



**Atti del seminario**  
**IL SISTEMA DELLE RELAZIONI SINDACALI**  
**NEL PUBBLICO IMPIEGO**

Il Seminario si è svolto a Roma  
in prima edizione il 25 giugno 2002  
in seconda edizione l'8 ottobre 2002

---

**Riflessioni sull'entrata a regime del nuovo sistema  
di relazioni sindacali nel pubblico impiego**

**Prof. Mario Ricciardi**

Componente del Comitato Direttivo ARAN  
Docente di Relazioni Industriali - Università di Bologna

1. Come il sistema di relazioni sindacali si inquadra nella riforma
2. Come ha funzionato il sistema di rappresentanza/rappresentatività a livello nazionale
3. Il bipolarismo contrattuale. Come funzionano le relazioni sindacali a livello decentrato
  - 3.1 La rappresentatività
  - 3.2 Le relazioni sindacali
  - 3.3 La contrattazione e il filo d'Arianna

Dopo avere ascoltato le analitiche ricostruzioni contenute nelle relazioni precedenti, e in attesa di soffermarci nel pomeriggio sulle questioni d'ordine tecnico-interpretativo, io farò alcune brevi annotazioni e riflessioni d'ordine più generale su come ha funzionato il sistema di relazioni sindacali inaugurato all'inizio dello scorso quadriennio contrattuale, su alcuni dei suoi pregi e difetti, e su alcuni problemi che si presentano per l'immediato futuro.

**1. Come il sistema di relazioni sindacali si inquadra nella riforma**

La prima osservazione, che vorrei fare, riprendendo spunti già illustrati dalle relazioni, è che il sistema di relazioni sindacali tracciato dal Decreto 29, ma soprattutto dal 396 è uno strumento profondamente, direi quasi simbioticamente coerente con gli obiettivi della riforma del lavoro pubblico tracciata a più riprese nel corso degli anni novanta.

Quanto già detto in precedenza mi esime dall'entrare troppo nel dettaglio. In estrema sintesi, si può ricordare che l'impianto fondamentale della riforma della cosiddetta privatizzazione metteva in stretta connessione tra loro l'obiettivo di trasformare la pubblica amministrazione nel senso di una maggiore efficienza, e l'esigenza di convogliare sugli obiettivi di riforma un ampio consenso sociale.

L'idea di fondo era estremamente ambiziosa, perché si trattava di introdurre nella pubblica amministrazione e nella gestione del personale modificazioni estese e profonde, come quelle che sarebbero poi state introdotte legislativamente ma soprattutto per via contrattuale: si pensi alla riforma della dirigenza, alla trasformazione profonda dei sistemi d'inquadramento del personale, ai nuovi strumenti della flessibilità, al trasferimento del contenzioso dai TAR alla giustizia civile e alle sedi alternative della conciliazione e dell'arbitrato.

Agli autori della riforma era ben presente la difficoltà dell'impresa, e probabilmente anche le resistenze e gli ostacoli che essa avrebbe incontrato. E tuttavia vi era in loro la convinzione che se vi era una possibilità per condurla in porto, essa era appunto quella di convogliare attorno al progetto un vasto consenso sociale, innanzi tutto da parte dei lavoratori della pubblica amministrazione stessa.

Nasce da qui, mi sembra, l'idea della contrattualizzazione e del suo primato: l'idea cioè che la riforma potesse marciare soltanto utilizzando uno strumento flessibile e consensuale come la contrattazione collettiva, e affermando addirittura il suo primato sulla legge.

Dentro questo disegno vi era tuttavia anche la consapevolezza, ben viva nel dibattito giuridico e sindacale degli anni ottanta e novanta, delle debolezze e dei difetti del sistema contrattuale pubblico, così come esso si era venuto costruendo a partire dalla fine degli anni settanta. Problemi e difetti che è così possibile sintetizzare: a) un eccesso di politicizzazione, determinato soprattutto dal diretto protagonismo delle autorità politiche ai tavoli contrattuali, con il risultato di falsare lo scambio contrattuale, che rischiava di essere, e spesso concretamente diventava, uno scambio tra risorse economiche e consenso politico-elettorale; b) un eccesso di frammentazione degli interlocutori sindacali, che determinava un forte corporativismo delle rivendicazioni, e una sensibile difficoltà nel raggiungere gli accordi; c) una bassa tenuta del sistema contrattuale, sottoposto sovente ad un ampio contenzioso, sia in sede giudiziaria che conflittuale, sia rispetto alle intese raggiunte, che alla legittimazione dei soggetti contrattuali a sedere al tavolo delle trattative e a raggiungere accordi.

Appariva evidente, agli autori della riforma, che un sistema contrattuale così instabile e caratterizzato da regole tanto precarie era inadatto a sorreggere un così ampio sforzo riformatore. Da qui, appunto, la ricerca di una profonda riforma delle regole della contrattazione, capace di dare stabilità ed autorevolezza al sistema contrattuale.

Ne sarebbero derivate alcune delle principali riforme contenute in parte nel testo originale del D.Lgs. 29/93, ma soprattutto nei D.Lgs. 396/97 e 80/98: la creazione prima, e poi la riforma e il rafforzamento dell'Aran; il conferimento di più incisivi poteri e responsabilità ai dirigenti anche nel campo dei rapporti sindacali; il nuovo sistema di rappresentatività; la creazione di un sistema contrattuale analogo a quello bipolare esistente nei settori privati, e regolato dalle norme dell'accordo del 23 luglio 1993.

Non è possibile soffermarsi, in questa sede, sui primi due aspetti. Desidero invece analizzare brevemente gli ultimi due.

## **2. Come ha funzionato il sistema di rappresentanza/rappresentatività a livello nazionale**

Le relazioni che mi hanno preceduto hanno già chiarito in modo esauriente quale fosse, e come fosse instabile, lo scenario della rappresentanza/rappresentatività sindacale nel lavoro pubblico prima della riforma. Come è noto, per lungo tempo anche il settore pubblico ha poggiato sul fragile principio statutario della maggiore rappresentatività. La ricerca di criteri interpretativi in materia ha portato bensì all'elaborazione di criteri definiti per legge, ma essi sono stati poi smisuratamente ampliati dagli effetti del contenzioso davanti ai TAR. Il referendum del 1995 ha, come è stato ricordato, imposto di mettere finalmente ordine nella materia. Le soluzioni transitorie, dovute all'Aran, hanno poi anticipato l'attuale assetto «misto», che fa poggiare il riconoscimento della rappresentatività su due basi, quella associativa e quella elettorale.

Le ragioni per cui si è adottato questo sistema «a doppia chiave» sono molteplici. Da un lato vi sono ragioni storiche: non bisogna dimenticare infatti, che il sindacalismo italiano ha, come è noto, due anime, una più associativa, legata cioè ad una concezione del sindacato che procura vantaggi soprattutto ai suoi iscritti, ed una più movimentista, che valorizza cioè il ruolo del sindacato come strumento di progresso per l'intera classe lavoratrice. Anche per questo, la storia delle rappresentanze sindacali d'azienda, nelle sue varie forme, ha sempre cercato di coniugare, attraverso un unico canale rappresentativo, la rappresentanza degli iscritti con quella della generalità dei lavoratori. Accanto a queste ragioni, se ne possono ricordare almeno altre due: innanzitutto, l'esistenza di un'efficacia erga omnes dei contratti collettivi, sia pure ottenuta indirettamente, attraverso quanto previsto dall'art. 45 del D.Lgs. 165, ha indotto a cercare un consenso vasto, almeno per quanto riguarda la firma dei contratti collettivi. Occorre infine sottolineare che proprio la rilevanza del disegno di riforma complessivo che sta alla base, come abbiamo ricordato, anche della riforma del sistema di relazioni sindacali, richiedeva che protagonisti delle relazioni sindacali stesse, e quindi della riforma, fossero organizzazioni sindacali rappresentative non soltanto dell'insieme degli iscritti al sindacato, ma dell'universo dei pubblici dipendenti.

Abbiamo detto che la riforma del sistema di relazioni sindacali era funzionale, in sostanza, alla realizzazione della riforma del lavoro pubblico. Ma quali erano, nello specifico, gli obiettivi che il legislatore si proponeva, e in che misura sono stati raggiunti?

Un primo obiettivo era certamente quello di dare stabilità al sistema contrattuale, cioè di dare legittimità alle trattative e agli accordi, evitando la conflittualità e il contenzioso collegati alla non ben precisa misurazione della consistenza rappresentativa, e quindi al diritto di stare alle trattative, e alla possibilità di fare accordi con organizzazioni minoritarie.

Da questo punto di vista, il nuovo assetto ha conferito al sistema pubblico una trasparenza e una legittimazione perfino superiori a quelle del sistema privato. Basti pensare che negli ultimi anni nel privato si sono moltiplicati gli accordi separati, nei quali è immanente il sospetto di aver firmato accordi con organizzazioni non abbastanza rappresentative. Si pensi a vicende come quella del contratto dei metalmeccanici, all'accordo sui contratti a termine, alle stesse vicende della concertazione sociale. Si pensi al settore dei trasporti, che è per molti aspetti, organizzativi e sindacali, affine a quelli del lavoro pubblico, e nel quale l'assenza di regole certe continua a produrre estrema polverizzazione della rappresentanza ed estrema instabilità degli accordi stipulati. Al contrario, nel settore pubblico proprio la possibilità di misurare precisamente la rappresentatività sembra avere ridotto - a livello nazionale - le spinte centrifughe, e dato stabilità al sistema contrattuale: la maggior parte dei contratti è stata firmata con maggioranze di molto superiori al 51 per cento, quando non addirittura con il consenso di tutte le organizzazioni sedute intorno al tavolo. Rarissimi sono stati inoltre i casi di delegittimazione successiva di un accordo firmato. Il solo caso - peraltro clamoroso - è stato quello del contratto Scuola, con la vicenda del concorsone, caso peraltro rientrato con la firma dell'accordo di secondo biennio.

Un secondo obiettivo del nuovo sistema di rappresentatività era quello di ampliare la partecipazione dei lavoratori al processo di riforma, attraverso l'elezione delle rappresentanze. Anche questo obiettivo può dirsi ampiamente, e forse anche inaspettatamente, raggiunto, se è vero come è vero che le elezioni hanno registrato, nelle due tornate in cui si è votato, e nonostante le diversità del contesto economico, sindacale e politico in cui si sono svolte le elezioni, una partecipazione superiore ai due terzi degli aventi diritto.

Un terzo obiettivo, infine, era quello di semplificare il panorama delle organizzazioni sindacali ammesse alla contrattazione, non solo «premiando» le organizzazioni più rappresentative, ma anche stimolando processi di aggregazione tra le organizzazioni minori. Il primo effetto, quello di premiare le organizzazioni storicamente più forti, si è prodotto subito, riducendo in misura rilevante il numero delle organizzazioni ammissibili ai tavoli. Oggi esso si aggira, nella maggior parte dei comparti intorno alle 5 sigle, con punte minime di 4 e massime di 7 organizzazioni ammesse per comparto. Un poco maggiore è il numero delle associazioni ammissibili nelle aree dirigenziali. Si può dire, inoltre, che si è prodotto, sia pure con gradualità, e dopo una fase caratterizzata da un contenzioso di un certo rilievo, anche un processo di aggregazione tra le diverse sigle dei sindacati minori, e ciò produce positivi effetti di tipo inclusivo sia a livello di

comparto, sia a livello confederale, dove infatti, in questo quadriennio, sono presenti confederazioni che non erano presenti in precedenza. I sindacati insomma stanno imparando il meccanismo, ed adeguandosi ad esso, e ciò era proprio quanto si voleva ottenere con le norme e gli accordi sulla rappresentatività.

Naturalmente, accanto agli effetti benefici del nuovo meccanismo della rappresentatività in ambito nazionale, non si può negare che vi siano alcuni problemi. Il primo è indotto, per dir così, dalla moltiplicazione dei comparti, che produce comparti sempre più piccoli. Questa tendenza è già in atto, e non è escluso che possa proseguire: essa determina però un effetto paradossale, perché nei piccoli comparti la rappresentatività la si raggiunge abbastanza facilmente, e dunque è proprio nei comparti più piccoli che si ha maggiore frantumazione rappresentativa e maggiori difficoltà a raggiungere accordi. Inoltre, questa proliferazione di piccole organizzazioni con il requisito della rappresentatività rischia di produrre squilibri nella rappresentatività a livello confederale che si raggiunge, com'è noto, avendo almeno due organizzazioni aderenti rappresentative nei comparti.

Un secondo problema può derivare dal processo di competizione tra le sigle sindacali che a volte deriva dalla verifica della rappresentatività «sul campo», attraverso un meccanismo elettorale. Se è probabilmente vero che nei periodi immediatamente circostanti alle elezioni delle RSU si innescano meccanismi di competizione tra le organizzazioni che rendono più difficile il raggiungimento di accordi, è però altrettanto vero che la possibilità di misurare oggettivamente la rappresentatività delle organizzazioni, e l'esistenza di regole certe per la stipulazione degli accordi può essere un formidabile aiuto proprio in momenti di conflittualità intersindacale come potrebbero essere - noi ovviamente speriamo di no - i prossimi mesi.

Nel complesso, insomma, un bilancio della riforma della rappresentatività a livello nazionale può essere giudicato in attivo, pur senza trionfalismi, e il sistema può essere complessivamente considerato un fattore di trasparenza e di stabilità delle relazioni sindacali del settore pubblico.

Un discorso a parte va fatto invece per quanto riguarda le relazioni sindacali a livello della contrattazione integrativa. Ma per parlarne occorre inquadrare il discorso nell'altro argomento su cui vorrei brevemente soffermarmi: il bipolarismo del sistema contrattuale.

### **3. Il bipolarismo contrattuale. Come funzionano le relazioni sindacali a livello decentrato**

Come abbiamo detto all'inizio, anche il bipolarismo del sistema contrattuale può essere considerato una scelta del legislatore, strumentale alla riuscita della riforma della pubblica amministrazione. Come è noto, la storia sindacale del settore pubblico negli ultimi trent'anni è stata caratterizzata, come del resto quella delle relazioni industriali in senso stretto, da un accentuato pendolarismo tra assetti centralizzati e assetti invece a forte decentramento. La scelta del Decreto 29, ma soprattutto del 396, è invece caratterizzata dall'intenzione di mantenere un maggiore equilibrio tra relazioni sindacali centralizzate e decentrate. Da un lato, la contrattazione nazionale è considerata necessaria per mantenere il negoziato sindacale all'interno degli equilibri e dei vincoli macroeconomici generali, equilibri fissati, in base al protocollo del 23 luglio 1993, dalla concertazione sociale. Inoltre, la contrattazione nazionale è ritenuta necessaria per mantenere un tessuto di diritti e doveri omogeneo in tutto il paese, e per far penetrare in modo uniforme l'innovazione per via contrattuale.

La contrattazione integrativa a livello di ente, dal canto suo, è considerata necessaria per adeguare le norme generali alla specificità dell'organizzazione del lavoro, che quasi sempre è diversificata tra le diverse amministrazioni, e talvolta è differente anche nelle articolazioni interne della stessa amministrazione. La contrattazione integrativa ha, insomma, come dice il termine stesso, una funzione di integrazione delle norme nazionali, e insieme una funzione di adattamento delle norme stesse alle realtà locali. Ma più in generale, occorre dire che non solo la contrattazione, ma tutto il sistema di relazioni sindacali a livello decentrato, nelle sue diverse forme, informative, partecipative e contrattuali, ha il compito di rendere trasparente e partecipato il processo di mutamento organizzativo, e dunque ha un ruolo fondamentale nell'attuazione della riforma. Le relazioni sindacali decentrate insomma, può sembrare inutile

ricordarlo, ma forse non lo è, non sono fini a sé stesse, ma sono strumentali a rendere partecipato, e dunque consensuale, il processo di cambiamento di cui le amministrazioni devono essere protagoniste. Ciò serve a ricordare un dato su cui vorrei ritornare più avanti: che è cioè fondamentale che il processo negoziale sia strumentale al cambiamento e alla progettazione organizzativa, che in tale processo è opportuno che vi sia un più marcato protagonismo delle amministrazioni, e che le relazioni sindacali non dovrebbero essere, dunque, soltanto un modo per «tenere a bada» l'iniziativa dei sindacati.

Se questi sono, sia pure enunciati in modo assai grossolano, gli obiettivi generali del sistema contrattuale bipolare nella pubblica amministrazione, cosa si può dire sul suo funzionamento, in particolare a livello decentrato?

Molte risposte in merito sono già state date dalle relazioni che mi hanno preceduto. Qualche ulteriore flash può essere dato dai risultati di una ricerca che l'Aran ha recentemente condotto sulla contrattazione integrativa in oltre trecento amministrazioni. Si tratta di una ricerca che non pretende di essere esaustiva, ma che fornisce tuttavia diverse utili indicazioni sulle caratteristiche del cambiamento in corso.

Vorrei toccare brevemente tre aspetti, che mi sembrano cruciali: il sistema di rappresentanza/rappresentatività a livello di ente, il problema del rapporto tra le diverse tipologie di relazioni sindacali e, infine, il problema dei contenuti, cioè delle materie che costituiscono l'oggetto del «gioco» negoziale.

### **3.1. La rappresentatività**

Quanto al primo problema, è stato opportunamente ricordato che le regole della rappresentatività che valgono a livello nazionale non valgono invece, per non casuale dimenticanza del legislatore, ma anche della contrattazione collettiva, a livello decentrato. Si tratta di una lacuna che ha costituito più volte oggetto di riflessione da parte degli osservatori. Un autorevole giuslavorista, Bruno Caruso, per spiegare quella che lui ha definito «insipienza regolativa» avanzava due ipotesi: «o la mancata maturazione di una definitiva scelta regolativa nel momento del rinnovo dei contratti nazionali, con una sorta di rinvio più o meno consapevole alla prassi, all'insegna del "chi vivrà vedrà", ovvero - ipotesi più maliziosa - un gattopardismo di ritorno di matrice sindacale: aspettare lungo l'argine del fiume il decesso anticipato delle RSU, magari per consunzione interna, per continuare come se nulla fosse cambiato».

Le osservazioni di Caruso, scritte all'indomani della prima tornata delle elezioni delle RSU, dovrebbero essere in parte smentite, almeno per quanto riguarda la seconda ipotesi, dal fatto che l'investimento, per dir così, dei sindacati e dei lavoratori nelle RSU non sembra essere diminuito nel tempo, come rivela la partecipazione dei lavoratori alla più recente seconda tornata elettorale, e gli stessi risultati elettorali. D'altra parte, i dati che emergono dalla ricerca Aran che ho citato poc'anzi tenderebbero a sdrammatizzare il problema: nel nostro campione, ben l'85 per cento degli accordi in sede decentrata sono firmati unitariamente da sindacati e RSU, poco più del 3 per cento sono firmati dalle sole RSU, e poco più dell'11 dalle organizzazioni sindacali da sole. Il fenomeno di una contrapposizione all'interno della delegazione sindacale sembra insomma essere certo significativo, ma tutto sommato marginale. Del resto, il fatto che le organizzazioni maggiori, che sono le firmatarie dei contratti collettivi nazionali, siano anche largamente maggioritarie nelle RSU, rappresenta ovviamente un indizio a favore della sostanziale compattezza dei soggetti sindacali anche nelle relazioni sindacali decentrate.

Anche qui, insomma, il bilancio del funzionamento del sistema contrattuale potrebbe considerarsi complessivamente in attivo.

Tuttavia, non è il caso di rimuovere o sottovalutare i problemi. Da un lato, ci si può chiedere quanto i risultati conseguiti siano anche il frutto di una stagione di sostanziale unità sindacale, che non è detto prosegua per sempre. D'altro lato, non si deve dimenticare che i dati cui facciamo riferimento sono relativi al prodotto (il contratto) e non al processo (la contrattazione). Vi sono infatti numerosi segnali che il processo contrattuale a livello decentrato sia in diversi casi abbastanza difficoltoso, e dunque ci si può anche chiedere quanto i risultati unitari siano frutto di un'azione di più o meno estenuante «arbitraggio» svolto dalle amministrazioni tra le

diverse componenti; «arbitraggio» che può anche rendersi necessario, ma che, in assenza di regole certe, può in qualche misura snaturare il ruolo dell'amministrazione come controparte. Insomma, vi è certamente la necessità di una maggiore e più puntuale regolazione della materia, regolazione cui dovrebbero provvedere i prossimi contratti collettivi.

### **3.2 Le relazioni sindacali**

Per quanto riguarda il secondo problema, cioè il rapporto tra le diverse tipologie di relazioni sindacali, i dati di cui disponiamo non sono analiticamente probanti, ma molte esperienze dimostrano la tendenza ad un certo «slittamento» delle caselle, per dir così, in cui sono state divise le relazioni sindacali stesse: informazione, preventiva e successiva, consultazione, concertazione, contrattazione. Ad essere sotto accusa è soprattutto lo slittamento, che avverrebbe in numerosi casi, tra concertazione e contrattazione. Naturalmente, tale slittamento, quando è palese - quando cioè materie che il contratto nazionale delega alla concertazione vengono fatte oggetto di veri e propri accordi contrattuali - rappresenta un'inosservanza del contratto nazionale, tale quindi da determinare la nullità delle norme così prodotte (art. 40, comma 3 del D.Lgs. 165/2001). In parte diversa, ma alla fine convergente, può essere la tendenza non già a scavalcare tout court la procedura concertativa per trattarne le materie in sede contrattuale, ma a trasformare i verbali di concertazione in veri e propri accordi, analiticamente vincolanti.

E' noto che la concertazione costituisce una tipologia sostanzialmente «inventata» nel settore pubblico (non esiste nulla di simile nel settore privato), allo scopo principale di arginare le richieste sindacali di portare a contrattazione integrativa una serie troppo ampia di materie, e di «recitare», per dir così, i poteri del datore del lavoro. E' opportuno sottolineare che la formulazione contenuta nei contratti (un confronto con precisi termini temporali, al termine del quale si stende un verbale dell'eventuale consenso o dissenso: verbale che, in caso di consenso, costituisce il presupposto delle conseguenti decisioni dell'amministrazione) configura una procedura non di tipo contrattuale, e dunque bilaterale, ma piuttosto la necessaria proceduralizzazione preventiva di un atto unilaterale. Certo, pur con tutte queste considerazioni, è difficile negare la natura assai delicata di questo istituto, il suo essere terra di confine, attraverso cui passa esattamente la frontiera tra l'esigenza di assegnare al dirigente i poteri e le responsabilità che attengono al suo ruolo, e quel bisogno di consensualità che costituisce, come abbiamo ricordato, lo «spirito» della riforma.

Proprio per questo, tuttavia, occorre esercitare in questa materia il massimo dell'attenzione. E' in qualche misura nota, infatti, la concezione contratto-centrica dei sindacati, soprattutto a livello periferico, così come è nota la tendenza a fare delle relazioni a livello di singolo ente la sede di un controllo sindacale a 360 gradi non solo sulle materie aventi riflessi direttamente o indirettamente retributivi, ma sull'organizzazione stessa del lavoro e degli uffici. Occorre dire con chiarezza che la tendenza a una sorta di pancontrattualismo prima ancora di essere in contrasto con leggi e contratti, snatura la riforma, perché, anche quando non produce effetti negativi sull'efficienza, alimenta, lo si voglia o no, la deresponsabilizzazione dell'amministrazione.

Occorre dunque, in questi casi, un atteggiamento corretto ma, come suggerisce Lorenzo Zoppoli, «guardingo», volto cioè a mantenere il confronto sulle linee generali della varie materie sottoposte a concertazione, e a salvaguardare lo spazio e l'autonomia della decisione dirigenziale. Detto questo si può probabilmente ritenere che anche la contrattazione nazionale possa fare qualcosa per aiutare il lavoro dei negozianti a livello locale, riconfermando ed esplicitando con maggior chiarezza la distinzione esistente tra concertazione e contrattazione e forse anche contenendo, nella misura possibile, ulteriori ampliamenti della concertazione stessa. Si può ritenere infatti che, con l'ottima intenzione di non allargare troppo l'ambito della contrattazione integrativa, in alcuni contratti nazionali si sia finito con l'allungare notevolmente, e forse perfino troppo, l'elenco delle materie soggette a concertazione, includendovi tematiche che, in quanto cruciali dal punto di vista organizzativo, sollecitano molti appetiti da parte sindacale. Sarà opportuno che gli atti d'indirizzo dei comitati di settore riflettano sull'argomento, e tengano conto di tutto questo, nel dettare all'Aran il tracciato delle relazioni sindacali per il prossimo quadriennio.

Nello stesso tempo deve essere tenuto presente che, a differenza del settore privato, la contrattazione nel settore pubblico si deve confrontare ancora con la tendenza, di cui parlavo prima, all'eccessivo protagonismo degli attori politici sui tavoli contrattuali (sia a livello nazionale che integrativo). Questa situazione incide o può incidere su una eccessiva timidezza della dirigenza nei confronti dei vertici politici quando tali vertici tendono a considerare le richieste sindacali in termini elettoralistici, piuttosto che valutare adeguatamente il bilanciamento tra esigenze dell'amministrazione ed esigenze delle controparti. Ovviamente se la contrattazione, soprattutto decentrata, viene vista dalla dirigenza come un obbligo o come un necessario tributo al sindacato invece che come un'opportunità per creare consenso e sperimentare nuove forme organizzative, sarà lasciato eccessivo campo libero al protagonismo politico. C'è invece la necessità di una crescita culturale per un rapporto equilibrato tra vertice politico e dirigenza, due poli necessari ed ineliminabili per un atteggiamento «datoriale» ricco, articolato, ed innovativo.

### **3.3 La contrattazione e il filo d'Arianna**

Avviandomi infine alla conclusione, vorrei riflettere brevemente sul terzo aspetto, che attiene non tanto alle regole ed agli attori, quanto ai contenuti della contrattazione stessa. Su questo tema ci fornisce materiali interessanti la ricerca Aran che ho già più volte menzionato. Tale ricerca ci fornisce un'immagine se non completa, certo assai attendibile di ciò che accade a livello dei singoli enti. Essa ci dice, innanzitutto, che nei pochi anni che ci separano dalla firma dei contratti nazionali (in fondo, solo due o tre) sono avvenuti una serie di avvenimenti che appaiono, se non miracolosi, certo assai importanti, e perfino sorprendenti, in una pubblica amministrazione spesso accusata di tenere comportamenti pigri, quando non di ripulsa, verso le dinamiche dell'innovazione. La ricerca ci rivela, in realtà, che, durante il quadriennio contrattuale la macchina delle relazioni sindacali si è messa in moto con tempestività ed energia. Si sono attivate le amministrazioni, rafforzando e accentuando la specializzazione delle strutture preposte alla gestione del personale e delle relazioni sindacali, così come si sono attivati i sindacati lavorando attivamente alla costituzione delle RSU.

Nel quadriennio l'attività negoziale decentrata ha avuto ritmi molto intensi. La nostra ricerca, che si è limitata a rilevare solo le intese contrattuali vere e proprie, ha registrato un numero medio di quattro accordi sottoscritti in ogni sede contrattuale decentrata, ma tale media si innalza addirittura ad 8 accordi per i ministeri. L'attivismo negoziale (e dunque l'iper-regolazione contrattuale) nella pubblica amministrazione appare poi del tutto evidente se si pensa che in più del 50 per cento dei casi la contrattazione integrativa è arrivata a regolare più di dieci materie. Almeno dal punto di vista contrattuale, insomma, la pubblica amministrazione non può certo essere accusata di pigrizia, se si considera che, a differenza che nel settore privato, dove la contrattazione aziendale riguarda appena il 30 per cento delle imprese, nella pubblica amministrazione si contratta praticamente dappertutto.

Quali sono i risultati? Come non era difficile prevedere, la contrattazione integrativa si è immediatamente, fortemente applicata al tema che era di maggiore interesse per i sindacati e, forse, anche per le amministrazioni, cioè l'applicazione dei nuovi sistemi d'inquadramento del personale. Più del 90 per cento degli accordi ha regolato il tema delle progressioni orizzontali, mentre decisamente meno, poco più del 50 per cento degli accordi hanno avuto come oggetto le progressioni verticali. Naturalmente molto contrattati sono stati anche i sistemi di produttività (quasi il 90 per cento degli accordi) e le altre tematiche aventi riflessi economici diretti, come gli straordinari, le varie indennità. Il «primato», per dir così, della progressione economica orizzontale appare abbastanza facilmente spiegabile: si tratta dell'istituto più rapidamente e semplicemente impiegabile per dare un qualche sfogo alle tensioni retributive accumulate negli anni, ma anche, da parte delle amministrazioni, per riconoscere situazioni di arricchimento professionale che si erano venute anch'esse accumulando, e alle quali non era possibile dare sfogo con il vecchio sistema di classificazione. Come dire che, se è vero che l'obiettivo dell'efficienza della pubblica amministrazione va certamente perseguito anche con un adeguato ingresso di forze fresche, l'efficienza stessa non è raggiungibile, in una logica privatistica, se non si riconosce, si premia e si stimola - con criteri selettivi rigorosi e realmente meritocratici - l'apporto di chi nella pubblica amministrazione già opera da anni.

E' questo che spiega, almeno in parte, le ragioni per cui un sia pure sommario sguardo sui

criteri che le amministrazioni hanno impiegato per le progressioni economiche, orizzontali ma anche verticali, assomigli ad un gioco a incastro, nel quale le capacità individuali si incontrano con l'anzianità, il possesso di titoli di studio, la frequenza di corsi di formazione, in un mix che è stato più equilibrato in alcuni comparti, assai meno in altri, rivelando la varietà di culture aziendali e sindacali esistenti nella pubblica amministrazione, e probabilmente anche l'esigenza crescente di processi di formazione alla negoziazione, e di circolazione di informazioni e di esperienze pilota tra le amministrazioni, anche di diversi comparti.

Insomma, più si guarda alle relazioni sindacali nella pubblica amministrazione, più ci si accorge che in questa macchina che gira in continuazione vi sono luci ed ombre, punti di eccellenza ed incredibili ritardi. Anche per questo è necessario che, nel rispetto dell'autonomia e delle differenze, vi siano precise e condivise regole di funzionamento, che quelle esistenti siano osservate, e che di esse venga fatta un'adeguata manutenzione.

Tuttavia, dopo aver guardato alla contrattazione, e sia pure soltanto a uno spicchio di contrattazione come quello che la ricerca Aran ci ha squadernato davanti, o più in generale a quella con cui la nostra attività ci pone quasi quotidianamente a contatto, credo che sorga spontanea una domanda: a che serve tutta questa attività, che ricorda quella di un operoso formicaio; tutto questo informare, concertare, contrattare, questo cercare e creare continuamente regole. E' soltanto l'adempimento di un obbligo generalizzato scritto nei «sacri testi» e per questo comunque da osservare, il periodico sacrificio ad una divinità, la concertazione sociale, i cui fedeli sembrano peraltro ormai assottigliarsi a vista d'occhio, oppure è funzionale a un progetto? In tutto questo movimento, in tutto questo agire e relazionarsi si è conservato il filo d'Arianna che la riforma aveva cominciato a tessere, il filo d'Arianna della riforma della pubblica amministrazione, anzi, dello sforzo comune tra amministrazioni, sindacati, personale, per realizzare la modernizzazione e l'efficienza del settore pubblico in Italia? Questo filo d'Arianna è possibile rintracciarlo ancora? Ed esistono la possibilità, la volontà, gli spazi, politico-culturali prima ancora che contrattuali e materiali, per continuare ad annodarlo?

E' una domanda che pongo innanzitutto a noi stessi, cioè all'Aran, ma che credo vada posta anche alla politica, alle amministrazioni, ai sindacati. Il fatto stesso che ce la poniamo, questa domanda, significa che non siamo ancora del tutto certi di poter dare una risposta positiva, ma anche che non abbiamo perduto né l'ambizione né la speranza. Si tratta di fare della contrattazione un'opportunità e non un vincolo, come scriveva uno dei «padri» della riforma, Massimo D'Antona. E' una possibilità, e un rischio, allo stesso tempo.

Credo che sia necessario sforzarsi di tener ferma la barra in quella direzione.