

## **Il diritto del lavoro nel pubblico impiego: le differenze con il settore privato**

(Lezione tenuta al corso lungo per dirigenti sindacali, IV modulo, Scuola Ial Cisl - Cervia, 23/24/25 ottobre 2007 – L'Autore è Segretario Regionale della Funzione Pubblica Autonomie Locali della Cisl Emilia Romagna)

### *SOMMARIO*

#### **I. INTRODUZIONE:**

Ritorno al privato: il secolo breve del pubblico impiego (pag.3). Sviluppo e crisi del pubblico impiego come ordinamento speciale (pag. 4). La legge quadro n° 93 del 1983 (pag.6).

#### **II. LE TAPPE DELLA PRIVATIZZAZIONE**

Il D.lvo 29 del 1993: innovazioni e compromessi (pag.7). La Legge delega n°59 del 1997 e il D.lgs 396 del 1997 (pag.9).

#### **III. IL D.LGS N°165 DEL 30/3/2001 (pag.10)**

Efficacia ed efficienza (pag.12). Il contratto nazionale (pag.15). Il contratto decentrato (pag. 17). Dirigenza e poteri del datore di lavoro (pag. 18). La giurisdizione (pag. 19). La rappresentatività sindacale (pag.19). Le norme regionali (pag.20).

#### **IV. LA RISERVA DI LEGGE**

Assunzioni e licenziamenti (pag. 21). Flessibilità del rapporto di lavoro (pag.23). La L. 300/70 ed il mansionismo, una proposta (pag. 24).

#### **V. SENZA ALI NON SI VOLA. (pag.26)**

I limiti alla contrattazione sono limiti al sistema (pag.27).

#### **VI. LA RESPONSABILITÀ DEL PUBBLICO DIPENDENTE**

Responsabilità penale e civile (pag. 27). Produttività collettiva ed individuale (pag. 29). Le origini (pag.29). Spuntano le alucce (pag.29). La valutazione individuale (pag.30). La certificazione ISO 9000/1/2/3:1995 (pag.31). La certificazione ISO: l'esperienza del Comune di Bologna (pag. 32).

#### **VII. IL MEMORANDUM SUL LAVORO PUBBLICO (pag.34).**

**Appendice n.1:** Professor Pietro Ichino, una biografia interessante (pag. 36). Professor Brunetta, vite parallele (pag.36). Marco Minghetti e la prima "cassa integrazione" d'Italia (pag.37). **Appendice n.2:** Il Governo Berlusconi e il lavoro. Il decreto legge 112/08 ora L. 133/08 (pag.38). Il lavoro pubblico nella L. 133/08 (pag.40). Per tutti è ridotto il ruolo della contrattazione collettiva nazionale e decentrata (pag.41). L'esclusione del parlamento (pag.41). La Corte dei conti sopra tutto (pag.42). Il patto di stabilità (pag.43). Alcune valutazioni (pag.44). Riempire il vuoto (pag.46). Alcune considerazioni: classe o ceto (pag.47). Altre considerazioni sulla trasversalità (pag.48). Riflessioni sul sindacato: il ruolo, gli obiettivi, la partecipazione (pag.50). L'organizzazione perfetta (pag.53).

## PREMESSA AL TESTO

*“Quando si comincia a vedere nel proprio mondo la traccia di un declino, viene qualche volta in mente che lo scoramento o il gusto polemico ci stiano inducendo in errore, quasi si traesse soddisfazione da una critica distruttiva. Desidero, invece che queste note siano lette come appartenenti al sindacato e che, al di là della loro plausibilità, sappiano tradire il legame profondo e personale con questa esperienza collettiva” (1): mi ritrovo in pieno in questa considerazione di Bruno Manghi perché ben rappresenta il mio stato d’animo.*

Questa lezione è stata per me l’occasione di riflettere sulle cose che ho vissuto nei primi 36 anni di militanza nella CISL del lavoro pubblico, la maggior parte dei quali fatti in una difficile “prima linea” qual è il Comune ed il Territorio di Bologna, ma è stata anche l’occasione per interrogarmi e cercare risposte per il prossimo futuro perché, come diceva Keynes: “Per il lungo termine l’unica previsione certa è che saremo tutti morti”. Ho riflettuto da Cipputi quale sono (età indefinibile, capofamiglia, tecnico, lavoratore pubblico) perchè: *“Anche lui, peraltro, si sente in transizione: incerto sul presente, riflette sul passato e s’interroga sul futuro... Ormai incapace di sognare (...) Cipputi è capacissimo di sollevarsi da solo al momento opportuno, tirandosi su coi lacci delle sue scarpe.”*(2)

(1) **Bruno Manghi**, “Declinare crescendo, Note critiche dall’interno dl sindacato” Prefazione, Il Mulino, 1977, Bologna.

(2) **Umberto Romagnoli**, “IL LAVORO IN ITALIA, Un giurista racconta”, Il Mulino, 1995, Bologna.

## I. INTRODUZIONE

### *Ritorno al privato: il secolo breve del pubblico impiego*

Con il Decreto Legislativo 165 del 2001 si può ritenere che il definitivo rientro nel diritto comune dei rapporti di lavoro con le pubbliche amministrazioni sia quasi interamente compiuto, ma questo provvedimento ha avuto la prevalente funzione di riordinare la materia. La svolta è stata fatta con l'attuazione della delega contenuta nella legge 59 e 127 del 1997 (leggi Bassanini), praticamente novanta anni dopo che Giolitti (3), codificando con il t.u. 22 novembre 1908 n. 693 gli orientamenti della giurisprudenza dell'IV Sezione del Consiglio di Stato, definì per la prima volta lo statuto giuridico degli impiegati civili dello Stato.

“Il pubblico impiego” ha assunto in modo definitivo la caratteristica di un ordinamento speciale con le riforme De Stefani (4) del 1923 e con l'attribuzione della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo delle controversie del lavoro pubblico (regi decreti n. 1054 e 1058 del 1924): “*si può dire - secondo la felice immagine dello storico Hobsbawm - che la vicenda del pubblico impiego si è consumata in un “secolo breve” aperto e chiuso nel corso del novecento.*”(5)

Giolitti, consapevole della crisi che si stava profilando per lo Stato liberale post risorgimentale, introdusse anche in Italia l'ordinamento speciale per allargare l'area sociale dei difensori dello Stato, fidelizzando coloro che n'erano alle dipendenze, per contenere la il conflitto sociale provocato dalle condizioni d'operai e braccianti, dalla nascita anche in Italia del movimento socialista e dalla politica fiscale di gravare con imposte indirette, in modo consistente, i generi di prima necessità, per non chiedere all'aristocrazia e alla borghesia di pagare gli oneri di una politica d'espansione coloniale, mantenendo comunque in pareggio il bilancio statale. Solo dieci anni prima, nel maggio del 1898, il generale Bava-Beccaris aveva represso a cannonate la protesta popolare a Milano (6) e due anni dopo, il 29 luglio 1900, Umberto I era ucciso dall'anarchico Bresci.

Il “secolo breve” del pubblico impiego attraversa, quindi, l'ultima fase dello Stato liberale, il fascismo, ed una parte consistente della vita della Repubblica. Un periodo di storia in cui l'organizzazione di tutte le pubbliche amministrazioni, periferiche ed ad ordinamento autonomo, era caratterizzata dal modello di amministrazione dello Stato centrale e del suo Governo. (7)

(3) **Giovanni Giolitti**, nato a Mondovì il 27/10/1842, morto a Cavour il 17/7/1928, uomo politico liberale moderato, post risorgimentale, influenzò considerevolmente la vita politica italiana per oltre quarant'anni, fu dieci volte Presidente del Consiglio, sei volte Ministro degli Interni, una sola volta Ministro delle Finanze.

(4) **Alberto De Stefani** (Verona 1879 – Roma 1969). Economista e politico. Docente universitario e squadrista della prima ora, deputato del PNF nel 1921, fu ministro delle finanze e del tesoro dal 1922 al 1925. Alto gerarca e membro del Gran Consiglio del Fascismo votò, nella notte del 24 luglio del 1943, l'ordine del giorno Grandi che determinò la caduta di Mussolini, condannato a morte a Verona dalla RSI, fu assolto nel 1947 dalla accusa di collaborazionismo e reintegrato come docente universitario, collaborò col Corriere della Sera.

(5) **Massimo D'Antona** (Roma, 11 aprile 1948 – Roma, 20 maggio 1999. Consulente del Ministero del Lavoro, docente di diritto del lavoro all'Università degli studi di Roma "La Sapienza", fu ucciso dai brigatisti rossi Mario Galesi e Nadia Desdemona Lioce mentre uscendo di casa si stava recando al lavoro.) in “Il lavoro pubblico alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche” COMMENTARIO diretto da Franco Carinci e Massimo D'Antona Ed. Giuffrè. Milano 2000.

(6) **Nel maggio del 1898** scoppiano a Milano gravi tumulti, denominati “protesta dello stomaco”, per gli alti prezzi dei generi alimentari, il Capo del Governo, Antonio di Rudinì, proclamò lo stato d'assedio, il generale, quale regio commissario straordinario, prese a cannonate i dimostranti, uccidendone 80 e ferendone 400, ricavandone la Gran Croce dell'Ordine militare dei Savoia ed un seggio da Senatore.

(7) **Si pensi, ad esempio**, che gli Uffici Tecnici di tutti gli Enti Locali erano tenuti al modello organizzativo del Genio Civile.

La riforma De Stefani del 1923 e l'attribuzione esclusiva al giudice amministrativo delle controversie del lavoro pubblico (regi decreti n. 1054 e 1058 del 1924), non a caso nate dalla crisi totale dello Stato liberale dovuta all'incapacità della vecchia classe dirigente monarchica di gestire le convulsioni sociali della smobilitazione dell'esercito e le difficoltà causate dal trattato di pace (8), gettano le radici dell'ordinamento speciale, rafforzandolo in senso gerarchico. Ordinamento che ha al centro un rapporto non contrattuale caratterizzato dalla supremazia della amministrazione, che fissa le regole con atti d'autorità, ma anche da un forte corredo di garanzie individuali (9), totalmente assenti nel rapporto di lavoro di diritto comune dell'epoca, affidate al potere normativo del Governo e *“dunque tali da legare la sorte del potere burocratico alla benevolenza del potere politico. Il fascismo non ebbe bisogno di epurazioni per garantirsi la fedeltà delle burocrazie dello Stato liberale, ed il modello del pubblico impiego venne esteso entusiasticamente agli enti pubblici creati dal regime.”*(10) Oltre che ai dirigenti, impiegati e salariati di qualsiasi pubblica amministrazione.

### ***Sviluppo e crisi del pubblico impiego come ordinamento speciale***

Il fascismo, quindi, dilata l'ordinamento speciale fino a farci rientrare tutte le amministrazioni pubbliche e tutti gli enti di nuova istituzione, senza modificarne le caratteristiche ed i contenuti. Dal Direttore generale al cantoniere stradale, al macchinista, al manovale, dal postino della Barbagia all'ingegnere capo del genio civile e del comune, dal professore universitario alla puericultrice dell'OMNI tutti, dopo un periodo di prova di almeno due anni, giurano fedeltà al RE, poi al RE Imperatore ed al Duce, infine alla Costituzione ed alle sue leggi.

Dal 1923 per i sessanta anni che seguono non c'è stato che la conservazione dell'esistente. Anche l'avvento della Costituzione repubblicana, che eleva il lavoro a fondamento della Repubblica e che lo tutela attraverso un ampio riconoscimento di molti diritti di rango costituzionale, non riesce a scalfire l'ordinamento speciale del pubblico impiego perché il giudice amministrativo lo colloca sotto lo scudo della riserva di legge in materia di organizzazione degli uffici pubblici, sancita dall'art. 97 della Costituzione.

Difesi da questo scudo i *“caratteri essenziali dell'ordinamento speciale del lavoro pubblico – quella miscela di autoritarismo e garantismo paternalista che la giurisdizione esclusiva del Consiglio di Stato aveva frattanto elevato a dignità di sistema – si sono conservati intatti nel passaggio dal fascismo all'ordinamento repubblicano.”*(11)

(8) **Il primo dopo Guerra** abbina una grande disoccupazione, causata dalla smobilitazione dell'esercito e da quella industriale (dovuta al venir meno delle commesse belliche) alla mancata distribuzione delle terre ai contadini ex-combattenti, a cui si aggiunge la delusione dei nazionalisti irredentisti per la “vittoria tradita” dal trattato di pace, che non assegna l'Istria all'Italia.

(9) **Stabilità del rapporto di lavoro**, diritto al grado ed allo stipendio, previdenza, assistenza, circoli, colonie estive, abitazioni, assistenza alla famiglia ed ai figli, borse di studio, collegi e convitti, facilitazioni tariffarie.

(10) **Massimo D'Antona** in “Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche” COMMENTARIO diretto da Franco Carinci e Massimo D'Antona Ed. Giuffrè. Milano

(11) **Massimo D'Antona** in “Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche” COMMENTARIO diretto da Franco Carinci e Massimo D'Antona Ed. Giuffrè. Milano

Le due caratteristiche fondamentali dell'ordinamento speciale, cioè:

- 1) La natura non contrattuale del rapporto di lavoro;
- 2) Il dominio delle fonti unilaterali;

hanno impedito nei primi vent'anni di vita repubblicana che l'azione sindacale dei dipendenti pubblici assumesse gli stessi caratteri, fisiologici, di quella dei lavoratori privati ovvero: **la rivendicazione conflittuale e la contrattazione collettiva.**

In quel periodo ha prevalso il sindacalismo autonomo, il particolarismo normativo ed il lobbismo clientelare per ottenere "leggine" di privilegio per qualche singola casta, con clamorose sperequazioni venute, poi, alla luce col nome di "giungla retributiva.". Tratti che si continuano a rinvenire, con ruolo residuale rispetto alla rappresentatività ed alla proposta dei sindacati confederali, all'interno della sanità, delle forze di polizia ad ordinamento civile, polizia municipale compresa, e tra i dirigenti ed i segretari comunali e provinciali.

Il tema della modernizzazione del lavoro pubblico è stato affrontato, in questo periodo dell'età repubblicana, seriamente in due occasioni dal Parlamento con due leggi delega che hanno affidato al Governo riforme impegnative: quella del 1954 e quella del 1970, entrambe neutralizzate dall'alleanza di interessi politici, sindacali e giuridici favorevoli alla conservazione di ciò che c'era. La prima ha prodotto il t.u. 10 gennaio 1957 n. 3 "Regolamento per gli impiegati civili dello Stato", nel quale il carattere separato ed auto-referenziale del lavoro pubblico fu rafforzato. La seconda determinava una limitata riforma della dirigenza.

Nemmeno le forze riformatrici, che pur riescono a varare una gran legge sul lavoro, molto improntata ai valori costituzionali qual è lo Statuto dei Lavoratori (12), sono in grado di scalfire la separatezza del lavoro pubblico, anzi dall'art. 37 (13) dello Statuto non è smentito il carattere speciale del pubblico impiego e la funzione sussidiaria della legislazione del lavoro all'ordinamento speciale.

Il declino dell'ordinamento speciale inizia col diminuire del peso dello Stato centrale, con il crescere del ruolo delle Regioni e delle Autonomie locali, con la diversificazione dell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni a causa del decentramento, della deconcentrazione e frammentazione delle competenze su livelli territoriali diversi e, infine, per l'eccessivo numero dei dipendenti. L'altra tendenza incompatibile con il pubblico impiego è il finalizzare l'azione amministrativa non solo alla legittimità formale ma a risultati ed obiettivi che richiedono valutazione e sperimentazione. *"Il superamento dell'uniformità organizzativa fa venire meno una delle giustificazioni del pubblico impiego come ordinamento pubblicistico speciale, la sua pretesa coerenza con certe esigenze specifiche e comuni dell'organizzazione pubblica."* (14)

(12) Legge n. 300 del 1970

(13) Art. 37, L.300/70: "Le disposizioni della presente legge si applicano anche ai rapporti di lavoro e di impiego dei dipendenti da enti pubblici che svolgano esclusivamente o prevalentemente attività economica. Le disposizioni della presente legge si applicano altresì ai rapporti di impiego dei dipendenti dagli altri enti pubblici, salvo che la materia sia diversamente regolata da norme speciali."

(14) Massimo D'Antona in "Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche" COMMENTARIO diretto da Franco Carinci e Massimo D'Antona Ed. Giuffrè. Milano.

## **La Legge quadro n.93 del 1983**

Con questa legge si cerca di dare risposta alla sindacalizzazione confederale del settore pubblico ed alla contrattazione collettiva che, di fatto, ha prodotto rilevanti accordi nazionali quali, ad esempio, l'accordo ANCI, UPI e Sindacati (1974) sui diritti e le libertà sindacali nelle autonomie locali, ed il primo contratto nazionale di questo comparto, applicato modificando i singoli regolamenti organici di ciascun ente mediante accordi aziendali (1976).

La legge, simile al modello francese (15), tenta di innestare sull'ordinamento pubblico alcune regole del privato, definendo un modello organico applicabile in tutte le pubbliche amministrazioni, con alcune importanti novità coerenti col progredire dei rapporti di lavoro nella società italiana pur confermando, con elementi inediti di specialità, la natura speciale del rapporto di lavoro con la pubblica amministrazione.

E', così, conservata l'esistente natura di ordinamento speciale soggetto alla giurisdizione del giudice amministrativo, su cui si innesta il ruolo delle organizzazioni sindacali dei dipendenti, cambiando l'origine delle fonti. La disciplina del rapporto di lavoro è affidata alla contrattazione ed agli accordi collettivi nazionali, il cui contenuto diviene regolamento dello Stato mediante decreti del Presidente della Repubblica. Il negoziato avviene tra una delegazione del Governo ed i sindacati maggiormente rappresentativi. I tratti peculiari prodotti dalla legge sono:

- Un fenomeno tipico del rapporto di lavoro privato, la contrattazione collettiva, è rielaborato dal diritto amministrativo secondo gli schemi del diritto pubblico;
- Il contratto collettivo è la fase negoziale di un procedimento che determina un atto normativo unilaterale: il regolamento del Governo;
- L'accentramento sul Governo nazionale, attraverso negoziati diretti con le grandi confederazioni, della funzione d'arbitro e regolatore degli assetti generali economico normativi dei rapporti di lavoro con tutte le pubbliche amministrazioni;
- La correzione delle più clamorose sperequazioni della "giungla retributiva";
- Una distorsione della contrattazione collettiva non più come attività generata dalla libera capacità negoziale degli enti pubblici, ma quale fonte dell'ordinamento speciale caratterizzata dall'indispensabile consenso sindacale.
- Ingerenza diretta ed indiretta, attraverso sentenze sul rapporto di lavoro, del giudice amministrativo in fatti organizzativi.

Questi comportamenti del giudice amministrativo rendevano necessario separare le materie riservate alle fonti unilaterali o alla contrattazione collettiva, determinando la percezione della contrattazione collettiva pubblica come vincolo consociativo, percezione alimentata anche dal particolarismo lobbistico. Si può affermare che la "legge quadro" sia riuscita ad aggiungere all'uniforme rigidità del modello Giolittiano ulteriori difetti quali: la centralizzazione forzata, il coinvolgimento diretto del Governo nel confronto sindacale, la complessità procedurale, lo sviluppo di un contenzioso tale da ingolfare il giudice amministrativo (16) e da esaltare il contenuto pubblicistico dell'accordo-regolamento a scapito della contrattazione collettiva, la trasformazione della contrattazione collettiva in un negoziato politico istituzionale fra sindacati e Governo.

(15) **In Inghilterra** è mantenuta la disciplina tradizionale del << civil service >> svuotandola e trasferendo ad agenzie con personale a diritto privato le funzioni svolte da amministrazioni pubbliche. In Germania è privatizzato solo il personale privo di funzioni di autorità o di rappresentanza.

(16) **Durata media di una causa di lavoro al TAR**: dieci anni; costo medio da 5 a 12 milioni di vecchie lire, avvocati amministrativi pasciuti e contenti.

La “legge quadro”, quindi, non era riuscita a adeguare il modello di lavoro pubblico alle necessità d’ammodernamento della pubblica amministrazione. Rimanevano inalterate le decennali rigidità organizzative, la lentezza delle carriere, l’impossibilità di riorganizzare con flessibilità il lavoro irrigidito da “piante organiche” mummificate dal tempo, da un inquadramento del personale fatto da area professionale d’appartenenza, livello, qualifica e profilo, anche se la contrattazione collettiva era riuscita ad inserire nel contratto-regolamento (17) la necessità di perseguire l’efficacia e l’efficienza dell’azione amministrativa, la definizione dei carichi di lavoro per determinare gli organici, l’inserimento di fondi incentivati e la valutazione della produttività collettiva ed individuale. (18)

Chi vi parla ha proposto e sottoscritto nel 1991, con le altre organizzazioni sindacali confederali, grazie all’art 6 del DPR 333/90, (19) in Comune di Bologna, il primo accordo sindacale per la valutazione individuale dei dipendenti ai fini della produttività. Accordo che fu sottoscritto dopo agitazioni, proteste in Consiglio Comunale ed una giornata di sciopero e approvato nelle assemblee del personale con oltre il 90% dei consensi, perché traduceva in opportunità il diffuso desiderio dei lavoratori di vedere valorizzato il proprio impegno personale attraverso un riconoscimento economico, frutto di una valutazione, obiettiva e negoziata, del merito individuale e dell’impegno personale, ponendo fine alla valutazione autoritaria, paternalistica e clientelare, fatta con le preesistenti note di qualifica. (20) Quell’accordo, naturalmente aggiornato ed ampliato, da 16 anni determina per ciascun dipendente del Comune di Bologna una retribuzione diversa, perché è diversa la quota di produttività che a ciascuno spetta, a ragione della valutazione dell’apporto individuale alla realizzazione degli obiettivi predeterminati dai Dirigenti.

## II. LE TAPPE DELLA PRIVATIZZAZIONE

### *Il D.lvo 29 del 1993. Innovazioni e compromessi*

La crisi finanziaria in cui si trova lo Stato all’inizio degli anni novanta del secolo scorso determina il superamento delle resistenze opposte all’abbandono del modello di pubblico impiego. Al blocco delle retribuzioni dei dipendenti pubblici (in atto da qualche tempo) il Governo Amato (21) fa seguire la legge delega n. 421 del 1992 che contiene misure straordinarie per riportare sotto controllo la spesa pubblica, tra queste c’è il superamento del pubblico impiego come ordinamento speciale. La legge prevede la graduale applicazione del codice civile e delle leggi sul lavoro per l’impresa ai dipendenti pubblici, la creazione di un’agenzia tecnica per la contrattazione collettiva che rappresenti le Amministrazioni pubbliche nei rapporti col sindacato ed, infine, il passaggio delle competenze sulle controversie dei dipendenti al giudice ordinario in tre anni. La stessa legge delega introduce il principio della separazione tra la funzione d’indirizzo politico e quella di gestione amministrativa, quest’ultima è affidata alla dirigenza, alla quale è data legittimazione autonoma e responsabilità gestionale diretta.

**17) DPR 347/83 per il personale degli enti locali**, art 30 Compensi incentivanti la produttività; DPR 335/88, 1° accordo intercompartmentale triennio 88-90, Capo IV Produttività ed efficienza della pubblica amministrazione.

**(18) Con buona pace del Prof. Ichino** e di chi crede a ciò che egli scrive!

(19) Art. 6 DPR 333/90, Utilizzo del fondo per il miglioramento dell’efficienza dei servizi: “(omissis) il fondo è finalizzato: a) in via prioritaria, all’erogazione di compensi incentivanti la produttività. La misura dei compensi è determinata (omissis) attraverso la valutazione dell’apporto individuale, entrambi definiti attraverso la negoziazione decentrata a livello di singolo ente,(omissis).”.

**(20) Con buona pace del Prof. Ichino** e di chi crede a ciò che scrive!

**(21) Governo di Giuliano Amato** (28/6/1992 – 28/4/1993) XI legislatura Coalizione DC, PSI, PSDI, PLI; poi 1° Governo di Carlo Azeglio Ciampi (28/4/93 – 10/5/1994) XI legislatura Coalizione DC, PSI, PSDI, PLI

La svolta è resa possibile dal nuovo modello di relazioni sindacali instaurato tra Governo, Sindacati, Confindustria in quell'anno: la "concertazione fra le parti sociali". L'accordo del Luglio 1993 delinea, oltre al modello contrattuale, anche un piano di riforme necessarie alla ripresa ed all'ammodernamento del sistema Paese, fra queste una delle poche attuate sarà la riforma del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni. Questo grazie anche alla sensibilità e all'azione della CISL che, all'epoca era, non per nulla, guidata da Sergio D'Antoni, segretario generale proveniente dal pubblico impiego.

Molte riforme previste dall'accordo del '93 sono rimaste sogni: in particolare la riforma del percorso scuola-ricerca-università-innovazione-formazione. Questo fallimento non sembra riguardare la responsabilità di cattedratici quali il prof. Ichino, né tanto meno i suoi mandanti di Confindustria. Accusare, come invece si fa, i pubblici dipendenti d'essere, fannulloni crea prospettive di lucrose privatizzazioni, possibilmente monopolistiche, mentre la ricerca dell'innovazione e l'ammodernamento di scuola e università determinerebbero la necessità di individuare risorse private da investire assieme a quelle pubbliche. I mandanti del prof. Ichino invece, come è noto, operano da sempre solo per socializzare le perdite e privatizzare gli utili. Finanziare ricerca ed università costringerebbe gli <imprenditori> a socializzare gli utili, assumendosi il rischio di qualche perdita. Agli illustri accademici che tanto danno per rafforzare i forti ed umiliare i deboli, che "il destino" non riservi per premio di cotanti fedeli servigi, quali moderni Bava-Beccharis, una commenda ed un posto da Senatore?

Il D.Lgs n. 29 del 1993, con i successivi decreti correttivi, elimina i cardini della separazione del pubblico impiego. Il nuovo ordinamento del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni è caratterizzato da rapporti di lavoro regolati contrattualmente: la pubblica amministrazione perde la supremazia speciale ed acquista una veste contrattuale paritaria di tipo privato e, pertanto, neutra rispetto l'interesse pubblico.

Il passaggio dalla fonte pubblicistica al codice civile ed alla legislazione sul lavoro avviene gradualmente ed è affidato al potere di delegificazione attribuito ai contratti collettivi nazionali. "*Potere esercitabile perfino contro le leggi sopravvenute che riproducano la delegificazione dei rapporti di lavoro pubblici: art. 2 comma 2 bis*" (22).

Il limite maggiore sia della legge n. 421 del 1992 che del D.Lgs n. 29 del 1993 è il condizionamento che esercita la tradizione pubblicistica su due questioni cruciali: la natura del potere d'organizzazione e l'incidenza della riserva di legge. Dalla <legge quadro> del 1983 è ereditata la concezione distorta della contrattazione collettiva suddivisa fra materie con obbligo d'accordo, quelle oggetto di contrattazione e quelle soggette a mera concertazione. Si ripropone, quindi, la contrattazione col vincolo di previo consenso (parziale) sindacale, e si vincola anche la libertà negoziale delle pubbliche amministrazioni!

La riserva di legge ex art 97 della Costituzione (23) è, poi, in modo improprio, utilizzata per stabilire il confine tra pubblico e privato in materia di lavoro. "*Essa è intesa, nel medesimo tempo e con qualche evidente contraddizione, come esclusione della contrattazione collettiva, come garanzia dell'autonomia organizzativa della pubblica amministrazione e come riserva di regime pubblicistico.*"

(22) Massimo D'Antona in "Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche" COMMENTARIO diretto da Franco Carinci e Massimo D'Antona Ed. Giuffrè. Milano

(23) Art. 97 comma 1 della Costituzione: "I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione."

*Sotto il manto della riserva di legge, si stabilisce così una discutibile saldatura concettuale tra l'autonomia organizzativa della pubblica amministrazione, l'esclusione della contrattazione collettiva ed il regime pubblicistico degli atti organizzativi. Dove la contrattazione collettiva arretra, avanza il giudice amministrativo. ” (24)*

Il D. Lgs 29 all'art. 4 riconosceva al datore di lavoro pubblico l'esercizio dei < poteri del privato datore di lavoro>, ma all'art 68 lasciava alla giurisdizione del giudice amministrativo le controversie di lavoro che riguardavano una serie di “materie” riservate dalla legge n. 421/92 alla fonte unilaterale pubblica, determinando regimi e giudici sovrapposti nella zona strategica dell'organizzazione del lavoro, nella quale s'intrecciano organizzazione degli uffici e rapporti di lavoro. “Le giurisdizioni risultano separate, non dalla natura del rapporto controverso, ma dalla natura della fonte che ha prodotto la regola applicabile al rapporto controverso, con conseguente duplicazione dei giudici dotati di cognizione sul rapporto di lavoro (quella medesima situazione che la riforma del 1924 intese correggere attribuendo la giurisdizione esclusiva al Consiglio di Stato). (25)

Secondo limite strategico del provvedimento era il permanere del controllo centralizzato del Governo sulla contrattazione collettiva mediante il potere di impartire direttive all'ARAN (26) ed autorizzarla a stipulare i contratti collettivi nazionali per conto delle pubbliche amministrazioni, anche quelle dotate di autonomia costituzionale quali le Regioni, gli Enti locali, le Università. L'autorizzazione alla sottoscrizione, in quanto atto del Governo, era sottoposta al controllo di legittimità della Corte dei Conti. Controllo che si è sempre esteso dall'atto di autorizzazione al contenuto negoziale del contratto collettivo, determinando intollerabili rinvii e gravissimi ritardi nella applicazione dei CCNL. L'atto autorizzativo è, inoltre, un provvedimento amministrativo soggetto al giudice amministrativo, anche lui tentato di passare dal sindacare l'atto a sindacare il contenuto del negoziato!

Il Decreto 29, pertanto, contrattualizzava il rapporto di lavoro accompagnandolo con “una iperlegificazione della contrattazione collettiva e una articolazione reticente della separazione fra la dimensione privatistica dei rapporti di lavoro contrattualizzati e la dimensione pubblicistica dell'organizzazione degli uffici. (27)” determinando, quindi, che tre giurisdizioni avevano titolo per pronunciarsi sulla legittimità dei contenuti determinati dalla contrattazione: ordinaria, amministrativa, contabile!

### ***La Legge Delega n.59 del 1997 e il D.Lgs 396 del 97***

I risultati prodotti dalla prima fase di privatizzazione sono insufficienti, in particolare l'obiettivo di orientare ad efficacia ed efficienza la pubblica amministrazione è ampiamente mancato. Negli anni successivi prende sempre di più corpo la necessità di trasferire più vicino ai cittadini ed al territorio le funzioni amministrative che corrispondono alla cura degli interessi delle comunità locali. Le così dette “leggi Bassanini” conferiscono ai “governi locali”, cioè a Regioni, Provincia e Comuni, compiti amministrativi a cui corrisponde il ridimensionamento e la deconcentrazione degli apparati centrali, escludendo le materie tassativamente riservate allo Stato.

(24) Massimo D'Antona in “Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche” COMMENTARIO diretto da Franco Carinci e Massimo D'Antona Ed. Giuffrè. Milano, 2000.

(25) *ibidem*

(26) Agenzia per la rappresentanza negoziale per le pubbliche amministrazioni

(27) Massimo D'Antona in “Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche” COMMENTARIO diretto da Franco Carinci e Massimo D'Antona Ed. Giuffrè. Milano, 2000.

L'art. 11 comma 4 della legge n° 59 del 1997 delega il Governo, mediante decreti correttivi ed integrativi del D.Lgs 29/93, a completare la privatizzazione. Il nesso fra le riforme amministrative, che anticipano la riforma costituzionale di orientamento federalista, e la privatizzazione del rapporto di lavoro con le amministrazioni pubbliche diventa evidente. La stimolo per cambiare la burocrazia, che per autoriforma si è rivelata insufficiente, è trovato nel campo ampio delle forze economiche e sociali che vogliono un ridimensionamento del peso politico dello Stato centrale.

La prima riforma del pubblico impiego (D.Lgs 29/93) aveva soprattutto obiettivi interni alla pubblica amministrazione di efficacia ed efficienza, come la razionalizzazione organizzativa ancora con criteri uniformi ed il controllo centrale della spesa per il personale, mentre il principio di separazione tra indirizzo politico e gestione amministrativa rimaneva solo sullo sfondo.

La seconda privatizzazione prova a cogliere, invece, il carattere multiorganizzativo delle pubbliche amministrazioni e la più diretta finalizzazione dell'azione amministrativa agli obiettivi e ai risultati, cercando di rivalutare il principio di responsabilità, sia politica che amministrativa, cercando di enfatizzare il principio di separazione fra politica ed amministrazione.

Il D.Lgs 4 novembre 1997 n° 396, col quale il Governo esercita la delega prevista dall'art. 11 comma 4 del D.Lgs 29/93, adegua il quadro normativo delle relazioni sindacali e della contrattazione collettiva, riforma il sistema di contrattazione collettiva riorganizzando e potenziando l'ARAN (28) e stabilisce criteri certi di misurazione della rappresentatività sindacale ai fini della contrattazione collettiva e dei diritti sindacali. Il D.Lgs n° 396 del 1997 riduce, quindi, nettamente il grado di legificazione, rispetto al D.Lgs 29/93, della contrattazione collettiva dislocando diversamente l'intervento della legge rispetto l'autonomia collettiva. Il Governo attuò la delega prima del termine di scadenza previsto (31/3/97) e con priorità rispetto le altre al fine di evitare che la riforma del quadro normativo interferisse col rinnovo di contratti collettivi pubblici, a scadenza in tutti i comparti il 31/12/97, ritardando l'avvio dei negoziati. Classe politica ben diversa dall'attuale ceto!

### **III. IL DECRETO LEGISLATIVO N.165 DEL 30 MARZO 2001**

L'attività contrattuale nazionale e quella decentrata, l'evolversi dei contratti nazionali dei comparti e della dirigenza e l'attività legislativa resero necessario sostituire il D.Lvo 29/93, coordinando in un unico contesto normativo le diverse disposizioni contenute nei successivi decreti correttivi e integrativi.

Il D.Lgs 165 del 2001 non è, quindi, un vero testo unico ma è la normativa base del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, quella che consente di risalire alle norme generali che regolano questo lavoro. E' un testo più snello e semplice rispetto ai precedenti in quanto la progressiva contrattualizzazione del rapporto sottrae spazio alla normativa.

(28) **Agenzia** per la rappresentanza negoziale per le pubbliche amministrazioni: Agenzia nazionale che esercita la rappresentanza legale delle pubbliche amministrazioni di tutti i comparti ai fini della contrattazione collettiva.

La prima caratteristica di questa seconda fase è quella della quasi completa unificazione normativa tra lavoro pubblico e privato, non solo come definitiva applicazione della legislazione e delle fonti proprie del lavoro privato quali, ad esempio, la contrattazione collettiva, ma anche l'estensione dei poteri del datore di lavoro privato a quello pubblico, quali lo "ius variandi" (29). Con la netta distinzione tra rapporto di lavoro e organizzazione degli uffici pubblici sparisce ogni residuo dell'ordinamento speciale. La seconda caratteristica è che la capacità di diritto privato del potere delle pubbliche amministrazioni di organizzare i mezzi ed il personale per il funzionamento degli apparati è affidato ai dirigenti, il cui ruolo è definito in base al principio di separazione fra politica e amministrazione, al di fuori della tradizionale disciplina di status, regolato da un contratto nazionale di lavoro. E' attribuita ai livelli di governo libertà di scelta nel conferimento degli incarichi di direzione ai quali è affidata l'attuazione dell'indirizzo politico. Il dirigente dovrebbe essere garantito dal condizionamento politico in base ad una valutazione obiettiva dei risultati. Questo schema avrebbe dovuto garantire il principio di separazione delle funzioni. La terza caratteristica è il riconoscimento della capacità delle singole amministrazioni d'essere agenti della contrattazione collettiva sia nazionale che aziendale. E' confermato il ruolo dell'ARAN (30) di rappresentante legale ai fini contrattuali di tutte le amministrazioni, il processo negoziale è concertato in tutti i suoi passaggi con le istanze rappresentative delle amministrazioni (Comitati di settore) dotate d'autonomia funzionale o che fanno capo a governi locali, quali i Comuni, le Province, le Regioni e le Università: è un circuito procedurale scandito da atti d'indirizzo e pareri che consente la formazione della volontà negoziale pubblica, valorizzando le istanze associative degli enti (Ansi, Up ecc) e aggregando in interessi collettivi di categoria le pubbliche amministrazioni, com'è per le imprese private.

La quarta caratteristica, che ritengo essere la più interessante ed importante, è che il lavoro pubblico, com'è avvenuto spesso, non si limita ad importare i modelli di diritto privato ma funziona come fattore propulsivo dell'evoluzione di questo. Il particolare tipo di relazioni sindacali, che determina una forte omogeneità di comportamento dei datori di lavoro pubblici e una pari ed opposta forte unità sindacale confederale, fa della seconda privatizzazione un terreno avanzato di sperimentazione d'alcune riforme del diritto del lavoro che nel settore privato sono da tempo sul tappeto ma stentano a trovare una soluzione, quali ad esempio la rappresentatività sindacale, le forme di risoluzione delle controversie di lavoro e la disciplina contrattuale del fenomeno del mobbing.

La quinta caratteristica, negativa, è il permanere della sanzione di nullità, inesistente nel settore privato, delle clausole decentrate difformi dai vincoli posti dal contratto nazionale. La clausola (31) lede il pur importante riconoscimento dei due livelli contrattuali, nazionale e decentrato, segnando la prevalenza del contratto nazionale su quello decentrato. Questa limitazione è più grave che quella posta all'ARAN del permanere da parte dei comitati di settore del regime autorizzativo alla sottoscrizione dei contratti, perché è l'espressione di un concerto dal quale dipende la legittimazione dell'Agenzia alla sottoscrizione definitiva dei contratti.

Il particolare tipo di relazioni sindacali, come ho detto, determina una forte omogeneità di comportamento dei datori pubblici e una pari ed opposta forte unità sindacale confederale, hanno fatto della contrattazione nel lavoro pubblico un terreno avanzato di sperimentazione, determinando consistenti modifiche al D. Lgs 165/01.

(29) Lo "ius variandi" è la capacità del datore di lavoro privato di organizzare il capitale fisso e variabile e la manodopera necessari al funzionamento dell'impresa come meglio ritiene.

(30) *ibidem*

(31) Art. 40, comma 3 DLgs 165/01

Con legge finanziaria del 2002, si modificavano le procedure della contrattazione relative alle compatibilità economiche. Nel luglio del 2002 si ritornava ai ruoli separati per ogni amministrazione per la dirigenza, abbandonando il ruolo unico. Nel 2003 per due volte il parlamento modificava parzialmente le procedure d'accesso alle qualifiche dirigenziali.

Nello stesso anno, con la riorganizzazione del Ministero dell'economia delle Finanze e delle Agenzie Fiscali, un'ulteriore modifica consentiva ai Direttori delle Agenzie Fiscali di partecipare alle procedure di concerto per la predisposizione degli atti d'indirizzo all'ARAN per la contrattazione.

La legge finanziaria del 2004 portava dal 50% al 70% il numero dei Dirigenti Generali nominabili fuori dei ruoli della dirigenza. Nello stesso anno il D.Lgs 165 è modificato per quanto riguarda i Segretari Comunali e Provinciali e le procedure di mobilità. Sempre nel 2004 il Governo passa tutto il personale del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco dal rapporto di lavoro privato all'ordinamento speciale e separato di diritto pubblico.

Nel 2005 anche per la carriera dirigenziale penitenziaria il Governo modifica il regime d'impiego, qualificandolo pubblico, rimandandolo al rispettivo ordinamento.

La legge finanziaria del 2007 attribuisce al controllo della Corte dei Conti sui contratti pubblici la sola funzione di verifica di compatibilità contabile, ponendo in capo al "comitato di settore" (32) la responsabilità di dare parere favorevole alle ipotesi d'accordo raggiunte tra ARAN e sindacati, addossando l'onere relativo ai rappresentati. Il controllo della Corte, con la normativa previgente, si è sempre esteso al contenuto negoziale del contratto collettivo, determinando un'invasione dell'autonomia negoziale, rinvii e gravissimi ritardi nell'applicazione dei CCNL.

### *L'efficacia e l'efficienza come terza via tra la conservazione del regime speciale e la sostituzione del lavoro pubblico con i privati.*

All'inizio degli anni '80 dello scorso secolo appare evidente che la Pubblica Amministrazione italiana è sempre meno capace d'assolvere al ruolo propulsivo e portante che, tradizionalmente, ha avuto per l'economia del Paese. Il modello di sviluppo seguito dai governi a guida Degasperiana e, poi, di centrosinistra è stato di stampo kennesiano, con un forte intervento dello Stato in economia, sia con la forma dello Stato-imprenditore, sia mediante la funzione di stazione appaltante o committente di grandi infrastrutture, sia con grandi nazionalizzazioni come quella dell'energia elettrica e dei telefoni. Le ragioni della crisi sono molteplici; per brevità cito solo alcune interne alla pubblica amministrazione ed altre indotte parte del sistema economico, anche a causa del processo d'internazionalizzazione.

(32) **Il Comitato di settore**, creato dalle rappresentanze delle amministrazioni e delle loro associazioni (Anci, Upi, Conferenza dei presidenti delle Regioni, Unioncamere, ecc), decide gli indirizzi di rinnovo dei CCNL e dà il parere sull'ipotesi di accordo (art. 41 D.Lgs 165/01)

Una delle ragioni della crisi è stato l'enorme aumento del numero dei pubblici dipendenti degli anni settanta che provoca due fenomeni: l'abbassamento dei livelli retributivi per contenere i costi e la conseguente, perdita di fascino del lavoro pubblico per le persone meglio qualificate, accompagnata dall'abbassarsi dei livelli di selezione e di scelta del personale. La scuola ha sofferto di più per questi fenomeni, con effetti la cui gravità è percepita solo ora.

In economia prendono piede, prima negli Stati Uniti, poi in Inghilterra teorie nate nelle Università di Berkeley ed Harvard che, mettendo in discussione le teorie di Hans Kelsen (33) sulle forme d'organizzazione dello Stato (*Una democrazia senza opinione pubblica è una contraddizione in termini. In quanto l'opinione pubblica può sorgere dove sono garantite la libertà di pensiero, la libertà di parola, di stampa e di religione, la democrazia coincide col liberalismo politico, sebbene non coincida necessariamente con quello economico*) (34) affermano che l'organizzazione dello Stato debba essere coincidente con il liberalismo economico e teorizzano, quindi, il passaggio di funzioni e della loro gestione dalla società civile, che le esercita con le autonomie locali e federali, alla società economica ed alle sue forme societarie.

Queste teorie trovano ampia applicazione nelle amministrazioni del Presidente Reagan (35) e dei Governi Thatcher (36), anche con diversità notevoli, il primo s'impegnò soprattutto nella deregolazione federale dell'economia, la seconda, invece disfece lo stato ad ogni livello per trasferirne le competenze ai privati.

(33) **Hans Kelsen** (Praga, 11 ottobre 1881 – Berkeley, 19 aprile 1973) giurista austriaco, tra i più importanti del Novecento. Di famiglia ebraica, studiò scienze giuridiche a Vienna e si laureò nel 1911 in diritto dello Stato e filosofia del diritto. Insegnò inizialmente (dal 1917) a Vienna e poi (dal 1930) a Colonia e, in seguito alla sua emigrazione avvenuta nel 1933, a Berkeley. È noto come il capostipite novecentesco della dottrina liberal-democratica del diritto su base giuspositivista. L'Opera più importante è "General theory of law and State" Harvard University Press, Cambridge 1945.

(34) **H. Kelsen** "Teoria generale del Diritto e dello Stato" Etas Kompas. Milano

(35) **Ronald Wilson Reagan** (6 /2/ 1911 – 5 /6/ 2004) È stato il 40° ed il più anziano presidente eletto (69 anni e 349 giorni) degli Stati Uniti d'America. Enfatizzò lo scetticismo riguardo la capacità del governo federale di risolvere i problemi, soprattutto economici. La sua soluzione fu di *ritirare* l'impegno governativo a controllare e pianificare l'economia, riducendo le imposte e le regolamentazioni, per consentire alle forze del libero mercato di autoregolarsi. Durante la cerimonia d'insediamento espresse le sue concezioni economiche con questa formula: "Il governo non è la soluzione del nostro problema, il governo è il problema".

(36) **Margaret Hilda Roberts Thatcher**, nasce il 13/10/1925, figlia di un droghiere, si conquista il suo posto ad Oxford, primo ministro britannico dal 1979 al novembre 1990. Margaret Thatcher fondò la sua politica sull'idea che "la società non esiste. Ci sono solo individui, uomini e donne, e ci sono famiglie". La "purga thatcheriana" consistette nella deregolamentazione di lavoro, mercati e capitale, nella privatizzazione delle industrie nazionalizzate. Il suo agire politico si basò sull'assunto che: "il governo può fare poco di buono e molto che invece fa male e quindi il campo di azione del governo deve essere tenuto al minimo" e che "è il possesso di proprietà che ha un effetto psicologico misterioso ma non per questo meno reale: il prendersi cura del proprio offre un addestramento nel divenire cittadini responsabili."

In Italia la crisi del modello d'intervento statale in economia si aggrava (37) e negli anni '90 è avviata "la riforma globale" della pubblica amministrazione (38) con le leggi 142/90 e 241/90. La cultura giuridica che sottende a quest'azione riformatrice, accetta i parametri richiesti per l'ingresso nel sistema monetario dell'euro e li assume come obiettivo dell'azione di governo; viene, pertanto, accelerato il processo di smantellamento delle strutture economiche dello Stato imprenditore, mediante la privatizzazione d'Enel, Eni, telefoni e ferrovie per cederli a privati che, però, subentrano alle funzioni ex statali in condizione di monopolio e senza concorrenza, per porre i "capitali di rischio" e i profitti al sicuro dai pericoli dell'internazionalizzazione e dai costi dell'innovazione. I finanziari italiani premono anche per la cessione ad agenzie private di funzioni istituzionali proprie della Pubblica Amministrazione, ad imitazione del modello inglese (39).

A queste pressioni è dato parziale accoglimento nel Testo unico degli Enti Locali nel quale si opera una separazione fra le attività economiche e non economiche degli enti locali attribuendo alle prime forme di gestione affidate a soggetti privati, anche partecipati in posizione minoritaria, ed alle seconde connotati pubblici, con o senza personalità giuridica.

L'intero modello di pubblica amministrazione riformata è permeato, quindi, dalla ricerca di forme organizzative tali da consentire al corpo di funzioni pubbliche residue - salvato dall'appetito di guadagni senza rischio dei paladini della privatizzazione- di raggiungere gli obiettivi col massimo d'efficacia, efficienza ed economicità possibili, fra queste le principali sono la privatizzazione del rapporto di lavoro, la semplificazione amministrativa, la riduzione dei livelli di governo.

L'efficacia e l'efficienza, realizzate da un'organizzazione gestita con i poteri del datore di lavoro privato, nella "riforma globale" divengono la terza via tra la conservazione di una pubblica amministrazione organizzata per ottenere un'azione amministrativa orientata alla legittimità formale degli atti, mediante l'ordinamento speciale del personale e la giurisdizione amministrativa e contabile (fatta di controlli formali ostativi ed invasivi) ed una pubblica amministrazione smantellata nei compiti e negli organici, con compiti d'istituto importanti per garantire l'imparzialità dell'azione amministrativa, affidati ad agenzie private (40).

La semplificazione amministrativa, indispensabile per ottenere efficacia ed efficienza quanto la privatizzazione del rapporto di lavoro, compie passi importanti in Parlamento con l'emanazione di testi unici su importanti materie e la creazione di Agenzie nazionali pubbliche che sostituiscono apparati decentrati dello Stato (agenzie del Demanio, del Territorio, delle Entrate, delle Dogane ecc.) la creazione negli enti locali dell'Urp (41) per l'informazione al cittadino sull'attività e gli atti, dello Sportello Unico per le Imprese e quello per l'attività edilizia, volti a facilitare l'approccio di imprenditori e cittadini alle pratiche amministrative necessarie alla vita delle imprese.

(37) **Con la crisi e la scomparsa delle forze politiche** che avevano attuato e gestito il modello d'intervento statale in economia.

(38) **F. Carinci** in "Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche" COMMENTARIO diretto da Franco Carinci e Massimo D'Antona Ed. Giuffrè. Milano, 2000

(39) **In Italia non c'è una vera "opinione pubblica"** nel senso anglosassone del termine o come la intende Kelsen, in quanto i mass media sono concentrati nelle mani di pochi finanziari e la lettura di libri e quotidiani è poco diffusa.

(40) **Esempio tipico è la spinta lobbistica** ad affidare a polizie private funzioni dei Corpi di Polizia Locale favorite da discipline regionali che le accomunano nello stesso provvedimento legislativo.

(41) **Ufficio per le relazioni col pubblico.**

Sono adottati anche regolamenti per stabilire i procedimenti e la loro durata.

I risultati della semplificazione, però, non sono sufficienti, se comparati con l'Europa e gli altri paesi industrializzati, a rendere competitiva la nostra pubblica amministrazione con le altre.

La dissenteria normativa del Parlamento e dei Governi, anche Regionali e Locali, creano e consolidano norme e regolamenti ridondanti, permeati dalla legittimità formale e controlli esercitati solo sulle carte, mentre sono ridotti o mancano i controlli fatti sul concreto svolgersi delle attività.

Alcuni esempi: l'equivalente del permesso di costruire è rilasciato dal Comune di New York contestualmente alla presentazione della richiesta, in base ad un esame della sola completezza della documentazione occorrente, composta quasi esclusivamente da dichiarazioni dei professionisti, delle aziende che intervengono nei lavori e dalla proprietà.

Per le dichiarazioni infedeli, oltre alla parte penale (i tribunali sono rapidi e non scherzano, al confine della brutalità, come quelli inglesi), i professionisti rischiano l'interdizione dall'attività per un minimo di sei mesi, durante i lavori ogni categoria d'opere subisce un collaudo ed un controllo d'idoneità.

In caso di violazione i tecnici, le imprese e la proprietà oltre alla demolizione delle opere inidonee, la chiusura del cantiere, all'interdizione disposta dalla pubblica autorità dell'attività professione ed imprenditoriale e alle sanzioni amministrative sono sottoposti ad un rapido giudizio penale.

In Francia, Germania, Andalusia l'equivalente locale del permesso di costruire si ottiene in 15-30 giorni, le autorizzazioni per l'esercizio d'attività economiche in un mese.

I nostri migliori enti hanno tempistiche di due/cinque mesi, i peggiori autorizzano solo gli amici degli amici. Tutti pretendendo la legittimità formale delle carte e controllano la realizzazione solo a sorteggio. L'attribuzione ai Comuni del controllo sull'attività edilizia è divenuta la causa principale dell'abusivismo edilizio che, quando lo esercitano, lo fanno con mezzi primitivi ed inadeguati, rinunciando anche ai lucrosi introiti incassabili dalle sanzioni derivanti a quest'attività. Per questo gli "ecomostri" hanno la concessione edilizia e sorgono cittadine abusive senza che gli Enti Locali intervengano in modo efficiente ed efficace.

### ***Il contratto nazionale***

Il ritorno del lavoro pubblico al diritto di lavoro privato corona un percorso di riunificazione che la Costituzione consente ed indica ma non prescrive, essa non vieta l'esistenza di un regime speciale o fonti diverse da quelle dei lavoratori privati, essa vieta violazioni dei principi sostanziali di tutela o ingiustificate disparità di trattamento nel rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione.

Questa è la prima, sostanziale differenza tra il datore di lavoro pubblico da quello privato, allo "ius variandi" del secondo sono sottratti solo la professionalità ed il trattamento economico, che dipendono dalla contrattazione collettiva.

Nel rapporto privato aumenti e trattamenti individuali possono essere attribuiti su decisione del datore di lavoro senza necessità di motivazioni o per richiesta delle rappresen-

tanze sindacali, divenendo oggetto di trattativa.

I poteri di diritto privato del dirigente pubblico hanno un terzo limite: il personale deve essere gestito in maniera che situazioni analoghe siano trattate in modo uguale.

Permane, quindi, il divieto a disparità di trattamento, in questo la pubblica amministrazione continua a distinguersi dall'impresa perché, a differenza di questa, ha una missione dalla Costituzione: quella d'essere imparziale e l'imparzialità ed il buon andamento sono beni giuridici che vanno tutelati anche tramite l'organizzazione interna.

La natura delle pubbliche amministrazioni, nonostante questa distinzione, non ha influenza sulla natura dei contratti collettivi che esse sottoscrivono direttamente o tramite l'ARAN, in quanto anche questa contrattazione collettiva è espressione della libertà negoziale e non di potere normativo.

Ciò premesso è necessario osservare che la contrattazione collettiva pubblica non è un fenomeno interamente volontario e basato sui rapporti di forza, come nel settore privato.

Il D.Lgs 165/01 fissa agenti di parte pubblica, procedure e controlli, istituzionalizza il fenomeno della contrattazione collettiva e la rende necessaria all'ordinata regolazione dei rapporti di lavoro pubblico e, pertanto, all'ordinato svolgersi dell'azione amministrativa. La cornice legale di questa contrattazione assicura l'applicazione generale ed uniforme dei contratti collettivi da parte dei comparti pubblici.

L'efficacia "erga omnes" sarebbe, quindi, l'effetto indiretto dell'obbligo legale che pesa sul datore di lavoro pubblico di osservare i CCNL e non l'effetto diretto della fonte contrattuale di diritto comune. In oltre solo al contratto collettivo pubblico è assegnata un'efficacia verticale rafforzata (42).

Nella contrattazione del lavoro alle dipendenze dei privati "*il contratto aziendale ed uno nazionale non si pone necessariamente in termini di subordinazione, salva la possibilità, nei singoli casi, di un collegamento fra le due fonti di regolamento degli interessi collettivi per mezzo di disposizioni di rinvio contenute nell'uno o nell'altro contratto*"(43) mentre il D.Lgs 165/01, ope legis, stabilisce una gerarchia fra i due contratti sovrastando il nazionale quello decentrato, il contratto nazionale definisce le materie, i limiti, le procedure del contratto decentrato e gli ambiti territoriali d'esercizio della contrattazione centrata come obbligo di legge, la stessa legge impone il divieto alla sottoscrizione di contratti decentrati in contrasto con quello nazionale o che comportino oneri non programmati. Il terzo comma dell'art. 40 del D.Lgs 165/01 si chiude con una sanzione di nullità: "*Le clausole difformi sono nulle e non possono essere applicate.*"

Si può osservare che l'impianto dato dall'art 40 del D.Lgs 165/01 alla contrattazione collettiva sia rimasto quell'iperlegificato del D.Lgs 29/93 e con un'impostazione antitetica alla ragione fondamentale della Cisl, fin dagli anni cinquanta in contrasto con la Cgil, favorevole alla contrattazione aziendale impostata sull'autonomia negoziale delle parti: quella di adeguare il contratto collettivo aziendale e, con esso, le retribuzioni all'impegno ed ai risultati produttivi ed organizzativi concretamente ottenuti dai lavoratori in azienda.

(42) **D.Lgs 165/01, art 40, comma 4:** "Le pubbliche amministrazioni adempiono agli obblighi assunti con i contratti collettivi nazionali o integrativi dalla data di sottoscrizione definitiva e ne assicurano l'osservanza nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti."

(43) **Cass. 11 dicembre 1987, n. 9175**, Orient. giur. lav., 1988, 309.

## ***Il contratto decentrato***

Nel lavoro alle dipendenze dei datori privati *“il contratto collettivo aziendale non consiste in una somma di contratti di lavoro individuali, ma in un atto generalizzato d'autonomia negoziale concernente una pluralità di lavoratori, collettivamente e non singolarmente considerati, ai fini dell'uniforme disciplina del rapporto di lavoro di costoro, pattuita con tutte le garanzie della funzione d'autonomia sindacale, dai rappresentanti dei lavoratori stessi.”*(44), così è anche per la contrattazione aziendale con i datori di lavoro pubblici, salvo che l'autonomia negoziale delle parti è limitata nell'esercizio non da una scelta negoziale operata dalle stesse parti contraenti, tramite le loro rappresentanze nazionali (Comitati di settore, Aran, Segreterie nazionali), in forma pattizia nella fase di contrattazione del contratto nazionale, ma come abbiamo già detto da un'imposizione di legge.

La norma, oltre ad essere limitativa della libertà delle parti, è lesiva della potestà regolamentare e dell'autonomia gestionale delle autonomie locali, sulle quali si protende come una sorta di tutela per minori incapaci e come vincolo limitativo anche per la capacità ad operare con i poteri del privato datore di lavoro attribuita dallo stesso D.Lgs 165/01 ai Dirigenti il cui *“ius variandi”* risulta, quindi, privato di quella capacità di inventare ed incentivare forme sperimentali, non previste dal contratto nazionale, di organizzazione collegabili a miglioramenti concreti ed ad incentivazioni sul merito e l'apporto individuale oltre ai limiti giuridici ed economici previsti dal contratto nazionale medesimo.

La spinta evolutiva del rapporto di lavoro e dell'organizzazione nel settore privato è determinata dall'effettiva autonomia negoziale delle parti a ricercare soluzioni innovative capaci di soddisfare il mutare delle esigenze e, nel tempo, di influenzare e modificare lo stesso contratto nazionale, nel settore pubblico è inibita dalla legge. La possibilità di introdurre novità nei contratti pubblici è affidata ad un lungo e difficile percorso interno alle parti che partecipano alla trattativa nazionale e, se sopravvivono al percorso interno, il tempo occorso e le mediazioni le ha invecchiate.

I dati resi noti dal Ministero dell'Interno e da quello della Funzione Pubblica, ora Innovazione, per quanto riguarda il vasto mondo delle Autonomie Locali (Regioni, Provincia, Comuni, Comunità Montane, Enti Parco, Ipab, AASP, ecc) stimano che solo il 30% di quasi 10 mila enti stipula accordi decentrati. Si può dedurre che i compiti di recupero di produttività, efficacia ed efficienza che il contratto nazionale affida al contratto decentrato sono oggetto di trattativa solo in quella ridotta percentuale d'enti, negli altri le somme che il contratto nazionale destina al contratto decentrato per le incentivazioni ed il miglioramento dell'organizzazione è probabile siano distribuite a *“pioggia”*, prescindendo da trattative e valutazioni del merito individuale e collettivo. Secondo i dati ministeriali, la contrattazione avviene a macchia di leopardo, con una copertura quasi totale degli enti di maggiore dimensione e con un addensamento nel nord, nel centro e nelle due isole maggiori. Una situazione non molto diversa da quella del lavoro privato, nel quale la contrattazione decentrata è fatta solo nelle aziende con più di 15 dipendenti, in tutte le aziende maggiori e con addensamenti geografici non dissimili.

Nonostante questi limiti, il contratto decentrato offre possibilità interessanti per quanto riguarda la negoziazione dell'organizzazione del lavoro ed il recupero di produttività, efficacia ed efficienza.

(44) Cass. 6 luglio 1988, n. 4458, Notiziario giur. lav., 1988. 625.

## *La dirigenza e i poteri del datore di lavoro*

Il ruolo della Dirigenza come definito dal D. Lvo 165/01 e dalla c.d. “legge Frattini” (45), con lo spoil system nazionale e locale, ha posto all’atto applicativo seri problemi a riguardo del rapporto fra politica ed amministrazione, con particolare riferimento ai condizionamenti della prima sulla seconda attraverso le nomine ed i conferimenti degli incarichi che la contrattazione collettiva con i CCNL di comparto ha provato a limitare migliorando la tutela del dirigente, ma che solo un intervento di rango superiore poteva chiarire.

La Corte Costituzionale nello stesso giorno, con le sentenze 103 e 104 del 23/3/2007, interviene sullo spoil system nazionale e regionale, salvando l’istituto, per definirne lo spazio (limitandolo ai soli dirigenti con funzioni di livello generale) e l’identità nel nostro ordinamento, indicando che la strada per ricondurlo nell’alveo costituzionale è quella di far precedere la cessazione dell’incarico da una previa fase valutativa ancorata ad un parametro individuato nel “momento procedimentale di confronto dialettico fra le parti” che vale sia a difesa delle pretese partecipativa del dirigente, sia per esternare le ragioni per le quali l’amministrazione intende interrompere il rapporto anticipatamente alla scadenza contrattuale motivate dalle modalità pregresse d’espletamento dell’incarico, “anche in relazione agli obiettivi programmati dalla nuova compagine governativa”. Per quanto attiene la separazione fra politica ed amministrazione, la Corte svolge un ampio e complesso argomentare che si richiama ai principi d’imparzialità e buon’amministrazione e alla continuità amministrativa, conclude dichiarando illegittime la norma (46) che prevedeva la decadenza automatica dei dirigenti dello stato e una nutrita schiera di norme regionali analoghe. La questione non è di poco conto in quanto nella pubblica amministrazione il dirigente esercita, nel rapporto di lavoro, i poteri del datore di lavoro.

Nel lavoro privato il datore di lavoro persegue il proprio fine, il profitto, e, pertanto, organizza il capitale fisso, quello variabile, la tecnologia ed il lavoro nel modo che ritiene più efficace per realizzare i propri programmi, uniche limitazioni poste dall’ordinamento sono l’indisponibilità del trattamento economico e della qualifica del lavoratore.

Il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni ha finalità che discendono dall’obbligo del datore di lavoro di rispondere alla legge. Prima legge la Costituzione che, agli art. 97 e 98, stabilisce “*gli uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l’imparzialità dell’amministrazione.*” e che “*I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione.*”

Il parlamento, per garantire il dettato costituzionale, ha separato la funzione d’indirizzo politico-amministrativo e di verifica dei risultati dell’attività gestionale ed amministrativa, tipica degli organi di governo, da quella di gestione amministrativa propriamente detta attribuendola ai dirigenti. Gli organi di governo emanano degli atti d’indirizzo nei quali definiscono gli obiettivi, le priorità, i piani ed i programmi, le risorse umane, materiali ed economiche da destinare agli uffici di livello dirigenziale generale (macrostruttura o *organizzazione alta* (47)).

(45) Legge n. 145/2002

(46) Art 3, comma 7 l. 15/7/2002, n 145 (legge Frattini)

(47) Prof. Carlo D’Orta: in “Il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni” COMMENTARIO diretto da Franco Carinci e Massimo D’Antona. Giuffrè MI.

Al Dirigente che il D.Lvo 165/01 dota della “*capacità e dei poteri del privato datore di lavoro*”, spetta determinare l’organizzazione degli uffici e le misure inerenti la gestione di rapporti di lavoro (*organizzazione bassa* (48) , “*rimane da chiedersi se alla privatizzazione dei poteri di organizzazione degli uffici corrisponda il dischiudersi della possibilità che essi costituiscano oggetto di contrattazione. Leggendo il nuovo testo dell’art 9 (49) sembra che la responsabilità di fornire una risposta sia stata ora rimessa agli stessi contratti collettivi.*” (50)

Un contratto collettivo decentrato, pertanto, può pattuire norme che prevedano un negoziato sull’organizzazione del lavoro e degli uffici con i singoli dirigenti, “può dunque dirsi che la partecipazione sindacale alla gestione ed alla organizzazione del lavoro risulta ormai integralmente ricondotta nella piena disponibilità collettiva.”(51)

La differenza fra il potere organizzativo pubblicistico e quello in regime privato è che il primo trae origine dalla legge che lo attribuisce alle amministrazioni per raggiungere i fini pubblici, anche il rapporto di lavoro era regolato con “imperium” della legge, mentre il secondo è considerato dall’ordinamento giuridico un fatto interno e privato dell’imprenditore, limitato da precostituite garanzie per il soggetto più debole. Per il primo la fonte è la legge, per il secondo la fonte è il contratto di lavoro subordinato e la contrattazione collettiva.

Se per il datore di lavoro privato il potere organizzativo è “libero nel fine”, per il dirigente pubblico che opera con i poteri del datore di lavoro privato questa libertà ha degli obblighi: i fini sono stabiliti dalla legge e dal potere di indirizzo dei livelli di governo, l’obbligo di trattare nello stesso modo situazioni analoghe anche nella gestione dei rapporti di lavoro, l’obbligo del risultato, ovvero di raggiungere gli obiettivi dati, come aspetto caratteristico della responsabilità dirigenziale.

### **La giurisdizione**

Il D.Lgs 165/01 completa in modo profondo e radicale la privatizzazione del rapporto attribuendo al giudice ordinario in funzione di giudice del lavoro tutta la materia del lavoro pubblico, eccetto quella concorsuale e quella relativa all’organizzazione della pubblica amministrazione. La stessa norma introduce le procedure obbligatorie di conciliazione presso l’ufficio provinciale del lavoro. Rimangono escluse solo le figure che conservano lo status speciale di pubblici dipendenti e la giurisdizione del giudice amministrativo (Magistrati, docenti universitari, Militari ecc).

### **La rappresentatività sindacale**

Parlando del CCNL ho detto che il D.Lgs 165/01 fissa gli agenti di parte pubblica e istituzionalizza il fenomeno della contrattazione collettiva, rendendola necessaria all’ordinata regolazione dei rapporti di lavoro pubblico e, pertanto, all’ordinato svolgersi dell’azione amministrativa.

(48) **Prof. Carlo D’Orta:** in “Il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni” COMMENTARIO Giuffrè MI.

(49) **Art 9 D.lgs 165/01:** PARTECIPAZIONE SINDACALE 1. I contratti collettivi nazionali disciplinano I rapporti sindacali e gli istituti di partecipazione anche con riferimento agli atti interni di organizzazione aventi riflesso sul rapporto di lavoro.”

(50) **Prof. Francesco Liso,** ordinario di diritto del lavoro all’Università di Bari in “Il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni” COMMENTARIO diretto da Franco Carinci e Massimo D’Antona. Giuffrè MI.

(51) **Prof. Antonio Viscomi,** straordinario di diritto del lavoro all’Università di Reggio Calabria-Catanzaro in “Il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni” COMMENTARIO diretto da Franco Carinci e Massimo D’Antona. Giuffrè MI.

Se questa è la cornice legale della contrattazione, che assicura sia l'applicazione generale ed uniforme dei contratti collettivi da parte dei comparti pubblici sia l'efficacia "erga omnes" quale effetto indiretto dell'obbligo legale del datore di lavoro pubblico di osservare i CCNL (non l'effetto diretto della fonte contrattuale di diritto comune), il tema della rappresentanza sindacale era ineludibile. Per la pubblica amministrazione è necessario sottoscrivere un contratto con una controparte dotata di una sufficiente rappresentatività nell'ambito categoriale o professionale di riferimento. La valutazione della rappresentatività di una coalizione di sindacati richiede che la rappresentatività di ciascuno sia stata misurata in modo obiettivo e confrontabile.

La scelta fatta utilizza gli indici tradizionali di rappresentatività del sindacato, gli iscritti che pagano attraverso delega e i voti ottenuti dagli organismi di rappresentanza a livello aziendale. Una scelta tecnica che incentiva il sindacato a trovare il consenso dei lavoratori sia sul piano associativo che su quello elettorale e penalizza chi rinuncia ad una delle due forme.

La rappresentatività sindacale misurata col metodo della media fra gli iscritti con delega ed i voti ottenuti ha un triplice rilievo:

- 1) Come rappresentatività minima sufficiente per l'ammissione alle trattative nazionali;
- 2) Come rappresentatività sufficiente per l'esercizio delle libertà sindacali sui luoghi di lavoro, per la ripartizione delle libertà sindacali e dei permessi;
- 3) Come rappresentatività complessiva per la verifica del consenso necessario alla valida sottoscrizione dei contratti collettivi nazionali.

L'ARAN, pertanto, ammette alla trattativa le organizzazioni sindacali che raggiungono una rappresentatività del 5% e sottoscrive i contratti collettivi con i sindacati che aderiscono all'ipotesi di accordo, rappresentando insieme almeno il 51% della media delle percentuali fra iscritti e votanti, oppure il 60% dei voti totali alle elezioni delle RSU.

### ***Le norme regionali***

Alcune brevi considerazioni su un problema complesso in movimento e che potrebbe essere ampliato dall'estendersi del federalismo: il rapporto fra contratto nazionale ed autonomia regionale in materia d'organizzazione degli uffici e del personale, autonomia sancita e garantita dalla Costituzione per le Regioni a statuto ordinario, ancora più forte per quelle a statuto speciale. Il D.Lgs 29/93 non poneva chiare norme vincolanti per le Regioni, nel D.Lgs. 165/01 non c'è nessuna norma che meglio chiarisce i rapporti fra legislazione regionale e contrattazione nazionale, nel frattempo la riforma del titolo V della Costituzione ha reso la potestà legislativa delle Regioni ancora più complessa.

L'elemento che, per ora, ha risolto questo contrasto è la novità, contenuta nel D.Lgs 165/01, del Comitato di settore come luogo nel quale si forma la volontà politica e gli indirizzi del negoziato per la contrattazione nazionale, al quale partecipano le Regioni con la Conferenza dei Presidenti a cui partecipano obbligatoriamente tutte (52). L'altra novità è che il rispetto da parte dell'Aran degli indirizzi e dei pareri del Comitato di settore determina un vincolo per le Regioni verso il contratto siglato, anche perché, col comitato, le Regioni stesse hanno maggiori possibilità di farsi valere. (53)

(52) Le associazioni degli altri enti locali sono volontarie.

(53) Il Prof Romagnoli ha detto: "fuggire dall'Aran (omissis) sarebbe come caldeggiare la decapitazione come cura per l'emicrania."

Questa seconda novità è stata risolutiva del conflitto fra la potestà regionale in materia di rapporto di lavoro e la privatizzazione del rapporto, almeno fino a quando il personale regionale rimarrà nell'unico comparto contrattuale delle Regioni-autonomie locali. La fuoriuscita dal comparto, anche se accompagnata dalla creazione di un comitato di settore espresso solo dalla Conferenza dei Presidenti, riaprirebbe il conflitto. Appare, quindi, fragile la tesi di chi pensa sia ipotizzabile un comparto autonomo contrattuale delle Regioni, perchè riaprirebbe il ricorso a leggi regionali per il personale, determinando una nuova "giungla retributiva".

#### IV. LA RISERVA DI LEGGE ED IL LAVORO PRECARIO

##### *Assunzioni e licenziamenti*

La fase che precede la costituzione del rapporto di lavoro, in particolare quella relativa alla scelta mediante procedure selettive degli aspiranti all'impiego, è riservata alla legge. Il legislatore ha deciso che l'intera materia delle assunzioni è sottratta alla contrattazione collettiva e ad atti di diritto privato. Il comma 3 dell'art 97 (54) della Costituzione stabilisce che si diventa dipendenti della pubblica amministrazione per concorso e che solo il parlamento, per legge, può disciplinare la materia stabilendo regole ed eccezioni.

Quindi la norma costituzionale dice che con la legge si può derogare al principio del concorso e che il citato 3° comma indica come *"strumento preferibile per la prima ammissione in carriera quello del pubblico concorso, ma non lo erige a regola assoluta, lasciando libero il legislatore di adottare regimi diversi, purché anch'essi congrui e ragionevoli in rapporto al fine da raggiungere e all'interesse da soddisfare."*(55)

La previsione dell'obbligo del concorso è inserita nella norma costituzionale dedicata all'organizzazione degli uffici, questo ha fatto sì che autorevoli costituzionalisti e costituenti come Costantino Mortati (56) ritenessero che la scelta dei costituenti sia stata quella di collegare il concorso alla più generale previsione della riserva di legge, collegando la prova concorsuale al buon andamento ed all'imparzialità. (57)

Il parlamento, con il D.Lgs 165/01, ha disciplinato la materia prevedendo due forme d'accesso:

- 1) Tramite procedure selettive (concorsi);
- 2) Mediante chiamata dalle liste di collocamento per i profili per i quali è prevista la scuola dell'obbligo e per le categorie la cui assunzione è obbligatoria.

(54) **Il comma 3 dell'art 97 della Costituzione** recita: "Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge."

(55) **Corte Cost. 7 aprile 1983, n. 81** in GC, 1983, I. 361

(56) **Costantino Mortati** (Corigliano Calabro, 27/12/1891; Roma, 25/10/1985) È annoverato fra i più autorevoli giuristi italiani del Novecento. Tra i suoi allievi Giuseppe Ferrari, Leopoldo Elia e Sergio Fois. Si laureò in Giurisprudenza, in Filosofia e Scienze Politiche. Insegnò Diritto costituzionale all'Università di Messina. Fu professore di Diritto costituzionale e rettore a Macerata. Insegnò Diritto pubblico a Napoli. Nel 1946 fu eletto deputato all'Assemblea costituente e fece parte della Commissione dei 75, dove fu uno dei protagonisti. Fu ordinario di Diritto costituzionale comparato nella Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Roma "La Sapienza" e segretario della Corte dei Conti. Nel 1960 divenne giudice della Corte costituzionale di cui fu vice presidente, dove rimase fino al 1972. ~~Nel 1977 fu colpito da una grave forma di paralisi.~~

(57) **Costantino Mortati** "Istituzioni di diritto pubblico" Cedam, Padova.

I rapporti di lavoro instaurati con la pubblica amministrazione senza una selezione d'evidenza pubblica e non a tempo indeterminato non potranno trasformarsi in contratti a tempo indeterminato con gli automatismi del codice civile, a causa della riserva di legge, salvo il caso in cui la legge non lo dispone e, comunque, sempre mediante selezione.

Il contratto individuale di lavoro e le norme di diritto comune intervengono dopo la scelta che la scelta è stata fatta con le procedure di diritto pubblico.

Alcuni di voi mi chiedono se il rapporto di lavoro pubblico ha mai visto concretizzarsi licenziamenti collettivi ed individuali e se esiste la cassa integrazione, come per i privati. I bisogni che la pubblica amministrazione deve soddisfare sono stabili nel tempo, le oscillazioni non sono dovute all'alea del mercato ma al mutare delle linee di governo, dei bisogni da soddisfare e all'incapacità di chi amministra.

I casi di licenziamento individuale sono disciplinati dal contratto collettivo e riguardano l'inidoneità a svolgere qualsiasi proficuo lavoro per inidoneità fisica del lavoratore, per il superamento del periodo di comportamento della malattia, come sanzione disciplinare per gravi ripetute mancanze o reati.

Vi assicuro che, per esperienza diretta come sindacalista, sono più di quanti si creda.

Casi di licenziamenti collettivi sono stati quelli all'indomani dell'unità d'Italia (58), dopo la 1a guerra mondiale, soprattutto di donne, per restituire i posti di lavoro ai reduci, l'epurazione dei fascisti all'indomani della liberazione, interrotta con l'amnistia voluta dall'On. Palmiro Togliatti, ministro degli interni e segretario del PCI.

L'art 33 del D.lgs 165/01 disciplina le eccedenze di personale, che possono essere causate dalla dismissione di servizi, dal dissesto economico degli enti, dal trasferimento di competenze, dal decentramento istituzionale. E' la contrattazione che deve definire come riutilizzare il personale eccedente all'interno dell'ente (anche mediante forme flessibili di gestione dell'orario di lavoro o contratti di solidarietà) o presso altre pubbliche amministrazioni nell'ambito provinciale o in ambito diversi se il Contratto nazionale, in base alle caratteristiche del comparto, prevede il passaggio diretto fra amministrazioni. Conclusa questa procedura il personale non ricollocato o che non ha voluto assoggettarsi alla procedura di riutilizzo, è posto in disponibilità, con un trattamento economico pari all'80 per cento dello stipendio e della contingenza per un periodo massimo di ventiquattro mesi.

Il personale in disponibilità, inserito in elenchi nazionali e regionali, partecipa a percorsi di riqualificazione professionale, negoziati, per la sua collocazione in altre amministrazioni nel territorio nazionale o regionale, al termine dei 24 mesi è licenziato. Per procedere a nuove assunzioni gli enti hanno l'obbligo di attingere dalle liste di disponibilità e di attivare processi di mobilità del personale, le assunzioni fatte violando quest'obbligo sono nulle.

E' sempre più frequente che attività svolte direttamente da Enti Locali, dallo Stato o dalla Sanità siano cedute a privati, il D.Lgs 165/01 dispone, all'art 31, che a queste operazioni si applica art. 2112 del cc. "cessione d'azienda".

(58) Vedi in appendice Marco Minghetti e la prima "cassa integrazione" d'Italia.

L'intera operazione, quindi, sarà gestita con le stesse procedure, con gli stessi obblighi, adempimenti e con la stessa autonomia negoziale fra le parti che esistono per i privati. Un elemento che caratterizza gli accordi stipulati sono le garanzie occupazionali per il personale di poter rientrare nell'Ente Locale in caso d'inidoneità fisica, di fallimento o chiusura dell'attività ceduta. Per consentire la riassunzione senza concorso si utilizza la norma contenuta nel contratto nazionale che da facoltà all'ente di riassumere il dipendente dimesso che ne faccia richiesta entro il 5 anno dalla cessazione del rapporto.

### ***Flessibilità del rapporto di lavoro***

La seconda privatizzazione del 2001 introduce nel lavoro alle dipendenze dalla pubblica amministrazione le forme di lavoro flessibili che il codice civile e le leggi sul rapporto di lavoro subordinato consentono (59).

Il reclutamento del personale con rapporto flessibile deve avvenire con le procedure di diritto pubblico. La violazione di queste norme determina l'impossibilità di instaurarsi di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato e l'obbligo al risarcimento del danno al lavoratore per le amministrazioni che hanno violato le norme, con l'obbligo di recuperare le somme dai dirigenti responsabili del danno.

Alla contrattazione collettiva nazionale è affidato il compito di disciplinare la materia per i contratti a tempo determinato, di formazione e lavoro e per la fornitura di lavoro temporaneo.

Si noti che il decreto legislativo del 2001 sul tema della flessibilità recepisce quanto il negoziato nazionale aveva concordato con il Contratto Nazionale Quadro del 23/3/2000 al fine di razionalizzare l'organizzazione del lavoro pubblico e realizzare economie di gestione attraverso l'impiego flessibile delle risorse umane. La contrattazione nazionale, però, non si limita a trattare quando le è demandato dal decreto ma disciplina autonomamente il telelavoro, precisa e perfeziona la disciplina del tempo parziale ponendosi l'obiettivo di dare agli enti uno strumento flessibile per migliorare le possibilità di gestione diretta dei servizi ed eliminare il ricorso alle collaborazioni continuate e coordinate per le attività d'istituto.

Inguaribili ottimisti! I rapporti di collaborazione e professionali possono essere attivati, nei casi previsti dalla legge, senza selezione, in base a scelta personale e fiduciaria. E' sotto gli occhi di tutti l'abuso che la politica fa di queste forme per aggirare il concorso pubblico e il precetto costituzionale d'imparzialità e buon andamento, anche allo scopo di finanziarsi indirettamente, a danno dei lavoratori coinvolti.

L'utilizzo delle forme di lavoro flessibili per aggirare i blocchi delle assunzioni e le norme d'assunzione hanno determinato circa 360 mila precari nelle pubbliche amministrazioni, con anzianità di lavoro, in taluni casi, anche ultra decennali. Questa situazione ha determinato il sindacato confederale a promuovere una vertenza perché siano stabilizzati. L'azione sindacale ha provocato, con le norme della legge finanziaria 2007, l'avvio di un processo che in tre anni dovrebbe consentire alla stragrande maggioranza dei precari la stabilizzazione del rapporto. Rimane la controversa questione dei CoCoCo e CoCoPro.

(59) Art. 36 D.Lgs 165/01

### ***La L. 300/70 ed il mansionismo, una proposta.***

Tra i benefici del processo di privatizzazione ascritti al lavoro pubblico va annoverata l'applicazione dello Statuto dei Lavoratori, dal quale era escluso per previsione dello statuto stesso (art. 37, comma 2).

Lo Statuto dei lavoratori, quindi, si applica integralmente, anche l'art 18 - licenziamento per giusta causa- ad eccezione dell'art 13 per la parte che consente il riconoscimento di mansioni superiori, nel caso in cui il lavoratore vi sia assegnato in via di fatto per un periodo superiore a tre mesi.

Il dipendente pubblico può essere assegnato a mansioni superiori solo per sei mesi, se il posto è vacante o se sostituisce un dipendente con diritto alla conservazione del posto. Per quel periodo gli è riconosciuta la maggiore retribuzione ma per acquisire la mansione dovrà sostenere una prova selettiva, con le procedure d'evidenza pubblica. Non c'è alternativa (60)

Il fenomeno di progressivo allontanamento fra organizzazione teorica ed organizzazione reale, tra organico teorico ed organico reale è comune a tutte le esperienze di lavoro aziendali, private e pubbliche. Nel pubblico impiego il fenomeno risale alla notte dei tempi per via del difetto principale dell'organizzazione amministrativa pubblica: la rigidità organizzativa e delle piante organiche. A questo si è cercato di porre rimedio nel D.Lgs 165/01 (prima col D.Lgs 29/93) adottando più la flessibile "dotazione organica" accompagnata dalla programmazione triennale dei fabbisogni del personale, concertabile annualmente con le organizzazioni sindacali.

La minore rigidità del sistema non è sufficiente di fronte al continuo divenire delle esigenze di servizio, le quali normalmente richiedono, nel tempo, alle risorse umane disponibili un utilizzo più impegnativo. Si pensi ai processi d'informatizzazione, al continuo modificarsi di competenze e responsabilità collegate all'uso della rete, al mutare delle competenze degli enti ed al processo federalistico.

Il lavoratore pubblico, quindi, al pari di quello privato, si trova a non svolgere più le mansioni teoricamente spettanti ma mansioni diverse e più pregiate cui l'esperienza acquisita, accompagnata da auto formazione e auto aggiornamento, e le esigenze emergenti del servizio lo hanno destinato quasi naturalmente.

Nel lavoro privato questo fenomeno trova una risposta relativamente soddisfacente e abbastanza plausibile, in quanto assicura almeno la difesa passiva della professionalità, nell'art 13 dello Statuto dei Lavoratori che *"garantendo al lavoratore investito di mansioni superiori la relativa differenza retributiva e la promozione automatica dopo tre mesi, adegua la organizzazione alla gestione."* (61)

(60) Art. 52 D.Lgs 165/01

(61) Giugni G. 1975, Liso F. 1982, Pisani C. 1996, Brollo M. 1997.

Nel pubblico la riserva di legge che si estende anche alle progressioni del personale interno (obbligo di processi selettivi), la natura e gli scopi dell'amministrazione e il principio d'imparzialità sono stati usati dai fautori del "giuridicamente rilevante" per ribadire l'inopponibilità dello stato di fatto allo stato di diritto.

La spinta riformatrice della Cisl riteneva che la disciplina dell'intero art. 13 dovesse essere estesa senza modifiche ai dipendenti pubblici, se non quel minimo necessario di specialità per mediare con gli oppositori. La paura di una gestione clientelare del meccanismo di tutela della promozione automatica per effetto dell'esercizio ultratrimestrale delle mansioni superiori fece breccia fra i sindacati, favorendo una soluzione del problema nel D.Lgs 29/93 nella pratica inapplicabile.

Il D.lgs 165/01 riconosce l'attribuzione di mansioni superiori in via temporanea necessaria all'organizzazione ma solo per coprire il posto vacante con l'obbligo al pagamento della migliore prestazione (art. 36 Costituzione) anche in caso d'attribuzione illegittima, a carico della responsabilità patrimoniale del dirigente. In pratica è accolta dal decreto la soluzione che Aran e sindacati adottano nei contratti nazionali 2000 (code contrattuali).

La seconda privatizzazione riconosce, inoltre l'indisponibilità per il datore di lavoro della mansione del lavoratore (62) e la possibilità di adibirlo a mansioni equivalenti nell'ambito della classificazione del personale prevista dai CCNL. E' il criterio della "**job rotation**" che i contratti nazionali pubblici tentano di declinare cercando di promuovere mansioni polivalenti all'interno di profili professionali d'ampio spettro.

Lo sforzo di rendere più elastica l'organizzazione pubblica attraverso il concetto di "mansione equivalente" e di meglio motivare il lavoratore con il riconoscimento dell'impegno e della capacità, insito nel sistema di progressione orizzontale, è frustrato di limiti posti alla contrattazione collettiva aziendale.

Essa non può incamminare il lavoratore su un percorso professionale e seguirlo fino in fondo con le modalità della contrattazione collettiva per l'impossibilità di poterlo adibire temporaneamente a mansioni superiori, all'allargamento e ricomposizione dei compiti affidati. La non integrale applicazione dell'art. 13 dello Statuto determina il permanere di rigidità organizzative che dissociano l'organizzazione teorica da quella reale, limitano la "difesa attiva della professionalità" alla contrattazione nazionale ed alla concertazione dei "regolamenti di organizzazione" degli enti, se le rappresentanze aziendali hanno l'accortezza e la sensibilità di pretendere l'informazione preventiva e le competenze per entrare nel merito.

Una storiella racconta di uno scienziato che studia le possibilità di saltare delle pulci se mutilate delle zampe. Dopo ogni mutilazione la pulce ubbidisce e salta, superando le nuove difficoltà, ma quando le è amputata anche l'ultima zampa, la pulce è impossibilitata a saltare e non ubbidisce. Dopo aver ripetuto più volte l'ordine invano, lo scienziato conclude: "La pulce senza zampe è sorda."

Oggi si accusa il lavoratore pubblico d'essere fannullone, ma si è amputata e limitata la libertà di negoziare l'evoluzione della propria professionalità, quindi, la possibilità di usare uno strumento fondamentale per la valorizzare e motivare il lavoro.

(62) "Il prestatore di lavoro deve essere adibito alle mansioni per le quali è stato assunto ..." art. 52, comma 1 D.Lgs 165/01

Il lavoratore pubblico, come la pulce, non è sordo, ai propri doveri, gli sono solo state tagliate le gambe e non può saltare. Perché non dargli la capacità di saltare?

Nel lavoro privato il lavoratore che ritiene di svolgere una mansione superiore a quella contrattuale, se l'imprenditore rifiuta di riconoscerla, tramite un'organizzazione sindacale od altro rappresentante, ne rivendica il riconoscimento. Nel caso in cui la richiesta è disattesa l'interessato può chiedere la procedura di conciliazione o l'arbitrato o rivolgersi direttamente al giudice, anche nel caso in cui la conciliazione non sia raggiunta o il lavoratore la ritenga insufficiente può rivolgersi al giudice ordinario in funzione di giudice del lavoro. Così anche per il lavoratore alle dipendenze della pubblica amministrazione le controversie sul rapporto di lavoro si risolvono davanti al giudice ordinario in veste di giudice del lavoro, previo ricorso obbligatorio alla commissione di conciliazione presso l'ufficio del lavoro competente per territorio (63). L'attribuzione della categoria d'inquadramento, per via della riserva di legge, è nella sfera del Giudice amministrativo.

Una modifica al D.Lvo 165/01 potrebbe demandare al Giudice ordinario in veste di giudice del lavoro la competenza delle sole controversie per l'attribuzione di mansioni superiori svolte di fatto in via permanente, mantenendo al Giudice amministrativo la competenza sui concorsi.

Le procedure di conciliazione obbligatoria o, nei casi più controversi, la sentenza dovrebbero tranquillizzare quanti temono abusi ed i fautori del "giuridicamente rilevate", consentendo una migliore difesa passiva della professionalità e una maggiore e più efficace flessibilità organizzativa.

## V. SENZA ALI NON SI VOLA

Il tema della modernizzazione del lavoro pubblico è strettamente connesso a quello dello sviluppo economico e competitivo del Paese, negli ultimi quindici anni è stato affrontato con la privatizzazione che avrebbe potuto, fra l'altro, far assumere all'azione sindacale dei dipendenti pubblici gli stessi caratteri fisiologici di quella dei lavoratori privati ovvero: **la rivendicazione conflittuale e la contrattazione collettiva nazionale ed aziendale.**

Abbiamo visto che così non è stato completamente perché mancano alcuni requisiti fondamentali al pieno dispiegarsi della capacità negoziale delle parti:

- 1) La contrattazione nazionale è usata per stabilire dei limiti all'autonoma capacità di gestione organizzativa e finanziaria degli enti rappresentati nei comitati di settore, come se fosse un'estensione della legge finanziaria;
- 2) È stabilita una gerarchia fra i due contratti, sovrastando il nazionale quello decentrato, il primo definisce le materie, i limiti, le procedure del contratto decentrato e gli ambiti territoriali d'esercizio della contrattazione, la legge vieta la sottoscrizione di contratti decentrati in contrasto con quello nazionale: <Le clausole difformi sono nulle e non possono essere applicate.> I contratti sono usati in modo improprio per limitare l'autonomia e la responsabilità degli amministratori;

(63) D. Lvo 165/01, Titolo IV Giurisdizione, artt. 63-65.

- 3) Anche se il contratto collettivo decentrato può pattuire norme che prevedono un negoziato sull'organizzazione del lavoro e degli uffici con i singoli dirigenti, la limitata possibilità di incentivare le innovazioni per effetto dei vincoli imposti dal contratto nazionale limita la portata di questa opportunità;
- 4) La parziale applicazione dell'art. 13 dello Statuto determina il permanere di rigidità organizzative che dissocia l'organizzazione teorica da quella reale e limitano la "difesa attiva della professionalità" praticabile con la contrattazione decentrata.

### ***I limiti alla contrattazione sono limiti al sistema***

Lo sforzo di rendere più elastica l'organizzazione pubblica per meglio orientarla all'efficacia ed all'efficienza è frustato dai limiti posti alla libera negoziazione fra le parti.

I vincoli posti, legittimamente, allo scopo di contenere ed orientare la spesa pubblica verso finalità più produttive devono agire in modo diretto su chi esercita le responsabilità di governo, sanzionandolo se non li coordina con la gestione fatta in base agli obiettivi di mandato, rispettando l'autonomia dei vari livelli di governo.

La finanziaria 2007 offre al riguardo un buon esempio: rinuncia a mettere un tetto generale ed indifferenziato alla spesa pubblica locale, prevede la strada con cui realizzare il contenimento della spesa, determinando obiettivi diversi secondo i singoli bilanci degli enti, non pone limiti né alle assunzioni né alla spesa di personale in quanti i limiti nascono dallo stato del bilancio stesso è, in sintesi, rispettosa della autonomia degli enti, indica la via su come potrebbe operare il rapporto tra federalismo fiscale e conti pubblici locali e regionali.

Il Governo se avesse rinunciato ad usare il contratto nazionale come strumento improprio per contenere la spesa locale e, attraverso l'Aran, rimosso i vincoli di destinazione dei fondi incentivanti, lasciando libere le parti di ricercare il negoziato possibile in base alla "virtuosità" dei singoli bilanci, si sarebbe dato impulso al contratto decentrato come strumento per meglio motivare i lavoratori, riconoscendo impegno e capacità, con le regole esistenti nel contratto nazionale, nell'attesa di liberare la contrattazione dagli ultimi lacci legislativi.

Il Governo di centro-sinistra, mostrando poca fiducia nei lavoratori, ha rinunciato a rendere attivi gli strumenti contrattuali in grado di valorizzare il merito e la professionalità, di stimolare l'innovazione e l'invenzione insite nella capacità negoziale delle parti sul luogo di lavoro, impedendogli di dispiegare la loro possibilità intrinseca di modernizzare il lavoro pubblico.

## **VI. LA RESPONSABILITA' DEL PUBBLICO DIPENDENTE**

### ***Responsabilità penale e civile, azione disciplinare***

Non voglio tediare in modo troppo tecnico su quest'aspetto che rende profondamente diverso il privato dal pubblico, diversità difficilmente eliminabile.

La responsabilità del dipendente privato può essere sintetizzata nell'obbligo alla diligenza, ovvero far bene la propria prestazione, puntualità, alla fedeltà ( non divulgare i segreti aziendali, non fare affari con la concorrenza ecc.) nel rispetto, condiviso con il datore di lavoro, del codice civile, del contratto di lavoro nazionale, aziendale ed individuale. La

responsabilità verso i terzi e verso le autorità, invece, sono un carico che grava esclusivamente sul datore di lavoro privato. Ne consegue che: “*il potere disciplinare del datore di lavoro, (omissis), è diretto ad eliminare le conseguenze sull’ordinato svolgimento dell’attività lavorativa in azienda della inosservanza da parte del lavoratore degli obblighi che gli derivano dal contratto e dalla posizione giuridica di lavoratore subordinato e tende quindi a ripristinare la posizione direttiva del datore di lavoro nell’organizzazione dell’impresa, di tal che le sanzioni disciplinari non hanno carattere afflittivo bensì sono dirette ad assicurare la continuità dell’attività dell’impresa e l’ordinato svolgimento del rapporto.*”(64)

La responsabilità del dipendente pubblico ha origine dalla Costituzione, Sezione II, “La Pubblica Amministrazione”, ed in particolare dagli articoli 97, comma 1, e 98. Il primo contiene il principio di buon andamento ed imparzialità, *bene giuridico protetto dall’art. 323 cp (abuso d’ufficio)* (65), ed il secondo recita: “*I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione.* (66) Oltre agli obblighi derivanti dal contratto di lavoro, dal codice civile e dalla legge 300/70, che i lavoratori pubblici hanno al pari di quelli privati, ve ne sono altri che derivano dalla particolare natura della funzione del datore di lavoro.

Nello svolgimento della prestazione, quale conseguenza del principio di imparzialità e il buon andamento, il pubblico dipendente risponde penalmente dei propri atti, tanté il codice penale al Titolo II- *Dei delitti contro la pubblica amministrazione*- ha un Capo I che titola: *Dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione*. Non mi dilungo sulla nozione di pubblico ufficiale o di persona incaricata di pubblico servizio, sono disciplinate dal codice penale (artt. 357 e 358). La prima è una funzione pubblica anche amministrativa caratterizzata dallo svolgersi per mezzo di poteri autoritativi o certificativi. La seconda riguarda tutti quelli che prestano un pubblico servizio, a qualsiasi titolo, anche se privi di poteri autoritativi o certificativi, ad esempio il bidello addetto alla vigilanza degli accessi.

Oltre a quella penale c’è la responsabilità civile verso l’amministrazione ed i terzi, infine il pubblico impiegato ha anche responsabilità contabile, tutte possono coinvolgere anche la responsabilità patrimoniale. Naturalmente le responsabilità sono modulate in funzione del ruolo ricoperto e del dolo eventualmente presente nel comportamento del dipendente. Il reato è più grave e la pena è maggiore se il pubblico ufficiale riveste anche la funzione d’ufficiale o agente di polizia giudiziaria (funzioni disciplinate dagli artt. 55-59 del cpp).

Per i dirigenti, come abbiamo visto, c’è una responsabilità di natura dirigenziale verso gli obiettivi assegnati e la gestione delle risorse, in particolare quella umana, oltre ad una responsabilità di natura penale, detta “ad vigilandum”, che li rende responsabili delle conseguenze degli atti dei sottoposti nel caso in cui non abbiano svolto il compito di vigilare l’operato e valutarne l’attività.

Molti obblighi discendono dall’espressione “*al servizio esclusivo della Nazione*”, si va dal divieto, se non autorizzati, di svolgere qualsiasi attività lavorativa diversa da quella pubblica, dipendente od autonoma, alla possibilità limitata di essere azionisti, soci ecc.

(64) Cass. 18 febbraio 1988, n.1703; 15 gennaio 1987, n.277; 18 luglio 1985, n.4245 e 4247, *Foro it.*, 1986, I, 128.

(65) Corte Costituzionale, principio ribadito dal 1961.

(66) Costituzione Italiana, art. 98

Il contenuto del termine “esclusivo” è molto ampio e ha dato origine ai così detti “codici di comportamento” che stabiliscono incompatibilità di vario tipo e, per alcune fattispecie, si estendono anche alla vita privata e familiare del dipendente. (67)

Ne consegue che il poter disciplinare del datore di lavoro pubblico, anche se è esercitato con i mezzi che l’ordinamento giuridico mette a disposizione del datore privato, travalica i limiti dell’**azienda** e non mira solo a ripristinare la continuità di lavoro dell’impresa e l’ordinato svolgimento del rapporto, investe aspetti che attengono alla vita privata, ai terzi e all’immagine della pubblica amministrazione, intrecciandosi con il delicato problema dei procedimenti penali e dei loro effetti sul rapporto di lavoro.

### ***Produttività collettiva ed individuale***

L’immagine dei dipendenti pubblici “tutti fannulloni” è una volgare menzogna sul piano collettivo, individuale e storico. Il movimento confederale dei lavoratori pubblici ha sempre svolto un ruolo propositivo per migliorare la qualità del lavoro pubblico, per la voglia di cambiare che i singoli lavoratori associati nutrivano, constatando la decrepitezza organizzativa, l’inutilità di certe prassi procedurali, l’assenza di flessibilità e la mancanza di qualsiasi onesta valutazione della qualità del lavoro prestato. Essi da sempre elaborano e propongono soluzioni nuove ai rappresentanti sindacali sul posto di lavoro ed ai dirigenti, cercando di migliorare il funzionamento della macchina.

### ***Le origini***

La “legge quadro sul pubblico impiego” del 1983 apre la possibilità di contrattare anche nel pubblico ed il movimento sindacale inserisce nei contratti-regolamento il tema dell’incentivazione per il miglioramento dei servizi nel 1983 (68), nel 1987, nel 1988, nel 1990 con un fortissimo consenso dei lavoratori, alimentandolo anche col 50% delle economie di gestione derivanti dall’intensificazione delle attività svolte. I compensi sono erogati se si superano i parametri di produttività individuati dal Governo e dal 1990 entra in gioco anche la valutazione dell’apporto individuale.

### ***Spuntano le alucce***

Il 1990 è, quindi, un anno di svolta in quanto i contratti-regolamento escludono esplicitamente la possibilità di erogare compensi incentivanti in base alla sola presenza in servizio e al parametro retributivo, criteri che negli anni precedenti erano stati utilizzati largamente, in cui la valutazione dell’apporto individuale ai progetti è indicata dai Regolamenti-contratto come la strada che la contrattazione decentrata deve imboccare.

La contrattazione decentrata tende ad orientarsi su risultati e progetti per miglioramento dell’efficienza e dell’efficacia che, nei vari settori degli enti, premia obiettivi collettivi volti al superamento dei parametri quantitativi di produttività sperimentali, individuati dalla Funzione pubblica, riservando alla valutazione dell’apporto individuale quote modeste. La diffidenza sindacale è determinata dall’atteggiamento di quei dirigenti che usano questo nuovo strumento della valutazione dell’apporto individuale alla stregua delle vecchie note di qualifica, vale a dire in modo arbitrario e clientelare.

(67) La norma madre di tutte le incompatibilità è l’art. 60 del DPR 3/57 “Regolamento per gli impiegati civili dello Stato”.

(68) DPR 347/83 per il personale degli enti locali, art 30 Compensi incentivanti la produttività; DPR 335/88, 1° accordo intercompartmentale triennio 88-90, Capo IV Produttività ed efficienza della pubblica amministrazione.

Dal 1990 al '95, periodo che intercorre tra l'ultimo contratto-regolamento ed il primo CCNL di diritto comune, s'intensifica la contrattazione decentrata, che nei DPR era annuale, anche a causa del blocco dei contratti nazionali. La contrattazione decentrata, che aveva meno limiti imposti dalla legge nei contratti-regolamenti che nel successivo D.Lgs 29/93, affina il tema della valutazione dell'apporto individuale, definisce griglie di valutazione legate a parametri oggettivi, inserisce l'obbligo per il dirigente di motivare in modo circostanziato le valutazioni, definisce il ruolo del curriculum e della formazione professionale, investe quote progressivamente più significative di premio sulla valutazione del singolo e riduce quelle sul risultato collettivo. La produttività collettiva si lega in misura crescente ad innovazioni organizzative e tecnologiche, quali i processi d'informatizzazione delle varie attività, particolari articolazioni dell'orario di lavoro dirette ad ampliare l'apertura al pubblico dei servizi, riconosce anche compensi aggiuntivi a coloro si vedono attribuire dal mutare dell'organizzazione del lavoro compiti e responsabilità eccedenti quelli remunerati dal livello d'appartenenza, è un primo tentativo di far coincidere l'organizzazione di fatto con quella di diritto, premiando chi si assume compiti nuovi in modo flessibile.

L'applicazione del LED (livello economico differenziato) previsto nel DPR 333/90, attribuibile ad una percentuale di dipendenti diversa per ciascun livello, mediante una valutazione per titoli culturali, professionali e di servizio con un mix diverso secondo la qualifica e la responsabilità, con criteri predeterminati in sede di contrattazione decentrata, costringe le parti decentrate ad addentrarsi in criteri di valutazione del personale diversi da quelli sclerotici dei regolamenti concorsuali, più attenti alla crescita professionale del dipendente, alla formazione fatta, al lavoro svolto, al curriculum delle esperienze fatte dentro e fuori dall'ente, alla valutazione ottenuta individualmente per la produttività.

Si può trarre una conclusione paradossale: il quadro negoziale definito dalla "legge quadro", con tutti i limiti ed i difetti enumerati, consentiva alla contrattazione decentrata spazi di maggiore inventiva ed autonomia!

### *La valutazione individuale*

La contrattazione decentrata in questi anni usa la produttività collettiva e la valutazione individuale come un pendolo: se la controparte è consapevole della possibilità che offre la valutazione dell'apporto individuale per meglio motivare il lavoratore con il riconoscimento dell'impegno e della capacità e non "trucca le carte" delle valutazioni, le RSU investono sulla valutazione individuale, se la controparte è clientelare ed incapace di valutazioni obiettive i sindacati valorizzano, invece, la produttività collettiva.

Nel 1995 sono stipulati i primi CCNL di diritto privato, frutto del D.Lvo 29/93, e la contrattazione decentrata può osare un salto: **passare dalla valutazione del risultato a quella dell'attività.**

L'impostazione degli accordi decentrati di produttività, sia individuale che collettiva, si è caratterizzata fino a quella data esclusivamente per la valutazione dei risultati ottenuti, fatta mediante il confronto con obiettivi prefissati o con standard di miglioramento predefiniti. Il limite è che si esamina la fotografia del risultato, solo al momento dell'esame della foto ci si rende conto che è non è riuscita o ha dei difetti, quando ormai l'unica soluzione possibile è rifare la fotografia! L'esame dei risultati non consente azioni di miglioramento tempestivo.

Questo limite è accentuato dall'inadempienza di quei dirigenti che, con la complicità dei

politici, definiscono obiettivi di produttività a “posteriori”, alla fine dell’anno o l’anno dopo, e gli accordi sanciscono una distribuzione economica generalizzata ed indifferenziata in quanto non si sa cosa valutare. Alla faccia dell’efficacia e dell’efficienza.

Per conseguire efficacia ed efficienza è necessario che la valutazione dei risultati si sposti sull’attività in corso d’opera, solo in questo modo si potrà intervenire con le azioni correttive necessarie per ottenere gli obiettivi prefissati.

Per valutare l’attività è necessario che l’unità organizzativa adotti un metodo di lavoro di gruppo, la *job rotation*, compia un’analisi organizzativa (partecipata dalle RSU) delle attività affidate e di quelle svolte dagli appartenenti al gruppo, che sappia individuare chi fa cosa, come lo fa e, soprattutto, i livelli di responsabilità nel processo. Il secondo elemento è l’elaborazione di un diagramma d’avanzamento dei lavori che fissi i tempi, le tappe e gli obiettivi intermedi. Il terzo elemento è il confronto in itinere fra i risultati attesi e quelli conseguiti e con l’individuazione e l’analisi degli scostamenti, positivi e negativi. Il responsabile del gruppo è responsabile del monitoraggio dei livelli e della qualità della attività di tutti, a lui spetta individuare le azioni correttive necessarie, individuali o di gruppo, concordarne i criteri applicativi con lavoratori, proporre la revisione degli obiettivi, valutare le connessioni operative all’interno del gruppo e all’esterno, il loro funzionamento. Il risultato individuale delle azioni correttive proposte costituisce la valutazione individuale dei lavoratori, l’efficacia delle azioni correttive individuate ed applicate costituirà la valutazione individuale dei responsabili, il raggiungimento degli obiettivi del gruppo determina la valutazione collettiva.

### **La certificazione iso 9000**

Nel 1995 la Comunità Europea introduce la certificazione ISO (69) 9001, 9002, 9003, allo scopo di definire un vocabolario ed i principi essenziali dei sistemi di qualità dei processi aziendali affinché siano orientati al miglioramento dell’efficacia e dell’efficienza dell’organizzazione e alla soddisfazione del cliente. (70)

(69) Il termine "ISO" non è un acronimo, anche se in inglese l'ISO viene anche chiamata la *International Standards Organization*. Il termine "ISO" deriva invece dal greco ἴσος (*isos*) che significa "uguale". Se fosse un acronimo dovrebbe essere OIS in italiano, IOS in inglese, OIN in francese, quindi i fondatori scelsero ISO come abbreviazione universale.

(70) L'ISO, o **Organizzazione internazionale per le standardizzazioni** è la più importante organizzazione a livello mondiale per la definizione di standard industriali e commerciali. Suoi membri sono gli organismi nazionali di standardizzazione di 157 Paesi del mondo. Le norme ISO sono recepite, armonizzate e diffuse in Italia dall'UNI (Ente Nazionale Italiano di Unificazione), il membro che partecipa in rappresentanza dell'Italia all'attività normativa dell'ISO. L'ISO coopera strettamente con l'IEC, responsabile per la standardizzazione degli equipaggiamenti elettrici. Gli standard ISO sono numerati e hanno un formato del tipo "ISO 9999:yyyy: Titolo" dove "9999" è il numero dello standard, "yyyy" l'anno di pubblicazione e "Titolo" è una breve descrizione dello standard. Molti file immagine dei vari tipi di CD usano l'estensione "ISO" ad indicare che usano il *filesystem* standard ISO 9660. Virtualmente tutti i *computer* con un lettore CD-ROM usano questo standard. Anche i DVD-ROM usano il *filesystem* ISO 9660.

La certificazione ISO non è un metodo per *innovare il prodotto* (se si produce biciclette la certificazione non le trasforma in automobili) ma per la definizione dei requisiti dei sistemi di qualità necessari al miglioramento delle prestazioni delle organizzazioni, ovvero il metodo per ottenere la massima qualità possibile per quel prodotto, certificata da un'autorità terza ed indipendente. Per questo motivo importanti università, anche private (71), ritennero che la certificazione ISO 9000/1/2/3:1995 (72) potesse essere un metodo utile per migliorare la qualità dei servizi degli Enti Locali, in particolare quelli a domanda individuale, in quanto rispettoso della suddivisione di funzioni tra il potere politico di indirizzo e la gestione amministrativa affidata ai dirigenti.

Il compito di “innovare il prodotto” spetta alla funzione d'indirizzo politico mentre quello di gestione può essere ottimizzato con la certificazione ISO 9000, **accettando che sia fatta da un terzo estraneo ed indipendente**, in cambio la definizione dei requisiti di qualità del sistema avvicina la qualità desiderata a quell'erogata ma, soprattutto, a quella percepita dagli utenti, con benefici di immagine e politici per gli amministratori.

### ***La certificazione Iso: l'esperienza del comune di Bologna***

In Emilia-Romagna il primo ente locale ad usare la certificazione ISO 9000-9001: 1995 è il Comune di Bologna. Nel 1997 nel Servizio di refezione scolastica (che produce 18 mila pasti, 2000 diete personalizzate al giorno con un costo/pasto di £ 500 inferiore rispetto al mercato) si verifica un incidente nella conservazione di un ingrediente che determina una epidemia di salmonellosi che colpisce 1200 bambini. La reazione della città è fortissima, l'amministrazione affida l'indagine sulle cause ed il compito di proporre rimedi al Prof. Fagioli, già ufficiale sanitario del Comune ed, all'epoca, Direttore del Servizio d'igiene pubblica della AUSL. E' lui che propone la certificazione ISO, quale garanzia per città ed amministrazione. In un anno d'impegno fortissimo il personale ottiene la certificazione sull'intera filiera: dall'acquisto, immagazzinamento, conservazione delle materie prime, definizione delle diete, preparazione dei pasti, confezionamento, al trasporto ed allo scodellamento dei pasti. Il premio di produttività del servizio è legato alla certificazione ed alle continue attività di miglioramento necessarie per mantenerla. La certificazione è mantenuta per gli anni a seguire, con il metodo del miglioramento continuo, fino alla cessione del servizio ai privati, avvenuta nel 2003.

(71) Università “Luigi Bocconi” di Milano, Scuola di Direzione Aziendale, Preside Prof. Borgonovi.

(72) Le ISO 9000 attualmente (dall'anno 2000 in avanti) sono suddivise in: ISO 9000, ISO 9001, ISO 9004. In precedenza (periodo dal 1994 al 2000) esistevano anche le norme ISO 9002 e 9003 e l'organizzazione poteva scegliere con quale norma certificarsi. Le tre norme ISO 9001/2/3 consentivano, prima del 2000 di certificare solo alcuni settori dell'azienda. Queste norme, che non sono più in vigore dal dicembre del 2000, sono state sostituite dalla ISO 9001:2000 che prevede un approccio globale e completo di certificazione per cui non è possibile escludere alcuni settori o processi. Al dicembre 2003 è fissato il termine del periodo transitorio nel quale le aziende in possesso della certificazione di conformità del proprio sistema qualità alla norma ISO 9001 (o ISO 9002 o 9003) edizione 1994 dovevano modificare il proprio sistema per passare alle nuove norme emesse il dicembre 2000.

Ora è un'unica norma della famiglia ISO 9000 per cui una azienda può essere certificata, la ISO 9001; le altre sono solo guide utili, ma facoltative, per favorire la corretta applicazione ed interpretazione dei principi del sistema qualità.

Sulla scorta dell'esperienza maturata, la contrattazione aziendale del Comune (73) adottata tra il 1966 ed il 1998 il metodo della ISO 9000-9001:1995 per erogare la produttività nella Servizio del personale, nella Direzione dei Lavori Pubblici, che già lavorava col metodo della commessa e del project management dagli anni '80, nei Servizi di manutenzione, nella Azienda per le onoranze funebri e nei servizi cimiteriali (74).

E' interessante evidenziare come, dal 2001 in avanti, le amministrazioni comunali felsinee succedutesi abbiano, progressivamente, subito il fatto che i nuovi dirigenti (dei servizi e del personale collocati al posto di chi aveva certificato) rifiutassero la presenza di un'azienda esterna ed indipendente (con motivazioni anche comiche come: ci sono già i revisori dei conti) che svolgeva i compiti tipici dell'attività di controllo necessari alla certificazione, abbandonando il metodo e cedendo i rami d'attività valorizzati dalla certificazione ISO: le Onoranze funebri ed i servizi cimiteriali ad Hera spa (75); la refezione al Consorzio formato dalla Coop Camst, della Lega, e da una cooperativa dell'area di CL, i Servizi manutentivi soppressi a favore del global service. Dal 2000, a causa dell'evoluzione delle norme ISO, sarebbe stato necessario certificare l'intero Comune.

Questa esperienza ha consentito, però, di costruire il sistema di valutazione permanente del personale, valido ai fini della progressione di carriera orizzontale, sensibile anche sullo sviluppo verticale che risulta, quindi, composto dalla valutazione individuale di produttività, dai titoli di studio, dalla formazione fatta, dall'esperienza professionale acquisita, dalle attività svolte, dai risultati ottenuti, dai titoli di servizio, miscelati in percentuali diverse secondo la categoria d'inquadramento.

Lo sviluppo verticale della carriera prevede, ovviamente, i concorsi esterni od interni secondo quanto contrattato nel 1998 con le OO.SS. e tradotto nel "regolamento di organizzazione" dell'ente. Lo sviluppo della professionalità, pertanto, è definito nel regolamento secondo il criterio che "l'interesse dell'amministrazione è tutelato" dal fatto che è lei che ha stabilito, nell'esercizio della propria autonomia costituzionale e nel proprio esclusivo interesse, quali sono le professionalità la cui crescita avviene in moto totale o prevalente dall'interno dell'ente stesso o è acquisibile solo, mediante idoneo concorso pubblico, sul mercato.

Questa impostazione si è rivelata coerente con le successive pronunce della Corte Costituzionale in materia di concorsi interni.

Lo schema di valutazione permanente, con le varianti dovute alle necessità locali, è stato contrattato nel tempo negli enti del territorio, nella Regione Emilia-Romagna, e in molte autonomie locali di altri territori.

La fusione fra le categorie pubbliche della Cisl, di cui sono e sono stato fautore e convinto sostenitore per la forza che sta dando e che darà ai lavoratori nostri associati, ha – nella mia regione- modificato e disperso il gruppo dirigente e la cultura che nelle autonomie locali animava l'evoluzione della contrattazione decentrata.

(73) L'amministrazione per questa attività si avvale di una società di consulenza di Milano, la AO Apprendimento delle Organizzazioni.

(74) L'esperienza del Comune di Bologna è citata, assieme ad altri Comuni, in una ricerca condotta dal "Sole 24ore" e pubblicata nel 1999 nella collana "Il tempo delle scelte".

(75) HERA spa è una multi utilità quotata in borsa di cui il Comune detiene il 43%, che attualmente copre 2/3 del territorio regionale, deriva dalla fusione di AMGA ed AMIU municipalizzate del Comune di gas, acqua, depurazione e rifiuti in Seabo e, successivamente ha incorporato le municipalizzate ed i servizi cimiteriali dei territori da Modena al mare

Il nuovo gruppo dirigente, eterogeneo e talvolta privo di una profonda conoscenza del lavoro e dell'organizzazione di questo comparto, oberato dalla difficoltà di dover contrattare su un numero di posti di lavoro elevato ed eterogeneo, ha scelto di orientare la contrattazione su criteri di valutazione consolidati e semplici, facilmente gestibili, senza dover ricercare un ragionato consenso degli associati per proposte nuove. Le controparti, salvo rare eccezioni, non hanno incalzato i sindacati su produttività, efficacia ed efficienza, convinte che il personale sia solo un costo da comprimere e non una risorsa strategica per realizzare gli obiettivi di mandato, protese a sostituire il personale selezionato e qualificato con "clientes" precari.

L'introduzione nel processo d'elementi d'autovalutazione e l'estensione ai dirigenti della valutazione in base alle azioni di miglioramento proposte e realizzate, quindi, non sono state poste sui tavoli di contrattazione, rimanendo indiscussi anche fra i dirigenti sindacali.

## VII . IL MEMORANDUM SUL LAVORO PUBBLICO

Nel mese di gennaio 2007 è stato sottoscritto con il Governo Prodi il "Memorandum d'intesa sul lavoro pubblico e la riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche" col quale il sindacato, ed in particolare le categorie dei dipendenti pubblici (il cui rapporto unitario è sempre stato saldo e funzionante anche in periodi difficili di scontro fra le categorie industriali), vuole rilanciare l'ammodernamento della pubblica amministrazione proponendo la via dell'efficacia e dell'efficienza al posto dei processi di smantellamento e privatizzazione.

*I punti cardine si basano su principi fondamentali quali:*

- *La gestione delle pubbliche amministrazioni intese come aziende di servizio, le cui missioni istituzionali devono assicurare adeguati livelli di erogazione dei servizi ai cittadini;*
- *L'esercizio dei diversi e distinti livelli di responsabilità con la concreta separazione tra gli atti di indirizzo politico contenenti l'indicazione degli obiettivi preventivamente stabiliti e la responsabilità di gestione affidata ai livelli dirigenziali per la realizzazione dei predetti obiettivi assegnati;*
- *La semplificazione dei sistemi e delle procedure dei controlli e delle regole contabili, da abbinare ad un maggiore utilizzo delle nuove tecnologie ed in particolare al telelavoro.*

*In tale ambito assumono fondamentale importanza i nuovi CCNL e la contrattazione integrativa quali strumenti di insostituibile sostegno alla trasformazione delle "aziende pubbliche", con l'uso flessibile delle risorse umane, la valorizzazione delle professionalità degli operatori, la distribuzione del salario di produttività sulla base di parametri oggettivi finalizzati all'accrescimento sia della qualità che della quantità dei servizi erogati alla collettività.*

*Inoltre, il memorandum definisce precisi vincoli e garanzie per i cittadini, stabilendo il principio che gli aumenti di efficacia e di efficienza dovranno essere conseguiti ricorrendo alle esternalizzazioni solo per le attività no core, con la conseguente limitazione al ricorso alle costose consulenze esterne da parte delle pubbliche amministrazioni e la eliminazione di sprechi e diseconomie di spesa." (76)*

Lo stesso Memorandum è stato, poi, sottoscritto anche con Regioni, Province e Comuni e

quindi coinvolge anche le Autonomie Locali ed il Servizio Sanitario Nazionale.

Il Governo Prodi e sindacati convergono sulla piena contrattualizzazione del rapporto di lavoro pubblico e vedono nella contrattazione integrativa lo strumento col quale realizzare i processi di miglioramento necessari per la crescita della qualità e della quantità dei servizi, per realizzare sistemi di valutazione degli incrementi di produttività basati anche sulla rilevazione della soddisfazione dell'utenza.

Ai contratti nazionali è ridato il ruolo che è loro attribuito dal D.Lgs 165/01 (77) e che gli era sottratto dai continui slittamenti dei rinnovi e sono ricollocati nella funzione di essere gli unici in grado di attribuire risorse al contratto decentrato. Alle relazioni sindacali è attribuito il compito far partecipare il lavoro ai processi di riorganizzazione delle Amministrazioni. *“Appare quindi del tutto evidente l'importanza che tale intesa ha per la valorizzazione del lavoro pubblico, la tutela dei cittadini e dello Stato sociale e l'accrescimento della produttività del sistema Paese, (...)”* (78). Il Segretario Generale Aggiunto della FP Cisl Marco Lombardo, nella propria lettera di commiato del 6 maggio 2008, evidenzia l'importanza del Memorandum come strategia con cui affrontare il confronto con il Governo Berlusconi: *“Non posso tralasciare un accenno a due momenti fondamentali che hanno caratterizzato l'attività di questi anni: i contratti ed il Memorandum sul Pubblico Impiego. Li voglio ricordare soprattutto per la continuità che avranno sicuramente con i nuovi impegni e le prospettive che attendono il movimento sindacale anche in rapporto al nuovo Governo scaturito dalle ultime elezioni politiche. Le difficoltà che abbiamo incontrato in questi anni per la sottoscrizione dei vari contratti di lavoro sono a tutti note. Comunque li abbiamo sottoscritti e, viste le condizioni, possiamo dire che sono stati contratti complessivamente positivi. Anche per contrastare il clima ostile che si ripresenta ad ogni rinnovo contrattuale, come Cisl FP abbiamo cercato di anticipare una posizione sindacale sulla riforma delle Pubbliche Amministrazioni che ha portato alla sottoscrizione del cosiddetto “Memorandum sul Pubblico Impiego”. Sono convinto che esso rimane lo strumento più efficace per incidere su qualsiasi riforma si voglia proporre nel Pubblico Impiego.*

*Anche le ventilate novità lanciate dal nuovo Ministro della Funzione Pubblica trovano nel Memorandum una base di partenza valida per ulteriori proposte migliorative.”*

L'importanza dell'intesa per il lavoro pubblico può essere dedotta anche da come il Prof. Ichino attacca il Governo Prodi ed il risultato più importante del “memorandum”, la sottoscrizione dei CCNL, in un articolo del 15/1/2008 su “la voce.info” del quale riporto un passaggio: “Certo, il rinnovo dei contratti sarebbe più rapido se la contrattazione avvenisse senza vincoli di bilancio. C'è da chiedersi se sia questa la chiave di lettura giusta dell'ultima notizia, di gran lunga la più rilevante, contenuta nel comunicato del governo: “Per ciò che attiene, infine, al biennio 2008/2009 il governo ha concordato con le organizzazioni sindacali l'immediata apertura delle trattative all'Aran (...) A definizione delle intese contrattuali il governo provvederà alla relativa copertura finanziaria garantendo in ogni caso la decorrenza dal 1° gennaio 2008”.

(76) **Rino Tarelli**, Segretario Generale della Funzione Pubblica Cisl, nota ai dirigenti regionali e territoriali ed ai responsabili delle sezioni aziendali dei Ministeri e degli Enti del 19 gennaio 2007, Prot. 34/07 PC.

(77) **Vedi a pag. 18:** <Il D.Lgs 165/01 (omissis) istituzionalizza il fenomeno della contrattazione collettiva e la rende necessaria all'ordinata regolazione dei rapporti di lavoro pubblico e, pertanto, all'ordinato svolgersi dell'azione amministrativa. >

(78) **Rino Tarelli**, lettera citata.

Sarà dunque, d'ora in poi, di fatto la trattativa a determinare liberamente **lo stanziamento necessario per il rinnovo** del contratto? Dobbiamo paventare il rischio che si torni ai "tempi d'oro" quando prima si facevano gli accordi (come quello famoso della scuola firmato dal ministro Pomicino nel 1990), poi si trovavano le risorse finanziarie necessarie per onorarli?"

Il movimento sindacale non ha mai chiesto la rimozione dei vincoli di bilancio, anzi la contrattazione si muove nei confini dell'accordo generale sindacati-Governo che individua le risorse per il rinnovo di tutti i contratti pubblici, secondo metodo stabilito nell'accordo del Luglio 1993, nell'ambito dell'accordo sulle compatibilità necessarie allo sviluppo del Paese.

## Appendice 1

**Prof. Pietro Ichino**, biografia tratta da *lavoce.info*, di cui è redattore in aspettativa.

Nato a Milano nel 1949, è stato dirigente sindacale della Fiom-Cgil dal 1969 al 1972; dopo il servizio militare, dal 1973 al 1979 è stato responsabile del Coordinamento servizi legali della Camera del Lavoro di Milano. Dal 1970 è iscritto all'Albo dei Giornalisti e dal 1975 a quello degli Avvocati. Nell'ottava legislatura (1979-1983) è stato membro della Commissione Lavoro della Camera dei Deputati, eletto nelle liste del Partito comunista italiano. Ricercatore dal 1983 nell'Università statale di Milano, dal 1986 al 1991 è stato professore straordinario di diritto del lavoro nell'Università di Cagliari; dal 1991 è professore ordinario della stessa materia nell'Università statale di Milano. Nel 1985 ha assunto l'incarico di coordinatore della redazione della "Rivista italiana di diritto del lavoro" (diretta dal prof. Giuseppe Pera), della quale è stato vicedirettore dal 1991 ed è direttore responsabile dal 2002. Dal 2003 è membro del Comitato di direzione della rivista "Giustizia civile". Dal 1997 è editorialista del Corriere della Sera. Dall'aprile 1998 al marzo 1999 ha collaborato anche con l'Unità. Alcune delle sue pubblicazioni più recenti possono essere scaricate dal sito del Master Europeo in Scienze del Lavoro, di cui è direttore (sez. "director") e nel suo sito [www.pietroichino.it](http://www.pietroichino.it).

\*\*\*\*

**Renato Brunetta** (Venezia, 26 maggio 1950) è un **economista** e politico italiano.

Figlio di un venditore ambulante veneto (come lui stesso ama ricordare), è divenuto professore ordinario di Economia del Lavoro presso l'Università degli studi di Roma Tor Vergata. La biografia che segue è tratta dal sito della Presidenza del Consiglio.

Negli anni Ottanta e Novanta ha collaborato, in qualità di consigliere economico, con i governi Craxi, Amato e Ciampi. Dal 1983 al 1987 è stato responsabile, presso il Ministero del Lavoro, di tutte le strategie per l'occupazione e la politica dei redditi. Dal 1985 al 1989 ha ricoperto la carica di Vicepresidente del Comitato Manodopera e Affari Sociali dell'OCDE (Parigi). Nel 1989 ha fondato l'EALE (European Association of Labour Economist), di cui è stato il primo presidente. Editorialista de "Il Sole 24 Ore", "Il Giornale". E' responsabile del settore programma di Forza Italia e dal 2007 è Vice coordinatore Nazionale. Da giugno 1999 ad aprile 2008 è deputato al Parlamento europeo, eletto nelle liste di Forza Italia ed iscritto al gruppo PPE-DE, dove ha ricoperto l'incarico di Vicepresidente della Commissione per l'Industria, la Ricerca e l'Energia; è stato, inoltre, membro della Delegazione parlamentare mista UE-Croazia, della Delegazione parlamentare mista UE-Turchia e della Delegazione per le relazioni con la Repubblica popolare cinese.

Da aprile 2008 è parlamentare alla Camera dei Deputati, eletto nel collegio Veneto II nella lista del Popolo della Libertà. Dall'8 maggio 2008 è Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione nella XVI Legislatura del IV Governo Berlusconi.

Autore di numerose pubblicazioni scientifiche, in materia di economia del lavoro e relazioni industriali, tra le quali ricordiamo: "Il modello Italia" (1991), "Economics for the New Europe" (1991), "Disoccupazione, isteresi e irreversibilità" (1992), "La fine della società dei salariati" (1994), "Sud" (1995), "Economia del lavoro" (1999).

Fondatore e direttore della rivista Labour - Reviews of labour economics and industrial relations, edita da Blackwell Publishing Ltd. Ha curato insieme a Vittorio Feltri la collana "Manuali di Conversazione Politica" edita da Libero e Free Foundation, e la collana "Manuali di Politica Tascabile" edita da Il Giornale e Free Foundation.

È stato consigliere economico del Presidente del Consiglio Berlusconi negli anni 2003-2006.

Nel corso della sua carriera ha ricevuto molteplici riconoscimenti: nel 1988 il Premio Saint Vincent per l'economia, nel 1992 il Premio Tarantelli per la migliore opera di economia del lavoro, nel 1994 il Premio Scanno per la migliore opera di relazioni industriali, nel 2000 il Premio Internazionale Rodolfo Valentino per l'economia, la finanza e la comunicazione.

\*\*\*\*

### **Marco Minghetti e la prima “cassa integrazione” d’Italia: dal “Giornale di Napoli”, edizione della sera, di lunedì 27 luglio 1863.**

“PARLAMENTO ITALIANO - Senato del Regno- seduta del 22 luglio. Presidenza del Vice-Presidente Ferrigai: La seduta incomincia alle ore 3  $\frac{3}{4}$  colla lettura del verbale che è approvato. (omissis). E' all'ordine del giorno il progetto di legge sulle aspettative disponibilità e congedi degli impiegati civili. (omissis) L'art 13 è concepito in queste parole: “gli impiegati che sono attualmente in disponibilità per soppressione degli uffici o per riduzione dei ruoli organici, rimangono in godimento dei loro attuali assegni per la durata di un anno a datare dalla pubblicazione della presente legge.” Il Senatore Chiesi propone a quest'articolo un emendamento pel quale gl'impiegati dovrebbero rimanere nel godimento dei loro assegni per la durata di tre anni. Egli lo sostiene con calorose parole. Minghetti (presidente del Consiglio e Ministro delle finanze) confuta con un discorso che ottiene l'applauso generale del Senato le asserzioni dell'on. propinante. Egli dimostra come la legge provvede all'interesse degl'impiegati e ed alla giustizia della loro causa. Io non considero soltanto, signori, egli dice, le condizioni d'una classe speciale, ma la condizione eziandio di tutti i contribuenti, i quali debbono sborsare per gli abusi che non si volessero tosto estirpare. Sono questi, o signori, che sotto varie imposte pagano per gli impiegati; sono questi che con immensi sacrifici sostennero le ingenti spese della guerra rigeneratrice d'Italia; sono questi, infine, che noi dobbiamo assicurare nei loro esborsi dimostrando che, se da una parte crescono su di loro le imposte, il governo fa il possibile per diminuire le spese. L'emendamento Chiesi toglie ogni forza ogni valore alla legge in discussione, e si è appunto per ciò, o signori, che il ministero non può in al cun modo accettarlo.(vivi applausi).”

## Appendice 2. Il Governo Berlusconi IV° ed il lavoro

### *Il decreto legge 112/08, ora legge 6/8/08 n.133.*

Il decreto legge con cui il Governo Berlusconi, sembra andar a caccia dei pubblici dipendenti “tutti fannulloni” contiene invece norme che riguardano tutto il mondo del lavoro e, in particolare, tutti i lavoratori dipendenti.

Gli ambienti economici che gravitano attorno al quotidiano “Italia oggi” esprimono un giudizio positivo sul provvedimento che, a loro dire, semplificando gli adempimenti a carico dei datori di lavoro e deregolando la normativa in materia di lavoro, determinerà un aumento dell’occupazione perché “dovrebbero incoraggiare le imprese ad assumere.” (79)

La “deregulation” riguarda le norme di gestione dei rapporti di lavoro privati dall’assunzione fino alla risoluzione. Sono abrogati i libri matricola e paga e sostituiti con un solo “libro unico del lavoro” sul quale andranno annotati, entro 15 giorni del mese successivo a quello di riferimento, i dati di qualsiasi tipo di lavoratore che ha rapporti con l’azienda.

Secondo l’opinione d’ispettori del lavoro aderenti alla Cisl, questo renderà molto difficoltosa l’attività degli organi di vigilanza di scoperta e repressione del lavoro nero, nel caso in cui l’ispezione dovesse sorprendere qualche lavoratore in nero, non scritto sul “libro unico del lavoro”, il responsabile si può giustificare affermando che è al lavoro da meno dei 45 giorni dati per annotarlo.

E’ abrogata la procedura di dimissioni on-line: troppa rete danneggia gli imprenditori che amano i fogli di dimissioni in bianco e, pertanto, si sceglie di non esagerare con lo sviluppo on-line della pubblica amministrazione. Probabilmente sono le stesse ragioni che hanno provocato anche l’abrogazione dell’indice che misurava la corrispondenza tra la quantità e qualità dei beni prodotti e le ore necessarie per produrli, col quale si poteva capire se il numero e le professionalità dei lavoratori in regola erano congrui con quanto fabbricato e fatturato. Lo strumento ha consentito di scovare lavoro nero, evasione fiscale ed anche casi di schiavismo praticato da imprenditori cinesi.

L’intervento sugli apprendisti demanda al contratto collettivo il compito di fissare la durata dell’apprendistato che potrà essere inferiore ai due anni ma non superare i sei. I profili formativi dei giovani lavoratori, se la formazione è fatta esclusivamente in azienda, potranno essere indicati da uno dei tre livelli di contrattazione esistenti: nazionale, territoriale, aziendale. Viene meno l’obbligo del datore di lavoro di comunicare entro 10 giorni l’esito dell’apprendistato, cioè se la qualifica è stata attribuita o meno, ne va più comunicato il nome di quelli che, compiuta la maggiore età e fatto il biennio d’addestramento pratico, non hanno ottenuto la qualifica. E’ abolito anche l’obbligo di informare le famiglie dei minori sulla loro attività.

L’apprendista, che sia minore o maggiorenne, non dà più troppi impegni al datore di lavoro, ogni attenzione verso questi giovani lavoratori è un fatto volontario.

(79) **Carla De Lellis** “Minore burocrazia del lavoro” in LA FINANZIARIA D’ESTATE, pag. 20 Ed. Italia Oggi

Si è eliminata la parte umana storicamente tipica del rapporto d'apprendistato: l'attenzione severa ma vigile del maestro verso il garzone, simile alla sollecitudine del buon padre di famiglia. Neppure la visita medica d'idoneità fisica è più necessaria, il datore di lavoro non deve preoccuparsi di accertare se a lavorazioni gravose, con polveri o agenti chimici, involontariamente, adibisce un apprendista cardiopatico con l'asma. Riducendosi le dimensioni delle imprese si riducono anche il numero delle rappresentanza aziendali, la loro presenza e la possibilità di fare accordi, la loro attenzione e vigilanza verso l'utilizzo e la formazione dei giovani lavoratori.

L'orario di lavoro è oggetto di più interventi, il primo riguarda il lavoro notturno (almeno sette ore comprendenti quelle da mezzanotte alle cinque) che per poter essere compensato dovrà essere fatto per almeno tre ore, se il turno termina a mezzanotte, non c'è compenso. Il secondo riguarda l'abolizione del periodo di riposo di 11 ore fra un turno di lavoro ed il successivo, ora non è più obbligatorio fra un turno e l'altro ma ogni 24 ore, quindi anche due o tre turni senza riposo. Il terzo è rivolto al riposo settimanale che può essere fatto come "media di un periodo non superiore a 14 giorni." Un lavoratore che non riposa da 24 ore potrebbe saltare anche il riposo settimanale, pur essendo addetto a lavori con alti livelli di concentrazione ed attenzione (manovrare una gru, lavorare su ponteggio, in sala operatoria, saldare lo scafo di una nave, il tubo di un oleodotto, lavorare in una polveriera, guidare un euro-star, un autoarticolato, un'ambulanza, un autobus, la metropolitana, radere barbe a Montecitorio).

Le aziende con più di 10 addetti, infine, non hanno più l'obbligo di segnalare all'ufficio del lavoro se superano le 48 ore settimanali attraverso le ore straordinarie, si potranno raggiungere e superare le 65 ore settimanali, orari di lavoro massimo secondo l'Europa, senza timore di sanzioni.

L'attenzione ai giovani appare contraddittoria: il decreto consente di pensionare d'ufficio i dipendenti pubblici con quaranta anni di contributi, anche se non vogliono, però consente a tutti di cumulare la pensione con qualsiasi reddito da lavoro. Si ripristinano tutte le vecchie regole sul lavoro intermittente, anche se è provato che creano l'impossibilità ai giovani di programmare il proprio futuro. Il voucher per i brevi lavori è una possibilità da sperimentare, anche se appare difficile immaginare quale interesse dovrebbe causarne l'utilizzo da parte di chi usa impunemente il lavoro nero.

Queste norme generando nuovi squilibri competitivi, operando a favore solo di parte delle imprese, quelle meno corrette, efficienti ed innovative. Di questi provvedimenti il significato vero è "*laissez-faire*", sperando che generi occupazione, non avendo letto neppure Adam Smith (80). Sperano che la crisi internazionale, la contrazione dei salari, la crisi di fiducia dei consumatori e degli imprenditori, l'aumento dell'inflazione e il calo degli ordini non produrranno nessun effetto deprimente sulla propensione ad assumere dei datori di lavoro.

Lo scopo del provvedimento è aumentare la flessibilità: 1-interna alle aziende facilitando la capacità di variare la quantità di lavoro utilizzata, senza bisogno d'intervenire in modo formale sul rapporto di lavoro, infatti, modifica l'orario, facilita il ricorso agli straordinari defiscalizzandoli e modifica la normativa del part-time trasformandolo da scelta del lavoratore in decisione datoriale; 2- esterna alle aziende facilitando il licenziare, l'assumere e l'uso del lavoro in nero per brevi periodi.

(80) Adam Smith, "Indagine sulla natura e le cause della ricchezza delle nazioni" ISEDI, Mi, 1973

S'incide sulle condizioni orarie quotidiane, sul riposo ed il tempo da dedicare alle cure familiari, abbandonano i giovani apprendisti, la loro crescita professionale ed umana alla volontarietà dei piccoli imprenditori, sulle attese delle persone. In sintesi, rende il lavoro più "congegno di sofferenza" e meno "strumento di riscatto".

Lo stesso provvedimento, con lo stile contraddittorio che lo permea, semplificazioni che creano autentiche economie e competitività di sistema le prevede, relative allo "sportello imprese", all'impresa in un giorno e alla semplificazione delle autorizzazioni per il cablaggio dei centri urbani e degli edifici. In questa direzione si muove anche la norma "taglia carta". Provvedimenti con effetti benefici per tutti, non solo a scapito di una parte per favorire i furbi.

### ***Il lavoro pubblico nella legge 133/2008***

Il tema del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni è contenuto al Capo II "Contenimento della spesa per il pubblico impiego" ed al Capo VIII "Piano industriale della pubblica amministrazione".

#### IL PIANO INDUSTRIALE

Ciò che colpisce è la gracilità del piano industriale della pubblica amministrazione, declinata in pochi aspetti a partire dalla sacrosanta riduzione delle consulenze, incarichi e collaborazioni, puntando anche alla definitiva eliminazione di quella forma di malcostume politico che è l'uso dei co.co.co. che, a parte qualche eccezione, sono figure che gravano sull'erario, non lavorano per la pubblica amministrazione ma è al servizio di terzi, soprattutto politici e partiti. Il decreto smonta anche il tentativo della finanziaria 2008 di immetterli negli organici spacciandoli come precari.

Gli incarichi e tutte le forme di collaborazione sono delimitati come competenze e specifiche ed un regolamento deve definirne le modalità d'affidamento, nel limite del tetto di spesa stabilito dal bilancio di previsione. Nei confronti degli enti locali e delle CCIAA la limitazione opera anche attraverso l'ampliamento del concetto contabile di "spesa di personale" (81) che include ora le spese per i co.co.co, le somministrazioni di lavoro, gli incarichi dirigenziali di diritto privato a termine e di tutti i soggetti, a vario titolo, utilizzati "senza l'estinzione del rapporto di pubblico impiego" in strutture ed organismi partecipati o che fanno capo agli enti, con buona pace degli enti che hanno ridotto l'incidenza delle spese di personale inventandosi delle Istituzioni. In questo modo il costo di tutte queste forme di rapporto incide sui risultati del "patto di stabilità".

Il *piano industriale* istituisce un servizio ispettivo presso il Dipartimento della funzione pubblica per la caccia al doppio lavoro degli impiegati, dispone per il risparmio negli acquisti d'energia per gli edifici pubblici, ripristina le norme che consentono l'utilizzo di tutte le forme flessibili di lavoro nelle Amministrazioni pubbliche. Nel tentativo di impedire il riformarsi del precariato "di lungo corso", è confermato l'obbligo per i fabbisogni ordinari di personale delle pubbliche amministrazioni del contratto di lavoro a tempo indeterminato, limitando l'uso della flessibilità ad esigenze temporanee per un tempo massimo di tre mesi. Diviene abuso l'utilizzo ripetuto dello stesso lavoratore per un triennio (sommando i periodi) in cinque anni, anche con forme contrattuali diverse.

(81) Decreto legge 112/08 convertito in legge 133/08, art. 76, comma 1.

Per questi rapporti la scelta del personale dovrà avvenire con le regole dei concorsi, per garantire l'imparzialità. I dirigenti rispondono personalmente per i danni derivanti ai lavoratori dall'uso improprio, colposo o doloso, delle forme flessibili (come usare i co.co.co. per celare rapporti di lavoro subordinato) e li espone a responsabilità amministrativa, oltre a poter subire la sanzione disciplinare della rimozione dall'incarico con collocamento a disposizione, dell'esclusione dai nuovi incarichi, del licenziamento. (82)

Il piano industriale prevede anche che, per valorizzare la professionalità interna dei lavoratori dello Stato, Enti pubblici non economici e Agenzie, si debba rivedere e ridurre i permessi, i distacchi e le aspettative sindacali di quei comparti destinando le economie al finanziamento del generale riordino della contrattazione integrativa degli stessi.

#### IL CONTENIMENTO DELLA SPESA

Il tema del contenimento della spesa per il pubblico impiego è affrontato in modo diverso tra scuola, Stato ed Autonomie Locali usando strumenti diversi, dalla riforma organizzativa per la scuola, al blocco dei fondi di produttività ed al ridimensionamento degli apparati di vertice per lo Stato, gli enti pubblici non economici (parastato) e le agenzie, al patto di stabilità per le Autonomie Locali.

#### *Per tutti è ridotto il ruolo della contrattazione collettiva nazionale e decentrata.*

Le modifiche apportate al D.Lgs 165/2001 riducono l'autonomia contrattuale anche delle controparti pubbliche e, in particolare, ledono le autonomie di rilievo costituzionale dei Governi decentrati, delle autonomie locali, del Governo e del Parlamento a favore della Corte dei Conti.

#### *L'esclusione del parlamento*

La previgente procedura di certificazione dei contratti pubblici prevedeva che, nel caso in cui la Corte dei Conti non certificasse il contratto, l'ARAN di concerto col Comitato di settore e la Presidenza del Consiglio riaprisse le trattative fra le parti e che, nel caso in cui l'Aran non ritenesse possibile la riapertura delle trattative, informato il Governo, la stessa Corte riferisse al Parlamento sulla quantificazione dei costi contrattuale e sulla loro copertura.

I contratti dei lavoratori alle dipendenze della pubblica amministrazione erano giudicati di tale rilevanza per l'ordinato svolgimento dell'azione amministrativa, che la decisione finale sul rinnovo fosse subordinata alle valutazioni dal Parlamento (83). **Il testo novella esclude il Parlamento dal procedimento di valutazione dei contratti pubblici.** Si potrebbe obiettare che, avendo approvato la legge, è lo stesso Parlamento che ha rinunciato volontariamente ad un pezzo del proprio ruolo di guida del Paese per delegarlo all'esecutivo. Il punto è proprio questo: **non è una delega all'Esecutivo ma alla Corte dei Conti**, che è magistratura contabile, non ha compiti di guida politica.

(82) **Sanzioni previste** dall'art. 21 del D. Lgs 165/01

(83) **Art 47, comma 6** testo previgente del D,Lgs 165/01: "(omissis) *Le iniziative assunte dall'ARAN in seguito alla valutazione espressa dalla Corte dei conti sono comunicate, in ogni caso, al Governo ed alla Corte dei conti, la quale riferisce al Parlamento sulla definitiva quantificazione dei costi contrattuali, sulla loro copertura finanziaria e sulla loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio.*"

La riforma del Prof. Brunetta è tutta qui: ridurre il rinnovo dei contratti pubblici ad un mero fatto amministrativo che si consuma fra la magistratura contabile ed il Governo, **negando la rilevanza che il precedente ordinamento attribuiva al lavoro pubblico istituzionalizzando il fenomeno della contrattazione collettiva rendendola necessaria all'ordinata regolazione dei rapporti di lavoro pubblico e, pertanto, all'ordinato svolgersi dell'azione amministrativa, coerente e contemporanea con lo sviluppo sociale ed economico del Paese, negando in parallelo la funzione propulsiva per lo sviluppo e la democrazia che ha avuto ed ha la rivendicazione conflittuale e la contrattazione collettiva nazionale ed aziendale.**

S'intende così richiudere in se l'Amministrazione Pubblica dello Stato e delle Autonomie Locali, riproponendo in forma diversa la separatezza dalla società e la rigidità organizzativa che erano le principali caratteristiche dell'ordinamento speciale voluto da Giolitti, ma anche le principali cause della sua fine per la provata incapacità d'adeguarsi alle necessità sociali ed economiche dei territori. **Il contrario esatto d'ogni federalismo!**

### ***La Corte dei Conti sopra a tutti***

La riscrittura dei commi 6 e 7 dell'art 47 del D.Lvo 165/01, operata con l'art 67 del DL 112/08, consente alla magistratura contabile di operare non solo sull'esame di compatibilità dei costi complessivi dei contratti con le previsioni di finanza pubblica, com'era prima delle modifiche, ma di entrare nel merito delle singole clausole contrattuali, che rimangono inefficaci anche nel caso ci sia la certificazione del contratto.

L'esame di merito della Corte dei conti si estende anche nel dettaglio della contrattazione decentrata, non solo per verificarne il rispetto dei vincoli finanziari, la consistenza e l'evoluzione storica dei fondi ma *“anche la concreta definizione ed applicazione di criteri improntati alla premialità, al riconoscimento del merito ed alla valorizzazione dell'impegno e della qualità della prestazione individuale, con riguardo ai diversi istituti finanziati dalla contrattazione integrativa, nonché a parametri di selettività, con particolare riferimento alle progressioni economiche.”*(8)

*“La Corte dei Conti (omissis) propone(omissis)interventi correttivi a livello di comparto o di singolo ente.”* Questo non solo per lo Stato, il Parastato e le Agenzie ma anche per tutte le Autonomie Locali.

L'estensione dei compiti della Corte dei Conti dal controllo contabile a quello di merito della contrattazione decentrata di tutti i comparti contrattuali pubblici lascia allibiti.

Essa potrà sindacare nel merito di come il mitico Comune di Roncofreddo intende organizzare l'Assessorato alle Varie ed Eventuali, come intende valorizzare l'impegno di quel personale e farlo accedere alle progressioni economiche orizzontali e verticali. Questo è compatibile con la necessaria diversità organizzativa della struttura pubblica?

E' un errore assegnare alla Corte dei Conti funzioni improprie, che probabilmente non è in grado di assolvere se non simbolicamente per via della gracilità organizzativa, per compiacere le correnti interne contrarie alla privatizzazione del rapporto di lavoro, che vorrebbero ripristinare l'ordinamento speciale e la giurisdizione contabile ed amministrativa.

(84) Art. 67 Norme in materia di contrattazione integrativa e di controllo dei contratti nazionali ed integrativi, comma 9, DL 112/08 convertito in Legge 6/8/08 n. 133.

Non credo che sia obiettivo del Governo ritornare alla già sperimentata confusione di competenze giurisdizionali. Un Esecutivo che si qualifica come portatore del federalismo, che accetta la sussidiarietà come metodo di rapporto fra i livelli di governo, che ritiene contrattazione aziendale l'unico strumento idoneo per restituire valore ai salari, che però taglia con un colpo di mannaia dalla contrattazione del lavoro pubblico il Parlamento, la potestà gestionale delle autonomie locali, la contrattazione decentrata.

### *Il Patto di Stabilità*

Il Governo Prodi ha concepito il patto di stabilità come un abito cucito su misura per ciascun Comune, rispettoso dell'autonomia gestionale delle Autonomie locali, adottando il metodo dei saldi di cassa fra entrate e spese correnti, abbandonando il metodo fallimentare di imporre dei tetti di spesa, addirittura su voci precise di bilancio.

### *Il Patto di stabilità nel 2006, 2007, 2008 ha raggiunto i suoi obiettivi.* (85)

I Comuni hanno superato sensibilmente il saldo programmatico imposto per l'anno 2007 e assorbito anche la manovra dell'anno 2008. I risultati conseguiti a consuntivo 2007, e in buona parte confermati per il 2008, testimoniano una forte accelerazione nel processo d'irrobustimento del rigore finanziario e d'accrescimento dell'efficacia nel controllo dei saldi. Nel corso dell'ultimo biennio, la maggiore autonomia tributaria dei Comuni e la possibilità di agire su entrambi i lati del bilancio per riequilibrare i saldi, hanno consentito di giungere **all'avanzo di bilancio per l'intero comparto** attraverso la modulazione d'entrate e spese che si è concretizzata in un opportuno mix d'aumento dello sforzo fiscale e di riduzione della spesa primaria. Il passaggio da un regime di finanza derivata con vincoli alla crescita della spesa a quello che responsabilizza i bilanci con obiettivi tarati sui saldi ha generato una maggiore disciplina di bilancio. I Comuni con una maggiore capacità fiscale hanno potuto sfruttare i migliori margini di manovra, aumentando la spesa per servizi e investimenti, quelli con minore disponibilità hanno dovuto maggiormente controllare la dinamica delle uscite, onde evitare di violare il patto o innalzare eccessivamente il prelievo fiscale.

Questi risultati hanno convinto il Governo Berlusconi a mantenere il metodo dei saldi di cassa anche nel prossimo triennio, anzi ha introdotto un "bonus" per gli enti che raggiungono l'attivo dei saldi cassa, consentendogli una maggiore spesa. La prima novità è la possibilità offerta alle Regioni, d'intesa con gli enti locali, di adottare correzioni al patto, salvandone gli obiettivi. Obiettivi che per il prossimo triennio sono più rigidi: 1650; 2900 e 5140 milioni d'euro. Sono previste sanzioni più dure per gli enti che non lo rispettano, in particolare il divieto ad assumere a qualsiasi titolo. La seconda novità è l'introduzione del principio dello stock del debito, ovvero l'insieme dei mutui in ammortamento, che potrà crescere solo di una percentuale fissata dal Ministro delle Finanze. L'ANCI e la fondazione IFEL anno verificato che la manovra sui Comuni è pesante: su 110 maggiori Comuni il 93,63% ha rispettato il patto, di questi il 44,55% ha saldi positivi e disporrà di più risorse, il 55,45% ha avuto saldi negativi e dovrà fare sacrifici. La terza novità è la creazione di un collegamento fra il rispetto del patto di stabilità e le dinamiche di spesa per la contrattazione integrativa.

(85) Queste considerazioni sono dedotte dalla lettura del Rapporto 2008 di IFEL Fondazione ANCI, "La Manovra finanziaria dei Comuni"

L'art 76 del decreto, comma 5, prevede la riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale con particolare riferimento alle dinamiche di spesa per la contrattazione integrativa. La norma ha un chiaro contenuto programmatico, in quanto non indica un preciso parametro da soddisfare ed al quale attenersi.

Per gli enti che non rispettano il patto le spese di personale, andranno ridotte anche utilizzano le metodologie indicate nell'art 39, comma 3-ter della L. 29/12/97, n. 449.

Gli enti, quindi, *potranno* dimostrare il contenimento delle spese di personale mediante iniziative di riordino e riqualificazione finalizzate alla definizione di modelli organizzativi corrispondenti ai principi di semplificazione e funzionalità, anche in specifico riferimento a nuove funzioni e servizi qualitativamente migliori, ad accorpamenti, alla riduzione di funzioni di supporto, all'eliminazione d'uffici di rappresentanza.

Per enti virtuosi con i saldi in attivo, oltre ad usufruire del "bonus", potranno dimostrare di contenere la "dinamica retributiva ed occupazionale, anche attraverso la razionalizzazione delle strutture burocratico-amministrative" (86).

### **Alcune valutazioni**

*“Liberiamoci dai principii metafisici o generali sui quali, in varie occasioni, si è basato il laissez-faire.*

*Non è vero che gli individui posseggano una «libertà naturale» nelle loro attività economiche.*

*Non vi è alcun patto che conferisca diritti perpetui a coloro che posseggono o a coloro che acquistano.*

*Il mondo non è governato dall'alto in modo che gli interessi privati e sociali coincidano sempre.*

*Esso non è condotto quaggiù in modo che in pratica essi coincidano. Non è una deduzione corretta dai principi di economia che l'interesse egoistico illuminato operi sempre nell'interesse pubblico.*

*Né è vero che l'interesse egoistico sia generalmente illuminato; più spesso individui che agiscono separatamente per promuovere i propri fini sono troppo ignoranti o troppo deboli persino per raggiungere questi.*

*L'esperienza non mostra che gli individui, quando costituiscono un'unità sociale, siano sempre di vista meno acuta di quando agiscono separatamente.”*

*Quindi non possiamo risolvere su basi astratte, ma dobbiamo trattare dei suoi meriti in particolare ciò che Burke (87) chiamava «uno dei problemi più interessanti del legiferare, ossia determinare ciò che lo Stato dovrebbe prendere su di sé per dirigere attraverso il giudizio del pubblico e quanto dovrebbe lasciare, con la minima interferenza possibile, all'attività privata» (Citato da McCulloch nei suoi Principles of Political Economy).*

(86) cfr comma 557, art 1 L. 27/12/06, n.296

(87) Edmund Burke (Dublino, 12/1/1729 – Beaconsfield, 9/7/1797) è stato un politico, filosofo e scrittore britannico di origine irlandese, sostenitore della rivoluzione americana e fiero oppositore di quella francese.

“Dobbiamo distinguere fra ciò che Bentham (88), nella sua dimenticata ma utile nomenclatura, usava chiamare Agenda e Non-Agenda, e dobbiamo far questo senza il previo presupposto di Bentham che l'interferenza è, nello stesso tempo, «generalmente inutile» e «generalmente dannosa». (Bentham, *Manual of Political Economy*, pubblicazione postuma, nell'edizione di Bowring -1843). Forse il compito principale degli economisti in quest'ora è di distinguere di nuovo l'Agenda del governo dal Non-Agenda; ed il compito connesso della politica è di escogitare forme di governo, nei limiti della democrazia, che siano in grado di realizzare l'Agenda.” scrive, nel 1926, John Maynard Keynes (89). (da - La fine del “Laissez-faire”- saggio pubblicato dalla Hogarth Press nel luglio 1926, da una lettura data a Oxford nel novembre 1924 e da una conferenza tenuta all'Università di Berlino nel giugno del 1926).

Non dimentichiamo quanto scrive il padre dell'economia moderna nel 1926 perché quest'Italia, che per alcuni versi assomiglia all'Italia alla fine del regno di Teodorico (90), deve scegliere il contenuto sia dell'Agenda che della Non-Agenda, visto che la forma di governo escogitata dalla politica ha dato un risultato certo e questo può consentire di compilare entrambe le agende. Il “Laissez-faire”, come dice Keynes, è finito e “l'attività privata” dalla “Grande Crisi” del 1929 in poi, come egli sostiene nella “*Teoria Generale*” nel 1936, non è capace di fare da sola ed ha bisogno della “interferenza dello Stato” per risolvere i problemi delle crisi economico-sociali.

**(88) Jeremy Bentham** (15 febbraio 1748 – 6 giugno 1832) Fu un politico radicale e un teorico influente nella filosofia del diritto anglo-americana. La consapevolezza degli squilibri socio-economici, causati dallo sviluppo industriale dell'Inghilterra della seconda metà del settecento, trovò espressione in Bentham e nella dottrina dell'utilitarismo. Bentham è considerato l'iniziatore di questa corrente di pensiero proprio per le sue riforme alla legislazione britannica. Nel 1789 pubblica la sua opera principale *Introduzione ai principi della morale e della legislazione* in cui riformula il principio della «massima felicità per il massimo numero di persone» degli illuministi (Cesare Beccaria, Helvétius, Hutcheson). Fondò l'Università di Londra, distinta dalle tradizionali università inglesi di Oxford e Cambridge per il suo carattere rigorosamente laico.

**(89) John Maynard Keynes**, (Cambridge, 5/6/1883 – Tilton, 21/4/1946), considerato il più grande economista del XX secolo ed il padre della moderna macroeconomia. La sua opera principale è la *Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta* (*The general theory of employment, interest and money*, 1936), in essa Keynes elabora la teoria della domanda aggregata. Il reddito nazionale è dato dalla somma di consumi e investimenti; in uno stato di sotto-occupazione e capacità produttiva inutilizzata, è possibile incrementare l'occupazione e il reddito soltanto passando tramite un aumento della spesa per consumi o con investimenti. L'ammontare complessivo di risparmio sarebbe inoltre determinato dal reddito nazionale. Nel *Teoria generale*, Keynes afferma che sono giustificabili le politiche destinate a stimolare la domanda in periodi di disoccupazione, ad esempio tramite un incremento della spesa pubblica. Egli non ha fiducia nella capacità del mercato lasciato a se stesso, di esprimere una domanda di piena occupazione e ritiene necessario che, in talune circostanze, sia lo Stato a stimolare la domanda. Queste argomentazioni trovano conferma nei risultati della politica del *New Deal*, varata negli stessi anni dal presidente Roosevelt negli Stati Uniti. La sua teoria macroeconomica negli anni giunge ad una serie di risultati di rilievo nelle politiche economiche e le sue idee sono sviluppate dagli economisti della scuola keynesiana.

**(90) Il regno di Teodorico** durò dal 494 al 526 e fu caratterizzato dal tentativo di creare una collaborazione tra goti e romani: i primi formavano l'esercito, i secondi si occupavano dell'amministrazione civile. L'assemblea popolare, organo principale dell'antica costituzione ostrogota, gradatamente è sostituita dal sistema burocratico romano, il cui centro è il palatium o corte del re. In un primo momento, sembrò che questo schema funzionasse. Sognando la fusione delle due stirpi, Teodorico delimitò la barbarie dei suoi con un editto, Edictum Theodorici, in cui i costumi nazionali furono corretti dal giure romano. Da ariano, tollerò benevolmente la chiesa e la religione cattolica. Il conflitto tra Goti e romani, però, nasce dal contrasto delle due religioni. Giustiniano, legato alla Chiesa romana, dichiarò guerra all'Arianesimo, il Senato e i maggiorenti di Roma ripresero segrete corrispondenze con Bisanzio. Invano Teodorico mandò papa Giovanni a far fede della sua tolleranza verso i Cattolici; la missione ebbe esito negativo. Il Papa, quindi, fu gettato in carcere, i principali membri dell'aristocrazia senatoria furono perseguitati: tra le vittime di Teodorico vi furono i suoi antichi collaboratori Simmaco e Boezio, giustiziati nel 525. Poco dopo Teodorico morì, avendo visto fallire il suo progetto. Seguì il disfacimento dello Stato, del Paese e l'inizio dei “secoli bui”.

## **Riempire il vuoto**

Il *progetto industriale* per la pubblica amministrazione è esile perché il *Laissez-faire* o “*deregulation*” del provvedimento è solo uno strumento occasionale per ricambiare l’aiuto elettorale di qualche lobbies, non può essere questa la filosofia perché superata, com’è ormai insufficiente la dottrina della “*non interferenza dello Stato*” come dimostrano i recenti provvedimenti dell’amministrazione statunitense sul mercato petrolifero ed immobiliare.

Nell’Agenda del Governo il *progetto industriale* visibile è il federalismo fiscale, la cui attuazione avrà sicure ricadute sull’organizzazione dello Stato e delle Autonomie locali.

Il federalismo fiscale è il forte trasferimento di risorse economiche, umane e organizzative dal bilancio e dell’organizzazione dello Stato in periferia. Il bilancio dello Stato può permetterselo a fronte del debito pubblico da onorare e dei costi economici delle attività residue?

E’ un grosso problema per un Presidente del Consiglio che è espressione e capo del partito nazionale di maggioranza relativa. Egli deve attuare il federalismo possibile che può essere diverso da quello che desidera la Lega, partito territoriale per il quale la sintesi è più semplice. A questo governo, quindi, occorre una controparte sindacale forte perché esiste un vuoto politico mancando una d’opposizione capace di progetti.

Attaccare violentemente l’immagine del lavoro pubblico, ridimensionarne il ruolo della contrattazione nazionale e decentrata è un errore politico grossolano, il consenso dei lavoratori verso un progetto industriale si crea con la partecipazione ed il coinvolgimento, cioè la contrattazione. La contraddizione è spiegabile con la necessità di comprimere i costi dello Stato per avere più risorse a disposizione del progetto di federalismo fiscale. Lanciati i cani sulla preda ora s’inizia a richiamarli perché si teme, che invece di limitarsi a stancarla ed ad indebolirla, la uccidono.

E’ in ogni modo necessario per la Cisl continuare il confronto di merito ma con prudenza perché il comportamento delle nostre controparti non sarà lineare, scarti improvvisi e piroette saranno all’ordine del giorno. Non dimentichiamoci che col “Patto per l’Italia” non manterrano la parola!

Il rapporto pubblico-privato deve essere ridisegnato in forza delle esperienze fatte, sostituendo il pubblico al privato dove questo è stato fallimentare nel rapporto coi cittadini o antieconomico, come, per esempio, l’affidamento ai privati della riscossione di tributi e multe, i casi d’insolvenza delle società di riscossione si moltiplicano, i cittadini pagano e le somme riscosse non sono versate, come gli investimenti in derivati finanziari fatti con i soldi pubblici, producendo, quale risultato, debiti a carico dalle generazioni future e ricche parcelle per i consulenti, come i milioni di contravvenzioni mal fatte e notificate da privati e annullate dalla magistratura, come la cessione d’acquedotti a privati che aumentano le tariffe, le dispersioni, le interruzioni nell’erogazione del servizio. Un lungo elenco sul quale la Funzione Pubblica Cisl ha fatto un libro.

Per il lavoro pubblico non basta la ricerca dell’efficacia e dell’efficienza per risolvere i problemi della pubblica amministrazione. Per l’industria migliore è stato necessario, per resistere alla globalizzazione, produrre innovazione, qualità ed eccellenza così anche per la pubblica amministrazione la sfida è sull’innovazione, la qualità e l’eccellenza.

La qualità, grazie alle norme ISO, è un fatto ben preciso, e un metodo per la definizione dei requisiti dei sistemi di qualità necessari al miglioramento continuo delle prestazioni delle organizzazioni, ovvero il metodo per ottenere la massima qualità possibile per quel prodotto, certificata da un'autorità terza ed indipendente e dal 2000 riguarda l'intera azienda. La mia esperienza di sindacalista che ha trattato l'applicazione della norma ISO 9000 al Servizio di refezione del Comune di Bologna è che il metodo costringe l'intera organizzazione al miglioramento continuo, motiva e coinvolge il personale, induce ad importanti economie gestionali e consente l'attribuzione di premi di produttività con criteri di massima trasparenza. Come Presidente dell'Enaip di Bologna, quindi come datore di lavoro, ho promosso la certificazione dell'ente (il primo ente di formazione della regione) e posso dire che il metodo funziona. Alla pubblica amministrazione offre l'opportunità di fare un percorso accompagnato da un ente certificatore che ha esperienza di una pluralità d'aziende pubbliche e private. La presenza di un terzo esterno non condizionabile (lavora ed esiste perché è a sua volta certificato da un'entità che non ha sedi in Italia) è garanzia di serietà e risultato perché insensibile a qualsiasi forma di corruzione: Il certificatore accompagna in un rapporto di collaborazione-controllo. **Se alla qualità si accompagna l'innovazione e la formazione il risultato è l'eccellenza.**

L'innovazione nella pubblica amministrazione è, soprattutto, analisi organizzativa per eliminare il lavoro inutile, è formazione continua per adeguare le professionalità, è ascoltare le persone, è informazione e trasparenza, è utilizzare le risorse della rete, passare dalle verifiche formali di legittimità alle verifiche sulle attività. Per questo la contrattazione decentrata deve essere libera, senza contrattazione decentrata nella pubblica amministrazione non può esserci innovazione.

#### ***Alcune considerazioni: classe o ceto.***

Ogni cittadino si chiede a fronte di una grave crisi economica e sociale se la classe dirigente e le istituzioni del suo Stato sono in grado di reggere lo sforzo e risolvere la situazione. A maggior ragione si deve porre la domanda chi, per vocazione personale o scelta, ha responsabilità. Bisogna anche chiedersi se il Paese ha una classe dirigente.

Per Max Weber (91), la classe sociale è connessa a tre dimensioni: la ricchezza, il prestigio ed il potere. Un individuo può avere un livello medio-alto di prestigio sociale e relativamente poca ricchezza. Così come persone ad altissimo prestigio e potere (basti pensare alle massime cariche dello stato) hanno meno ricchezza di un calciatore, che pure ha uno status sociale più basso. Occorre, secondo Weber, ad una classe dirigente oltre al prestigio ed al potere, la coscienza di se e del proprio ruolo, comuni a tutte le professioni, la cultura ma, soprattutto essere portatrice di progetti per se e per l'intera società.

(91) **Maximilian Carl Emil Weber** (Erfurt, 21/4/1864– Monaco di B.,14/6/1920) è uno dei padri fondatori dello studio moderno della sociologia e della pubblica amministrazione. Personaggio influente nella politica tedesca, fu consigliere dei negoziatori tedeschi durante il Trattato di Versailles e della commissione incaricata di redigere la Costituzione di Weimar. Egli operò, con Durkheim, una svolta radicale nella sociologia, i suoi studi diedero un contributo importante anche nel campo dell'economia. L'opera maggiore è *L'etica protestante e lo spirito del capitalismo*, con cui perfeziona lo studio dei grandi tipi di comportamento sociale e delle conformi strutture ed istituzioni, così da definire vere e proprie fasi storiche in cui si ha una predominanza di un determinato comportamento. Weber sosteneva che la religione è una delle ragioni per cui le culture dell'occidente e dell'oriente si sono sviluppate in maniera diversa, sottolineava l'importanza di alcune particolari caratteristiche del Protestantismo ascetico, delle sue sette per l'espansione del capitalismo, della burocrazia e dello stato razionale e legale nei paesi occidentali. In *La politica come vocazione*, Weber definì lo Stato come "un'entità che reclama il monopolio sull'uso legittimo della forza fisica", una definizione centrale nello studio delle moderne scienze politiche in occidente.

*”Le classi - dice appunto Weber - si suddividono secondo la relazione con la produzione e con l’acquisto dei beni, e i ceti invece secondo i principi del loro consumo di beni, sotto forma di specifici modi di “condotta di vita”. Ceto sarebbe quindi il risultato di uno spontaneo aggregarsi in vista di consumi standard di prestigio, mentre la classe risulterebbe dall’aggregarsi in vista di analoghi livelli di reddito.” (92)*

La necessità di **incrementare e produrre reddito** per tutti contraddistingue la classe dirigente, il distribuirlo secondo equità distingue la classe dirigente di una democrazia. Il ceto si preoccupa invece di accaparrare risorse per incrementare il consumo di beni per mantenere invariate, anche nelle difficoltà di tutti, le sue “condotte di vita”.

### **Considerazioni sulla trasversalità**

Ero molto giovane quando un anziano operaio mi disse: “Sinistra, destra, centro, sotto, sopra, davanti e di dietro al movimento operaio.” Quaranta anni dopo ritengo che sia la definizione più esatta di trasversalità che abbia mai sentito!

La trasversalità è la condivisione d’interessi tra forze che hanno, apparentemente, progetti, obiettivi e rappresentanze diverse. Alcune trasversalità che preoccupano sono:

1) Ritenere il lavoro dell’uomo un mero fattore produttivo, una merce. E’una concezione diffusa fra chi ritiene si debba rifare la Carta fondamentale, buttando al macero il Titolo I.

*“Di fronte al golfo più singolare del mondo, questa fabbrica di Pozzuoli si è elevata, nell’idea dell’architetto, nel rispetto della bellezza dei luoghi e affinché la bellezza fosse di conforto nel lavoro di ogni giorno. Abbiamo voluto che la natura accompagnasse la vita della fabbrica. La natura rischiava di essere ripudiata da un edificio troppo grande nel quale le chiuse muraglie, l’aria condizionata, la luce artificiale avrebbero tentato di trasformare giorno per giorno quello che vi era entrato pur pieno di speranza. La fabbrica fu quindi concepita alla misura dell’uomo perché questi ritrovasse nel suo ordinato posto di lavoro uno strumento di riscatto e non un congegno di sofferenza. In essa, rispettando la natura e la bellezza, abbiamo voluto rispettare l’uomo che doveva, entrando qui, trovare per lunghi anni, tra queste pareti e queste finestre, tra questi scorci visivi, qualcosa che avrebbe sempre pesato, pur senza avvertirlo, sul suo animo.*

*Per questo motivo, un giorno questa fabbrica, se le premesse materiali e morali del nostro lavoro saranno mantenute, farà parte di una nuova ed autentica civiltà ispirata ad una più libera felice e consapevole esplicazione della persona umana.”(93)*

Adriano Olivetti pronunciava queste parole nel 1955, la situazione del Paese era certamente più grave, la gran differenza è fatta da un anziano signore trentino, all’epoca morto da poco, che per anni aveva girato il mondo portando con sé solo un progetto di ricostruzione di una società ed un elenco di cose fatte per chiedere cibo, soldi, tecnologie a chi ci vedeva con l’occhio del vincitore, consapevole, però, d’essere espressione di una classe dirigente dalla schiena dritta! (94)

(92) D. Mamo in “Dizionario di Sociologia” a cura di Franco Demarchi e Aldo Ellena, Edizioni Paoline, Milano 1976

(93) Adriano Olivetti, discorso agli operai di Pozzuoli in occasione dell’apertura dello stabilimento. 23 aprile 1955.

(94) Alcide De Gasperi (Pieve Tesino, 3 aprile 1881 – Val di Sella, 19 agosto 1954) politico e statista. Esponente e ultimo segretario del Partito Popolare Italiano e poi fondatore della Democrazia Cristiana con il suo scritto *Le idee ricostruttive della Democrazia Cristiana*. E’ considerato il padre fondatore dell’Unione Europea insieme al francese Robert Schuman e al tedesco Konrad Adenauer.

“Prendendo la parola in questo consesso mondiale sento che tutto, tranne la vostra personale cortesia, è contro di me [...]” (Alcide De Gasperi, Discorso ai Delegati delle potenze vincitrici, Conferenza di pace di Parigi, 1946).

De Gasperi, Olivetti, Giulio Pastore (95), lo statista, l'imprenditore, il sindacalista, uomini diversissimi ma accomunati da un progetto nel quale il lavoro è *“uno strumento di riscatto e non un congegno di sofferenza”* (80). *Congegno di sofferenza* che con la precarietà uccide nei giovani la speranza di poter essere *“parte di una nuova ed autentica civiltà ispirata ad una più libera felice e consapevole esplicazione della persona umana”*. (80)

Il debutto della Dott.ssa Emma Marcegaglia, importante sostenitrice della flessibilità del lavoro come merce alla presidenza di Confindustria è stato accompagnato dalla morte, avvenuta due giorni prima, di Mimmo Di Maio, anni 32, di Cefalù, nell'azienda di famiglia di Casalmaggiore (CR), schiacciato da un cumulo di tubi d'acciaio sganciatisi da un ripiano.

Pietro Torretta e Claudio De Albertis sono i titolari, il primo di Alphagreen, assieme di Delta scarl, società nel cui cantiere di Settimo Milanese (la prima committente, la seconda esecutrice) il 13 giugno sono volati da un ponteggio due operai egiziani: Omar Salama Awad, 27 anni, e Mohamemmed Hassan, anni 28, che lavoravano in nero, cioè la quintessenza della flessibilità e della contrattazione individuale. Torretta e De Albertis non sono imprenditori da niente: il primo è l'ex-presidente e l'altro l'attuale presidente d'*Assimpredil*, associazione milanese delle imprese di costruzione aderenti all'ANCE (associazione nazionale costruttori edili). Commentando il fatto con la stampa il Presidente nazionale dell'ANCE, dott. Paolo Buzzetti, ha minacciato la cacciata dalla associazione chi non rispetta le regole. Il dott. Buzzetti è il successore di De Albertis. Questi i vertici del ceto degli imprenditori.

« Un politico guarda alle prossime elezioni. Uno statista guarda alla prossima generazione ». (96)

(95) **Giulio Pastore** nasce a Genova da famiglia operaia il 17 agosto 1902, muore il 14 ottobre 1969. Trascorre la giovinezza fra la scuola e la fabbrica, lavora con Achille Grandi, il fondatore del sindacato di orientamento cristiano. Il Fascismo scioglie i sindacati, Pastore milita nell'Azione cattolica fino al 1942, quando entra nell'attività clandestina di resistenza. Animatore dei primi gruppi democristiani a Roma e membro del Comitato di agitazione sindacale, è arrestato nei rastrellamenti che seguono lo sciopero generale per l'eccidio delle Fosse Ardeatine. Lascia Regina Coeli solo con la liberazione della città da parte degli alleati. Membro della Direzione nazionale della DC e ne dirige la campagna elettorale nel 1946 in qualità di segretario organizzativo. Il suo impegno si concentra nel campo sindacale: nelle Acli, che promuove insieme a Grandi, di cui è il primo segretario generale; nella Cgil unitaria, come segretario della corrente cristiana succedendo a Grandi e Rapelli; nella Legil prima e nella Cisl come padre fondatore e primo segretario generale. Resta alla guida della Cisl fino al 1958 quando entra a far parte del Governo Fanfani, prima manifestazione di rottura nei confronti della destra politica ed economica.

(96) **Alcide De Gasperi**, *Le idee ricostruttive della Democrazia Cristiana*, Roma, 26 luglio 1943.

Una classe dirigente pensa alle generazioni con una prospettiva diversa di quella di un ceto dirigente a cui preme soprattutto il “*consumo di beni, sotto forma di specifici modi di condotta di vita*”; la prima è consapevole di dover essere portatrice di un progetto per il bene comune in cui si possono riconoscere anche coloro che non le appartengono o le cui opportunità sono legate alla continuità del lavoro, allo sviluppo e riconoscimento della professionalità, la seconda si preoccupa per se e per i propri consumi.

2) Il secondo elemento dotato di trasversalità è ritenere inutili corpi intermedi nella società ai fini della rappresentanza politica dei bisogni e della prevenzione del conflitto sociale mentre possono essere utili in funzione dopolavoristica. Partiti e sindacati? I primi sono ritenuti “utili” al servizio di leaders individuati da ristrette oligarchie. Il sindacato, poi, va ridimensionato, anche per chi ritiene che debba essere sottomesso alla guida del partito o che necessiti di uno sbocco politico che solo il partito può dare.

Che in una società evoluta il ruolo di sindacati e partiti devono essere autonomi perché diversa è la rappresentanza e che sia necessario un riconoscimento reciproco per risolvere in forma pacifica il conflitto sociale, è tema che non appartiene a questa trasversalità, convinta che i conflitti si risolvano per legge.

3) La terza trasversalità è la tutela del sistema fiscale esistente che, a parole, non va bene a nessuno. Che il fisco non assolva alla funzione affidatagli dalla Costituzione, ovvero prelevare a tutti secondo il reddito e redistribuire con equità servizi e possibilità fra i cittadini, tutti lo dicono, ma si affronta il problema come se si trattasse solo di recuperare un po’ di elusione ed evasione fiscale e non di norme che creano ingiustificati arricchimento e privilegi verso ceti precisi e noti. La disparità del sistema è emblematicamente rappresentata dagli “studi di settore” coi quali il fisco determina i redditi delle categorie dei lavoratori autonomi per poi aprire la contrattazione con le loro rappresentanze per modulare la pressione fiscale secondo la rappresentazione dell’economia che le lobbies degli autonomi stessi gli offrono. Facciamolo anche per i pensionati e i dipendenti, vogliamo lo studio di settore! Chi da queste trasversalità riceve un danno permanente sono lavoratori dipendenti, precari, fra questi di più le donne e giovani e i pensionati, a loro sono sottratte quotidianamente quote di reddito ed opportunità future. Hanno, purtroppo, ragione il vecchio operaio scettico e Max Weber.

Ritengo, quindi, che il Paese abbia poca classe dirigente dispersa in mezzo ad un mediocre ceto e sia afflitto da un modesto ceto imprenditoriale, con qualche eccezione, e sia quasi totalmente privo di statisti.

*Alcune riflessioni sul sindacato.*

### Il ruolo

I sindacalisti sono dinnanzi una scelta: o elaborare un progetto per la costruzione “*una nuova ed autentica civiltà ispirata ad una più libera felice e consapevole esplicazione della persona umana*” che ponga movimento sindacale, anche ai livelli di base e di territorio, di fronte al quadro politico senza l’intermediazione, riservata o palese, dei partiti politici, con la assunzione di **autonoma e concreta rappresentanza degli interessi dei lavoratori**, o definirsi come ceto ha un ruolo economico e sociale acquisito ma sempre più marginale di tutela di una parte rilevante dei lavoratori che storicamente lo delegano

ma, comunque, subordinato al quadro degli interessi economici prevalenti.

### **Gli obiettivi**

*“ ...la vasta esperienza del sindacalismo democratico,[è] caratterizzata appunto da due componenti: la tensione al sostanziale miglioramento (per mezzo di una più o meno esplicita radicale modificazione) della posizioni di irrilevanza dei lavoratori, singolarmente presi o nella e loro espressioni organizzate di gruppo, nell’ambito della società civile; la tensione al sostanziale miglioramento (sempre per una più o meno esplicita radicale modificazione) della posizione di irrilevanza del gruppo dei lavoratori nell’ambito delle unità produttive”. (97)*

Sono ancora queste le componenti indispensabili all’azione del sindacato se vuole essere classe dirigente nel e del Paese. Si tratta di riprendere e proseguire **“il cammino del mondo del lavoro dal regime salariale a quello della codirezione** (omissis). *Il metodo delle soluzioni positive e ragionevoli, legate alle realtà obiettive che la vita economica della Nazione presenta. E mira a creare le condizioni per **immettere progressivamente la classe lavoratrice nella direzione dell’economia**”.* (98)

Il metodo della concertazione economica deve essere orientato a creare le condizioni di sviluppo tramite e **contemporaneamente** l’immissione dei lavoratori nella direzione dell’economia e delle imprese rilanciando la contrattazione dell’organizzazione del lavoro nel lavoro privato e pubblico e con forme di partecipazione al capitale ed alla sua gestione.

Questo è il terreno della sfida verso il centro-destra ma anche verso il Partito Democratico, affinché il quadro politico abbandoni la prassi sino ad ora trasversalmente seguita che prima si ridimensionano le condizioni, i redditi ed i servizi sociali del lavoro dipendente per avere le condizioni economiche di rilancio dell’economia, poi si distribuirà la ricchezza determinata dall’eventuale sviluppo in base, però, ai nuovi rapporti di forze determinati dall’iniziale ridimensionamento del potere economico e sociale della classe lavoratrice.

Le risorse per lo sviluppo vanno create scambiando sacrifici equi con la contemporanea cessione al lavoro, pubblico e privato, nelle aziende e negli enti, di spazi aggiuntivi di contrattazione dell’organizzazione del lavoro, d’adeguamento del trattamento economico e giuridico del prestatore d’opera, di forme negoziate di che immettano progressivamente i lavoratori nella direzione dell’economia e dei servizi ad ogni livello aziendale e territoriale, per questo lo strumento irrinunciabile è la contrattazione aziendale e di territorio, sia nel privato che nel pubblico. In particolare è necessario ottenere una norma o un accordo quadro che consenta di contrattare l’uso dei contratti atipici nelle aziende e negli enti, non possono rimanere una scelta insindacabile della controparte ed è solo con la contrattazione che i contratti atipici possono essere trasformati in rapporti a tempo indeterminato.

(97) Giulio Pastore, “I lavoratori difendono l’Italia, l’Italia difende i lavoratori” Roma,1961, pag.1

(98) Giulio Pastore, “I lavoratori difendono l’Italia, l’Italia difende i lavoratori” Roma,1961, pag.1

“ (...) Quando diciamo un sindacato forte intendiamo dire forte per attrezzature organizzative, per numero dei soci, per autosufficienza economica. **Ma intendiamo includere in questo concetto anche l'idea di una forza derivante dal proprio contenuto programmatico, forte per la sua capacità di lotta, forte per la sua autonomia di indirizzi**”.(99) Questo aspetto è vitale nel rapporto con le istituzioni, soprattutto regionali e locali, con le quali il gruppo dirigente, per l'eccessiva prossimità, è portato ad essere comprensivo sino a rischiare l'incucio. Rischi ed ambivalenze non sono in se eliminabili; sono normali in ogni azione del sindacato sempre esposta al pericolo dell'integrazione, o dell'isolamento o della repressione quanto più è a contatto diretto con i centri di potere. Il “*punto fondamentale è che ogni intervento nelle istituzioni vada di pari passo con l'elaborazione degli obiettivi politici e delle linee rivendicative.*”(100)

### **La partecipazione**

E' evidente che la sfida del Governo non è diretta solo verso i pubblici dipendenti ed i sindacati del settore, s'intende sfidare e saggiare la capacità di reazione, rappresentatività, mobilitazione, unità e proposta di tutto il sindacato per capire con quali strumenti e fino a che punto ne può esserne ridimensionata la funzione. L'offensiva contro l'organizzazione ed i lavoratori è iniziata con una preparazione mediatica nella quale era messa in discussione la rappresentatività del sindacato e indicato l'intero movimento come sostenuto e gestito da una casta di furbi privilegiati (101) e carrieristi. I libri, gli articoli e le inchieste sui giornali è musica per le orecchie di chi vuole il lavoro declassato a merce, trovano ascoltatori anche nella Chiesa che, pur difendendo il valore del lavoro per la vita dell'uomo, fanno fatica ad accettare le organizzazioni storiche del lavoro, pensando come un retaggio della lotta di classe o pretendendo da loro una perfezione non umana. Vi sono, però uomini di fede, politici ed imprenditori che riconoscono il sindacato necessario per il pacifico governo del conflitto sociale.

La campagna mediatica ha individuato un lato debole: la perdita di rappresentanza causata dal processo di delega. Nel lavoro pubblico le recenti elezioni delle RSU hanno attribuito ai sindacati Confederali un consenso pari al 76,7% dei votanti, votanti che hanno superato la soglia del 90%. Le elezioni hanno visto confermati moltissimi RSU con una percentuale interessante di nuovi ingressi, a queste note positive si associano alcune considerazioni meno ottimistiche: la difficoltà a sostituire i membri delle RSU che non si ricandidano, molte delle RSU non funzionano perché, per esempio, sono talmente numerose da rendere occasionale il raggiungimento del numero legale dei presenti. Una delle ragioni che addotte da eletti che non si ricandidano è il senso d'isolamento che provano non verso il sindacato, al quale normalmente riconoscono lo sforzo fatto per dargli copertura, assistenza e formazione, ma rispetto i colleghi dei quali, pur verificando nelle assemblee il permanere del consenso (non mi risultano casi di RSU sfiduciate dai lavoratori), lamentano il disimpegno e l'assenza. Le Rsu evidenziano il consolidarsi di un processo di delega verso il gruppo dirigente aziendale e una mancanza di attenzione partecipativa dei lavoratori.

(99) **Giulio Pastore**, Discorso al 2° Congresso Nazionale della CISL, Roma 23-27 Aprile 1955

(100) **Tiziano Treu**, L'intervento del sindacato nelle istituzioni, in “Prospettive sindacali” VII, n.2, giugno 1976, pag. 64

(101) S. Livadiotti “L'altra Casta, inchiesta sul sindacato” Ed. Bompiani, Mi, 2008

Nel sindacato, democrazia significa partecipazione, più o meno ampia alle decisioni ed alle elaborazioni, oltre che all'intervento effettivo nella designazione dei responsabili. Di questo sono consapevoli anche coloro che ci attaccano e la denigrazione dei dirigenti serve per provocare perdita di fiducia e quindi di partecipazione.

E' sulla perdita di partecipazione e sui nostri costumi tendenzialmente autoritari che contano i nostri avversari, essendo queste le ragioni di un impoverimento di idee e di idealità in quanto recidono il rapporto pragmatico coi posti di lavoro e la base, che per il sindacato è fonte di specifica conoscenza e di alimentazione delle motivazioni. La creazione di Blob di dialogo, o l'effettuare indagini o ricerche non possono sostituire il rapporto con i lavoratori ed la funzione degli organismi collegiali eletti dai congressi.

Con l'emanazione e la rapida approvazione del Decreto Legge 112/08 il Governo ha saggiato anche il grado di unità, la capacità di reazione e di suscitare partecipazione dei sindacati. Ritengo che ci abbia preso in contropiede, che i tempi di reazione non siano stati rapidissimi, anche se la risposta è stata unitaria, che il grado di comprensione del provvedimento e delle sue conseguenze ottenuto tra i lavoratori sia stato modesto.

*“Non possiamo scambiare il cinico realismo dei potenti per responsabilità. Soprattutto parliamo, pensiamo e decidiamo, cambiamo idea senza una verifica autentica fra la gente.”* (102) In questo modo difficilmente si suscita partecipazione fra i lavoratori, ma la partecipazione è l'unico strumento per modificare i provvedimenti di chi pensa essere legittimato a decidere solo perché ritiene di avere un largo il consenso, verificato coi sondaggi.

Scrive Manghi: *“Sarebbe opportuno metterci a camminare più lentamente, non con la lentezza dei burocrati, ma di quella richiesta dall'ascoltare, dal guardare, dal far parlare e decidere il più gran numero di lavoratori, la lentezza, appunto, della democrazia sindacale.”*(103)

Il livello di partecipazione crescerebbe in modo stabile e la mobilitazione sarebbe per il Governo il segnale chiaro di una duratura perdita di consenso.

### ***L'organizzazione perfetta*** (104)

La pressione sul sindacato mira ad accelerare il processo d'accentramento delle decisioni, già in atto, in ambiti sempre più riservati ed esclusivi di dirigenti sindacali, in modo far precipitare la crisi di rappresentatività e partecipazione. L'obiettivo dell'art. 40 bis della L.133/08, è ridurre il sindacato al silenzio associando la limitazione organizzativa alla scarsa partecipazione e, eliminata l'ultima difesa, poter liberamente disporre del lavoro e dell'uomo come merce.

Il sindacato non ha alternative: l'unica strada è lavorare in profondità sulle donne e gli uomini che sono stretti attorno al sindacato, riconoscendo e valorizzando il patrimonio che essi rappresentano per creare una classe dirigente diffusa dotata di autorevolezza, cultura e capace di elaborare e praticare un progetto per il bene comune.

(102) B. Manghi, “Declinare crescendo” Ed. Il Mulino, 1977

(103) B. Manghi, “Declinare crescendo” Ed. Il Mulino, 1977.

(104) M. Folador, “L'organizzazione perfetta. La regola di San Benedetto Una saggezza antica al servizio dell'impresa moderna”, Ed. Guerrini e Associati

La strada è quella di investire nella formazione dei lavoratori, degli eletti negli organi di base associativi e nelle RSU, nei consigli di zona, territoriali, nazionali e regionali. Opporre alla barbarie un argine d'uomini e donne dalla coscienza forte e libera.

Ho fatto un parallelo fra la situazione attuale e quella dell'Italia alla fine del regno di Teodorico, in quegli anni nasce e cresce San Benedetto da Norcia, l'uomo che oppose a quello sfacelo un libricino, La Regola, col quale ha creato un'organizzazione che ha 1500 anni di vita, capace di creare 75 mila abbazie in Europa.

Scrivono lo storico Salvatorelli: *“La fioritura prevalentemente straniera dell'istituto benedettino, pianta italiana, è uno dei primi esempi di un fatto caratteristico della storia italiana. Sorgono sul nostro suolo individualità potenti, e vi creano la loro opera; ma questa non trova in patria l'ambiente più propizio, e la creazione individuale italiana raggiunge il suo pieno effetto lontano da noi, a favore di altri popoli.”* (105)

Fenomeno che anche ora si manifesta, soprattutto nella ricerca e nell'invenzione, con tutta la sua forza e che attesta l'incapacità di sfruttare tutta la ricchezza di cervelli, inventive ed iniziativa che caratterizza il nostro popolo, lasciando che altri se ne appropriano. Anche oggi *l'Ordinis Sancti Benedictis* è prevalentemente nord americano ed inglese. E' forse in quelle culture che ci si è resi conto che la Regola consente di riscoprire la centralità dell'uomo e che i principi di Benedetto possono dare uscite nuove alle problematiche della globalizzazione e della massificazione, applicandoli alla preparazione psicologica e professionale individuale e all'organizzazione delle aziende.

In Italia l'associazione di studi manageriali, consulenza strategica all'impresa e formazione *“Verso il Cenobio”* ([www.versoilcenobio.it](http://www.versoilcenobio.it)) ha utilizzato i principi della Regola affiancando il cammino di queste aziende: ALTANA PHARMA spa, AVVENIRE spa, AVIOMETAL spa, CALL E CALL srl, CONFARTIGIANATO – Associazione Artigiani -, HOTELPLAN – TURISANDA spa, CALL & CALL Spa, EUROSPIN Spa, CAROLI Spa, C.Q.O.P.Spa, UTET spa, XEROX spa, per *“condividere assieme problemi, soluzioni e risultati”*. Da queste esperienze è nato il manuale **“L'organizzazione perfetta”** La regola di San Benedetto: Una saggezza antica al servizio dell'impresa moderna”.

Nel manuale, il percorso formativo suggerito della Regola è sintetizzato in quattro capitoli: Mission, valori e comportamenti; Guidare se stessi; Guidare gli altri; Una comunità organizzata. Questo percorso è simile a quello dei corsi lunghi delle origini al Centro Studi di Firenze. Ritengo che l'obiettivo di formazione umana che il manuale indica sia perfettamente attuale e nella tradizione della CISL, cercherò di dimostrarlo con alcuni esempi, invitando chi volesse approfondire alla lettura del manuale e della Regola.

La Mission è un termine che serve per identificare lo scopo, la ragione di vivere e la meta finale di un'organizzazione, la sintesi di quegli obiettivi la cui realizzazione dipende dal contributo di tutti, indipendentemente dal livello in cui operano. Nella Regola, rivolta alla creazione di una comunità, la partenza e l'arrivo è l'individuo che vive e forma la comunità stessa, il singolo e la comunità camminano fianco a fianco. La condivisione profonda degli scopi fondamentali, le scelte ed i valori finiscono per mettere in gioco le aspettative e le motivazioni più intime, l'ottica della formazione sindacale deve essere rivolta non solo alla crescita professionale dell'attivista, ma anche alla motivazione ed in genere a tutto quello che riguarda crescita della persona nella sua totalità.

(105) Luigi Salvatorelli, *San Benedetto e l'Italia del suo tempo*, Ed. Laterza, Roma-Bari, 1983.

Nel libro “L’uomo medievale” così sono descritti l’alto profilo e le forti motivazioni dei monaci: *“Un prestigio, una autorevolezza, una forza di decisione che non si saprebbero comprendere appieno senza tener conto del fascino che quelle figure erano in grado di ispirare. Non credo che si tratti soltanto della aureola di santità, della fama di disinteressato rigore che le circondava. L’impressione è di uno spessore di personalità, di una sapienza di introspezione e di analisi, di una capacità di distaccato realismo nella lettura dei moti dell’anima, che rendono in qualche modo quei monaci superiori agli altri, che attestavano in loro, verrebbe da dire, un livello di maturazione, assente altrove.”* (106)

Nella Regola è richiamato anche il valore dell’obbedienza, non nel significato negativo e passivo che ne ha la cultura odierna, ma nel significato latino, che era la lingua parlata nel sesto secolo nel quale fu scritto il libro, che è molto diverso: obbedire è parola composta da “ob” (preverbo) e dal verbo “audire” che significa ascoltare, dare ascolto, prestare attenzione, in questo senso lo usa San Benedetto, l’obbedienza è, quindi, una predisposizione dell’animo all’ascolto attento, in modo da comprendere anche le cose più difficili. L’atto di obbedire non è, quindi, passivo o un atto dovuto a qualche forma d’autorità ma il divenire di una adesione ad un progetto di cui si sono compresi gli scopi, l’origine e la gestione. L’atto di obbedire, una volta condivise le scelte permette che i valori, i principi, la mission si tramutino in comportamenti concreti, specialmente nei momenti di difficoltà come quelli presenti.

Nella Regola l’attenzione all’uomo è ben rappresentata nei capitoli relativi all’abate ed all’abbazia, il Santo aveva in gran considerazione ogni componente della comunità e così scriveva: *“Ogni volta che in un monastero si devono trattare cose d’importanza l’abate raduni tutta la comunità ed esponga egli stesso di che si tratta. Tutti perché spesso il Signore ispira al più giovane il partito migliore.”* In altre occasioni la stessa richiesta è fatta ad altri. L’abate, nella regola, ha piena autonomia nel gestire e prendere decisioni importanti, ma non è un malinteso senso di democrazia quello che guida il Santo, è la consapevolezza pragmatica che nelle persone ci sono qualità nascoste che devono potersi esprimere soprattutto quando il momento è difficile. Una indicazione preziosa per i tanti abati delle abbazie centrali e periferiche, grandi e piccole, che compongono la CISL.

Questa fiducia nelle potenzialità nascoste delle persone, associata ad una cultura che vedeva nel lavoro un mezzo fondamentale per la crescita dell’uomo, hanno determinato che, per 1500 anni, le abbazie benedettine sono state i luoghi nei quali sono nate scoperte ed innovazioni dell’attività produttiva, artigianale, agricola e farmaceutica.

Il secondo valore contenuto nella regola è il silenzio. In che modo è attuale come valore guida in una società dove tutto concorre a reprimerlo e soffocarlo? La nostra è la società dei mas-media e della comunicazione non del silenzio. *“Poco importa se poi gran parte delle informazioni, in virtù della loro ridondanza ed incoerenza, non è percepita né, tanto peggio, compresa. L’importante è creare e distribuire informazioni: notizie, dati, immagini, suoni. Spetta ad altri semmai deciderne la congruità e l’utilizzo.”*(107)

(106) Jacques Le Goff ( a cura di), L’uomo medievale. Ed. Laterza, Roma-Bari,1987

(107) M. Folador, “L’organizzazione perfetta” La regola di San Benedetto - Una saggezza antica al servizio dell’impresa moderna”, Ed. Guerrini e Associati, pag.61

Sono comportamenti lontani dal significato della parola. Informazione viene da informare che significa, letteralmente, dare forma. Dare forma ad un'idea, ad un concetto, ad una scelta. *“E' la fase successiva all'intuizione, quel momento delicatissimo e personale in cui prendono corpo via via le radici e la struttura di ciò che andremo a fare.”* (108)

Se esaminiamo il nostro modo di lavorare ci accorgiamo della superficialità con cui svolgiamo questa attività importante. Quando apriamo la posta elettronica ci troviamo centinaia di comunicazioni: messaggi importanti, poco importanti, ridicoli, buffi, inutili, dannosi con virus, dannosi senza virus, diretti ad altri. Notizie inviate da altri che decidono di inviarle, non si sa per quale ragione, forse per far vedere che ci sono, anche per dare spettacolo. Come selezionare questa massa d'informazioni in modo che siano utili al lavoro? Come dargli un senso? Come evitare che coprano le cose utili e necessarie?

Il sindacato sembra non resistere alla ridondanza disinformativa, dilagante su giornali e TV, riproducendola nella comunicazione interna. Scrive l'ex direttore de “Il sole24 ore” Gianni Locatelli: *“...resistere alla corrente della disinformazione spettacolo arrampicandosi sull'argine saldo dell'informazione che è frutto di conoscenza, che è fatica di riflessione, che è sforzo di documentazione...”* (109)

Il silenzio nella Regola ha una duplice funzione: fare silenzio per approfondire, capire e “dare forma” a ciò che si è ascoltato; l'altra è quella d'essere creatori di silenzio, di pesare le parole in modo che ciò che prende forma sia passato attraverso il setaccio della comprensione. Che differenza con la dissenteria di e-mail, di comunicati, documenti, lettere che intasano le nostre scrivanie, che differenza col modo superficiale con cui siamo costretti a trattare molte di queste cose sapendo che molte sono utili. Quante sono le comunicazioni inutili che partono da noi, nonostante che vediamo l'inutilità di quelle di altri? Quante sono le riunioni inutili, gli incontri personali? E' un circolo poco virtuoso dove è importante il numero delle informazioni, non la loro qualità, comprensione e l'utilizzo. Anche se spesso si parla di globalizzazione, di mercati complessi, di qualità, di soluzioni che richiedono trasversalità la comunicazione non è necessariamente lo strumento principale, noi, invece, crediamo lo sia e quindi ne creiamo più di quella che occorre, con un atteggiamento ansioso ed ansiogeno mosso dalla paura di non essere “a livello”, di non essere visti, di non essere importanti.

*“Serve un modo di essere e di fare che crea raccordo, che permetta di “abbracciare” le parti del sistema. Così come la parola complessità, che deriva dal latino <<complexus>>, abbraccio, ci suggerisce.(omissis)Il silenzio allora è inteso nella cultura benedettina come quella predisposizione d'animo, quel tempo utile a dare profondità a noi stessi ed alle nostre azioni. E' dentro questa profondità che la notizia, l'idea, l'immagine diventa informazione nel senso vero del termine. Ovvero concetto capace di dare forma duratura alle nostre parole e alle nostre azioni. E attraverso ciò creare valore.”* (110)

(108) idem.

(109) Gianni Locatelli, Prefazione al libro di Romano Prodi “Il tempo delle scelte”, Ed. Il sole 24 ore libri, Mi, 1992

(110) idem

La Regola nell'ultimo capitolo dedicato ai valori tratta dell'umiltà, valore oggi negletto, anche nel sindacato. La mia esperienza sindacale è ad una svolta, una delle tante, ma non voglio dar la sensazione di chi desidera far la morale, vi rinvio alla lettura del manuale (111) verso il quale ho cercato di accendere il vostro interesse con poche considerazioni.

Ho conosciuto nel corso degli anni dirigenti, amministratori, politici, imprenditori, professori universitari, sindacalisti, sindaci la cui arroganza era smisurata, persone spesso indecise, sempre inadeguate culturalmente e professionalmente che camuffavano l'incapacità con soperchierie e risolutezza. Molti non hanno avuto successo, se l'anno avuto è stato effimero e la loro memoria è stata rimossa. Il fatto di non avere al fianco persone fedeli e capaci di gestire problematiche complesse, allontanate dall'arroganza, li ha sconfitti perché gli ha impedito di andare con umiltà alle radici di se e delle cose, perché l'umiltà è un mezzo, non un fine. Umiltà deriva dal latino "humus" terra. Essere umili, per San Benedetto, significa disporsi per la ricerca delle radici, dei significati reconditi di ciò che ci circonda, del suo significato profondo, abbandonando preconcetti, pregiudizi e prese di posizioni personali che possono offuscarci la mente ed il giudizio.

Per il sindacalista, in una competizione economica sempre più forte, con innovazioni di prodotto e processi continua che cambiano il lavoro, i suoi luoghi, la società, lo Stato, la forza non è nel mantenere ben fissa la direzione di marcia quotidiana aldilà di ciò che ci succede attorno, ma nel rimanere attenti al contesto ed aperti a soluzioni immaginate ed improvvise. Per far questo è necessario avere umiltà, non sopravvalutare la nostra preparazione e competenze, non compiere analisi affrettate e sommarie sulla scorta dell'abitudine e dal bisogno di trovare risposte adeguate ai problemi quotidiani, aggiornarsi e confrontarsi con chi è vicino ed ha lo stesso obiettivo, modificando la direzione se è sbagliata.

Il sindacato opera con pragmatica gradualità, i tempi medio-lunghi necessari perché la formazione delle donne e degli uomini della Cisl dia risultato sono, quindi, compatibili con l'azione sindacale e **formare una classe (non un ceto) dirigente sindacale è un progetto utile al bene comune.** Scrive Adam Smith in *Indagine sulla natura e le cause della ricchezza delle nazioni*, nel capitolo *Del diverso progresso della prosperità*: *<Ma sebbene le sventure dell'Italia alla fine del quindicesimo e all'inizio del sedicesimo secolo abbiano ridotto fortemente il commercio e le manifatture delle città della Lombardia e della Toscana, questo paese continua tuttora ad essere tra i più popolati e meglio coltivati d'Europa.>* L'Italia dopo Teodorico, nel sedicesimo secolo, negli anni '50 ha saputo risollevarsi. Anche oggi!

(111) M. Folador, "L'organizzazione perfetta" La regola di San Benedetto - Una saggezza antica al servizio dell'impresa moderna", Ed. Guerrini e Associati.