

#riconquistiamotutto

opposizione in FP e FLC CGIL



seminario online

DOPO IL PATTO...

OLTRE BRUNETTA



**salario e organizzazione del lavoro nei
rinnovi dei contratti pubblici**

Introduzione di Massimo Demin e Luca Scacchi.
Interverrà Tania Scacchetti (segreteria nazionale Cgil)
insieme a delegati/i e segreterie nazionali di FP e FLC

ore 15.00

➡ link riunione: scrivere a sac.opposizionecgil@gmail.com



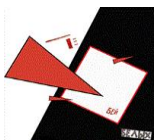
16
aprile
su FUTURALAB

ORGANIZZAZIONE DEL LAVORO E SPAZI DI CONTRATTAZIONE

Massimo Demin

[Fp CGIL]

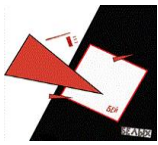




Il campo del pubblico impiego

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 |
| | | Carriera prefettizia | 1.123 |
| FUNZIONI LOCALI | 422.035 | Carriera penitenziaria | 277 |
| | | Professori e Ricercatori Universitari | 40.662 |
| SANITA' | 648.501 | PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO | 574.350 |
| | | | |
| Totale P.A. | 3.224.755 | | |



Quattro comparti

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

A questi quattro CCNL comunque si aggiungono:

- **Difesa/sicurezza/VVFF:** 305mila forze dell'ordine; 180mila militari; 35mila Vigili del fuoco.
- **Presidenza del Consiglio:** 2mila, ma conta per rappresentanza come comparto autonomo
- **Contratti locali di primo livello (regioni e province autonome):** 90mila dipendenti
- **Non contrattualizzati:** circa 60mila (docenti universitari, magistrati, prefetti, ecc)





Questa relazione

Si focalizza su **traiettoria del pubblico impiego** negli ultimi decenni
[Luca poi si concentrerà su salario]



- **Processo di contrattualizzazione** [anni 90 e duemila]: da atto legislativo unilaterale che regola rapporto di lavoro a processo negoziale, assimilato al rapporto privato.

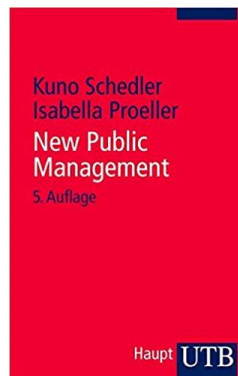
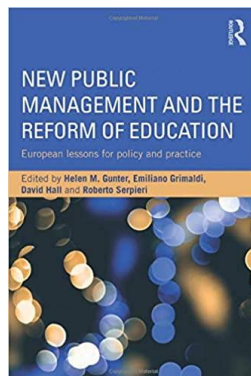
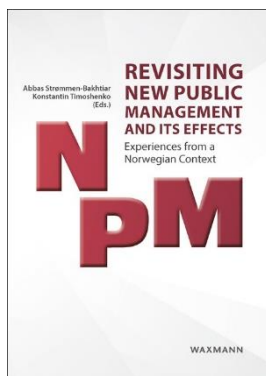
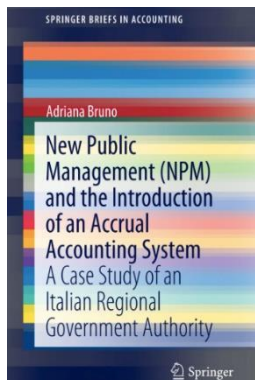
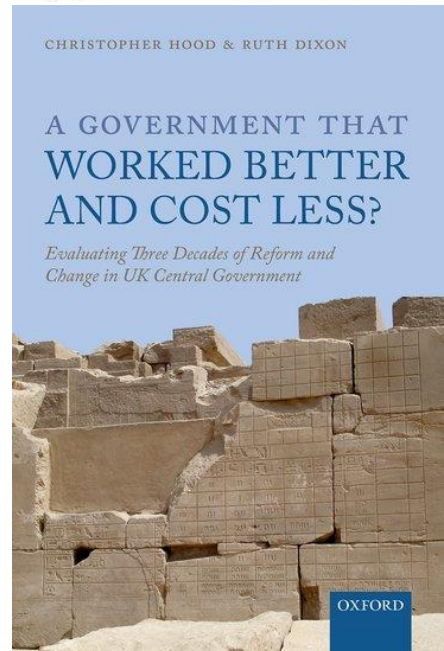


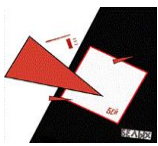
- **Processo inverso di ri-legificazione** [*Brunetta*], di cui vedremo ragioni e percorsi.



New public management

- **Aziendalizzazione e logica di quasi mercato:** produzione di servizi in competizione con altre strutture pubbliche e private.
- **Manager professionali** con autonomia di gestione e responsabilità per i risultati.
- **Sistemi di controllo oggettivi** che simulano appunto la pressione del mercato.
- **Dunleavy** (2006): disaggregazione, competizione, incentivi.





I passaggi della contrattualizzazione

Il lavoro pubblico è regolato attraverso il riconoscimento prevalente e prioritario della fonte contrattuale

- **Legge quadro pubblico impiego** n° 93 del 29/3/1983
- **D.lgs n° 29** del 3/2/1993 [*cosiddetta prima privatizzazione*]
- **Protocollo sul lavoro pubblico** del 12 marzo 1997,
- **Legge delega 59/1997** e **D.lgs 396/97** [*cosiddetta seconda privatizzazione, Bassanini*]
- **D.lgs 165** del 30/3/2001 [testo unico].

Le amministrazioni pubbliche hanno 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*

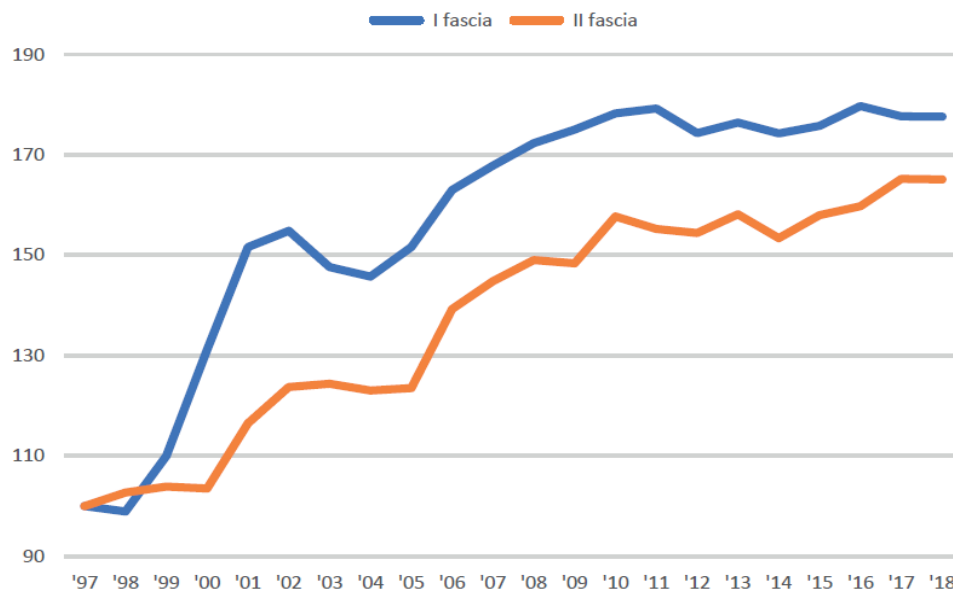




Al centro amministrazioni e dirigenti

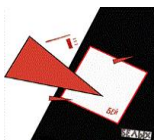
- P.A. multipolare e policentrica: federalismo amministrativo, enfatizzato poi da titolo V Costituzione.
- Gestione contrattazione in ARAN, con **atti indirizzo**
- NPM relega **sindacati** a **veto player**
- Emerge **dirigente di primo livello** (rimovibili a piacere)

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



Il sindacato però non si marginalizza

Tabella 4

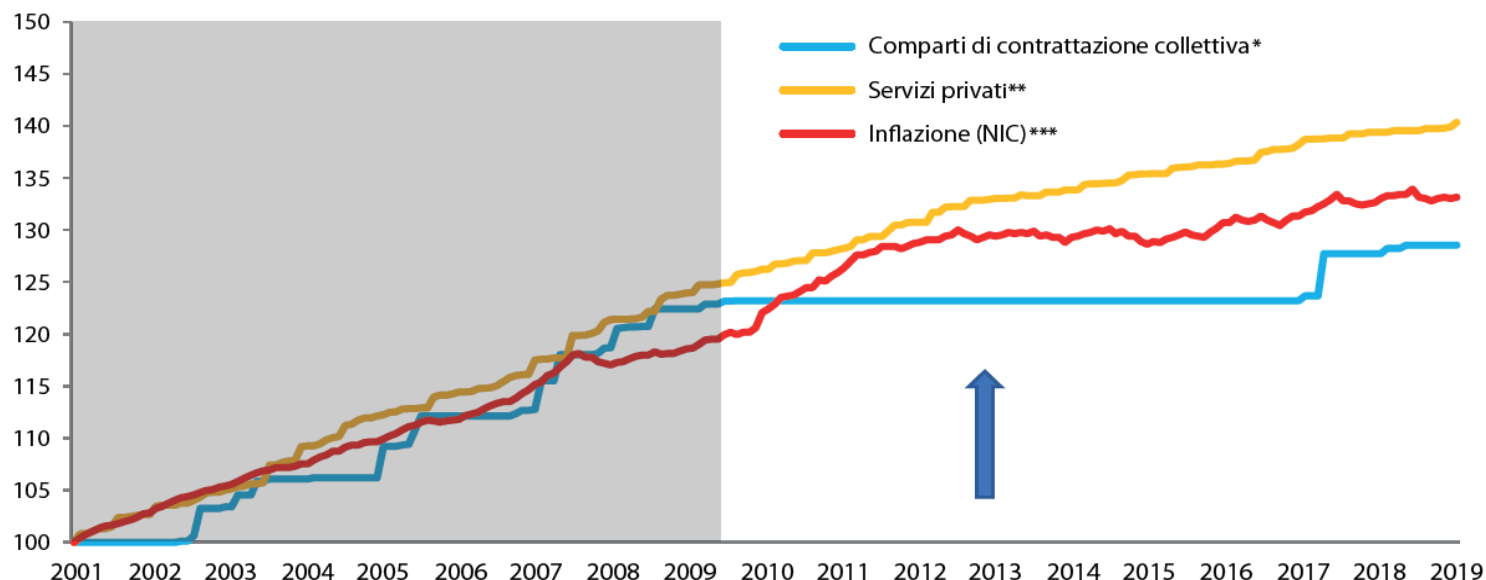
Elezioni RSU nel pubblico impiego: tassi di affluenza e differenze intertemporali di breve e di lungo periodo, consultazioni 1998, 2001, 2004, 2007, 2012, 2015, 2018

| 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 |

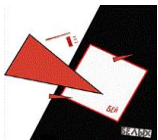
Fonte: elaborazioni su dati Aran (*=nostra stima)

Le retribuzioni CCNL sono piatte

Grafico 9
Retribuzioni contrattuali

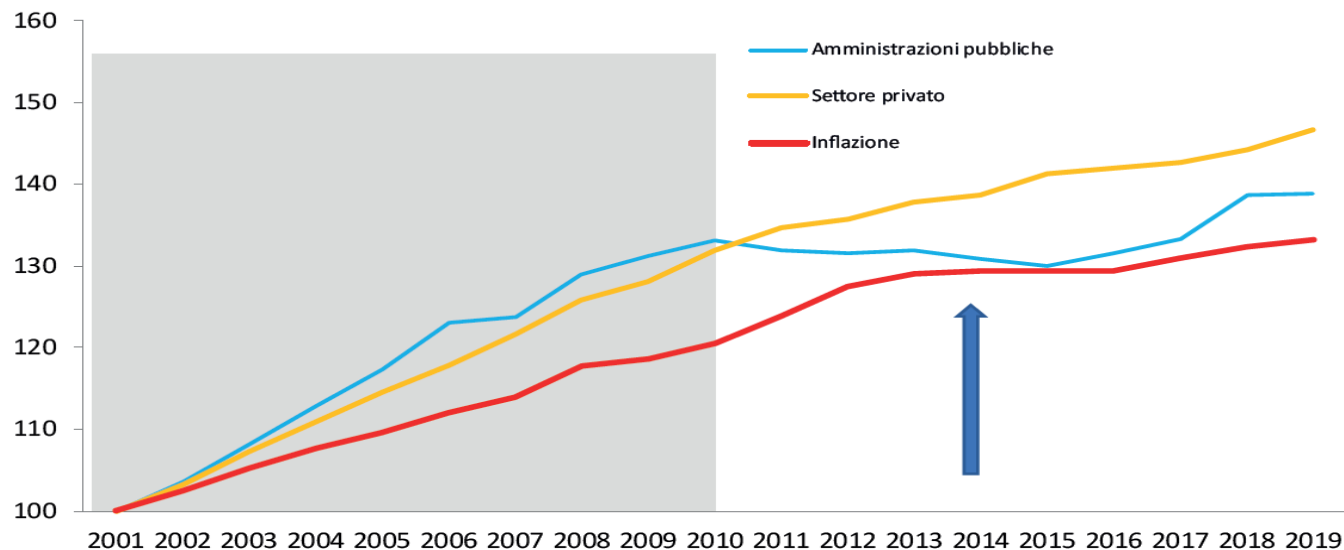


I CCNL, fino a quando ci sono [2009], si muovono in linea con i **settori privati** e con **l'inflazione**: cioè, **i salari sono piatti**, in linea con sistema del '93 [moderazione salariale della concertazione].



I salari però crescono

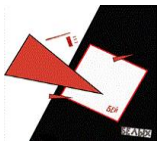
Grafico 10
Retribuzioni di fatto



Base dic. 2001 = 100.

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

I CCNL incentivano aumenti su salario accessorio con indennità (in alcuni casi poi stabilizzate in voci tabellari), ma anche con PEO e PEV. Tra 2001 e 2009 PEO per 74% del personale, PEV per il 39%. Nel federalismo amministrativo, però, solo dove c'è disponibilità di bilancio [*gabbiette salariali*].



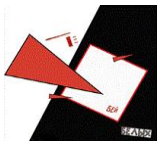
La reazione: *Brunetta*

Con la **Grande Crisi** e il governo centrodestra: legge delega n° 15 del 4/3/2009 e **D.lgs 150 del 2009**. La legge ingabbia la contrattazione, ponendo una serie di controlli, tetti e vincoli:

- **al salario accessorio** (PEO selettive per pochi);
- focalizzazione su **performance** (con vincoli % di distribuzione: 25%, 50% e 25%);
- **organizzazione del lavoro** esclusiva competenza del datore (solo informazione sindacale).

In clima di svalorizzazione (*fannulloni*) e vessazioni (malattia), si impone un modello di *autonomia assistita* delle amministrazioni che radicalizza *New Public Management*.





Una reazione congelata

Questa impostazione, con la recessione e la successiva crisi finanziaria, **viene congelata nel 2010** dal lungo blocco delle retribuzione e contrattuale.

Le cosiddette riforme Madia (d.lgs. 74 e 75/2017) modula l'impianto della Brunetta, ma non lo rivede nella sostanza.

Su questa dinamica, però, come sulla ripresa della contrattazione e il CCNL 2016/18, interverrà a breve Luca.

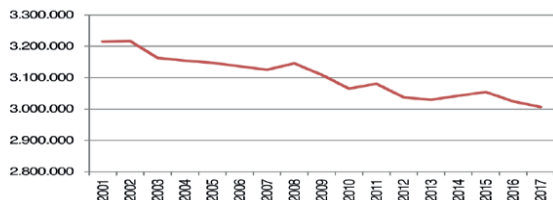




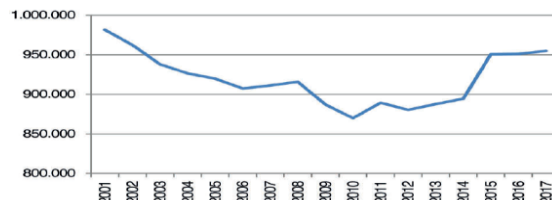
Un ultimo punto: l'occupazione pubblica

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

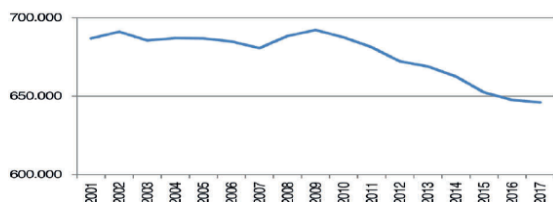
Personale stabile PA



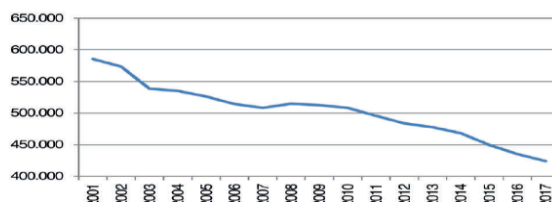
Scuola



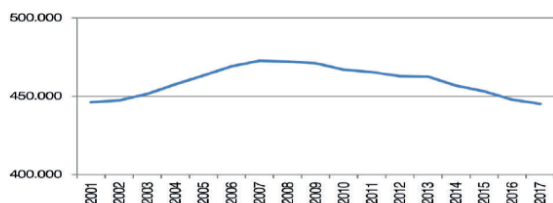
Servizio sanitario nazionale



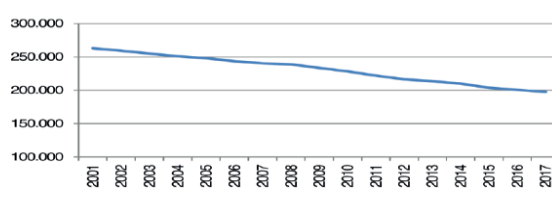
Regioni ed enti locali



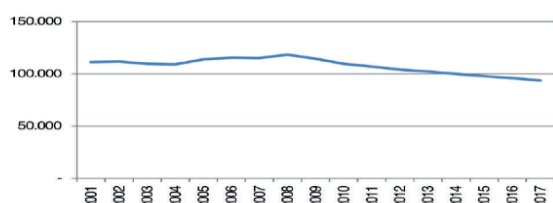
Corpi di polizia e forze armate



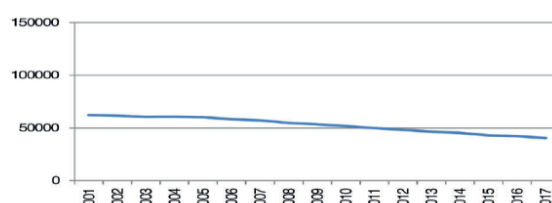
Ministeri, Agenzie fiscali e Presidenza del Consiglio



Università



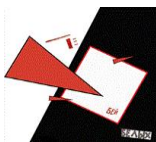
Enti pubblici non economici



Sino al 2007 cresce il precariato (arriva al 14%), poi si blocca. Con blocco turn over (ancora vigente), crolla il numero dei dipendenti pubblici.

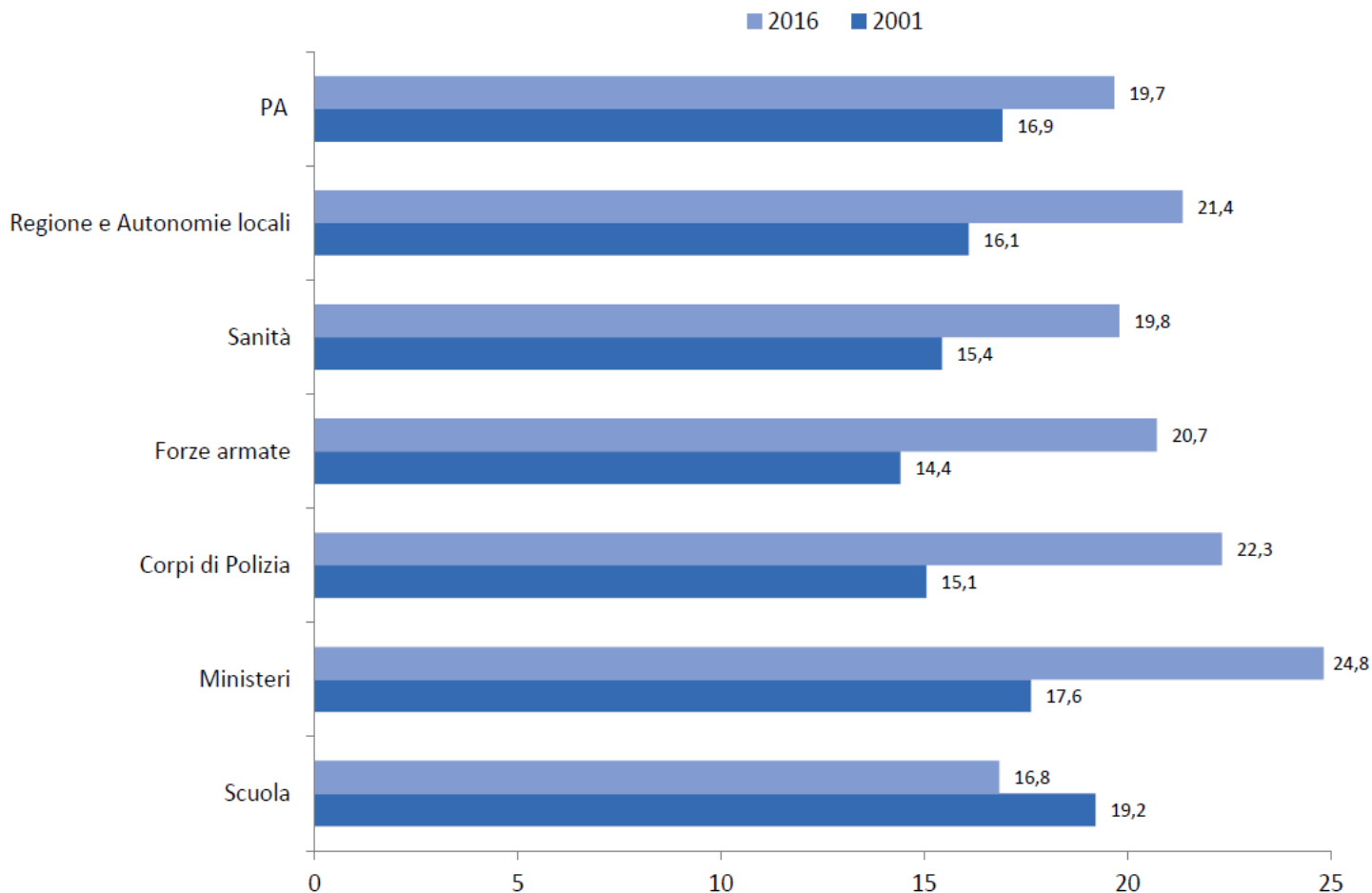
Tra 2006 e 2016 meno 270 mila (-7,5%).

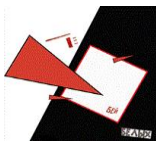
In sanità -6,7%, in università -20%, in enti locali -27,6%, ministeri -25%, enti pubblici non economici -35%.



Inevitabile invecchiamento

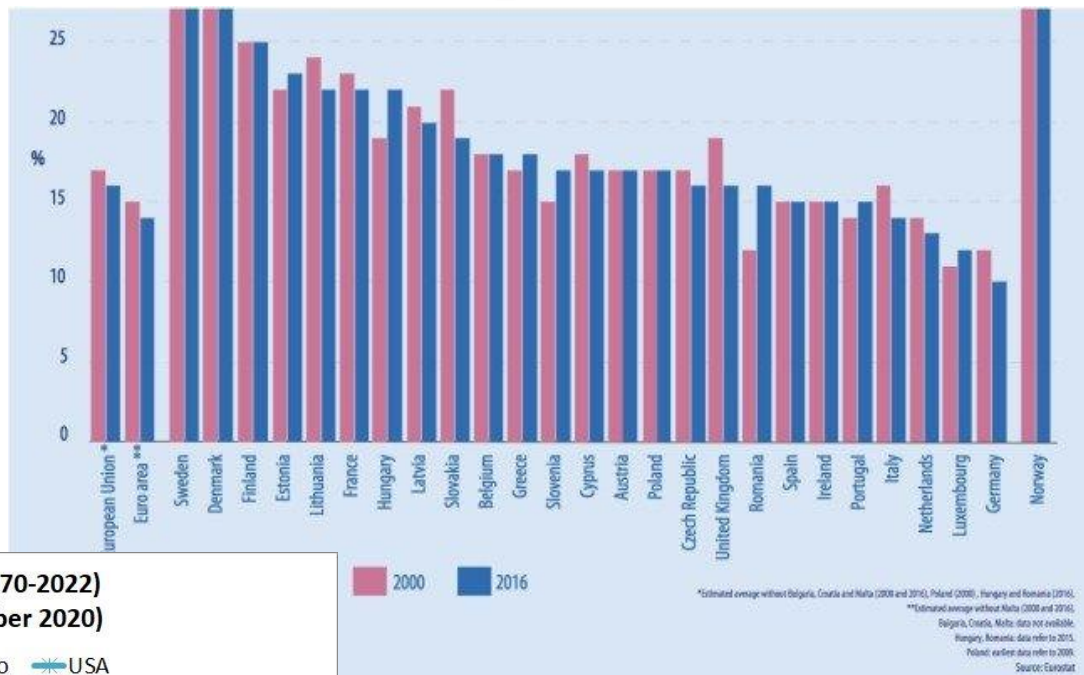
Grafico 8
Anzianità media del personale a tempo indeterminato. Anni 2001 e 2016





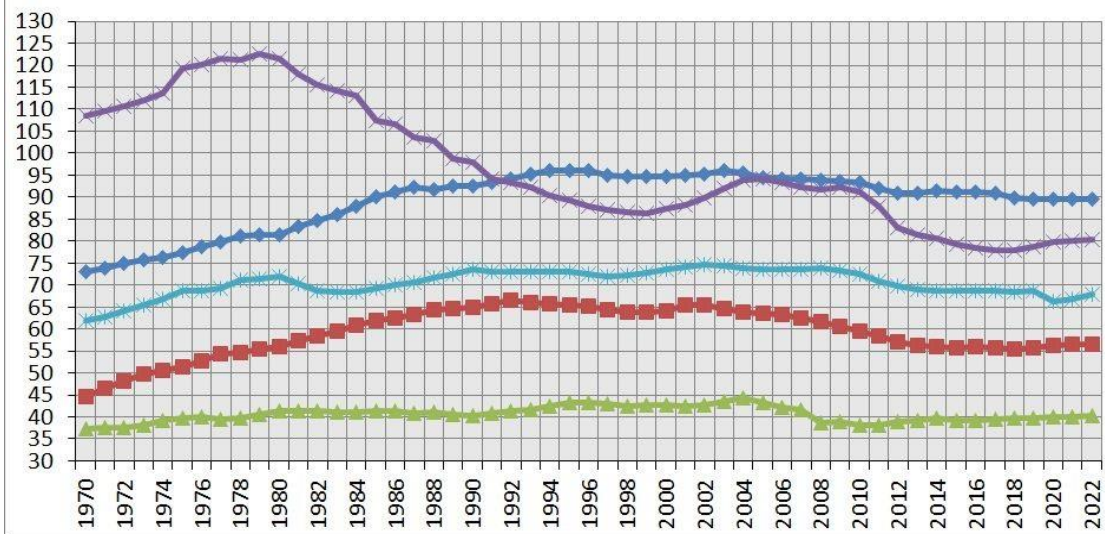
Degrado servizi pubblici

Al di là delle leggende,
evidente la **scarsità di
dipendenti pubblici** in tutti
i confronti europei.



DIPENDENTI PUBBLICI PER 1.000 ABITANTI (1970-2022)
FONTE: OCSE - Economic Outlook 108 (December 2020)

— Francia — Italia — Giappone — Regno Unito — USA



Crescono **esternalizzazioni
e appalti**, non limitati ma
anzi incentivati da vincoli
normativi e di bilancio.



Almeno un milione in più

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.

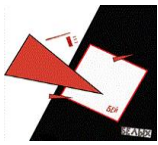
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 |
|------------|---|----------------|-----------------|-----------------------------------|-----------------|----------------------------------|---------------------------------|----------|-------|-------|--------------------------------------|------|
| | 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.

Paper Barbero, Bianco e altri, 2021





In conclusione (parziale)

- **La contrattualizzazione** ha quindi spostato una parte del **salario su accessorio**, ma per azione sindacale aumenti per indennità o progressioni di carriera (primi anni duemila).
- **Brunetta**, dopo la Grande Crisi, ha innescato interventi legislativi di **ripubblicizzazione**, per limitare normativamente questo salario accessorio.
- **Si riduce poi sostanzialmente il numero** dei dipendenti pubblici, aumentando appalti e esternalizzazioni.
- **Diversamente dai primi anni duemila**, ci sembra che oggi la CGIL si faccia **prioritariamente carico delle ragioni e degli interessi del *sistema paese*** (imprese), 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?**

