

Les relacions sindicals en el treball públic a l'inici de la nova legislatura •

de MARIO RICCIARDI

Sumari: 1. Mirar el demà, deu anys més tard. - 2. Els directius: després d'una sortida falsa, què? - 3. La contractació: regles i innovació.

1. *Mirar el demà, deu anys més tard.*

Preguntar-se sobre les perspectives de les relacions sindicals en el sector públic en iniciar-se la nova legislatura pot ser l'ocasió ideal per anar una mica més enllà de la tradicional llista de problemes i proposicions, esbossant una reflexió que es col·loqui, per dir-ho així, a la cruïlla entre passat recent i futur pròxim. L'inici de la quinzena legislatura coincideix de fet, o gairebé, amb el decenni de l'inici de la que va ser definida com la "segona privatització" del treball públic, però correspon alhora amb un moment particularment delicat i difícil per al funcionament de la reforma de la qual aleshores es van posar les bases. Després de deu anys, sembla oportú començar a analitzar en quin punt d'aquesta experiència ens trobem, intentant identificar els problemes oberts i delinear, si és possible, alguna orientació per al futur.

Per fer-ho, pot resultar útil partir d'alguna premissa que m'agradaria exposar breument aquí: la primera és que, en la meua opinió, cal tenir respecte per la reforma. El procés iniciat fa deu anys (encara que podríem dir quinze, ja que el seu naixement es remunta en realitat als primers anys de la dècada dels noranta) ha estat un seriós i orgànic disseny de modificació del treball públic, l'estructura del qual no havia canviat des de feia almenys mig segle. Això s'integra dins d'un procés de canvi de més gran abast de l'administració pública provocat, no sols per la crisi del vell model burocràtic, sinó també per la necessitat de calibrar el

• El text aquí publicat reproduceix l'informe de l'autor en la convenció AISRI sobre "*Les relacions sindicals a l'inici de la nova legislatura: problemes i perspectives*", a la Universitat de Bolonya el 23 de juny de 2006.

funcionament de l'administració pública italiana en relació amb factors com els nous lligams internacionals i comunitaris, les tendències cap el federalisme (fins i tot) administratiu, així com les necessitats de les empreses i del món econòmic, les creixents expectatives dels ciutadans¹.

Per tant, la reforma del treball públic és, per ella mateixa, una empresa molt àrdua i necessàriament llarga que, d'altra banda, ha tingut lloc durant un dels períodes més turbulents i difícils de la història de la república. Hi ha, per tant, més d'una raó per abstenir-se de fer balanços acríticament positius o amb més freqüència precipitadament liquidadors, com els que de vegades se senten a les reunions o es llegeixen a les revistes.

Al mateix temps, també és necessari analitzar amb atenció quins aspectes de la reforma del treball públic han funcionat i quins no. Precisament a causa del seu gran abast i de la delicadesa dels seus objectius, la reforma de la dècada dels noranta hauria necessitat una intensa i contínua tensió reformadora, així com una activa propensió per part de tothom a observar-ne, corregir-ne i implementar-ne la posada en marxa. I tot això, o bé encara no ha succeït, o bé no s'ha notat gaire, sobretot en aquests darrers anys, durant els quals l'administració pública sovint ha estat considerada més una càrrega que no pas un recurs. També ha faltat (i *pour cause*) allò que sempre hauria d'acompanyar la posada en marxa d'un reforma, és a dir, un actiu i sistemàtic treball de seguiment de la seva aplicació². Per aquest motiu, entre els objectius de la nova legislatura seria oportú que hi figurés el de dur a terme un treball de recerca seriós sobre la situació real del treball públic; d'aquesta manera es podrien reconèixer els avenços, corregir els errors i tornar a donar vitalitat a una reforma que, potser per culpa de l'excessiu optimisme inicial en les previsions, i certament com a conseqüència de molts errors i

¹ Per estudiar de quina manera ha anat evolucionant la reforma, vegeu CAMMELLI, *La pubblica amministrazione*, il Mulino, Bolonya, 2004.

² Això, com és obvi, no vol dir que no hi hagi hagut valuoses aportacions en aquesta matèria per part d'alguns centres de recerca i d'estudiosos. Una llista de les esmentades aportacions es pot trobar a DELLA ROCCA i RICCIARDI, *Contrattazione collettiva e relazioni sindacali nel pubblico impiego*, a *Le relazioni sindacali dopo il 1993*, sota la direcció de DELL'ARINGA E NEGRELLI, Aisri-F. Angeli, Milà, 2005.

incompliments durant aquests anys, sembla haver perdut el nord i navega sense timó des de fa temps.

Quins són, per tant, els temes cabdals per al treball públic en el moment d'inaugurar la quinzena legislatura?

En bona mesura, els citats cap a finals de la dècada dels noranta per Massimo D'Antona en un dels seus darrers escrits, com a punts qualificadors de la reforma. Cito: "La redefinició del paper dels dirigents de l'Estat segons el principi de separació entre política i administració i fora de la tradicional disciplina d'estatus"; "la submissió de les administracions públiques a les finalitats de la negociació col·lectiva"; "la derivació cap al sistema judicial laboral de tots els conflictes inherents a la relació, sense una ulterior reserva d'una jurisdicció administrativa en certes matèries organitzatives". En definitiva: "la capacitat innovadora de la reforma en afers importants tant per al treball públic com per al privat, així com l'assumpte de la representació sindical o les formes de resolució dels conflictes laborals"³.

Intentaré analitzar ràpidament almenys algun d'aquests punts i fer una llista de problemes.

2.Els directius: després d'una sortida falsa, què?

Per entendre en quin punt ens trobem pel que fa als alts càrrecs públics –que és certament una qüestió estratègica, no sols per al treball públic, sinó també per al conjunt de l'administració pública–, cal fer necessàriament un pas enrere. En aquesta matèria, la reforma del 1998 obligava a equilibris gairebé acrobàtics. Es produïa per primera vegada una escissió entre estatus i càrrec, cosa que determinaria la que ha estat anomenada indegudament "precarització" dels alts càrrecs públics; al mateix temps, es vinculaven d'una manera molt estreta els conceptes de retribució, posició i resultats. L'objectiu era incentivar la responsabilitat dels alts càrrecs, però també alliberar-la del seu històric caràcter subaltern per vincular l'activitat i la carrera a elements

³ D'ANTONA, "Lavoro pubblico e diritto del lavoro: la seconda privatizzazione del pubblico impiego nelle 'leggi Bassanini'", a *Questa Rivista*, 1, 1998, pàg. 35.

concrets i fer més autònoms, transparents i comprovables els afers professionals.

Avui dia és difícil dir si l'arquitectura projectada aleshores era ingènua, eficaç, correcta o il·lusòria. Es pot dir que la reforma, des del primer moment, fou rebuda amb força desconfiança per part dels destinataris i que hauria necessitat un període d'implementació i d'experimentació adequat per poder-ne desplegar tot el seu potencial. És difícil emetre un veredicta –es deia–, sobretot perquè el sistema, si més no en les formes en què s'havia concebut en un principi, no s'ha posat mai en marxa, ja que des dels seus inicis es va veure sotmès a una intensa activitat de "reformes de la reforma" que l'han acabada modificant substancialment, fins al punt que resulta poc creïble l'opinió de tots aquells que veuen en la reforma del 1998 un precedent que ha causat els esdeveniments posteriors, i tot això mentre es percep una discontinuïtat significativa en aquest fet entre la tretzena legislatura i la que acabem de tancar fa poc⁴.

El que ha succeït és fins i tot massa conegut.

Els fets han estat resumits fa poc en un article interessant per Gianfranco D'Alessio⁵. Tot comença amb la 1.145/2002, la qual, en tornar a posar en joc tots els càrrecs cap al final de la legislatura, provoca una fractura entre el càrrec i els resultats. L'abolició de la durada mínima dels càrrecs i la imposició, pel que fa a la durada màxima, de períodes massa breus per constituir una connexió creïble amb la persecució d'objectius determinats seriosament, és una altra ferida de començaments del 1998 que s'ha fet palesa en una durada massa breu dels càrrecs i amb l'ús excessiu de càrrecs externs, especialment difós en algunes administracions.

Cap a finals de la legislatura es van introduir normes per consolidar en la direcció oposada l'allargament de la durada

⁴ Aquesta discontinuïtat ja l'havia fet notar, en un primer comentari sobre el projecte de llei, F. CARINCI, "Sisifo riformatore, la dirigenza", a *Questa Rivista*, 6 2001, 959. En aquest sentit, les tesis són discordants. Per la continuïtat, vegeu sobretot CASSESE, *Il nuovo regime dei dirigenti pubblici italiani: una modificazione costituzionale*, a *GDA*, 2002, 12, pàg. 1341. Opinions contràries, entre d'altres, a G. D'ALESSIO, "La legge di riordino della dirigenza: nostalgia, antilogie e amnesie" i GAROFALO, "La dirigenza pubblica rivisitata", tots dos a *Questa Rivista* 2002, 2 (respectivament a les pàgines 873 i 214).

⁵ G. D'ALESSIO, "Nuove norme sulla dirigenza: il legislatore miope e le voci amiche", a *Questa Rivista*, 3/4, 2005, 445.

mínima dels càrrecs fins i tot més enllà dels límits del 1998, per anticipar, després de tan sols tres anys, l'estabilització de les posicions de director general i per legitimar d'una manera definitiva la pràctica –difosa, però censurada pel Consell d'Estat- d'introduir "entre els subjectes diversos dels dirigents integrats en els papers de les administracions de l'Estat als quals es poden concedir càrrecs de direcció d'oficines estatals, dependents (com és obvi, no com en qualitat d'alt càrrec) de la mateixa administració que concedeix el càrrec"⁶. Com és natural, totes aquestes operacions poden justificar-se per raons de mèrit, encara que no s'ha de ser gaire llest per veure-hi opcions que tenen molt poc a veure amb l'eficàcia i el bon funcionament de les administracions públiques.

En tot cas, aquest camí en *zig-zag* ha accentuat, i en un cert sentit legitimat, les pressions sindicals per tornar a estabilitzar la relació laboral en el moment de la negociació dels convenis -tant sectorial com descentralitzada- i per reduir notablement la part variable del salari augmentant les garanties i les tuteles en una espècie de rebot entre lleis i convenis col·lectius. D'altra banda, la pressió exercida pels sindicats per acumular garanties en les negociacions ha provocat, com en una espiral, reaccions en alguns casos igualment extremes, com la petició del comitè sectorial dels organismes locals de reivindicar, arran del recent contracte del segon bienni, la possibilitat de despatxar els alts càrrecs *ad nutum*.

El resultat de tot això ha estat una forta desorientació al voltant de les direccions en les quals es mou la disciplina dels alts càrrecs i la percepció, molt arrelada, d'un substancial buidament de la seva autonomia.

De fet, el panorama és el d'uns alts càrrecs envoltats de nou per garanties significatives derivades dels convenis, amb retribucions sovint consistents (en alguns casos, fins i tot molt consistents) i, en general, poc sensibles a la qualitat de la prestació (la part variable –és a dir, la lligada als resultats– per als dirigents de segon nivell sembla consolidar-se, segons les dades de l'IGOP, a una mica més del 5% de la retribució),

⁶ G. D'ALESSIO, Darrera obra citada. 452.

encara que massa exposada a oscil·lacions i influències externes en molts aspectes fonamentals.

Per complicar encara més el quadre que acabem de descriure, caldria afegir que amb l'actual estat de les coses resulta més exacte parlar d'alts càrrecs públics en plural que d'alt càrrec en singular.

Entre un alt càrrec d'un ministeri, un metge, un director d'escola o un dirigent regional hi ha tals diferències des del punt de vist retributiu, normatiu i de funció, que costa molt de reunir-los tots en una mateixa *categoria* socioprofessional. Aquesta diversificació, tan fisiològica com irreversible, no es podrà menysprear a l'hora de reestructurar el projecte.

Així doncs, es pot afirmar que, després de dues legislatures, continua sense resoldre's, en els fets, el nus que la reforma de la dècada dels noranta volia desfer, és a dir, el de trobar un equilibri oportú entre política i alts càrrecs, entre objectius i actuacions, entre eficàcia i legalitat.

Enmig d'aquest panorama tan complex, les propostes que circulen son molt variades i heterogènies.

L'opinió més *agosarada* és, segurament, la de Sabino Cassese, que fa temps defensa la necessitat d'un retorn a l'estabilitat completa dels alts càrrecs públics (opinió compartida per Mario Rusciano, el qual decidí posar com a títol a una recent intervenció seva "Contro la *privatizzazione* dell'alta dirigenza pubblica"⁷).

Altres hipòtesis, en canvi, parteixen de la normativa existent i proposen correccions més o menys radicals segons els casos.

Moltes defensen la necessitat d'allargar la durada dels càrrecs, alliberant-los de l'estreta sincronia amb els temps de la política i lligant-los més aviat a objectius clarament definits i coherents amb els recursos disponibles, revisant i simplificant el sistema de verificacions dels incentius i de les sancions.

Hi ha qui subratlla en particular la necessitat de revisar íntegrament el sistema de verificació dels alts càrrecs⁸

⁷ RUSCIANO, "Contro la privatizzazione dell'alta dirigenza pubblica", a *Diritti, Lavori, mercati*, 2005, pàg. 621. D'aquest darrer, cfr. CASSESE, Intervenció a: "La dirigenza di vertice tra politica e amministrazione", a *Questa Rivista*, 6, 2005, 1039.

⁸ En aquest punt en particular, hi insisteix TALAMO, *La dirigenza di vertice*, cit., 1047, mentre que D'ORTA, "I dirigenti pubblici: custodi della legalità o managers?", a *Questa*

considerat massa autoreferencial, i confiant-lo a avaluadors externs de provada seriositat (al qual també caldria afegir d'alguna manera les propostes dels usuaris). Certament, també cal simplificar la normativa contractual sobre la matèria, ja que és massa intricada, sense oblidar que el sistema de primes probablement s'hauria de centrar, sobretot, en incentius de consistència significativa, reservant les sancions de carrera, molt més difícils de posar en pràctica, per als casos realment greus. No obstant això, hi ha també qüestions més generals.

La funció de l'alt càrrec, inclosa la pública, està encarada cada vegada més cap a la capacitat per crear i mantenir relacions, per crear sinergies i per promoure recursos. Quant de tot això és compatible amb un sistema administratiu que premia la rigidesa dels procediments, la quantitat de controls formals, l'amenaçadora sacralitat dels procediments comptables i la debilitat del sistema de formació a l'accés i la substancial absència de processos de formació continuada que permetin tenir un alt nivell de preparació i de flexibilitat? No haurien de ser aquests els punts que s'haurien d'atacar, i no en dues fases, sinó de manera simultània?

També s'ha parlat molt de la proposta de prejubilat molts milers de treballadors del sector públic per tal d'agilitzar el relleu. Es tracta d'una proposta que té alguns aspectes evidentment -i potser fins i tot expressament- provocadors, però que es fa ressò, malgrat tot, d'un problema real, és a dir, el de la coexistència d'una administració definitivament arcaica i un bloqueig dels accessos que, entre altres coses, està conduint a una increïble precarització. Es tracta d'una operació que té moltes contraindicacions, des del cost fins al risc de privar l'administració, ja molt empobrida, de competències indispensables. Així i tot, cal preguntar-se si no seria hora d'afrontar, sense dilatar-lo massa, el problema del recanvi i del rejuveniment, començant pel dels alts càrrecs, l'edat mitjana dels quals supera ja els 55 anys i als quals les

noves generacions amb relacions laborals estables gairebé no poden accedir⁹.

Com es pot veure, encara que sigui esmentant d'una manera molt resumida problemes de més gran abast, l'afer dels alts càrrecs continua considerant-se, al començament de la nova legislatura, com el principal dels problemes,

Sembla evident que no és per mitjà d'una nova intervenció legislativa que es pot pensar a resoldre els molts problemes que hi ha sobre la taula. Així i tot, precisament perquè es tracta d'un terreny afectat per nombrosos terratrèmols, pot ser útil un replantejament global molt esquemàtic que salvaguardi la direcció que es va prendre al seu temps -la del reconeixement, de l'autoritat i de l'autonomia dels alts càrrecs públics- i que prengui nota dels problemes, però també dels resultats aconseguits i replantegi, a la llum de l'experiència i sense segones intencions (és a dir, sense tenir gaire en compte els interessos a curt termini de qui governa, com ha succeït sovint durant aquests anys, sinó amb l'objectiu que les institucions acabin funcionant bé), els instruments adoptats en aquest turbulent decenni.

3.La contractació: regles i innovació.

Pel que fa a la negociació col·lectiva, cal recordar que ha funcionat bé: en primer lloc –em sembla–, el sistema de regles de la representació sindical. És un mecanisme que ha estabilitzat les relacions sindicals a tot el país i, en la mesura que ha simplificat el panorama, ha introduït elements de transparència i netedat democràtica sense accentuar més enllà del que caldria els aspectes competitius entre els diferents sindicats, sinó més aviat afavorint un cert procés d'acostament entre el sindicalisme confederal i l'autònom (¹⁰).

⁹ Les dades sobre la composició, l'edat i les retribucions dels alts càrrecs públics es poden trobar a D'ORTA, darrera obra citada.

¹⁰ Sobre aquest tema, vegeu GAROIA i RICCIARDI, "Il settore pubblico come paradigma?", a *Quaderni di rassegna sindacale*, 1, 2005, 125. Més en general, vegeu el número sencer de la citada revista, dedicada al tema de la democràcia sindical, sobretot les intervencions de ROMAGNOLI I CARUSO.

Queda per completar el sistema des del punt de vista de la descentralització, on la debilitat de les regles crea problemes, si bé cal tenir en compte que el conjunt de les regles escrites de la reforma del treball públic també pot representar un punt de referència útil per al sector privat.

Més complex és l'assumpte pel que fa a l'altra gran innovació de la reforma del treball públic, l'Aran, la imatge del qual ha semblat massa sovint durant aquests anys la d'un gerro de ceràmica entre gerros de ferro ⁽¹⁾. Aquesta és en part la seva naturalesa, la de ser el parallamps de la intensa electricitat que travessa constantment el món de les relacions sindicals en el treball públic. No obstant això, a la seva crisi han contribuït en una gran mesura els problemes conjunturals dels darrers anys, com el conflicte obert i desatès entre centre i perifèria, el federalisme en les paraules i l'hipercentralisme en els fets, la insuficient capacitat de direcció política de les relacions sindicals per part dels governs, així com la progressiva (i, de vegades, fins i tot explícita) voluntat de deslegitimar un element considerat massa autònom i sospitós, perquè des d'un punt de vista institucional es afi als sindicats. El paper de l'Aran, malgrat tot, continua sent indispensable, sobretot en un context com pot ser l'actual, caracteritzat per grans tensions en els terrenys institucional, polític i econòmic i en el qual és indispensable un element capaç de conjugar la unitat del sistema amb les inevitables –i, en molts aspectes, saludables– tensions centrífugues.

La seva funció s'hauria de relançar i potenciar. El problema és, abans que res, trobar una correcta relació de col·laboració entre la mateixa Aran i els comitès sectorials –sobretot els de les autonomies– i el de fer possible que cada element (govern, comitès sectorials, la mateixa Aran) faci els seus deures amb un fort sentit de les institucions i sense cedir a la temptació de sortir del seu recinte i d'envair el terreny de l'altre.

També seria oportú fomentar el paper de l'Agència com a subministradora especialitzada d'ajuda i d'orientació a les

¹¹ Característica posada ja de manifest per ROMAGNOLI, "Ripensare l'Aran", a *Questa Rivista*, 1, 1999, pàg. 29. Subratlla la tendència a la "repolitització difusa del sistema de negociacions de convenis" L. ZOPPOLI, *L'Aran*, a *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, sota la direcció de F. CARINCI I L. ZOPPOLI, Utet, Torino, 2004, 439.

administracions en els afers de la representació, dels conflictes, de les fases de la negociació descentralitzada dels convenis i de la formació dels negociadors, duent a terme, per fi, la descentralització territorial prevista per la llei i que fins ara només s'ha quedat en un calaix. Caldria, d'altra banda, no concentrar l'atenció –des del punt de vista de les dades– sols en l'element representant, sinó també en els representats, els quals, al cap i a la fi, són els veritables creadors de feina. Això vol dir començar a reflexionar, també, sobre els comitès sectorials, aquells protagonistes a l'ombra de la negociació, el paper dels quals és bàsic, però les dificultats, indecisions i divisions dels quals han estat sovint l'origen dels problemes de la negociació col·lectiva. Seria útil reflexionar sobre la seva composició, representativitat i funcionament, així com sobre la coordinació entre ells. Pensem, tan sols per posar un exemple, en el paper de l'organisme de coordinació dels comitès sectorials, que hauria hagut de ser una "cabina de direcció" política de les relacions contractuals públiques i que, en canvi, a la pràctica, ha estat infrautilitzat i buidat d'importància i de significat. I potser també seria el cas de donar aplicació a aquell altre apartat –fins ara a l'armari dels mals endreços– de la llei 165 que preveu la possibilitat de definir protocols per regular, encara que sigui "a la lleugera", la relació entre els comitès sectorials de sector i l'Aran.

Pel que fa a la negociació nacional i als seus continguts, és difícil fer un balanç a causa del gran nombre d'innovacions introduïdes en aquests anys, com la classificació professional, la reglamentació dels sistemes de relacions sindicals, la disciplina de les formes de treball flexible o la reglamentació dels horaris i del compromís amb el treball. Ha estat una operació gegant de redisseny que s'ha produït en pocs anys i enmig de tensions i dificultats formidables. En menys de deu anys s'ha passat dels "convenis fotocòpia", en els quals el model vàlid per als ministeris s'estenia substancialment a totes les administracions, a d'altres de molt diferenciats que reflecteixen les diferents necessitats i els models organitzatius dels diversos sectors de l'administració pública. S'ha passat, a més a més, d'un model de negociacions de convenis molt centralitzat a un en el qual, d'acord amb el que preveia la reforma del 1997, importants competències han estat

transferides a la negociació dels convenis complementaris de cada organisme. Tot això ha succeït en un context general gens favorable i que, d'una manera particular durant la darrera legislatura, s'ha caracteritzat per grans dificultats.

Aquesta qüestió mereixeria una anàlisi profunda; això no obstant, per raons d'espai i també perquè es tracta de problemes generals ben coneguts pels experts en relacions industrials, només es pot procedir per títols: la crisi de la concertació ⁽¹²⁾; la crisi del protocol del 23 de juliol i, en particular, del seu baricentre a escala nacional; la definició de la inflació prevista de manera que deixi de ser el punt de partida dels convenis i la necessitat, per tant, de fer contínues correccions en curs; els consegüents forts retards en l'assignació dels recursos per a les negociacions, en la definició dels actes de direcció, en la conclusió dels tràmits dels controls després de la firma de les hipòtesis d'acord a l'Aran ⁽¹³⁾.

A la pràctica, tots els procediments contractuals han estat desatesos, sense cap direcció ni cap acord estable amb les parts socials, amb efectes perniciosos en el funcionament de les relacions sindicals. D'aquesta manera, s'ha alimentat una conflictivitat inèdita en la història més recent del sector públic, s'han fet coincidir massa sovint els finals dels convenis amb els de les legislatures, ha esdevingut molt difícil un intercanvi fisiològicament correcte entre els interlocutors contractuals i gairebé se n'ha anat en *orris* la negociació descentralitzada dels convenis.

Una primera qüestió de fons que cal afrontar en aquesta legislatura i que resulta vàlida per a les relacions sindicals en general –però especialment important en el sector públic– és, per tant, la de reactivar sistemes correctes de relacions sindicals, recuperar un clima de diàleg i confiança recíproca entre les parts socials, prendre mesures com més aviat millor per al manteniment del protocol del 1993, respectar les regles i fer-les respectar. I pel que fa a les negociacions dels

¹² Sobre aquest tema, vegeu BELLARDI, “Dalla concertazione al dialogo sociale: scelte politiche e nuove regole”, a LD, 1,2004, 183.

¹³ Per a més informació sobre tot això, vegeu RICCIARDI, “Il lavoro pubblico: non si uccidono così anche le riforme?” a MARIUCCI (a càrrec de), *Dopo la flessibilità, cosa ?*, il Mulino, Bolonya, 2006, 311.

convenis públics, cal revisar, com és obvi, les regles, massa barroques i centralistes, introduïdes sobretot durant els darrers anys en matèria de controls, despullar i agilitar els procediments anteriors i posteriors als convenis i introduir de manera sistemàtica la regla del silenci consentit.

Malgrat les dificultats estructurals i conjunturals, la negociació ha introduït instruments importants per a la modernització de les administracions públiques, i la sensació que es té quan es llegeixen els nombrosos treballs existents en aquest camp és que en aquests anys això ha estat positiu per a les administracions i que, en tot cas, ha donat la sensació d'un nou moviment i ha introduït conceptes com els de carrera, motivació o resultat, conceptes que, en bona part, li eren aliens.

Com es dedueix a partir d'un *informe* d'un treball recent: "la percepció global que se'n pot treure... és la d'un cotxe aturat durant decennis amb engranatges que comencen a girar, produeixen soroll, aixequen núvols de pols i, al final, encara que sigui lentament i a empentes i rodolons, es tornen a moure". "Gràcies també a la privatització", continua, "a l'avaluació i a la petició de justificants, la verificació de les dades ja no és una indeguda intromissió en els procediments d'ofici, sinó que ha esdevingut una pràctica administrativa normal" ⁽¹⁴⁾.

La privatització sembla haver contribuït a desencadenar en aquests anys una frenètica activitat projectadora en un sentit modern. Malgrat tot, seria absurd negar els problemes –o, més ben dit, *el problema*–, que s'ha de cercar en el fet que el treball de construcció no sempre ha estat acompanyat pels fets. Els treballs i les cròniques descriuen massa sovint progressions de carrera generalitzades i distribució de recursos d'una manera indiscriminada. Cal ser prudent i no refiar-se de les descripcions massa uniformes de la realitat existent: dels treballs i de l'experiència concreta es pot deduir que la situació és molt més variada i complexa que la que sovint s'esmenta. Així i tot, no seria gaire intel·ligent negar

¹⁴ D'ALOIA e SORDINI, "La difficoltà di valutare e di essere valutati: quattro case studies in Enti locali del Mezzogiorno", a CARRIERI e RICCIARDI (a càrrec de), *L'innovazione imperfetta*, il Mulino, Bolonya, 2006.

que la realitat no es troba en conjunt a l'alçada de les expectatives i que els actors de les relacions sindicals sovint s'han portat d'una manera molt diferent de la que d'ells calia esperar. Seria forassenyat negar-ho, en part també perquè aquest és un terreny en el qual no es possible aturar-se: o es va cap endavant o es llisca cap enrere. Les conductes incoherents no sols provoquen decepció i desafecció, sinó també, per dir-ho d'alguna manera, la "venjança" del sistema. Els autors dels treballs recorden bé què ha succeït en els darrers anys, quan el sistema ha decidit reaccionar contra alguns excessos de la negociació dels convenis complementaris ⁽¹⁵⁾. D'una banda, les lleis financeres han multiplicat els controls centralitzats. De l'altra, la magistratura dels "pisos alts" (Tribunal Constitucional, Tribunal Suprem) i dels "pisos del mig" (Tribunal Administratiu Regional del Laci) s'ha inspirat en alguns episodis totalment censurables per tornar a ficar les mans en els convenis col·lectius, els sistemes de classificació professional o la jurisdicció.

Per quines raons la negociació dels convenis complementaris troba tantes dificultats? En part, algunes cal cercar-les en els fenòmens "macro" que hem detallat fins ara

i que no estaria malament recordar, encara que sigui només per títols: els efectes de la manca de consolidació de l'autonomia dels alts càrrecs; les ingerències de la política en les activitats de gestió; l'insuficient relleu, incloent-hi el generacional, tant dels alts càrrecs com del personal. A tot això cal afegir un cert entelament del paper dels sindicats, sobretot un cop acabada la concertació. Com és ben sabut, els sindicats confederals han contribuït decisivament en el projecte i en l'arrencada de la reforma del treball públic, actuant durant la fase inicial amb uns criteris no exclusivament partidistes, sinó també fent-se càrrec dels interessos generals. Signes d'aquesta actitud se'n poden trobar encara sobretot a les confederacions i al vèrtex dels grans sindicats de categoria. Així i tot, bona part de l'esfalt sembla haver-se perdut un cop definits els principis i les línies

¹⁵ Vegeu la reconstrucció que d'aquests fets fa TALAMO, "Le carriere collettive contrattate dai dipendenti pubblici: criticità e prospettive", a *Questa Rivista*, 6, 2004, 1043.

generals i a l'hora d'atacar qüestions com la negociació dels convenis sectorials i, encara més, la negociació dels convenis complementaris. Com és natural, ningú no pretén que el sindicat pugui o hagi de renunciar a exercir la seva funció "de part" a l'administració pública; això no obstant, en els darrers anys, s'ha assistit més aviat a una lògica d'"agafa els diners i fuig" sense preocupar-se dels efectes nocius que han acabat per posar bastons a les rodes a una reforma que els sindicats també havien ajudat a construir.

Tot i això, seria massa simple limitar a aquestes macrorraons el diagnòstic de les patologies de la negociació dels convenis complementaris. Les principals recerques dutes a terme sobre la matèria revelen que no menys important ha estat el retard i l'escassa difusió de la cultura de la innovació organitzativa. També un treball recent dut a terme en alguns organismes locals (¹⁶), que demostra la gran diferència entre les realitats en les quals els alts càrrecs han activat estratègies d'innovació dels serveis i de l'organització –acompanyades per un compromís, una formació i una claredat en les relacions i en les missions comunes– i les altres. La dada interessant és que el treball sembla contradir, si més no en part, l'opinió, molt difosa, segons la qual només hi ha dues alternatives radicalment oposades: consolidar la innovació o el mètode del consens. Es dedueix, en canvi, que en les realitats dinàmiques també la negociació dels convenis sembla estar en condicions de superar els conservadorismes i els impulsos igualitaris, en fer possibles i en legitimar les diferenciacions per mèrit. És la millora de la qualitat del servei i de la qualitat del treball el que pot justificar una política de retribucions basada en una estratègia transparent de premis i incentius. El que distingeix les situacions dinàmiques és, d'altra banda, que no limiten la gestió del personal a l'aplicació més o menys fidel dels convenis nacionals o a la negociació dels convenis complementaris, sinó que recorren a mètodes moderns de

¹⁶ El problema ja es tractava en tota la seva magnitud en el que continua sent un dels treballs més complets sobre la negociació dels convenis complementaris: BORDOGNA (a càrrec de), *Contrattazione integrativa e gestione del personale nelle pubbliche amministrazioni*, F. Angeli, Milà, 2002. El treball al qual es fa referència en el text és el de CARRIERI i RICCIARDI, cit.

gestió del personal que tendeixen a crear cooperació, integració i, d'una manera més general, benestar organitzatiu. A més d'experiències positives i d'experiments importants, no es pot oblidar que els treballs de recerca revelen, al mateix temps, tendències més preocupants. Sovint, les administracions semblen aixecar la bandera blanca i renuncien a emprendre operacions de canvi ambicioses i difícils que tarden a donar resultats i que requereixen grans dosis d'energia. Més preocupant encara és el fet que a aquesta deserció del camp de batalla, cal afegir-hi sovint el freqüent recurs a les externalitzacions, a les col·laboracions i al treball precari. Naturalment, no es pot infravalorar el fet que, de vegades, les externalitzacions van lligades a la justa necessitat de desfer-se d'activitats que no cal que siguin de naturalesa pública, que sorgeixen arran d'estratègies organitzatives molt concretes de racionalització dels serveis o que, senzillament, serveixen per defensar-se contra el bloqueig a qualsevol canvi que les administracions pateixen des de fa massa temps. No obstant això, cal subratllar la possibilitat, posada de manifest en alguns treballs, que es difongui una actitud de rendició incondicional i de renúncia a usar d'una manera adequada i creativa els instruments de gestió creats mitjançant els convenis i que es consolidi una creixent política de privatització dins l'àmbit de l'administració. Arran d'això cal advertir del risc que es puguin consolidar dos sistemes paral·lels: un de nou, estable i burocràtic, i un altre essencialment privatitzat.

Per tant, què es pot dir dels deures que s'hauran de fer durant la nova legislatura pel que fa a les relacions sindicals?

Per fer-ho curt, durant la nova legislatura s'haurien de fer passes cap endavant decisives cap a la innovació i la simplificació: la unificació sota una sola guia del Departament de Funció Pública amb el d'Innovació i Tecnologies, emprès al començament de la legislatura, sembla ser un senyal que ens movem en la direcció correcta. Queda pendent el problema de la renovació i el manteniment de les regles de funcionament de les relacions sindicals per elles mateixes, que afecta el treball públic però que s'endinsa en una obra de revisió i posada al dia de més gran abast que haurien d'emprendre, sobretot, les parts socials. Com a

darrera cosa, hi ha una feina a llarg termini que s'hauria de concentrar a potenciar la formació, atacar els canvis generacionals amb l'arribada de forces fresques als diferents nivells de l'administració, revisar els sistemes de selecció massa formals, crear xarxes d'administracions que mancomunin les millors experiències i crear incentius per a les administracions més innovadores i respectuoses amb les regles.

Parlar d'aquests temes amb els temps que corren pot semblar parlar de caviar en temps de fam. Tanmateix, no és així, i no sols perquè algunes de les reformes que cal dur a terme no costen diners –fins i tot poden estalviar-ne a mitjà termini–, sinó també perquè la reforma del treball públic és, avui més que mai, un dels reptes fonamentals per a la modernització del nostre país.