

# Contratto di secondo livello e partecipazione, nuove frontiere

**I** Può sembrare fuori dal tempo, in questa fase delle relazioni sindacali nel settore pubblico, dedicarsi alla contrattazione di secondo livello (o integrativa); quel livello di contrattazione che si colloca a valle del contratto di comparto o di area dirigenziale che viene negoziato e firmato in sede Aran.

Può sembrare fuori dal tempo perché solo da poco si sono verificate le prime premesse per un rinnovo contrattuale, dopo 6 anni di blocco: uno stanziamento di risorse finanziarie, per quanto insufficiente ad affrontare i problemi di riqualificazione e motivazione del lavoro, e un accordo quadro sulla individuazione dei nuovi comparti e aree. Ed è ancora tutto da costruire il quadro legislativo nel quale il contratto si formerà, visto che solo durante l'estate saranno noti i contenuti dei decreti Madia che, a quanto pare, confluiranno nel nuovo testo unico sul rapporto di lavoro pubblico. Ma forse proprio perché ci troviamo in questa fase di ricostruzione delle relazioni sindacali nel settore pubblico, può essere utile soffermarci sulla funzione che può svolgere un secondo livello di relazioni sindacali formato come si sa di modalità di confronto diverse e che si racchiudono nella duplice prassi della partecipazione e della contrattazione.

In effetti anche il settore privato è alla ricerca di uno spazio

Carmine Russo

nuovo e meglio definito del secondo livello di contrattazione e del raccordo da costruire tra partecipazione e contrattazione; ma in quel settore in parte il problema è più semplice, perché una dimensione transnazionale della concorrenza aziendale favorisce un rafforzamento del livello aziendale, quindi induce il contratto collettivo nazionale ad alleggerire la sua funzione normativa.

Nel settore pubblico la tendenza è, all'opposto, quella dell'accentramento con lo scopo di standardizzare i trattamenti economico-normativi e di meglio controllare la spesa pubblica. Non è infatti un caso se anche la legislazione attualmente vigente definisce il ruolo del contratto decentrato come derivato dal contratto nazionale.

Certo la situazione non è la stessa in ogni comparto e per assetto istituzionale e amministrativo ci sono comparti tendenzialmente più decentrati e comparti che lo sono meno: incide su questa differenza dove si colloca il potere decisionale sulle singole questioni inerenti l'organizzazione e il lavoro; quindi possiamo avere comparti con articolazioni semplici (gli enti locali) o complesse, come la scuola, che a valle del contratto Aran ha un livello nazionale

e uno di istituzione scolastica.

Ma quanti che siano i livelli subordinati al contratto di comparto o di area, la distribuzione delle materie dovrebbe essere sempre la stessa, nel rispetto di un principio di democrazia partecipativa, ma anche di razionalità organizzativa: le decisioni nelle organizzazioni sono più stabili e rispettate se vedono il coinvolgimento di tutti i soggetti che quell'organizzazione fanno funzionare.

I principi di razionalità e democrazia partecipativa ci dicono che laddove c'è discrezionalità deve esserci confronto: e questo non per limitare il potere organizzativo di chi istituzionalmente o organizzativamente è chiamato ad assumersi la responsabilità della decisione, ma per consentire un confronto di idee e di soluzioni ai problemi da affrontare.

**Nel modello italiano di relazioni sindacali, partecipazione e contrattazione sono prerogative degli stessi soggetti sindacali ed è probabile che questa resti ancora una nostra peculiarità. Ma, a differenza di quanto avvenuto in passato, è forse opportuno riflettere sulla esigenza di tenere distinte le funzioni del confronto.**

## Contratto di secondo livello e partecipazione, nuove frontiere



**2** Ma a questo punto vanno chiariti alcuni postulati necessariamente facenti parte di questa affermazione.

Il primo postulato è ricavabile dalla stessa natura del rapporto di lavoro, che è definito “subordinato” in quanto presuppone – e giuridicamente impone – che sia soggetto ad un potere organizzativo di per sé e per definizione pieno. Ciò comporta che nessun modello di relazioni sindacali, per quanto forte e partecipato, può basarsi sul principio che quel potere possa essere limitato o annullato. Nel linguaggio giuridico si dice che attraverso le relazioni sindacali il potere organizzativo viene proceduralizzato: un termine cacofonico, ma che rende bene l’idea che l’essenza del confronto è la capacità di influenzare, convincere, condividere una decisione, ma non un potere.

Da ciò deriva che non può configurarsi un obbligo a contrattare, fermo restando tuttavia che per quanto riguarda il trattamento economico, sia fondamentale che accessorio, non è consentito intervenire e apportare modifiche se non per mezzo

di un contratto collettivo. Quindi occorre far leva sull’interesse e la responsabilità delle parti, ivi compresa quella datoriale, a ricercare e trovare soluzioni ragionevoli sotto il profilo organizzativo e motivazionale.

Il secondo postulato richiede che modalità partecipative (informazione, esame, consultazione) e contrattazione collettiva vadano tenute distinte, non solo negli effetti giuridici (solo un contratto è giuridicamente vincolante), ma soprattutto

nella funzione. Nel modello italiano di relazioni sindacali (unico caso in Europa) partecipazione e contrattazione sono prerogative degli stessi soggetti sindacali (componente eletta e componente associativa) ed è probabile che questa resti ancora una nostra peculiarità. Ma, a differenza di quanto avvenuto in passato, è forse opportuno riflettere sulla esigenza di tenere distinte le funzioni del confronto; in modo che con la partecipazione si creino le condizioni di un coinvolgimento anche delle diverse professioni e professionalità rispetto all’ottimale organizzazione, e non la si viva come l’anticamera o la premessa della contrattazione economica; e la contrattazione decida sulle conseguenze dell’organizzazione definita su orari, accessorio, formazione.

Anche in questo caso, a seconda delle caratteristiche dei comparti e delle amministrazioni, lo schema può modificarsi e arricchirsi sul fronte della partecipazione e/o su quello della contrattazione e coinvolgere per esempio la mobilità professionale o territoriale, le condizioni di be-

nessere organizzativo (stress, pari opportunità, misure antiviolanza o antimobbing, ...).

Il terzo postulato è che un’organizzazione ha bisogno di avere una funzione, un obiettivo che non sia l’organizzazione stessa. Per evitare questo rischio di autoreferenzialità, è indispensabile che vengano fissati obiettivi e parametri di verifica coinvolgendo i soggetti esterni all’organizzazione ma che siano destinatari della sua azione.

Troppo spesso si accusa il lavoro pubblico e l’organizzazione delle amministrazioni di non avere un mercato che sia regolatore e razionalizzatore dell’organizzazione. Questa semplificazione va rifiutata nei comportamenti, predisponendo sedi e procedure per coinvolgere gli utenti reali nella progettazione degli obiettivi, o quanto meno delle priorità, dell’organizzazione e nella sua verifica. È chiaro che le situazioni delle amministrazioni e dei comparti sono diverse e in alcuni casi, come la scuola, la componente sociale è interna alla stessa organizzazione. In qualunque caso si tratta di garantire a questa componente un ruolo attivo proponendosi, anche come rappresentanti dei lavoratori, non in termini di autosufficienza, ma di stimolo al coinvolgimento: una strada che può portare anche ad alleanze che contribuiscano a eliminare quel clima di diffidenza che si respira nei confronti dei dipendenti pubblici.

È assolutamente vero che rispetto all’autoreferenzialità domestica tutto questo è molto più faticoso e difficile. Ma la democrazia è per sua natura complicazione della decisione. L’importante è che, consapevoli di questa caratteristica, non la si trasformi in blocco della decisione o, peggio ancora, rifiuto della partecipazione.