

La contrattazione collettiva nel pubblico impiego: i risultati e una questione di principio

1. PREMESSA. I FATTORI DI VARIAZIONE DELLE RETRIBUZIONI MEDIE

Per analizzare l'evoluzione nel tempo dei risultati della contrattazione collettiva e identificare i fattori di variazione delle retribuzioni, è necessario partire da una premessa di carattere metodologico. Anzitutto, in accordo con le regole contenute nel Protocollo di luglio 1993, la dinamica delle retribuzioni individuali è determinata da due livelli, distinti e non sovrapponibili, di contrattazione collettiva.

Il primo è quello costituito dai contratti nazionali di categoria (CCNL) che fissano essenzialmente i minimi salariali tabellari, per qualifica e livello di inquadramento, altre indennità in cifra fissa (solitamente collegate a determinate posizioni professionali; ad esempio, l'indennità di rischio per i cassieri, ecc.), gli importi delle voci collegate all'anzianità e altre possibili voci con carattere di generalità.

Il secondo, invece, è quello determinato dalla contrattazione integrativa, che è deputata a stabilire essenzialmente i premi di risultato, ovvero le erogazioni "strettamente correlate ai risultati conseguiti nella realizzazione di programmi, concordati tra le parti, aventi come obiettivo incrementi di produttività, di qualità ed altri elementi di competitività di cui le imprese dispongono", nonché "risultati legati all'andamento economico

dell'impresa"¹ (Protocollo del 23 luglio 1993, 2, 3).

Alle voci retributive determinate attraverso la contrattazione collettiva, di primo e di secondo livello, si sommano poi, nel privato, quelle che vengono pattuite con accordi individuali (superminimi e premi individuali), che vengono erogate unilateralmente dal datore di lavoro (gratifiche e premi non contrattati), o ancora che, pur essendo contrattate o comunque regolate da norme, hanno carattere saltuario (straordinari, anche nel pubblico).

Infine, la retribuzione media di un determinato collettivo di dipendenti (ad es. un'impresa, un settore, un'area territoriale ecc.) varia anche a causa di modifiche della struttura dell'occupazione, ad esempio in occasione della variazione della composizione dei dipendenti stessi per età, anzianità occupazionale, tipo di contratto (standard/flessibile), qualifica, ecc.

2. LA CONTRATTAZIONE NAZIONALE

In accordo con i principi del Protocollo del 1993, gli effetti economici della contrattazione nazionale di categoria devono essere coerenti con i tassi di inflazione programmata, assunti come comune obiettivo di politica economica dai tre grandi attori del sistema di relazioni industriali (governo, sindacati e

COMMENTI

TABELLA 1 - Indicatori di riferimento per i contratti nazionali di categoria. Periodi 1993-1999 e 2000-2007.
(tassi di variazione percentuale medi annui)

	1993-1999	2000-2007	Medie 1993-2007
A) Inflazione programmata (Tip)	3,2	1,7	2,4
B) Inflazione effettiva (Foi - indice dei prezzi al consumo per famiglie di operai e impiegati)	3,2	2,3	2,7
C) Scostamento (A-B)	0,0	-0,6	-0,3

Fonte: Presidenza del Consiglio; Istat, Prezzi al consumo

rappresentanti delle imprese). Il principio vale, ovviamente, anche per le amministrazioni pubbliche. In sede di rinnovo biennale dei minimi contrattuali, un ulteriore punto di riferimento del negoziato è costituito dalla comparazione tra l'inflazione programmata e quella effettiva intervenuta nel precedente biennio, "da valutare anche alla luce delle eventuali variazioni delle ragioni di scambio del Paese, nonché dall'andamento delle retribuzioni". La **tabella 1** evidenzia, per i periodi 1993-1999 e 2000-2007, e nella media dell'intero arco temporale 1993-2007, i valori medi annui del tasso di inflazione programmata (Tip), del tasso di inflazione effettiva, misurato dall'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati (Foi), e dello scostamento tra i due indicatori.

Nel primo periodo, inflazione programmata e inflazione effettiva sono cresciute, nella media, di pari passo secondo una variazione media annua del 3,2 per cento, senza innescare la necessità di recuperi *ex post* degli scostamenti. Nel secondo periodo, invece, nonostante un significativo rallentamento dell'inflazione sotto il valore del periodo precedente, l'inflazione programmata è stata fissata ad un livello che, nella media, si è rivelato inferiore al tasso effettivo di circa 6 decimi di punto l'anno, con la conseguenza di proporre alla

contrattazione il problema del recupero degli scostamenti.

La **tabella 2** presenta, invece, secondo la stessa scansione temporale, gli incrementi retributivi fissati dalla contrattazione nazionale per il settore pubblico e per i diversi comparti del settore privato.

A titolo di premessa, occorre specificare che nel periodo precedente, tra il 1980 (primo anno per il quale si dispone di dati omogenei) e il 1992, le retribuzioni di fatto dei dipendenti pubblici avevano già conseguito un significativo vantaggio nei confronti di quelle dei dipendenti privati, poiché erano cresciute, in termini nominali, del 265 per cento, mentre quelle dei privati soltanto del 234 per cento. Alla base della riforma del pubblico impiego, mirata a una progressiva convergenza delle regole con il settore privato, sta, dunque, anche la necessità di contenere i fenomeni alla base della più accentuata dinamica retributiva, che già si erano manifestati nel periodo precedente.

Dai dati è possibile ricavare che nel periodo 1993-1999, di raffreddamento delle retribuzioni pubbliche e prima applicazione delle regole del Protocollo del 1993, a fronte di un tasso medio annuo di inflazione programmata del 3,2 per cento (pari al tasso di inflazione effettiva), i contratti nazionali dei dipendenti pubblici hanno realmente operato un

TABELLA 2 - Incrementi fissati dai contratti nazionali di categoria per le pubbliche amministrazioni e per i comparti di attività economica del settore privato. Periodi 1993-1999 e 2000-2007.

(tassi di variazione percentuale medi annui)

	Medie 1993-99	Medie 2000-07	Medie 1993-2007
AGRICOLTURA			
Retribuzioni di primo livello per dipend. a t.p.	2,2	2,2	2,2
Crescita reale delle retribuzioni di primo livello	-1,0	0,0	-0,5
INDUSTRIA			
Retribuzioni di primo livello per dipend. a t.p.	3,2	2,7	2,9
Crescita reale delle retribuzioni di primo livello	0,0	0,4	0,2
SERVIZI VENDIBILI			
Retribuzioni di primo livello per dipend. a t.p.	3,1	2,2	2,7
Crescita reale delle retribuzioni di primo livello	-0,1	0,0	0,0
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE			
Retribuzioni di primo livello per dipend. a t.p.	2,5	2,7	2,6
Crescita reale delle retribuzioni di primo livello	-0,7	0,5	-0,1
TOTALE			
Retribuzioni di primo livello per dipend. a t.p.	2,9	2,6	2,7
Crescita reale delle retribuzioni di primo livello	-0,3	0,3	0,0

Fonte: Elaborazioni su dati Istat: Retribuzioni contrattuali (Valori annui di cassa, comprensivi degli arretrati), Prezzi al consumo

ridimensionamento del potere d'acquisto delle retribuzioni di primo livello pari allo 0,7 per cento l'anno. Questo risultato è stato ottenuto attraverso il blocco della contrattazione nazionale per quasi due anni, operato all'avvio del nuovo sistema contrattuale (peraltro preceduto e accompagnato dal blocco anche della contrattazione decentrata).

Nel privato, l'industria e i servizi di mercato hanno conseguito aumenti in linea con l'inflazione programmata (ed effettiva), mentre in agricoltura la debole crescita retributiva ha comportato una significativa perdita di potere d'acquisto, pari a circa un punto percentuale l'anno. Invece, nel secondo periodo (2000-2007), di piena applicazione del nuovo modello contrattuale, a fronte di un tasso di inflazione programmata fissato sensibilmente al di sotto dell'inflazione effettiva (1,7 per cento l'anno contro 2,3 per cento), i contratti nazionali dei dipendenti pubblici hanno assicurato una crescita degli importi tabellari del 2,7 per

cento l'anno, consentendone l'aumento reale di circa mezzo punto percentuale l'anno.

Nel settore privato, soltanto l'industria ha conseguito aumenti di entità simile; mentre le retribuzioni contrattuali in agricoltura e nei servizi vendibili sono cresciute sostanzialmente in linea con l'inflazione effettiva.

La crescita delle retribuzioni fissate dai contratti nazionali del pubblico impiego è stata comunque molto differenziata: mentre il comparto della dirigenza non contrattualizzata (magistrati, forze dell'ordine, militari, professori universitari), tra il 2001 e il 2007 ha messo a segno un aumento medio annuo del 3,1 per cento, sia i dirigenti soggetti alla contrattazione nazionale con l'ARAN che il personale hanno avuto incrementi medi annui del 2,4 per cento l'anno. Tra le categorie che hanno ottenuto gli incrementi più elevati si segnalano i dirigenti delle Regioni, il personale dei corpi militari e delle forze dell'ordine, i dipendenti degli enti di previdenza.

TABELLA 3 - Incrementi delle retribuzioni di fatto per le pubbliche amministrazioni e per i comparti di attività economica del settore privato. Periodi 1993-1999 e 2000-2007.
(tassi di variazione percentuale medi annui)

	Medie 1993-99	Medie 2000-07	Medie 1993-2007
AGRICOLTURA			
Retribuzioni di fatto per dipend. a t.p.	2,6	2,0	2,3
Differenza retribuzioni di fatto - CCNL	0,3	-0,2	0,1
INDUSTRIA			
Retribuzioni di fatto per dipend. a t.p.	3,8	2,9	3,3
Differenza retribuzioni di fatto - CCNL	0,7	0,2	0,4
SERVIZI VENDIBILI (a)			
Retribuzioni di fatto per dipend. a t.p.	3,8	2,5	3,1
Differenza retribuzioni di fatto - CCNL	0,7	0,3	0,5
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE			
Retribuzioni di fatto per dipend. a t.p.	3,0	3,8	3,4
Differenza retribuzioni di fatto - CCNL	0,4	1,1	0,8
TOTALE			
Retribuzioni di fatto per dipend. a t.p.	3,7	3,0	3,3
Differenza retribuzioni di fatto - CCNL	0,7	0,4	0,6

(a) Le stime non sono pienamente comparabili perché i dati sui CCNL comprendono anche i servizi privati sociali e personali, mentre quelli sulle retribuzioni di fatto li escludono.

Fonte: Istat, Conti nazionali; per la pubblica amministrazione, Conti della P.A.; Retribuzioni contrattuali annue di cassa comprensive degli arretrati

3. CONTRATTAZIONE DECENTRATA E RETRIBUZIONI DI FATTO

Come abbiamo visto nella premessa metodologica, il secondo fattore di crescita delle retribuzioni di fatto è legato alla contrattazione decentrata (aziendale o territoriale, ma nella pubblica amministrazione di ente) che premia, con aumenti salariali aggiuntivi rispetto a quelli definiti dai contratti nazionali, gli incrementi di produttività, qualità o redditività conseguiti a livello locale. Nel quadro di una valutazione comparativa degli effetti di questo tipo di contrattazione sulla crescita delle retribuzioni di fatto, è necessario segnalare che nel settore privato questo secondo tipo di contrattazione copre meno del 30 per cento dei dipendenti (in pratica, quasi esclusivamente i dipendenti delle imprese industriali medio-grandi del Centro-Nord), mentre in quello pubblico la contrattazione decentrata è estesa per legge a tutti i dipendenti,

e dunque il peso di questa componente sulle retribuzioni medie è più elevato.

Le statistiche sulle retribuzioni di fatto rispecchiano gli effetti della contrattazione decentrata e, in più, delle altre voci retributive individuali, unilaterali o variabili (ad es. straordinari, superminimi individuali ecc.); e inoltre registrano le modifiche della struttura dell'occupazione (ad es. per tipologia contrattuale, età o anzianità, qualifica, livello di inquadramento ecc.). Anche a questo proposito è opportuno notare che esistono alcune differenze tra gli effetti di questo terzo tipo di voci sulle retribuzioni di fatto del settore pubblico e di quello privato. Nel primo, il blocco del *turnover* spinge verso l'alto l'anzianità media e, quindi, la distribuzione per fasce retributive (le cosiddette "progressioni orizzontali") e per livelli di inquadramento. Inoltre nel pubblico, a differenza di quanto accade nel privato, le tipologie contrattuali

TABELLA 4 - Retribuzioni lorde per qualifica nelle grandi imprese dell'industria e dei servizi privati e nelle pubbliche amministrazioni. Anni 2000 e 2005.
(retribuzioni lorde per unità di lavoro; numeri indice in base operai industria 2000=100; differenze assolute in punti percentuali)

	2000	2005	Variazioni %	Differenze ass.
Industria	121,7	141,2	16,0	19,5
- Operai	100,0	112,3	12,3	12,3
- Impiegati	153,0	178,0	16,3	25,0
Servizi	130,2	150,2	15,4	20,0
- Operai	101,4	107,2	5,7	5,8
- Impiegati	138,4	161,6	16,8	23,2
Pubbliche ammin.	114,2	141,2	23,6	27,0

Fonti: Elaborazioni su dati Istat, Rilevazione mensile su lavoro e retribuzioni nelle grandi imprese; Conti istituzionali.

flessibili sono remunerate in misura pressoché identica a quelle standard, per cui l'aumento degli occupati con contratti flessibili non ha operato un ridimensionamento della retribuzione media, così come invece è accaduto nel settore privato.

La **tabella 3** presenta, per gli stessi periodi considerati nelle tabelle precedenti, i tassi di variazione medi annui di crescita delle retribuzioni di fatto e la differenza rispetto a quelli delle retribuzioni di primo livello, nel settore pubblico e nei comparti del settore privato.

Nel primo periodo (1993-1999), le retribuzioni di fatto dei dipendenti pubblici sono cresciute, in media, del 3,0 per cento l'anno, mentre nell'industria e nei servizi di mercato sono cresciute del 3,8 per cento l'anno, e in agricoltura del 2,6 per cento l'anno. Il guadagno, rispetto agli incrementi stabiliti dalla contrattazione nazionale, è stato per il settore pubblico di 4 decimi di punto percentuale l'anno, mentre nell'industria e nei servizi privati è stato di 7 decimi di punto l'anno. In altri termini, il raffreddamento delle retribuzioni dei dipendenti pubblici è avvenuto non solo attraverso il freno alla contrattazione nazionale che abbiamo osservato nella tabella 2, ma

anche attraverso l'ulteriore freno imposto alla contrattazione decentrata e alle altre voci che concorrono a determinare le retribuzioni di fatto.

Invece, dal 2000 al 2007, le retribuzioni di fatto dei dipendenti pubblici sono cresciute, in media, del 3,8 per cento l'anno, mentre nell'industria sono cresciute del 2,9 per cento, nei servizi di mercato del 2,5, e in agricoltura del 2,0 per cento. Il guadagno, rispetto agli incrementi stabiliti dai contratti nazionali, è più che raddoppiato per il settore pubblico, passando da 0,4 a 1,1 punti percentuali l'anno, mentre nel settore privato la contrazione della produttività ha fortemente compresso gli spazi per la contrattazione integrativa, al punto che nei servizi privati il guadagno delle retribuzioni di fatto rispetto a quelle fissate dal primo livello contrattuale è stato di soli 3 decimi di punto l'anno, e nell'industria di 2 soli decimi di punto. Nel pubblico impiego, l'accelerazione delle retribuzioni di fatto deriva da tassi di crescita piuttosto differenziati a livello di comparto: i dipendenti degli enti di previdenza hanno ottenuto aumenti medi annui del 4,7 per cento (contro il 2,1 del precedente periodo 1993-1999); i dipendenti delle amministrazioni locali, invece, hanno ottenuto

TABELLA 5 - Durata media delle fasi dell'iter di rinnovo dei CCNL nel pubblico impiego. Anni 2002-2008
(Medie semplici della durata in mesi delle fasi di ciascun CCNL)

Fase	Attività	Durata (mesi)		
		Quadrennio normativo 2002-2005	Biennio economico 2004-2005	Quadrennio normativo 2006-2009
1	Preparazione e trasmissione all'Aran dell'Atto di indirizzo	18,0	21,3	19,8
2	Negoziazione tra Aran e OO.SS. Sigla dell'Ipotesi di CCNL	6,8	2,3	3,1
3	Certificazione e controllo. Firma definitiva del CCNL	3,8	3,1	1,6
	Durata complessiva	28,6	26,7	24,5

Fonte: elaborazioni su dati Aran

aumenti medi di fatto del 3,8 per cento l'anno (a fronte del 4,2 per cento del 1993-1999); i dipendenti delle amministrazioni centrali hanno avuto aumenti medi del 4,0 per cento l'anno (contro il precedente 2,2 per cento).

Peraltro, tra il 2000 e il 2005, gli aumenti di fatto dei dipendenti pubblici sono stati molto superiori in termini di variazioni, anche se prossimi in valore assoluto a quelli degli impiegati delle grandi imprese private dell'industria e dei servizi (tab. 4). Ma la rincorsa retributiva dei dipendenti pubblici si è svolta in un contesto assai diverso: infatti, mentre le scelte retributive delle imprese sono soggette al limite dei risultati di mercato, quelle delle amministrazioni si basano in larga misura sulla forza contrattuale e sulla ricerca di consenso.

4. ARRETRATI E RITARDI DI RINNOVO

Per comporre le linee fondamentali del quadro dei diversi esiti della contrattazione nel pubblico e nel privato, è necessario aggiungere un ulteriore elemento. Al contrario degli

importi *una tantum* pattuiti nel settore privato, gli arretrati contrattati nel settore pubblico a copertura dei periodi di vacanza contrattuale corrispondono esattamente all'applicazione degli aumenti fissati dal nuovo contratto fin dal primo giorno di cessazione di vigenza del vecchio. I nuovi contratti, pertanto, non hanno decorrenza legale dalla data di effettiva stipula, bensì da quella di cessazione di vigenza del contratto precedente. Questa differenza, procedurale e sostanziale, fa sì non solo che la vacanza contrattuale sia, nel pubblico impiego, regolarmente più costosa che nel privato; ma sia anche sistematicamente più lunga perché, in assenza di una riduzione della durata media del ciclo negoziale dell'accordo, il ritardo di conclusione di una tornata contrattuale si trasferisce automaticamente a tutte le tornate successive. E, quindi, la vacanza contrattuale tende a riproporsi di continuo e a rendere sempre più caotico il processo negoziale per l'accavallarsi dei ritardi e lo stratificarsi di pagamenti con periodi di competenza diversa.

L'eccessiva durata del rinnovo dei contratti collettivi nazionali nel

pubblico impiego è evidenziata dalla tabella 5, che mostra la durata media dell'iter di rinnovo dei contratti nazionali dei pubblici dipendenti per il quadriennio normativo 2002-2005, il biennio economico 2004-2005 e il quadriennio normativo 2006-2009. In tutti i periodi considerati, il rinnovo di un contratto del pubblico impiego impiega mediamente più di due anni, contro meno di 5 mesi nell'industria e meno di 7 mesi nei servizi privati. In altri termini, nella media i contratti del pubblico impiego sono già scaduti nel momento in cui vengono rinnovati – ciò che evidentemente comporta sia un aumento del malessere dei dipendenti, sia una perdita della capacità di governo della contrattazione.

5. LA QUESTIONE DI PRINCIPIO

I dipendenti pubblici, quindi, dopo un periodo di relativo ridimensionamento retributivo, esplicitamente perseguito dal decisore politico in considerazione delle dinamiche retributive degli anni '80, non solo hanno ottenuto incrementi delle retribuzioni fissate dai contratti nazionali più consistenti e superiori all'inflazione effettiva, ma anche – e anzi soprattutto – incrementi delle retribuzioni di fatto ben maggiori di quelli del settore privato.

Per giunta, l'accelerazione retributiva del settore pubblico si è realizzata in un contesto di crescente malessere, caoticità e ingovernabilità della spesa, in conseguenza dei cronici ritardi nella stipula degli accordi, dei periodi di vacanza contrattuale quadrupli rispetto al settore privato, di una stratificazione dei pagamenti per competenza che ha reso quasi impossibile al Governo e al Parlamento una corretta e trasparente programmazione della spesa.

È evidente che questa situazione non è compatibile né con la difficile fase dell'economia italiana, né con gli obiettivi di risanamento finanziario perseguiti dal Governo. Le regole del Protocollo del 1993 hanno mostrato di non potersi applicare al settore pubblico senza una profonda revisione. Occorre anzitutto chiudere al più presto il biennio 2008-2009 ed eliminare il peso degli arretrati sulla base di una considerazione di buon senso delle "variazioni delle ragioni di scambio del Paese, nonché dell'andamento delle retribuzioni", pubbliche e private, che abbiamo esposto nelle pagine precedenti. Inoltre, in analogia con quanto le parti sociali stanno in queste ore negoziando per il settore privato, è necessario varare per il futuro (dal 2010 in poi) un nuovo modello contrattuale anche per il settore pubblico: un modello che superi e corregga i punti di asimmetria procedurale e sostanziale tra settore pubblico e settore privato e commisuri la dinamica delle retribuzioni di fatto dei dipendenti pubblici, così come avviene per i dipendenti privati, a risultati misurabili in termini di efficacia dell'azione economica del settore pubblico, sostenibilità finanziaria della spesa ed equità sociale della distribuzione del reddito tra settore pubblico e settore privato.

Leonello G. Tronti

Consigliere Economico del Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione

NOTE

¹ Ovviamente l'applicazione di questi principi alle amministrazioni pubbliche richiede rilevanti adattamenti che però, nel quindicennio che ormai ci separa dal luglio del 1993, non sono mai stati normati in modo univoco, lasciando adito a numerosi problemi interpretativi e difformità applicative.

La riforma della contrattazione nel pubblico impiego

Oggi la situazione del pubblico impiego assomiglia, per certi aspetti, a quella che precedette la riforma del 1993. Ora come allora si è diffusa nell'opinione pubblica l'idea che il costo del lavoro sia cresciuto troppo e che la produttività, al contrario, sia cresciuta poco o niente. A ciò si aggiunge un certo scoramento e malcontento tra i pubblici dipendenti, a causa non solo della cattiva immagine che della pubblica amministrazione hanno i loro concittadini, ma anche del fatto che si vuole approfittare di questa cattiva immagine per rimettere sulla giusta direttrice la dinamica delle loro retribuzioni. Ricordiamo che anche allora (nel 1992) vennero effettuati tagli sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti, quando si decise di "saltare" un rinnovo dei contratti nazionali.

Il pubblico impiego è quindi diventato uno dei capri espiatori dei nostri mali. Se l'economia non cresce, lo si deve anche (se non soprattutto) al pubblico impiego! Questa idea è diffusa. Devo subito dire che anche ad uno, come il sottoscritto, che non ha mai evitato, al momento giusto, di criticare i pubblici dipendenti e i loro Sindacati, questa idea appare sbagliata e dannosa. Direi di più: se il pubblico impiego ha dei problemi, non metterei il Sindacato in cima alla lista dei responsabili di questi stessi problemi. In termini sintetici e anche semplici, mi sentirei di dire che se il Sindacato ha occupato terreni non

propri e se ha esagerato nelle richieste rivendicative, la responsabilità maggiore sta in chi, dall'altra parte, avrebbe dovuto opporsi e fare meglio il proprio mestiere. E cioè il mestiere, come ormai usa dire, di datore di lavoro. Riconosco che fare il datore di lavoro in una situazione dove, al posto del mercato economico, c'è il "mercato politico" (e, per di più, un mercato politico come quello italiano), non è facile. Ma questa era una condizione necessaria, direi di più: era il presupposto del processo di privatizzazione - contrattualizzazione del pubblico impiego. E invece uno degli attori delle relazioni sindacali di tipo privatistico è venuto a mancare. Accusare di questo il Sindacato e decidere, per questo, di abbandonare il modello del 1993, sembra decisamente troppo. Bisognerebbe onestamente riconoscere che il nostro sistema politico non è stato all'altezza della riforma del 1993. Non sarei d'accordo alla conclusione di dare "forfait", ma riconoscerei una certa onestà intellettuale in una dichiarazione di questo tipo.

Credo invece che occorra provarci e riprovarci. Purtroppo non credo molto nelle norme e nella capacità delle norme di "costruire" d'incanto il vero datore di lavoro pubblico. Quante volte si è scritto quale deve essere il compito dei dirigenti e quello dei politici? Quante volte si è (abbiamo) scritto che bisogna

premiare i risultati? Quante volte si è scritto che il merito va riconosciuto? La risposta è: tantissime volte. Eppure non è quasi mai successo. Come mai? Non basta scrivere le norme. Nella sostanza manca la cultura, il rispetto dei ruoli, il principio di responsabilità. Che fare, quindi? Certo occorre lavorare perché cambi la cultura e il resto, ma nel frattempo siamo condannati a inventare regole diverse, nella speranza di fare almeno qualche passo in avanti. Però, almeno questo dobbiamo risparmiarci: non pretendere (come qualcuno ha purtroppo fatto in passato) di riscrivere la Grande Riforma, per poi accorgersi di aver scritto le solite "grida manzoniane". Non aspettiamoci rivoluzioni, non poniamoci obbiettivi troppo ambiziosi. Vediamo, con qualche aggiustamento, di rimettere la macchina nella direzione giusta.

Forse il tema più importante e da trattare per primo sarebbe quello del ruolo delle relazioni sindacali nella organizzazione del lavoro e degli uffici della pubblica amministrazione. È su questo terreno che si può ottenere un rapporto più equilibrato tra presenza sindacale e prerogative manageriali, che rappresenta una premessa indispensabile per una assunzione di maggiore responsabilità da parte dei dirigenti e quindi di possibile maggiore efficienza e qualità dei servizi. Ma di questo, per ora, non intendo parlare. Il discorso (comunque da fare) sarebbe lungo. Mi limito, invece, in questa breve nota, ad alcune osservazioni sul sistema di contrattazione collettiva. E, in particolare, della contrattazione collettiva di livello nazionale.

Questo sistema ha funzionato bene nei primi anni dopo la riforma, indipendentemente dalle persone che hanno ricoperto i ruoli politici

rilevanti. È comunque un dato di fatto che gli artefici della riforma erano anche interessati a farla funzionare. L'entusiasmo e la buona volontà degli inizi hanno facilitato il superamento di ostacoli importanti e hanno altresì impedito che emergessero le debolezze che erano insite nel nuovo modello. Poi, cambiati i protagonisti, e subentrate personalità che meno si identificavano nella riforma (e che ne vedevano meglio le carenze), le debolezze sono venute allo scoperto. Per quanto riguarda la contrattazione di livello nazionale, l'ARAN per prima ha subito conseguenze importanti. L'ARAN era stata "inventata" per cacciare la politica dal tavolo contrattuale. E, per qualche anno, la politica, pur non scomparendo, è stata alla finestra, abbastanza rispettosa dei ruoli previsti dalla legge. Poi, però, la politica ha saltato la finestra ed è entrata prepotentemente nella stanza della contrattazione. Di questo è stato complice un sistema che, nel frattempo, con la nascita dei Comitati di settore, è diventato sempre più complesso ed eccessivamente articolato.

Il numero dei protagonisti è aumentato a dismisura e ciascuno deve svolgere la propria parte nel gioco contrattuale. Con il risultato che i tempi della contrattazione si allungano e non è più chiaro di chi sia la responsabilità ultima dei risultati raggiunti (almeno dalla parte dei datori di lavoro: è l'ARAN, il Tesoro, la Funzione pubblica, i Comitati di settore?). In questo sistema barocco, gli atti di indirizzo fanno strade lunghe e contorte, fino al punto di indurre qualcuno a "sperare" che vengano contrattati direttamente dai Sindacati coi Comitati di settore, di modo che finalmente l'ARAN possa cominciare a "negoziare"! Tutto questo ha poco a che fare con le relazioni sindacali del settore privato. E di questo, dopo tanti anni, è venuto

forse il tempo di prendere finalmente atto. Un solo inciso: pensare di risolvere i problemi sottostanti a questa situazione precaria, ipotizzando di rendere "segreti" gli atti di indirizzo, è come pensare di curare con l'aspirina una grave malattia.

Su questo sistema si è poi inserita la contrattazione tra Governo e Sindacati nella predisposizione delle Leggi Finanziarie. Questa contrattazione rappresenta il concentrato del mancato funzionamento del modello del 1993. Questa contrattazione non dovrebbe esserci. E invece c'è e non ci sono norme che la prevedano e che ne regolino le forme e i tempi: eppure è la più importante fase contrattuale esistente ed è caratterizzata da confronti tormentati e combattuti tra le parti in causa: il Governo e i Sindacati. Confronti importanti per due aspetti, entrambi collegati alla necessità di tenere sotto controllo il costo del lavoro. Il primo si riferisce alle ricorrenti norme - presenti nelle ultime cinque/sei Leggi Finanziarie - di limitare o di bloccare i fondi per la contrattazione di secondo livello. Il secondo consiste nel tentativo, da parte del Governo, di individuare un Tasso di inflazione programmato (il famoso TIP), il quale risulta coerente non tanto con la capacità e le intenzioni del Governo di tenere sotto controllo l'inflazione, quanto con il preciso scopo di tenere sotto controllo il costo del lavoro nel settore pubblico. Se questo è l'uso strumentale che viene fatto del TIP, non sorprende che i Sindacati (soprattutto quelli del settore privato) non ne vogliano più sentir parlare, di TIP.

In definitiva questa estenuante contrattazione tra Governo e Sindacati si svolge in due tempi. Nel primo, il Governo concede le risorse e approva i contratti firmati dall'ARAN, anche per un

comprensibile desiderio di chiudere le vertenze. Poi alla fine si accorge che i costi sono saliti troppo, soprattutto perché non hanno tenuto le "dighe" a livello locale (dove i "veri" datori di lavoro sono una specie veramente rara). A quel punto deve stringere i cordoni della borsa: blocca la contrattazione di secondo livello e abbassa i Tip a livelli del tutto incredibili (e infatti nessuno ci crede). Poi hanno luogo lunghi "tormentoni" che si trascinano da una Legge Finanziaria a quella successiva. Alla fine il costo del lavoro rientra nei ranghi e si riparte per il nuovo ciclo, con il nuovo primo tempo della stessa rappresentazione. A tutto questo i Comitati di settore delle cosiddette Autonomie assistono come se la rappresentazione non li riguardasse. Nel negoziato tra Confindustria e Sindacati sulla riforma del modello del 1993 - un negoziato che era ancora in corso quando questa nota è stata scritta - può essere rintracciato qualche elemento di possibile e utile riforma del sistema di contrattazione del pubblico impiego. Nel documento-piattaforma approvato dai tre Sindacati confederali prima dell'estate, si chiedeva (appunto) di abbandonare il TIP e di sostituirlo con un tasso di inflazione "ragionevolmente" previsto. Questa richiesta è stata praticamente accolta dalla Confindustria, che la ha inserita nella propria proposta di riforma del modello contrattuale, consegnata ai Sindacati il 12 settembre. La Confindustria mette però due "paletti" che blindano questa stessa proposta, anche per evitare che il modello ritorni a un sistema di indicizzazione automatica dei salari (che ci verrebbe contestato proprio in sede europea). Il primo è che l'indice di inflazione di carattere previsivo deve essere depurato di alcune importanti componenti importate (energia "in primis"). Secondo, questo

indicatore di inflazione dovrà essere applicato ad una retribuzione "convenzionale" che includerà solo le componenti fisse della retribuzione fissata a livello nazionale. Un sistema di questo tipo può svilupparsi (come già ora viene fatto in alcuni contratti del settore privato) nella individuazione del valore equivalente (in euro) di ogni punto di tasso di inflazione, per ciascun livello di inquadramento del personale dipendente. Moltiplicando il valore del punto per il tasso di inflazione si ottiene l'ammontare in euro per gli aumenti dei minimi tabellari di ogni livello e posizione dell'ordinamento professionale.

Trasportato nel pubblico impiego, questo sistema contribuirebbe a rendere il sistema più semplice e trasparente. E sarebbe molto chiaro l'ammontare di risorse da individuare nella Legge Finanziaria per il rinnovo dei contratti nazionali.

Certamente rimarrebbe il problema di difendere e di valorizzare il potere di acquisto della parte di retribuzione fissata a livello aziendale e di legarla agli effettivi aumenti di produttività. Nel privato la contrattazione privata è libera e nella proposta di Confindustria si individua un istituto idoneo a prevedere aumenti per i dipendenti delle aziende che applicano solo il contratto nazionale. Questo sistema non va bene per il settore pubblico e, in questo caso, occorrerebbe ripensare a meccanismi di indirizzo alla contrattazione di secondo livello che evitino di riproporre il "cinema" solito e cioè: in un primo tempo aumenti salariali che a livello aziendale vengono concessi

fuori linea e successivo blocco della contrattazione da parte della Legge Finanziaria. Ma questo è un altro argomento da lasciare alle discussioni future.

Preme invece ritornare sul tema della "politica" che, "cacciata dalla porta, è rientrata dalla finestra". Anche qui occorre procedere nel senso della semplificazione, una semplificazione che diminuisca i costi e i tempi della contrattazione e che assegni le responsabilità così come queste vengono poi effettivamente assunte. Se si è d'accordo che la situazione si è eccessivamente deteriorata e che occorre porre mano a qualche rimedio, le alternative sono due: o si riesce a far uscire di nuovo la "politica" dalla porta, oppure ci si rassegna e si tiene dentro la "politica" nella stanza della contrattazione. Questa seconda soluzione può essere vista come il definitivo riconoscimento del fallimento dell'esperienza dell'ARAN. Sono però convinto che qualche soluzione di compromesso, che non sia pasticciata, possa essere trovata. Importante è assegnare responsabilità precise che, come dicono gli economisti, siano "compatibili con gli incentivi". Siano cioè compatibili con i ruoli che le parti in gioco vogliono effettivamente giocare in modo trasparente. E siano compatibili soprattutto con gli incentivi dei "politici". Perché alla fine, sono loro che "comandano".

Carlo Dell'Aringa

Istituto Economia dell'impresa
e del lavoro
Università Cattolica Milano

La riforma della contrattazione nel settore pubblico e il ruolo di Regioni e Autonomie locali¹

Il sistema di contrattazione nel settore pubblico è oggetto di critiche ed è destinato a profonde modifiche. Con questo lavoro (molto schematico) si intende fare un punto sull'evoluzione (o involuzione) del sistema e cercare di dare un contributo alle riflessioni e alle proposte delle Regioni e delle Autonomie locali alla riforma che il Governo sta intraprendendo. In primo luogo è forse utile premettere che le riforme del 1993 e del 1997/98, culminata nel D.Lgs. n. 165/2001, si fondavano su alcuni elementi cardine:

- 1) rappresentanza per legge di tutte le amministrazioni pubbliche, statali e non, attraverso un soggetto unico: l'ARAN;
- 2) rappresentatività misurata delle Organizzazioni sindacali a cui conseguono diritti esclusivi alle OO.SS. rappresentative tra cui, principale, il diritto all'ammissione alle trattative;
- 3) valore *erga-omnes* del contratto collettivo (sia pure non ai sensi dell'art. 39 Cost. ma per obbligo di legge alle amministrazioni pubbliche di applicare i contratti collettivi);
- 4) doppio livello di contrattazione con poteri significativi al secondo livello.

LA RAPPRESENTANZA PER LEGGE

Per quanto riguarda il rapporto Amministrazioni pubbliche-Aran si deve fare una premessa storica.

Dopo il buco dei conti pubblici a seguito degli accordi sindacali "Cirino Pomicino" del 1990 – in particolare l'accordo sulla scuola (eravamo ancora nel sistema della legge quadro ossia accordi sindacali e successivi DPR) che portò alla maxi manovra Amato (nota, oltre che per l'ampiezza dei tagli, anche per misure draconiane come il prelievo sui conti correnti) - la scelta del D.Lgs. n. 29/93 fu quella, in un generale quadro di controllo sulle spese per il personale pubblico, di costituire l'ARAN e di dare diretta operatività ai contratti collettivi.

L'ARAN, nella sua prima versione, era un organo della Presidenza del Consiglio retto da un Direttore coadiuvato da un comitato di coordinamento di rappresentanti delle Amministrazioni pubbliche (anche locali) senza però effettivi e cogenti poteri. Le direttive (atti amministrativi) erano emanate dalla Funzione pubblica (anche per Regioni e Autonomie, previo parere). Il controllo della Corte dei conti era un controllo di legittimità (se contrario era registrabile con riserva da parte del Governo, una procedura di forte impatto politico).

A seguito di ricorsi di alcune Regioni in Corte costituzionale per la lesione delle proprie prerogative, questa formulazione fu considerata costituzionalmente illegittima (Cost. 359/1993) e quindi si costituì il Comitato direttivo dell'ARAN nella sua attuale composizione (anche se il

Presidente era nominato all'interno del Comitato).

Con la riforma Bassanini/D'Antona (il D.Lgs. n. 396/97): l'ARAN diventa un ente pubblico autonomo (non più rientrante nella struttura statale e non sottoposto a vigilanza se non per il parere sui regolamenti interni); le direttive diventano atti di indirizzo (non più atti amministrativi) emanati direttamente dai vari Comitati di settore; il parere del Governo sui comparti non statali diventa un semplice parere di compatibilità economica (rafforzato però dalle modifiche apportate dalla Legge finanziaria 2002 - L. n. 448/2001); l'intervento della Corte dei conti una semplice certificazione dei conti (anche se la modifica della Finanziaria 2007 del procedimento di contrattazione e, ancor di più, il D.L. n. 112/2008, rafforzano l'importanza di tale certificazione, soprattutto se negativa, impedendo o la definitiva sottoscrizione dei CCNL o l'operatività di singole clausole²).

Quale era l'idea di fondo? Al di là della forte polemica di quegli anni sulla commistione politica/amministrazione e sul cd. consociativismo politica/sindacato, l'idea di base era quella di una struttura di contrattazione unitaria con elevati compiti tecnici e una funzione di "diaframma" fra politica e sindacato.

La connotazione di "diaframma" ha avuto nel tempo varie accentuazioni (sino ad arrivare, in alcune riflessioni, alla configurazione quasi da "authority" - configurazione di cui, in realtà, sono rinvenibili solo alcuni tratti nell'attività relativa alla rappresentatività) ma adesso è sostanzialmente ridotta ad una "tecnicità" contrattuale mentre - di fatto - si è limitata, nel tempo, anche la funzione di "negoziatore" unico (troppi sono i tavoli informali in altre sedi) a cui è affidato il compito di

gestire il rapporto con i Sindacati e di "chiudere" la contrattazione.

Il punto debole è sempre stato rappresentato dalla mancanza di un controllo sulle risorse finanziarie, dovuto in parte a limiti di legge (la necessità di indicare in Finanziaria le risorse per la contrattazione collettiva) e in parte alla volontà del Ministero dell'economia di non delegare parte dei suoi poteri su una spesa che è tuttora gran parte della spesa pubblica complessiva. Negli anni è diventato evidente il deficit di "rappresentatività effettiva" ossia di riconoscimento datoriale nei confronti dell'ARAN, sia per il concreto operare dell'Agenzia, sia per il prevalere, nei fatti, del peso del Governo come "azionista di riferimento", sia perché è prevalsa, soprattutto nelle amministrazioni a vertice politico, la visione di un vero e proprio "esproprio" del potere politico/negoziale. In realtà, al di là di alcune valutazioni che tendevano ad esaltare la necessità di interrompere le *liason* sindacato/politica, il senso più vero dell'operazione del 1993 (ma anche del 1997/98) era, insieme allo sviluppo delle capacità gestionali della dirigenza, anche di rafforzare la capacità di indirizzo della politica, rendendola meno ricattabile e, in definitiva, più libera e forte. Non si trattava di costituire un organo "terzo" fra amministrazioni e sindacati, ma un rafforzamento "datoriale" della parte pubblica rispetto alla controparte sindacale. Non si voleva impedire alla politica di esercitare i suoi poteri di indirizzo ma, al contrario, liberarla da un livello di "precontrattazione" a tutto campo, alla fin fine imbrigliante e controproducente³. Questo però, avrebbe dovuto rafforzare il senso "datoriale" del ruolo ARAN e ciò, per varie motivazioni, non è avvenuto. Uno dei punti cruciali è stato quello degli atti di indirizzo, di fatto precontrattati in sede sindacale, con

uno scarso o nullo intervento dell’Agenzia nella sua redazione, sino alla esplicita previsione del Memorandum del 2007 su “un gruppo di lavoro ristretto” con i sindacati anche per la predisposizione degli stessi atti di indirizzo alla medesima Agenzia (insomma, la controparte sindacale avrebbe dovuto definire gli ambiti e i limiti del mandato datoriale).

L’altro punto critico della rappresentanza per legge è relativo al rapporto con Regioni e Autonomie. Al di là del citato intervento della Corte costituzionale, che cadeva in una fase precedente alla revisione costituzionale del Titolo V, si deve considerare che, successivamente, il D.Lgs. n. 396/97 – che pure interveniva in una situazione che si definiva allora “a costituzione invariata” - prevedeva già alcuni elementi interessati su questo versante.

In primo luogo si deve considerare che l’ARAN costituiva (e costituisce, almeno sulla carta) un *unicum* nel panorama amministrativo italiano. È l’unica (a quanto consta) struttura centrale e nazionale che prende “ordini” anche da Regioni e Autonomie, non solo dal “centro” ma anche dalla “periferia”.

Nell’ordinamento italiano, si può dire che lo schema predominante è quello della massima autonomia delle strutture e dei poteri. I problemi di “invasione di campo” sono risolti o presso la Corte costituzionale o, eventualmente, presso le Conferenze unificate o sedi più o meno informali *ad hoc*, ma non vi è una struttura unica con diversi referenti (semmai strutture in cui il vertice è di nomina congiunta ma non l’agire quotidiano). Comunque sia, vi sono, nel D.Lgs. n. 396/97 (e quindi poi nel D.Lgs. n. 165/2001), altre previsioni interessanti: la possibilità di protocolli tra ARAN e singoli Comitati di settore per la gestione della contrattazione

(strumenti che avrebbero potuto sovrapporre alla rappresentanza per legge - quindi imposta a tutte le amministrazioni – e, tutto sommato, mal digerita – una rappresentanza per mandato, via via rinnovabile e modificabile) e la possibilità di costituzione di sedi territoriali dell’Agenzia (con personale delle amministrazioni “messo a disposizione” quindi, a stretto rigore, non necessariamente sottoposto alla gerarchia ARAN e quindi in grado di rendere la territorializzazione dell’ARAN non una penetrazione “nemica” o comunque “governativa” ma uno strumento utile di coordinamento territoriale, un aiuto alle amministrazioni).

Altro punto interessante è quello dell’organismo di coordinamento. La norma prevede che l’organismo di coordinamento sia presieduto dal Ministro della funzione pubblica ma che si riunisca presso l’ARAN. Sin da subito, invece, l’organismo si è riunito presso la Funzione pubblica, peraltro con convocazioni abbastanza rarefatte, il che ne ha limitato il possibile sviluppo come “cabina di regia” della contrattazione pubblica, più paritaria e anche più efficace. L’idea di una struttura più stabile, più dotata di capacità di analisi e di indirizzo e meno “governocentrica” dovrebbe probabilmente essere coltivata, anche nelle prospettive di riforma.

La riforma del Titolo V della Costituzione ha comunque rilanciato il dibattito sui poteri delle Autonomie riguardo ai propri dipendenti e alla contrattazione collettiva.

Dopo un inizio di dibattito sulla possibilità o meno di intervento della legge regionale (o dei regolamenti comunali) sulla materia, la questione giuridica sembra essersi attestata su questi elementi:

- 1) la privatizzazione o meno del rapporto di lavoro pubblico è materia riservata a legge nazionale (cd. ordinamento civile);

- 2) l'organizzazione interna delle Regioni e dei Comuni (competenza esclusiva di tali soggetti) riguarderebbe la macro organizzazione per uffici, il reclutamento (sempre però nell'ambito dell'art. 97 Cost., v. recente sentenza della Corte costituzionale) e forse, in parte, la dirigenza, ma non, per quanto detto al punto 1), il restante personale;
- 3) la rappresentanza negoziale, invece, sarebbe questione non solo di competenza statale e non richiederebbe necessariamente un agente negoziale unico.

Il problema della rappresentanza negoziale, comunque, deve confrontarsi con la questione della validità *erga-omnes* dei contratti e, inoltre, del rilievo costituzionale, o meno, del contratto nazionale ai sensi dell'art. 39 Cost, ossia se siano possibili contratti territoriali o aziendali al di là di un contratto nazionale (altra e diversa questione riguarda i contratti individuali). Ovviamente un problema del genere è comunque da porsi in relazione all'atteggiamento sindacale che, anche nelle sue ipotesi favorevoli ad un maggiore decentramento, ritiene comunque che il perno decisivo sia il contratto nazionale.

Una rappresentanza negoziale regionale, quindi, difficilmente potrebbe essere per singola regione ma dovrebbe essere unica per tutte le Regioni. Questa rappresentanza dovrebbe essere stabilita per legge nazionale (come peraltro è stato per il Sisac) perché è difficile prevedere un contemporaneo utilizzo di 15 o 20 leggi regionali.

Il punto forse più problematico, comunque, riguarda il rapporto fra contrattazione nazionale e secondo livello. Nella prima fase (prima della riforma degli anni 97-98) la contrattazione decentrata era

sostanzialmente vincolata nelle materie e, per certi versi, anche nei contenuti. In qualche modo, però, non vi era neanche la necessità di affermare un livello gerarchico fra i due livelli perché era chiara la delimitazione dei rispettivi campi. Con la riforma invece il contratto integrativo ha avuto ampi poteri ma si è affermata la gerarchia fra i due livelli (anche se scarso è stato il controllo giudiziale su questo livello gerarchico e anche la Cassazione ha avuto un atteggiamento molto prudente su questo, mentre, almeno nell'ultima fase, più incisivo è stato l'intervento della Corte dei conti, adesso fortemente rafforzato con il D.L. 112, convertito dalla L. n. 233/2008, e con il disegno di legge delega Brunetta).

I RECENTI INTERVENTI LEGISLATIVI

Il disegno di legge recante "Delega al governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico", attualmente in Parlamento (Atto Senato 847), e il citato D.L. n. 112/2008 comporteranno una rilevante modificazione degli assetti del pubblico impiego e della contrattazione collettiva. Particolare attenzione deve essere rivolta alle conseguenze e alle opportunità per il settore delle Regioni e delle Autonomie locali. Il dibattito emerso sulla stampa riversa molte critiche sul settore pubblico, accusato di inefficienza a fronte di alti costi sul versante delle retribuzioni (v., su questo ultimo punto, il dossier sul sito della Funzione Pubblica "Andamenti recenti della contrattazione nel pubblico impiego, 2000-2007"). Sotto accusa è anche la contrattazione collettiva di secondo livello che comporterebbe extra costi al di fuori delle compatibilità economiche. Lo stesso sistema delle Regioni e delle Autonomie locali è, in forme più o

meno esplicite, oggetto delle critiche.

Nello stesso tempo, non da oggi, proprio da Regioni e Autonomie sono state più volte avanzate critiche sulla contrattazione nazionale sin qui sviluppata (chiedendo una maggiore autonomia sia sulle risorse sia sui contenuti rispetto alla contrattazione di area statale, accusata di avere effetti di trascinarsi e condizionamento per la contrattazione degli altri settori) ed è stata difesa la valorizzazione della contrattazione di secondo livello.

Il Decreto Legge n. 112/2008 è intervenuto su molte materie attinenti al personale pubblico ma, in particolare, ha imposto un sistema di controllo, da parte della Corte dei conti, sulla contrattazione integrativa che modifica abbastanza significativamente l'attuale assetto. Il citato disegno di legge delega insiste su una diversa regolamentazione dei rapporti fra legge e contratti, sugli strumenti di misurazione dell'efficienza e efficacia, sulla definizione di strumenti di incentivazione della produttività, sulla definizione dei compiti della dirigenza pubblica e sul regime di responsabilità dei dipendenti ma, soprattutto, intende intervenire sulle procedure e sui compiti e limiti della contrattazione collettiva, nazionale e integrativa.

Il probabile rapido iter parlamentare del disegno di legge rende necessario un approfondimento e un contributo propositivo sulle materie oggetto di delega.

In particolare, per quanto concerne il sistema delle Regioni e delle Autonomie locali, è utile individuare alcuni temi di riflessione.

Il primo riguarda il rapporto fra legge e contratto. Nel D.Lgs. n. 165/2001 sono indicati (anche se probabilmente necessitano di una

revisione e di una ridefinizione) alcuni importanti limiti reciproci fra legge, contratto e poteri datoriali. Nello stesso tempo il Titolo V pone alcuni problemi interpretativi nel rapporto fra legge nazionale e leggi regionali e competenze comunali. Un maggiore spazio alla legge nazionale, che effetti potrà avere sui poteri normativi delle Autonomie, sia quelli di legge regionale sia quelli regolamentari comunali? Una riforma della contrattazione pubblica potrà inoltre avere effetti sulla definizione delle risorse contrattuali e in questo ambito le Regioni e le Autonomie hanno spesso lamentato, come già ricordato, gli effetti indotti da accordi tra Governo e Sindacati sui rinnovi dei contratti del pubblico impiego. Come è possibile intervenire e stabilire una relazione virtuosa fra le Amministrazioni pubbliche che permetta efficacia contrattuale, rispetto delle compatibilità economiche e necessaria autonomia?

Altro punto importante è quello relativo al rapporto tra contratto nazionale e contratto decentrato, tenuto conto di un sistema di controlli (la Corte dei conti) che può essere, adesso, molto pervasivo. Sicuramente il punto nodale rimane quello del ruolo del contratto di 2° livello. Nello schema della riforma del 1997/98, fermo restando il potere organizzatorio delle pubbliche Amministrazioni, il contratto decentrato/integrativo doveva costituire la regolazione di "fino" del contratto nazionale, permettendo la distribuzione di quote di salario accessorio in funzione della produttività e dell'efficienza misurata in sede locale. È uno schema ancora valido? E quali possono essere gli strumenti per assicurare reali *performance*? Deve essere il contratto nazionale a definire le risorse per la decentrata o no?

Ulteriore punto di dibattito è relativo al futuro dell'ARAN e dei Comitati di settore.

ALCUNE PROPOSTE E RIFLESSIONI

La questione delle risorse contrattuali non può che essere riverificata alla luce di eventuali accordi nel privato e della probabile triennializzazione dei contratti.

Partendo dall'attuale sistema, non può non rilevarsi che il sistema del '93, nel pubblico, non è stato applicato compiutamente e che, in effetti, lo schema definito nell'accordo (incrementi legati al Tip nel quadriennale ed eventuale recupero nel biennio successivo: *"In sede di rinnovo biennale dei minimi contrattuali, ulteriori punti di riferimento del negoziato saranno costituiti dalla comparazione tra l'inflazione programmata e quella effettiva intervenuta nel precedente biennio, da valutare anche alla luce delle eventuali variazioni delle ragioni di scambio del Paese, nonché dall'andamento delle retribuzioni"*) non ha mai del tutto funzionato, non solo per il ritardo dei contratti.

Qualunque sia l'eventuale futuro sistema (e, al suo interno, quale sia il meccanismo di recupero del potere d'acquisto) è certa la necessità di una contrattazione che non scinda la parte economica da quella normativa.

Il meccanismo proposto anni fa da Gaetano D'Auria⁴ rimane proponibile (almeno in astratto): riassumendo molto schematicamente, le somme destinabili alla contrattazione collettiva - comprese in un *range* minimo/massimo - possono essere inserite in Finanziaria dentro capitoli più ampi che comprendano spese affini, anch'esse variabili all'interno di un *range*. Rapporti stretti e continui con l'economia (e con Regioni e Autonomie locali per i contratti di loro competenza)

possono permettere all'ARAN la conclusione dell'ipotesi di accordo. I meccanismi di copertura possono essere diversi (variazioni di bilancio possibili solo dopo le certificazioni della Corte dei conti o altro). In subordine, la disponibilità (coperta) in capo all'ARAN potrebbe riguardare solo le risorse per la produttività e il salario accessorio. È una richiesta che tiene conto di una visione "realista" dell'attuale assetto⁵. Comunque sia, un meccanismo di finanziamento dei contratti pubblici meno esplicito "prima" della contrattazione (salvo le generali indicazioni del Dpef) potrebbe inoltre favorire un minore effetto di trascinamento sulla contrattazione non statale.

La previa definizione, comunque, di meccanismi analoghi al Tip o al tasso di inflazione oggettivamente prevedibile di cui alla proposta sindacale o legati ad altri indicatori, rimarrebbe ovviamente un atto proprio del Governo (eventualmente preconcordato con le Regioni e le Autonomie: questo sarebbe un rilevante fattore di novità). Recentemente, una proposta avanzata da Leonello Tronti (Consigliere economico del Ministro Brunetta) suggerisce una definizione delle risorse basata sul tasso di occupazione nel settore pubblico, sul Pil e sul tasso di produttività nel settore privato.

Per quanto riguarda la strutturazione interna dell'ARAN⁶, soprattutto in considerazione della richiesta di ruolo delle Autonomie, l'unica proposta avanzata in modo organico è stata quella Mazzella, in cui l'organismo di coordinamento dei Comitati di settore sostituiva nei fatti il Comitato direttivo, mentre rimaneva il Presidente dell'ARAN. In questo modo i singoli Comitati di settore, nei fatti, diventavano i veri *dominus* della contrattazione. L'elemento di

ambiguità, semmai, era legato al fatto che l'organismo di coordinamento, in analogia con il Comitato direttivo, poteva deliberare a maggioranza dei componenti mettendo nei fatti, in minoranza, le Autonomie, forse ancor di più che rispetto al Comitato direttivo. Comunque, anche nella proposta Mazzella veniva dato un certo rilievo ai protocolli con i Comitati di settore (che, seconda la bozza in questione, dovevano anche prevedere "le forme di partecipazione alle trattative dei rappresentanti dei Comitati di settore").

L'inserimento dei Comitati di settore dentro l'Agenzia, avrebbe forse il pregio di eliminare la frammentazione delle sedi datoriali, rafforzando il ruolo di indirizzo della contrattazione, fatto salvo invece il ruolo politico sempre in capo al Ministro della funzione pubblica e al Governo, al Presidente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni, all'Anci.

Anche l'inserimento dei tecnici dei Comitati di settore dentro l'Agenzia rafforzerebbe il necessario rapporto con le esigenze delle Amministrazioni in sede di contrattazione collettiva e la necessaria autonomia fra i comparti.

L'altra questione importante è il rapporto tra contratto nazionale e contrattazione di secondo livello. Lasciando da parte, per un momento, la questione delle risorse assegnate al primo o al secondo livello, è difficile ipotizzare un rapporto tra contratto nazionale e 2° livello che faccia a meno dell'attuale relazione gerarchica (altra questione è invece quella del rapporto tra contratto nazionale "leggero" e contratto di 2° livello più articolato: le eventuali minori prescrizioni del contratto nazionale dovrebbero semmai essere compensate da un maggior livello di inderogabilità). È invece possibile ipotizzare un

contratto di 2° livello territoriale? In linea ipotetica (anche in relazione al recente documento intersindacale) non si può escludere (ma dovrebbe essere sostitutivo dell'aziendale altrimenti, vedi esperienza Ministeri o quella precedente della Scuola, il sistema sarebbe inutilmente ripetitivo e barocco). È però possibile ipotizzarlo in settori come la Sanità (ma l'esperienza delle "linee di indirizzo regionale" potrebbe anche rendere superflua questa esigenza), forse un po' meno negli Enti locali (dove si potrebbe dare impulso a libere scelte aggregative – in qualche caso già presenti – o puntare su esperienze di contratti-pilota o sulla formulazione di contratti-tipo, sempre integrabili ed emendabili ma che costituiscano un'utile base di lavoro). Per le risorse? La questione spinosa è quella relativa alla distribuzione delle risorse tra i due livelli.

Un assetto rigido di predefinizione nel contratto nazionale di ciò che può essere distribuito in decentrata è lo schema più in linea con questa fase di controllo sulla spesa pubblica, ma il meno in sintonia con un reale decentramento.

Un sistema contrattuale basato sulla triennializzazione dei contratti potrebbe, però, favorire un assetto che contemperi le esigenze opposte; una parte delle risorse potrebbe essere distribuita in una fase intermedia del periodo contrattuale (un anno o due dopo la stipula del contratto nazionale a fronte del raggiungimento, verificato e certificato, di effettivi parametri di *performance*). Certo, però, la stipula del contratto nazionale entro i tempi definiti o, comunque, entro un lasso di tempo accettabile, diventa un obiettivo prioritario, così come una definizione della decentrata anch'essa in tempi credibili. Altrimenti l'utilizzo della contrattazione come puro e semplice recupero della perdita, protratta nel tempo, del potere di

acquisto dei lavoratori vanificherà qualsiasi utilizzo virtuoso dei contratti.

QUALE RUOLO PER L'ARAN NELLA CONTRATTAZIONE DI SECONDO LIVELLO?

In linea generale, per quanto riguarda questo tipo di contrattazione, l'impostazione della riforma del 97/98 ha privilegiato un'ARAN con un ruolo del tutto eventuale di assistenza e compiti semmai di monitoraggio (osservatorio, ecc.). La prima ARAN, per la contrattazione decentrata (che, ricordiamo, era fortemente vincolata) poteva anche predisporre direttive, ma l'assetto non pare spingere per un ruolo "forte" di un soggetto negoziale di tal fatta.

Se esistono intenzioni di maggior controllo sulla decentrata/integrativa, è difficile pensare ad un ruolo di controllore da parte dell'ARAN (altra questione è quella dei controlli della Corte dei conti o di altri soggetti). Semmai, in linea anche con alcune previsioni mai sviluppate del D.Lgs. n. 396/97, può pensarsi ad un maggior ruolo nella fase preventiva alla contrattazione integrativa, attraverso l'eventuale costituzione di sedi interregionali ARAN (magari con la costituzione di gruppi misti Aran-Comitati di settore - Amministrazioni pubbliche), nella redazione di contratti tipo o, comunque, nella previa definizione (condivisa con i Comitati di settore) di interpretazioni e indirizzi su clausole cardine. Con la triennializzazione dei contratti e, di conseguenza, con un unico contratto integrativo a carattere normativo economico, la questione potrebbe essere fattibile (soprattutto se accompagnata da sanzioni per la proliferazione di più contratti integrativi o pezzi di accordi). Il ruolo, invece che di controllo, sarebbe quello *soft*, ma forse più efficace, di

"coordinamento" tra primo e secondo livello e fra ARAN, Comitati di settore e Amministrazioni pubbliche.

È ovvio che una strutturazione di questo tipo non potrebbe che comportare una revisione della struttura, la fine di una determinazione per legge della dotazione organica dell'Agenzia (uno dei pochissimi casi fra le Amministrazioni pubbliche) e ripristinare alcune flessibilità organizzative, attraverso *task-force*, strutture a tempo, ecc., di fatto già previste nell'attuale art. 46 del D.Lgs. n. 165/2001 ma che le varie Finanziarie e alcune letture restrittive dell'Economia e di Funzione pubblica hanno nei fatti eliminato o ridotto in modo consistente.

Paolo Matteini

Dirigente U.O. Affari giuridici e osservatorio contrattazione integrativa ARAN

NOTE

- ¹ Le valutazioni inserite nel presente articolo sono del tutto a titolo personale e non rappresentano la posizione dell'Agenzia.
- ² La formulazione del D.L. n. 112/2008 sembra peraltro introdurre l'ipotesi di un potere della Corte dei conti non semplicemente limitato alla certificazione economica.
- ³ Tutta l'esperienza concreta di questi anni nel settore pubblico depone contro una eccessiva politicizzazione della contrattazione per più motivi. Da una parte si deve considerare che, nella moltiplicazione dei tavoli, un soggetto più coeso come il sindacato è molto più abile di un soggetto come il datore di lavoro pubblico diviso tra rappresentanza politica, dirigenza, consulenza tecnica, soggetto negoziale ecc. Nello stesso tempo il rapporto diretto politica/sindacato, se ha un senso nella grande definizione degli indirizzi in chiave concertativa o di dialogo sociale (secondo la differente declinazione che si dà a questi due termini), è sostanzialmente controproducente se condotto a tutto campo nella definizione di un contratto collettivo di lavoro, che è, dopotutto, rilevante come strumento regolativo nello scambio retribuzione/prestazione lavorativa ma rimane uno strumento, importante sì, ma sempre uno

strumento ad alto tasso tecnico (sono spesso più pericolose, per i conti pubblici o per l'operatività degli enti, clausole mal formulate, di scarsa rilevanza "politica" che clausole su cui si incentra tutta l'attenzione mediatica) che dovrebbe vedere l'intervento della politica solo, eventualmente, per sbloccare situazioni di impasse pericolose e controproducenti. In realtà, un continuo ed eccessivo rapporto diretto vertice politico/sindacati, al di là dei rapporti "macro" o concertativi, massimizza il potere sindacale di interdizione e richiesta al rialzo.

⁴ Corte dei conti e contrattazione collettiva nel settore pubblico in Commentario Carinci, Giuffrè 1997 e in Funzione Pubblica 1997, fas. 3,197.

⁵ L'importanza, però, di non scindere il tabellare dall'accessorio è legata anche ad un fattore: troppo facilmente la parte pubblica è sottoposta alla vera e propria egemonia "culturale" del Sindacato (e dei lavoratori) sul valore di semplice recupero del potere d'acquisto del tabellare (e spesso, dell'intero trattamento retributivo) mentre, schematizzando al massimo, il tabellare è lo scambio con la prestazione lavorativa base (che può ogni volta modificarsi per le richieste datoriali in funzione di una pubblica Amministrazione più cosciente dei suoi obiettivi e delle pubbliche esigenze), parte dell'accessorio è legato a prestazioni specifiche

e ristrette (lavoro notturno, turni, disagio) mentre una parte ulteriore è la "produttività" o la retribuzione premiale (aumento significativo di risultati e *performance* rispetto allo standard iniziale o attività ulteriori, legate a nuove necessità ed esigenze). La situazione è poi aggravata da richieste, più o meno coperte, di utilizzare l'accessorio per recuperare il ritardo contrattuale. In realtà la separazione tra un "prima", la definizione delle risorse economiche e un "dopo", la contrattazione, non può che incrementare questa visione distorta e questa scissione nello scambio retribuzione/prestazione lavorativa.

⁶ Personalmente non sono favorevole a prospettive che vedano la completa scomparsa del "diaframma". È un'opzione certamente legittima ma ovviamente cambia molto dell'assetto della contrattazione collettiva. A mio giudizio anche l'eventuale "spacchettamento", ossia Stato "allargato" – Scuola, Agenzie fiscali, Enti pubblici e Enti di ricerca, eventualmente Università - in funzione pubblica (o in una struttura separata ma fortemente dipendente), mentre Regioni, Enti locali e Sanità con un solo agente negoziale (forse l'unica opzione possibile, in caso di divisione), renderebbe, nei fatti, il sistema molto più legato allo scambio politica/sindacato, anche, e soprattutto, in una prospettiva di parziale rilegificazione del lavoro pubblico.