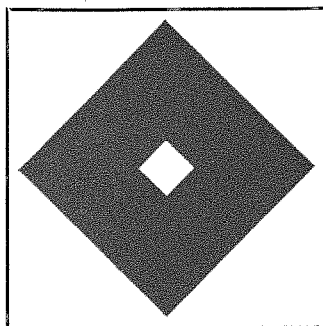


Contrattazione

rivista bimestrale della CISL
 maggio-giugno 1978



3

la legge-quadro per la contrattazione nel pubblico impiego



EDIZIONI LAVORO

FRANCO MARINI: PER UNA CONTRATTAZIONE PIENA NEL PUBBLICO IMPIEGO

La contrattazione collettiva nel pubblico impiego è una esperienza ormai consolidata nella coscienza e nella realtà del movimento sindacale. Il processo attraverso il quale il metodo contrattuale, da strumento fondamentale di regolazione del rapporto di lavoro privato, si afferma — acquistando nuovi contenuti — nell'area del lavoro pubblico corre lungo tutto l'arco della storia del sindacalismo nel pubblico impiego a partire da esperienze immediatamente successive all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana e, tuttavia, giunge a maturazione soltanto in un periodo relativamente recente.

Le tappe attraverso cui questo processo si è svolto segnano allo stesso tempo i passaggi fondamentali nella progressiva sindacalizzazione dei lavoratori pubblici, nella maturazione da parte del movimento sindacale di politiche ispirate al collegamento tra modificazioni del rapporto di lavoro pubblico e rinnovamento delle strutture degli apparati pubblici, nel graduale inserimento delle politiche rivendicative del pubblico impiego in un contesto generale di lotte sindacali. Le vicende essenziali di svolgimento della contrattazione collettiva nel pubblico impiego sono anche, peraltro, il risultato di una graduale trasformazione — in gran parte indotta dalla incidenza dell'azione sindacale — nella natura stessa del potere pubblico; nella sua progressiva apertura ad esigenze di partecipazione democratica, fino, in ultimo, al superamento della concezione tradizionale dell'attività amministrativa come espressione della autorità pubblica laddove essa disciplina le condizioni di servizio dei propri dipendenti. La lenta ma certa progressione verso una regolamentazione convenzionale dei rapporti di lavoro nel pubblico impiego può, in ultima istanza, interpretarsi come il riconoscimento formale da parte dell'ordinamento statale della legittimazione delle organizzazioni sindacali, in quanto soggetti portatori degli interessi dei lavoratori pubblici a partecipare alla attività di organizzazione del personale pubblico, legittimazione questa che il movimento sindacale aveva già pienamente conquistato nella prassi contrattuale e nelle lotte condotte nel pubblico impiego dal dopoguerra ad oggi, ma di cui esso aveva bisogno per inserire l'azione sindacale in un contesto legislativo che desse certezza giuridica ed imprimesse efficacia vincolante ai risultati acquisiti negli accordi sindacali.

Il punto di svolta in tale vicenda è rappresentato dalla previsione in norme di legge della contrattazione collettiva quale strumento di regolazione di aspetti del rapporto di lavoro. Le

prime consacrazioni formali della contrattazione si hanno nelle discipline legislative per il personale ospedaliero e statale del '68 e del '70, cui fa seguito l'estensione della disciplina negoziale ai parastatali ed ai dipendenti degli enti locali in leggi successive. Si tratta tuttavia di normazioni fortemente eterogenee ed approssimative nella loro formulazione, che comportano una diversità di trattamento per i vari comparti dell'impiego pubblico. La eterogeneità dei moduli contrattuali riguarda l'ambito soggettivo dei contratti, le materie disciplinabili dagli accordi, le procedure di recezione, l'efficacia e la durata degli accordi stessi.

La varietà delle soluzioni adottate per i diversi settori dell'impiego pubblico e la mancata adozione di un indirizzo tendente alla generalizzazione, secondo criteri uniformi, del metodo contrattuale appare il risultato dell'assenza di scelte legislative definitive in questa materia: la provvisorietà delle varie formulazioni legislative è essa stessa il riflesso di una situazione transitoria della ristrutturazione organizzativa e funzionale degli apparati pubblici — ristrutturazione avviata negli stessi anni con l'istituzione delle regioni ed il riordino del sistema degli enti pubblici ed ancora lontana dal suo completamento.

In particolare le previsioni legislative relative all'ambito della materia sottoposta a disciplina convenzionale appaiono tutte — con la eccezione della norma sul parastato che attribuisce al contratto collettivo una sfera precettiva notevolmente ampia — fortemente riduttive. Appare chiaro il tentativo di contenere — nel momento stesso in cui la si « formalizza » — l'autonomia collettiva. La eterogeneità e l'insufficienza dei modelli normativi di disciplina della contrattazione collettiva si riflette con immediatezza nelle prassi contrattuali concrete condizionando in senso negativo lo svolgimento della contrattazione stessa e limitando notevolmente l'efficacia dell'azione sindacale tendente all'obiettivo dell'unità di disciplina dei diversi rapporti di lavoro con le pubbliche amministrazioni ed alla armonizzazione tra le discipline del lavoro pubblico e privato.

E' dalla consapevolezza dei limiti di queste normative che prende corpo e si rafforza anche in sedi istituzionali la proposta di una nuova disciplina generale per tutto il pubblico impiego dell'istituto della contrattazione collettiva. La proposta di una legge-quadro di regolazione della materia è accolta dalla CISL che la sottopone al dibattito interno alla Confederazione. E' da questo dibattito svolto negli ultimi mesi che emergono le proposte della CISL sui « primi elementi di contenuto per una legge-quadro sulla contrattazione nel pubblico impiego »

(Conquiste, 24 luglio 1978 n. 30) che vengono riprodotte in questo fascicolo speciale di Contrattazione insieme agli altri contributi elaborati nel corso del dibattito.

Nel documento citato sono chiaramente indicate le finalità che la CISL attribuisce alla legge-quadro, finalità che nelle linee essenziali vanno rintracciate nel consolidamento del metodo contrattuale nel pubblico impiego, elevato a modo generale di esercizio dei poteri di organizzazione della pubblica amministrazione. Il contratto collettivo assume pertanto il carattere di fonte primaria del rapporto di lavoro: la legge ne determina l'ambito soggettivo di applicazione, che è generalizzato con la inclusione della dirigenza statale; l'efficacia procedimentale, rispetto agli atti amministrativi di ricezione, in modo da garantire la vincolatività dell'accordo stesso; il rapporto con gli altri atti organizzativi di esecuzione, per i quali il contratto collettivo si pone come termine di riferimento costante. La priorità del contratto collettivo tra le fonti del rapporto di lavoro comporta l'attribuzione allo stesso di una sfera precettiva generale, che riserva alla legge la regolazione di pochi e determinati istituti per i quali la disciplina legislativa sia direttamente richiesta da norme costituzionali ovvero discenda da esigenze di garanzia per il personale pubblico. Nella concezione della CISL la pienezza contrattuale può conquistarsi inoltre solo estendendo l'ambito dell'intervento negoziale all'organizzazione del lavoro: è attraverso la contrattazione articolata che l'azione organizzata dei lavoratori pubblici può esperire con pienezza i suoi effetti sulla struttura interna del potere pubblico, incidendo sulla organizzazione di quegli uffici in cui i lavoratori del pubblico impiego sono chiamati ad operare.

Ancora, la CISL considera come indisgiungibile dalla contrattualizzazione del lavoro pubblico, il passaggio della giurisdizione sull'impiego pubblico al giudice ordinario, ai fini di una effettiva realizzazione della unicità della tutela processuale per il lavoratore pubblico e privato.

Infine, nell'esigenza di porre in grado l'amministrazione pubblica di svolgere con efficienza i suoi compiti istituzionali, la CISL ritiene necessario introdurre nella legge-quadro primi elementi di riforma, oltretutto negli ordinamenti del personale, anche e soprattutto nelle strutture dell'amministrazione. A tali esigenze vengono incontro le proposte avanzate sugli aspetti istituzionali della gestione del personale pubblico, tra cui in particolare la predisposizione di nuovi strumenti organizzatori dell'amministrazione per una gestione unitaria e programmata del personale pubblico.

Nell'avanzare queste proposte il sindacato è consapevole

che la prospettiva di una regolamentazione convenzionale sempre più ampia della disciplina del lavoro pubblico non è di per sé sufficientemente garantita dalla riforma del quadro legislativo in cui operano le prassi contrattuali. L'impegno per la pienezza contrattuale e per la trasformazione — attraverso l'azione sindacale — del tradizionale assetto delle strutture e del lavoro pubblico va rivolto, oltre che in questa direzione, anche e soprattutto verso quei problemi che, può dirsi, stanno a monte della contrattazione e condizionano l'effettività dell'azione riformatrice del sindacato. Su questi problemi, dal riordinamento dell'apparato centrale dello Stato, alle riforme delle normative sui procedimenti di spesa e sui controlli, il sindacato ha da tempo avviato un processo di elaborazione che è già in una fase di avanzata maturazione.

L'accoglimento in sede legislativa delle proposte avanzate nei documenti qui presentati deve stimolare peraltro ad una ulteriore riflessione sulle responsabilità che incombono sul sindacato nel far fronte ai nuovi compiti che ad esso discendono dalla trasformazione in atto degli apparati pubblici. La capacità e maturità con cui il movimento sindacale ha saputo farsi soggetto reale di questo processo di trasformazione costituiscono valida testimonianza — crediamo — della consapevolezza con cui esso guarda all'accrescimento dei propri compiti quale risulterà dalla affermazione della pienezza contrattuale nel pubblico impiego.