

La rappresentatività nel settore pubblico

Mario Ricciardi

1. Perché la rappresentatività

Vi sono varie ragioni per occuparsi oggi del sistema di rappresentatività ancora vigente nel settore pubblico. Una prima ragione nasce dal dibattito in corso sulla ricerca di un modello valido per tutto il mondo del lavoro dipendente, dibattito rispetto al quale l'esistenza di un'enclave nella quale la rappresentatività viene misurata da un decennio esercita un'evidente forza attrattiva, tanto che quasi tutti gli osservatori partono proprio dal settore pubblico per ragionare su ciò che potrebbe essere utilizzato, e cosa no, nella progettazione di un nuovo modello valido per tutti. Una seconda ragione d'interesse nasce non tanto dalla «esportabilità» o meno delle regole del sistema pubblico, quanto dagli interrogativi sul futuro prossimo del suo stesso funzionamento. In effetti, quasi tutti gli osservatori concordano sul fatto che le regole della rappresentatività nel settore pubblico sono forse una delle cose meglio riuscite della riforma attuata nella seconda metà degli anni novanta, un'intelaiatura che ha consentito al cammino della contrattazione nei comparti della pubblica amministrazione di funzionare senza troppi traumi per oltre un decennio. Tuttavia, negli ultimi tempi anche questo sistema sembra essere sottoposto a molte tensioni, in parte determinate dalla delicata congiuntura che attraversano i rapporti tra le confederazioni, in parte dalle ricadute che il decreto di attuazione della legge 4 marzo n. 15 potrebbe esercitare su alcuni punti nodali del sistema stesso. Entrambe queste ragioni consigliano dunque di guardare con attenzione alle regole sulla rappresentatività nel settore pubblico, illuminando con qualche breve fascio di luce gli obiettivi che quel-

* Mario Ricciardi è docente di Relazioni industriali nell'Università di Bologna e componente del Comitato direttivo dell'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (Aran).

le regole si proponevano, il loro funzionamento, e anche i problemi che l'attuale riforma potrà determinare sul funzionamento del sistema

2. Gli obiettivi raggiunti

Volendo iniziare rinfrescando la memoria sugli obiettivi della riforma che vide la luce dodici anni fa, con il d.lgs 396 del 1997, non si può non partire dalla rilettura degli ultimi scritti di Massimo D'Antona che sono, come sempre, illuminanti.

Nella riforma convivevano – come è noto – vari tipi di esigenze. Una era quella selettiva, derivante cioè dall'esigenza di ridurre e semplificare la pletera di interlocutori sindacali che le travagliate vicende, prima della regolazione pseudounilaterale e poi della semicontrattualizzazione dei rapporti di lavoro, avevano consegnato alla storia del pubblico impiego. Una pletera di interlocutori, forse è opportuno ricordarlo oggi, che non era nata per caso, ma era stata in larga misura allevata e alimentata dalle esigenze elettorali e dai clientelismi della politica, e che aveva fortemente collaborato allo sfascio dei conti pubblici, in particolare nella seconda metà degli anni ottanta.

Una seconda esigenza era quella di dare un contributo, come scriveva D'Antona, alla «ordinata regolazione dei rapporti di lavoro pubblici». Ancora D'Antona: «Dove la contrattazione collettiva è un processo istituzionalizzato e reso necessario dalla legge, la selezione degli interlocutori sindacali non è mai affidata alla pura dinamica dei rapporti di forza, ma richiede una qualche regola preconstituita». Una terza esigenza era quella di legittimare la validità generale dei contratti collettivi, sostenendola con una solida verifica del fatto che «la coalizione sindacale che presta il consenso necessario alla stipulazione del contratto collettivo sia dotata di una sufficiente rappresentatività nell'ambito categoriale o professionale di riferimento». Una quarta esigenza, infine, era quella di ripartire le prerogative sindacali, che nel settore pubblico hanno una disciplina particolare, in maniera obiettiva e collegata a una verifica della reale consistenza delle diverse organizzazioni.

A queste esigenze è stata data – come è noto – una risposta attraverso un sistema di accertamento della rappresentatività che ha raccolto entrambe le ispirazioni di fondo del movimento sindacale italiano, quella

più «movimentista» e quella più associativa, e basandosi su una duplice soglia, una di accesso alla contrattazione e l'altra per la validità dei contratti. La verifica della rappresentatività rispetto all'insieme dei lavoratori ha costituito poi l'occasione per una generalizzata elezione in tutta la pubblica amministrazione di rappresentanze unitarie del personale.

Se questi erano, detti in breve, gli obiettivi come venivano descritti al momento in cui entrava in vigore la riforma, si può dire non solo che nell'esperienza di questi dieci anni essi siano stati in larga misura conseguiti, ma che si è andati forse perfino oltre gli obiettivi stessi, perché la prassi applicativa ha dato per un decennio al sistema di relazioni sindacali pubblico una stabilità democratica che non era forse nemmeno ipotizzabile al momento in cui la riforma era stata pensata.

Vediamo brevemente come sono andate le cose. L'obiettivo selettivo è stato raggiunto. Per quanto la soglia per l'ammissione al tavolo delle trattative sia piuttosto bassa, nella generalità dei tavoli negoziali nei diversi comparti il numero degli interlocutori è di cinque-sei sigle sindacali. Le votazioni, che si sono finora susseguite con periodica regolarità, rappresentano un «bagno» di democrazia al quale partecipa mediamente più dei due terzi dell'insieme dei dipendenti pubblici, il che rappresenta un fatto insolito certamente positivo, rispetto ad esempio al calo della partecipazione politica. L'altro dato che risalta guardando la serie storica degli esiti elettorali è l'elevato grado di permanenza dei soggetti rappresentati. In tutti i principali comparti le organizzazioni confederali «storiche» si attestano su percentuali elevate, che nel caso di Cgil e Cisl si collocano in media poco sopra il 30 per cento del totale. Come è noto, la Cgil prevale quasi dappertutto nelle elezioni delle Rsu, mentre la Cisl è in alcuni comparti in testa per il dato associativo. Complessivamente i tre sindacati confederali storici hanno quasi ovunque percentuali di consenso medio, tra dato associativo ed elettorale, intorno all'80 per cento del totale. Naturalmente, la forza prevalente delle organizzazioni sindacali storiche è stata decisiva per dare legittimazione e stabilità al sistema, sono state per dir così le «gambe» con le quali le regole hanno camminato in questi dieci anni.

Il dato interessante, e che spesso viene trascurato nei commenti, è che la soglia di selezione per l'ammissione alle trattative ha avuto in realtà effetti più inclusivi che escludenti. Essa ha infatti determinato, in una serie di sindacati minori, una spinta all'aggregazione per superare la soglia del

cinque per cento e poter sedere al tavolo delle trattative, spinta che ha avuto effetti positivi, nel senso che ha almeno in parte ridimensionato e invertito la tendenza precedente a rappresentare gruppi molto circoscritti di lavoratori, spingendo invece ad ampliare il proprio target di riferimento, rendendolo più intercategoriale, meno angusto, alla fine determinando un attenuarsi delle tradizionali pulsioni più corporative e, probabilmente, anche a contenere la conflittualità entro limiti fisiologici.

Un secondo aspetto molto rilevante che è anch'esso, almeno in parte, dovuto al funzionamento delle regole sulla rappresentatività, è stata la tendenza delle organizzazioni sindacali a collaborare tra loro per raggiungere, e nella generalità dei casi superare anche di molto, la soglia necessaria per firmare i contratti. La maggioranza dei contratti, fino alle vicende più recenti, è stata infatti firmata con maggioranze molto ampie, non di rado con il consenso del 100 per cento delle sigle, e ciò è accaduto – va sottolineato – anche in momenti difficili per i rapporti tra i sindacati.

Il terzo aspetto riguarda il grado di trasparenza e di legittimazione che il sistema di relazioni sindacali pubblico ha ricavato dall'esistenza di un sistema di regolamentazione della rappresentatività. Fino alle vicende più recenti, si può dire che il fatto che i contratti nazionali fossero obbligatoriamente sottoscritti da organizzazioni rappresentative di almeno il 51 per cento come dato medio tra iscritti e votanti sembra aver messo per un lungo periodo il sistema al riparo dalle tensioni e dalle polemiche sulla validità degli accordi che nascono ogni volta che nel privato si sottoscrivono intese senza la firma di qualche organizzazione importante. Vi sono state in passato espressioni anche forti di dissenso da parte di organizzazioni non firmatarie, ma nella generalità dei casi ciò non ha mai condotto a rimettere in discussione la validità del sistema.

Nel complesso, insomma, è possibile dire che le regole sulla rappresentatività hanno dato per un decennio un forte contributo alla stabilità delle relazioni sindacali e della contrattazione collettiva nel settore pubblico: ciò è tanto più importante ed evidente se si confrontano, ad esempio, le vicende delle relazioni industriali nei comparti pubblici con altri settori dei servizi, per certi aspetti simili e confinanti, nei quali invece non esiste un sistema analogo, come i trasporti.

3. La «manutenzione» del sistema

Bisogna ricordare, peraltro, che il sistema di accertamento della rappresentatività nel pubblico impiego non è fatto soltanto di una serie di regole cristallizzate nella legge. Esso non funziona infatti «in automatico», per così dire, ma solo grazie a un quotidiano e intenso lavoro di gestione e manutenzione di cui sono protagoniste le stesse parti sociali. È questa la parte sicuramente meno nota del sistema, che meriterebbe un'analisi ben più dettagliata di quella possibile in questa sede, e che riveste importanza anche nella prospettiva della creazione di un assetto valido per tutti i settori. Va detto anche che questo sistema ha funzionato finora in maniera efficace nonostante un'apparente incongruenza, quella che fa dell'Aran non solo una controparte delle organizzazioni sindacali, ma anche il soggetto preposto alla raccolta dei dati sulla rappresentatività. Tale situazione, certo difficilmente riproducibile in un contesto diverso da quello pubblico, è stata gestita sia attraverso l'impegno dell'Agenzia a svolgere questa attività con un'attitudine *super partes* sia grazie al fatto che tutta questa attività si svolge sotto il controllo di un organismo, il comitato paritetico, che rappresenta il baricentro decisionale del sistema della rappresentatività

I compiti del comitato paritetico attengono – come è noto – alla certificazione dei dati relativi ai voti e alle deleghe, sulla base dei dati forniti dall'Aran. Ogni organizzazione certifica i propri dati, e il comitato procede alla risoluzione delle relative eventuali controversie.

In questi anni la certificazione ha sempre richiesto un lavoro complesso, che ha portato però a risultati nella generalità dei casi molto positivi. I casi nei quali il comitato non è stato in grado di decidere, ed è quindi stato necessario l'intervento del Cnel, sono storicamente limitati, e quasi inesistenti negli anni più vicini a noi. Il contenzioso davanti al giudice è stato abbastanza frequente, e ha riguardato nella grande maggioranza dei casi accorpamenti e fusioni tormentate o posticce tra precedenti organizzazioni autonome.

Quanto abbiamo detto poc'anzi circa il fatto che il sistema di regole sulla rappresentatività ha disincentivato la frammentazione e incentivato la «confederalizzazione» anche delle piccole sigle sindacali, non può far dimenticare infatti che anche in questo campo la fantasia all'italiana si è sovente ispirata al vecchio adagio: fatta la legge, trovato l'inganno. Vale a di-

re che vi sono stati, in previsione degli accertamenti della rappresentatività e delle elezioni delle Rsu, diversi casi di costituzione di federazioni nate al solo scopo di superare la soglia del cinque per cento, ma destinate a disgregarsi all'indomani dell'avvenuto accertamento della rappresentatività, con l'inevitabile conseguente ricaduta di una conflittualità interna che i protagonisti tendono a riversare sul datore di lavoro.

Per evitare, o almeno contenere questo fenomeno, è stato sottoscritto, nel settembre del 2007, un accordo quadro che ha messo una parola certa sulla questione delle federazioni-cartello, stabilendo che le nuove aggregazioni associative devono implicare la devoluzione al nuovo soggetto della titolarità delle deleghe precedentemente in capo ai soggetti che vi hanno dato vita, e che ciò deve risultare da delibere prese dai competenti organi statutari e dai relativi statuti. L'accordo conferma l'irrilevanza, ai fini della verifica della rappresentatività, dei mutamenti intervenuti fino al successivo accertamento della rappresentatività.

Anche l'applicazione dell'accordo del settembre 1997 è stato in vari casi occasione di ricorsi al giudice, riguardanti sia le norme in sé sia le modalità della loro applicazione. Tale contenzioso si è concluso peraltro finora, nella maggior parte dei casi, in modo sfavorevole ai ricorrenti.

4. Criticità vecchie e nuove

Se quella che abbiamo finora illustrato nelle sue linee generali descrive la positiva esperienza del primo decennio di funzionamento del sistema della rappresentatività, si deve però riconoscere che il sistema ha diverse criticità, in parte «storiche», cioè legate a problemi che la stessa riforma del 1997 aveva lasciato aperti, e che le parti non sembrano essere state in grado di risolvere, in parte a problemi più recenti. Per quanto riguarda questi ultimi, si può distinguere tra i problemi determinati dalle vicende conseguenti all'accordo di Palazzo Vidoni del 30 ottobre 2008 e i problemi che saranno determinati, in prospettiva prevedibile, dall'entrata in vigore del decreto legislativo applicativo della legge.

Per quanto riguarda i problemi «storici», occorre riferirsi anzitutto a quella che può essere definita la vera «area critica» della riforma, vale a dire la contrattazione integrativa. Qui la legge – come è noto – affidava alla contrattazione nazionale la definizione degli assetti contrattuali, per

quanto riguarda sia i soggetti sia le procedure negoziali. Ma in realtà la materia è rimasta nel limbo di una regolazione estremamente generica, quando non del tutto assente.

Gli accordi, infatti, hanno definito la composizione delle delegazioni trattanti, stabilendo che nella contrattazione integrativa vi sia una pluralità di soggetti, le Rsu e i rappresentanti delle organizzazioni sindacali di categoria firmatarie del contratto nazionale. Manca però una definizione precisa per quanto riguarda la formazione della volontà necessaria per la valida stipulazione del contratto. Non c'è infatti una regola analoga a quella esistente a livello nazionale, che vincola al raggiungimento del 51 per cento la possibilità di firma del contratto da parte del datore di lavoro, ma manca anche una regolamentazione del rapporto tra rappresentanze sindacali e Rsu, e si è soltanto chiarito che le Rsu sono un organismo unitario che decide a maggioranza dei suoi componenti. Il principio del maggior consenso possibile, che l'Aran ha sempre indicato alle amministrazioni come linea guida, non è infatti sufficiente a evitare a livello decentrato difformità di comportamenti, conflittualità diffusa, occasioni di contenzioso. Il problema della «regolazione del traffico» tra i soggetti negoziali, che sono dotati di due livelli di legittimazione diversi, uno proveniente dal contratto collettivo nazionale e l'altro dal voto della base, e della definizione delle maggioranze, rimane dunque un problema aperto, che richiederebbe una sollecita regolamentazione.

Vi è poi un altro aspetto sul quale la legge non ha detto nulla fin dall'inizio, ed è quello delle procedure di validazione degli accordi da parte dei lavoratori interessati. Non dicendo nulla, in realtà, la legge ha fatto una scelta a favore di un modello di democrazia rappresentativa, nel quale viene lasciata all'informale decisione delle organizzazioni sindacali la scelta circa l'opportunità e le modalità di verifica del consenso da parte dei lavoratori sulle varie fasi della contrattazione. Va detto che, almeno finora, tali modalità di verifica sono state costantemente praticate, sia pure con modalità differenti, dalle diverse organizzazioni, senza che questo determinasse conseguenze sui momenti formali. Le consultazioni e i referendum svolti dalle organizzazioni sindacali intorno ai contratti hanno avuto fino a tempi recenti una funzione di rafforzamento e di conferma del sistema esistente. Si tratta di verificare se questa situazione relativamente «pacifica» è destinata a reggere anche in una fase nella quale il sistema della rappresentatività corre il forte rischio di essere rimesso in discussione

dalle recenti iniziative legislative e dal nuovo quadro delle relazioni industriali, e nel quale, dunque, il problema della verifica diretta del consenso dei lavoratori potrebbe ritornare all'ordine del giorno. È evidente che se si sottrae stabilità e credibilità alle fonti di legittimazione esistenti, si moltiplicano le spinte a cercarne di nuove. È da auspicare peraltro che ciò non avvenga in un clima troppo agonistico e competitivo, stante il rischio di far implodere in breve tempo l'intero sistema.

Passando poi a esaminare i più recenti sviluppi in materia di evoluzione del sistema della rappresentatività, occorre riferirsi innanzitutto alla vicenda determinatasi a seguito della firma del Ccnl di secondo biennio del comparto enti pubblici non economici, avvenuta nel dicembre del 2008. L'antefatto della vicenda si colloca nell'accordo di Palazzo Vidoni, non avendo firmato il quale la Cgil non ha sottoscritto gli accordi di secondo biennio a esso conseguenti, inerenti alle amministrazioni dello Stato. Ciò nonostante i contratti sono stati validamente sottoscritti, poiché le organizzazioni sindacali firmatarie nella generalità dei comparti superavano indiscutibilmente la soglia del 51 per cento prevista dalla legge.

Nel comparto degli enti pubblici non economici, invece, tale soglia non sarebbe stata superata, calcolando la percentuale sull'insieme delle organizzazioni sindacali presenti nel comparto, rappresentative e non, mentre poteva essere raggiunta qualora la percentuale fosse calcolata soltanto sulle organizzazioni rappresentative. Il problema si poneva formalmente per la prima volta dall'entrata in vigore del nuovo sistema di contrattazione, poiché in precedenza la firma dei tre sindacati maggiori aveva sempre consentito di superare abbondantemente la soglia di maggioranza.

La questione è stata sottoposta dal Dipartimento della Funzione pubblica al Consiglio di Stato, il quale ha espresso un parere in dichiarata discontinuità con quella che lo stesso parere registra essere l'opinione corrente relativamente all'interpretazione dell'art 43 comma 3 del d.lgs. 165, quella cioè secondo la quale, come riportato dallo stesso parere, la misurazione della rappresentatività si effettua come media «rispetto al totale delle deleghe rilasciate nell'ambito considerato, mentre quello elettorale dalla percentuale dei voti ottenuti dalle Rsu rispetto al totale dei voti espressi nell'ambito di riferimento».

Il Consiglio di Stato si è espresso invece nel senso che la misurazione del 51 per cento deve avvenire calcolandola sulle sole organizzazioni rappresentative, analogamente a quanto accade per la distribuzione dei per-

messi e distacchi sindacali, motivando il parere soprattutto in base al fatto che, qualora in un comparto vi fosse una forte presenza di organizzazioni non rappresentative, in teoria tali da superare la percentuale del 49 per cento, sarebbe praticamente impossibile per l'Aran stipulare i contratti. La firma dell'ipotesi di accordo, avvenuta sulla base dell'adesione di organizzazioni che raggiungevano il 51 per cento in base al criterio così rivisitato, ha determinato il ricorso al giudice del lavoro da parte della Cgil, ricorso che contiene varie argomentazioni, la principale tra le quali riprende nella sostanza una delle considerazioni di D'Antona che richiamavamo all'inizio, ed è quella secondo cui, «essendo la ratio legis quella di legittimare l'effetto erga omnes del Ccnl, tale legittimazione non può che dipendere dalla riferibilità dell'ipotesi di accordo al consenso maggioritario della vasta platea dei lavoratori associati e di quelli che hanno partecipato alle votazioni delle Rsu, e che saranno i naturali destinatari del Ccnl». Nell'udienza del 16 febbraio 2009 il giudice ha rigettato il ricorso ex art. 700.

Anch'essa collegata alla difficile congiuntura dei rapporti intersindacali è stata la recente delibera dell'Aran in materia di linee d'indirizzo circa la composizione delle delegazioni trattanti. Oggettivamente collegata *ratione materiae*, anche se originata in realtà da una serie di vicende e di istanze provenienti da amministrazioni e sindacati riguardanti problematiche inerenti sia alla contrattazione nazionale sia a quella integrativa. In pratica si trattava dei problemi che possono nascere circa l'individuazione delle delegazioni sindacali trattanti quando, da un lato, le trattative contrattuali nazionali o le cosiddette «code» contrattuali si svolgono in un biennio contrattuale diverso da quello in cui avrebbero dovuto svolgersi se si fossero rispettate le scadenze previste dal protocollo del luglio 1993, dall'altro, rispetto alla partecipazione alla contrattazione integrativa da parte di organizzazioni sindacali che non abbiano sottoscritto o non siano rappresentative in uno dei bienni economici.

La delibera dell'Aran è articolata. In sintesi si può dire che si è ribadita la partecipazione alle trattative nazionali delle organizzazioni rappresentative nel biennio di riferimento, quale che sia la data di effettiva apertura delle trattative. Per quanto riguarda le cosiddette «code» contrattuali, una volta stabilito che quando le code riguardano materie rinviate a sequenza successiva in quanto bisognose di ulteriore approfondimento i soggetti abilitati a trattare sono gli stessi che hanno sottoscritto il contratto di rife-

rimento, quando si tratti di sequenze che riguardano argomenti nuovi la legittimazione stessa spetta sia alle organizzazioni stipulanti il contratto sia a quelle che risultano rappresentative nel periodo in cui si svolge la trattativa. Infine, ed è questa forse la parte della delibera di maggior peso immediato, l'Aran ha stabilito che alla contrattazione integrativa, in considerazione del fatto che i negoziati riguardanti il primo e il secondo biennio contrattuale sono comunque destinati a confluire dentro un unico contratto collettivo, e che in particolare l'accordo sul secondo biennio contrattuale è destinato a essere inglobato nel contratto quadriennale, le organizzazioni sindacali titolate a partecipare alla contrattazione integrativa sono, in mancanza di indicazioni esplicitamente puntuali, le organizzazioni sindacali firmatarie del contratto quadriennale. Si tratta di una delibera innovativa rispetto a precedenti orientamenti, il cui effetto pratico più immediato dovrebbe essere, almeno per il tempo che trascorrerà fino all'entrata in vigore del nuovo assetto contrattuale triennale, di contribuire ad attenuare almeno uno degli effetti della rottura avvenuta sui tavoli contrattuali nazionali del secondo biennio.

5. Criticità future

Se questi sono alcuni dei principali aggiustamenti prodotti nel sistema di rappresentatività dalle più recenti vicende contrattuali del settore pubblico, mutamenti profondi sono annunciati dall'entrata in vigore del decreto attuativo della legge 15/2009. Il decreto delegato n. 150/2009 rappresenta una riforma assai vasta della legge 165/2001, una riforma che tocca moltissimi aspetti, dal rapporto legge/contrattazione alla disciplina della dirigenza, alla valutazione, ai soggetti e alla contrattazione collettiva. Esso non riguarda, almeno in apparenza, le norme sulla rappresentatività, che non vengono modificate nelle loro linee guida, ma sono in realtà cambiate incisivamente per vie indirette.

La prima questione che incide ovviamente sul sistema della rappresentatività nasce dal previsto accorpamento dei comparti, che nello schema di decreto erano inizialmente previsti nel numero di due, corrispondenti in sostanza uno alle amministrazioni centrali e al settore della conoscenza, l'altro ad amministrazioni locali e sanità. La versione definitiva ne prefigura «fino a un massimo» di quattro, aggiungendo presumibilmente un

«comparto conoscenza» e uno sanità e Regioni, determinando comunque una forte compressione rispetto all'esistente.

Come tutti sappiamo, la definizione dei comparti è stata una delle questioni più delicate finora affrontate dalla contrattazione collettiva in questi anni. L'obiettivo che fin dall'inizio si erano posti gli autori della riforma era quello di avere una suddivisione in comparti che contemperasse l'esigenza di distinguere le amministrazioni in base alle caratteristiche funzionali e organizzative e l'esigenza di avere comparti di dimensioni sufficienti per dare un significato al sistema di misurazione della rappresentatività, sia di comparto sia a livello di accordi quadro. Negli anni successivi questa impostazione è stata sostanzialmente mantenuta, nonostante le pressioni per giungere a scorpori nei principali comparti (come le ripetute richieste di creare un comparto Regioni e un comparto insegnanti) e sia pure dovendo fare i conti con intrusioni legislative che hanno creato alcuni mini-comparti.

Su questa materia il dibattito esistente sia in dottrina sia tra le parti sociali aveva di fatto confermato le esigenze che avevano presieduto alla riforma. È ben vero che la discussione sulla riforma del protocollo del 1993 aveva visto tutte le parti sociali concordare sull'esigenza di una riforma, nel senso di una riduzione del numero delle categorie contrattuali, ma tale questione sembrava riguardare soprattutto i settori privati, dove c'è effettivamente una frammentazione che appare eccessiva. Nel settore pubblico sembrava emergere semmai l'esigenza di ricomporre alcune più recenti frammentazioni e di ricondurre ai comparti gli enti ex articolo 70 del d.lgs 165. A queste esigenze, peraltro, sembrava ricondursi anche l'art 3 comma 2 della legge 15/2009 che parlava appunto di riduzione del numero dei comparti, affidandone la composizione alla contrattazione collettiva e facendo altresì riferimento proprio agli enti ex art. 70.

Anche alla luce della legge delega, la creazione di pochissimi comparti, a composizione sostanzialmente predeterminata, operata dallo schema di decreto delegato, si inquadra a fatica non solo nel dibattito sopra ricordato, ma anche nei binari posti dalla delega stessa. Essa pone peraltro notevoli problemi applicativi sul piano sostanziale. Chi ha esperienza di contratti fatica a immaginare come potrà svolgersi una trattativa che dovrà mettere insieme settori, amministrazioni e professionalità così diverse come quelle dei diversi comparti delle amministrazioni statali, della scuola, della ricerca, oppure dei Comuni e della sanità. E la riduzione a semplici

consultori, nell'ambito dei comitati di settore, delle università o degli enti di ricerca, potrebbe portare a un'omologazione delle discipline contrattuali che contrasta con l'autonomia che queste amministrazioni hanno faticosamente consolidato.

Il problema tuttavia che riguarda la rappresentatività è quello delle modalità di misurazione. La rappresentatività sarà misurata in base ai maxi-comparti, con effetti molto incisivi sulla geografia sindacale del pubblico impiego? Oppure si creeranno sezioni contrattuali e si misurerà la rappresentatività in ciascuno di essi, ma allora come si calcolerà la rappresentatività necessaria per sottoscrivere il «contrattone»? Si tratta di questioni di non poco conto, che proiettano un cono d'incertezza sul funzionamento futuro del sistema.

L'altro aspetto d'importanza rilevante per l'impatto sul sistema della rappresentatività è quello contenuto nel comma 3 dell'art 65 del decreto legislativo, che congela l'elezione delle Rsu fino al 2010, allo scopo di consentire l'adeguamento del sistema della rappresentatività a seguito dell'entrata in vigore del decreto. I punti cui il decreto si riferisce sono evidentemente due: la modifica dei comparti e la triennialità dei contratti.

Per quanto riguarda il primo aspetto, per la verità, una breve modifica delle date di elezione delle Rsu (che nella versione definitiva del decreto si limita allo spostamento per il comparto scuola, che è comunque quello più importante e numeroso) non sembra giustificarsi se non, forse, per l'esigenza di procedere contestualmente all'elezione in tutto il settore pubblico, e quindi di eliminare le distanze temporali che tuttora esistono tra alcuni comparti. Per quanto riguarda la triennialità si può ipotizzare che vi sia una qualche esigenza di rimodulazione della tempistica delle rilevazioni, per renderla più coerente e ravvicinata con le nuove cadenze contrattuali. Si tratta comunque di operazioni che potrebbero essere compiute eventualmente mediante accordi, e non certo per decreto.

Tuttavia, bisogna riflettere sul fatto che l'elezione delle Rsu non serve soltanto a calcolare uno dei due parametri di misurazione della rappresentatività, ma anche a eleggere uno dei soggetti titolari della contrattazione collettiva a livello delle amministrazioni. Il congelamento delle elezioni nel comparto scuola avrà come conseguenza quella di ridimensionare la legittimazione democratica delle Rsu stesse, che è uno dei principi fondanti e delle caratteristiche costitutive del sistema contrattuale a livello decentrato. A ciò va aggiunta un'ulteriore considerazione, che cioè la

presenza delle Rsu nel comparto scuola è costantemente sotto attacco, visto che anche nella versione originaria del disegno di legge Aprea era prevista la scomparsa delle Rsu stesse a livello d'istituto, e con questo la fine, presumibilmente, della contrattazione d'istituto.

Si tratta di questioni niente affatto secondarie, capaci di rimettere in discussione il funzionamento e gli equilibri di un meccanismo, quello della rappresentatività, che non solo ha funzionato in maniera efficace nel settore pubblico, ma che rappresenta un sicuro elemento di democraticità in un ambito, quello delle relazioni industriali, verso il quale si ripetono continuamente accuse di essere autoreferenziale e castale.