto, sanno di essere alle soglie di uno sconvolgimento, di una implosione a cui seguiranno alterazione dei codici genetici e giuridici, rinsecchimenti della fantasia collettiva e riduzioni a zero di tutto; ma in questo quadro, appare ottimista, da parte loro, ritenere o sperare che il male finisca prima che il peggio accada, prima cioè che essi portino a termine la loro opera.

Cosa ne sarà di quel capitale professionale e sociale che ha educato e formato generazioni di giovani che un tempo amava la bella vita, viaggiava in Lancia 1600, vestiva con lusso moderato, aveva la cameriera in casa, mangiava al ristorante ?

Oggi la sventura delle riforme lo ha ridotto a logorare pantaloni di finta pelle sui fianchi, viaggiare in utilitaria, prepararsi da sé la cena e vestire come una cameriera.

Legge molto, quando c'è chi gli presta dei libri...

BIBLIOGRAFIA

- 1- Fontana, *La rappresentanza sindacale unitaria fra legittimazione elettiva e vincoli associativi: un difficile compromesso*, in LPA/2001;
- 2- Scarponi, *Rappresentanze nei luoghi di lavoro*, in *Lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, commentario diretto da Carinci e D'Antona, Giuffrè Milano 2000;
- 3- D'Antona, *Lavoro pubblico e diritto del lavoro: la seconda privatizzazione del pubblico impiego nella "legge Bassanini"*, in LPA/1998
- 4- Barbieri, in *Problemi costituzionali della contrattazione collettiva nel lavoro pubblico*, Cacucci Bari, 1997
- 5- Campanella, *Rappresentatività sindacale: fattispecie ed effetti*, Milano Giuffrè, 2000
- 6- Carrieri, *Il nuovo avvio: le R.S.U. tra primo e secondo ciclo*, in RGLAV, 1999
- 7- Ciliberti, *Burocrati e nuvole*, Stampa alternativa, 2001