



ORGANIZZAZIONE DEL LAVORO E SPAZI DI CONTRATTAZIONE

- a) **Introduzione: in primo luogo, come premessa, delimitiamo il campo e tracciamo le principali linee di faglia** che lo attraversano. Focalizziamo cioè cosa è il pubblico impiego, per averlo presente con maggior nitidezza. Questo è il quadro dei dipendenti pubblici nel 2018 [vedremo poi come è variato nel tempo: ora ci è utile per avere un primo quadro di insieme]. Sono oltre 3,2 milioni di lavoratori e lavoratrici, inquadrati in settori, professioni, rapporti di lavoro anche molto diversi tra loro.

OCCUPATI PUBBLICA AMMINISTRAZIONE 2018

Ministeri	146.697	Presidenza del consiglio ministri	2.009
Agenzie fiscali	47.259	Regioni a statuto speciale e Province autonome	90.021
Enti pubblici non economici	39.323	Enti art.60, comma 3 - D. Lgs. 165/01	9.466
Cnel	61	Autorità indipendenti	2.354
Enac	799	Lista S13 Istat	35.316
FUNZIONI CENTRALI	234.139	Unioncamere	69
		COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	139.235
Scuola	1.124.307		
Afam	9.178	Corpi di polizia	305.934
Enti di ricerca	23.224	Forze armate	176.655
Università	49.542	Vigili del fuoco	34.631
Asi	244	Magistratura	10.639
ISTRUZIONE E RICERCA	1.206.495	Carriera diplomatica	996
FUNZIONI LOCALI	422.035	Carriera prefettizia	1.123
		Carriera penitenziaria	277
SANITA'	648.501	Professori e Ricercatori Universitari	40.662
		PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	574.350
Totale P.A.	3.224.755		

Il gruppo più significativo è quello della scuola, oltre un terzo dei dipendenti [in cui spicca la componente professionale più ampia, i docenti, che sono oltre 930mila, ma anche i 200mila ATA]. Al secondo posto l'area sanitaria, con quasi il 20% del pubblico impiego [in cui spiccano i circa 110mila medici], Regioni ed autonomie locali [oltre 400mila dipendenti], gli oltre 230mila dello Stato e delle agenzie nazionali [quasi 150mila nei ministeri]. Da notare che quasi 600mila (polizia, militari, docenti universitari, vigili del fuoco, magistrati e altri funzionari dello Stato) mantengono ancora un regime particolare (alcuni comunque contrattualizzati, come l'area sicurezza/difesa, altri con uno stato giuridico totalmente pubblico, come docenti universitari e magistrati). Quindi oltre tre milioni di lavoratori e lavoratrici sono oggi organizzati per la contrattazione in 4 grandi CCNL [erano 11 sino al 2016]:



- **Istruzione e ricerca**, circa 1,2 milioni di lavoratori e lavoratrici di scuola, università, ricerca e AFAM;
- **Sanità**, oltre 600mila;
- **Funzioni locali**, oltre 420mila;
- **Funzioni centrali**, oltre 230mila.

A questi quattro comunque si aggiungono:

- **Presidenza del Consiglio**, solo 2mila, ma conta per rappresentanza come comparto autonomo;
- 90mila con contratti locali di primo livello (regioni e province autonome);
- Quasi 500mila nel settore difesa/sicurezza.

Il personale precario è tutto sommato ridotto (intorno al 4%), ad eccezione della scuola, dove oltre 200mila posti vacanti sono coperti da supplenti annuali o su periodo più limitati (una piaga che si ripete da anni immutata, nonostante promesse e piani straordinari che coprono a malapena il turn over). Discorso diverso, e su cui non si hanno dati, la questione delle esternalizzazioni e degli appalti, con contratti privati (spesso *multiservizi* ma non solo), sempre più diffusi in tutti i settori, non solo relegati ad alcuni servizi come pulizie, sicurezza e portinerie, ma anche ad esempio in aree ad alta specializzazione (servizi informatici, tecnici e amministrativi).

b) **In secondo luogo, circoscriviamo gli obiettivi di questa relazione.** Per brevità proveremo a descrivere la traiettoria della contrattazione nella pubblica amministrazione segnalando le due linee di tendenza macroscopiche delle ultime 3 decadi, cioè il percorso che porta alla *cosiddetta* privatizzazione del lavoro pubblico [in realtà una piena contrattualizzazione], intesa come l'esigenza di transitare dalla legge come atto unilaterale che regola un rapporto di impiego autoritario di diritto pubblico per approdare al contratto collettivo che regola un rapporto di lavoro assimilato al rapporto privato. Ed il movimento contrario, o la tendenza opposta, che si manifesta nella tensione al ritorno ad alcuni aspetti di ripubblicizzazione del rapporto di lavoro. Luca poi, a seguire, si focalizzerà sulla questione salariale, anche in considerazione del prossimo rinnovo 2019/2021.

c) **Le ragioni che rendono conto delle due differenti dinamiche sono ovviamente molteplici e molto articolate**, rispecchiando processi di modernizzazione della società, mutati rapporti di forza e di rappresentanza tra soggetti, necessità della PA di declinare risposte ai bisogni di nuove soggettività tra cittadinanza ed utenza, quindi in generale ai mutamenti dei rapporti sociali di produzione e delle caratteristiche della società italiana nel corso degli anni.

Detto della complessità dei processi di trasformazione, di cui ovviamente non ci occupiamo qui se non segnalando che l'inizio del processo nei primi anni 90 si collega al patto sulla moderazione salariale e il recupero dell'inflazione programmata del luglio 93, possiamo individuare nella necessità del legislatore e delle amministrazioni di transitare dall'esercizio delle "funzioni sovrane" all'obiettivo di erogare servizi per la comunità la decisione di adottare modelli organizzativi che si avvicinano a quelli delle aziende private, con ovvie ripercussioni sulla organizzazione del lavoro. A dominare in questa riorganizzazione del lavoro pubblico, proprio nel quadro del "lungo decennio" concertativo 1993/2006 è infatti un modello di riferimento, quello del cosiddetto *New Public Management*, sotto l'egemonia di posizioni neoliberiste e di marginalizzazione del ruolo del pubblico. Questo modello, infatti, in estrema sintesi, pone al centro di una struttura pubblica aziendalizzata manager professionali che conducono le proprie amministrazioni con una logica di quasi mercato [produzione di servizi in competizione con le altre strutture pubbliche e private], chiamati a



realizzare obiettivi definiti dai vertici politici, ma con autonomia di gestione e responsabilità per i risultati, misurati mediante “oggettivi sistemi di controllo” che simulano appunto la pressione del mercato. Un ricercatore inglese della *London School of Economics*, *Dunleavy* (2006), ha efficacemente sintetizzato questo modello attraverso la triade: disaggregazione, competizione, incentivi.

- d) **Il lavoro pubblico è stato quindi regolato attraverso il riconoscimento prevalente e prioritario della fonte contrattuale** rispetto a quella legislativa, ed il percorso in tale direzione si formalizza con la “legge quadro pubblico impiego n° 93 del 29/3/1983”, poi soprattutto con il “d.lgs n°29 del 3/2/1993” [cosiddetta prima privatizzazione del rapporto di lavoro] con cui si introduce formalmente la contrattazione collettiva nel pubblico impiego innovato successivamente dal d.lgs 165 del 2001 ben oltre la 93 del 1983. L’obbiettivo di questo processo è esplicitamente “accrescere l’efficienza”, “razionalizzare e contenere il costo del lavoro pubblico” applicando condizioni uniformi a quelle del lavoro privato (dlgs 29/93). Gli interventi successivi al d.lgs 29/93 in particolare nel biennio 97/98 [la cosiddetta “seconda privatizzazione, con i decreti Bassanini e poi il successivo testo unico, cioè il “protocollo sul lavoro pubblico del 12 marzo 1997”, la “legge delega 59/1997” il “d.lgs 396/97” e poi il “d.lgs 165 del 30/3/2001] hanno rafforzato questo allineamento al lavoro privato. Le amministrazioni pubbliche, in questo nuovo quadro normativo, hanno infatti gli stessi diritti, poteri ed obblighi di un datore di lavoro privato: viene esaltato il ruolo del datore di lavoro (delle direzioni) nel definire le necessarie flessibilità organizzative, lasciando quindi alle loro autonome determinazioni, “in ragione dell’impostazione che si ritenga più conveniente se (...) coinvolgere le organizzazioni sindacali, fino a concludere con essere veri e propri accordi”, “anche sugli atti interni di organizzazione aventi effetto sul rapporto di lavoro”. La dirigenza assume quindi pienamente la responsabilità dei risultati rispetto agli atti di indirizzo, dentro analogo percorso di privatizzazione del rapporto di lavoro, con le controversie che passano dalla giurisdizione amministrativa a quella del giudice ordinario.
- e) **Questo complesso normativo (decreti Bassanini e Dlgs 165/2001, il testo unico)** definiscono quindi una pubblica amministrazione multipolare e policentrica (cosiddetto *federalismo amministrativo*, poi ulteriormente enfatizzato dalla riforma del titolo V della Costituzione), in cui ogni amministrazione (ogni direzione) si erge come datore di lavoro che regola il rapporto di lavoro nel quadro di un sistema contrattuale affine a quello privato. Con queste modifiche sono stati decentrati i rapporti con l’Aran (agenzia introdotta appunto dal decreto n 29/93) eliminando la direttiva unica del Governo per tutti i comparti di contrattazione e riconoscendo un ruolo decisivo alle amministrazioni dei vari comparti. Quindi Regioni, enti locali, università, enti pubblici, enti di ricerca etc etc esercitano ed utilizzano il loro potere di indirizzo attraverso le loro istanze associative, le quali danno vita ai comitati di settore che hanno quindi potere di indirizzo in materia di contrattazione collettiva nei confronti dell’Aran e quello di approvazione dell’ipotesi di accordo tra agenzia e organizzazioni sindacali.
- f) **Il modello del New Public Management relegava le organizzazioni sindacali a mero ruolo di “veto player”**, cioè un fattore ostativo alla modernizzazione delle burocrazie da contenere e marginalizzare. Al centro della gestione delle diverse amministrazioni deve infatti emergere la funzione dei dirigenti di primo livello, (dirigenza d’azienda e datori di lavoro), dominus che devono esser incontrastati nel delineare strategie per raggiungere gli obiettivi posti dal decisore politica e valutare le performance. Il dirigente di secondo livello acquisisce cioè sempre più il profilo del manager, rinnovabile *ad nutum* [secondo libera volontà politica], anche con una sorta di *spoils system*: per questo si ripeteranno continui tentativi di porlo al centro di ogni

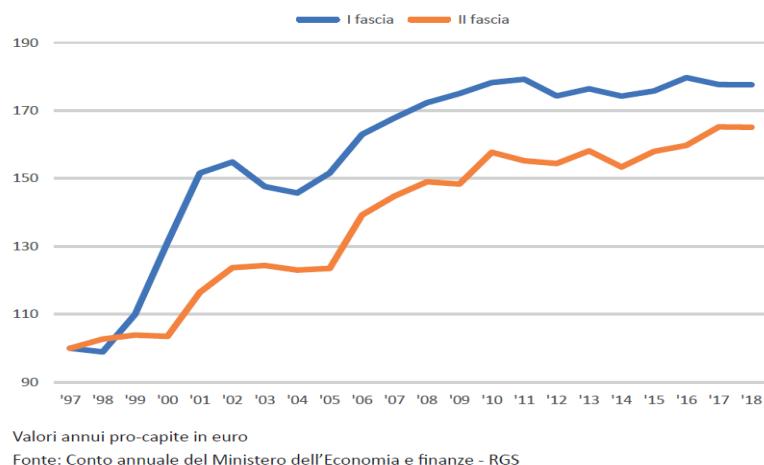
Dopo il Patto, oltre Brunetta

Seminario on line su salario e organizzazione del lavoro nei rinnovi dei contratti pubblici,
#RiconquistiamoTutto in FP e FLC CGIL 16 aprile 2020: relazione di Massimo Demin



struttura pubblica [come con successo nelle università, con la definizione in Statuto del ruolo del Direttore Generale con la legge 240 del 2010, meno nelle scuole con la legge 107 del 2015, per le resistenze ai suoi poteri di chiamata diretta e valutazione]. In questo quadro, si assiste ad una crescita inusitata delle loro retribuzioni: nel 1992 la retribuzione del dirigente di base era oltre due terzi di quella del vertice, dieci anni dopo la prima era cresciuta del 40%, in linea con gli andamenti generali del pubblico impiego, la seconda del 160%.

Grafico 3
Retribuzioni medie dei dirigenti di I e II fascia.
Serie storica anni 1997-2018



Valori annui pro-capite in euro
Fonte: Conto annuale del Ministero dell'Economia e finanze - RGS

- g) Diversamente da come prospettato dal *New Public Management*, in Italia il sindacato è riuscito ad esercitare un ruolo politico e contrattuale significativo, sia per la storica sindacalizzazione e conflittualità del settore, sia per il rilancio della sua azione attraverso le elezioni RSU [accordo quadro del 98], con un amplissima estensione della rappresentanza sindacale (oltre 18mila RSU, quasi la metà nella scuola), un'altissima partecipazione al voto (intorno e oltre all'80%), l'aumento delle iscrizioni (un aumento di circa il 50% nella scuola, da quasi 400mila a quasi 600mila deleghe; una tenuta intorno al milione negli altri settori).

Tabella 4
Elezioni RSU nel pubblico impiego: tassi di affluenza e differenze intertemporali di breve e di lungo periodo, consultazioni 1998, 2001, 2004, 2007, 2012, 2015, 2018

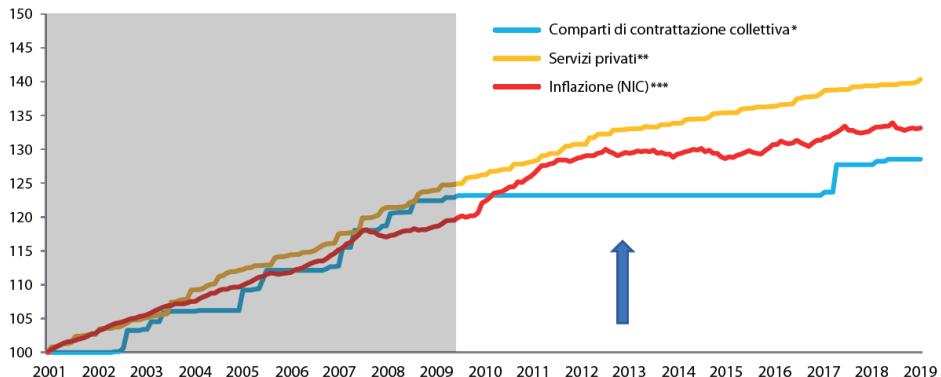
Comparti	Tassi di affluenza							Differenze	
	1998	2001	2004	2007	2012	2015	2018*	2018-2015	1998-2018
Funzioni centrali	84,9	85,2	86,8	85,8	85,6	82,9	84,4	1,5	-0,5
Funzioni locali	79,8	80,8	83,7	81,0	82,4	79,5	82,7	3,2	2,9
Sanità	73,6	72,0	74,7	72,4	72,1	70,0	74,4	4,4	0,8
Pcm	79,4	76,2	82,3	71,9	74,0	69,5	61,0	-8,5	-18,3
Totale	78,7	78,4	80,8	78,6	78,7	76,2	79,4	3,2	0,7

Fonte: elaborazioni su dati Aran (*=nostra stima)

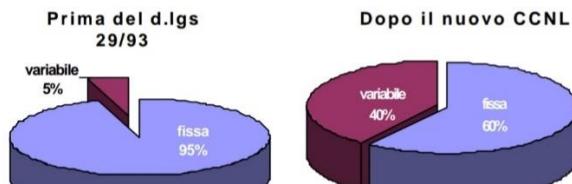


Una tenuta anche sul fronte contrattuale, almeno nei primo decennio duemila. Con il CCNQ del 2 giugno 98 e i successivi accordi sono ridefiniti i compatti e si è avviata la nuova contrattazione collettiva con il primo quadriennio normativo 1998-2001, suddivisa nei due bienni economici 98/99 e 2000/2001. Se si osserva l'andamento degli aumenti, sino alla sospensione avvenuta nel 2010, si può in realtà notare che le retribuzioni sono sostanzialmente parallele a quelle dell'inflazione (come i privati), cioè sono piatte (nel quadro della politica di moderazione salariale propria della concertazione e del patto del '93 (che ha determinato il passaggio di oltre 10 punti percentuali di PIL dal lavoro al capitale).

Grafico 9
Retribuzioni contrattuali



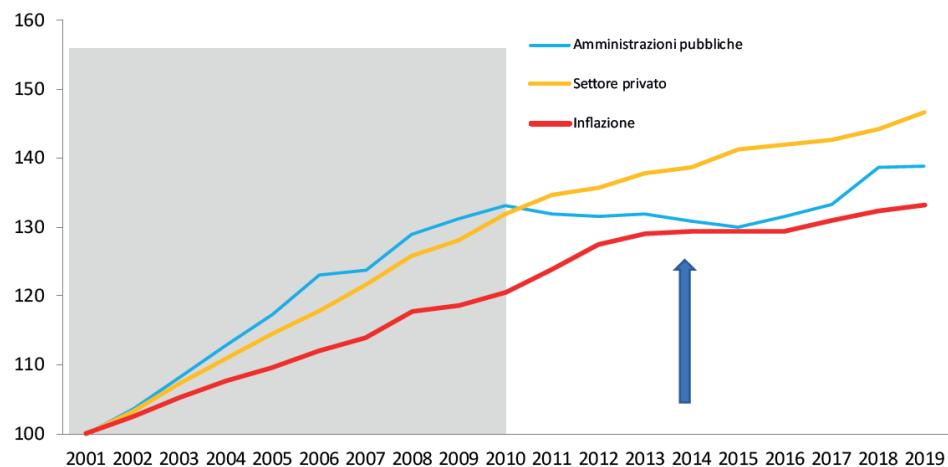
La contrattazione nel pubblico non si è però limitata a questo dato. Proprio per monitorare l'andamento della contrattazione, a partire dall'anno 2000 il Dipartimento della funzione pubblica e il Ministero del Tesoro bilancio e programmazione economica hanno accertato la compatibilità economico finanziaria dei contratti integrativi delle amministrazioni oltre i 200 dipendenti (art 39 legge 449/1997). Nonostante questo, abbiamo visto una lunga stagione di difesa e avanzamento del salario agita proprio nella contrattazione di secondo livello, a partire da indennità, organizzazione del lavoro e progressioni di carriera. Il salario di fatto, infatti, nel primo decennio degli anni duemila è in realtà aumentato. Quindi da una parte è aumentato il salario accessorio e variabile, distribuito nella contrattazione di secondo livello: vedi ad esempio questo rapporto tra retribuzione fissa e variabile prima e dopo la riforma (Enti locali)



Dall'altra però aumentano anche i salari complessivi, non solo nelle quote variabili ma anche in quelle fisse.



Grafico 10
Retribuzioni di fatto



Base dic. 2001 = 100.

Fonte: dati desunti dalla Contabilità nazionale Istat, Conti ed aggregati economici nazionali e delle pubbliche amministrazioni (aprile 2019)

Questa dinamica è infatti incoraggiata sia da alcune norme nei CCNL (soprattutto nel biennio 2002/03 in particolare in Enti locali, Regioni ed Enti pubblici), che incentivano gli aumenti salariali nelle amministrazioni dotate di margini di autonomia e poi li consolidano nello stipendio fisso (assorbendo quindi progressivamente le quote variabili in voci tabellari), sia dalla definizione di indennità stabili e collettive (in particolare nei Ministeri come in altri settori). Come notano Mastrogiovanni e Talamo (2020), questa contrattazione è inoltre segnata anche da un “abuso delle progressioni professionali” (dal loro punto di vista, datoriale), cioè PEO contrattate nelle diverse amministrazioni. Nell’anno 2001, ad esempio, quasi un terzo del personale in servizio conseguì una promozione (28,27%). Tra il 2001 e il 2009 si registrò un numero di progressioni orizzontali pari al 74% e di progressioni verticali pari al 39% del personale. Da sottolineare, in ogni caso, che questa strategia di difesa e conquista salariale è profondamente segnata da una sorta di *federalismo amministrativo*, cioè nel quadro dei contratti di secondo livello, dell’autonomia delle diverse amministrazioni e dei loro vincoli di bilancio, con una significativa sperequazione tra territori e settori. Nel quadro del pubblico impiego, cioè, si impongono nuove “gabbiette salariali”, determinate dalla capacità di spesa delle diverse amministrazioni, spesso funzione della ricchezza del territorio o della particolarità delle funzioni svolte, portando a differenziare significativamente condizioni salariali e di lavoro a seconda della propria realtà (evidente e sempre più forte inizia cioè ad esser la differenza, ad esempio, tra esser bibliotecario al Politecnico di Torino o all’Università degli studi di Cassino).

- h) **Proprio questa dinamica inaspettata stimola una reazione di radicalizzazione di alcuni aspetti del *New Public Management*, nel quadro della Grande Crisi esplosa nel 2007/08 e del governo di centrodestra, che però si muove in direzione esattamente opposta alla privatizzazione contrattuale del decennio precedente. È la cosiddetta *Brunetta*, la “legge delega n°15 del 4/3/2009” e il “d.lgs 150 del 2009”.** Attraverso queste norme si è tornati ad un nuovo protagonismo della legge, un percorso di ripubblicizzazione del rapporto di lavoro la cui finalità in realtà è proprio quello di ingabbiare la contrattazione, sottoponendola ad una rete di autorizzazioni, controlli e procedure tendenti a comprimerla nel rispetto di vincoli economici e normativi individuati dal legislatore. L’intervento, infatti, si proporrà da una parte di inserire una serie di vincoli

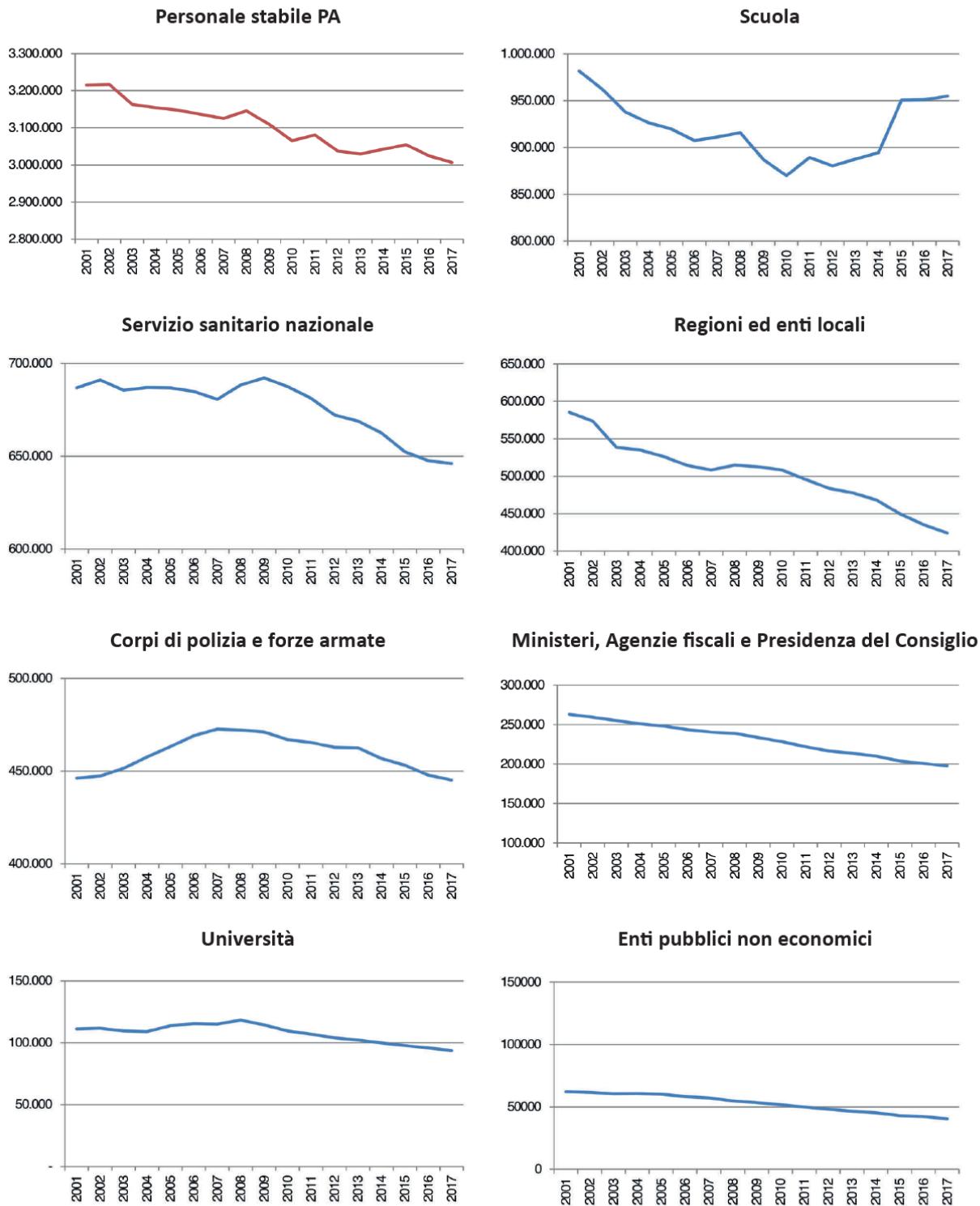


economici al salario accessorio (tetti di spesa), dall'altro obbliga a concentrare il salario accessorio su alcuni elementi variabili (performance, valutazione e produttività individuale), distribuiti obbligatoriamente in modo differenziale (le famigerate fasce del 25, 50 e 25%). Inoltre, il DL 150 restringe radicalmente gli spazi di contrattazione sull'organizzazione del lavoro, demandando pienamente questo spazio al datore di lavoro: esclude infatti *apertis verbis* (art. 40, comma 1, del decreto legislativo n. 165) ogni forma di contrattazione collettiva in materia, sulla stessa viene permessa solo l'informazione. Cioè ribadisce e approfondisce il ruolo del dirigente-manager, ma, contemporaneamente, ne ingessa i poteri gestionali con una fitta maglia di regole legislative, dando luogo a un modello che è stato definito di "autonomia assistita". Il tutto nel quadro di una logica di svalorizzazione del lavoro pubblico (i *fannulloni* ed i *furbetti*), con norme vessatorie (i giorni di malattia), ripresa e proseguita poi da Renzi anche nell'intervento contro le organizzazioni sindacali (taglio 50% distacchi e permessi). In tal modo si sposta l'asse stesso della contrattazione, che ingabbiato nella difesa salariale e degli inquadramenti, privo della contrattazione sulla organizzazione del lavoro, concentra il confronto su quelli che obtorto collo divengono strumenti di frammentazione e divisione del salario, degli stessi lavoratori e lavoratrici (modelli di salario accessorio sempre più poveri, articolati e divisivi; creazione di margini sempre più ampi di discrezionalità da parte delle dirigenze; introduzione di criteri utili allo spostamento di componenti sempre più rilevanti di salario sotto voci indirette e variabili; creazioni di canali preferenziali nella valorizzazione del lavoro dei dipendenti).

- i) **Questa impostazione, con il lungo blocco contrattuale imposto dalle politiche di austerità dal 2010**, rimane sostanzialmente congelata (come i salari del pubblico impiego). Sia nella sua impostazione, sia nelle sue semplici intenzioni [non applicandosi concretamente l'ingabbiamento della performance e la sua deriva di progressivo trasferimento di quote di salario sulla parte variabile individuale]. Le cosiddette riforme Madia (d.lgs. 74 e 75/2017), seppure con diverse connotazioni (ad esempio, maggiore quella sulla qualità) ed una modulazione dell'impianto vessatorio della Brunetta (non più le fasce rigide, ma solo un principio di chiara differenziazione salariale, poi tradotto nella contrattazione 2016/2018), non muta nella sostanza questo impianto. Più generale, il rapporto tra legificazione e contrattazione (tra ingabbiamento e libero dispiegarsi delle relazioni sindacali e dei rapporti di forza), viene rivisto dalle Madia, ma nel quadro comunque di una conferma dei limiti del contratto: la nuova formulazione dell'art. 2, c. 2, del D.Lgs. n. 165 del 2001 prevede, infatti, solo una derogabilità parziale, solo per quelle norme che introducano o che abbiano introdotto discipline speciali.
- j) **Un ultimo punto. Nell'ultimo decennio, oltre alla Brunetta/Madia e al blocco dei contratti, ha pesato anche il blocco delle assunzioni** e la progressiva riduzione nel corso degli anni dei dipendenti pubblici. Tra il 2001 e il 2006 il calo occupazionale del pubblico è infatti limitato allo 0,7%: in realtà in quegli anni, a fronte delle conquiste nelle progressioni di carriera, i contratti di lavoro stabili diminuiscono del 2,5% mentre cresce l'occupazione a tempo determinato: nel 1999 erano il 6,8% del totale, divennero l'11,4% nel 2003, fino a superare il 14% nel 2007. Negli anni successivi il ricorso a contratti flessibili subisce una brusca frenata e l'occupazione pubblica scende: da tenere in considerazione, in ogni caso, che molti contratti "flessibili" sono semplicemente sostituiti da appalti, anche per norme delle Legge di Bilancio che riducono il turn over o spingono ad una riduzione del montante salariale sui bilanci, ma non intervengono sul peso dei costi per servizi acquisiti negli stessi, con un'evidente degrado delle condizioni salariali e contrattuali di una parte importante di lavoratori e lavoratrici. In 10 anni – tra il 2006 e il 2016 – il calo complessivo è di oltre 270 mila unità (-7,5%). Nel comparto sanitario il calo interviene solo a partire dal 2009, con un saldo negativo di 46 mila unità al 2017 (-6,7%). Negli enti locali invece il calo prosegue ininterrottamente per tutti gli anni 2000, fino a ridurre di un quarto il personale stabile, che passa da 586 mila unità a 424 mila circa (-27,6%). In calo costante e sostenuto è anche il settore ministeriale (-25%) e quello degli enti pubblici non economici (-35% da inizio periodo). L'università infine evidenzia una tenuta occupazionale sino al 2008, avviando quindi un trend declinante sostenuto (-20,8%, con una perdita di quasi 25 mila unità al 2017).



Figura 1
Dinamiche occupazionali nei principali settori della PA 2001-2017



Fonte: elaborazioni Aran su dati RGS - IGOP. Dati aggiornati al 29/04/2019. Solo personale stabile

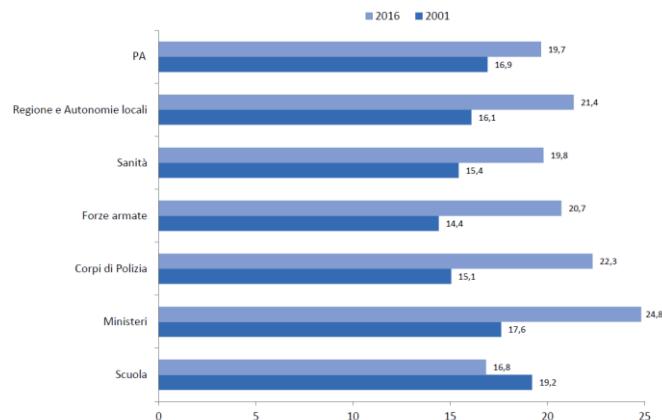
Dopo il Patto, oltre Brunetta

Seminario on line su salario e organizzazione del lavoro nei rinnovi dei contratti pubblici,
#RiconquistiamoTutto in FP e FLC CGIL 16 aprile 2020: relazione di Massimo Demin

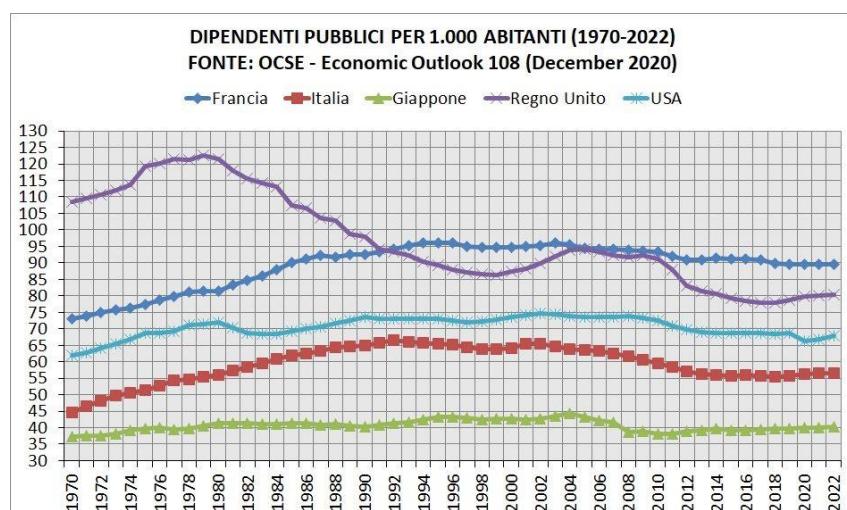
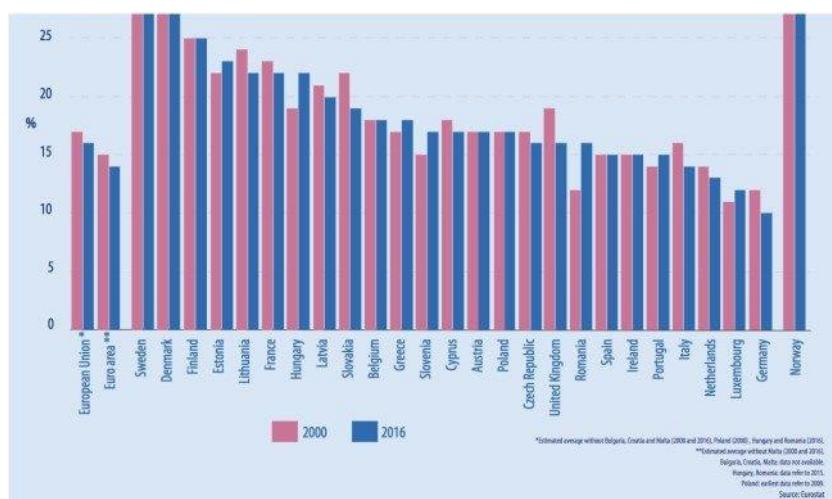


Qui trova ragione, conseguentemente, il progressivo invecchiamento della PA.

Grafico 8
Anzianità media del personale a tempo indeterminato. Anni 2001 e 2016



La diminuzione del numero di dipendenti dei settori pubblici, oltre ad un degrado delle condizioni di lavoro e della capacità di mantenimento nei servizi universali, ha evidenti effetti macroeconomici per tutto il paese, che si scaricano direttamente sui giovani.





Un recente paper di alcuni sociologi piemontesi (Barbera, Bianco ed altri, 2021), ha sottolineato come sia evidente, in queste comparazioni internazionali, il deficit di dipendenti pubblici. Da questi dati, questi ricercatori discendono la necessità di assunzione di almeno un milione di ulteriori lavoratori e lavoratrici nei servizi pubblici, dato che non solo ridurrebbe significativamente la disoccupazione del paese, ma appianerebbe in particolare la disoccupazione di laureati e quindi quel *mismatch* che oggi le statistiche registrano tra competenze e lavoro (prodotto proprio sostanzialmente dal progressivo logorarsi del lavoro pubblico).

Parte seconda. Dati sul fabbisogno di personale nella Pubblica Amministrazione.

Tabella 1. Addetti, privati e pubblici, alla produzione di servizi pubblici, in % sul totale degli occupati (1-5) e in cifra assoluta (6 e 11); occupati nel settore pubblico (7). Tutti i dati sono riferiti al 2019, tranne per UK (2018), e sono in migliaia. Fonte: ILO. Gli addetti al settore pubblico sono stati presi dall'ILO dalle varie fonti nazionali. Difesa: solo personale civile. La colonna 11 è stata calcolata partendo dalla col. 2 e dalla col. 4 della tabella 2.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
	Fornitura gas, acqua elettricità	PA e difesa	Istru- zione	Sanità e assist. sociale	Tot 1-4 %	Tot 1-4 Valore assoluto	Occupati settore pubblico	Abitanti	8/7	8/6	PA e difesa valore assoluto	8/11
Germania	1,4	6,9	6,8	13,2	28,3	12.150	6.502	82.900	12,75	6,82	2.925	28,3
Spagna	1,2	6,8	7,0	8,5	23,5	4.648	3.222	46.700	14,49	10,05	1.345	34,7
Francia	1,6	9,2	7,6	14,8	33,2	9.022	5.564	67.200	12,08	7,45	2.500	26,9
UK	1,3	6,5	10,5	13,5	31,8	10.397	6.949	67.100	9,66	6,46	2.125	31,6
Grecia	1,6	8,7	8,2	6,3	24,8	969	850	10.700	12,58	11,04	340	31,5
Italia	1,5	5,3	6,8	8,2	21,8	5.092	3.219	60.400	18,76	11,86	1.238	48,8
Portogallo	1,2	6,3	8,5	9,7	25,7	1.263	nd	10.300	nd	8,16	310	33,2
Svezia	1,1	7,2	11,5	14,9	34,7	1.780	1.501	10.100	6,73	5,67	369	27,4
USA	1,3	3,5	9,0	14,1	27,9	43.903	21.013	329.700	15,69	7,51	5.514	59,8

Nota.

1. I dati presenti nella colonna 6 comprendono quelli della colonna 7.
2. Il dato per la Germania nella colonna 9 non è direttamente confrontabile in quanto gli addetti alla sanità hanno un contratto di tipo privato. È meglio usare per i confronti con questo paese la colonna 10. Anche i dati per gli USA vanno usati con cautela, in quanto ovviamente non fanno parte del sistema EUROSTAT.

- k) **Quindi in sostanza tutti i dati e le indicazioni** dei soggetti istituzionali convergono nel sottolineare che il percorso di privatizzazione del rapporto di lavoro pubblico dei primi anni 90 ha spostato una parte consistente di salario sul versante accessorio e variabile. Gli interventi legislativi di ripubblicizzazione a cavallo della crisi del 2007 hanno ottenuto l'obiettivo di limitare normativamente le voci di spesa di questo salario accessorio, ed il blocco dei rinnovi contrattuali ha ottenuto lo stesso effetto sulla parte fissa dei salari*. In una dinamica che ha visto la riduzione del numero assoluto dei dipendenti diretti, l'aumento delle diverse forme di precarizzazione e esternalizzazione delle funzioni si è definito un quadro che vede la PA ridotta rispetto ai parametri europei in numero assoluto e percentuale, così come le retribuzioni sono al disotto dei paesi omologhi.

Il prossimo rinnovo contrattuale, al netto della piattaforma presentata dalle organizzazioni sindacali confederali, a noi pare sostenuta in CGIL da una logica: rivendicare un ridisegno generale della PA per provare a intervenire sulla organizzazione degli uffici e sul piano assunzionale. Un ridisegno normativo-istituzionale finalizzato, e giustificato, dall'esigenza di costruire una Amministrazione pubblica in grado di supportare cittadini e imprese dentro la competizione nazionale ed internazionale, sostenendo il sistema delle imprese.



Diversamente dai primi anni duemila, cioè, ci sembra che oggi la FP e la CGIL si facciano prioritariamente carico delle ragioni (e degli interessi) del sistema imprenditoriale, volto a subordinare il pubblico alla sua conquista di una maggior produttività totale dei fattori. Siamo certi che questa sia la strada da imboccare per un sindacato generale, derogando ad alcune funzioni classiche della vertenzialità per la redistribuzione delle risorse ed assumendo invece un profilo che va ben oltre l'idea della concertazione dei vincoli per assumere ruoli para-istituzionali di architettura normativa-strutturale?

**L'art. 9, comma 17, del DL n. 78 del 2010 aveva stabilito il blocco della contrattazione per il periodo 2010-2012 per il personale pubblico, salvaguardando l'erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale. Inoltre, l'art. 9, commi 1-4, dello stesso decreto aveva introdotto incisive misure per il contenimento dei redditi da lavoro dipendente delle pubbliche amministrazioni. In particolare, era stato bloccato, per il periodo 2011-2013, il trattamento economico individuale complessivo dei dipendenti pubblici, anche di qualifica dirigenziale (prevedendo che non potesse in ogni caso superare il trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010) e erano stati ridotti, per il triennio 2011-2013, rispettivamente del 5 e del 10 per cento, i trattamenti economici complessivi dei dipendenti pubblici superiori a 90.000 e a 150.000 euro annui. Successivamente, l'articolo 16, comma 1, del DL 98/2011, aveva rimesso a uno specifico regolamento di delegificazione la proroga delle norme di cui sopra. In attuazione di tale disposizione era stato emanato il d.P.R. 122/2013, con il quale erano state prorogate a tutto il 2014 varie misure di contenimento delle spese di perso-nale previste dall'articolo 9 del DL 78/2010. La legge 147/2013 (Stabilità 2014), aveva prorogato il blocco della contrattazione per il periodo 2013-2014 (art. 1, comma 453). Successivamente, la L. 190/2014 (Stabilità 2015) aveva stabilito la proroga fino al 31 dicembre 2015 del blocco economico della contrattazione nel pubblico impiego, con conseguente slittamento del triennio contrattuale dal 2015-2017 al 2016-2018 (Art. 1, comma 254), con possibilità di avviare le procedure contrattuali e negoziali solo per la parte normativa e senza recupero per la parte economica. Era inoltre prevista l'estensione fino al 2018 dell'efficacia della norma che prevedeva che l'indennità di vacanza contrattuale, da computare quale anticipazione dei benefici complessivi da attribuire all'atto del rinnovo contrattuale, dovesse essere quella in godimento al 31 dicembre 2013 (art. 1, comma 255), con conseguente necessità di riferirsi all'IVC in vigore dal 1° luglio 2010 anche per il periodo 2015-2018. Riprendevano invece efficacia, a partire dal 1° gennaio 2015, le disposizioni di cui al terzo e quarto periodo del comma 21 dell'articolo 9 del DL 78/2010, concernenti il blocco degli effetti economici delle progressioni di carriera per il personale contrattualizzato e non contrattualizzato, che erano state anch'esse prorogate, per l'anno 2014, dal d.P.R. 122/2013. Sul regime di sospensione della contrattazione collettiva, è intervenuta la sentenza n. 178 del 24 giugno 2015 della Corte Costituzionale, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'ultima proroga intervenuta, con conseguente necessità di riaprire la contrattazione nel pubblico impiego, "in quanto il reiterato protrarsi della sospensione delle procedure di contrattazione economica altera la dinamica negoziale in un settore che assegna un ruolo centrale al contratto collettivo".*

Riferimenti bibliografici.

Barbera F., Bianco M.L., Cerruti G.; Contini B.; Mattei U.; Ortona G., Scacciati F., Terna P., Togati D.; Tousijn W. (2021). È necessario e agevole assumere un milione di giovani nella pubblica amministrazione. Bozza preliminare, marzo 2021. Centro studi Argo: <https://www.centrostudiargo.it/e-necessario-e-agevole-assumere-un-milione-di-giovani-nella-pubblica-amministrazione/>

Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). New public management is dead—long live digital-era governance. *Journal of public administration research and theory*, 16(3), 467-494.

Mastrogiovanni, P., & Talamo, V. (2020). Contrattazione collettiva nel lavoro pubblico e concertazione sociale. Stato dell'arte e prospettive. Rivista quadrimestrale dell'Inapp, Anno X, n. 1/2020, 55-82.