

Ar2

Antonio Focillo

La svolta

Cronaca dei dieci anni più lunghi del sindacato nel pubblico impiego

Prefazione di
Mario Ricciardi





Aracne editrice

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

Copyright © MMXVIII
Gioacchino Onorati editore S.r.l. – unipersonale

www.gioacchinoonoratieditore.it
info@gioacchinoonoratieditore.it

via Vittorio Veneto, 20
00020 Canterano (RM)
(06) 4551463

ISBN 978-88-255-1563-3

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: maggio 2018

Indice

- 7 *Prefazione*
di Mario Ricciardi
- II *Premessa*
- 13 **Capitolo I**
Gli antefatti
- I.1. Gli attacchi ai pubblici dipendenti, 13 – I.2. Il Governo Berlusconi, 14 – I.3. La legge Brunetta, 15 – I.4. Il Governo Monti, 20 – I.5. Il Governo Letta, 24 – I.6. Il Governo Renzi, 30 – I.7. Le elezioni delle Rsu, 42 – I.8. La Riforma Madia, 43 – I.9. La polemica sugli scioperi, 48 – I.10. Il neoliberismo e le privatizzazioni, 50 – I.11. Si riapre la discussione sui rinnovi contrattuali, 51 – I.12. La sentenza della Corte Costituzionale, 54 – I.13. L'Accordo sui comparti, 59 – I.14. Il confronto sulle modifiche al Testo Unico e sui contratti, 68.
- 71 **Capitolo II**
La svolta: L'accordo del 30 novembre e le relative modifiche al Testo Unico del P.I.
- 2.1. Schermaglie sui rinnovi dei contratti, 71 – 2.2. La valutazione della Corte dei Conti sul blocco dei contratti, 74 – 2.3. Riparte il confronto, 75 – 2.4. Gli incontri preparatori per le modifiche al Testo Unico, 76 – 2.5. Si prepara la legge di stabilità, 78 – 2.6. La polemica nel sindacato, 81 – 2.7. Si avvia la fase finale, 82 – 2.8. L'accordo del 30 Novembre 2016, 85 – 2.9. L'informazione, 89.
- 99 **Capitolo III**
L'apertura della stagione contrattuale del pubblico impiego
- 3.1. Il dopo accordo, 99 – 3.2. Il governo Gentiloni, 100 – 3.3. I dati sulla Pubblica amministrazione, 101 – 3.4. Non partono ancora i tavoli per i contratti, 103 – 3.5. Le modifiche al Testo Unico, 105 – 3.6. Valutazioni sul Testo Unico, 108 – 3.7. Le risorse nella Legge di stabilità, 112 – 3.8. Approvato in Consiglio dei ministri il Testo Unico, 115.
- 117 **Capitolo IV**
I rinnovi dei contratti
- 4.1. Si parte, 117 – 4.2. La prima convocazione, 118 – 4.3. Proseguono gli attacchi ai pubblici dipendenti, 121 – 4.4. Le nuove schermaglie, 122 – 4.5. Il contratto

delle Funzioni centrali, 129 – 4.6. Il contratto dell’Istruzione e Ricerca, 135 –
4.7. Il contratto degli Enti Locali, 140 – 4.8. Il contratto della Sanità, 142.

145 *Conclusioni. Ridata dignità al lavoro pubblico*

147 *Fonti*

Prefazione

di MARIO RICCIARDI*

Le vicende che Antonio Focillo descrive e analizza in questo libro, con attenta e documentata precisione, affondano le loro radici in uno dei periodi più intensi ed interessanti della recente storia italiana. Come ricorda l'Autore, la riforma del pubblico impiego prese l'avvio all'inizio degli anni novanta, con la cosiddetta riforma Amato, il d.lgs. 29/93, ma tutto quel decennio fu, in realtà, pieno di riflessioni su questo tema, fino alle riforme dell'ultimo scorcio del secolo scorso. Guardandoli a distanza, quei dieci anni appaiono fervidi di progetti e — talvolta — di illusioni. Il disegno europeo, a quarant'anni dal trattato di Roma, sembrava allora prendere finalmente corpo e sostanza. Il sistema politico italiano, dopo le bufere della caduta del Muro e di tangentopoli sembrava destinato ad assumere una forma più stabile, su un asse di alternanza bipolare che includeva finalmente anche forze rimaste lungamente ai margini, ma ormai disposte a condividere una serie di principi comuni. Lo stesso traguardo della moneta unica sembrava spronare a mettere in atto quelle riforme che avrebbero aiutato il nostro sistema economico ed istituzionale ad affrontare con successo una sfida di cui forse allora non si percepivano tutte le difficoltà. La riforma del pubblico impiego era, appunto, una di queste riforme. L'idea che l'ispirava era, com'è noto, quella di uniformare tendenzialmente le regole del lavoro pubblico a quelle del lavoro privato, nella convinzione che uno sforzo comune del governo, delle amministrazioni e dei sindacati avrebbe condotto a sburocra-tizzare l'apparato, a responsabilizzare gli attori e a dare maggiore efficienza alla pubblica amministrazione. Tutto questo all'interno di un'operazione più generale di semplificazione e decentramento amministrativo che, come scrisse Massimo D'Antona, “trascende i temi dell'amministrazione come apparato, e si collega direttamente a una riforma che investe il rapporto tra il sistema amministrativo, il sistema politico e la società”.

Oggi possiamo ben dire che, per compiersi e andare come si suol dire “a regime”, quella riforma avrebbe avuto bisogno che tutto il disegno in cui era inserita proseguisse e si consolidasse, a partire da un contesto politico che, condividendone i principi e le linee fondamentali pur nell'alternarsi

* Professore associato di Diritto del lavoro, Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, Alma Mater Studiorum — Università di Bologna.

degli schieramenti al governo, ne curasse la crescita graduale come si fa con un germoglio fragile e prezioso.

Le cose, come sappiamo, sono andate in modo diverso. Dopo l'emanazione del testo unico che raccoglieva il corpus normativo prodotto negli anni precedenti (il d.lgs. 165 2001) vi è stata una troppo breve stagione in cui, sia pure in un contesto via via sempre meno favorevole, i sostenitori della riforma, sia di parte sindacale che nella politica e nell'amministrazione (questi ultimi, per la verità, piuttosto pochi e sparuti) hanno cercato di "dar gambe" ai principi in essa contenuti, portando a casa non pochi risultati ed innovazioni. Ma la "forza propulsiva" delle idee si stava scontrando ormai con un contesto politico indifferente, quando non apertamente ostile, e con le inevitabili difficoltà che, in assenza di un accompagnamento convinto e progressivo, la riforma incontrava giorno dopo giorno.

È a questo punto che inizia l'analisi contenuta in questo libro: un'analisi che, oltre al merito di riportare alla memoria una serie di passaggi spesso dimenticati, aiuta assai bene a capire a che punto si è arrivati e perché.

Comincia alla metà dello scorso decennio un'attività di delegittimazione del lavoro pubblico, della riforma che lo riguarda, dei sindacati, le cui origini e le cui ragioni non sono — ovviamente — casuali, ma prendono spunto da qualche episodio e da alcune oggettive contraddizioni per gettare il discredito su tutta la costruzione riformatrice. L'opera di delegittimazione, di cui lo scomposto vociare sui "fannulloni" è stata la manifestazione più — diremmo oggi — "populista", nasce in realtà da un'ideologia che demonizza tutto ciò che è pubblico, unita alla volontà di tagliare risorse, rafforzatasi naturalmente all'arrivo della crisi. E non è nemmeno casuale che l'accanimento sul pubblico impiego coincida con l'abbandono di fatto dell'ipotesi di affrontare le sfide poste dall'euro, dalla globalizzazione, dalla rivoluzione tecnologica, imboccando la "via alta" dello sviluppo, e non quella dell'iperflessibilità e della quaresima salariale. Semmai, è singolare che l'inversione a U delle linee guida della riforma degli anni novanta venisse attuata con l'arrogante ingenuità di chi riteneva di poter riformare a suo modo la pubblica amministrazione modificando gli articoli del decreto del 2001 in modo da rovesciarne la logica con ritocchi apparentemente marginali, salvo poi inondare i media con le tuonanti banalità di ministri e personalità varie dell'epoca, che Focillo opportunamente cita in un significativo florilegio.

Infatti, la vera svolta restauratrice in materia di pubblica amministrazione non sarebbe derivata dalle barocche costruzioni pseudo meritocratiche dello spumeggiante ministro pro tempore della funzione pubblica, ma dal ben più rozzo ed efficace blocco della contrattazione intimato dal ministro dell'economia. E non si può nemmeno dire che si sia trattato (soltanto) di una svolta a destra, visto che la stessa strada è stata successivamente imboccata, seguendo i cartelli indicatori inviati da Bruxelles e Francoforte non solo al

governo italiano, dall'esecutivo dei tecnici e da quelli di centro sinistra. È cominciato così il decennio del "grande freddo", quello in cui, a parte alcuni tentativi di riannodare i rapporti andati sostanzialmente a vuoto, come il libro opportunamente descrive, l'attività contrattuale è rimasta lungamente congelata, fino agli avvenimenti che hanno determinato l'altra "svolta", che ha portato, come l'Autore racconta nell'ultima parte del volume, al riaprirsi della stagione contrattuale. Certo, per porre le condizioni che avrebbero riaperto la via del negoziato i sindacati hanno avuto bisogno di importanti alleati. Il primo è stato la Corte costituzionale, che, investita del problema circa la costituzionalità del blocco contrattuale, ha finito per sentenziare che il blocco stesso era stato bensì legittimo in quanto motivato da ragioni di equilibrio economico complessivo, ma diventava invece illegittimo, fino a colpire il principio di libertà sindacale, se troppo protratto nel tempo. Così perfino dalle felpate atmosfere del palazzo della Consulta usciva l'invito al governo a riprendere il fisiologico rapporto con i sindacati, quasi si trattasse del pubblico rabbuffo a un "padrone" un po' troppo inadempiente con i suoi sottoposti. Eppure, quel "padrone" continuava a fare orecchie da mercante. E questa volta l'alleato dei sindacati sarebbe stato imprevedibile e involontario: una scadenza elettorale (il referendum costituzionale: ancora una volta la Costituzione...) che induceva il governo a non chiudere per l'ennesima volta la porta in faccia ai sindacati e a trattare. Nel libro si sottolineano con precisione i contenuti dell'accordo del 30 novembre 2016, che ha rappresentato davvero il riaprirsi di una pagina importante non solo per il pubblico impiego ma per le relazioni industriali e la democrazia stessa del nostro paese. Un accordo dovuto alla tenacia dei sindacati e per molti aspetti inatteso: "Nulla avrebbe lasciato presagire — scrive Focillo — che si sarebbe tornati a parlare dei lavoratori pubblici come il *motore del buon funzionamento della Pubblica Amministrazione*. Tuttavia, è stato necessario che passassero altri dodici mesi, infinite pressioni sindacali, e, *va sans dire*, un'altra scadenza elettorale, per passare dalle parole ai fatti, dall'accordo sui principi ai contratti, dopo dieci anni di vuoto contrattuale. Nell'intervallo, il governo aveva varato l'ennesima versione del d.lgs. 165, che si candida ad essere la legge più trasformata (e maltrattata) di questo primo scorcio del secolo. E, per dare un'idea del clima, si tratta di una versione che mentre riapre in linea di principio la strada al primato della contrattazione, rimettendo a posto la pietra angolare della riforma Bassanini-D'Antona, mette poi tanti e tali "paletti" sulla strada della contrattazione stessa da far capire quanto la "cultura" paleo amministrativa e paleo gerarchica trovi ascolto e sostenitori nella politica e nei vertici della burocrazia anche all'epoca dell'industria 4.0 e della condivisione tra lavoratori e imprese come valore e pietra angolare della competitività e dello sviluppo. Tanto da far ritenere che vi sia davvero un grande problema di formazione per aggiornare e mo-

dernizzare le conoscenze e la cultura dei politici e dei manager pubblici che con cadenza implacabile pretendono di lasciare a tutti i costi il loro segno nell'assetto della pubblica amministrazione. Finalmente, però, sono arrivati i contratti, dopo le rituali maratone notturne. Si tratta di contratti stipulati in un contesto per molti aspetti nuovo e mai sperimentato, almeno in tempi recenti. Non si è trattato, come in altre occasioni, di misurarsi partendo dal testo del contratto precedente, ma di partire praticamente da zero, considerando il lungo periodo intercorso dagli ultimi accordi, o da sotto zero, se si considerano le tante intrusioni legislative intervenute nel frattempo, in particolare nel nuovo comparto dell'istruzione e ricerca. I contratti hanno cercato di riaprire spazi di gestione bilaterale sulle materie riguardanti il rapporto di lavoro e gli aspetti organizzativi a questo direttamente pertinenti, riuscendo anche a introdurre norme di civiltà, come le ferie solidali, la parificazione delle unioni civili al matrimonio, il welfare integrativo, e a sterilizzare alcune delle disposizioni più indigeste della cosiddetta "buona scuola". Si è trattato insomma di un passo avanti, che riallaccia i fili di un percorso di riforma per troppo tempo negato e interrotto. Certo, molto resta ancora da fare, in un contesto economico e politico per tanti aspetti tutto da decifrare. Per agire razionalmente, però, occorre prima di tutto conoscere: la lettura di questo libro è opportuna per conoscere, appunto, il sentiero già percorso, e per riflettere con cognizione di causa sulla direzione da prendere in vista dei non facili appuntamenti che verranno.

Premessa

Con l'accordo del 30 novembre 2016 si chiude finalmente un'epoca in cui i lavoratori del pubblico impiego sono stati senza rinnovo contrattuale e continuamente criminalizzati. Dopo dieci anni, grazie a quell'accordo, si sono conclusi i rinnovi contrattuali del settore pubblico.

Sindacati confederali e governo, dopo anni di scontri, polemiche, scioperi e manifestazioni sono finalmente riusciti a trovare una mediazione che ha portato ad un accordo che per certi versi e per i contenuti può essere considerato storico.

Raggiungere l'accordo non è stato facile, ci sono voluti mesi. Innanzitutto per avere un testo condiviso fra i sindacati Uil, Cisl, Cgil, addirittura sottoscritto. Questo, per impegnare tutti a sostenerlo nel confronto con il Governo, prima con i tecnici e poi con i politici.

Alla fine il 30 di novembre alle 20 e 30 circa si arriva alla conclusione. All'uscita, dopo la firma, sui volti stanchi dei sindacalisti si può leggere la soddisfazione, in particolare di quelli che più si sono spesi per arrivare all'intesa.

La ministra Madia si dichiara molto soddisfatta e lo esprime nei vari telegiornali. Anche le organizzazioni sindacali sono convinte di aver fatto un buon lavoro.

Si può convenire che ha vinto il senso di responsabilità di tutti. Da un lato si chiudono i dieci anni peggiori dell'attività sindacale nel pubblico impiego, mettendo fine alla riforma Brunetta, che aveva riportato tutte le materie della contrattazione alla legge. Nello stesso tempo, dall'altro lato, si capovolge l'impostazione dello stesso Governo Renzi che stava preparando le modifiche al Testo Unico del pubblico impiego (165/2001) con misure solo penalizzanti nei confronti dei lavoratori pubblici.

Lo stesso Governo, fino a quel momento, aveva proposto, e fatte approvare, pseudo "riforme" che andavano nel senso di escludere il sindacato da tali processi, limitare lo spazio contrattuale e inserire nella legge materie contrattuali. Si sostanziano come in politica, la scelta di imporre: "un uomo solo al comando". Basti vedere la riforma della "Buona scuola".

La Ministra Madia, prima di questo accordo, con atti unilaterali si era sostituita alla contrattazione, come nel caso delle tabelle di equiparazione che dovevano favorire i processi di mobilità e, come, soprattutto, con la riforma della P.A. Questa venne presentata senza alcun confronto con il

sindacato, ma chiedendo a tutti ed in particolare alla parti sociali di far arrivare le loro proposte tramite email.

Dato il contesto è stato difficile trovare un punto d'intesa e fino all'ultimo minuto l'accordo è stato appeso ad un filo.

Oltretutto, non tutte le confederazioni erano disponibili a firmare prima del referendum, perché si pensava che si potesse influenzare quel voto che aveva come obiettivo la modifica della Carta Costituzionale. Come sempre gli italiani hanno smentito queste previsioni e si sono dimostrati maturi avendo scelto con la propria testa, senza nessun condizionamento.

Con questo libro voglio raccontare quei momenti vissuti, densi di fatti, colpi di scena, amicizie, rancori e i contenuti di un'intesa, voluta fortemente dalla Uil, che ha modificato le relazioni sindacali nel pubblico impiego ed ha riportato il contratto al centro delle regole del rapporto di lavoro.

L'informazione, come spesso è successo negli ultimi tempi, si è divisa fra coloro che hanno riportato semplicemente la notizia e coloro che hanno alimentato la polemica contro i pubblici dipendenti, considerando quell'accordo un ennesimo regalo alle organizzazioni sindacali. Questo atteggiamento, ripetuto ogni qualvolta si apriva uno spiraglio positivo nei confronti dei pubblici dipendenti, era rivolto proprio ad evitare che si potessero rinnovare i contratti.

Oltre ai fatti precedenti all'accordo, sono evidenziati con un crono-programma gli avvenimenti che hanno condizionato anche le modifiche al Testo Unico, nel quale sono stati recepiti i contenuti dell'accordo stesso.

Infine, sono affrontate in termini di cronaca anche le fasi che hanno portato ai rinnovi dei contratti dopo dieci anni di blocco.