

IL LAVORATORE PUBBLICO

La contrattazione nel settore pubblico ieri e oggi

ANTONIO FOCCILLO



La natura giuridica del rapporto di lavoro pubblico è un argomento che, negli anni, ha interessato diversi giuristi. Fin dai primi del 900 si fece strada una concezione di stampo "privatistico", la quale intravedeva nel rapporto di impiego una "locatio operarum", cui si contrapponevano sia una teoria "politica" secondo cui l'accettazione della nomina comportava l'adempimento di un dovere civico dando così vita ad un rapporto pubblicistico; e sia una teoria "giuridica" per cui, la natura giuridica del rapporto di impiego, era relativa al tipo di investitura: pubblicistica se connessa all'assolvimento di funzioni esecutive pubbliche potestà e, viceversa, privatistica se rivolta ad attività meramente esecutive non implicanti l'esercizio di un potere.

Con l'entrata in vigore della Costituzione Repubblicana del 1948 e con la conseguente evoluzione legislativa, la nozione di rapporto di lavoro di diritto pubblico trovò una sistemazione oscillante tra una concezione "contrattualistica" ed una "unilateralistica".

Esso fu visto come un rapporto tipico, assoggettato al principio di legalità, che sorgeva esclusivamente tramite provvedimento di nomina proveniente dall'amministrazione pubblica i cui effetti tuttavia decorrevano dal momento dell'accettazione della nomina. Gli eventi successivi all'instaurazione del rapporto di lavoro, fino alla sua estinzione, venivano sempre determinati da provvedimenti dell'amministrazione.

Da questa breve ricostruzione storica è possibile capire il perché la contrattazione collettiva, nel pubblico impiego, abbia trovato nel nostro ordinamento un riconoscimento tardivo rispetto al privato. L'assenza di una previsione legislativa di una disciplina negoziale del rapporto tra amministrazioni pubbliche e loro dipendenti fece in modo che fosse solo la legge a regolare direttamente la materia o nel caso a rimettere la regolamentazione alla potestà organizzativa delle amministrazioni, senza la previsione né di una consultazione e né della stipula di un accordo preventivo con le organizzazioni sindacali, le quali pur svolgendo un'attività di contrattazione cosiddetta "informale" davano vita ad eventuali accordi, tuttavia privi di rilevanza giuridica nei confronti delle amministrazioni, che nell'esercizio del loro potere normativo potevano decidere se tenere o meno in considerazione gli accordi intervenuti con le organizzazioni

sindacali, nonché, in caso di soluzione affermativa, decidere se recepire in toto o in parte il contenuto degli accordi medesimi. Le cause di questa bassa considerazione della contrattazione nel pubblico impiego erano da rinvenire in parte nella ridotta sindacalizzazione confederale del ceto impiegatizio pubblico e in parte nella considerazione che il rapporto di pubblico impiego fosse fondato su una disciplina di legge eteronoma e quindi incompatibile con lo spirito della contrattazione.

Negli anni 70, soprattutto grazie ad un fenomeno imitativo, indotto dal prestigio acquisito nei settori industriali, il sindacalismo confederale nel pubblico impiego conquistò una forte capacità d'azione, tant'è che lo stesso legislatore attribuì un riconoscimento formale alla legittimazione del movimento sindacale a partecipare alle attività di "organizzazione" del personale pubblico.

Tuttavia tale aumento degli spazi di contrattazione che inizialmente riguardava più che altro le singole categorie, rimaneva ancorato al limite per cui i contratti non avevano efficacia completa finché non venivano recepiti da provvedimenti istituzionali che spesso disattendevano interi aspetti.

Il crescente consenso dei lavoratori e la consapevolezza che il movimento confederale avesse la capacità di ricondurre ad unità l'intera disciplina del rapporto di lavoro del pubblico impiego, sopperendo alla frantumazione normativa e retributiva, spinse nella direzione di una più incisiva azione politica di rivendicazione nei confronti delle varie amministrazioni pubbliche e, ad accelerare un processo di piena contrattualizzazione, prima con la legge quadro n° 93/83, e successivamente reso ancor più urgente dall'emanazione della sentenza 124/93 della Corte di Cassazione in cui si metteva in discussione l'intero impianto normativo precedente, negando la natura contrattuale degli accordi sindacali nel pubblico impiego e attribuendo agli stessi solo la veste di atto preliminare del processo che si concludeva con l'emanazione del D.P.R.

Il sindacato in vista delle scadenze contrattuali del dicembre del 1990 si pose come obiettivo quello di riuscire ad introdurre già nel nuovo accordo intercompartimentale 1991/1993, i principi e gli elementi di una strategia complessiva la quale consisteva in una serie di puntuali pro-

Segue a pag. 8

La contrattazione nel settore pubblico ieri e oggi

Segue da pag. 7

poste relative a questioni fondamentali per la struttura ed il funzionamento delle amministrazioni pubbliche e per le condizioni di lavoro degli operatori e che portasse ad una modifica delle relazioni sindacali, in particolare a spogliare la parte pubblica della condizione di supremazia in quanto depositaria della tutela dell'interesse pubblico. Tali proposte generarono una precisa linea d'azione delle Confederazioni in relazione all'apertura del confronto sull'ipotesi di riforma della P.A. attraverso una legge delega che si concretizzò poi nella L. 421/92.

Tuttavia il testo definitivo della L. 421/92 accolse solo parzialmente le posizioni sindacali restando ampie differenze in ordine all'eccesso di riserva di legge, scarsa delegificazione, vincoli alla contrattazione e insufficienza delle soluzioni per controlli e dirigenza. Nella riforma vi era il dichiarato intento di procedere ad una graduale integrazione della disciplina del la-

voro pubblico con quella del lavoro privato tramite l'emanazione di futuri regolamenti governativi ai quali il legislatore aveva riservato una più dettagliata disciplina normativa di buona parte dei rapporti. Tuttavia il Consiglio di Stato con il parere n. 2459/92 evidenziò il fatto che nonostante l'obiettivo dichiarato, le disposizioni che ne sono scaturite contenevano esplicite limitazioni per le future privatizzazioni, limitazioni insuperabili ed ineliminabili dovute alla sostanziale diversità tra impiego pubblico ed impiego privato.

La privatizzazione del pubblico impiego, con le varie decretazioni a partire dal d.lgs 29/93 e quelli successivi, nell'intento di armonizzare la disciplina del lavoro pubblico con quella del lavoro privato, comportò anche un'importante modifica sotto il profilo giurisdizionale con la devoluzione al giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, delle controversie riguardanti il rapporto di lavoro dei dipendenti della P.A. fatta eccezione per le materie demandate alla

legge. In seguito, i contratti collettivi prevedono anche procedure di conciliazione ed arbitrato attuabili su richiesta del dipendente dell'amministrazione.

In tema di contrattazione, fu individuato un modello di ripartizione tra materie riservate alla legge e quelle oggetto di contrattazione, vennero abbandonati i caratteri di rigidità e di lacunosa elencazione propri della legge quadro cui essa era legata e, in qualità di fonte della disciplina dei rapporti individuali, gli venne riservata una competenza regolativa di carattere generale.

Istitui e disciplinò l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (Aran), in sostituzione delle delegazioni trattanti previste dalla legge quadro; definì una regola per la misurazione della rappresentanza e rappresentatività; si stabilirono due livelli di contrattazione con il secondo che diventò vera e propria contrattazione; si normò l'applicazione dello statuto dei lavoratori a prescindere dal numero di dipendenti; si definì che l'organizzazione del

lavoro con tutti i suoi aspetti fosse materia di contrattazione. Da questo sia pur breve quadro storico introduttivo si vuol fare emergere la profonda capacità innovativa della P.A. che negli anni, grazie alle intuizioni del sindacato confederale e di alcuni ministri illuminati, ha portato diversi e importanti cambiamenti. Preoccupa tuttavia il fatto che negli ultimi due anni vi è stato una sorta di ritorno al passato, a quella fase di oscurantismo e di clientelismo di una P.A. al servizio della politica e dei poteri economici piuttosto che del cittadino.

E' necessario che per interrompere questo processo involutivo il sindacato riacquisti il suo ruolo di soggetto propositivo per ricreare condizioni di consenso dell'opinione pubblica e di alleanze politiche quanto più ampie possibili per riproporre una nuova stagione riformistica. Non bastano da sole le leggi per cambiare le cose; ci vuole tanto consenso e consapevolezza che vanno sempre più fatti maturare anche nell'animo di chi vive all'interno dell'amministrazione.