



seminario online

**DOPPO 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 delegate/i e segreterie nazionali di FP e FLC

**ore 15.00**

~~~> link riunione: scrivere a [sac.opposizionecgil@gmail.com](mailto:sac.opposizionecgil@gmail.com)



**16**  
aprile  
su FUTURALAB

**ORGANIZZAZIONE  
DEL LAVORO  
E SPAZI DI  
CONTRATTAZIONE**

**Massimo Demin**  
[Fp CGIL]



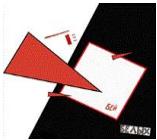


# Il campo del pubblico impiego

## OCCUPATI PUBBLICA AMMINISTRAZIONE 2018

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





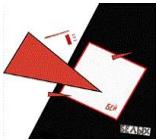
# Quattro comparti

- **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.



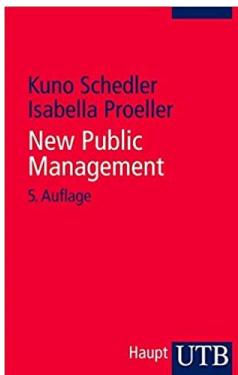
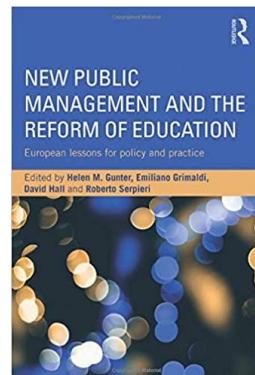
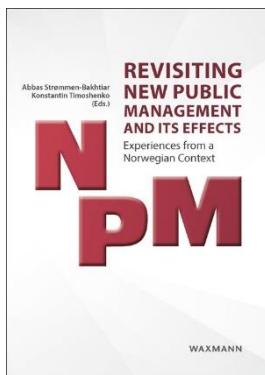
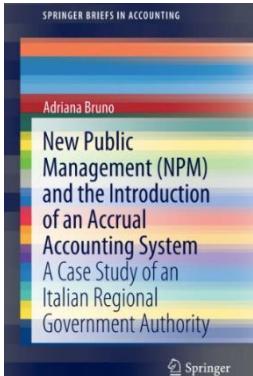
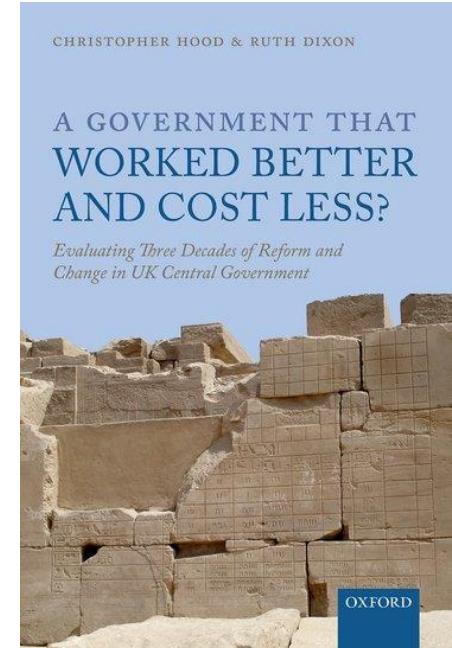
- **Processo inverso di ri-legificazione** [*Brunetta*], di cui vedremo ragioni e percorsi.





# 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*

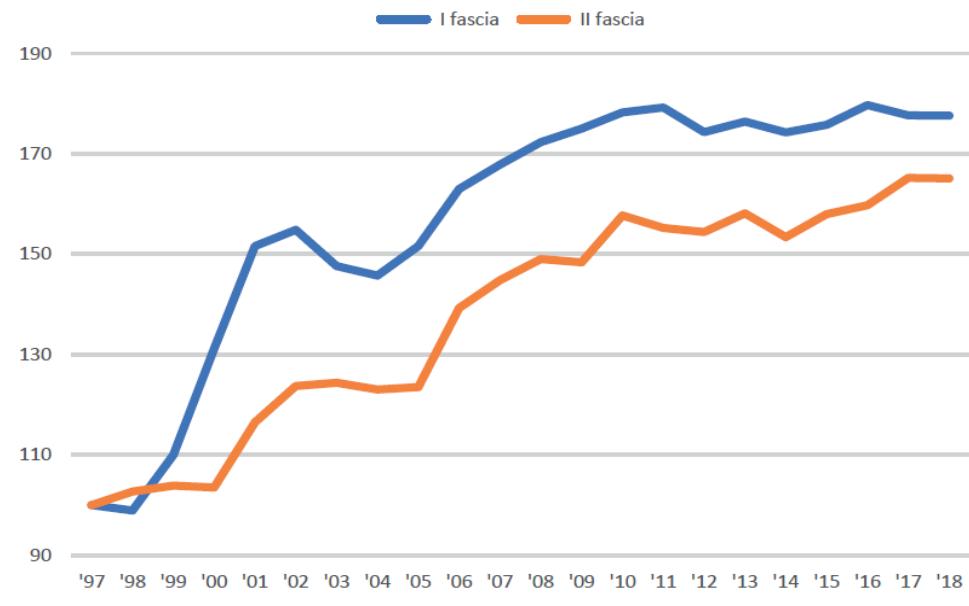




# Al centro amministrazioni e dirigenti

- **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      |
| <b>Totali</b>     | <b>78,7</b>        | <b>78,4</b> | <b>80,8</b> | <b>78,6</b> | <b>78,7</b> | <b>76,2</b> | <b>79,4</b> | <b>3,2</b> | <b>0,7</b> |

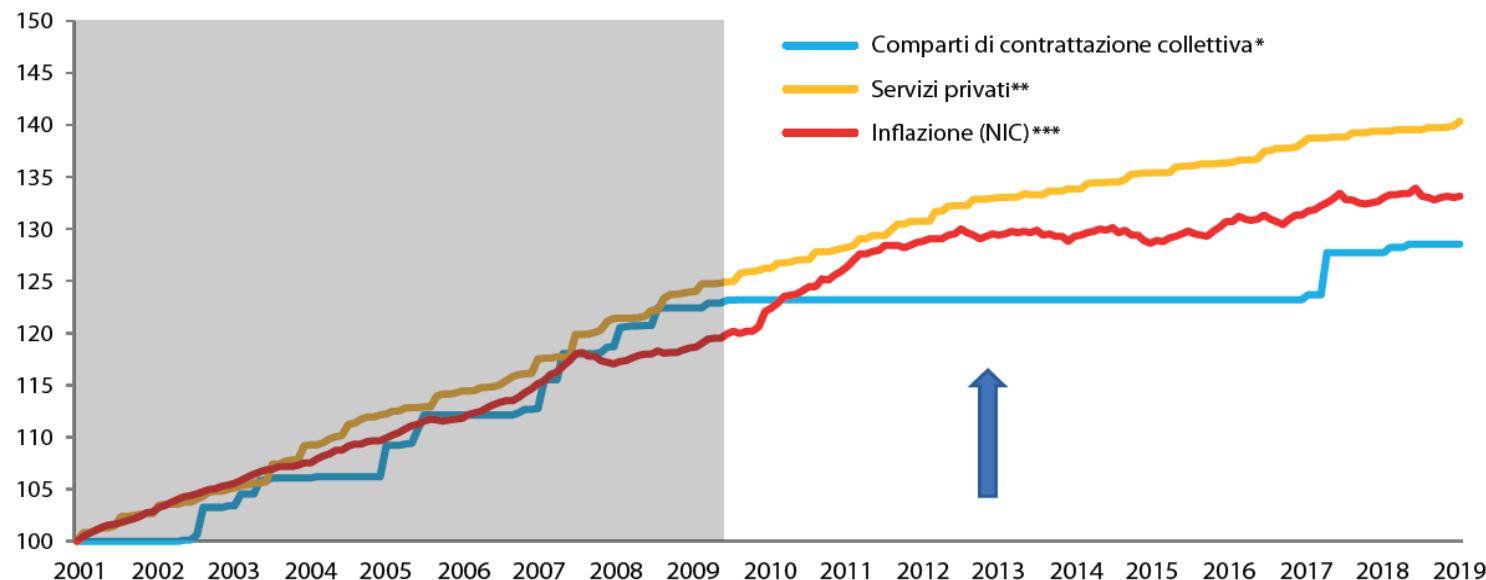
Fonte: elaborazioni su dati Aran (\*=nostra stima)



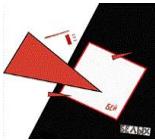


# Le retribuzioni CCNL sono piatte

Grafico 9  
Retribuzioni contrattuali

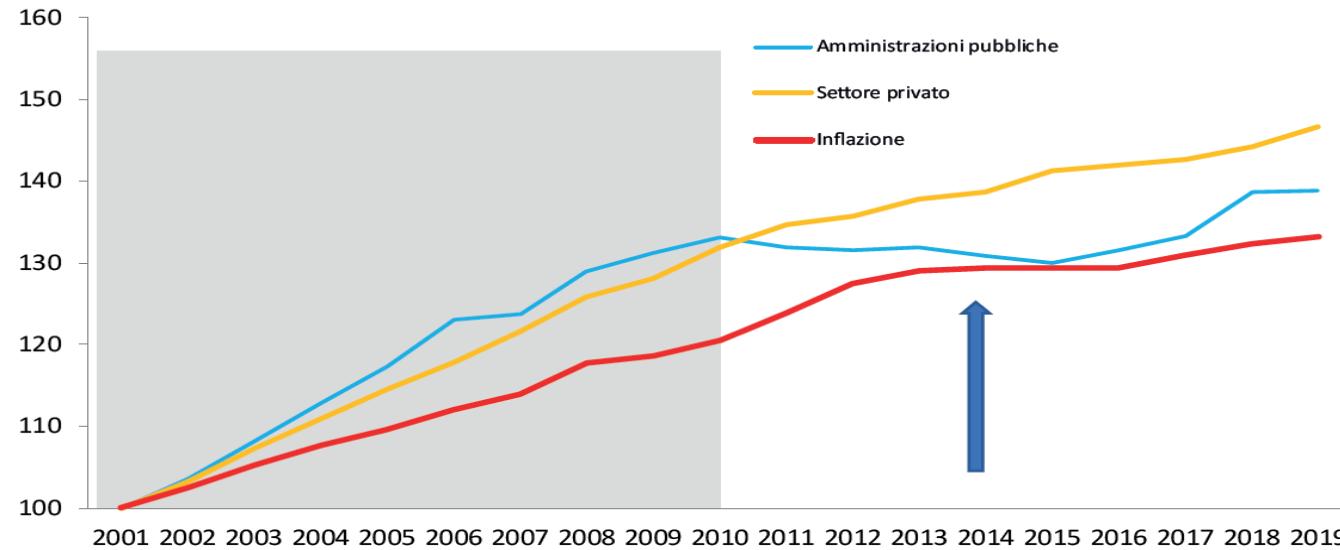


I CCNL, fino a quando ci sono [2009], si muovono in linea con i settori privati e con l'inflazione: cioè, i salari sono piatti, in linea con sistema del '93 [moderazione salariale della concertazione].



# I salari però crescono

Grafico 10  
Retribuzioni di fatto

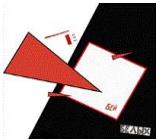


Base dic. 2001 = 100.

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*].





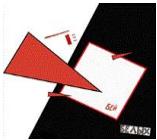
# La reazione: *Brunetta*

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*.





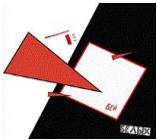
# Una reazione congelata

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.



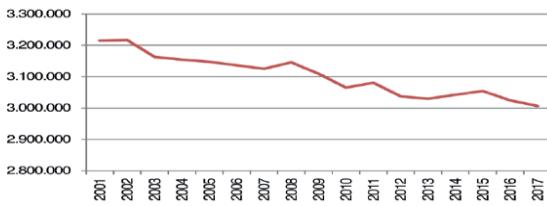


# Un ultimo punto:

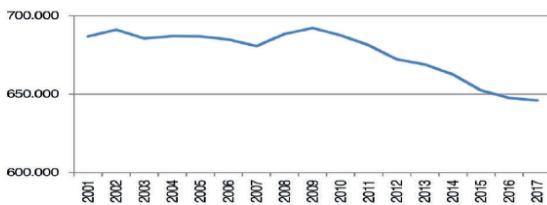
## l'occupazione pubblica

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

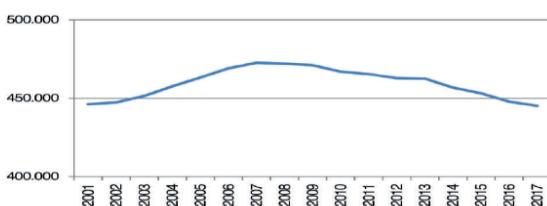
Personale stabile PA



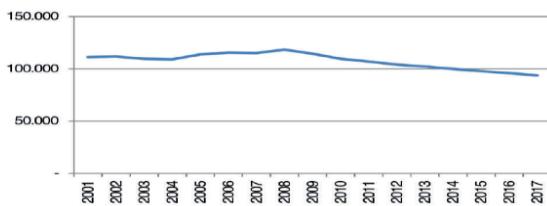
Servizio sanitario nazionale



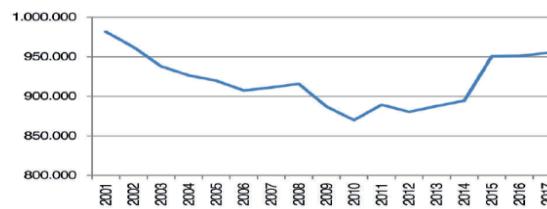
Corpi di polizia e forze armate



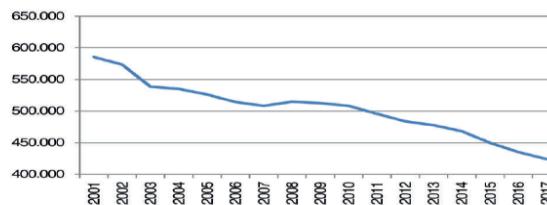
Università



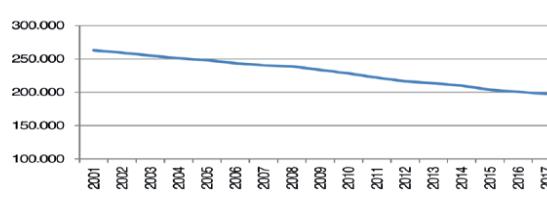
Scuola



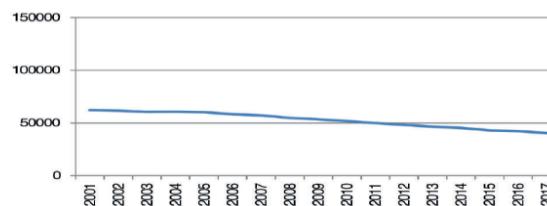
Regioni ed enti locali



Ministeri, Agenzie fiscali e Presidenza del Consiglio



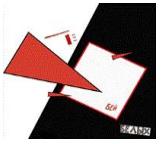
Enti pubblici non economici



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

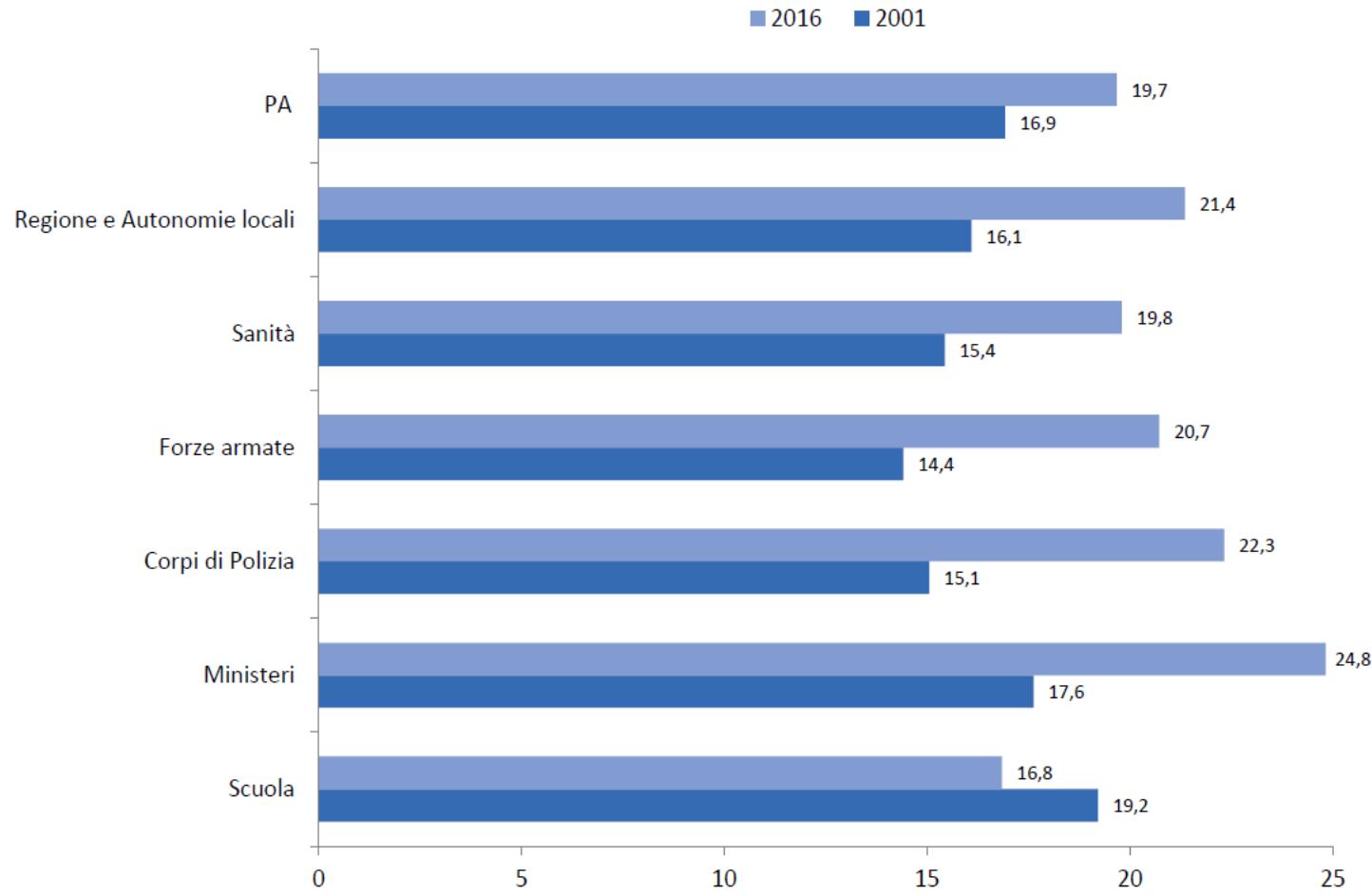
Tra 2006 e 2016 meno 270 mila (-7,5%).

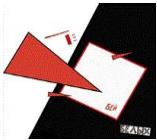
In sanità -6,7%, in università -20%, in enti locali -27,6%, ministeri -25%, enti pubblici non economici -35%.



# Inevitabile invecchiamento

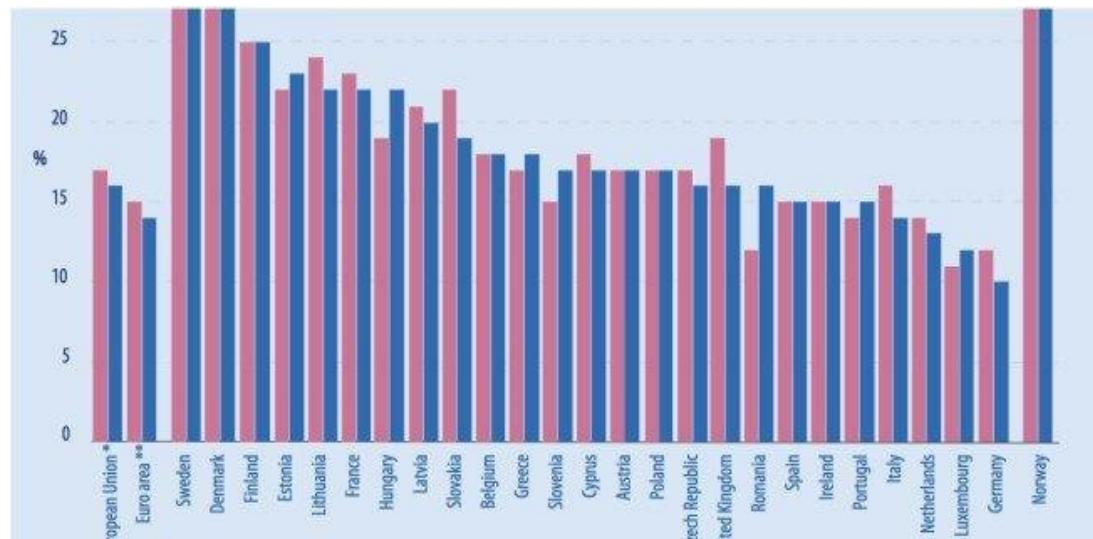
**Grafico 8**  
Anzianità media del personale a tempo indeterminato. Anni 2001 e 2016





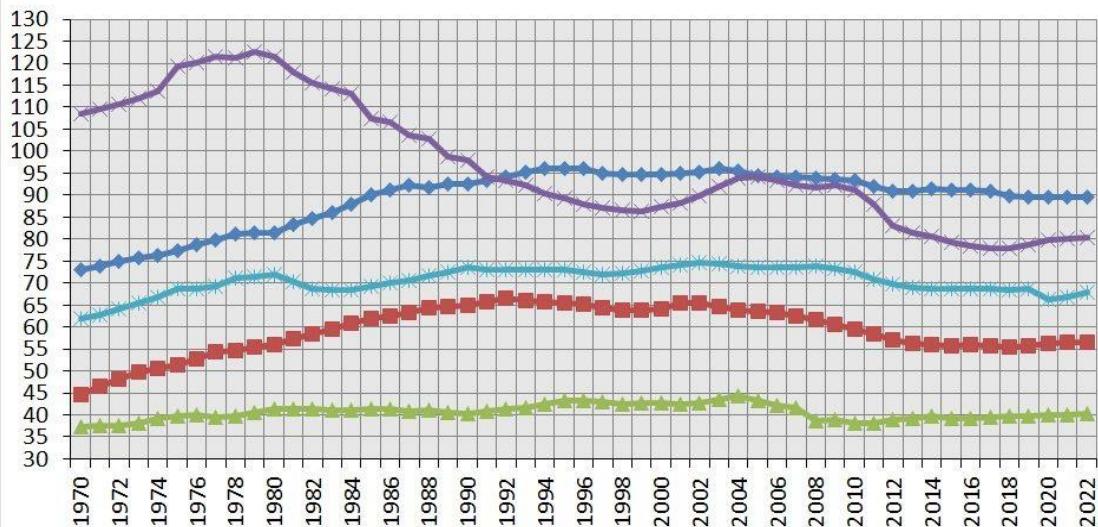
# Degrado servizi pubblici

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



\*Estimated average without Bulgaria, Croatia and Malta (2009 and 2010), Poland (2008), Hungary and Romania (2016).

\*\*Estimated average without Malta (2009 and 2010).

Bulgaria, Croatia, Malta: data not available.

Hungary, Romania: data refer to 2015.

Poland: earliest data refer to 2008.

Source: Eurostat

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



# Almeno un milione in più

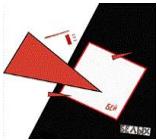
## Parte seconda. Dati sul fabbisogno di personale nella Pubblica Amministrazione.

**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<br>gas,<br>acqua<br>elettricità | PA e<br>difesa | Istru-<br>zione | Sanità<br>e<br>assist.<br>sociale | Tot<br>1-4<br>% | Tot<br>1-4<br>Valore<br>assoluto | Occupati<br>settore<br>pubblico | Abitanti | 8/7   | 8/6   | PA e<br>difesa<br>valore<br>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.



# 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?**

