

## **II Congresso FLC CGIL**

### **Seminario pregressuale *Contratto e contrattazione nei comparti pubblici della conoscenza* Venezia, 18 marzo 2010**

GIOVANNI GAROFALO\*

Il congresso prossimo della Federazione dei Lavoratori della Conoscenza si colloca in un momento quanto mai delicato ed è l'occasione per un'approfondita discussione dell'intera organizzazione sull'orizzonte istituzionale nel quale si svolge la nostra azione di rappresentanza sindacale.

Due sono le componenti essenziali del mutamento di quadro cui accennavo.

Il primo è l'impatto nei nostri settori del federalismo introdotto con la riforma costituzionale del 2001 (ormai 9 anni fa). L'impatto più rilevante e più evidente è sulla scuola: il nuovo testo dell'art. 117 Cost. attribuisce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato le norme generali in materia di istruzione (lett.n, 2° comma); attribuisce, quindi, alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni la 'istruzione', ma facendo espressa salvezza dell'autonomia delle istituzioni scolastiche ed escludendo la formazione professionale. Infine, vi sono i livelli essenziali di prestazione: ex art. 117, 2° comma, lett. m, spetta allo Stato determinare questi livelli 'in tutto il territorio nazionale'. La formazione professionale, dunque, rimane - come era in passato - nella competenza esclusiva delle Regioni. Nulla, in proposito, cambia e, quindi, non mi soffermerò su di essa, nonostante la sua importanza. Un vero rompicapo che il previsto accordo tra Stato e Regioni è chiamato a risolvere. Per fortuna, in questi anni, è più volte intervenuta la Corte costituzionale che ha portato qualche parola chiarificatrice; tra esse quelle che mi sembrano più rilevanti ai fini del tema del nostro incontro mi sembrano le seguenti:

---

\* Giovanni Garofalo è docente di Diritto del Lavoro e Preside della Facoltà di Giurisprudenza all'Università di Bari.

le norme generali in materia di istruzione (di competenza esclusiva dello Stato) sono quelle di sistema; tra esse vanno considerate quelle sull'ambito dell'autonomia scolastica che è e rimane determinato da legge dello Stato;

"è da escludersi che il legislatore costituzionale del 2001 «abbia voluto spogliare le Regioni di una funzione che era già ad esse conferita» ... con l'ampio decentramento delle funzioni amministrative delineato dalla legge del 15 marzo 1997, n. 59 ed attuato con il decreto legislativo del 31 marzo 1998, n. 112, (così la sentenza n. 13 del 2004), fra cui le funzioni di programmazione dell'offerta formativa.

Inoltre, ha aggiunto la Corte, è altrettanto impensabile che un servizio essenziale come l'istruzione possa soffrire di interruzioni: quindi ogni trasferimento di competenze dallo Stato a ciascuna Regione potrà avvenire solo quando la stessa si sarà attrezzata per svolgerla.

In relazione al personale scolastico, la Corte (sent. n. 37/2005) ha affermato che è personale statale; di conseguenza ogni intervento legislativo in materia è di competenza esclusiva dello Stato in forza della lett. g dell'art. 117 per quanto riguarda la determinazione degli organici e, aggiungerei, anche per quanto riguarda la disciplina dei rapporti individuali e collettivi, ma in forza della lett. / (ordinamento civile). In questo quadro normativo, tra le Regioni e il Governo è in corso una trattativa, in stadio avanzato, per regolare pattiziamente il trasferimento di funzioni amministrative. La proposta delle Regioni, per quanto riguarda il personale, si è attestata su una formula: dipendenza organica dallo Stato e dipendenza funzionale dalle Regioni. Come ogni formula, va riempita di contenuto, tanto più che una parte significativa delle funzioni di 'datore di lavoro' non possono che rimanere attribuite all'istituto scolastico autonomo secondo la disciplina vigente.

In relazione alla Scuola, dunque, l'attuazione del federalismo sta seguendo un itinerario difficile e complicato, del quale non sono ancora dati gli esiti, ma, perlomeno, è oggetto di un processo trasparente, nel quale le organizzazioni sindacali possono intervenire se trovano in se stesse la capacità politica di farlo; in fondo, la salvezza della dipendenza organica dallo Stato fa sì che la spesa relativa continuerà a gravare su di lui.

In relazione all'Università, invece, si sta seguendo una via molto più subdola che riassumerei così: il dato è lo strangolamento finanziario degli Atenei pubblici attraverso la riduzione dell'FFO. La mia personale opinione è che questa politica non porta alla privatizzazione: non c'è privato in Italia che voglia farsi carico della formazione di migliaia e migliaia di studenti ovvero della ricerca di base. Il capitalismo italiano non è in grado neanche di farsi carico della ricerca applicata e del trasferimento tecnologico, figuriamoci se vuole farsi carico di queste cose. Anche negli Stati Uniti gli atenei più prestigiosi sono finanziati prevalentemente con risorse pubbliche. L'esito probabile dei processi in atto, se non sono adeguatamente contrastati, è che gli Atenei, per far fronte alle esigenze finanziarie, debbano sempre più rivolgersi alle

Regioni ottenendo dalle stesse non risorse aggiuntive per migliori servizi agli studenti o per ricerche sul territorio, ma per il proprio fabbisogno ordinario, quello appunto cui si faceva fronte con il FFO. L'Università di Trento è un ottimo esempio. In fondo a questa strada c'è evidentemente qualcosa che è esattamente il contrario del federalismo solidale: il d.d.l. Gelmini è fortemente centralista dal punto di vista normativo; ma sulle Regioni graverà una quota sempre maggiore degli oneri necessari per il funzionamento del sistema universitario e, ovviamente, alle Regioni più ricche corrisponderanno, se vorranno, le Università maggiormente dotate di mezzi.

Oggetto del nostro incontro però è la contrattazione collettiva e, qui, la materia è indubbiamente nella competenza legislativa esclusiva dello Stato ex art. 117, lett. / (ordinamento civile). Ed è questo il secondo profilo da richiamare: la fonte è il d. lgs. n. 165/2001, come è stato modificato dalla (contro)riforma Brunetta.

Non tratterò, per ovvie ragioni di tempo, i tanti problemi e, direi, i tanti danni che questa riforma ha apportato a regolari relazioni sindacali nelle P.A. Mi limiterò a quelle specifiche dei settori di nostra competenza.

Un primo problema nasce dalla previsione che il numero dei comparti di contrattazione non può essere superiore a 4 (art. 40). Questa norma si inserisce, naturalmente, nella più generale tendenza a limitare il numero dei contratti collettivi nazionali, a sua volta prodotta dall'intenzione di ridurre la funzione esaltando quella della contrattazione di secondo livello: tanto minore è il numero dei contratti nazionali, tanto più sono chiamati ad assolvere non ad una funzione di redistribuzione del reddito, ma solo a quella di determinare una sorta di salario minimo garantito. Ma, anche ad accettare questa linea di tendenza, non vi è chi non veda come sia differente che la sua realizzazione sia affidata alla contrattazione stessa, all'autonoma determinazione delle parti sociali ovvero sia determinata per norma di legge; la prima assume quella tendenza, appunto, solo come una linea di tendenza i cui tempi e modi di attuazione possono contemperarsi con altre esigenze; nel secondo, diventa una norma rigida ed autoritaria.

La proposta avanzata dalla nostra organizzazione è che uno dei 4 comparti sia composto dall'intera filiera pubblica della conoscenza, da tutte le istituzioni pubbliche che esistono per creare e trasmettere la conoscenza critica. È una risposta avanzata, molto avanzata, che ribalta in positivo una situazione di difficoltà creata dal decreto legislativo 150/09. Perché avanzata? Lo dice con chiarezza il documento introduttivo al nostro dibattito: la ricostruzione, anche in sede contrattuale, della filiera della conoscenza consente di svolgere un'azione contrattuale che supporti una visione strategica della stessa filiera ai fini dello sviluppo sociale ed economico del Paese.

Ma non ci nascondiamo le difficoltà: il comparto Scuola era un comparto formato da un numero elevatissimo di lavoratori, con statuti

professionali altamente omogenei: i problemi contrattuali di un professore di Scuola secondaria superiore sono strettamente analoghi a Cantù e a Siracusa, se si insegna Storia e filosofia e se si insegna Tecnologia. I lavoratori dell'Università, invece, da un lato vedono ancora non contrattualizzati i docenti, ma anche per la parte contrattualizzata, il personale t.a., vedono professionalità molto diverse tra loro: si va dal tecnico di laboratorio che fa attività di ricerca, al bibliotecario, al personale amministrativo-contabile, all'addetto alle aule. Basti un elemento: il personale t.a. delle Università è più o meno la metà del personale universitario e lavora in organizzazioni medie o grandi; il personale A.T.A. è una piccola porzione del personale delle Scuole che, a loro volta, sono organizzazioni relativamente piccole.

Non è un caso che le tradizioni contrattuali dei diversi comparti siano diverse e ciò vale anche per la Ricerca e per l'Alta Formazione Artistica e Musicale.

Ci vorrà una grande capacità politica per individuare un cuore comune all'unico contratto della conoscenza che giustifichi un contratto unico che non neghi le specificità dei singoli settori e tra queste le tradizioni consolidate nei contratti precedenti.

Questo nucleo comune può essere individuato - lo fa il documento introduttivo - nella specificità del lavoratore della conoscenza: il nostro è un lavoro che, per essere efficace ed efficiente, deve svolgersi in autonomia, non sopportando un rapporto gerarchico soffocante. Lo dico sinteticamente: chi deve solamente obbedire non può né instaurare un fecondo rapporto didattico con gli allievi, né essere un vero ricercatore perché, nell'uno come nell'altro caso, deve creare, inventarsi momento per momento il modo di condurre avanti il suo lavoro.

Un sistema di inquadramento professionale congruo con questa realtà, non può non essere un sistema che preveda pochi livelli e la valorizzazione anche retributiva di elementi come la collegialità del lavoro, la formazione e l'autoformazione, la capacità di collocare il proprio lavoro dentro una visione strategica del processo produttivo, la propensione all'innovazione e, cioè, la capacità di modificare la propria prestazione materiale secondo gli stimoli che vengono dall'ambiente. Vale la pena aggiungere che qualsiasi organizzazione produttiva che voglia utilizzare come fattore della produzione l'intelligenza delle persone in carne ed ossa che la compongono tendono ad organizzarsi così, valorizzando le competenze, le *capabilities*; mi sembra ovvio che a maggior ragione devono farlo quelle organizzazioni che servono a produrre, a trasmettere e a sviluppare tali competenze.

Se assumiamo come base comune del nuovo contratto la promozione della professionalità così intesa, i corollari che occorre trarne possono essere poi differenziati secondo le specificità della struttura all'interno della quale si lavora ed anche tener conto della storia della contrattazione collettiva di ciascun settore. Ma quel postulato è,

appunto, un ottima base per costruire il contratto unico della filiera pubblica della conoscenza.

Non possiamo nasconderci che questa scelta di politica contrattuale, di valorizzazione di questo tipo di professionalità entra in rotta di collisione con la (contro)riforma Brunetta sotto altri aspetti, per cui l'aver rivoltato in positivo la norma sul numero dei comparti non assicura certo il successo dell'azione sindacale. Mi riferisco, questa volta a quella parte della nuova legge che legifica la valutazione.

Eppure valutazione ci vuole. Fosse solo che la valutazione è l'altra faccia dell'autonomia: non può esserci autonomia senza valutazione. Ma non una valutazione fondata su elementi formali o solo quantitativi: il circuito virtuoso programmazione-autonomia-valutazione. Per aversi una valutazione che non sia meramente formale che premi il più conformista, occorre una vera programmazione, una sorta di contratto di programma tra chi assume le decisioni politiche programmatiche (Stato o, meglio, Regione) e l'istituzione che le deve attuare e le deve attuare in autonomia e tra quest'ultima e il singolo organo collegiale.