



Il ciclo della rappresentanza delle RSU: tra consolidamento e nuovi scenari. Il caso del settore pubblico

Comunicazione di Adolfo Braga – Università di Teramo

Se immaginiamo un triangolo tra sindacati, società e Stato, si può affermare che questo triangolo è attraversato da contrasti e incomprensioni.

Prioritariamente, l'analisi deve essere rivolta al rapporto tra sindacati e società; il deterioramento è dovuto alla discrasia che esiste tra l'idea, l'immagine collettiva di ciò che "deve" essere un sindacato, e le trasformazioni economiche e culturali della società negli ultimi anni.

Dunque, un ruolo del sindacato che ha dovuto confrontarsi con l'evoluzione del mondo del lavoro negli ultimi decenni e caratterizzato da cambiamenti economici che hanno avuto effetti sul mondo del lavoro, determinando una vera e propria "crisi di sistema", con effetti dirompenti – soprattutto in Europa – sulla stessa tenuta democratica delle istituzioni politiche.

Cambiamenti di tale portata non potevano non avere conseguenze profonde nel mondo del lavoro che, proprio dagli anni Settanta, iniziò a subire modifiche epocali, inimmaginabili fino a qualche tempo prima.

Le tendenze in atto negli ultimi quarant'anni non hanno modificato, anzi hanno accentuato i processi avviati negli anni Settanta, sfociando in una debordante precarietà del lavoro, nel pubblico come nel privato, nell'industria come nei servizi. La diffusione del cosiddetto "capitalismo molecolare", favorita dalla crescita dei distretti industriali, non ha impedito "la scomparsa dell'Italia industriale". Lo stesso dilagare del settore terziario ha prodotto una ulteriore frammentazione sociale, rendendo sempre più ricca una minoranza sempre più ristretta di popolazione, e sempre più povera la maggioranza dei lavoratori, i cui redditi – già molto bassi se confrontati agli standard europei – sono rimasti fermi per anni. Per non parlare della sfera dei diritti, che ha subito un clamoroso ridimensionamento e che è continuamente oggetto di attenzione (in senso restrittivo) da parte di larghi settori delle classi dirigenti politiche ed economiche del Paese.

Negli ultimi quarant'anni il sindacato italiano ha percorso una vera e propria "parabola", le cui cause, tuttavia, sono ancora da esaminare fino in fondo. Prima della "crisi di sistema" degli anni Settanta, il movimento sindacale era riuscito, seppure per breve tempo, a ottenere risultati senza precedenti, arrivando per alcuni anni – nella "fase della supplenza", tra il 1968-69 e il 1972-73 – a dettare l'agenda politica nazionale. Ciò era stato possibile grazie all'ondata eccezionale di conflittualità sociale del "secondo biennio rosso", che il sindacato diresse in modo autorevole, e grazie al rafforzamento di tre decisivi elementi: una maggiore autonomia dai partiti politici e dai Governi, che divenne in breve tempo autonomia programmatica, fondata su una seria proposta di riforma del sistema economico-sociale e politico-istituzionale; una democrazia interna più matura,

sulla partecipazione dei lavoratori, sul ruolo attivo dei delegati; una più intensa unità d'azione tra le Confederazioni che, all'inizio degli anni Settanta, rischiò di sfociare in una vera e propria unità organica, che avrebbe modificato in modo determinante gli equilibri politici nazionali.

Dalla "crisi di sistema", e ancora di più negli anni Ottanta, la parabola del sindacato imboccò la curva discendente. Ciò non fu il frutto soltanto dei cambiamenti strutturali innescati dalla crisi economica, con i suoi effetti sociali; ma fu anche il risultato di precise scelte effettuate in ambito sindacale, economico e politico dai diversi attori, la maggior parte dei quali molto preoccupati dal potere acquisito dalle Confederazioni. La sfida della scala mobile, lanciata nel 1982 e conclusa di fatto con il referendum del giugno 1985, mostrò il nuovo indebolimento dell'autonomia sindacale, soprattutto nella Cgil; l'appannamento del ruolo innovativo dei Consigli evidenziò il nuovo deficit di democrazia, dovuto a molteplici fattori, ma che non venne ostacolato dagli stessi gruppi dirigenti confederali, soprattutto di Cisl e Uil; l'unità, infine, subì una tale battuta d'arresto da non compromettere soltanto la Federazione Cgil-Cisl-Uil (costituita nel luglio 1972 e sciolta nel febbraio 1984), ma anche la stessa unità d'azione.

Bisognava recuperare la storia della confederalità tipica del sindacalismo italiano, aggiornandola al mutato contesto internazionale e nazionale, economico e politico –, traghettando Cgil-Cisl e Uil nella difficile fase segnata dalla caduta del Muro di Berlino e dalla fine dei partiti di massa, dal crollo della "Prima Repubblica", dai grandi accordi triangolari del 1992 e del 1993. Con tali accordi, raggiunti contestualmente alla *débaclé* del sistema dei partiti, al rischio di bancarotta e di cedimento delle istituzioni, il sindacalismo confederale – unitariamente – tornò a svolgere un nuovo, ennesimo ruolo di "supplente". Non si potrebbero comprendere fino in fondo i due grandi successi degli anni Novanta – il risanamento dei conti pubblici e l'ingresso dell'Italia in Europa – se non si avesse bene in mente l'azione politica svolta dal sindacato su molteplici temi (scala mobile, concertazione, riforma delle pensioni, politica dei redditi, ecc.), che permise l'accettazione di ingenti sacrifici da parte dei lavoratori in nome dell'interesse generale del Paese.

Negli ultimi venti anni, la "nuova" Italia politica - quella che si alterna tra "Seconda Repubblica" e "Terza Repubblica" – mostra una palese contraddizione. Da una parte, infatti, si è finalmente affermata, dopo decenni di blocco dovuto ai condizionamenti internazionali, una "democrazia dell'alternanza", che permette alle forze politiche in campo – non più centrosinistra e centrodestra – di arrivare al potere; da un'altra parte, però, il Paese è fermo, paralizzato, non solo per lo scontro politico frontale e ideologico, ma soprattutto a causa dell'evidente "declino" che investe il tessuto produttivo, gli attori politici, la società civile, le istituzioni.

Oggi permangono pericoli maggiori che incombono sul Paese, anche alla luce dei diversi risultati elettorali che si sono succeduti: l'astensionismo avanza in modo vistoso; l'emergere di partiti "anomali"; da tempo il referente sociale del Pd non è più il lavoro dipendente; che è sempre più privo di rappresentanza politica.

È evidente che tutto questo discorso non può lasciare indifferente Cgil Cisl e Uil, che hanno saputo superare la crisi degli anni Ottanta, hanno saputo faticosamente risalire la china, riposizionandosi al centro della politica nazionale.

Negli anni tra il 1990 e il 2008 vi è una fase di trasformazione dell'identità sindacale; nel 1989 avviene il crollo del muro di Berlino, la riunificazione tedesca e il crollo dell'unione sovietica. Negli anni tra il 1987 e il 1992 i partiti implodono (l'Italia perde la rappresentanza partitica),

rimangono in piedi i sindacati. Non è un evento da dare per acquisito, perché se sparivano i partiti potevano anche sparire i sindacati. Dunque, rimane in piedi la rappresentanza del lavoro con Cgil, Cisl e Uil, ovvero organizzazioni sociali che indicano che il Paese stava scivolando e che accanto alla caduta della sovranità monetaria, della sovranità politica si stava innescando un meccanismo pericolosissimo di caduta progressiva del ruolo economico del Paese.

La globalizzazione, la finanziarizzazione e le nuove tecnologie come elementi per convincersi che il lavoro fosse qualcosa che doveva essere superato, ma con la fine della rivoluzione manageriale la funzione propulsiva del management – tipica degli anni 90 - in Italia si esaurisce. Ci sono cambiamenti di management che avvengono da industria pubblica a privata, da settore a settore senza eccessive competenze, registrando crisi nei settori industriali portanti. La crisi del management in altri paesi non avviene fino in fondo perché i manager scoprono che la loro funzione è quella di inglobare e governare le funzioni del lavoro, soltanto rapportando il nuovo management con il ruolo del lavoro più qualificato, con investimenti nella formazione soprattutto, si può avere la possibilità di sostituire al fordismo un nuovo modello di sviluppo.

La caduta della funzione politica trasforma lo Stato italiano in una semplice macchina amministrativa, con tutti i drammatici problemi che ricadono a cascata sui rapporti di lavoro.

Sindacati e riforma amministrativa in Italia

L'ingresso della modernizzazione amministrativa nell'agenda delle riforme degli anni Novanta ha inciso anche sul ruolo del sindacato nel settore pubblico. Il d.lgs. 29/93 e i successivi interventi normativi nel corso degli anni Novanta hanno individuato nella regolazione del rapporto di lavoro per contratti collettivi la soluzione per contenere i costi e incrementare la produttività nel pubblico impiego.

L'introduzione delle riforme ha goduto del consenso dei sindacati disposti a cambiare la moderazione salariale in cambio del rafforzamento del proprio ruolo dovuto alla preminenza della contrattazione sulla legge e alla inedita disciplina della rappresentanza sindacale introdotta dal d. lgs. 396/1997. Questo scambio è avvenuto in una fase in cui la concertazione con i sindacati ha consentito ai governi della crisi degli anni Novanta di coniugare la rappresentanza sociale, minata dal collasso dei partiti storici, con la responsabilità fiscale imposta dall'integrazione europea.

Relativamente alla contrattazione integrativa se per un verso ha contribuito ad aumentare le retribuzioni reali per altro verso si è ritardato estremamente il collegamento con la misurazione della produttività.

L'attuazione del d. lgs. 396/1997 ha determinato l'istituzionalizzazione della rappresentanza sindacale nelle pubbliche amministrazioni, determinando una netta distinzione tra settore pubblico e settore privato; in quest'ultimo prevalgono gli aspetti informali dell'organizzazione e della rappresentanza sindacale.

La partecipazione alle elezioni dei rappresentanti sindacali è stata elevata (pari a circa l'80%) e l'introduzione di soglie di sbarramento ha rafforzato le organizzazioni confederali. Il ruolo del sindacalismo autonomo è rimasto comunque rilevante in alcuni settori e ciò ha contribuito a mantenere elevato il livello della frammentazione della rappresentanza sindacale nelle pubbliche amministrazioni.

La disciplina delle rappresentanze sindacali è stata utilizzata per estrarre fonti di finanziamento indiretto attraverso il ricorso a permessi e aspettative sindacali retribuite.

Nel complesso la conflittualità sindacale nel settore pubblico negli anni della crisi è stata molto bassa e non collegata alle rivendicazioni di altri gruppi sociali.

Nel 2012 avviene una ripresa del dialogo con il governo Monti in quanto viene sancito un'intesa tra OO.SS., Ministro della pubblica amministrazione, Regioni ed enti locali riguardo al rilancio della contrattazione collettiva e alla razionalizzazione dei sistemi di valutazione e premialità.

La protezione della stabilità del rapporto di lavoro e il congelamento degli stipendi sono apparsi come un esito della crisi accettabile in considerazione del ristretto margine di manovra concesso all'intrusione del livello europeo nella sfera domestica soggetta a condizionalità implicita e a fronte del taglio, in alcuni casi drastico (vedi Grecia), degli stipendi e dei posti di lavoro occorsi nei paesi dell'Eurozona sottoposti a programmi di condizionalità esplicita.

La crisi fa emergere le contraddizioni del rapporto che con il tempo si era venuto a instaurare tra sindacati del pubblico impiego e una rappresentanza politica tradizionale ormai disgregata che stava arretrando (oramai definitivamente arretrata) di fronte alla nascita dei partiti populistici.

Una situazione molto particolare: poca reattività dei sindacati del pubblico impiego di fronte alle misure di austerità introdotte dai governi nel periodo 2010-2013 che non produce conseguenze negative sulla consistenza degli iscritti e sulla rappresentatività sindacale.

Si ricompone l'unità sindacale, entrata in crisi con la riforma Brunetta, perché bisognava superare una situazione di marginalità in cui non si era più in grado di concertare le norme sul rapporto di impiego né di contrattare le retribuzioni e l'organizzazione del lavoro.

Occupati e redditi dei pubblici dipendenti negli anni della crisi

Al 2016 erano quasi 3 milioni e 250 mila i dipendenti stabili della PA, ivi compresi i docenti e il personale ATA con contratto annuale o fino al termine dell'attività didattica (ammontano a circa 163 mila). La composizione per comparto vede il forte primato della scuola, che assomma oltre un terzo dei dipendenti (1 milione 106 mila unità). Segue il comparto sanitario, con il 20% del totale e poco meno di 650 mila occupati.

A questi 3 milioni 250 mila dipendenti si aggiungevano, nel 2016 circa 109 mila occupati con contratto di lavoro flessibili, ovvero tempo determinati, contratti di somministrazione, LSU e LPU, contratti di formazione e lavoro.

Occupati nella pubblica amministrazione per categoria di personale – Anno 2016

COMPARTI	UNITÀ	%
Scuola	1.106.180	34,1
Servizio Sanitario Nazionale	648.663	20,0
Regioni ed Autonomie locali	446.272	13,7
Corpi di polizia	308.765	9,5
Forze armate	178.639	5,5
Ministeri	150.442	4,6
Università	97.206	3,0

Regioni statuto speciale e Province autonome	90.785	2,8
Agenzie fiscali	50.860	1,6
Enti pubblici non economici	42.501	1,3
Altri enti	127.451	3,9
Totale occupati	3.247.764	100

Occupati nella pubblica amministrazione per tipologia di contratto – Anno 2016

TIPOLOGIE DI PERSONALE	UNITÀ	%
Personale stabile	3.024.358	90,1
Altro personale	223.406	2,5
Formazione lavoro	120	0,0
Somministrazione	11.608	0,3
Lavori socialmente utili	12.290	0,4
Totale generale occupati PA	3.356.691	100

Distribuzione degli occupati per gruppo professionale - Anno 2016

GRUPPO PROFESSIONALE	UNITÀ	%
Personale non dirigente	1.563.887	48,4
Docenti Scuola e AFAM	918.230	28,4
Personale Forze di polizia, Forze Armate, Vigili del Fuoco, Carriera Penitenziaria	521.633	16,1
Medici SSN	110.501	3,4
Professori e Ricercatori universitari	46.474	1,4
Dirigenti	46.051	1,4
Professionisti, Ricercatori e Tecnologi	12.770	0,4
Diplomatici, Magistrati e Prefetti	12.470	0,4
Altri	15.748	0,5
Totale	3.232.016	100

Dati sulle elezioni delle rappresentanze sindacali del pubblico impiego

Dati che costituiscono un indicatore della tenuta organizzativa dei sindacati a dispetto dei sacrifici imposti al pubblico impiego dal risanamento fiscale.

I dati mostrano innanzitutto una partecipazione dei lavoratori all'elezione delle rappresentanze sindacali **sostenuta e senza cedimenti nel tempo**:

- Fino al 2012 i dati di affluenza perfettamente in linea con quelli della prima tornata elettorale del 1998 (78,7%)
- Registrando una lievissima contrazione (-2,6%) soltanto nel 2015
- Il dato si attesta mediamente sul 76,2%

Struttura delle preferenze

- Confermato il netto primato del sindacato confederale (insieme il 75% dei consensi)
- I confederali passano dal 76,7% del 1998 al 73,3% del 2015
- Sindacalismo autonomo: dalla seconda tornata elettorale maggiore convergenza dei voti sulle organizzazioni più grandi e dimezzamento del peso delle sigle minori

Rapporti di forza confederale e sindacalismo autonomo

- La quota media di consensi ottenuta da Cgil Cisl e Uil nell'insieme del pubblico impiego trainata dal dato degli Enti Locali (comparto con dimensioni occupazionali al 39% del totale)
 - Fortemente orientato verso sigle confederali (82% dei consensi)

Ordinamento tra i tre sindacati confederali

- Prima la Cgil con il 29,5% dei voti
- Seconda la Cisl con il 25,7%
- Terza la Uil con il 18,1%
- Il primato della Cgil trainato dal comparto Enti Locali (36% dei voti validi espressi)

Dati sulle deleghe nel pubblico impiego

- Flessione dei sindacati
- 2012 meno 670 mila
- Perdita di oltre 110 mila adesioni (-15,5%)
- Dato insistito prevalentemente sul sindacato confederale (-18,4%)
- Dato più contenuto sul sindacalismo autonomo (-6,9%)

Raffronto con il trend dell'affluenza elettorale

- La flessione delle deleghe: i dipendenti pubblici continuano a scegliere le proprie rappresentanze sindacali, ma tendono a iscriversi di meno rispetto al passato
- Bacini di consenso diversi in termini di estensione:
 - Affluenza elettorale 2012: il 78,7% dei dipendenti pubblici
 - Deleghe 2012: 46,8%
- Sindacato confederale
 - Consenso della maggioranza dei lavoratori (57,6%)
 - Affiliazione (33,8%)

Risultati elezioni RSU nel comparto della Scuola a Bergamo

STRUTTURE SINDACALI	Dato % definitivo 2018	Dato % definitivo 2015
FLC-CGIL	28,61	33,51
CISL Scuola	43,19	42,04
UIL Scuola	4,26	3,81

SNALS	16,62	16,57
GILDA	1,01	1,17
ANIEF	6,00	2,15

Circa 15 mila lavoratrici e lavoratori chiamati al voto in scuole, università e ricerca di Bergamo (13.200 in organico di diritto più i supplenti)

Risultati elezioni RSU nel comparto Funzione Pubblica a Bergamo

STRUTTURE SINDACALI	Dato % definitivo 2018	Dato % definitivo 2015
FP-CGIL	34,65	37,84
CISL FP	34,13	35,10
UIL FPL	5,46	4,35
ALTRI	25,75	22,71

La forza del sindacato confederale nei confronti del sindacalismo autonomo si esprime in misura superiore nell'arena elettorale piuttosto che in quella del tesseramento:

- Plus organizzativo
- Dimensioni
- Notorietà
- Il rapporto percentuale voti – deleghe è mediamente pari a circa 1,7% per i sindacati confederali e a 1,4% per i sindacati autonomi

Ruolo strategico sotto il profilo organizzativo delle categorie del pubblico impiego all'interno delle tre confederazioni sindacali

- Numero degli iscritti sempre superiore al 25% del totale degli iscritti attivi
- Peso finanziario del tesseramento più elevato di qualsiasi altro settore in ragione della stabilità e del livello delle retribuzioni dei pubblici dipendenti
- Legislazione di favore rispetto ai distacchi sindacali e al cumulo monte-ore di permessi sindacali
- Con l'intervento del governo Renzi 2014 ridotti da 2362 a 1250
- Un finanziamento implicito ai sindacati del pubblico impiego di oltre 116 milioni l'anno

Ripresa della concertazione del 2016

- Rafforzamento delle prerogative dei sindacati con il ripristino del primato della contrattazione sulla legge
- Rispetto all'austerità i sindacati mostrano una notevole capacità di adattamento, abbandonando la richiesta di privilegi e puntando sulla difesa della contrattazione

Come adattarsi ai nuovi tempi alla luce delle caratteristiche descritte dei sindacati?

- Non perdere contatto con la società
- Non far deperire il capitale di stima, di fiducia e di speranza
- Come governare l'ambivalenza tra forza e legittimità
- Necessità di guardarsi allo specchio con un radicale cambiamento
- Ridefinizione dei modelli di rappresentanza, con conseguenze sull'identità e sui valori che caratterizzano il tratto distintivo dell'organizzazione
- evoluzione nel tempo delle forme di rappresentanza necessitano di una ridefinizione progressiva di nuovi compiti
- necessità di un progetto politico culturale capace di affrontare e risolvere alcuni quesiti:
 - quale modello di rappresentanza;
 - quale organizzazione è necessaria;
 - quali le azioni negoziali conseguenti
 - quali sostegni di legge
- competenze delle rappresentanze di base cruciali
- consolidare le capacità di elaborazione dell'impegno dei delegati RSU
- arricchire di significati e di modalità di decodifica le proprie azioni alla nuova realtà profondamente modificata
- dai dati esposti sui risultati delle recenti elezioni delle RSU nel pubblico impiego emerge la necessità di far emergere, analizzare e discutere sull'immagine che i delegati hanno del loro ruolo e quella diffusa nel contesto in cui essi operano

Questo Convegno vuole essere l'occasione per confrontarsi con i sindacati confederali per trarne spunti condivisi di riflessione; senza trascurare il dato che queste organizzazioni si impongono un impegno periodico con i loro congressi, impegno che denota il valore di una democrazia associativa, partecipata, fatta di assemblee nei luoghi di lavoro, congressi locali e di categoria.

È questa la grande forza della confederalità italiana come soggetto politico, dotato di un proprio progetto di cambiamento, e un soggetto confederale, che attraverso la pratica della solidarietà unisce realtà diverse, ciascuna con la sua dignità e autonomia.

Bergamo, 5 ottobre 2018