

CENTRO STUDI NAZIONALE CISL

Firenze

Convegno di studio su:

SITUAZIONE E PROBLEMI DEL SINDACATO IN EUROPA

*L'attività del sindacato nei servizi
civili: la situazione tedesca*

Rapporto di Wolfgang DAÜBLER

18 - 20 dicembre 1979

L'ATTIVITA' DEL SINDACATO NEI SERVIZI CIVILI: La situazione tedesca

La situazione del sindacato nei servizi civili in Germania è molto diversa da quella italiana. In Germania il sindacato ha una lunga tradizione e una forte influenza. Il servizio pubblico è molto sviluppato e i sindacati sono molto attivi. In Italia, invece, il sindacato ha una tradizione più recente e una influenza minore. Il servizio pubblico è meno sviluppato e i sindacati sono meno attivi.

1. Introduzione

Permettano di iniziare il mio rapporto sui sindacati del servizio pubblico nella Repubblica Federale con alcune cifre. Il servizio pubblico è composto da noi, globalmente da circa 4,2 milioni di persone, ciò che corrisponde ad una aliquota di 19,5 % della totalità di tutti gli impiegati dipendenti. A questo "servizio pubblico" appartengono tutti coloro che dipendono da una persona giuridica del diritto pubblico (stato, comuni, aziende, corporazioni, ecc.), ma anche il gruppo di quei prestatori d'opera che sono attivi nell'ambito della società per azioni e delle società a responsabilità limitata dei comuni. Sono escluse dal servizio pubblico, nella statistica, come pure nella prassi sindacale, tutte le imprese economiche statali, come l'azienda Volkswagen, veba, ecc.; queste vengono annoverate nei relativi settori della economia industriale.

Di questi 4,2 milioni di lavoratori c'è soltanto una minoranza rappresentata da circa 40 % "funzionari" nel senso del diritto dei funzionari tradizionale, che in Europa viene considerata come una peculiarità tedesca. La maggioranza, cioè il 60 % - sono impiegati (1,37 milioni = 32,3 %) e lavoratori (1,16 milioni = 27,6 %)

I lavoratori pubblici nella Repubblica Federale Tedesca sono sindacalmente molto ben organizzati. Di tutti i funzionari, gli impiegati, e lavoratori del pubblico servizio, circa 65 %

appartengono ad un sindacato; in media il grado organizzativo di tutti i lavoratori nella Repubblica Federale, ammonta relativamente a 35 %. Particolarmente "favorevoli all'organizzazione" si dimostrano i funzionari, dei quali appena 80 % appartengono ad un sindacato. Lo stesso dicasi dei lavoratori, che sono organizzati per circa 75 %, mentre soltanto 46 % di tutti gli impiegati del servizio pubblico possiede una tessera d'adesione.

Il sindacato nel servizio pubblico non è però sempre uguale a sindacato. Mentre nell'economia industriale i sindacati riuniti nella Federazione dei Sindacati Tedeschi ^{svolgono} un ruolo assolutamente dominante, altrettanto succede, nell'ambito del servizio pubblico, ma solo per i lavoratori. Il Sindacato Tedesco degli Impiegati, che è al di fuori della Federazione dei Sindacati Tedeschi, gode di una certa influenza nei confronti degli impiegati, poichè questo annovera fra i propri aderenti circa un quinto di tutti i lavoratori organizzati. Molto più atipica è la situazione per i funzionari: in questo caso gli aderenti al sindacato appartengono per circa la metà ai sindacati che fanno parte della Federazione dei Sindacati Tedeschi e per l'altra metà alla cosiddetta federazione dei funzionari, una organizzazione professionale, che rifiuta misure di lotta, ma che viene ugualmente considerata come sindacato. E' difficile stabilire il numero esatto degli aderenti, poichè ogni parte pretende essere la maggiore e quindi presumibilmente non resiste sempre alla tentazione di annoverare fra i propri aderenti persone che sono fuoriuscite per determinate circostanze o che sono morte. E' comunque chiaro che il principio del sindacato unitario, che è stato realizzato in vasti strati dell'economia industriale, non trova una piena realizzazione nel servizio pubblico.

Si aggiunga inoltre che i sindacati facenti parte della Federazione dei Sindacati Tedeschi sono fundamentalmente sindacati di categoria, organizzano quindi tutti i lavoratori di un settore economico. Sarebbe quindi conseguente organizzare un organo unitario per il complesso del servizio pubblico. Questo era il caso verificatosi negli anni immediatamente dopo il 1945, ma nel periodo successivo vari "settori" all'interno del servizio pubblico sono diventati autonomi. Così, all'interno della Federazione esiste un sindacato autonomo per gli insegnanti (Sindacato per l'educazione e la scienza), per le ferrovie (Sindacato delle ferrovie tedesche), per i servizi postali (Sindacato tedesco della posta), per i funzionari di polizia (Sindacato della polizia, entrato a far parte della Federazione a partire dal 1977) e per il resto del personale che si occupa del servizio pubblico (Sindacato del Servizio Pubblico, Trasporto e Traffico). Il Sindacato del Servizio Pubblico prevale numericamente in maniera netta, con circa 1 milione di aderenti; tuttavia è dimostrato dall'esistenza degli altri sindacati, che le varie situazioni lavorative nell'ambito complessivo del servizio pubblico, difficilmente ^{sono} uniformabili con il principio organizzativo del sindacato unitario. Una maggiore differenziazione interna emerge in maniera ancor più evidente all'interno della Federazione Tedesca dei Funzionari, che consiste di ^{numerose} singole organizzazioni relativamente autonome, come ad esempio la Federazione degli Agenti delle Imposte, la Federazione degli Agenti di Custodia, ecc. . Ma basta con le cifre. Queste dovrebbero favorire soltanto un'impressione immediata riguardo la situazione dei sindacati del servizio pubblico. Per poter interpretare significativamente questi dati e per poter stabilire la struttura, la funzione, e la strategia dei sindacati, si deve dapprima delineare lo sviluppo storico (vedi 2). Di seguito ci interesserà

la situazione specifica dei lavoratori nel servizio pubblico (vedi 3), dalla quale derivano non soltanto le forme organizzative, ma anche i risultati specifici della politica tariffaria sindacale (vedi 4). Nella parte conclusiva si tratteranno due argomenti centrali dell'attuale confronto: l'unificazione della posizione giuridica dei lavoratori, come i ^{pure} problemi attuali della protezione della razionalizzazione.

2. Lo sviluppo storico del servizio pubblico in Germania

La condizione di impiegato deriva da epoche preindustriali. Dalla fine del 16. secolo esisteva in Germania un gruppo autonomo di "cortigiani", che non appartenevano né alla nobiltà, né alla borghesia nascente. Dalla Legislazione Regionale Generale prussiana del 1794 era richiesto a questi "particolare fedeltà e ubbidienza". Una figura giuridica ricavata da condizioni di vita feudali. La formazione di un "diritto dei funzionari" caratteristico, ebbe comunque luogo soltanto nel 19. secolo: con il mantenimento della "fedeltà" per la persona del principe, veniva garantito ai funzionari uno stipendio adeguato (la cosiddetta alimentazione) il non licenziamento, come pure la cura degli anziani e dei sopravvissuti. A questi complessi doveri era contrapposta una situazione di privilegio, la cui importanza rispetto all'impoverimento di grandi parti della popolazione, come conseguenza della "liberazione dei contadini", e rispetto alla totale insicurezza esistenziale dei lavoratori dell'industria, può essere difficilmente sopravvalutata. Prima della prima guerra mondiale non esistevano in questo settore spunti sindacali; un impegno in questo senso sarebbe stato valutato come una grave colpa, che avrebbe avuto come misure disciplinari conseguenti che potevano arrivare anche all'allontanamento dal servizio. L'autorità monarchica si era procacciata

uno strumento di fiducia per poter attuare i propri presupposti, anche di fronte a forti contrasti, nella società.

L'ampliamento dei compiti dello stato, in particolare lo sviluppo di prestazioni di servizi, portò, già alla fine del 19. secolo, all'occupazione di lavoratori e in seguito anche di impiegati in qualità di persone di servizio aggiunte. Questi erano prevalentemente occupati con attività subordinate oppure classificate come momentanee e non avevano la sicurezza dei funzionari. A questa carenza di privilegi corrispondeva una predisposizione più elevata a organizzarsi sindacalmente: nell'ultimo decennio del 19. secolo si parla delle prime associazioni di "giornalieri" e delle lotte salariali.

Il crollo della monarchia nel 1918 portò solo apparentemente un cambiamento radicale. Il consiglio dei deputati emise il 12.11.1918 un invito che nel secondo paragrafo stabiliva con forza di legge che ; " Il diritto di associazione e di riunione non è sottoposto a nessuna limitazione, neppure per i funzionari o per i lavoratori dello stato", tuttavia il riconoscimento del diritto di sciopero ivi contenuto non ebbe lunga durata neppure per i funzionari. Con l'istituzione della costituzione imperiale di Weimar si optò, contro il voto del Partito Socialdemocratico Indipendente, per il mantenimento di uno stato particolare per i funzionari: gli articoli 128 - 130 garantivano l'istituzione della condizione professionale di impiegato e dei "diritti regolarmente acquisiti" di ogni singolo funzionario. Diversamente da quanto succedeva prima del 1914, anche il funzionario

potrebbe appartenere ad un sindacato (e l'articolo 130 par. 3 prevedeva l'istituzione - mai realizzata - di rappresentanze di funzionari) tuttavia non si parlava ancora di una garanzia di sciopero. Lo sciopero delle ferrovie avuto luogo con scarso successo nel gennaio - febbraio 1922 ha fornito ampie possibilità alla giurisdizione per sottolineare l'illegalità degli scioperi dei funzionari. Per i singoli funzionari sembrò dunque molto più promettente richiamarsi ai propri diritti regolarmente acquisiti, piuttosto che lanciarsi nell'incerta avventura di lotte salariali sindacali. Una simile alternativa sarebbe inoltre stata presa in considerazione soltanto da coloro che non derivavano dalla borghesia elevata o addirittura dalla nobiltà. Un certo cambiamento si sarebbe tuttavia avuto, poichè il dovere di fedeltà (ovviamente mantenuto) non era più rivolto ad una persona, ma alla costituzione di Weimar; e questo non richiedeva più una determinata predisposizione interiore, ma un comportamento costituzionalmente conforme.

Il numero dei lavoratori e degli impiegati nel servizio pubblico aumentò notevolmente durante il periodo di Weimar, poichè l'ampliamento dei doveri dello stato comportava un aumentato bisogno di personale. La loro libertà di coalizione era stata riconosciuta fin dal 1918, e i rapporti di lavoro erano ora regolati da contratti tariffari. Con l'acquisizione di singoli principi relativi al diritto dei funzionari, come il dovere di

fedeltà oppure il dovere di una conduzione imparziale dei servizi, ebbero luogo delle particolarità che tendevano ad una posizione intermedia fra "normali prestatori d'opera" e funzionari.

Il crollo della repubblica di Weimar e l'istituzione della dittatura nazionalsocialista fu tra l'altro facilitata dal fatto che numerosi funzionari dello stato di Weimar avevano una posizione scettica nei confronti dello stato stesso - un fatto che si può spiegare con l'assunzione nel 1918 di tutti i funzionari "di idea monarchica". La "consapevolezza dello stato" fu profondamente scossa quando, verso al fine del periodo di Weimar anche i diritti dei funzionari incapparono nella corrente del "superamento della crisi" e fu effettuata una drastica riduzione salariale. Non ci sorprende dunque che il Partito Nazionalsocialista dei Lavoratori Tedeschi fosse, già prima del 1930, sovrarappresentato nell'ambito della categoria dei funzionari e che questo partito si mostrasse fedele nella stragrande maggioranza ai nuovi detentori del potere, dopo la salita al potere dei nazionalsocialisti. La minoranza critica al sistema fu quanto prima allontanata sulla base della cosiddetta legge di ristrutturazione della condizione di impiegato professionale e con altre prescrizioni. Questo fu applicato in particolare agli aderenti del partito comunista tedesco e alle organizzazioni consociate, ma anche per molti aderenti del partito socialista tedesco e del centro (cristiano-democratico).

Il dovere di fedeltà era ora nuovamente inteso in senso "personale",

ciò riferito alla persona del Fuehrer. Da parte dei funzionari di richiedeva non soltanto un comportamento formalmente corretto, ma addirittura una identificazione interiore con lo stato nazionalsocialista e con il Partito Nazionalsocialista dei Lavoratori. La legge dei funzionari del 26. 1. 1937 stabiliva espressamente che il funzionario era debitore al Fuehrer Adolf Hitler di "fedeltà fino alla morte". Secondo il par. 26 poteva diventare funzionario soltanto chi avesse fornito la garanzia di battersi indiscriminatamente e in ogni momento per lo stato nazionalsocialista. Questo veniva preso in considerazione soltanto quando il funzionario era investito ad una Weltanschauung nazionalsocialista e quando si batteva attivamente per questa. Era quindi motivo di licenziamento se questi comunicava anche solo a qualcun altro la propria posizione non nazionalsocialista, se egli "si opponeva/incomprensibilmente alla questione ebraica", se egli non partecipava alle elezioni, se egli non approvava l'annessione dell'Austria o se impediva l'affissione di un manifesto. I licenziamenti effettivamente effettuati in amministrazioni orientate in modo più democratico accentuato, come ad esempio Amburgo, ammontavano soltanto a 3 - 4 %, ma la minaccia della perdita della sussistenza doveva eliminare ogni iniziativa autonoma.

Con la caduta del fascismo e l'occupazione del territorio tedesco, l'insieme dell'attività dello stato approdò ad un momento di stasi.

La ristrutturazione ebbe seguito nell'ambito del vantaggio degli alleati, dal basso verso l'alto; si faceva ricorso ai precedenti funzionari, soltanto se questi non erano aderenti al partito nazionalsocialista dei lavoratori tedeschi oppure se avevano avuto esperienza di attività di denazistificazione. Un nuovo inizio fu anche tentato, quando le costituzioni di Hessen e Brema sollecitavano un diritto di lavoro unitario per tutti i lavoratori, compresi i funzionari. La legge di Hesse del 12.11.1946 mise sullo stesso piano il diritto dei funzionari con quello del lavoro, un passo, che soltanto agli inizi degli anni 50 fu revocato. La costituzione temporanea di Berlino del 13. 8. 1946 non conosceva, proprio come la costituzione del 1.9.1950 attualmente in vigore, nessun funzionario; soltanto nel 1956 questa ^{categoria} fu nuovamente introdotta legislativamente. La legge del consiglio di controllo N. 22 prevedeva l'istituzione di commissioni interne nello stesso modo per l'economia industriale, come per il servizio pubblico. E' rimarchevole inoltre che nel diritto di occupazione della zona inglese e americana, ci si tenne discosti dal diritto dei funzionari tradizionale: La legge nr. 15 del governo militare parlava soltanto ancora di un "rapporto di servizi" dei funzionari e rinunciava quindi consapevolmente a quella fedeltà cui si era data così tanta importanza nel passato. In queste decisioni emerse un ragionamento giuridico anglo-americano, ma pure una coscienza antifascista.

L'eliminazione o la ristrutturazione del diritto dei funzionari non era comunque dopo il 1945 affatto un fenomeno universale. Numerose costituzioni nazionali contenevano esplicite garanzie della condizione professionale di impiegato. Inoltre dei governi con un orientamento maggiormente conservativo impiegarono sempre

di più ex-nazional-socialisti poichè si riteneva di non poter rinunciare alla loro competenza. Nel consiglio parlamentare, dove si elaborava la legge fondamentale, la questione dei funzionari era discussa. Durante la trattativa prese piede l'opinione che proprio sul confine della zona d'occupazione sovietica (dove non c'erano più funzionari) dovesse essere presa in considerazione una garanzia nell'ambito della legge fondamentale per la condizione professionale di impiegato. Le tendenze restauratrici che si andavano delineando hanno così trovato la loro espressione in due formulazioni di compromesso, che erano accettabili anche per i socialisti:

Dapprima, nell'articolo 33 GG fu fissato il libero accesso a tutti i pubblici uffici, a seconda delle attitudini, prestazioni, e disposizioni e oltre a questa garanzia fu stabilito un divieto relativo ad ogni discriminazione per motivi religiosi o ideologici. A questo momento democratico era contrapposta la cosiddetta riserva di funzione dell'articolo 33 par. 4 GG, che riserva "di regola" l'esercizio dei poteri concernenti il diritto di sovranità ad alcuni aderenti al servizio pubblico, che sono in un "rapporto di servizio pubblico giuridico e di fedeltà". Per chiarire ulteriormente il fatto che in questo caso si dovrebbe trattare di funzionari, l'art. 33 par. 5, determina che il diritto del servizio pubblico "sia da regolare in considerazione con le leggi fondamentali."

In seguito, si fece dipendere il reimpiego di persone, che erano state impiegate nel servizio pubblico prima del 8.5.1945, secondo l'art. 131 GG, da una legge federale ancora da emanare. Fintanto che questa legge non era a disposizione, gli interessati non potevano sollevare richieste nei confronti del pubblico potere. Considerato dal punto di vista puramente formale, avrebbe potuto sussistere ancora la possibilità di effettuare un ampio scambio di personale e quindi di tener lontani da posizioni estremamente influenti persone che in passato erano state nazionalsocialiste. Lo sviluppo politico non ebbe tuttavia luogo in questa direzione: dopo la formazione del governo Adenauer fu emanata la legge "per la regolamentazione dei rapporti giuridici delle persone che rientravano nell'art. 131 GG", che prevedeva un diritto generale a proposito del reimpiego alle stesse condizioni in vigore precedentemente al 1945 e che eccettuava soltanto persone particolarmente gravate. L'apparato statale obsoleto era così restaurato sotto la legge fondamentale. Restò quindi praticamente senza particolare importanza che la corte costituzionale stabilisse nel dicembre 1953 che tutti i rapporti dei funzionari fossero annullati a partire dal 8. maggio 1945. La tradizione del diritto dei funzionari monarchico, fissata nella legge fondamentale e la continuità personale provvidero a che in questo settore i cambiamenti fossero difficilmente attuabili. La posizione particolare dei funzionari è una prima causa determinante del pluralismo sindacale sopra menzionato.

3. . Dipendenti pubblici come salariati (privilegiati)

La tradizione da sola non riuscì a chiarire né le forme organizzative sindacali, né l'agire dei sindacati. Molto più determinante è la situazione obbiettiva, nella quale di trovano i dipendenti. Mi permettano di delineare questo punto, dove la descrizione di "pretese giuridiche" e "doveri giuridici" balza agli occhi in maniera abbastanza rilevante. Tutto questo non ha niente a che fare con una particolare predilezione per il diritto, ma è una conseguenza necessaria del fatto che i rapporti dei dipendenti nei confronti del loro datore di lavoro sono vincolati in maniera ancor più determinante rispetto ai rapporti corrispondenti, all'interno dell'economia industriale. La posizione obbiettiva viene esposta in forma giuridica, ciò che ovviamente non significa che le due si identifichino l'una con l'altra. Incominciamo con la descrizione dei rapporti dei funzionari (a), prima di trattare nei punti più salienti, secondo uno schema, i rapporti di lavoro, come da modello, fra lavoratore e impiegato del servizio pubblico.

(a) Anche i funzionari sono lavoratori dipendenti. Proprio come i prestatori d'opera questi sono di solito costrtti a vendere la loro forza lavoro a determinate condizioni. La caratteristica limite determinante è formale: funzionario è colui che dietro consegna dell'atto prescritto è stato nominato funzionario. Nel momento attuale - come abbiamo già detto - questo rappresenta

una minoranza del 40 % di tutto il personale del servizio pubblico.

La posizione giuridica del funzionario è regolata legislativamente; i contratti tariffari dei funzionari sono considerati proibiti e quindi in pratica non vengono conclusi. Oltre alla legge abbiamo la giurisdizione della corte costituzionale che, dai principi della condizione di impiego professionale dell'art. 33 par. 5, ha elaborato un'intera rete di prescrizioni concrete che il legislatore deve osservare durante la messa a punto del diritto dei funzionari. Per quel che riguarda l'ulteriore sviluppo e la ristrutturazione del diritto dei funzionari, in maniera ancor più preponderante che in altri settori, la competenza non spetta soltanto alle istanze politiche a Bonn, ma anche alla corte suprema in Karlsruhe. Il significato di tutto questo viene esemplificato nella decisione relativa agli assegni familiari del 1977. Il legislatore aveva introdotto i funzionari nel sistema degli assegni familiari legali; il funzionario riceveva dunque, come ogni altro cittadino, un certo ammontare dei mezzi pubblici per ogni bambino. La corte costituzionale ha abolito questa regola, con la motivazione che funzionari dello stesso gruppo salariale dovrebbero avere lo stesso trattamento a prescindere dalla consistenza della loro famiglia. Non è questo il caso, quando per una prole numerosa, si debba rinunciare "a stipulare un contratto di risparmio immobiliare, ad avere i soliti elettrodomestici, a partecipare a manifestazioni culturali e alle

vacanze, mentre invece, un funzionario con al massimo due figli, non è costretto a simili restrizioni. Nel caso di categorie di inquadramento economico inferiori, l'assegno familiare legale potrebbe assolvere questo diritto, ma questo non sarebbe il caso per categorie di livello superiore, per le quali, a causa di un trattamento equiparato con altri incaricati di uffici, deve essere effettuato un livellamento particolare per il carico finanziario determinato dai figli. I figli di un funzionario ministeriale sono quindi meglio valutati di quelli di un postino - un giudizio che ha sollevato aspre critiche, ma che tuttavia il legislatore delle future leggi salariali.

Qual'è dunque il contenuto concreto del diritto dei funzionari legale e sviluppato dalla corte costituzionale? Per illustrare un quadro generale della situazione avrei bisogno di più tempo di quello messi a disposizione. Quindi esporrò brevemente soltanto alcune caratteristiche:

- Per l'assunzione come funzionario è determinante la preformazione. Tutti i posti di funzionario a disposizione vengono suddivisi nelle quattro cosiddette categorie di carriera, del servizio: semplice, medio, elevato, superiore. All'interno di una tale categoria di carriera, la singola carriera abbraccia tutti gli uffici dello stesso ramo, che necessita lo stesso grado di preparazione e istruzione. Chi è in possesso della cosiddetta licenza della scuola dell'obbligo, può essere impiegato

esclusivamente nel cosiddetto servizio medio, chi ha una licenza media superiore può arrivare a ricoprire la carica di ispettore governativo nel servizio elevato, chi è in possesso di una laurea, appartiene più o meno automaticamente al servizio superiore. Con il livello di preparazione si decide quindi in maniera determinante quale sarà il nostro futuro professionale; l'accesso alla categoria di carriera prossimamente più alto è fondamentalmente un'eccezione. La rigidità di questa regolamentazione distingue in modo fondamentale il servizio pubblico dall'economia privata, nella quale, in principio è determinante se il candidato possiede o meno le qualità necessarie per una determinata attività. La divisione in compartimenti dei singoli gruppi di funzionari è stata giustamente criticata "come gerarchia fissa dei funzionari", e ne è stato sottolineato il carattere improduttivo.

- Ulteriori presupposti per l'inquadramento dei funzionari sono dati dalla condizione che il candidato "offra la garanzia, di difendere sempre l'ordinamento di base libero democratico". La prassi del divieto di impiego collegata a questa garanzia è nota anche oltre i confini della Repubblica Federale. Questa si basa in maniera determinante sulla conclusione della Corte Costituzionale dell'anno 1975, che come argomento centrale trattava quanto segue: l'art. 33 par. 5 GG, richiede al singolo funzionario di identificarsi, grazie al cosiddetto dovere di fedeltà, con l'idea dello stato del quale egli deve

essere servitore. Ciò significa che egli deve riconoscere lo stato e l'ordinamento costituzionale vigente, comprese le sue parti mutevoli. Il dovere di fedeltà politica - così continua - consiste in qualcosa di più che non in un atteggiamento formalmente corretto, disinteressato, calmo, intimamente distanziato nei confronti dello stato e della costituzione; il funzionario deve, nell'ambito del suo stato, "sentirsi a casa propria". Perciò un candidato è in possesso delle caratteristiche appropriate, quando egli corrisponde all'aspettativa di rispettare il dovere di fedeltà di cui sopra. Questo presupposto non viene riconosciuto in particolare per gli aderenti al partito comunista; tuttavia spesso vengono colpiti anche dei socialdemocratici di sinistra, dei pacifisti e altri cittadini classificati come "radicali" o "estremisti". Poiché le misure non offrono sufficiente certezza (quando può un candidato veramente offrire la "garanzia" di sentirsi a casa propria nel suo stato?) il cosiddetto "Berufsverbot" ha un'azione più ampia che va oltre a coloro che sono immediatamente colpiti; questo allontana molti cittadini da attività politiche, poiché non si può mai essere sicuri che queste attività non diventino un giorno un "punto rosso" negli atti personali. L'ampio sistema di accertamento e annotazione operato da servizi segreti aumenta il rischio di giocarsi future possibilità di impiego con un passo falso politico. Le conclusioni del governo federale, dallo inizio di quest'anno, dovrebbero alleggerire un po' questa prassi, poiché non in tutti i casi viene chiesta l'opinione dei servizi

segreti, tuttavia in pratica, non si è ottenuto un cambiamento sostanziale.

- Quando un candidato viene nominato funzionario, viene coinvolto da una serie di doveri, che di solito sono espressi in maniera vincolante nella legge. Egli deve dedicarsi con dedizione completa alla sua professione, ubbidire ai superiori, trattare "iparzialmente e con giustizia" i richiedenti, mantenere il riserbo su questioni di ufficio e eventualmente abitare in prossimità del luogo di servizio. Questi sono doveri, che riguardano in egual modo anche un prestatore d'opera, che nel diritto del lavoro sono però considerate come principi non scritti. Una differenza sussiste soltanto nella misura in cui il funzionario deve, in attività politiche, mostrare moderazione e distacco e dal fatto che egli è legato dal principio del cosiddetto comportamento rispettoso. Con queste premure si cerca di disciplinare il funzionario anche nel tempo libero e di adattare la sua persona alla figura ben precisa di concittadino corretto in ogni comportamento. Per lungo tempo, l'adulterio era considerato dalla giurisdizione come una mancanza nel servizio, tuttavia, nel frattempo ha avuto luogo un cambiamento notevole.

- Il funzionario, a seconda del suo posto nella gerarchia, ha un diritto di stipendio, che deriva dalla legge di inquadramento

economico. La corte costituzionale si assume tuttavia il diritto di vagliare caso per caso, se è assicurata l'alimentazione adeguata del funzionario; l'esempio della decisione per gli assegni familiari, esempio che si potrebbe proporre per ulteriori casi, è già stato precedentemente illustrato. Inoltre esiste la cosiddetta assistenza del datore di lavoro, che serve, in maniera tuttavia insufficiente, come sostituto a ampi settori del diritto di protezione del lavoro nel servizio pubblico che non trovano applicazione.

Il quadro sommario riguardo diritti e doveri dei funzionari ha mostrato come nella costruzione giuridica siano grandi le differenze rispetto al prestatore di opera, ma quanto queste differenze siano in fondo irrilevanti nei risultati pratici. Tutto questo non vale per la questione fondamentale della sicurezza dei posti di lavoro: la stragrande maggioranza dei funzionari viene nominata "a vita". Questo significa che un affievolimento delle prestazioni, come pure il venir meno di compiti e lo scioglimento di posti di servizio non hanno come conseguenza il licenziamento. Il funzionario può perdere il suo posto di lavoro soltanto se contravviene in maniera grave ai propri doveri, ciò che provoca un allontanamento dal servizio secondo un procedimento disciplinare. Al funzionario è quindi concesso un elevato grado di indipendenza, anche nei confronti dei propri superiori, e questo facilita l'esecuzione

di diritti esistenti.

Alla quasi totale sicurezza per il mantenimento del posto di lavoro si aggiunge la sicurezza ancora migliore, nei confronti degli altri rischi della vita; in caso di inabilità al servizio protratta il funzionario può essere messo in pensione; nel caso di malattia, egli ha diritto al pagamento continuato dei suoi guadagni per un periodo illimitato. I costi per le cure mediche vengono parzialmente sostenuti dal datore di lavoro, sotto forma della cosiddetta assistenza; Per le spese che non vengono coperte da questa assistenza, il funzionario deve stipulare una assicurazione - malattie privata, tuttavia, in molti Länder federali egli riceve una sovvenzione per i suoi contributi. Anche l'assistenza agli anziani viene garantita dal datore di lavoro; il livello della pensione si orienta a seconda degli anni di servizio e può raggiungere un massimo del 75 % degli incassi attivi. Il limite di età flessibile, per i funzionari è stato realizzato da decenni: a partire dal compimento del loro 63esimo anno di età possono richiedere la loro messa a riposo, anche senza dimostrazione dell'invalidità di servizio, mentre l'età limite generale è di 65 anni.

La sicurezza della posizione raggiunta mette il funzionario in condizione di concentrarsi principalmente sulla questione del passaggio ad una posizione superiore; questa non procura

soltanto un guadagno più elevato, ma anche un maggior prestigio sociale. La promozione è orientata, secondo il paragrafo 1 dell'ordinamento federale della carriera, sull'attitudine, il rendimento e la disposizione. Capitale importanza assume il giudizio dei superiori. Questo giudizio rappresenta un punto di discussione nella prassi sindacale. Secondo il par. 35 dell'ordinamento federale della carriera, questo giudizio dovrebbe basarsi particolarmente sulla disposizione intellettuale, sul carattere, sul grado di cultura, sulle prestazioni sul lavoro, sul comportamento sociale. In questo modo è dato ai superiori uno spazio di giudizio quasi illimitato, tuttavia la "disposizione intellettuale generale" ad esempio offre vari modi di interpretazione. Pregiudizi o antipatie possono in questo modo influenzare il giudizio molto di più dell'effettiva efficienza lavorativa dimostrata. Le conseguenze di questo sistema non sono soltanto le ingiustizie dei singoli casi. Molto più importante è la dipendenza dai superiori che ne scaturisce, la benevolenza dei quali diventa di determinante importanza per la valutazione delle possibilità di promozione. Adesione alle richieste, sembra in questo caso l'unica strategia promettente. Il diritto dei funzionari fornisce in questo modo un importante presupposto per cui molti funzionari si orientano piuttosto verso ricette individuali piuttosto che alla rappresentanza di interessi collettivi e solidali.

La struttura fondamentale del diritto dei funzionari - garanzia

di sopravvivenza e possibilità di avanzamenti nel caso di comportamento individuale convenevole - crea i presupposti perchè i funzionari seguendo la concezione dominante posseggano una libertà di coalizione solo di seconda classe: i sindacati dei funzionari non possono stipulare contratti tariffari e non possono neppure portare avanti delle lotte lavorative. In pratica l'inquadramento economico dei funzionari viene allacciato alle conclusioni tariffarie per i lavoratori e gli impiegati del servizio pubblico, che in questo caso si addossano i problemi per i funzionari stessi. I sindacati della Federazione sindacale rifiutano il divieto di sciopero per i funzionari, ma trovano l'appoggio soltanto di una minoranza nella letteratura giuridica. La giurisdizione ha nuovamente rafforzato da alcuni anni il divieto di sciopero in seguito ad un'azione del personale effettivo di terra addetto agli aeroporti; la stessa federazione dei funzionari ritiene inaccettabili le misure di lotta. La tradizione e la garanzia giuridica agiscono dunque insieme.

(2) Come si viene a formare la posizione giuridica dei lavoratori e degli impiegati del servizio pubblico? Diversamente da quanto succede per i funzionari, questi dipendono in principio pienamente dal diritto del lavoro. A causa della politica tariffaria dei loro sindacati si è venuto tuttavia a formare per questi un "diritto tariffario del lavoro" che racchiude in se molti elementi del diritto dei funzionari e che in particolare ha sviluppato una misura elevata nella protezione del posto di lavoro.

Il diritto del lavoro del servizio pubblico è steso in una serie di contratti tariffari che hanno effetto anche a livello federale. La maggiore importanza pratica deriva dal contratto federale tariffario degli impiegati. (BAT)

In una serie di domande il BAT si riferisce direttamente al diritto dei funzionari, così nel paragrafo 8, quando dice che l'impiegato dovrebbe comportarsi nel modo che "ci si aspetta dagli appartenenti al servizio pubblico". Nella stessa prescrizione è contenuto il dovere, di professare il fondamentale ordine liberale-democratico nell'intero comportamento. Così si pongono gli stessi problemi per quanto riguarda l'assunzione come impiegato (ma anche come operaio) come quelli sopracitati sotto la nota del divieto di esercitare una professione. Una certa differenza risulta solo dal fatto che le misure adottate non sono così severe e che le autorità sarebbero piuttosto disposte ad assumere un "non-amico" della costituzione come impiegato piuttosto che come funzionario.

L'ulteriore diritto di lavoro è però superato dalla sicurezza del posto di lavoro, che è concessa al lavoratore e all'impiegato del servizio pubblico con un contratto tariffario. Chi appartiene da 15 anni al servizio pubblico ed ha superato il 40imo anno

diventa "permanente" (par. 53 cap. 3 BAT) ; cioè può essere licenziato solo per motivi seri. Anche in questo punto esiste una limitazione, secondo il par. 55 BAT , il "motivo importante" può trovarsi solo nella persona o nel comportamento del prestatore d'opera. Cause aziendali, che derivano dalla sfera del pubblico datore di lavoro, possono portare solo ad un cambiamento di posizione che ha l'obbiettivo di una declassazione di un gruppo salariale. E' da notare, che un calo della prestazione non rappresenta un motivo importante della persona, se è causato da un incidente di lavoro o se si tratta di un peggioramento della salute dovuto a motivi di lavoro. Perciò il pericolo, che l'anziano prestatore d'opera venga "buttato via come un ferro vecchio" è decisamente ridotto. Un licenziamento per malattia del prestatore d'opera che abbia superato i 40 anni, viene preso in considerazione quasi esclusivamente nel caso in cui venga stabilita un'incapacità di lavoro o di guadagno.

Anche in un'altra ottica il diritto di lavoro tariffario del servizio pubblico si distingue positivamente dal diritto di lavoro comune. Gli straordinari devono essere compensati in linea di massima con del tempo libero. Un esaurimento smisurato della forza di lavoro dovrebbe essere impedito con intervalli supplementari pagati, per la prestazione di straordinari. Le ferie sono stabilite in base all'età, e il gruppo di inquadramento economico; per prestatori d'opera che hanno superato i 40 anni

ammontano da 27 a 30 giorni lavorativi, cioè da 5 1/2 settimane a 6 settimane. Anche il versamento continuato del salario in caso di malattia è più vantaggioso di quanto è stabilito dalla legge; dopo un periodo decennale di servizio questo pagamento raggiunge le 26 settimane. E' importante che per l'individuo nel servizio pubblico sia molto più facile acquistare un'appartenenza pluriennale al servizio alle dipendenze dell'impresa che non nell'economia industriale: poiché tutto il settore del servizio pubblico viene considerato un insieme, molti cambiamenti del posto di lavoro non comportano una perdita di aspettative.

L'inserimento di elementi del diritto dei funzionari non è stato ottenuto finora con un aumento sensibile dei doveri più elevati. I prestatori d'opera del servizio pubblico posseggono il diritto di sciopero, anche se di tanto in tanto si alzano delle voci nella letteratura giuridica che esigono una conciliazione forzata o persino una regolamentazione legale delle condizioni di lavoro seguendo l'esempio del diritto dei funzionari. Una tale soluzione porterebbe ad una nuova politicizzazione del conflitto salariale in tutto il servizio pubblico con conseguenze difficilmente valutabili; diversamente dal divieto di sciopero limitato ai funzionari non si disporrebbe più di accordi modello che potrebbero essere trasferiti con approvazioni unanimi. Un riferimento agli sviluppi medi della

economia industriale non è significativo per il fatto che, se si considera l'espansione dei compiti dello stato, il servizio pubblico può offrire ai suoi dipendenti almeno a lungo termine una maggiore sicurezza di sopravvivenza che non il settore più agguerrito dell'economia industriale.

4. Cause per la posizione particolare del servizio pubblico

Il privilegio relativo dei dipendenti pubblici che è stato ottenuto dai funzionari, ma non dagli operai e impiegati, con una rinuncia allo sciopero, necessita di una spiegazione. Un'allusione generale sul carattere di base della partecipazione sociale dei rapporti di lavoro tedeschi non aiuta molto: in pratica anche i sindacati degli operai edili o tessili, per esempio, sono orientati verso la partecipazione sociale senza poter registrare successi simili. A mio avviso quattro ragioni sono determinanti per la situazione attuale del diritto di servizio pubblico, a parte la tradizione già menzionata:

- Dapprima - e anche questo è già stato discusso - l'amministrazione pubblica è "il settore più stabile di crescita" che esista nella società capitalista. L'incremento dei compiti dello stato richiede in certe circostanze dei trasferimenti; ma persino l'introduzione di nuove tecniche e di così causati risparmi di posti di lavoro, per esempio nelle poste, possono essere superati normalmente ordinando una chiusura di assunzioni e trovando per i

prestatori d'opera coinvolti altri posti di lavoro.

- Secondariamente, sono proprio le forze conservatrici nella Repubblica Federale che sono interessate nel mantenimento di una classe di impiegati leale nei loro confronti. Ciò succede più facilmente attraverso il mantenimento di privilegi tradizionali, ma anche attraverso dei criteri di selezione che impediscono l'infiltrazione di "elementi critici". Fedeltà e devozione sono ricompensate con concessioni materiali, e l'apparato di autorità statale è protetto nei limiti del possibile da scosse interne. Per i prestatori d'opera ciò non è valido nella stessa misura, ma la tendenza va verso questa direzione. Inoltre viene favorito da fatto, che attività eguali o paragonabili vengono eseguite in molti casi sia da funzionari sia da prestatori d'opera, una diseguaglianza nella retribuzione viene quindi considerata una grande ingiustizia.

- Terzo, bisogna tenere conto del fatto che il pubblico potere non è esposto allo stesso obbligo di mercato di redditività, né alla minimizzazione dei costi del personale come un imprenditore privato. Certamente anche nel servizio pubblico c'è la "pressione dei costi" che costringe l'amministrazione ad un'economia di spese il più possibile ridotte. D'altra parte questa pressione non è fondamentale perché simile ad imprese molto grandi, dai costi salariali elevati, possono essere scaricati dalle tasse (relativamente dai prezzi). Le difficoltà risultanti non devono essere sottovalutate, ma una particolarità tedesca viene in aiuto ai sindacati:

secondo la loro struttura effettiva, non però secondo la loro pretesa, i sindacati della Federazione sono sindacati di orientamento socialdemocratico, in cui altre posizioni politiche non hanno raggiunto un'influenza determinante. Ciò significa, che soprattutto in parti governati con un orientamento socialdemocratico dell'amministrazione pubblica si trova un antagonista, che non è sempre contrario alle richieste sindacali. In questo gioco viene anche coinvolta indirettamente l'unione tedesca dei funzionari che tende maggiormente verso i democristiani tedeschi: se fosse considerato peggio, un esodo degli aderenti nei sindacati della Federazione non sarebbe da escludere; soprattutto le amministrazioni democristiane usano perciò la loro influenza, perchè i funzionari possano partecipare largamente ai successi di lotta dei lavoratori e degli impiegati.

- Quarto, un'altra condizione dei successi finora ottenuti è l'alto grado di organizzazione. Anche nell'ambito degli operai e impiegati non è spiegabile da un programma sindacale molto combattivo, oppure da azioni molto numerose. E' vero che nel 1974 uno sciopero aveva luogo in molte parti dell'amministrazione pubblica, ma non si può dire, che la complessiva frequenza di scioperi differisca sensibilmente dalla media dei settori. La ragione più evidente per l'elevata disponibilità di diventare membro di un sindacato mi sembra perciò il mancante rischio esistenziale: chi aderisce come operaio o impiegato al sindacato

dei trasporti o al sindacato delle poste non deve temere delle sanzioni da parte del datore di lavoro, a differenza di certe parti dell'economia privata. Al contrario in alcune amministrazioni tradizionalmente socialdemocratiche si è espresso il sospetto, che un impegno sindacale sarebbe molto favorevole per un'ulteriore carriera. Ciò dovrebbe essere un'eccezione, ma dei casi di una discriminazione a causa di attività sindacale nel servizio pubblico sono praticamente sconosciuti.

5. Problemi e contrasti attuali

Le particolarità del diritto dei funzionari e del diritto del lavoro a tariffa del servizio pubblico ^{che} sono qui delimitate, non devono illudere che sia per i dipendenti, sia per i loro sindacati si sono posti numerosi problemi, la cui soluzione sembra ancora più difficile nel presente che 5 - 10 anni fa. Ciò dovrebbe essere dimostrato con due richieste centrali: da una parte si tratta dell'attuazione di un diritto di personale unitario per tutti gli ufficiali pubblici, dall'altra parte la protezione delle misure di razionalizzazione è un punto centrale.

La richiesta di abolire la divisione in operai, impiegati e funzionari e di riconoscere solo un tipo unitario di ufficiale pubblico, viene pronunciata da circa dieci anni dai sindacati.

Il primo passo in questa direzione dovrebbe essere la ripartizione dello stato di funzionario in un "diritto di stato" stabilito per legge e un "diritto di successione" da regolare tariffariamente, che dovrebbe coprire soprattutto l'ammontare del salario e altre prestazioni materiali del datore di lavoro. Fino a questo punto i sindacati della federazione sostenevano e sostengono anche la richiesta che i funzionari hanno il diritto di sciopero.

Come si è arrivati a questa richiesta la cui realizzazione cambierebbe profondamente il sistema del servizio pubblico? Da un lato ha iniziato un processo di politicizzazione su un piano sociale globale, dopo la prima crisi del dopoguerra 1966-67 e dopo la formazione della grande coalizione, che non ha neppure risparmiato il servizio pubblico. Ciò significava concretamente, che soprattutto numerosi funzionari giovani hanno definito il tradizionale diritto dei funzionari un diritto di autorità dello stato e non democratico, perchè concederebbe solo una libertà di coalizione di secondo grado. D'altro lato i tradizionali privilegi dei funzionari erano sempre più ridotti; per quanto riguarda il lato materiale i prestatori d'opera hanno recuperato e la garanzia del posto di lavoro del funzionario non aveva più un ruolo centrale di fronte alla piena occupazione pluriennale. Questo processo di assimilazione doveva ancora di più mettere in dubbio le strutture tradizionali, perchè funzionari e prestatori d'opera sono diventati largamente scambievoli per quanto riguarda le loro

funzioni: non c'era quasi una carica da funzionario che non potesse essere eseguita da un prestatore d'opera, un'attività di prestatore d'opera che non potesse essere eseguita da un funzionario.

La distinzione nello stato di servizio sembrava nel vero senso della parola " disfunzionale ". In più si aggiungevano cambiamenti considerevoli dei procedimenti di lavoro, che hanno portato ad una perdita delle qualificazioni acquisite e ad una intensificazione del lavoro. Infine il tradizionale diritto dei funzionari sembrava in un certo senso ostile al rendimento, perchè non conosceva delle strutture cooperative (ma solo una gerarchia rigida) e perchè il reciproco compartimento dei gruppi di carriera limita le possibilità di ascesa e con ciò lo stimolo più importante per il rendimento. Gli operai e gli impiegati si aspettavano inoltre un aumento del prestigio sociale dal diritto del personale unitario, che era finora legato alla classe dei funzionari.

Il fatto che questa richiesta di un nuovo diritto di servizio avesse una base reale e non era dovuto alla fantasia di un qualche stratega, provano azioni simili allo sciopero, che hanno avuto luogo nel 1968 e più tardi. Nel novembre 1968 si lavorava alla posta secondo stretti dettami. Lo stesso è successo nel servizio di sicurezza di volo. Nel 1969 gli insegnanti di Hessen hanno manifestato per un miglioramento delle loro

condizioni di lavoro e hanno mandato i loro studenti a casa alla 10.30 . Sempre in Hessen i giudici hanno interrotto le loro sedute per mezz'ora un certo giorno per protestare contro il loro stipendio basso. I medici di Amburgo si sono limitati all'esecuzione di un servizio di emergenza, e nell'ambiente universitario scioperi degli assistenti effettivi avevano luogo. Sono particolarmente da notare le azioni dei funzionari di polizia di Hessen che non vedevano più sufficientemente rappresentati i loro interessi dai sindacati: questi hanno fondato dei "comitati di iniziativa" che erano organizzati secondo il principio di delegati, hanno eseguito un'abile politica di informazione e hanno organizzato diverse manifestazioni incluso il "go-in" al ministero degli interni di Hessen e hanno seriamente preso in considerazione uno sciopero.

Nonostante i problemi concreti venuti alla luce e il considerevole potenziale di malcontento il sindacato si è limitato a usare dei metodi tradizionali della politica sociale: l'appello al legislatore, la collaborazione in tutti i comitati di riforma pensabili e la partecipazione a tutti i contrasti giuridici. Perché si trattava di qualcosa di più importante di una "correzione di bellezza", perché infine la forma specificatamente tedesca per la garanzia di un apparato statale conservatore era messa in discussione,

non si poteva ottenere chiaramente niente su questa via. Le istanze politiche sono state impressionate nello stesso modo da appelli dell'unione dei funzionari, la cui esistenza sarebbe stata messa in pericolo da un diritto unitario di personale. La collaborazione dei sindacati nella commissione di studio investita dal governo federale per la riforma del pubblico diritto di servizio non poteva impedire che una piccola maggioranza della commissione di 10 : 9 si pronunciasse a favore di una generalizzazione del diritto dei funzionari per operai e impiegati. Nell'esperienza pubblica giuridica i rapporti erano ancora prima evidenti: il 48° giorno dei giuristi tedeschi ha votato a grande maggioranza per il mantenimento del diritto dei funzionari e in particolare per il divieto di sciopero, nonostante positivamente liberale di Thieme. Nella letteratura i riformatori sono rimasti una minoranza. Sarebbe invece stato più promettente orientarsi verso i contrasti concreti e verso le richieste risultanti; ciò avrebbe tra l'altro presupposto di propagare la concezione di un diritto unitario di personale, non solo come una cosa astratta, ma di concretizzarlo con l'esempio di numerosi posti di servizio, di modo che l'individuo avrebbe potuto accorgersi in quale misura un impegno personale avrebbe valso per lui la pena. Se questo fosse bastato, non possiamo dirlo con certezza: l'abolizione della classe dei funzionari professionali è un passo così grande di riforma, che un sostanziale cambiamento

dei rapporti di forza dell'intera società sarebbe stato necessario. Con la recessione iniziata nel 1974 e il "ristagno di riforma" causato da essa tutte le possibilità di cambiamento sono andate completamente perdute. La sicurezza della sopravvivenza del funzionario è stata di nuovo di grande importanza. Singole azioni nell'ambito scolastico e universitario avevano così abbietti più limitati di una modificazione del diritto di servizio. Si tratta ora della questione, se gli insegnanti saranno inclusi effettivamente nella settimana di 40 ore; secondo le affermazioni di diversi esperti le 28 ore a settimana che sono d'obbligo nelle scuole elementari, equivalgono a una settimana lavorativa di 46 ore, anche se si tiene conto delle vacanze. Non sono in dibattito per il momento più di queste domande che non sono senz'altro da sottovalutare.

Si è avuto uno sviluppo simile nell'ambito della protezione della razionalizzazione. La richiesta originale del sindacato dei trasporti, che è stata approvata nel convegno sindacale del '68 volgeva verso una modernizzazione orientata alla qualità. Ciò significa che non si accettano più misure di razionalizzazione come "natura delle cose dal punto di vista tecnico" che allevia le sue conseguenze con l'impegno sindacale. Si tratta piuttosto del fatto di partecipare alla razionalizzazione e alla riorganizzazione anche dal punto di vista sindacale. Ciò significava dapprima l'abolizione della gerarchia nel servizio pubblico e

la creazione di un'amministrazione più efficiente attraverso forme di lavoro cooperative, che danno ai dipendenti più spazio per l'iniziativa individuale. Significava quindi l'uso consapevole delle capacità di lavoro che si liberano a favore di una vasta politica sociale, l'attività statale non dovrebbe più dal punto di vista contenutistico compensare i deficit dell'economia di mercato, ma dovrebbe favorire gli strati sottoprivilegiati della popolazione. Questa concezione

~~apparentemente anticapitalista era nei confronti~~

della politica sindacale precedente un grande progresso, ma è rimasta astratta. Così come nel diritto unitario del personale, non aveva luogo nessun riferimento a interessi aziendali dei pubblici ufficiali. Si trattava, parlando in generale, di una richiesta dell'apparato che a molti aderenti non sembrava un loro problema. Non esisteva quindi la possibilità di far valere questo concetto, per esempio attraverso misure di lotta. Dal 1975 l'enfasi del lavoro sindacale non è più orientata verso la realizzazione di richieste di riforma, ma verso l'impedimento di uno smantellamento sociale. Il calo del guadagno nonché del reddito da lavoro dipendente causato dalla crisi, ha portato ad una diminuzione dell'ammontare delle tasse e quindi ad una crisi finanziaria dell'apparato statale. A molti concittadini l'obbligo di risparmiare sembra inoltre particolarmente urgente, perché il servizio pubblico ha la reputazione di essere pesante, inefficiente e debole nelle prestazioni. A parte la diminuzione di prestazioni statali (per esempio

la chiusura di tratti ferroviari) l'apparato statale ha praticato soprattutto due "strategie per l'alleggerimento". Dapprima si facevano sforzi maggiori per razionalizzare i processi di lavoro. Anche nel servizio pubblico si sono usate perciò negli ultimi anni ampiamente nuove tecniche come l'elaborazione elettronica di dati ecc., coi quali si sono risparmiati molti posti di lavoro. Nello stesso tempo le esigenze di lavoro sono aumentate; il mezzo più importante è quindi la chiusura delle assunzioni, che porta con un ammontare di lavoro costante automaticamente ad un peso maggiore per i restanti dipendenti. Si aggiungono degli esperimenti per introdurre anche nel servizio pubblico la valutazione analitica del posto di lavoro e di rivalutare largamente i posti di servizio dei funzionari. Gli accordi esistenti di protezione della razionalizzazione sono adatti come mezzi di difesa solo nei casi limite. Non possono impedire un peggioramento lento delle condizioni di lavoro.

La seconda via è quella più spettacolare e consiste nella privatizzazione di servizi pubblici. Ciò che è stato compiuto finora dallo stato con le proprie forze viene ora lasciato a imprenditori privati. Così, per esempio il trasporto delle immondizie o il traffico degli autobus, nonché la pulizia di edifici, vengono lasciati a ditte private. Spesso vengono diminuite in questo contesto anche delle prestazioni, perché l'imprenditore privato può contare su una considerevole

fiducia, perchè ha la reputazione di lavorare in modo razionale e efficiente. Inoltre la privatizzazione ha per l'apparato statale il vantaggio di rinforzare l'ideologia dell'economia di mercato e di diffamare ogni alternativa di economia comune come inefficiente. Allo stesso tempo si sostengono in un certa misura anche imprese medie di servizio, così che l'ideologia riceve parte di una base reale. La funzione più importante della privatizzazione dovrebbe essere però la facilitazione di misure di razionalizzazione all'interno dell'amministrazione: chi vede il pericolo di perdere il suo posto di lavoro o di dover continuare a lavorare in condizioni drasticamente peggiorate da un imprenditore privato, sarà più facilmente disponibile all'accettazione di un certo peggioramento delle sue condizioni di lavoro presso il pubblico potere. Attualmente la privatizzazione ha prevalentemente questa funzione di minaccia.

I sindacati rifiutano le razionalizzazioni asociali, nonché la privatizzazione. Le controstrategie sono però di portata limitata, perchè il sindacato non ha cambiato finora i suoi mezzi tradizionali di resistenza. Ciò significa in concreto che cerca anche adesso di impedire svantaggi particolarmente gravi attraverso appelli al legislatore o al governo. Sarebbe un grande errore considerare i suoi sforzi a priori senza successo: Proprio perchè l'altra parte sa che metterebbe in pericolo la politica di partecipazione sociale dei sindacati con una privatizzazione e una razionalizzazione troppo brutali, essa si limita e arriva solo ai limiti,

che vengono ancora tollerati dai prestatori d'opera. Il governo ha in mano le leve più importanti - ma le usa in modo che il partner sociale non perda la faccia e non pensi ad una nuova strategia. Questa tecnica autoritaria ha funzionato finora senza problema. La violenza moderata della partecipazione sociale ha impedito reali reazioni di resistenza. Chi si accontenta dello status quo e non si lamenta neppure della intensificazione del lavoro, vive bene nella Repubblica Federale; per chi si augura una maggiore democrazia, per chi ha perfino nelle prospettive socialiste, non c'è posto in questo sistema. Il modello Germania è una società chiusa.