

Contrattazione collettiva nel lavoro pubblico e concertazione sociale

Stato dell'arte e prospettive

Pierluigi
Mastrogiuseppe

Aran

Valerio Talamo

Dipartimento della Funzione pubblica,
Presidenza del Consiglio dei Ministri

Nell'ultimo decennio la contrattazione collettiva nel settore pubblico è stata al centro di un moto di riforme che è apparso in grado di stravolgere gli stessi caratteri fondativi della privatizzazione degli anni Novanta. Analogamente, il sistema di relazioni sindacali, tanto nel settore pubblico che in quello privato, ha subito gli effetti di un rinnovato unilateralismo, solo in parte conseguenza della crisi finanziaria che ha colpito tutta l'Europa e che ha messo fortemente in discussione il modello di mediazione sociale che ha trovato il proprio punto più alto nella stagione della concertazione. Il saggio ricostruisce queste evoluzioni e prova a fornirne una spiegazione, anticipando nella parte finale qualche auspicabile sviluppo nel settore del pubblico impiego anche alla luce della complessa relazione intercorrente fra salari, contrattazione collettiva e produttività.

In the last decade, collective bargaining in the public sector has been at the center of a reform dynamic capable of overturning the foundational characteristics of the "privatization" changes of the 1990s. Similarly, trade union relations, both in the public and private sectors, have been affected by renewed unilateralism, only partially as a consequence of the financial crisis that has hit Europe as a whole and which has strongly called into question the model of social mediation that found its highest point in the "concertation" period. This study describes these developments and tries to provide an explanation, anticipating, in the final part, some desirable improvements in public sector employment, bearing in mind the complex relationship between wages, collective bargaining and productivity.

DOI: 10.1485/2532-8549-202001-3

Citazione

Mastrogiuseppe P., Talamo V. (2020), Contrattazione collettiva nel lavoro pubblico e concertazione sociale. Stato dell'arte e prospettive, *Sinapsi*, X, n.1, pp.55-82

Parole chiave

Contrattazione collettiva
nella Pubblica amministrazione
Retribuzioni nella Pubblica
amministrazione
Relazioni sindacali
nella Pubblica amministrazione

Key words

Collective bargaining
in the public administration
Wages in the public
administration
Trade union relations
in the public administration

1. Introduzione

La contrattazione collettiva nel settore pubblico nell'ultimo decennio è stata al centro di un moto di riforme che, a un certo punto, sono apparse finanche in grado di stravolgere gli stessi caratteri fondativi della privatizzazione degli anni Novanta¹.

A tale processo, che secondo alcuni Autori avrebbe potuto preludere a trasformazioni fondamentali o irreversibili (Katz 2013), ha tuttavia fatto seguito, nell'ultimo scorcio della scorsa legislatura, una nuova correzione di rotta. Il sistema è sembrato nuovamente riallinearsi sulla scorta di una tradizione partecipativa e contrattuale che per certi versi pare patrimonio acquisito del nostro ordinamento, con un complessivo effetto di normalizzazione che potrebbe far deporre per la natura meramente congiunturale della 'torsione pan-pubblicistica' avvenuta con la legislazione del periodo immediatamente precedente².

Pare questa, tuttavia, una lettura fin troppo tranquillizzante che sembra ignorare che va mutando, in modo anche repentino, il contesto di riferimento in cui si ambientano le regole formalizzate e le prassi del lavoro pubblico che influenza il *modus agendi* degli esecutivi³. L'influsso della governance europea e lo stesso definitivo superamento del 'secolo breve' del pubblico impiego, quale ordinamento separato e soggetto all'esclusiva potestà degli Stati⁴, rende ormai permeabili gli ordinamenti nazionali agli effetti delle crisi economiche endogene ed esogene. Sembra di converso scomparsa la protezione strutturale di cui ha goduto il pubblico impiego come soggetto di diritto speciale. A sua volta l'assenza di un coerente (e rinnovato) assetto di politica dei redditi e di un accordo generale sugli assetti contrattuali, che oggi nel lavoro pubblico manca, può rendere instabili e aleatorie

le relazioni sindacali e meno formalizzato ed esigibile il potere di mediazione sociale delle organizzazioni sindacali, che ha conosciuto un drastico ridimensionamento dopo l'apoteosi dell'ultimo decennio del secolo. Infine, la stessa struttura della contrattazione collettiva, tuttora ordinata sul modello bipolare formalizzato nell'Accordo sulla politica dei redditi del 1993 (e ribadito con l'accordo disgiunto del 22 gennaio 2009), sembra richiedere qualche aggiustamento, quanto meno per verificare competenza e contenuti della contrattazione integrativa, sistematicamente sviata dagli obiettivi che normativamente le sono imposti, in particolare nella materia della retribuzione incentivante, in cui appare "refrattaria ad una cultura del merito e delle differenze retributive, basate su impegno e professionalità"⁵. Tale ineffettività suggerisce di interrogarsi sul ruolo che assume questo livello negoziale rispetto a un contratto nazionale del quale la contrattazione di secondo livello finisce sostanzialmente con il replicare i contenuti, quantomeno sul piano retributivo.

Anche nel settore privato, a partire dal primo decennio del nuovo secolo, è stato messo in discussione sia il ruolo del contratto nazionale sia la stessa concertazione sociale, che costituisce il portato di un'evoluzione geometrica del rapporto Governo-sindacati iniziata fin dagli anni Ottanta ma che viene progressivamente oscurata.

Nel settore privato, in particolare, la crisi del contratto collettivo si è manifestata *ab inizio* come crisi della bilateralità. Il CCNL è stato minato da clausole di uscita attraverso disposizioni che hanno espressamente facoltizzato il contratto di secondo livello a derogare a quello nazionale⁶. Ma sollecitazioni in questa direzione non derivano solamente dal dibattito inter-

1 Esposito *et al.* (2018). Si veda per esempio Natullo (2018) in larvato disaccordo con Carinci (2013). La riflessione sul tema è oltremodo ampia e articolata, *ex multis* Caruso (2019) e Boscati (2018).

2 Per esempio Zoppoli (2018).

3 Per questa lettura, cfr. l'analisi di Bordogna (2017).

4 La felice espressione si deve a Massimo D'Antona (1988) ed è contenuta nel suo ormai storico saggio *Lavoro pubblico e diritto del lavoro: la seconda privatizzazione del pubblico impiego nelle "Leggi Bassanini"*.

5 Dell'Aringa (2017, 143). Si veda sul punto con dovizia di argomentazione anche Lo Faro (2019) nonché Gasparrini e Mastrogioseppe (2017).

6 Cfr. l'art.8 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, che ha previsto contratti territoriali in grado di derogare anche *in pejus* al CCNL oltreché alla legge, sebbene nel rispetto dei 'principi generali'. Per l'analisi di questa disposizione, fra gli altri, Maresca (2012, 16). Clausole di uscita o di apertura erano state previste anche dall'Accordo triangolare del 22 gennaio 2009, che permettevano ai contratti aziendali o territoriali di derogare ai CCNL di categoria – anche in via sperimentale e temporanea – a singoli istituti economici o normativi definiti nel contratto nazionale "per consentire il raggiungimento

no, incalzato dalla sponda confindustriale⁷, ma dallo stesso contesto europeo. Una lettura estrema sembra convergere verso l'obiettivo della ricollocazione del baricentro della contrattazione sul versante aziendale e locale, in quanto si ritiene il nostro sistema di determinazione delle retribuzioni troppo rigido e poco in grado di far fronte agli shock macroeconomici (Dell'A- ringa 2017, 136; OECD 2015).

Nel settore pubblico, invece, la crisi del contratto collettivo ha assunto i caratteri della rilegificazione e della ricentralizzazione (ri)affermati principalmente, attraverso il decreto legislativo n. 150 del 2009.

Si ritiene, in questo scritto, che la riforma del 2009 non abbia comportato il superamento della privatizzazione nel suo *acquis* fondamentale. Anche dopo il (momentaneo) cambio di rotta dettato dalla riforma Brunetta (D.Lgs. n. 150/2009), non viene restaurato l'apparato di diritto amministrativo autoritativo, con i connessi poteri di supremazia gerarchica, né tantomeno rivive la preminente specialità del rapporto. Il rapporto di lavoro rimane disciplinato dal diritto comune e di esso continua a conoscere il giudice ordinario a fronte dell'esercizio dei poteri privatizzati eser-

citati dal datore di lavoro, che si estendono in tutta l'area della microrganizzazione. Non vi è dunque nuova specialità del rapporto ma, semmai, paiono più accentuate rispetto al 1993 le differenziazioni fra i due settori⁸.

Tuttavia non pare possa revocarsi in dubbio che proprio tali differenziazioni hanno reso visibile e quasi formalizzata l'esistenza di tratti distintivi fra settore pubblico e privato. Per il primo le diversificazioni regolative sono in parte necessitate dal particolare humus, anche costituzionale, in cui si colloca il lavoro pubblico e solo in parte appaiono collegate a precise opzioni di politica del diritto⁹. La riforma del 2009 ha comunque interrotto il trend di unificazione pubblico-privato iniziato nel 1993, che già aveva dovuto subire le divaricazioni dalla legislazione lavoristica resa espressamente non direttamente applicabile al lavoro pubblico a partire dalla legge n. 30 del 2003 e dal successivo decreto legislativo n. 276 del 2003 (Mairnardi 2006).

Più in particolare, la riduzione degli spazi negoziali, incisi da esplicite espropriazioni ovvero circondati da limiti o 'paletti' vari, la valorizzazione dei poteri

di specifiche intese per governare, direttamente nel territorio o in azienda, situazioni di crisi o per favorire lo sviluppo economico ed occupazionale". A tale accordo proprio per queste ragioni non aderì la CGIL, che peraltro accettò una tale clausola nell'ambito del successivo Accordo interconfederale del 28 giugno del 2011, in cui, tuttavia, la possibilità di derogare viene fortemente attenuata, essendo consentita esclusivamente nei limiti di quanto previsto dallo stesso CCNL, che riassume, per tal guisa, la regia del sistema negoziale.

7 Cfr., per es., l'intervista del neo-presidente di Confindustria, Carlo Bonomi, al *Corriere della Sera* del 4 maggio 2020.

8 Il dibattito su questa tematica è ricchissimo fin dagli albori della privatizzazione e oltre. Si vedano Rusciano e Zoppoli (1999). Riguardano, invece, gli assetti attuali le penetranti osservazioni di Natullo (2018, 17) che pure non avalla l'idea che la decretazione 'Brunetta' abbia ricostituito una 'specialità' del rapporto di lavoro pubblico rispetto al lavoro subordinato nell'impresa, ma semmai abbia consolidato la "permanente e pervasiva specialità della disciplina del lavoro e delle relazioni sindacali... che resta un 'ibrido' di assai complessa regolazione e, soprattutto, gestione". A sua volta Caruso (2019, 25 ss.) conviene sulla continuità dei principi basilari pubblico-privato con riferimento ai *cinque* grandi principi identificativi che rimangono 'tetragoni' e non vengono quindi intaccati dalle riforme che si succedono nel tempo (contrattualizzazione del rapporto di lavoro; gestione del personale attraverso atti datoriali di natura privatistica; separazione tra atti di indirizzo politico e di gestione; competenza della contrattazione collettiva nella determinazione dei trattamenti economico-normativi dei dipendenti pubblici e giurisdizione dell'AGO su tutti gli aspetti del rapporto di lavoro). Si veda ancora *passim* Boscati (2018).

9 Già lucidamente Massimo D'Antona avvertiva come l'emancipazione dal diritto speciale non si risolve nella totale delegificazione e nella mera estensione del diritto del lavoro comune alle pubbliche amministrazioni, ma richieda, in alcuni campi più di altri, di essere accompagnata da una ricca produzione di regole ad hoc anche fortemente innovative, rispetto a quelle che vigono nel settore privato. Non vi è quindi alcuna contraddizione fra privatizzazione e produzione di ulteriori norme, perché queste garantiscono "che gli istituti fondamentali del diritto del lavoro comune operino senza distorsioni nelle condizioni specifiche delle pubbliche amministrazioni, che agiscono come datori di lavoro attraverso il diritto privato ma in assenza di mercato, senza i fini di lucro e senza il vincolo della missione pubblica in funzione della quale sono state costituite". Per cui è proprio l'emancipazione dal diritto speciale del soggetto pubblico e la riduzione della Pubblica amministrazione a una posizione formalmente paritaria di parte datoriale a sollecitare la produzione di regimi differenziati e regole ad hoc. D'Antona (2000).

unilateral-pubblicistici anche nella sfera contrattuale (oltre che più comprensibilmente in quella gestionale e organizzativa) la restaurazione senza eccezioni della superiorità gerarchica della fonte legale su quella contrattuale, insieme a una larvata ricentralizzazione dell'apparato organizzativo (per esempio attraverso la minuta regolazione procedurale in tema di valutazione), hanno senz'altro messo in crisi alcuni postulati delle due privatizzazioni, imponendo la costituzione di microsistemi regolativi operanti solo per il lavoro pubblico.

La curvatura pan-legislativa della riforma, in ogni caso, come già rammentato, è stata in buona parte ridotta dai successivi interventi normativi del 2017 (cd. riforma Madia), che hanno rilegittimato la contrattazione collettiva quale 'motore' del sistema di regolazione del lavoro pubblico, recuperando quasi totalmente i contenuti della doppia privatizzazione del 1993 e del 1998 incisi dalla riforma Brunetta.

Nella trattazione che segue si cercherà di verificare lo stato di salute della contrattazione collettiva e delle relazioni sindacali del lavoro pubblico, ricostruendo le recenti evoluzioni normative caratterizzate dalla descritta torsione e dal successivo *revirement* rispetto agli assetti delineati negli anni Novanta (par. 2). In questo contesto si proverà a rileggere la parabola della concertazione sociale, che ha avuto vita gloriosa ma effimera e pare attualmente in fase recessiva (par. 3) e ci si domanderà se l'eclissi della concertazione e la modificazione delle relazioni Governo-sindacati, in parte comuni a vari Stati europei nel tempo della crisi dei debiti sovrani, costituisca una trasformazione fondamentale o meramente congiunturale (par. 4). Successivamente, si svolgeranno alcune considerazioni sulle relazioni fra salari e contrattazione colletti-

va, a livello complessivo e a livello decentrato, dove la contrattazione integrativa è apparsa a un certo punto la maggior indiziata di un'accelerazione retributiva senza corrispondenze nel settore privato e per di più sostanzialmente scollegata da quegli incrementi di efficienza e produttività cui la stessa dovrebbe fisiologicamente essere preposta (par. 5). Dopo aver descritto le ulteriori evoluzioni fino all'attualità (par. 6), nella parte finale di questo scritto si proverà ad anticipare qualche sviluppo possibile o auspicabile in questo tormentato settore, in cui il cantiere della riforma è fisiologicamente o patologicamente sempre aperto (par. 7).

2. Il ruolo del contratto collettivo: dalla privatizzazione spinta alla rilegittimazione del 2009

Come noto la privatizzazione del 1993 ha reso possibile la tendenziale esportazione delle regole del diritto privato al rapporto di lavoro presso le pubbliche amministrazioni, al netto di alcune categorie che hanno conservato la propria regolamentazione speciale, continuando ad essere regolate dai propri ordinamenti di settore¹⁰. Con la 'seconda privatizzazione' del 1997-1998, il diritto privato risale la stessa sfera organizzativa, tagliata in due dalla legge, e investe la micro o bassa organizzazione che opera sotto la soglia strutturale degli atti fondamentali di organizzazione¹¹. Gli atti organizzativi sussunti nell'area privatizzata rimangono l'effetto di scelte unilaterali dell'amministrazione, titolare originaria del potere per la realizzazione dell'interesse pubblico, ferma restando l'impossibilità, sancita ex lege, dei contratti gestionali con cui il datore di lavoro procedimentalizza e autolimita propri poteri di auto-organizzazione¹². In queste materie, tuttavia,

10 Categorie ad ordinamento pubblicistico ex art.3 D.Lgs. n. 165/2001.

11 Atti in regime pubblicistico che vanno dalle linee fondamentali di organizzazione degli uffici ai modi di conferimento della titolarità degli stessi, agli atti propedeutici e connessi alla provvista di personale, agli altri atti di determinazione politica non privatizzati (artt. 2, comma 1, e 4 del decreto legislativo n. 165 del 2001).

12 Si tratta di una precisa scelta di politica del diritto sottesa dal legislatore, giacché ciò che è consentito al privato viene impedito dal legislatore del pubblico impiego in "un'ottica di convenienza" per evitare che "il riconoscimento dei diritti di partecipazione consenta agli organi preposti di dismettere o riallocare il potere di organizzazione e soprattutto di gestione delle risorse umane di cui sono titolari" (Ales 208, 50-54). Scelta di politica del diritto, a bene vedere, di segno opposto a quella auspicata, con l'inevitabile ottimismo della volontà, da chi all'epoca della privatizzazione riteneva che dovesse spettare "alle autonome determinazioni di quegli organi che assumono le vesti di parte datoriale definire, in ragione dell'impostazione che si ritenga più conveniente in punto di relazioni sindacali se (...) coinvolgere le organizzazioni sindacali, fino a concludere con essere veri e propri accordi" (Orsi Battaglini e Corpaci 1999, 1070).

vengono ammesse forme di partecipazione sindacale “anche sugli atti interni di organizzazione aventi effetto sul rapporto di lavoro”, con un’ingerenza molto forte sulla sfera gestionale che, nel caso di una dirigenza poco avveduta o irresponsabile, può evolvere in vere e proprie derive consociative deresponsabilizzanti.

L’idea del secondo legislatore è quella di esportare al settore pubblico il microcosmo regolativo privatistico, sulla scorta delle teorie del *New Public Management* che avrebbe dovuto procurare condizioni simili a quelle che operano nelle imprese, eliminando la specificità del Governo come datore di lavoro pubblico¹³. Il mantra della flessibilità organizzativa privatistica quale veicolo di buon andamento era stato del resto indirettamente ribadito dalla sentenza della Corte Costituzionale 25 luglio 1996, n. 313, apripista della seconda privatizzazione¹⁴. In questa sentenza è chiara la distinzione dell’apparato dell’organizzazione da quello del lavoro. Solo il primo è assoggettabile allo zoccolo duro pubblicistico, mentre il secondo (che ricomprende anche gli strumenti della gestione del rapporto), è parificato a quello privato e definito tramite tecniche e regole giuridiche di diritto comune che escludono ogni ipotesi di funzionalizzazione. Il travaso di paradigmi di gestione manageriale e aziendalista, infatti, in questo modello rende l’interesse pubblico ‘neutro’ rispetto a ogni singolo atto della gestione.

La tendenziale aziendalizzazione dell’amministrazione pubblica serve anche a far risaltare le differenze alle quali devono corrispondere diversi assetti gestionali.

Uno dei propositi della ‘seconda privatizzazione’ è il superamento dell’arroccamento organizzativo nello Stato centrale e l’avallo del modello multipolare e policentrico sostenuto dalla legge n. 59 del 1997 (cd.

legge Bassanini sul federalismo amministrativo, da cui la ‘seconda privatizzazione’ ricava la sua delega). La riforma del lavoro si intreccia con quella dello Stato, investendo la stessa relazione fra cittadini e istituzioni, sostenendo le istanze di decentramento, autonomia e flessibilità organizzativa delle pubbliche amministrazioni, sacrificate sull’altare delle esigenze di rigore economico all’epoca del varo del decreto legislativo n. 29 del 1993¹⁵.

In questo contesto, il contratto collettivo pareva lo strumento più idoneo a declinare la dimensione plurale delle pubbliche amministrazioni, facendo emergere le differenziazioni in via ordinaria e assumendo naturale centralità quale fattore ordinante di tutto il sistema. In questo modello, anzi, il contratto collettivo, con il potere di disapplicazione delle disposizioni legali sul rapporto di lavoro *medio tempore* intervenute fra un contratto e l’altro, assume le funzioni di strumento di delegificazione organica e a regime, con un ruolo sussidiario rispetto alla stessa legge che fuoriesce dal tradizionale sistema gerarchico.

Questo è il sistema regolativo che viene in buona parte messo in discussione dalla successiva riforma del 2009.

Il decreto legislativo n. 150 del 2009 marginalizza il ruolo del contratto collettivo e ricentralizza e rilegifica, costituendo un punto di catalisi del sistema di relazioni sindacali. La *rilegificazione* è infatti il contrario della delegificazione effettuata a regime con i contratti collettivi e la *ricentralizzazione* è il contrario del modello plurale, policentrico e diversificato che è uno degli elementi fondativi della ‘seconda privatizzazione’.

Il contratto collettivo ne esce svuotato. Con la riaffermazione del primato intangibile della legge viene nei fatti esautorata la norma sulla disapplicazione. Questa, dopo la correzione opera quale eccezione,

13 In realtà è ricorrente in letteratura l’opinione che “l’adozione ingenua di istituzioni e pratiche proprie del settore privato (abbia) generato effetti inattesi se non controproducenti piuttosto che un miglioramento della qualità e dell’efficienza” (Bordogna 2017, 57). L’attuazione del modello è stata in effetti parziale, scontando un effetto complessivo di debolezza della politica, interessata a scambiare consenso elettorale contro concessioni ai dipendenti pubblici e ai loro rappresentanti e ha realizzato effetti insignificanti anche sotto il profilo della *performance related pay*, perché la tensione verso il perseguimento di aspetti ‘statici’, come equità, uguaglianza e imparzialità, ha prevalso sulla realizzazione degli obiettivi di efficienza e di efficacia (Dell’Aringa 2017, 141). Si tratta di considerazioni oramai ricorrenti nella letteratura in materia anche in lingua inglese a cui, senza pretesa di completezza, si rimanda: si vedano, per esempio, Bach e Bordogna (2011), Moe (2006), nonché, di recente, Di Mascio e Natalini (2018).

14 Su cui è il commento, fra gli altri, di Falcone (1997), Pinelli (1996), Gragnoli (1997) e Ales (1996).

15 M. D’Antona (2001) e, soprattutto, Id. (1998).

in quanto il contratto per delegificare ha bisogno di un'autorizzazione esplicita resa, caso per caso, dalla stessa legge. Per cui, mentre prima il silenzio della legge abilitava il contratto, ora lo stesso silenzio lo espropria(va) in via definitiva, tranne i casi (residuali per definizione) in cui la stessa legge si fosse auto-qualificata 'a termine', esponendosi alla successiva disapplicazione.

Restaurata la rigida relazione gerarchica, il contratto viene inficiato anche nel ruolo di autorità salariale unica. Innanzitutto in materia di trattamento accessorio del personale. Ex lege la maggior parte delle risorse destinate alla retribuzione accessoria viene destinata alla produttività individuale e, sempre per legge, deve essere distribuita in misura disuguale per fasce di merito.

Il presupposto che ispira questo intervento è duplice. Da un lato si afferma una generale sfiducia nel metodo contrattuale quale fattore propulsivo di produttività e merito. La contrattazione di secondo livello diviene, a sua volta, la maggiore indiziata di un'accelerazione retributiva sconosciuta al settore privato, con l'aggravante di una distribuzione delle risorse ugualitaria e senza connessione con la premialità¹⁶. Vi era, dall'altra parte, il tentativo di riqualificare la dirigenza pubblica, blindandone le prerogative rispetto a ogni ipotesi di sconfinamento e cogestione sindacale¹⁷.

Sotto il primo profilo, si impedisce forzatamente che la contrattazione integrativa individui risorse esigue per la premialità individuale, vincolandola a tal fine a utilizzare la quota 'prevalente' delle risorse destinate alla retribuzione accessoria. Una tale individuazione apparve da subito complessa per la prassi della contrattazione collettiva di congelare quote di retribuzione accessoria in voci stipendiali a carattere fisso e continuativo, a volte pensionabili e comunque difficilmente distraibili – attraverso un atto di autori-

tà – dalla destinazione prevista dai contratti collettivi. Inoltre, attraverso la distribuzione forzosa per fasce di merito, si voleva impedire – sempre ex lege – che le risorse residue fossero erogate a pioggia (anzi, come è stato ironicamente evidenziato, 'a pioggerellina', proprio perché divenute esigue a seguito della distribuzione della parte principale in indennità fisse e continuative, fatalmente drenate rispetto agli obiettivi della produttività (Ricci e Di Noia 2017, 26).

Sotto il secondo profilo vengono ridotti gli spazi negoziali e lo stesso perimetro della partecipazione sindacale. Ciò accade nella materia dell'organizzazione del lavoro, che costituisce essenza delle prerogative dirigenziali. Esclusa *apertis verbis* dal nuovo testo dell'art. 40, comma 1, del decreto legislativo n. 165 del 2001 ogni forma di contrattazione collettiva in materia, sulla stessa viene permessa solo l'informazione, vale a dire la forma meno intrusiva di partecipazione sindacale.

Altre disposizioni facoltizzano ex lege la parte pubblica ad agire unilateralmente, nei casi di necessità e urgenza e stallo delle trattative, anche nelle materie retributive, sia al livello nazionale che in quello decentrato (artt. 47-bis e 40, comma 3-ter, del decreto legislativo n. 165 del 2001).

Quindi la crisi della bipolarità del settore privato, nel settore pubblico, dove il collegamento negoziale è garantito dalla legge, diviene crisi del ruolo del contratto collettivo, svuotato dei compiti che la doppia privatizzazione degli anni Novanta gli aveva consegnato.

Il ritrovato unilateralismo diventa un neocentralismo capace di restaurare l'ombra della gerarchia sulle relazioni sindacali, perché il governo del lavoro sembra repentinamente spostarsi da un modello consensuale e cooperativo ad un altro latamente impositivo.

16 Talamo (2009) soprattutto pp. 507-522 e 535 e ss.

17 Cfr., per esempio, Romei (2019, 216) che mette in primo piano l'obiettivo di "rivitalizzare le prerogative datoriali dell'amministrazione-datore di lavoro che si ritenevano, a torto o a ragione, menomate da una contrattazione giudicata, sempre a torto o a ragione (ma più a ragione che a torto), straripante, e che, a onor del vero, aveva fino allora offerto prove a dir poco deludenti". Vedi inoltre Cassese (2013, 41 ss.) e Natullo (2018, 19). D'altra parte, nonostante gli obiettivi perseguiti, il dirigente dopo la riforma Brunetta non risulta certo maggiormente autonomo, perché l'invadenza della legge condiziona con norme-provvedimento sia il potere organizzativo che quello gestionale-unilaterale. Il legislatore, inoltre, definisce unilateralmente buona parte delle determinazioni organizzative che avrebbero dovuto essere riservate alla potestà datoriale e codifica tanti e tali doveri di comportamento che rimane annacquata e quasi invisibile la stessa responsabilità di risultato, che si confonde con una più generale e spuria responsabilità da inadempimento (ve ne è descritto un campionario in Battini (2016, 5).

Le vicende successive sono note. La crisi economica degli anni 2009-2012 bloccherà la disseminazione dei contenuti della riforma, privando il sistema del suo motore, perché la contrattazione collettiva sarà normativamente inibita per oltre un quinquennio, fino alla sentenza con cui la Corte Costituzionale giudicherà illegittima l'ennesima proroga del blocco contrattuale in quanto lesivo dell'articolo 39 della Costituzione, che garantisce alle coalizioni sindacali di regolare mediante contratti collettivi le condizioni di lavoro ed i trattamenti retributivi dei propri rappresentati (par. 6).

3. Dalla concertazione alla disintermediazione

L'epoca aurea della concertazione.

Dagli anni Ottanta al Patto di Natale

Se ci si sposta sul macro terreno delle relazioni sindacali, non pare che miglior sorte abbia vissuto la concertazione, vale a dire quella modalità proceduralizzata di associazione dei soggetti sociali alla formazione delle decisioni del Governo in materia sociale ed economica e finalizzata a realizzare quello che Ezio Tarantelli e Alessandro Pizzorno chiamavano alternativamente scambio politico o patto neocorporativo,

definizioni in verità fortemente evocative ma singolarmente capaci di coagulare dissenso sul metodo¹⁸.

I primi esempi di triangolazione risalgono agli anni Ottanta, con il Protocollo Spadolini del 1981 e il Lodo Scotti del 1983, ma le prove generali della concertazione falliscono con l'Accordo di San Valentino del 1984, in cui la triangolazione è monca per la mancata adesione della CGIL¹⁹.

Il punto più alto della concertazione è universalmente riconosciuto nell'accordo sulla politica dei redditi del 23 luglio 1993. Sull'onda lunga di quella che venne definita la *Magna Charta* della concertazione²⁰, nuove prove di triangolazione si ebbero con il governo Dini in materia previdenziale (accordo raggiunto l'8 maggio 1995, che tuttavia diviene bilaterale perché mutilato dalla defezione di Confindustria²¹), poi con l'accordo Prodi del 24 settembre 1996, tutto centrato sul mercato del lavoro e che si traduceva in una sorta di pre-negoziazione di contenuti prevalentemente legislativi (e in parte trasfusi nel c.d. Pacchetto Treu) e, successivamente, con il Patto di Natale del 23 dicembre 1997, ultimo atto – dagli effetti tutto sommato deludenti – prima della progressiva eclissi della concertazione.

-
- 18 Pizzorno (1977) e Tarantelli (1986, *passim*). Lo "scambio politico" in effetti evoca scenari di tipo consociativo ed è tuttora alla base delle usuali critiche alla concertazione, accusata di svolgere compiti di governo, in quanto espropria le prerogative istituzionali del Parlamento. Singolarmente questa critica fu anche di Enrico Berlinguer, ai tempi del Patto di San Valentino (su cui *infra*), che accusava la concertazione di un vero sovvertimento della Costituzione materiale, perché le parti sociali non avrebbero legittimamente potuto trattare direttamente con il Governo, arrogandosi il ruolo di partiti e opposizioni e scavalcando il Parlamento depositario della sovranità e della legittimità. (Carniti (2019, 188-195), Benvenuto (2020, 115) e Leo Tronti, *Il decreto di San Valentino e la stagione della concertazione*, dattiloscritto). Questa critica ricorrente è contenuta, con dovizia di argomentazioni, nel Libro Bianco sul lavoro di Maroni del 2001 (su cui *infra*) e in vari Autori fra cui, lucidamente, Rossi (1998). D'altra parte, la concertazione sociale presuppone l'esistenza di un sindacato autonomo dai partiti e dalle istituzioni di Governo, un sindacato, cioè, che scioglie del tutto la 'cinghia di trasmissione' e diviene soggetto delle scelte dello Stato e non oggetto di quelle, perché è la stessa triangolazione del conflitto industriale che lo trasforma in soggetto pieno e autonomo della politica economica. Per cui non pare possibile, attraverso il riferimento al 'neocorporativismo' un accostamento neanche parziale con le vicende del Ventennio fascista in cui il regime rendeva Stato il Sindacato, tenendo così sotto controllo la conflittualità sociale (cfr. Cassese (2016, 18).
- 19 L'accordo del 14 febbraio 1984 venne recepito in un decreto-legge e, proprio per la mancata firma della CGIL, la maggiore confederazione italiana in termini di iscritti, Gino Giugni lo poté definire una 'riforma senza accordo'. Gino Giugni ricorda peraltro come l'anomalia della formazione del consenso delle parti fu successivamente sanata dall'Accordo interconfederale sul costo del lavoro e delle relazioni industriali dell'8 maggio 1986, nel quale le parti constateranno, a posteriori: "che il nuovo sistema (dell'accordo del 14 febbraio 1984) si è consensualmente definito" (Giugni 2003, 47).
- 20 Telecom Italia (1998), *Il protocollo del 1993*, a cura dell'Ufficio Studi e Relazioni internazionali Telecom in cui si vedano, fra gli altri, i contributi di A. Accornero, *Protocollo delle regole e cultura della concertazione*, G. Giugni, *Concertazione e contrattazione, i primi quattro anni del Protocollo* e M. Biagi, *Oltre il Protocollo di luglio (e l'accordo per il lavoro di settembre): "concertare la concertazione" per un programma di legislatura*.
- 21 Accordo preceduto peraltro dal Protocollo Mastella del 2 dicembre 2004, con cui, sulla forte spinta sindacale, si stralciarono dalla legge finanziaria in corso di discussione le disposizioni che anticipavano le basi per la futura legge sulle pensioni.

Nel frattempo i rapporti fra le principali Confederazioni sindacali si erano stracciati e ricomposti, senza tuttavia giungere a ricostituire quella federazione unitaria costituita nel luglio 1972 e franata, poco più di dieci anni dopo, sotto le macerie del Patto di San Valentino nel 1984²².

Questo florilegio di accordi di concertazione, tuttavia, pare direttamente collegato a una partita specifica. Da una parte, il rientro dall'inflazione, con il superamento della spirale inflazionistica caratterizzata dal moto perpetuo di rincorsa fra prezzi e salari, che postulava un intervento sulla scala mobile che appariva improvvido definire per via unilaterale, dato il forte valore iconico assunto dalla stessa. Dall'altra, il tentativo di impedire politiche monetaristiche di carattere restrittivo, basate sulla svalutazione o sulla diminuzione dell'emissione di moneta, quella 'corda del boia' che causava ulteriore disoccupazione per la difficoltà delle imprese di accedere al credito²³. Si trattava comunque di una dinamica tutta interna alle necessità della disinflazione, per disinnescare gli effetti perversi della scala mobile attraverso la sua predeterminazione concertata.

Così con il Lodo Scotti viene ridotto il valore del punto unico di contingenza²⁴, con il Patto di San Valentino sono eliminati quattro scatti di scala mobile, con un effetto di immediato raffreddamento dell'inflazione²⁵. La scala mobile, già disdetta da Confin-

dustria, viene eliminata del tutto dall'Accordo Amato del 1992 con la sofferta adesione anche della CGIL. L'Accordo del 1992 conteneva l'impegno alla riforma della struttura contrattuale e assumeva come priorità politica la tutela del potere d'acquisto del salario. Spiana quindi la strada al Protocollo (Ciampi-Giugni) sulla politica dei redditi e dell'occupazione del 23 luglio 1993, che istituzionalizza la concertazione sociale tripartita per la determinazione dei tassi di inflazione, prevedendo due incontri annuali, in primavera e autunno, e affida alla contrattazione il compito di anticipare biennialmente l'inflazione programmata (salvo la verifica dello scarto fra inflazione programmata ed effettiva che avrebbe potuto dar luogo alla corresponsione di un conguaglio ex post). Il contratto recupera il ruolo pieno di autorità salariale (dal quale prima veniva in buona parte espropriato, visto il carattere automatico degli scatti della scala mobile) mentre il sindacato, attraverso il coinvolgimento nella predeterminazione del tasso di inflazione programmata, viene coinvolto nel governo della politica economica.

Come è stato efficacemente osservato, l'organizzazione sindacale fuoriesce dal tradizionale meccanismo rivendicativo-conflittuale, per essere inserita nei meccanismi di designazione politica, non limitandosi alla mera difesa dei redditi del lavoro dipendente, ma cooperando alla distribuzione dei redditi fra i fattori della produzione (Ghera 2000).

22 Le vicende sono ricordate in dettaglio da alcuni protagonisti come Carniti (2019, 165-216), Benvenuto (2020, 113 ss.), ma anche da Luca Tarantelli (2013, 179-222), in cui ricostruisce anche la figura umana e la vicenda che coinvolse Ezio Tarantelli fino al tragico epilogo. L'idea sottesa al Patto di San Valentino era quella, postulata da Ezio Tarantelli, della predeterminazione dell'inflazione, in ragione della quale andavano stabiliti prima (*e non dopo*) gli scatti di contingenza e la loro distribuzione nel corso dell'anno. Questa anticipazione avrebbe assicurato un immediato raffreddamento dell'inflazione, perché i prezzi non sarebbero potuti crescere più dell'inflazione programmata e, anzi, anche meno per l'incremento atteso della produttività del lavoro (da cui derivava la forte valorizzazione del livello aziendale territoriale). La scelta del Patto di San Valentino, di sospendere quattro scatti di contingenza ebbe strascichi clamorosi, con la scelta del PCI dello scontro aperto in Parlamento e nel Paese. Dall'ostruzionismo in Parlamento (a volte creativo e pittoresco come quello di Napoleone Colajanni che spense la luce nella sala durante la discussione in Commissione Bilancio per far cessare la seduta), alla riunione dei settecentomila autoconvocati comunisti della CGIL a Piazza San Giovanni (formalmente non convocati dalla Confederazione, per evitare la rottura irreparabile con la parte socialista della CGIL che aveva votato a favore dell'accordo), alla raccolta delle firme per referendum popolare del 9 e 10 giugno 1985 (in cui il 54,3% degli elettori decise di respingere la richiesta di abrogazione del decreto), alla remissione del decreto-legge alla Corte Costituzionale che tuttavia lo giudicò legittimo (sentenza 6 febbraio 1985, n. 34). Intanto vicende drammatiche si intrecciavano con questi avvenimenti: l'atroce omicidio di Ezio Tarantelli il 27 marzo 1985 e, prima ancora, la morte improvvisa di Enrico Berlinguer per un ictus durante un comizio l'11 giugno 1984.

23 Spiega bene il meccanismo Tronti in *Il decreto di San Valentino...*, *op. cit.*

24 Punto unico derivante dagli accordi Lama-Agnelli del 1975, che unificarono il punto di contingenza al livello più alto, in luogo di quello differenziato per qualifiche.

25 Che in poco più di tre anni, dal 1984 al 1987, passa dall'11,5% al 5,3%.

Il Protocollo del 1993, da tale prospettiva, realizza il disegno di Ezio Tarantelli, mirante a fare del sindacato un soggetto pieno della politica economica, non più dipendente da una linea esogena²⁶. In un modello pienamente realizzato, la concertazione si presenta come un vero e proprio scambio multiplo, in cui la parte pubblica ottiene un consenso alle proprie politiche (in quel caso, complessivamente, a una politica di moderazione salariale) e in cambio delega o condivide la propria autorità originaria con le organizzazioni sociali. A tale scambio può quindi fare riscontro, a valle, una fase di legislazione negoziata in cui i sindacati assumono le vesti di legislatori privati con lo spostamento (ovviamente non formale) della sede di produzione delle regole legali.

La seconda fase: l'eclissi della concertazione (2000-2012)

Esaurita questa funzione della concertazione, collegata alla moderazione salariale e al raffreddamento dell'inflazione, se ne assiste a un lento ma inesorabile declino che viene formalizzato a partire dalla prima stagione del centro-destra. Il Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia, presentato dal Ministro Maroni nell'ottobre del 2001, contiene una vera e propria dichiarazione di guerra nei confronti dei metodi concertativi, che avrebbero "svolto compiti di governo ben al di là degli obiettivi (...) di un corretto rapporto fra le parti" favorendone "un uso eccessivo (...) distorto e viziato" in materie "spesso di esclusiva competenza del Governo".

Sembra peraltro che queste critiche non colgano nel segno. La concertazione è null'altro che un metodo per governare nel consenso e semmai il problema che può porsi riguarda la diversa e delicata problematica relativa alla verifica dei meccanismi della rappresentanza di interessi. Perché, ovviamente, se alcuni interessi particolari hanno accesso e legittimazione nei confronti dei circuiti della rappresentanza politica generale, vi è il rischio di una sottorappresentazione o di una mancata rappresentazione di altri interessi,

che rischiano di rimanere esclusi dai meccanismi fattuali di formazione dell'indirizzo politico. Ciò pone un grave problema di asimmetria rappresentativa fra le categorie che hanno accesso privilegiato alla rappresentazione dei propri interessi rispetto a coloro che ne rimangono esclusi, fra cui i disoccupati, i lavoratori atipici o precari, le giovani generazioni, gli utenti, le piccole imprese, destinatari passivi dei provvedimenti generali (Abbrescia 2007).

Ad ogni modo, in coerenza con il programma contenuto nel Libro Bianco, la concertazione sociale dell'ultimo decennio viene riportata a un dialogo sociale dalle tinte molto più sfumate, a una forma di consultazione in cui 'si parla con tutti' ma 'si decide con chi ci sta' che prelude alla pratica, se non alla teorizzazione, della disintermediazione, vale a dire all'emarginazione dei rituali concertativi tipici della mediazione sociale con i rappresentanti delle parti sociali (Di Mascio *et al.* 2017; Zoppoli 2018, 409).

Ma andiamo con ordine. Nella prima stagione del centro-destra (Sacconi-Berlusconi) la concertazione viene tentata ma non produce accordi (quantomeno nei settori del Welfare e dell'occupazione).

Con l'ultima stagione del centro-destra si raggiunge un ulteriore accordo di concertazione, il 22 gennaio 2009, applicato al lavoro pubblico con l'Intesa del 30 aprile 2009, attraverso il quale vengono aggiornati alcuni contenuti dell'Accordo del 23 luglio 1993²⁸. Si tratta però di un accordo disgiunto, in quanto non sottoscritto dalla CGIL e questa circostanza ne diminuisce l'impatto. Non è un caso, quindi, che alla fine del periodo di sperimentazione quadriennale previsto, lo stesso accordo non sia stato riproposto.

L'esperienza della concertazione, aperta nel 1992, sembra quindi già esaurita meno di dieci anni dopo, anche perché i successivi accordi triangolari, quando vengono raggiunti, sono sempre separati e quindi deboli, come nel caso del Patto per l'Italia del 5 luglio 2002, che minava (sebbene in via minima e sperimentale nonché transitoria) l'intangibilità di una norma iconica come l'art. 18 dello Statuto del

26 Il programma di Tarantelli era quello di annunciare anno per anno l'obiettivo di inflazione programmata e in relazione a questo 'predeterminare' il numero di scatti di contingenza e la loro distribuzione nel corso dell'anno (Carniti 2019, 136). Ovviamente nell'Accordo di luglio, eliminata la scala mobile, il compito della stessa viene assunto dalla contrattazione biennale.

28 Pur senza abbandonare la politica salariale di anticipo, l'inflazione programmata viene sostituita con l'inflazione attesa misurata a partire dall'IPCA europeo.

lavoratori, singolarmente in grado di favorire divisioni²⁹.

Da questo periodo in poi il Governo comincia a giocare d'anticipo, predisponendo una batteria di norme e disegni legge sui quali sentire dopo e non prima le organizzazioni sociali (Chiarini 2013).

Da un modello concertativo si passa a uno neo-liberista, in cui il dialogo con gli attori sociali regredisce a una funzione meramente consultiva e in cui il sistema di protezione sociale viene riscritto in via unilaterale nel segno del primato dell'economia e della liberalizzazione del mercato del lavoro, che accentua gli elementi di flessibilizzazione (dalla legge Biagi del 2003 alla legge Fornero del 2012, al Jobs Act del 2015).

Né la situazione cambia nella fase ancora successiva, caratterizzata dalle pressanti emergenze economico-finanziarie, in cui diviene sempre più palese e quasi ostentata l'estromissione del sindacato dalle sedi decisionali. Nel primo scorcio della scorsa legislatura, infine, si afferma una sempre più accentuata disintermediazione, per esempio in tema di bonus per il personale insegnante ovvero con l'erogazione diretta degli 80 euro predisposti dal Governo Renzi³⁰.

Quindi, mentre da una parte il contratto nazionale viene minato nel suo ruolo di fattore ordinante, di strumento di delegificazione a regime e di autorità salariale, dall'altro il sindacato viene progressivamente espropriato dal ruolo, faticosamente acquisito, di gestore delle politiche sociali e del lavoro.

In particolare, con esclusivo riferimento al lavoro

pubblico, l'attività bilaterale Governo-sindacati riesce a conseguire periodicamente intese dalla scarsa effettività, dal Memorandum per la riforma della Pubblica amministrazione del 19 gennaio 2007, sottoscritto dal Ministro Nicolais, dai contenuti ambiziosi ma destinati a rimanere in buona parte ineffettivi³¹, all'accordo (separato per la mancata firma della CGIL) raggiunto da Brunetta il 4 febbraio 2011 per sospendere gli effetti dell'art. 19 del decreto legislativo n. 150 del 2009, che imponeva la draconiana distribuzione delle risorse per produttività per fasce di merito, o, ancora, all'Intesa raggiunta il 4 maggio 2012 dal Ministro Patroni Griffi con le organizzazioni sindacali e gli enti territoriali, anch'essa in larga parte rimasta inattuata, presupponendo una legge-delega mai varata dal Governo³².

Sul versante dell'allocazione delle risorse contrattuali, invece, ogni rinnovo viene preceduto da trattative sindacali per la definizione di un quantum sempre più sganciato dai riferimenti macroeconomici dell'Accordo del 23 luglio³³. Queste trattative generano tavoli paralleli e informali che determinano uno slittamento dei tavoli decisionali sulla scorta di un'evidente ricentralizzazione politica, che permette la ricomparsa dei Ministri nelle vesti di decisori fondamentali "tutti tesi al rattoppo delle decisioni da inserire in legge finanziaria" (Carrieri 2009, 36). La prassi informale sostituisce quella ufficiale e confina l'Aran a una funzione di mera redistribuzione delle risorse, definite sulla base di una contrattazione ancora tutta politica e centralizzata.

29 La norma statutaria veniva sospesa nel caso in cui, in seguito alle nuove assunzioni, le aziende superassero i 15 dipendenti, soglia per l'applicazione della tutela reintegratoria. Per l'estensione dell'applicazione dell'art. 18 *Stat. Lav.*, indipendentemente dal numero degli occupati in azienda, venne indetto un referendum, convocato il 15 e 16 giugno 2003, che non raggiunse il *quorum* necessario.

30 Il cosiddetto Bonus Renzi, previsto dall'art. 1, commi 12-13 e 15, della legge n. 190 del 2014 è stato poi sostituito nell'ambito della manovra di bilancio nell'anno 2000.

31 Memorandum d'Intesa su lavoro pubblico e riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, con cui si assumono una serie di impegni in tema di relazioni sindacali, stabilizzazione di lavoratori precari, mobilità, accesso alla dirigenza, valutazione. Di tali impegni, sostanzialmente solo la stabilizzazione confluì in successivi provvedimenti normativi.

32 L'accordo ribadisce la centralità del contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, prevede un riordino normativo dei licenziamenti disciplinari, una razionalizzazione dei sistemi di valutazione e premiali improntati a una minore rigidità e un intervento sulla dirigenza nel segno del conferimento di una maggiore autonomia rispetto all'organo di indirizzo politico.

33 *Accordo del 4 febbraio 2002* (propedeutico al rinnovo relativo al biennio contrattuale 2002-2003); *Accordo del 27 maggio 2005* (biennio 2004-05); *Accordi del 6 aprile e del 29 maggio 2007* (biennio 2006-2007); *Accordo 30 ottobre 2008* (biennio 2008-2009). Si rinvia al riguardo a Talamo (2009, 511 ss.).

4. Una congiuntura o una trasformazione definitiva?

Alla luce degli sviluppi descritti possiamo provare a rispondere alla domanda che ci si è posti in premessa, se cioè si fosse di fronte a una trasformazione momentanea o definitiva del nostro sistema di relazioni sindacali.

Alla prima lettura porta naturalmente la valutazione degli effetti indotti alla doppia crisi finanziaria degli anni 2008-2009 e 2011-2012 (la cosiddetta crisi dello *spread*).

Le misure normative che ne sono conseguite, perlopiù comuni all'area Euro e soprattutto (ma non solo) nei Paesi maggiormente interessati dalla crisi, sono state principalmente finalizzate a congelare o rallentare la dinamica retributiva del pubblico impiego e a ridurre i livelli occupazionali, intervenendo soprattutto sul tasso di sostituzione dei dipendenti cessati attraverso il blocco, totale o parziale, del *turn over*³⁴.

Questi interventi sono stati realizzati in Italia, come si è chiarito nel paragrafo che precede, sostanzialmente senza il coinvolgimento del sindacato.

Tale estromissione *prima facie* potrebbe essere considerata un effetto connaturato alle urgenze connesse al controllo del debito pubblico. È una considerazione per certi versi lapalissiana che, in momenti di crisi economica, tanto più pressanti sono le pressioni esterne, tanto più i Governi ricercano la celerità dell'unilateralità e sono poco propensi a sopportare i costi anche organizzativi della mediazione sociale: all'*efficienza della negoziazione* preferiscono l'*efficacia dell'atto unilaterale*.

Ma questa spiegazione appare riduttiva e parziale.

A parte la circostanza che nella gestione della crisi nei vari Paesi dell'Europa occidentale vi sono state anche significative eccezioni alla pratica dell'uni-

lateralità (Bordogna 2017, 40 ss.) – per cui non può dirsi che l'allontanamento del sindacato dai tavoli sia un effetto collaterale inevitabile delle stagioni di austerità – per rimanere nel contesto nazionale, proprio nell'occasione della stagione più intensa della concertazione si operò in modo affatto diverso e anzi antitetico.

Negli anni Novanta era in atto una crisi finanziaria caratterizzata da alti tassi di recessione, deficit e inflazione galoppante, che richiese misure eccezionali³⁵. Ma allorché occorre operare sul piano della politica dei redditi, con la sterilizzazione dei meccanismi di indicizzazione individuale e collettiva, la scelta del Governo fu quella di un intenso coinvolgimento delle parti sociali dal quale scaturì il commentato Patto triangolare di politica dei redditi del 1993.

Si trattava invero di un traguardo che richiese la confluenza di vari fattori concomitanti, su cui pesavano anche le pregresse esperienze fra cui la vertenza sulla scala mobile, elemento di forte valenza simbolica, su cui – come già ricordato – pochi anni prima, nell'occasione del decreto Craxi, che trasformava in legge il Patto di San Valentino (14 febbraio 1984), si era frantumata l'unità sindacale. Nondimeno, anche in conseguenza della crisi dei partiti storici (fortemente delegittimati dalla stagione di tangentopoli) si ritenne che la concertazione potesse operare da strumento in grado di garantire stabilità sociale a fronte di misure di particolare rigore sul piano economico e finanziario. Per cui proprio la debolezza dell'Esecutivo concorse in quell'occasione come stimolo per ricercare fonti di legittimazione ulteriori rispetto a quella parlamentare e in grado di garantire coesione sociale, stabilità ed effettività alle proprie politiche.

Quindi, la spiegazione all'emarginazione del ruolo sindacale non può solamente risiedere nell'esistenza

34 Si vedano i dati elaborati dalla Corte dei conti che, nell'arco di tempo più interessato dalla crisi (anni 2010-14), con riferimento alla spesa per redditi da lavoro dipendente, verifica una contrazione che va dal -23,2% della Grecia, al -16,1% del Portogallo, al -8% della Spagna, al -3,6% dell'Irlanda, al -5,1% dell'Italia (Corte dei conti 2016, 28 ss.). Dati più aggiornati sono in FPA Data Insight (2019), che nel *Rapporto sul pubblico impiego* elabora i dati di conto annuale fino al 2017 e quantifica complessivamente in 193 mila le unità di personale perse dalle pubbliche amministrazioni nell'ultimo decennio (-5,6%) e in 7,5 i miliardi risparmiati a regime (ma il DEF 2019 stima una spesa aggiuntiva per i rinnovi contrattuali 2016-18 di circa 5 miliardi (+3,1%) destinata a incrementarsi ulteriormente nel 2020).

35 Dalla uscita dallo SME, al prelievo forzoso sui conti correnti bancari, a una moratoria quinquennale della contrattazione collettiva del pubblico impiego, a una legge finanziaria *monstre*, all'aumento dell'età pensionabile e contributiva, all'introduzione del ticket sanitario e alla tassa sul medico di famiglia, al prestito in ECU richiesto alla Unione europea e concesso a condizione che venissero messe sotto controllo una serie di voci strutturali di spesa, a partire da sanità, previdenza sociale e pubblico impiego.

di una crisi economico-finanziaria, perché proprio questa potrebbe suggerire, come nei fatti è già accaduto, di coinvolgere gli attori sociali per cogestirne gli effetti.

Più confacente, ma solo in parte, sembra poter essere la spiegazione ideologica, vale a dire il carattere più o meno autoritario dei Governi. Come si è mostrato nella trattazione che precede, il coinvolgimento del sindacato è stato progressivamente degradato a una funzione meramente consultiva a partire dalle stagioni governative del centro-destra. I governi hanno adottato politiche neoconservatrici e neoliberaliste naturalmente meno propense a provocare un coinvolgimento delle organizzazioni sociali nelle decisioni di politica economica e sociale, considerando anzi una tale eventualità come un'invasione delle prerogative di Governo e Parlamento.

Tuttavia, come si è ricordato (v. nota 18), questa fu anche l'opinione di Enrico Berlinguer. Inoltre, rimanendo al pubblico impiego, le prime misure unilaterali, con il blocco, per esempio, della contrattazione collettiva, risalgono al 2010. Annunciate da un Governo di centro-destra attraverso il decreto-legge n. 78 del 2010, sono state reiterate da altri tre governi espressione di maggioranze diverse³⁶. Quindi la scelta dell'unilateralità non necessariamente viene definita dal colore politico del Governo in carica.

Probabilmente una risposta definitiva alla domanda che ci siamo posti al momento non è possibile. Occorre tuttavia convenire su una serie di dati.

Il primo, già ricordato, riguarda il processo di trasformazione della configurazione tradizionale del pubblico impiego. Questo ha ad oggi operato in un contesto sostanzialmente chiuso e lasciato all'esclusivo potere regolatorio degli Stati e impermeabile all'esterno. Questo processo in Italia non a caso coincide

con la lunga stagione del diritto amministrativo, solo scalfita, a partire dagli anni Settanta, dall'integrazione eteronoma della contrattazione collettiva fra le fonti di regolazione del rapporto di lavoro. Questo modello chiuso, arroccato nello Stato centrale, sotto la spinta della governance europea e della crisi, ormai può dirsi superato anche sul piano giuridico formale.

Il lavoro pubblico non appare più impermeabile alle pressioni esterne. Sul proscenio si presentano nuove entità, semi immateriali, come i mercati finanziari, e nuovi attori come Banca centrale europea, Comunità europea, Fondo monetario internazionale. Di fronte a queste istanze, in momenti di particolare delicatezza sul versante finanziario, i Governi si sentono più spinti a rispondere alle sollecitazioni che derivano da tali soggetti piuttosto che a ricercare il consenso delle organizzazioni sociali (Bordogna 2017, *passim*).

In secondo luogo, l'oscuramento della concertazione è un dato di fatto ma che non può certo considerarsi stabile e definitivo. La concertazione non è un processo costituzionalmente necessitato³⁷ e nemmeno può essere immaginato come un movimento carsico, vale a dire come un elemento immanente e proprio dell'evoluzione del sistema di relazioni industriali. Sicuramente essa risponde a un arricchimento 'politeista' e plurale della sfera politica, permettendo il coinvolgimento nelle scelte sociali di platee di soggetti più ampie rispetto a quelle uscite dal voto. Da questo punto di vista, anzi, la concertazione può integrare, nella società complessa, il normale rapporto di legittimazione elettorale e non è un caso che i Governi nell'epoca post-fordista vi ricorrano a ondate, perlopiù al fine di acquisire un consenso integrativo a quello parlamentare. Ma, appunto, vi ricorrono secondo criteri di convenienza, per esempio per ge-

36 Cfr. art. 9, commi 1 e 17, *primo periodo*, del decreto-legge n. 78 del 2010, (Governo Berlusconi); art. 16, comma 1, *lettera b*), del decreto-legge n. 98 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 111 del 2011 (Governo Monti); art. 1, comma 453, della legge n. 147 del 2013 (Governo Letta); art. 1, comma 254, della legge n. 190 del 2014 (Governo Renzi).

37 Corte cost., sentenza 6-7 febbraio 1985, n. 34, in cui fra l'altro "si dubita che i fenomeni così ricostruiti (si trattava del Patto di San Valentino, ndr), pur non contrastando con la Costituzione, rientrino nel quadro tipizzato dall'art. 39, dal momento che le organizzazioni sindacali non sono in tal campo separate dagli organi statali di governo, bensì cooperanti con essi. Ne segue, in ogni caso, che gli interessi pubblici e i fini sociali coinvolti da tali trattative debbono poter venire perseguiti e soddisfatti dalla legge, quand'anche l'accordo fra il Governo e le parti sociali non sia raggiungibile (...). Diversamente, infatti, ne sarebbe alterata la vigente forma di governo; mentre la contrattazione collettiva ne risulterebbe, in difetto dell'ordinamento sindacale previsto dall'art. 39, ancora più estesa e garantita che in base all'inattuato quarto comma dell'articolo stesso".

stire fenomeni di patologia economica, come è avvenuto negli anni Novanta. Solo in questa ottica quindi i Governi torneranno a ricorrervi, se e in quanto ne avvertiranno i benefici quale strumento per garantire la governabilità, per mediare i conflitti, per garantire la coesione sociale e l'effettività delle scelte e delle politiche. Al contrario, invece, allorché un Governo riterà di poter farne a meno, procedendo per via unilaterale e autoritaria anziché negoziata, ovvero attraverso mere procedure di consultazione, continuerà a farlo, indipendentemente dal colore politico³⁸.

Probabilmente nelle scelte dei Governi di non farvi ricorso hanno influito anche fattori collegati al minor peso sindacale in termini di radicamento sociale e alla complessiva delegittimazione che ha colpito in modo generalizzato tutti i soggetti organizzati della democrazia rappresentativa. Vale a dire la percezione che un rapporto collaterale troppo intenso possa addirittura generare perdita di consenso. È questo per altri versi un riflesso della perdita di *potere strutturale* del sindacato (fortemente compresso dalla riduzione della spesa pubblica) e *sociale* (correlato al supporto offerto dall'opinione pubblica alle rivendicazioni sindacali)³⁹.

5. Le tendenze cicliche della dinamica salariale

La storia, tratteggiata nei precedenti paragrafi, della faticosa ricerca di un assetto istituzionale soddisfacente delle relazioni sindacali nel settore pubblico, contraddistinta da oscillazioni, fughe in avanti, ma anche da ripensamenti e correzioni di rotta, si iscrive all'interno di un disegno più complessivo di rinnovamento della Pubblica amministrazione. Da un lato, il tentati-

vo di innovarne gli assetti organizzativi, seguendo impostazioni ideologiche e assunti teorici dominanti a livello internazionale (come il già ricordato *New Public Management*); dall'altro, per restare al tema affrontato in questo paragrafo, quello di determinare assetti e dinamiche salariali più ancorate a elementi di razionalità economica.

Questa finalità di coerenza economica della dinamica e dell'assetto dei salari non si identificava *tout court* con una esigenza di contenimento della spesa pubblica, pur se tale esigenza aveva (e tuttora ha) un suo indubbio rilievo. L'avvio del disegno riformatore, non a caso, ha inizio al termine di una fase storica in cui i salari pubblici avevano conosciuto una crescita incontrollata, e in cui era particolarmente avvertita – anche per le difficili condizioni della finanza pubblica – la necessità di riportarne la dinamica all'interno di un sentiero di sostenibilità. Oltre al problema di salari cresciuti in modo incontrollato, si poneva anche la questione delle differenziazioni salariali – tra settori, tra amministrazioni, tra professioni – non giustificate da alcun elemento di razionalità economica, se non dal potere negoziale di lobby e corporazioni in grado di influenzare, più di altre, le decisioni della politica. La icastica definizione di giungla retributiva, coniata in tempi ormai risalenti⁴⁰ è rimasta l'immagine più vivida e concreta di uno dei problemi che le riforme avviate nel segno della privatizzazione si proponevano di risolvere. Vi era, in altri termini, sia l'esigenza che il settore pubblico divenisse più dinamico e flessibile sul piano delle sue regole di funzionamento (e in questo senso il superamento dell'assetto pubblicistico era visto come indispensabile pre-condizione), sia che la dinamica dei salari pubblici risultasse più integrata al

38 Giugni (2003, 103); Carrieri e Pirro (2016, 123-125); Accornero (1991); Abbrescia (2007); Bellardi (2001a e 2001b); Treu (2005).

39 Di Mascio *et al.* (2017, 215 ss.). Un esempio paradigmatico di perdita di potere sociale del sindacato viene ricostruito da Di Carpegna Brivio (2019, 120) con riferimento alla gestione concertata della riforma Dini in materia pensionistica. Il patto che ne seguì per l'Autrice mancò totalmente l'obiettivo dell'equità intergenerazionale del sistema previdenziale, non contribuendo, in modo equitativo, a distribuire i costi del sistema previdenziale, che venne in buona parte scaricato sulle nuove generazioni. Proprio questo episodio pare bene rappresentare i rischi dell'asimmetria rappresentativa che si possono verificare nella sede concertativa, con riferimento ai segmenti di società che rimangono fuori dai circuiti decisionali. Secondo l'Autrice proprio la soluzione adottata con l'Accordo Dini del 1995 ha favorito la 'reazione', unilaterale e non concertata, della riforma Maroni (legge n.234 del 2004), Sacconi (legge n. 111 del 2011) e Fornero (decreti-legge nn. 216 del 2011 e 98 del 2012).

40 Si vedano gli atti della *Commissione parlamentare d'inchiesta sulle strutture, sulle condizioni e sui livelli dei trattamenti retributivi e normativi*, istituita con la legge 11 dicembre 1975, n. 625, cosiddetta 'Commissione Coppo' <https://bit.ly/2YeffKY>.

sistema economico nazionale e internazionale e più direttamente influenzabile da fattori e variabili di natura economica.

Da un lato, dunque, una contrattazione collettiva espressione di autonomia e capacità privatistiche, strumento di regolazione flessibile e adattabile – grazie al secondo livello negoziale – alle mutevoli situazioni locali e territoriali; dall'altro, compatibile sul piano economico-finanziario e meno soggetta ai condizionamenti del ciclo elettorale o alle pressioni di lobby e corporazioni: questa era la direzione verso la quale il complesso delle nuove regole si proponeva di procedere.

Diversi furono gli strumenti messi in campo per realizzare questa transizione.

Uno di essi fu certamente l'istituzione dell'Aran, agente negoziale nazionale (esclusivo e obbligatorio), cui venne affidata la non facile missione di essere sia organizzazione di rappresentanza, con una connotazione dunque di apparato al servizio della politica o comunque di interessi nei quali si esprimono anche istanze ed esigenze del sistema politico, sia garante tecnico imparziale della tenuta del sistema e, in particolare, di esiti negoziali compatibili sul piano economico e finanziario. Non vi è qui lo spazio per una analisi puntuale di tutti gli elementi che compongono quel disegno, disamina comunque già ampiamente sviluppata in altri lavori. Basti qui ricordare – per tornare al tema – che uno dei cardini della riforma fu anche la previsione legislativa che impose una coerenza dell'assetto contrattuale del settore pubblico con quello del settore privato. Ciò portò ad applicare anche al settore pubblico (cosa non affatto scontata) l'accordo sulla politica dei redditi e gli assetti contrattuali del luglio 1993, con la conseguente adozione di un modello contrattuale basato su due livelli negoziali, l'assunzione del tasso di inflazione programmato quale riferimento per la dinamica retributiva definita a livello nazionale, e la previsione di un secondo livello negoziale, strettamente correlato agli andamenti economici 'aziendali' e alla produttività.

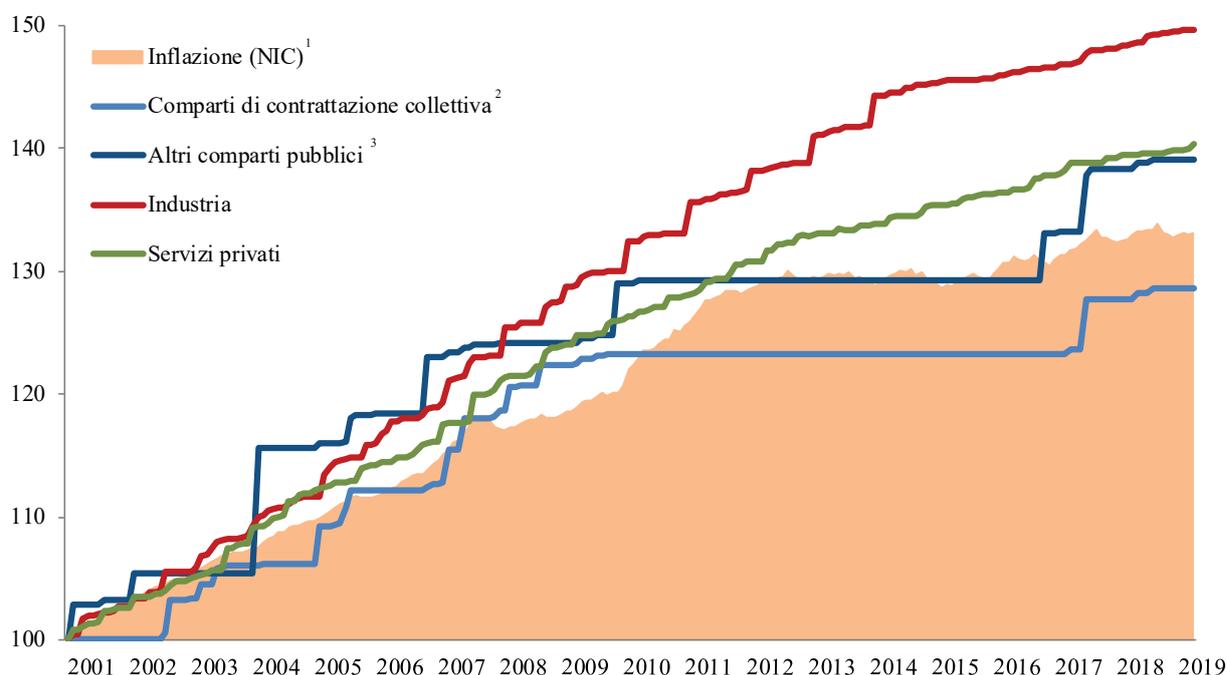
È evidente, dunque, la finalità di rendere la dinamica dei salari pubblici più permeabile a istanze e obiettivi di compatibilità economica⁴¹: a livello macro, del sistema complessivo delle amministrazioni pubbliche, soprattutto per evitare che la crescita fuori controllo dei salari pubblici potesse ripercuotersi negativamente sul sistema economico nazionale (sia in termini di spinte inflattive, che sotto il profilo degli equilibri di finanza pubblica) e per fare in modo, invece, che fossero proprio gli obiettivi di politica economica a condizionarne gli andamenti; a livello micro, delle singole amministrazioni, affinché la dinamica imputabile a tale livello risultasse maggiormente correlata ai risultati e alla produttività. L'obiettivo della produttività venne inoltre declinato non solo a livello delle performance organizzative, ma anche a livello individuale, al fine precipuo di superare il maggiore appiattimento delle retribuzioni dei pubblici dipendenti rispetto a quello operante per i lavoratori del mondo privato.

La storia successiva si è incaricata di dimostrare che quel modello aveva alcuni indiscutibili punti di forza, ma anche punti di debolezza, contraddizioni, elementi di sottovalutazione (o non adeguata considerazione) delle peculiarità del contesto pubblico, rispetto a quello privato.

È indiscutibile, ad esempio, che il nuovo quadro regolativo abbia contribuito a superare il maggior isolamento e la maggiore inerzia dei salari pubblici rispetto ai fattori del contesto economico. Dalla seconda metà degli anni Novanta e per tutto il decennio successivo, i rinnovi contrattuali nazionali del pubblico – pur con alcune deviazioni – hanno comunque assunto a riferimento i tassi di inflazione. Una evidenza in tal senso si ricava dal grafico 1, che mostra la dinamica delle retribuzioni contrattuali nei comparti di contrattazione Aran (dipendenti pubblici contrattualizzati), rispetto alle dinamiche registrate in altri settori (dipendenti pubblici non contrattualizzati, industria, servizi privati) e all'inflazione.

41 Le analisi condotte dagli economisti del lavoro mostrano che i salari pubblici, nel raffronto con quelli del settore privato, tendono ad essere caratterizzati da maggiore isolamento rispetto a fattori esterni, e da una maggiore inerzia rispetto ai cambiamenti del quadro economico. Nel loro andamento giocano inoltre un ruolo importante alcuni elementi tipici del contesto istituzionale pubblico (ad esempio, il maggiore tasso di sindacalizzazione o i condizionamenti del ciclo elettorale). La letteratura inoltre evidenzia alcuni tipici squilibri che caratterizzano i salari pubblici rispetto a quelli privati, come il maggiore appiattimento delle retribuzioni.

Grafico 1
Retribuzioni contrattuali nella PA e nel settore privato (Indici 2000=100)



¹ Personale pubblico non dirigente rappresentato dall'Aran quale parte datoriale.

² Personale pubblico non dirigente per il quale gli incrementi retributivi sono determinati in sedi differenti dall'Aran (Forze armate e dell'ordine).

³ Indice nazionale dei prezzi al consumo per l'intera collettività nazionale (Nic).

Fonte: elaborazioni Aran su dati Istat

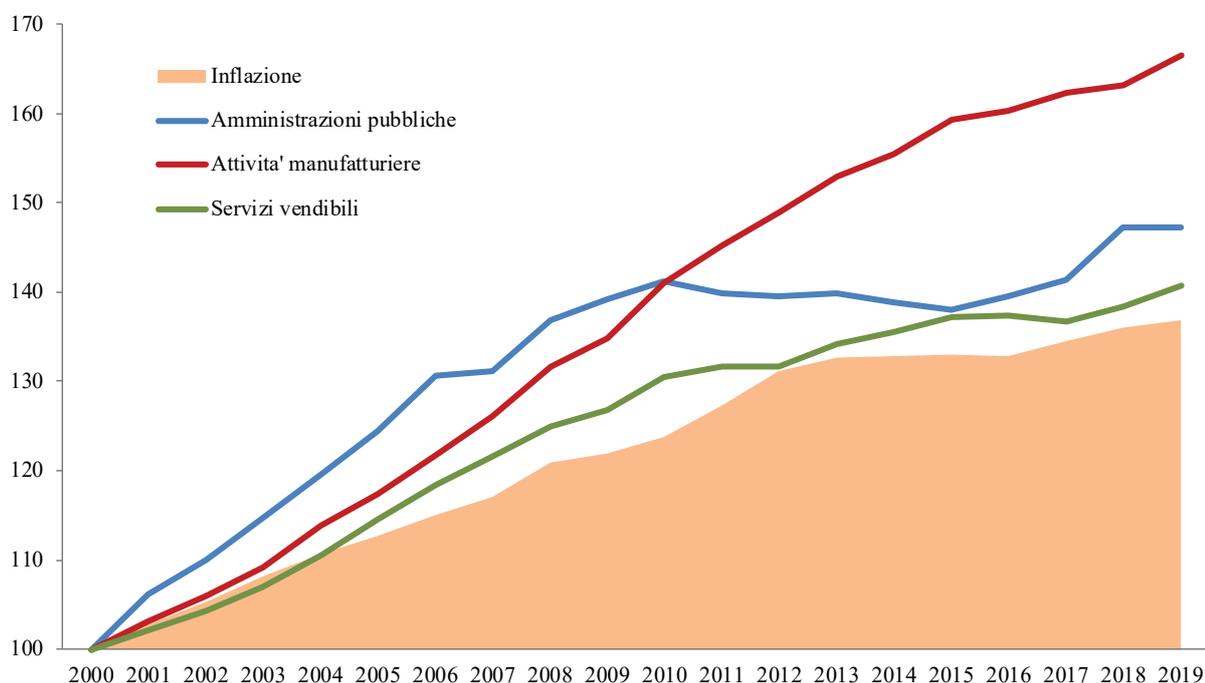
È noto che la retribuzione contrattuale identifica la parte del salario complessivo i cui valori sono decisi al livello nazionale: sostanzialmente lo stipendio tabellare e le voci di salario accessorio i cui valori sono stabiliti dal CCNL senza alcun rinvio al contratto integrativo (come l'indennità di amministrazione dei ministeri). Tale quota di salario rappresenta nel settore pubblico, mediamente, circa l'85% del salario complessivo. Ebbene, concentrando l'attenzione esclusivamente sulle retribuzioni contrattuali emerge un quadro di sostanziale tenuta e perfino di moderazione salariale, con una dinamica (al netto, ovviamente, del periodo di blocco della contrattazione iniziato nel 2010) che si è mantenuta in linea con l'inflazione e con gli andamenti degli altri settori. La crescita nei settori contrattualizzati è risultata peraltro inferiore – e questa tendenza si è notevolmente accentuata

dopo il 2010 e anche nella fase successiva alla ripresa della contrattazione – rispetto a quella registrata nel settore pubblico non contrattualizzato (personale a ordinamento pubblicistico).

Non v'è dubbio che l'aver individuato un unico attore negoziale per tutti i pubblici dipendenti contrattualizzati, collocato in una posizione istituzionale di maggiore protezione rispetto all'influsso di variabili del contesto politico-elettorale, unitamente a un sistema molto strutturato di verifiche e controlli di compatibilità economica sia a monte – in sede di formazione degli indirizzi all'attore negoziale da parte dei comitati di settore – che a valle, dopo la conclusione del negoziato e la firma della ipotesi di accordo⁴², abbia notevolmente contribuito a spingere gli esiti negoziali nazionali verso sentieri di maggiore sostenibilità sul piano economico.

42 Si fa riferimento sia alle valutazioni di compatibilità finanziaria effettuati dal Governo in sede di definizione degli indirizzi all'Aran, propedeutici alla contrattazione collettiva (ex art. 47, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001) che, dopo la firma dell'ipotesi di contratto nazionale (ex art. 47, comma 4), alla certificazione di compatibilità economico-finanziaria resa dalla Corte dei conti (art. 47, comma 5).

Grafico 2 Retribuzioni lorde pro-capite nella PA e nel settore privato (Indici 2000=100)



Fonte: elaborazioni Aran su dati di Contabilità Nazionale Istat. Conti e aggregati economici nazionali e delle pubbliche amministrazioni (aprile 2020)

Tuttavia, la curva del grafico 1 racconta solo una parte della storia. Affiancando ad essa – per gli stessi periodi – la curva dei salari complessivi, i quali registrano sia la dinamica del livello nazionale che quella del secondo livello, il quadro restituisce una realtà parzialmente diversa da quella rilevata in prima battuta. Guardando, infatti, il grafico 2⁴³, anche nel raffronto con alcune realtà del settore privato sembra riproporsi un andamento complessivo dei salari pubblici che anche altre analisi condotte sul lungo periodo hanno già avuto modo di mettere in luce⁴⁴.

Vi si legge una sostanziale alternanza di cicli e fasi espansive, nelle quali i salari nominali mostrano andamenti poco allineati al resto dell'economia, seguiti da fasi di arretramento e di minor crescita rispetto al settore privato e agli andamenti dei salari di tutta l'economia. Su questo andamento hanno evidentemente inciso in modo importante le dinamiche e gli esiti del secondo livello negoziale⁴⁵.

È bene chiarire subito che il secondo livello negoziale – e più in generale il decentramento di alcune delle decisioni sugli andamenti dei salari al livello di singola amministrazione – non è un aspetto secon-

43 Nell'andamento delle retribuzioni complessive si manifesta anche il cosiddetto effetto 'carriera e turn over', vale a dire la variazione dei salari medi indotta dall'avanzamento di carriera del personale, sia economica che giuridica.

44 Cfr. Ragioneria generale dello Stato (2012). Si veda, in particolare, il capitolo 1 (*La spesa per il pubblico impiego*), paragrafo 1.3 (*Cenni storici: l'evoluzione della spesa negli ultimi trent'anni*).

45 In questo ambito, assume rilievo non solo ciò che viene deciso attraverso la contrattazione integrativa, ma anche il complesso delle scelte compiute a livello di amministrazione: in pratica ciò che viene definito nei contratti integrativi per attribuire voci di salario come la produttività, le indennità e le progressioni economiche; ma anche le scelte negoziate con il sindacato in via di fatto, ancorché unilaterali nella forma, come ad esempio la quantità complessiva di risorse finanziarie destinate alla contrattazione integrativa o il numero di progressioni di carriera.

dario del modello della privatizzazione. Si tratta, invece, di un suo elemento portante e costitutivo, senza il quale quel modello diventerebbe altro da sé e ne uscirebbe snaturato. Sono noti e ampiamente analizzati, soprattutto con riferimento al settore privato, gli assunti teorici che vedono nel secondo livello negoziale – e, segnatamente, nel suo buon funzionamento – un elemento cruciale per mantenere un allineamento tra salari e produttività del lavoro e per consentire una maggiore reattività dei salari rispetto agli andamenti dell'economia⁴⁶. Molti contributi e lavori tendono peraltro a ricondurre i problemi di bassa crescita della produttività che hanno caratterizzato l'economia italiana proprio alla non adeguata valorizzazione e defusione del secondo livello negoziale.

L'idea di un secondo livello negoziale che spingesse a un maggiore allineamento tra salari e produttività anche nel settore pubblico si è rivelata, alla prova dei fatti, molto difficile da realizzare. Si può dire anzi che questo sia stato uno degli elementi di più forte tensione e forse di maggiore distanza dal modello ideale.

In effetti, nella fase iniziata con la seconda privatizzazione il secondo livello ha ottenuto notevoli spazi di autonomia⁴⁷. Questa autonomia coincide temporalmente proprio con il ciclo espansivo dei primi anni del 2000: il secondo livello negoziale ha mostrato, infatti, una notevole vivacità, che si è riflessa tra l'altro nel differenziale di crescita osservato, in questo periodo, rispetto al settore privato, ma a fronte di guadagni di produttività e di efficienza complessiva del sistema che molti indicatori suggeriscono essere stati modesti.

La contrattazione di secondo livello, per divenire un elemento dinamico di adattamento dei salari ai contesti locali e per realizzare lo scambio virtuoso tra maggiori salari e maggiore produttività, deve poter operare in condizioni di autonomia. Ma affinché questa autonomia non evolva in dinamiche collusive vi deve essere il condizionamento forte dell'esigenza di efficienza complessiva del sistema sulle scelte degli attori negoziali. Gli imperativi al buon funzionamento dell'insieme devono cioè avere la meglio su strategie individuali e di breve periodo.

Ciò che invece è sembrata caratterizzare l'esperienza del decentramento contrattuale nel settore pubblico, nella fase di suo maggiore sviluppo e apertura (dai primi anni 2000 fino al 2006), è stata una autonomia – a tratti perfino molto spinta a dispetto dell'assetto fortemente gerarchizzato tra i due livelli – non sufficientemente controbilanciata da un'adeguata responsabilizzazione sulle performance economiche delle amministrazioni.

La responsabilizzazione degli attori (e segnatamente della parte datoriale) si è giocata soprattutto su elementi di forma anziché di contenuto, sul rispetto di procedure invece che sul conseguimento di obiettivi economici del sistema. Qui emerge uno dei nodi irrisolti della riforma del lavoro pubblico, cioè quello della responsabilizzazione del management pubblico, un tratto in cui si registra una grande distanza rispetto alle premesse teoriche del modello. La figura di un datore di lavoro pubblico che incarnasse, nel negoziato con il sindacato, un interesse genuinamente di parte – presupposto indispensabile di un ne-

46 In un passaggio della relazione finale della Commissione di esperti presieduta da Gino Giugni per la revisione del sistema contrattuale definito dal protocollo del 1993 si legge quanto segue: "La revisione del sistema di contrattazione collettiva dovrebbe avvenire con l'obiettivo di garantire una maggior adattabilità del sistema e una dinamica salariale 'virtuosa', favorendo il progressivo decentramento dei processi di determinazione della disciplina dei rapporti di lavoro e, in particolare, delle retribuzioni. Tale obiettivo potrebbe essere perseguito confermando il sistema contrattuale attuale costruito su due livelli, ma rafforzandone la differenziazione funzionale. In questo quadro il contratto di categoria, proprio per avere dimostrato una capacità di governo del sistema contrattuale nel suo insieme, manterrebbe una rilevante importanza con l'accentuazione del suo compito di orientamento e di controllo normativo. Tuttavia, il CCNL dovrebbe prevedere meccanismi di incentivazione per una maggiore flessibilizzazione del sistema di contrattazione collettiva contemplando una maggiore specializzazione, normativa e retributiva, del contratto decentrato; la possibilità che sia praticata una contrattazione di livello territoriale, in alternativa alla contrattazione nazionale, sia pure entro il quadro normativo definito dal contratto nazionale stesso; una struttura retributiva più articolata che renda il CCNL più rispondente a situazioni specifiche di comparto e/o di settore".

47 Una delle innovazioni più importanti della cosiddetta seconda privatizzazione è stato proprio il passaggio da una contrattazione decentrata meramente attuativa di quella nazionale, alla contrattazione integrativa. Quest'ultima viene considerata anche uno strumento per valorizzare l'autonomia degli enti territoriali.

goziato vero – è rimasta appunto una premessa teorica (Bordogna 2007).

In una certa fase, fu proprio la contrattazione nazionale, perseguendo un'idea di auto-regolazione del sistema, ad affrontare questo problema di responsabilizzazione sostanziale della contrattazione integrativa su elementi di performance economica. Si allude al tentativo di prevedere, nella contrattazione nazionale, indicatori e parametri di sostenibilità economico-finanziaria (cosiddetti parametri virtuosi), ai quali correlare lo stanziamento di risorse aggiuntive per la contrattazione integrativa⁴⁸. Non è un caso che tale nuova ipotesi di lavoro si indirizzò proprio sul comparto che mostrava, più di altri, segnali di scarsa tenuta del secondo livello negoziale, cioè quello delle autonomie locali. Il tentativo dei parametri virtuosi, pur rivelando una consapevolezza del problema e pur muovendosi comunque all'interno di un approccio nuovo rispetto al passato, si è rivelato, alla luce dei fatti successivi, privo di effetti degni di nota. I motivi di questo fallimento richiederebbero maggiore spazio di quello qui a disposizione. In generale può solo osservarsi che la definizione di indicatori e soglie, in una sede negoziale e a livello nazionale, per tutto l'ampio e articolato sistema delle autonomie presentava aspetti di notevole complessità e avrebbe richiesto una condivisione di fondo sul metodo, al di là degli effetti immediati e di breve periodo della sua applicazione. Condivisione e impegno che, alla prova dei fatti, mancarono. Il tutto si risolse in un'operazione di maquillage che ebbe ben poca incidenza sugli sviluppi successivi.

In verità, al di là di questo velleitario e isolato tentativo, la contrattazione nazionale sembrò muoversi in una direzione contraria rispetto a quella di una effettiva valorizzazione e responsabilizzazione del secondo livello negoziale. In questa chiave vanno letti gli interventi, concretizzati soprattutto nel biennio economico 2002-2003, con i quali fu proprio il livello nazionale a utilizzare e stornare parte delle risorse del secondo livello negoziale destinandole all'ampliamento della quota fissa del salario, al fine di garantire incrementi di quest'ultima superiori rispetto ai tassi di rivalutazione degli stipendi tabellari. Questo spo-

stamento di risorse da voci variabili a voci fisse, documentata a più riprese dai rapporti semestrali dell'Aran (Aran 2015) è un ulteriore elemento che ha caratterizzato la fase che stiamo analizzando.

Quella successiva inizia a partire dagli anni 2006-2007 e fa segnare una decisa inversione tendenza rispetto all'apertura al secondo livello negoziale dei primi anni del nuovo secolo.

Il cambiamento verificatosi ha avuto due principali direzioni.

Da un lato, questa fase appare dominata da un'esigenza molto immediata di contenimento della spesa e di correzione di una dinamica dei salari pubblici ritenuta non compatibile con gli obiettivi di controllo della spesa pubblica derivanti dall'appartenenza all'Unione monetaria. Il pendolo, insomma, ritornava verso il controllo e il contenimento, dopo una fase di grande apertura. Questa prima tendenza si è accentuata e definitivamente consolidata con la crisi finanziaria del 2009 e gli interventi di sostanziale blocco della dinamica salariale nel settore pubblico che ne sono seguiti. Dal 2010 fino ai giorni nostri la contrattazione integrativa è stata praticamente messa sotto tutela. Questo risultato è stato ottenuto disponendo dei limiti alla crescita delle risorse destinabili alla contrattazione di secondo livello. Limiti basati sulla spesa storica sostenuta rispetto a un anno base, vale a dire un blocco puro e semplice imposto dalle contingenze e dalla necessità di ottenere risultati certi e immediati, con effetti senza dubbio efficaci in termini di contenimento della spesa⁴⁹. Totalmente assente in questo approccio – dominato, per lo più, da esigenze di contabilità pubblica e dalle contingenze imposte dalla crisi finanziaria – qualunque idea di previsione di meccanismi di responsabilizzazione sostanziale della contrattazione di secondo livello o di riconduzione delle sue dinamiche entro schemi generali di compatibilità e sostenibilità. Questo meccanismo non è stato abbandonato nemmeno dopo il 2015, cioè dopo la riapertura della stagione contrattuale e la fase di ripresa delle relazioni sindacali che ne è seguita.

Una seconda direzione è stata quella di accentuare gli elementi di etero-direzione, per via legislativa,

48 Art. 5 del CCNL Regioni-autonomie locali, relativo al biennio economico 2000-2001, sottoscritto il 5 ottobre 2001.

49 Al momento cristallizzati ai valori storicizzati al 31 dicembre 2017, dall'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75 del 2017 (Formica 2018).

del secondo livello negoziale. Elementi indubbiamente già presenti anche nella legislazione degli anni precedenti, ma notevolmente accentuati con l'intervento contenuto nella riforma Brunetta.

C'è da dire che entrambe le direzioni di intervento sono state ispirate da visioni diverse e hanno avuto differenti gradi di influenza sulla direzione reale che hanno preso gli eventi successivi.

Nel primo caso si è trattato di intervento dettato soprattutto da necessità di ordine pratico, imposto dal rapido deterioramento degli equilibri della finanza pubblica causato dalla doppia crisi degli anni 2008-2009 e degli anni 2011-2012. Nel secondo caso l'intervento è maturato soprattutto all'interno di una visione di sostanziale sfiducia nei confronti della capacità auto-regolativa della contrattazione collettiva, in quanto strumento in grado di favorire, per sua logica e dinamica interna, percorsi virtuosi, anche sul versante retributivo. Di fatto, questo secondo intervento, pur ispirato da una strategia di medio-lungo periodo, non ha prodotto, a differenza del primo, cambiamenti degni di nota, poiché l'intervento di contenimento finanziario ha inibito sul nascere qualunque tentativo di posizionarsi su nuovi percorsi.

C'è da chiedersi se tutto questo non rappresenti una resa all'evidenza di un secondo livello che non riesce a esplicitare alcuna delle sue potenzialità. Se, insomma, la logica di limitare semplicemente la spesa sulla base di un riferimento storico da un lato, ovvero di accentuarne gli elementi di etero-direzione e controllo dall'altro, non neghi in radice il valore e la funzione della contrattazione integrativa. C'è da chiedersi, in altre parole, se la riproposizione, anno dopo anno, della spesa già sostenuta, pur garanzia di controllo efficace di comportamenti opportunistici e non responsabili, non si ponga in antitesi con l'idea originaria di una contrattazione di secondo livello che consenta, anche nel settore pubblico, di stabilire un collegamento virtuoso tra salari e produttività.

La riforma Madia, come si vedrà nel prossimo paragrafo, fa segnare una ripresa delle relazioni sindacali

li nella Pubblica amministrazione dopo il lungo blocco del quinquennio 2010-2015.

Ma le lancette dell'orologio non sono tornate indietro.

Pur sotto il segno complessivo della riapertura che fa seguito al sostanziale congelamento delle retribuzioni, la fase iniziata nel 2016 non ha rimesso in discussione alcuni tratti fondamentali degli interventi che avevano caratterizzato la fase precedente. Per l'aspetto che qui maggiormente interessa, cioè il tema della dinamica dei salari, è significativo che sia stata mantenuta la norma del limite finanziario imposto alla contrattazione di secondo livello, pur con qualche elemento di attenuazione della rigidità del meccanismo precedente.

Analogamente, la stessa ripresa della contrattazione nazionale è avvenuta senza alcun riferimento a parametri o meccanismi di ancoraggio della dinamica salariale a elementi del quadro macro-economico (inflazione o altro). La mancanza di siffatti riferimenti, per quanto concerne la contrattazione nazionale, si è confermata anche nella partita dei rinnovi del nuovo triennio contrattuale 2019-2021. Anche qui si è proceduto per aggiustamenti incrementali degli stanziamenti finanziari in una successione di leggi di bilancio: attualmente siamo alla seconda legge di bilancio, che ha previsto stanziamenti – equivalenti a un incremento medio mensile di circa 100 euro su tutta la Pubblica amministrazione – giudicati insufficienti dai sindacati. In mezzo, c'è stato lo shock esterno del Coronavirus che avrà probabili ripercussioni su tutta la vicenda.

6. Gli ulteriori sviluppi. Il colpo di coda

Con un colpo di scena quasi repentino, l'ultimo scorcio della scorsa legislatura ha riesumato nelle relazioni Governo-sindacati prassi e comportamenti *ancièn regime*⁵⁰. A monte un nuovo accordo di *simil-concertazione*⁵¹, con la connessa delega di autorità, e a valle il riavvio – sia pure molto tormentato – di una stagione contrattuale che era rimasta al palo per quasi un decennio (e che è in parte è ancora in corso)⁵².

50 La vicenda è narrata in Talamo (2018).

51 Perché è assente la triangolazione in quanto l'Intesa riguarda solo il lavoro pubblico e il Governo si presenta nella duplice veste di datore di lavoro e di legislatore.

52 Gli ultimi contratti collettivi sottoscritti precedentemente riguardavano ancora il biennio 2008-09. Sono tuttora in corso, a triennio abbondantemente scaduto, le trattative per il rinnovo dei CCNL dell'Area della dirigenza delle funzioni locali e quelli relativi al personale (dirigente e non) della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Come già ricordato, la contrattazione collettiva è rimasta invischiata nelle misure eccezionali di risanamento economico a partire dall'anno 2010. Tali misure sono state reiterate perlopiù con provvedimenti di urgenza fino al 2015⁵³.

Sulla questione è stata chiamata a pronunciarsi la Corte Costituzionale⁵⁴. Secondo la Consulta è sempre possibile ed è anzi doveroso per il Governo operare un bilanciamento fra i vari interessi di rango costituzionale in conflitto, purché lo stesso sia ragionevole, consentaneo agli scopi prefissi e soprattutto transitorio, perché altrimenti determinerebbe il pregiudizio definitivo del bene sacrificato⁵⁵. Nel caso di specie, la sospensione della contrattazione collettiva era inizialmente parsa ragionevole perché connessa alle esigenze eccezionali di riequilibrio di bilancio, dovendo realizzare un complesso di principi costituzionali anch'essi meritevoli di tutela, dal fiscal compact di matrice europea, al rispetto degli impegni internazionali assunti dall'Italia in virtù dell'adesione ai Trattati europei⁵⁶. Ma in conseguenza del regime durevole delle proroghe, la misura ha perso il carattere della temporaneità diventando strutturale. Ciò che viene dichiarata incostituzionale, quindi, non è tanto la sospensione della dinamica contrattuale in sé (possibile a certe condizioni), ma la sua reiterazione, che è in grado di incidere, prima ancora che sui valori tutelati dall'art. 36 Cost. (destinati ad essere sacrificati rispetto alle ragioni di sostenibilità fi-

nanziaria e a quelle di bilancio pubblico), su quelli dell'art. 39 Cost., vale a dire sulla libertà di organizzazione sindacale che deve potersi esprimere "su ogni profilo del rapporto di lavoro ivi compresi gli aspetti economici"⁵⁷.

Dalla fine del 2015 il Governo ha dovuto quindi provvedere agli stanziamenti richiesti per "dare nuovo impulso all'ordinaria dialettica contrattuale" sia pure senza alcun recupero per il passato⁵⁸.

La legge di bilancio per l'anno 2016 conteneva, tuttavia, un'allocatione del tutto simbolica e funzionale alla mera ottemperanza della sentenza della Consulta (circa 10 euro pro-capite, corrispondenti all'indennità di vacanza contrattuale). Con la legge bilancio 2017 le risorse vengono incrementate fino a 45 euro medi (1,09% rispetto alla massa salariale). Nel frattempo l'Aran si era rimessa al lavoro, stipulando con i sindacati il difficile accordo che riduce a quattro i comparti e le aree di contrattazione collettiva, sulla base dell'obbligo imposto in un'ottica di razionalizzazione ricentralizzatrice, dalla legge Brunetta⁵⁹.

A questo punto già nel 2017 sussistevano astrattamente gli elementi (minimi) per la riapertura della stagione negoziale: risorse (esigue ma disponibili) e ambiti in cui avviarla (comparti e aree di contrattazione collettiva).

Mancava, tuttavia, il consenso del sindacato che chiedeva, per il riavvio delle trattative, l'incremento delle risorse della contrattazione collettiva⁶⁰ e, so-

53 Ricordati alla nota n. 36.

54 Corte Cost., 23 luglio 2015, n. 178, commentata, fra gli altri, da Barbieri (2015).

55 Cfr. le interessanti considerazioni della Presidente della Corte Costituzionale Marta Cartabia nella Relazione sull'attività della Corte Costituzionale pronunciate il 28 aprile 2020, soprattutto p. 9 e ss.

56 Si vedano le ordinanze della Corte Costituzionale n. 76 del 2014 e n. 125 del 2011.

57 La Corte sembra scindere in modo netto i due parametri costituiti dall'art. 36 e dall'art. 39 Cost.. Circa il primo, lo Stato-datore di lavoro è in ogni caso obbligato dall'articolo 81 Cost. al rispetto del pareggio di bilancio e non appare né sproporzionato né irragionevole il sacrificio economico imposto ai lavoratori mediante il blocco negoziale, essendo stato inserito in un disegno organico improntato a una dimensione programmatica ed essendo necessitato dalla grave congiuntura economica. Circa la libertà sindacale, la Corte precisa esplicitamente che la riattivazione della negoziazione collettiva costituisce un dato essenzialmente procedurale "disgiunto da qualsiasi vincolo di risultato". Le conseguenze sono immediatamente intuibili. E infatti il Governo ha stanziato inizialmente risorse del tutto inadeguate al conseguimento del risultato.

58 La dichiarazione di incostituzionalità, infatti, è sopravvenuta e opera pro-futuro, per cui l'effetto ablativo viene a coincidere con il momento stesso della declaratoria di incostituzionalità. Detto diversamente, la Corte Costituzionale finisce con il pronunciare una sentenza di accoglimento ad effetto *ex nunc*, senza accogliere la prospettazione della retroattività parziale. Cfr., criticamente, Mocchegiani (2015).

59 CCNQ sui comparti e le aree di contrattazione collettiva del 13 luglio 2017.

60 L'IPCA, cumulata al netto dell'importazione dei beni energetici, nel periodo di sospensione della contrattazione collettiva del periodo 2010-2015 era cifrata a un tasso del 9,53%; con riferimento al triennio interessato dal rinnovo 2016-18, era dell'1,8%. Il Governo per il triennio 2016-2018 offriva 1,09%, senza recupero per il passato (dati Istat).

prattutto, la ridefinizione delle regole del gioco, ancora contenute nel contestato decreto legislativo 'Brunetta', che comportavano l'obiettivo svuotamento della contrattazione collettiva e dello stesso ruolo del sindacato.

È questo il contesto in cui matura un nuovo accordo Governo-sindacati, raggiunto con le tre confederazioni storiche il 30 settembre 2017.

Viene nuovamente realizzato uno scambio multiplo da cui il Governo ricava una condivisione alle proprie politiche, che comportavano il riavvio della contrattazione collettiva dopo il 'grande freddo' che perdurava dal 2010. Un obiettivo che, approssimandosi la scadenza della legislazione, diveniva immediatamente politico. In cambio il sindacato guadagnava la revisione al rialzo delle risorse stanziare per il rinnovo (fino a 85 euro medi lordi complessivi, che corrispondono a un incremento medio a regime del 3,48% sulla retribuzione al 31 dicembre 2015) e, soprattutto, l'impegno alla modifica delle norme della legge Brunetta sulla base dei principi concordati nel protocollo.

I decreti legislativi nn. 74 e 75, del 2017, che attuano al contempo le deleghe contenute nella legge n. 124 del 2015 e gli impegni assunti attraverso l'Intesa del 30 settembre, assumono il consueto carattere di legislazione negoziata, a valle di un accordo di concertazione e a monte della nuova tornata contrattuale per il periodo 2016-2018.

Con i decreti del 2017, a forte rischio di eccesso di delega proprio perché riempiti di contenuti in origine imprevisi nella legge di delegazione⁶¹, il contratto na-

zionale riconquista gran parte dei territori perduti, a partire dalla potestà piena di delegificazione potendo nuovamente disapplicare in via autonoma le norme di legge in materia di rapporto di lavoro alle consuete condizioni. Inoltre, riacquista i compiti di autorità salariale tenenzialmente esclusiva, in quanto viene incaricato di definire l'appostamento e la distribuzione delle risorse fra le varie voci accessorie della retribuzione⁶². Recupera, infine, la piena disponibilità della materia della partecipazione sindacale, potendo attivare circuiti di gestione partecipata senza ultronee limitazioni legislative (ma anche senza la possibilità di contrattare le relative materie)⁶³. A loro volta le potestà unilaterali dell'amministrazione in sede decentrata (atti sostitutivi dei mancati accordi in caso di necessità e stallo delle trattative), vengono fortemente proceduralizzate, collegate più espressamente al pregiudizio alla funzionalità della Pubblica amministrazione e rese più trasparenti e quindi più controllabili anche attraverso un onere espresso di motivazione. La costituzione di un osservatorio sugli atti unilaterali in sede Aran, in funzione di controllo e di deterrenza, chiude il cerchio⁶⁴.

Il sistema viene quindi risintonizzato su una tendenziale paritarietà fra le parti del rapporto. Dell'apparato gerarchico e unilaterale della riforma Brunetta rimane ben poco: l'incontrattabilità dell'organizzazione del lavoro (che tuttavia doveva ritenersi operante anche antecedentemente la riforma del 2009) e la stessa previsione di atti unilaterali sostitutivi dei mancati accordi, che pure vengono fortemente proceduralizzati e sono destinati a divenire residuali⁶⁵.

61 Dato su cui converge gran parte della dottrina, fra cui D'Alessio e Zoppoli (2017), Dell'Aringa (2017); Bellavista (2018a), Talamo (2018, 279) nonché, sia pure con qualche indulgente distinguo, Esposito *et al.* (2018, 9), e nuovamente Zoppoli (2018, 41).

62 Su cui, fra gli altri, si vedano Lo Faro (2019), Mainardi (2018), Bellavista (2018b, 72 ss.).

63 Perché il legislatore tiene nettamente distinta la partecipazione dalla contrattazione ed espressamente esclude, con il dettato dell'art. 40, comma 1, del decreto legislativo n. 165 del 2001, la contrattazione delle materie sottoposte a partecipazione sindacale su cui rimane ferma la decisione in via esclusiva degli organi preposti alla gestione. D'altra parte non sembra possa revocarsi in dubbio che la facoltà di regolare gli istituti della partecipazione spetti ai soli contratti nazionali (cfr. artt.5, comma 2, in combinato disposto con l'art. 9 del decreto legislativo n. 165 del 2001). Contra Zoppoli (2018, 425).

64 *Amplius* Gargiulo (2019, 73 ss.), Delfino (2018, 33-38), Bellavista (2018b, 72 ss.), nonché, problematicamente, Zoppoli (2018, 421-424) che si interroga sugli esatti presupposti che legittimano l'esercizio del potere unilaterale.

65 I dati derivanti dal monitoraggio della contrattazione integrativa che l'Aran effettua annualmente, ai sensi dell'art. 46, comma 4, del decreto legislativo n. 165 del 2001, già attualmente riconducono la diffusione degli atti unilaterali a percentuali molto basse (benché non insignificanti) che vanno dal 5% per i contratti integrativi del personale dirigente all'1% per quello non dirigente (Aran 2019).

Per il resto, con la restaurazione dell'apparato normativo previgente torna anche la possibilità che si riproducano le vecchie prassi cogestionali con lo sviamento del sistema di partecipazione sindacale. Si riproduce per esempio il rischio che una gestione fortemente partecipata delle risorse umane incida sull'autonomo esercizio delle prerogative dirigenziali e prelude alla contrattazione di fatto che si è verificata nel periodo precedente. Un esito, peraltro, che alcuni Autori giudicano praticamente certo a fronte di una dirigenza debole e/o fidelizzata⁶⁶. D'altra parte, l'impossibilità per i dirigenti pubblici di addivenire ad accordi gestionali, pur apparendo, come è stato efficacemente affermato "un'efficace difesa contro sé stessi", comportando l'impossibilità di assumere a tutto tondo le responsabilità gestionali rischia di trasformarli in "sacerdoti di riti partecipativi imposti dall'alto" (Ales 2018, 54).

7. Verso un nuovo modello contrattuale e organizzativo? Ipotesi di lavoro

L'ultimo Governo della passata legislatura ha quindi marcato un'evidente discontinuità rispetto alle esperienze più recenti, intensificando il dialogo con la compagine sindacale. Alcuni Autori da questo dato empirico traggono sufficienti indicazioni per giudicare meramente congiunturale lo stile impositivo e le stesse spinte alla disintermediazione che hanno caratterizzato il periodo precedente (Zoppoli 2018, 410; Di Mascio *et al.* 2017, 236).

Una complessiva tendenza alla re-intermediazione potrebbe essere messa in relazione con la sempre più matura e consapevole attività sindacale del settore privato dove, dopo le esperienze traumatiche sfociate nelle note vertenze di Pomigliano e Mirafiori, il fronte sindacale si è ricomposto e pare ora in grado di affrontare alcuni snodi storici irrisolti in materia di rappresentatività e rappresentanza sindacale e di provare anche a

definire il problema del coordinamento fra i due livelli negoziali, tradizionalmente un punto emblematico di tensione fra la compagine sindacale e Confindustria (*rectius* FCA) e fra le stesse tre grandi confederazioni⁶⁷.

Tuttavia l'esperienza mostra anche come i rapporti fra Governo e parti sociali si siano progressivamente sgretoati allorché gli Esecutivi hanno rivendicato uno spazio più ampio di intervento, manifestando la volontà di affermare il primato della legittimazione politico-elettorale rispetto alla rappresentazione concertata degli interessi economici (Micheli 2019, 131). A fronte di governi a forte consenso politico, in questi casi ha fatto sempre fatto riscontro la marginalizzazione delle organizzazioni sindacali.

Appaiono peraltro numerosi i fattori di trasformazione del mondo del lavoro che contribuiscono a un complessivo fenomeno di disintermediazione: dalla massa di lavoratori precari non rappresentati, atipici e/o flessibili, alla mancata ricomposizione su basi durevoli dell'unità sindacale, alla tendenza all'individualizzazione e all'autodeterminazione delle parti del rapporto di lavoro, con la riduzione complessiva della mediazione giuridica e la connessa frammentazione dei rapporti economici⁶⁸.

E rimane un dato ugualmente acquisito, almeno per i prossimi decenni, l'esistenza di un imperativo economico che condiziona in modo più o meno pressante le soluzioni da adottare. La crisi economica incide sul potere strutturale del sindacato, tanto più a fronte di un pubblico impiego ormai definitivamente uscito dal suo 'secolo breve' e non più pascolo di autoregolamentazione e anzi sommamente esposto agli influssi della governance europea.

Sicuramente, e in ogni caso, andrà ripensato il modello contrattuale anche nel settore pubblico, dove la bipolarità appare, a sua volta, deformata.

La contrattazione integrativa, come si è più volte ricordato in questo scritto, sembra aver smarrito la fi-

66 La partecipazione si estende infatti alle determinazioni per l'organizzazione degli uffici, alle misure inerenti la gestione dei rapporti di lavoro, alla direzione e all'organizzazione del lavoro nell'ambito degli uffici. I CCNL, riabilitati dalla novella normativa, hanno fatto ampio uso delle facoltà riconosciute, costituendo una fitta trama di relazioni secondo alcuni A. in grado di riprodurre regimi cogestionali, in quanto finisce con l'avviluppare la "gestione concreta dell'organizzazione interna degli uffici e il loro funzionamento, con il rallentamento dei processi decisionali ... (mentre) non è affatto da escludere che il ruolo delle organizzazioni sindacali possa ampliarsi fino a lambire la fase propedeutica l'assunzione delle decisioni" (Romei 2019, 221).

67 Dall'Accordo Interconfederale del 28 giugno 2011, al Protocollo del 31 maggio 2013, al Testo Unico sulla rappresentanza del 10 gennaio 2014, al Patto della Fabbrica firmato con Confindustria il 9 marzo 2018.

68 Micheli (2019). Sul tema è ampiamente Seghezzi (2017).

nalizzazione alla produttività e occorre abituarsi alla circostanza che il lavoro pubblico opera in un contesto di risorse sempre più scarse, che vanno fortemente finalizzate (Talamo 2009, 517-522).

Nel modello dell'accordo del 23 luglio 1993 il contratto nazionale sostituisce la scala mobile, dovendo anticipare l'inflazione maturanda, per cui la crescita salariale, definita tramite il CCNL, assumeva carattere solo nominale limitandosi al mero recupero del potere d'acquisto dei salari. Diversamente, la contrattazione aziendale era incaricata di redistribuire la produttività maturata, permettendo ai salari di crescere anche in termini reali.

Il salario reale è tenuto quindi a crescere nella stessa misura della produttività.

Naturalmente proprio queste caratteristiche segnano l'obsolescenza di quel modello contrattuale che ha un senso solo ad alti livelli di inflazione e in situazione di produttività crescente. Se l'inflazione è piatta e il sistema produttivo stagnante, il salario è destinato a non crescere più, né in termini nominali, né in termini reali, perché a livello nazionale non c'è più nulla da recuperare e a livello decentrato non esiste più nulla da redistribuire.

Tutte le politiche salariali del secolo scorso (e anche la stessa scala mobile) erano agganciate al recupero dell'inflazione. Ma attualmente l'inflazione si è talmente abbassata da dare luogo a fenomeni di deflazione e non può più essere usata per definire la crescita dei salari, ne *sub specie* di inflazione programmata (da governi, che peraltro l'hanno utilizzata come un calmier dei prezzi), né, tantomeno, come IPCA⁶⁹ (come prevedeva l'accordo del 22 gennaio 2009), depurata o meno dal prezzo dei beni energetici importati.

L'inflazione ha quindi cessato di essere il cuore delle politiche dei redditi (Carrieri e Pirro 2016, 121), ma ancora non è stata sostituita da indicatori credibili, anche se nel settore privato si assiste ad alcune sperimentazioni che combinano l'IPCA con altre variabili (come nel Patto della fabbrica del 2018).

Più in generale, la regola aurea per cui i salari reali debbono crescere nella stessa misura della produttività non basta più, perché la crescita zero della produttività lima il potere di acquisto dei salari, ha effetti

recessivi e blocca la spinta all'innovazione del sistema produttivo, producendo stagnazione nei consumi e incidendo sullo sviluppo della produzione e sull'ampliamento dell'occupazione. Il sistema è bloccato e non si intravedono strade, anche per il mancato decollo della contrattazione aziendale, che la Commissione Giugni – costituita proprio per monitorare il Protocollo del 1993 – aveva considerato snodo decisivo per assicurare dinamismo e crescita del sistema.

In ogni caso, la contrattazione integrativa del settore pubblico si comporta in modo diverso rispetto alla contrattazione aziendale del settore privato, in quanto redistribuisce risorse che non crea e che vengono appostate attraverso decisioni politiche (con la legge di bilancio, gli atti di indirizzo definiti propedeuticamente all'avvio delle trattative in sede Aran, o storni di bilancio definiti a livello locale per le amministrazioni più ricche). Inoltre, come pure si è messo in evidenza, finisce spesso per congelarle in voci di spesa fisse o continuative, ovvero le cede senza reali contropartite in termini di recuperi di efficienza.

La contrattazione collettiva pubblica è quindi alla faticosa ricerca di una identità. Ma mentre è chiaro a tutti che una fase si è conclusa, non pare altrettanto chiara la direzione da assumere.

Vi è una questione di fondo che investe il ruolo complessivo della Pubblica amministrazione, che risente dei paradigmi e delle visioni sull'economia e sulla società. Vi è anche un tema di innovazione organizzativa delle amministrazioni pubbliche, mai seriamente affrontato, che avrebbe bisogno di una strategia complessiva, di cui è difficile scorgere le linee generali.

Oltre questi dati di contesto, che non mancheranno di influenzare gli sviluppi futuri, si possono però indicare alcuni possibili percorsi di avanzamento e sviluppo specifici della contrattazione collettiva e delle relazioni sindacali.

Il collegamento produttività-salari del secondo livello negoziale, come si è visto molto centrale nel modello precedente, va probabilmente impostato in termini diversi.

Intanto è bene prendere atto che la misurazione della produttività nel settore pubblico presenta aspetti di notevole complessità sociale e tecnica.

69 Indice dei prezzi al consumo armonizzato.

Nella fase precedente si è molto dibattuto di differenziazione, a livello individuale, dei salari, con accenti ed enfattizzazioni che non sono mai andati al di là di una retorica senza presa sulla realtà e sullo sviluppo degli eventi. Questa strada non sembra particolarmente promettente. Oltre alla sua inefficacia sul piano della realizzabilità pratica, c'è da chiedersi se organizzazioni che mostrano crescenti deficit sul piano della coesione sociale e della fiducia abbiano davvero bisogno di schemi retributivi basati sull'isolamento del contributo individuale al risultato dell'insieme. Ciò non deve indurre, ovviamente, né ad obliterare il carattere sinallagmatico della retribuzione, né tantomeno a trascurare il problema di come rendere attrattivo il lavoro pubblico sul mercato del lavoro. Tuttavia, questa attrattività ed il giusto riconoscimento sul piano retributivo potrebbero giocarsi non tanto (e non solo) sul piano dei premi di produttività individuali (che pure possono essere contemplati in relazione ai distinti contesti organizzativi), quanto su quello della carriera e dello sviluppo professionale⁷⁰.

Forse questo piano è quello che ha bisogno di maggiori attenzioni. Meccanismi di carriera bloccati o, comunque, poco efficaci nel valorizzare competenze e capacità concretamente dimostrate, rischiano di rafforzare l'idea di organizzazioni che non promuovono lo sviluppo e il merito; in cui il 'fare bene' non fa la differenza, poiché non ottiene alcun riconoscimento né sul piano economico né su quello dello status.

Il nesso produttività-salari può essere invece recuperato a livello complessivo di organizzazione, sul piano della cosiddetta performance organizzativa e sul piano dei percorsi di carriera. In questo ambito si è costruito davvero poco. La retribuzione collegata ai risultati dell'organizzazione è oggi, nella migliore delle ipotesi, una voce retributiva correlata a qualche indicatore di risultato misurato a livello di ufficio, con comode soglie di raggiungimento, la cui erogazione non risente di alcuna reale variabilità o incertezza. Qui il problema è anche a monte. Infatti, le quote di risorse

destinate alla performance organizzativa sono già stanziare e predefinite. Quindi, vi è un forte incentivo a distribuirle a prescindere dai risultati. È una situazione molto diversa da quella che si realizza nel mondo dell'impresa, dove il premio aziendale è distribuito in correlazione con risultati aziendali (redditività, fatturato ecc.), il cui conseguimento è direttamente correlato alla genesi delle risorse che sono distribuite.

Nel settore pubblico la dimensione di risultato collettivo potrebbe, invece, risultare particolarmente efficace sia nel rafforzare la coesione sociale interna, sia nel proiettare all'esterno un'immagine di un'organizzazione più dinamica. Molti studi e analisi hanno dimostrato che nella dimensione del risultato collettivo risiede una parte significativa dell'attrattività che il lavoro pubblico, nonostante tutto, ha nei confronti delle persone che vi lavorano o di quelle che potrebbero lavorarvi.

Dovendo impostare in termini innovativi il nesso produttività-salari, è questo probabilmente uno dei piani più interessanti e promettenti da assumere nell'ambito di un sistema adeguato di obiettivi sfidanti e non autoreferenziali e di controlli esterni e indipendenti.

Un'altra ipotesi di lavoro è quella di ritornare a perseguire un obiettivo di valorizzazione dell'autonomia della contrattazione integrativa ancorandola a precisi elementi di responsabilità sugli equilibri economico-finanziari, andando quindi oltre l'attuale assetto basato sui fondi o su rigidi e uniformi limiti finanziari. Andare oltre non significa, naturalmente, ritornare a una situazione di 'decentramento irresponsabile' i cui effetti si sono già verificati in altre fasi. Proprio aderendo fino in fondo all'idea di autonomia, che non può essere disgiunta dalla nozione di responsabilità, è necessario concedere alle amministrazioni che abbiano bilanci in ordine o che abbiano realizzato riduzioni di spesa, più gradi di libertà nelle decisioni di bilancio sulle risorse da dedicare alla contrattazione integrativa o alla carriera o ad altre componenti salariali. Forse è necessario superare anche l'attuale impostazione

70 Gli incentivi vanno infatti usati solo a certe condizioni che non sempre sono presenti nelle amministrazioni pubbliche. Intanto devono esistere margini discrezionali per attribuirli, cosa che non avviene se non vi sono spazi per scegliere il proprio *effort*. Più in generale, la logica premiale non si presta a tutte le pubbliche amministrazioni, in quanto vi possono essere casi di attività che non presentano condizioni minime di misurabilità dell'output. Inoltre, con riferimento all'incentivo individuale, lo stesso può andare a discapito dell'intero gruppo di lavoro, innescando processi di competizione che potrebbero nuocere all'intesa struttura. Va infine considerato che i premi veri e propri sono strumenti manageriali quasi per definizione non affidabili alla contrattazione collettiva, che si ribella alle differenziazioni tanto più se affidate a sistemi autonomi che non controlla. Per queste considerazioni si rinvia a Sestito (2017, 115).

che porta a definire 'fondi per la contrattazione integrativa' a livello nazionale. Il livello nazionale dovrebbe limitarsi a rivalutare gli stipendi. La contrattazione integrativa, invece, entro limiti di compatibilità finanziaria e di bilancio che vanno imposti al di fuori e al di là del contratto collettivo, dovrebbe essere basata su risorse autonomamente stanziare dalle amministrazioni, se ve ne sono le condizioni, con gradi di libertà differenziati in base agli andamenti di bilancio.

Questa impostazione è oggi più concretamente perseguibile dopo i progressi fatti in tema di armonizzazione e standardizzazione degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche.

In questo modo la stessa contrattazione integrativa potrebbe evitare di impantanarsi nella dimensione microeconomica e distribuire premi sulla base di una serie di priorità individuate in sede politica da un tavolo nazionale. Le amministrazioni in equilibrio finanziario e su basi di sostenibilità economica dovrebbero poter finanziare, anche oltre le disponibilità dettate dai contratti nazionali, alcuni specifici obiettivi di produttività, in un'ottica mirata, non di generico miglioramento, ma di finalizzazione a determinati obiettivi

(dall'accorciamento delle liste di attesa del sistema sanitario, alla dematerializzazione dei processi, al rientro da situazioni di dissesto finanziario, alla riduzione dei tempi medi di pagamento ai privati ecc.)⁷¹.

Un terzo elemento di riflessione, guardando oltre la componente strettamente salariale, riguarda alcuni temi emergenti, come il welfare aziendale, la previdenza complementare, la conciliazione vita-lavoro o lo sviluppo delle competenze professionali. Non v'è dubbio che su questi temi sia necessaria un'attenzione maggiore rispetto a quella riservata nel passato, nella consapevolezza di una evoluzione dei bisogni delle persone che lavorano nelle organizzazioni pubbliche, favorita anche dal ricambio generazionale e dalla diffusione di orientamenti e tendenze che interessano tutta la società e molti segmenti del mondo del lavoro. Il rilancio del ruolo della contrattazione collettiva e della partecipazione sindacale passa, quindi, anche attraverso uno spostamento di focus e attenzione dalle più classiche tematiche salariali ad ambiti che, con sempre maggiore evidenza, si dimostrano cruciali per rafforzare la coesione sociale e il legame tra individui e organizzazione.

Bibliografia

- Abbrescia M. (2007), *La concertazione oltre il diritto. Prassi nel quindicennio 1992-1997*, Intervento al Convegno "La prassi degli organi costituzionali", Bologna, 14 e 15 giugno, dattiloscritto pubblicato in *Forum dei Quaderni Costituzionali*.
- Accornero A. (1991), Sindacato e conflitto in Italia nell'ultimo ventennio, *Il Mulino*, n.2, pp.287-306
- Ales E. (1996), La contrattualizzazione del rapporto di lavoro dei dirigenti nel pubblico impiego al vaglio della Corte costituzionale, *Diritto del lavoro*, II, pp.442 ss.
- Ales E. (2018), L'esercizio partecipato del potere di organizzazione, in Esposito M., Luciani A., Zoppoli A., Zoppoli L. (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni. Commento alle innovazioni della XVII legislatura (2013-2018) con particolare riferimento ai d.lgs. nn. 74 e 75 del 25 maggio 2017 (c.d. riforma Madia)*, Giappichelli, Torino, pp.41-54 <<https://bit.ly/383C2fR>>
- Aran (2019), *Monitoraggio della contrattazione integrativa – Rapporto riepilogativo anno 2018*, Roma, Aran <<https://bit.ly/385KBGV>>
- Aran (2015), *Rapporto semestrale sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti*, n.2, Roma, Aran
- Bach S., Bordogna L. (2011), *Refraining Public Service Employment Relations: Varieties of New Public Management or Alternative Models? The Reform of Public Service Employment Relations in Industrial Democracies*, *The International Journal of The Human Resource Management*, 22, n.11, pp.2281-2294
- Barbieri M. (2015), Contratto collettivo e lavoro pubblico. Blocco salariale e blocco della contrattazione fra scelte legislative e giurisprudenza costituzionale, *Rivista italiana del diritto del lavoro*, n.3, pp.453 ss.

71 Un percorso di questo tipo è stato intrapreso attraverso l'articolo 23, commi 4 e 4-bis, del decreto legislativo n. 75 del 2017 che, sulla base di precisi indici di sostenibilità finanziaria, ha ipotizzato il superamento dei tetti rigidi delle risorse utilizzabili per la contrattazione integrativa attraverso indicatori che riguardano l'amministrazione nel suo complesso, sia pure per specifici ambiti. Si tratta quindi di attivare una leva di tipo macroeconomico che incentivi non solo i singoli dipendenti, ma l'amministrazione nel suo complesso, a migliorare la qualità e/o la quantità del suo operato, che è poi quella che interessa i cittadini.

- Battini S. (2016), Al servizio della Nazione? Verso un nuovo modello di disciplina della dirigenza e del personale pubblico, Relazione pronunciata a Varenna il 23 settembre 2016, *Astrid-online.it* <<https://bit.ly/3i3vhiC>>
- Bellardi L. (2001a), *Concertazione e contrattazione*, Bari, Cacucci
- Bellardi L. (2001b), Istituzionalizzazione e (in)stabilità della concertazione, *Argomenti di Diritto del lavoro*, n.1, pp. 87 ss.
- Bellavista A. (2018a), Gli infiniti tormenti del lavoro pubblico, *Il Lavoro nelle Pubbliche amministrazioni*, n.1, fascicolo unico
- Bellavista A. (2018b), Contrattazione collettiva e partecipazione sindacale nella riforma Madia, in *Il lavoro alle dipendenze della P.A. dopo la Riforma Madia*, Padova, Cedam, pp.57-79
- Benvenuto G. (2020), *La federazione unitaria CGIL-CIL-UIL*, in *La nostra storia*, Roma, UIL, pp.115 ss
- Bordogna L. (2017), Il lavoro pubblico in Europa dopo la crisi. Un'analisi comparata, in Dell'Aringa C. e Della Rocca G. (a cura di), *Lavoro pubblico fuori dal tunnel? Retribuzioni, produttività. Organizzazione*, Bologna, Il Mulino, pp.54 e ss.
- Bordogna L. (2007), La contrattazione collettiva. Un nuovo equilibrio tra centralizzazione e decentramento?, in Dell'Aringa C., Della Rocca G. (a cura di), *Pubblici dipendenti. Una nuova riforma?*, Soveria Mannelli, Rubbettino, pp.63-91
- Boscato A. (2018), La specialità del lavoro pubblico, Fonti legali e fonti contrattuali nella progressiva evoluzione del sistema normativi tra organizzazione e disciplina del rapporto di lavoro, *Il Lavoro nelle Pubbliche amministrazioni*, n.3, pp.1-66
- Carinci F. (2013), Contrattazione e contratto collettivo nell'impiego pubblico 'privatizzato', *Il lavoro nelle Pubbliche amministrazioni*, 16, n.3-4, pp.494-538
- Carniti P. (2019), *Passato prossimo*, Roma, Castelvecchi
- Carrieri M. (2009), Il decentramento ridisegnato, in Carrieri M., Nastasi G. (a cura di), *Spazio e ruolo delle autonomie nella riforma della contrattazione pubblica*, Bologna, Il Mulino, 2009, pp.11 ss.
- Carrieri M., Pirro F. (2016), *Relazioni industriali*, Milano, Egea
- Caruso B. (2019), Le riforme e il lavoro pubblico: la legge Madia e oltre. Miti, retoriche, nostalgie e realtà dell'“eterno ritorno” allo statuto speciale del lavoro pubblico, in Caruso B. (a cura di), *La quarta riforma del lavoro pubblico ed oltre*, Napoli, Editoriale scientifica, pp.11-108
- Cassese S. (2016), *Lo Stato fascista*, Bologna, Il Mulino
- Cassese S. (2013), Dall'impiego pubblico al lavoro con le pubbliche amministrazioni: la grande illusione?, in *Il contributo di Mario Rusciano all'evoluzione teorica del diritto del lavoro. Studi in onore*, Torino, Giappichelli, pp.38-42
- Chiarini R. (2013), *La 'Riforma Brunetta': dalla concertazione sociale alla logica maggioritaria*, Napoli, Editoriale Scientifica
- Corte dei conti (2016), *Relazione 2016 sul costo del lavoro pubblico*, Roma <<https://bit.ly/2ZfDbNk>>
- D'Alessio G., Zoppoli L. (2017), Riforma della pubblica amministrazione: osservazioni sugli schemi di decreti legislativi attuativi dell'art. 17 della legge n. 124 del 2015, *Astrid Rassegna*, n.5 <<https://bit.ly/3eBYdwg>>
- D'Antona M. (2001), Soggetti e strutture della contrattazione collettiva, in D'Antona M., Matteini P., Talamo V. (a cura di), *Riforma del lavoro pubblico e riforma della pubblica amministrazione (1997-1998)*, Giuffrè, Milano, pp.40-55
- D'Antona M. (2000), Contratto collettivo, sindacati e processo del lavoro dopo la “seconda privatizzazione” del pubblico impiego, in Caruso B., Sciarra S. (a cura di), *Massimo D'Antona. Opere*, Milano, Giuffrè, vol.IV, pp.284 ss.
- D'Antona M. (1998), Lavoro pubblico e diritto del lavoro: la seconda privatizzazione del pubblico impiego nelle “Leggi Basanini”, *Il Lavoro nelle Pubbliche amministrazioni*, n.1, pp.35-65
- Delfino M. (2018), I nuovi “spazi negoziali”, in Esposito M., Luciani A., Zoppoli A., Zoppoli L. (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni. Commento alle innovazioni della XVII legislatura (2013-2018) con particolare riferimento ai d.lgs. nn. 74 e 75 del 25 maggio 2017 (c.d. riforma Madia)*, Giappichelli, Torino, pp.29-40
- Dell'Aringa C. (2017), Contrattazione collettiva e ruolo dei dirigenti, in Dell'Aringa C., Della Rocca G. (a cura di), *Lavoro pubblico fuori dal tunnel? Retribuzioni, produttività. Organizzazione*, Bologna, Il Mulino, pp.135-159
- Dell'Aringa C., Della Rocca G. (a cura di) (2017), *Lavoro pubblico fuori dal tunnel? Retribuzioni, produttività. Organizzazione*, Bologna, Il Mulino
- Di Carpegna Brivio E. (2019), La disintermediazione tra generazioni. Sindacati ed erosione delle potenzialità di vita, in Basanini F., Cerniglia F., Pizzolato F., *Il mostro effimero. Democrazia, economia e corpi intermedi*, Bologna, Il Mulino, pp.120 ss.
- Di Mascio F., Feltrin P., Natalini A. (2017), I sindacati nel settore pubblico e la riforma Madia della pubblica amministrazione (2014-2016), *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 14, n.2, 2017, pp.213-246
- Di Mascio F., Natalini A. (2018), *Oltre il New Public Management*, Roma, Carocci
- Esposito M., Luciani A., Zoppoli A., Zoppoli L. (2018), La c.d. Riforma Madia ai blocchi di partenza (Introduzione), in *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni. Commento alle innovazioni della XVII legislatura (2013-2018) con particolare riferimento ai d.lgs. nn. 74 e 75 del 25 maggio 2017 (c.d. riforma Madia)*, Torino, Giappichelli, pp.1-11

- Falcone A. (1997), La “mezza” privatizzazione della dirigenza pubblica al vaglio della Corte costituzionale, *Foro italiano*, I, pp.34 ss.
- Formica G. (2018), I limiti di carattere finanziario alla contrattazione, in Esposito M., Luciani A., Zoppoli A., Zoppoli L. (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni. Commento alle innovazioni della XVII legislatura (2013-2018) con particolare riferimento ai d.lgs. nn. 74 e 75 del 25 maggio 2017 (c.d. riforma Madia)*, Giappichelli, Torino, pp.55-59
- FPA Data Insight (2019), *Pubblico impiego 2019. Una PA che crea valore pubblico investe sulle persone*, Roma <<https://bit.ly/3evYW1X>>
- Gargiulo (2019), La contrattazione integrativa nelle pubbliche amministrazioni: cronache dal bradismo, *Il Lavoro nelle Pubbliche amministrazioni*, n.2, pp.57 ss.
- Gasparrini S., Mastrogiuseppe P. (2017), La contrattazione del lavoro pubblico, i suoi risultati e le sue prospettive, in Dell’A-
ringa C. e Della Rocca G. (a cura di), *Lavoro pubblico fuori dal tunnel? Retribuzioni, produttività. Organizzazione*, Bologna, Il Mulino, pp.95-109
- Ghera E. (2000), La concertazione sociale nell’esperienza italiana, *Rivista italiana di Diritto del lavoro*, n.2, pp.115-148
- Giugni G. (2003), *La lunga marcia della concertazione*, Bologna, Il Mulino
- Gragnoletti E. (1997), Imparzialità del dipendente pubblico e privatizzazione del rapporto, *Rivista italiana di diritto del lavoro*, II, pp.36 ss.
- Katz H.C. (2013), Is U.S. Public Sector Labor Relations in the Midst of a Transformation?, *Industrial and Labor Relations Review*, n.66, pp.1031-1046
- Lo Faro A. (2019), “Premiare stanca”. La retribuzione incentivante tra riforme routinarie e limiti strutturali, in Caruso B. (a cura di), *La quarta riforma del lavoro pubblico ed oltre*, Napoli, Editoriale Scientifica., pp.201 ss.
- Mainardi S. (2018), La valorizzazione delle risorse umane nelle p.a.. Trattamenti accessori e fondi per la contrattazione integrativa, *Rivista giuridica del lavoro*, 1, n.3, pp.453 ss.,
- Mainardi S. (2006), Piccolo requiem per la flessibilità del lavoro nelle pubbliche amministrazioni. A proposito della L. 9 marzo 2006, n. 80, *Il lavoro nelle Pubbliche amministrazioni*, n.1, pp.12 ss.
- Maresca A. (2012), La contrattazione collettiva aziendale dopo l’art. art.8 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, *Diritto delle Relazioni Industriali*, 22, n.1 p, pp.16-23
- Micheli A. (2019), La mediazione sindacale e la partecipazione dei lavoratori, in Bassanini F., Cerniglia F., Pizzolato F., *Il mostro effimero. Democrazia, economia e corpi intermedi*, Bologna, Il Mulino, pp.131 ss.
- Mocchegiani M. (2015), La tecnica decisoria della sentenza 178 del 2015: dubbi e perplessità, *Forum dei Quaderni Costituzionali* <<https://bit.ly/2YAT0zh>>
- Moe T.M. (2006), Political Control and the Power of the Agent, *The Journal of Law, Economics & Organization*, 22, n.1, pp.1-21
- Natullo G. (2018), Tra legge e contratto: l’“equilibrio instabile” del sistema delle fonti del lavoro pubblico, in Esposito M., Luciani A., Zoppoli A., Zoppoli L. (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni. Commento alle innovazioni della XVII legislatura (2013-2018) con particolare riferimento ai d.lgs. nn. 74 e 75 del 25 maggio 2017 (c.d. riforma Madia)*, Giappichelli, Torino, pp.15-28 <<https://bit.ly/383C2fR>>
- OECD (2015), *Building in basics. Value for Money in Government*, Paris, OECD Publishing
- Orsi Battaglini A., Corpaci A. (1999), Sub art. 2, in Corpaci A., Rusciano M., Zoppoli L. (a cura di), *La riforma dell’organizzazione del lavoro e del processo nelle amministrazioni pubbliche (d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29)*, in *Nuove leggi civili commentate*, Padova, Cedam, pp.1064 ss.
- Pinelli C. (1996), Imparzialità, buon andamento e disciplina differenziata del rapporto di lavoro dirigenziale, *Giurisprudenza costituzionale*, pp.2584 ss.
- Pizzorno A. (1977), Scambio politico ed identità collettiva nel conflitto di classe, in Crouch C., Pizzorno A. (a cura di), *Conflitti in Europa*, Milano, Etas Libri, pp.407-433
- Ragioneria generale dello Stato (2012), *Rapporto sulla spesa delle amministrazioni dello Stato. Anno 2012*, Roma, Mef <<https://bit.ly/2YzXPsw>>
- Ricci M., Di Noia F. (2017), Relazioni sindacali e contrattazione collettiva nel settore pubblico dopo la Riforma Madia e i rinnovi contrattuali, *Il lavoro nelle Pubbliche amministrazioni*, n.1, pp.1-26
- Romei R. (2019), Prerogative e tutele delle organizzazioni sindacali nel pubblico impiego, *Rivista trimestrale di Diritto pubblico*, n.1, pp.213-232
- Rossi S. (1998), *La politica economica italiana 1968-98*, Roma-Bari, Laterza
- Rusciano M., Zoppoli L. (1999), Sub art.2, in Corpaci A., Rusciano M., Zoppoli L. (a cura di), *La riforma dell’organizzazione del lavoro e del processo nelle amministrazioni pubbliche (d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29)*, in *Nuove leggi civili commentate*, Padova, Cedam, pp.1072 ss.

- Seghezzi F. (2017), *La nuova grande trasformazione. Lavoro e persona nella quarta rivoluzione industriale*, Modena, ADAPT University Press
- Sestito (2017), Carriera, incentivi e ruolo della contrattazione collettiva, in Dell'Aringa C., Della Rocca G. (a cura di), *Lavoro pubblico fuori dal tunnel? Retribuzioni, produttività. Organizzazione*, Bologna, Il Mulino, pp.115 ss.
- Talamo V. (2018), Antefatti, luci ed ombre dei rinnovi contrattuali del pubblico impiego, *Giornale di Diritto amministrativo*, n.3, 2018, pp.277-285
- Talamo V. (2009), Gli interventi sul costo del lavoro nelle dinamiche della contrattazione collettiva nazionale ed integrativa, *Il lavoro nelle Pubbliche amministrazioni*, n.3-4, pp.493 ss.
- Tarantelli E. (1986), *Economia politica del lavoro e delle relazioni industriali comparate*, Torino, UTET
- Tarantelli L. (2013), *Il sogno che uccise mio padre*, Milano, Rizzoli
- Telecom Italia (1998), *Il protocollo del luglio 1993. Spunti per un dibattito*, Milano, Franco Angeli
- Treu T. (2005), La concertazione sociale, *Il Diritto del Mercato del lavoro*, n.1., pp.29 ss.
- Tronti L., *Il decreto di San Valentino e la stagione della concertazione*, dattiloscritto
- Zoppoli L. (2018), Il rapporto fra legge e contratto collettivo e il nuovo modello di relazioni "partecipate", *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n.3, pp.404-434

Pierluigi Mastrogiuseppe

mastrogiuseppe@aranagenzia.it

È direttore generale dell'Aran. È stato dirigente presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, ricercatore di economia aziendale presso la Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze, componente di organismi indipendenti di valutazione. È autore di pubblicazioni sui temi del lavoro nelle pubbliche amministrazioni e del management pubblico. Fra le pubblicazioni recenti si segnalano: P. Mastrogiuseppe, *Pubblica amministrazione tra valutazione esterna e interna*, in Dell'Aringa C., Della Rocca G. (a cura di), *Lavoro pubblico fuori dal tunnel? Retribuzioni, produttività, organizzazione*, Il Mulino, Bologna, 2017; P. Mastrogiuseppe, *Aran (2013), Organizzazione e capitale umano: due questioni chiave per il rilancio del pubblico impiego*, Occasional paper 4/2013.

Valerio Talamo

v.talamo@governo.it

È direttore generale presso l'Ufficio per le Relazioni sindacali del Dipartimento della Funzione pubblica. Ha insegnato presso numerosi Master, Università, Istituzioni di ricerca e formazione e attualmente coordina il modulo relativo al pubblico impiego presso le Università Sapienza di Roma (Master di Diritto del Lavoro e della previdenza sociale) e presso il Master Interuniversitario in Diritto Amministrativo (MIDA). È caporedattore della rivista *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*. Fra le pubblicazioni recenti si segnalano: Diversamente agile? Lo Smart Work nelle pubbliche amministrazioni, in L. Fiorillo e A. Perulli (a cura di) *Il Jobs Act del Lavoro Autonomo e del Lavoro Agile*, Giappichelli, 2017, 257-281; Antefatti, luci ed ombre dei rinnovi contrattuali del pubblico impiego, *Giornale di diritto amministrativo*, n.3, 2018.