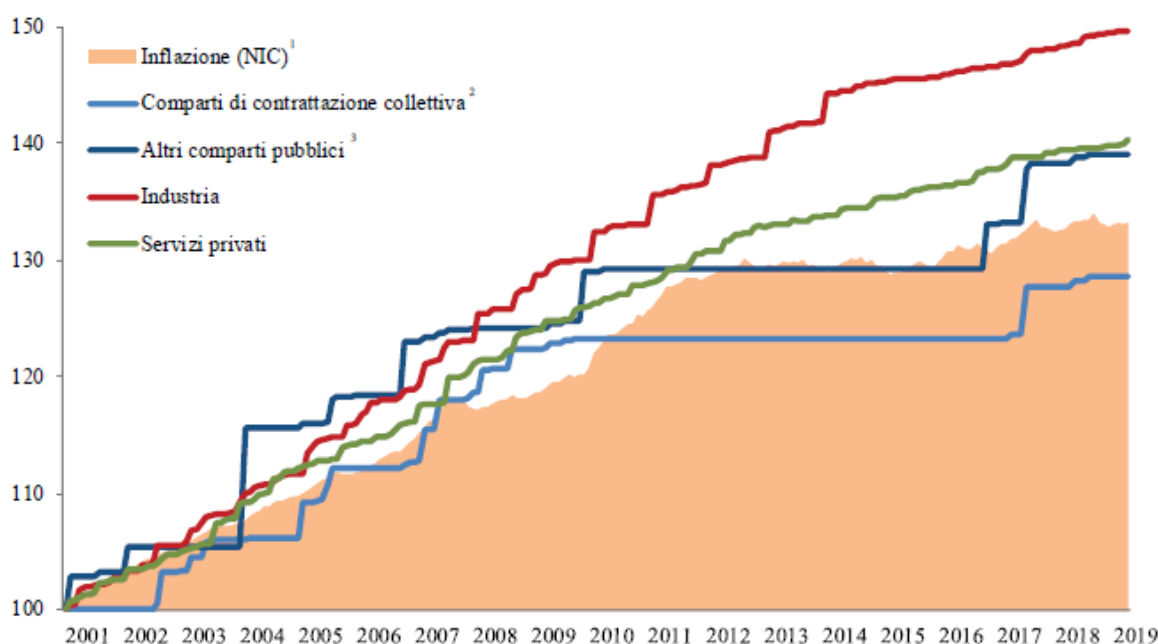


## IL SALARIO NEL PUBBLICO IMPIEGO, IL PATTO SOCIALE E I PROSSIMI RINNOVI DEL CCNL

- a) **Massimo ci ha dato un quadro introduttivo**, utile ad orientarci nel prossimo rinnovo contrattuale, facendo in primo luogo il punto sulle dimensioni e le articolazioni del pubblico impiego e soprattutto delineando il percorso della contrattazione in questi decenni: il legame tra questioni organizzative e salario, il tentativo di imporre un modello di *new public management*, le dinamiche di difesa che si sono articolate nella contrattazione accessoria (PEO), la stretta della Brunetta e il lungo congelamento seguito al 2010. In questa relazione mi soffermerò allora sulle dinamiche salariali nell'ultimo decennio, il CCNL 2016/18 e l'articolazione nei diversi settori, il Patto e le intenzioni del governo, le dinamiche del prossimo rinnovo.
- b) **Vediamo due grafici sulla dinamica salariale del pubblico impiego**, che riprendono contenuti della relazione di Massimo: nella sua relazione ci si è concentrati sulla fase pre Brunetta, sino al 2008/09, qui ci concentreremo nella fase successiva, quella del blocco contrattuale.

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



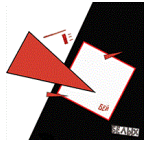
<sup>1</sup> Personale pubblico non dirigente rappresentato dall'Aran quale parte datoriale.

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

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

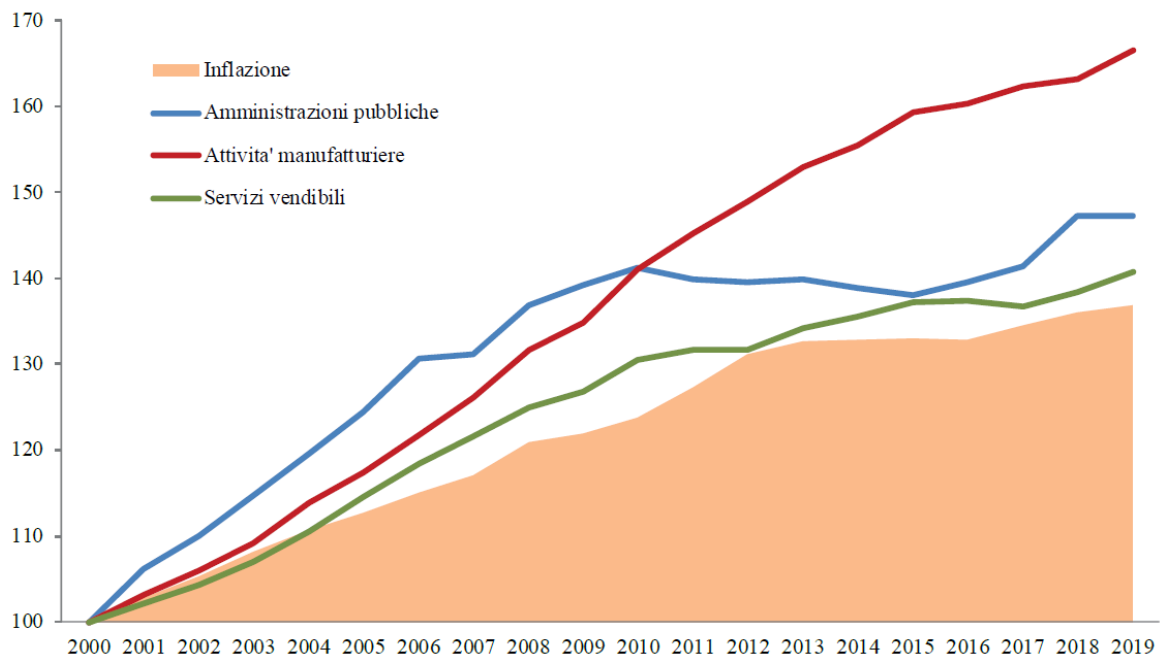
Fonte: elaborazioni Aran su dati Istat

Il comma 1 dell'art. 9 DL 78/2010 [*Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*, entrato in vigore il 31 maggio e convertito L. 122 del 30 luglio 2010] ha imposto il blocco coattivo delle retribuzioni dal 2011 al 2013, ivi compreso il trattamento accessorio [poi prolungate con il DPR. 122/2013 e la legge 147/2013 per il 2014, ed ancora con la legge 190/2014 (Stabilità 2015) sino al 31



dicembre 2015, con conseguente slittamento del triennio contrattuale al 2016-2018]. Ricordiamo qui che l'ultimo rinnovo economico fu quello 2008/09, firmata da FP ma non firmato dalla FLC. L'inflazione, in quegli anni (dal 2010 alla fine del 2015) è stata del 9,3% (indice IPCA). I salari contrattuali del pubblico impiego, come vediamo, però sono totalmente fermi, sganciandosi quindi dalla progressione del decennio precedente, che, come ha sottolineato Massimo nella sua relazione, seguiva pedissequamente l'inflazione [di fatto, nel quadro della *concertazione*, con una politica di moderazione salariale che teneva piatti gli stipendi]. I salari contrattuali del pubblico impiego, cioè, dal 2010 iniziano costantemente a diminuire (in termini reali e, come vedremo nella prossima tabella, in alcuni casi anche in termini nominali medi]

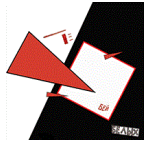
**Grafico 2**  
**Retribuzioni lorde pro-capite nella PA e nel settore privato (Indici 2000=100)**



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

Bloccando anche la contrattazione di secondo livello (su indennità come sulle PEO, almeno per alcuni anni), la conseguenza concreta sui salari complessivi del pubblico impiego [che come abbiamo visto sempre nella relazione di Massimo, e come si nota anche dal grafico qui sopra, nel decennio precedente sono in realtà aumentati anche sopra l'inflazione, proprio grazie alla contrattazione su indennità e progressioni di carriera] è stata quella evidenziata dalla seguente tabella: cioè anche quella su appiattisce, non muovendosi più e quindi riallineandosi con l'inflazione.

Nella Tabella seguente vediamo le retribuzioni medie annue, in euro, nei principali settori del pubblico impiego in questi anni. Come si nota, in primo luogo, sono tra loro molto diversi: su questa articolazione e sulle diverse strutture stipendiali tra i diversi settori, ritorneremo in un secondo momento. Qui, voglio sottolineare le cifre nominali di ogni settore, sostanzialmente piatta nel corso degli anni (in alcuni casi, addirittura diminuiscono: sostanzialmente per il cambiamento della composizione della forza lavoro, con il

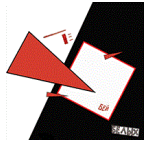


pensionamento di chi ha retribuzioni maggiori per l'anzianità e le progressioni di carriera, spesso non sostituito da nessuno).

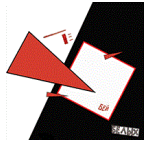
**Tabella 5.11 - Retribuzioni medie annue (importi lordo dipendente)**

	Valori assoluti in euro									
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
SCUOLA	29.280	30.570	30.201	30.338	29.548	29.468	29.130	28.841	28.266	28.440
IST. FORM. NE ART. CO MUS. LE	31.783	31.682	34.548	35.268	35.914	36.043	35.513	36.327	35.561	35.412
MINISTERI	28.552	28.761	28.382	29.382	29.565	29.899	29.432	29.789	29.852	30.140
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	45.227	48.521	53.600	58.964	58.701	57.688	57.240	57.612	57.930	64.611
AGENZIE FISCALI	33.529	36.762	36.179	36.944	37.304	37.336	37.814	35.449	35.454	37.444
VIGILI DEL FUOCO	30.190	32.043	31.739	32.680	32.054	32.252	32.328	32.851	33.062	32.577
CORPI DI POLIZIA	35.899	37.025	37.309	38.471	38.181	38.073	37.911	39.405	40.036	40.378
FORZE ARMATE	37.735	38.649	39.047	39.955	39.305	39.083	38.602	40.035	41.263	42.397
MAGISTRATURA	126.294	130.605	132.603	131.295	141.675	142.611	142.554	138.481	138.255	137.294
CARRIERA DIPLOMATICA	92.755	93.726	93.755	92.695	92.215	88.492	87.925	93.183	92.819	87.121
CARRIERA PREFETTIZIA	84.067	87.267	86.161	89.994	92.584	91.184	91.922	94.117	93.026	94.293
CARRIERA PENITENZIARIA	76.595	76.975	78.603	77.688	79.618	79.549	78.021	78.014	79.871	81.817
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	39.729	42.542	43.524	42.852	41.771	41.635	41.123	42.292	44.464	44.791
ENTI DI RICERCA	39.891	42.076	42.080	41.944	41.518	40.868	39.996	41.137	41.974	41.957
UNIVERSITA'	43.842	44.575	45.618	44.623	43.758	43.223	43.051	43.316	43.186	43.463
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	37.543	38.310	38.814	38.919	38.898	38.703	38.572	38.664	38.637	38.629
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	28.786	29.547	29.731	29.760	29.573	29.584	29.143	28.971	29.109	28.632
REGIONI A STATUTO SPECIALE	32.838	34.067	34.148	34.193	35.452	35.347	35.441	35.350	35.467	35.759
AUTORITA' INDIPENDENTI	69.231	73.530	73.688	76.702	82.545	82.766	83.984	84.950	89.802	91.259
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	41.473	43.949	46.128	53.786	52.146	52.402	51.363	53.040	53.533	53.517
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	37.739	38.336	38.353	31.299	30.675	30.878	31.390	32.659	32.069	32.166
ENTI LISTA S13 ISTAT	-	-	-	-	-	-	43.190	44.666	45.342	45.390
VALORE MEDIO COMPLESSIVO	33.438	34.525	34.687	34.919	34.627	34.539	34.372	34.388	34.366	34.491

- c) **Il rinnovo contrattuale del 2016/2018, in realtà, si è configurato come un contratto *sospeso*.** In Cgil, o almeno in FLC, abbiamo spesso detto un contratto *ponte*: cioè un percorso transitorio, in grado di accompagnare appunto una fase di passaggio da un sistema ad un altro. Il problema fondamentale, che affrontiamo tutto in questo rinnovo, è che non è esattamente chiaro qualche transizione stiamo affrontando: su cosa poggia e dove sfocia questo ponte. Usciamo di metafora: il CCNL 2016/2018 fu un contratto obbligato, politico e definito centralmente, affrettato e che ha lasciato indefinite sia diverse sue determinazioni (ad esempio, sugli inquadramenti o sul processo di convergenza nei comparti), sia il modello di riferimento (oltre il *new public management* o con una sua radicalizzazione assistita e sospinta dalla legificazione, visto che non si riesce ad imporlo per via contrattuale?).
- d) **Un contratto obbligato.** In realtà, la legge 190/2014 (*stabilità 2015*) aveva stabilito all'Art. 1, comma 254 che il triennio contrattuale 2016-2018 si sarebbe dovuto limitare alla parte normativa, prolungato di fatto altri tre anni il rinnovo economico (con il semplice recupero dell'indennità di vacanza contrattuale in vigore, risalente al 2010). Su questa ulteriore sospensione, però, è intervenuta la sentenza n. 178 del 24 giugno 2015 della Corte Costituzionale, che l'ha dichiarata illegittima, con conseguente necessità di riaprire la contrattazione nel pubblico impiego, "in quanto il reiterato protrarsi della sospensione delle procedure di contrattazione economica altera la dinamica negoziale in un settore che assegna un ruolo centrale al contratto collettivo". Il governo Renzi, allora, è stato costretto a riavviare le procedure contrattuali, anche se di fatto la situazione politica e l'assenza di risorse hanno portato a chiudere i vari CCNL solo in extremis, nell'ultimo anno di vigenza (quasi dieci anni dopo la chiusura dei precedenti, nei primi mesi 2009).



- e) **Un contratto politico e centralizzato.** La stagione contrattuale riparte con un'intesa politica confederale, trattata centralmente e a sorpresa (con una dinamica che ricorda oggettivamente alcuni elementi del recente Patto), in una dinamica che potremmo dire elettorale (una settimana prima il voto del referendum costituzionale che segnò il destino politico di quel Presidente del Consiglio, arrestando una deriva bonapartista evidentemente in corso con quel tentativo, ma non fermandone le pulsioni profonde che oramai segnano il paese, come abbiamo visto poi con Conte ed ora con Draghi). Si firma quindi a fine novembre 2016 il cosiddetto accordo di Palazzo Vidoni, che perimetra il rinnovo su una cifra "politica" media di 85 euro di aumento mensile: il famoso 3,48%, più o meno la media dei rinnovi in corso nel privato, che però non avevano subito i sei anni di blocco. Se guardiamo infatti alla variazione cumulata per l'intero periodo 2010-2020 si ha crescita delle retribuzioni contrattuali complessive di +13,9%: +18,9% per l'industria, +14,6% per i servizi privati, +7,6% per il complesso della pubblica amministrazione [lo vedremo differenziata tra un +12% per il personale delle forze armate e dell'ordine e un +6,1% per gli altri]. Gli 85 euro, poi, rappresentarono qualche euro più del *bonus Renzi*, come fece notare lui stesso, aprendo poi quel problema di recupero per i tanti salari più bassi (che rischiavano di avere aumenti irrisori).
- f) **Un contratto affrettato e indefinito.** Per conquistare le risorse promesse nel patto si dovette infatti attendere la legge di bilancio dell'anno successivo, per finanziare la perequazione si dovette ritardare di qualche mese gli aumenti (scattati solo dal primo aprile 2018 e, all'inizio, si sarebbero dovuti esaurire in quell'anno). Di fatto, quindi, la piattaforma contrattuale e la trattativa su compressa temporalmente in poche settimane e politicamente tutta concentrata su quella conquista economica, non a caso tutta tradotta sul salario di base [vista la sua limitatezza]. Questa dinamica ebbe due effetti significativi (che sottolineo qui perché alcune dinamiche di oggi ricordano questo andamento e rischiamo quindi di ripercorrere le stesse vicende):
- *in primo luogo, è mancato un coinvolgimento di lavoratori e lavoratrici*, la stessa possibilità di definire piattaforme e una dinamica contrattuale aperta e coinvolgente, relegando tutte le decisioni su tavoli e circuiti ristretti;
  - *in secondo luogo, di fatto, tutta una serie di nodi contrattuali non si sono semplicemente affrontati*, rimandandoli o sospendendoli; questo ha riguardato in generale il processo di omogeneizzazione e coordinamenti all'interno dei nuovi comparti (praticamente inesistente sia nella parte normativa che in quella salariale, di fatto creando dei CCNL per giustapposizione dei precedenti contratti), in particolare la revisione della parte normativa e degli inquadramenti (previsti in una coda di commissioni che a distanza di tre anni non ha prodotto nulla).
- g) **Quale modello di riferimento?** L'assenza di una reale contrattazione della parte normativa e degli inquadramenti ha avuto anche una ragione più generale. Come abbiamo visto, il processo contrattuale si dispiega tra la fine del 2016 e l'inizio del 2018 (tra l'accordo di Palazzo Vidoni e il rinnovo dei CCNL), parallelamente alla definizione dei cosiddetti decreti Madia (74 e 75/2017), che rivedono il Dlgs 150/2009 (la *Brunetta*). Già Massimo ne ha segnalato l'impianto, qui lo riprendo soltanto: quella revisione rimane infatti nel solco ideologico del *New Public Management*, con il sostanziale ingabbiamento della contrattazione, mantenendo un ruolo significativo della legge nel regolare il rapporto di lavoro, rafforzando il ruolo degli Organismi Indipendenti di Valutazione e della centralità della *performance organizzativa e individuale*, smussando alcuni spigoli (come le fasce premiali rigide) ma confermando la necessità di una *significativa differenziazione dei giudizi che corrisponda un'effettiva diversificazione dei trattamenti economici correlati*.

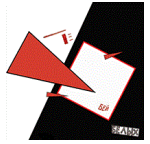


Norme infatti recepite nei CCNL 2016/2018, prevedendo che una quota ristretta di lavoratori e lavoratrici debbano ricevere *premi maggiorati almeno del 30% rispetto al personale valutato positivamente*.

- h) **Non si smantella quindi la gabbia alla contrattazione:** i tetti salariali, le prerogative del management, le definizioni sulle forme e le disparità del premio di risultato. Guardate, in questi anni in CGIL, come da molti voci nel dibattito pubblico, sento sollecitare un pieno dispiegamento della contrattazione di secondo livello. Come area congressuale, come sinistre CGIL, abbiamo in questi anni sottolineato invece la centralità del CCNL e, anzi, abbiamo apertamente contrastato
- *nel privato* la focalizzazione sugli accordi aziendali [l'interpretazione *metalmecanica* del patto di fabbrica, con aumenti nulli o in servizi a livello centrale],
  - *nel pubblico* l'impianto del *federalismo amministrativo* (richiamata da Massimo nella sua relazione), che porta fondamentalmente a differenziare salari e condizioni a seconda delle amministrazioni in cui si presta servizio.

Abbiamo cioè contrastato quella disarticolazione del lavoro che è avanzata anche con la diffusione di esternalizzazione e di appalti, che diversificano salari e condizioni di chi lavora fianco a fianco (basta entrare oggi in un qualunque ufficio pubblico, per esempio la mia università, e guardare il personale delle portinerie: stesso lavoro, stessi vestiti, però alcuni sono assunti con cooperative anche a 3,5 o 4 euro all'ora, altri sono di ruolo ma con uno stipendio pieno). Ecco, noi ci siamo battuti contro tutto questo, ma colpisce constatare oggi che in realtà poi la contrattazione decentrata, nel privato come nel pubblico, non la si lascia mai dispiegare ma anzi la si indirizzi o la si costringa dall'esterno, con la legge, per farla andare in una precisa direzione.

- i) **Il confronto tra lavoro e parti datoriali, cioè, non viene comunque lasciato libero, ma viene costretto entro vincoli o binari precisamente orientati.** Così, ad esempio, oggi la legge non interviene solo nel pubblico, ma guida anche la contrattazione privata, introducendo una direzione precisa con la defiscalizzazione del welfare aziendale e degli aumenti di produttività variabili. Negli ultimi quindici anni in particolare, infatti, prima il governo Prodi [L 247/2007] ha introdotto alcuni sgravi sulla retribuzione nel secondo livello correlata a incrementi di produttività (pari al 25% dei contributi previdenziali dell'azienda, per un importo massimo pari al 5% della retribuzione annua), poi Berlusconi (DL 78/2010) ha aggiunto un'imposta sullo straordinario agevolata al 10%; queste misure sono state rese strutturali da Monti e Renzi (imposta al 10%, sino a 2500 euro annui), e quindi affinati nelle leggi di Bilancio 2017 (tassazione al 10% sino a 4mila euro lordi annui, allo 0% se erogati in welfare, sino a 80mila euro lordi). Le richiamo, nel dettaglio, perché il recente Patto le ha introdotte anche nel pubblico, per sottolineare merito e senso di queste norme: si paga con risorse di tutti (mancate entrate fiscali) il fatto che il salario assuma una particolare forma, quella variabile [dinamiche rafforzata anche da alcuni CCNL, per esempio metalmecanici 2016, che prevede l'assorbibilità delle quote fisse di salario accessorio). Lo Stato, cioè, interviene oggi attivamente in tutta la contrattazione, per rendere *elastico* il salario (facilmente reattivo rispetto alla specifica congiuntura): la rigidità dei salari nell'adattarsi (a fronte di scarsa inflazione) spinge cioè in una logica padronale a favorire la flessibilità del salario nominale. Crescono quindi componenti variabili (straordinari, premi, produttività, tenendo conto di indici individuali), per recuperare redditività a fronte di tendenze che comprimono i margini di profitto (nel micro, la competizione globale e la necessità di continui investimenti; nel macro, la tendenza di lungo periodo del ciclo capitalista a inceppare il processo di valorizzazione del capitale, come sottolineato da Henryk Grossman). Nel pubblico, dove non c'è in sé una dinamica diretta di valorizzazione del capitale che sorregge questa dinamica,



non sono sufficienti politiche attive di sostegno (la defiscalizzazione), ma serve mantenere i vincoli definiti per legge con i tetti e parametri delle leggi di bilancio, del Dlgs150 o dei decreti Madia (serve appunto un'assistenza attiva per implementare un controllo ulteriore sul lavoro e sulla contrattazione).

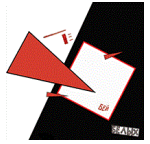
- j) **L'attuale situazione salariale: il pubblico è un mondo articolato** non solo nel ventaglio salariale, ma nella diversa struttura salariale in comparti e settori. Si va dal personale ATA della scuola (ricordiamolo, sono 200mila), con 23mila euro medi, alle autorità indipendenti, con 84mila euro. La media è intorno ai 36mila. A cambiare però non è solo l'importo del salario, è la struttura degli stipendi. La parte accessoria dello stipendio va dal 6,6% di ricercatori e tecnologi degli enti di ricerca al 48% della Presidenza del consiglio dei ministri (sugli insegnanti è l'11%, nei Ministeri il 21,7%, nelle funzioni locali o in sanità intorno al 15%). Ancor più differenziata è la componente variabile dello stipendio (per alcuni ridottissima, come nella scuola intorno al 3/4%, per altri oltre il 30% (VVFF e Presidenza Consiglio), ma ancora in sanità e funzioni locali sostanzialmente tutto accessorio è variabile.

Retribuzioni medie pubblica amministrazione ANNO 2018

Categorie di personale	Stipendio + IIS	Altro fisso	Totale voci stipendiali	Indennità fisse	Indennità variabili	Produttività	Straordinario	Altro	Totale voci accessorie	Retribuzione complessiva	% accessorio	% variabile
Ministeri	21.469	2.204	23.673	3.231	342	2.089	544	334	6.540	30.213	21,7	10,9
Agenzie fiscali	23.129	2.282	25.412	6.804	822	3.445	755	57	11.883	37.294	31,9	13,6
Enti pubblici non economici	25.027	2.441	27.468	2.093	4.917	5.785	552	47	13.395	40.863	32,8	27,7
FUNZIONI CENTRALI	22.401	2.260	24.661	3.805	1.188	2.966	589	229	8.776	33.438	26,2	14,9
Docenti SCUOLA	21.076	6.975	28.051	2.521	397	527	-	9	3.454	31.504	11	3
Personale A.T.A. SCUOLA	16.639	4.346	20.985	1.257	53	863	-	26	2.198	23.183	9,5	4,1
Ricercatori e Tecnologi EPR	34.009	13.116	47.125	1.569	1.693	35	-	23	3.319	50.445	6,6	3,5
Personale non dirigente EPR	23.419	3.135	26.554	8.013	948	256	353	21	9.591	36.144	26,5	4,4
Università	22.689	2.102	24.791	1.869	1.132	705	170	50	3.926	28.717	13,7	7,2
FUNZIONI LOCALI	22.086	2.186	24.272	626	2.040	1.499	573	113	4.850	29.122	16,7	14,5
SANITA'	22.024	4.611	26.635	266	1.820	1.739	613	19	4.457	31.092	14,3	13,5
Presidenza consiglio ministri	25.882	2.891	28.773	7.214	1.235	9.314	1.751	7.738	27.252	56.025	48,6	35,8
Autorità indipendenti	63.281	9.212	72.493	3.790	-	-	1.627	6.637	12.054	84.546	14,3	9,8
Vigili del fuoco	20.369	2.343	22.712	1.348	10.817	-	1.469	69	13.703	36.415	37,6	33,9

k)

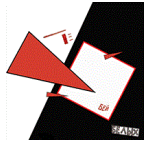
- l) **Il Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale.** Abbiamo appreso come tutti con sorpresa dell'improvvisa sottoscrizione di una nuova intesa politica confederale (sottoscritta da Draghi, Brunetta, CGIL CISL e UIL). Abbiamo espresso le nostre valutazioni pubblicamente e negli organismi CGIL. Non ci nascondiamo che in quel testo ci sono elementi positivi per i prossimi rinnovi: il diritto soggettivo alla formazione considerato ad ogni effetto come attività lavorativa; le risorse aggiuntive in legge bilancio 2022 (per gli inquadramenti), la revisione dei tetti all'art. 23 del DL 75/2017, l'affermazione della possibilità di contrattazione sul lavoro agile. Il cuore di quell'intesa, il suo senso e la sua prospettiva, però a noi pare altro.



Come ho sottolineato, nella Madia e nei rinnovi 2016/18 è rimasto incerto e sospeso il modello di riferimento: non era chiaro se c'era un'inversione rispetto al *New Public Management* o una sua prosecuzione, più o meno nel solco della *Brunetta*. Questa intesa, generale e per certi versi generica come ogni intesa politica, ci sembra dare una risposta a quell'incertezza, ribadendo esattamente alcuni assi del *New Public Management*.

- **Ribadisce il pieno controllo dell'organizzazione del lavoro** nella mani della dirigenza [*il sistema delle relazioni sindacali rafforzerà l'istituto del confronto sull'organizzazione del lavoro; cioè il confronto, la semplice comunicazione delle rispettive posizioni, e non la contrattazione*].
- **Pone, in questo quadro contrattuale, l'obiettivo di incrementare la flessibilità organizzativa**, per avere un'organizzazione duttile, capace di adattarsi alle esigenze dei cittadini e delle imprese con rapidità; non a caso poi, le parti stipulanti condividono la necessità di implementare ed estendere il sistema di incarichi come altre innovazioni del sistema anche per valorizzare e riconoscere competenze acquisite negli anni, anche attraverso specifiche modifiche legislative [al di là di innovazioni legislative vaghe e indeterminate, si indica esplicitamente una strada che facilita scelte discrezionali e temporanee nel riconoscimento di mansioni superiori e relativi stipendi].
- **Si pone esplicitamente l'obiettivo di implementare... i sistemi di premialità**, usando le esperienze più efficaci di contrattazione integrativa, per puntare sulla valutazione oggettiva della produttività e la sua valorizzazione economica e professionale. Cioè, si traccia una contrattazione integrativa *premiata*, nel quadro delle costrizioni della *Madia*, basata sulla produttività *oggettiva*. C'è oramai un'intera letteratura, centinaia di libri e articoli, che critica il *new public management* esattamente per le distorsioni determinate dall'imposizione di una produttività oggettiva nei servizi pubblici (sanità, scuola, welfare, ecc). Su questa critica è addirittura nata una corrente alternativa, la *Public Value Theory*, che pur collocandosi nel solco della modernizzazione della pubblica amministrazione (efficienza e integrazione pubblico e privato), contro quello che noi pensiamo, integra nel suo modello di gestione modalità cooperative di definizione degli obiettivi fondate sul valore pubblico dei servizi, il capitale e la coesione sociale, l'identità culturale e il benessere delle comunità [a partire ad esempio dai lavori Mark Moore e Barry Bozeman]. Governo e organizzazioni sindacali non se ne preoccupano e semplicemente riaffermano i mantra del *New Public Management*, forse (alcuni) senza neanche accorgersene.
- **Infine, a questo impianto si danno strumenti di indirizzo**, per evitare il deragliamento della contrattazione dagli obiettivi del NPM, come è avvenuto nei primi anni duemila. Quali? Esattamente quelli nel privato: *estendendo anche al comparto del P.I. le agevolazioni fiscali previste per i settori privati per tali fini*, compreso il *welfare contrattuale* [non ci entro ora, la nostra posizione in merito è nota, ci saranno interventi sul punto].

m) **Inquadramenti**. Una parentesi. Sono tanti anni oramai che si sono rivisti i precedenti livelli (da II a VIII) e si arrivati alle attuali categorie (B, C, D, più in alcuni settori come l'università le Elevate Professionalità). Forse non è stato poi un gran risultato. Questo sistema però è stato usato con le PEO per difendere salario e condizioni di lavoro nei primi anni dieci. Dieci anni di blocco, tetti ed ostacoli hanno reso evidente in diversi settori problemi diffusi di sotto inquadramento, sospinto anche dalla riduzione complessiva del personale. Una revisione degli inquadramenti, con risorse adeguate per permettere un riallineamento è quindi non solo utile, ma anche importante. Eppure, non ci nascondiamo alcune preoccupazioni. Proprio in questi nei metalmeccanici, con il nuovo CCNL, si è ridefinito lo storico inquadramento unico operai e impiegati



conquistato nel 1973. La nuova ridefinizione è stata sostanzialmente scritta da Federmeccanica, ridefinendo le classificazioni sulla base di generici criteri di professionalità (come autonomia, competenze trasversali, miglioramento continuo ed innovazione, ecc), strutturando quindi contrattualmente discrezionalità datoriali che rischiano da qui in avanti di rendere più complessi ed aleatori i passaggi di livello, più ampie e flessibili le possibilità di utilizzo della forza lavoro da parte delle direzioni aziendali. Ecco, non vorremmo che questo fosse il solco che segna anche la revisione degli inquadramenti nel pubblico: alcune riflessioni del Patto sulla *flessibilità e la capacità di adattarsi a scenari estremamente mutevoli*, come alcuni ragionamenti sulla centralità del management e il superamento del concetto di mansioni, ci sembrano andare in quella direzione.

n) **Una nota sul metodo e le prospettive di quel Patto.** Questo percorso richiama inevitabilmente l'accordo di Palazzo Vidoni del 2016, pur nei diversi contesti politici [allora la *battaglia della vita* di Renzi sul referendum costituzionale, oggi il tentativo del nuovo esecutivo Draghi di presentarsi con un volto diverso da quello dei suoi semplici componenti]. Come allora, l'intesa politica traccia alcuni assi di fondo (perimetra la contrattazione, allora sugli aumenti nazionali oggi sull'obiettivo degli accordi di secondo livello) e rimanda ad una chiusura della stagione contrattuale schiacciata al termine del triennio di vigenza. Il rischio che vediamo, cioè, è che la contrattazione nel pubblico impiego tenda ad assestarsi su quell'impianto politico e affrettato che prima sottolineavamo, al contempo incapace di coinvolgere lavoratori e lavoratrici in un percorso chiaro e di massa (a partire da piattaforma e confronto con le controparti), dall'altro di affrontare nel merito nodi e problemi contrattuali che tendono sempre più ad aggrovigliarsi (per esempio i nuovi CCNL di comparto, in cui si aggrovigliano all'interno dello stesso contratto strutture salariali e spesso prerogative normative completamente diverse ereditate dai precedenti CCNL, senza che si riesca a mettervi mano cercando di migliorare le condizioni di tutti/e).

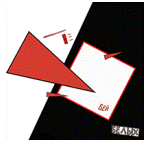
o) **Le intenzioni del governo, dalle dichiarazioni in Parlamento all'atto di indirizzo.** In questo quadro, preoccupano le azioni del governo di queste settimane.

In primo luogo, ricordiamo che il precedente esecutivo (e il Parlamento molto recentemente) **ha licenziato un PNRR** che sul lavoro pubblico non è assolutamente neutro, ma anzi come dice la stessa CGIL, *introduce misure inaccettabili e fuori luogo*, essendo priorie esclusivamente del confronto negoziale. Al di là del metodo, però, colpisce il merito, che è esattamente la riaffermazione degli assi del NPM: *rafforzamento del ruolo e delle competenze dei dirigenti pubblici; nella scuola, la formazione di un middle management [riprendendo l'impostazione della 107/2015], progressioni di carriera basate su percorsi non automatici ma selettivi; valutazione e remunerazione basate sul risultato che richiede un nuovo sistema di misurazione e valutazione delle performance.*

**Le presentazioni programmatiche alle commissioni parlamentari** dei ministri, a partire da Brunetta e Messa, hanno ribadito questa impostazione: dai ragionamenti del primo su merito e premialità riprendendo *alcuni istituti contenuti nel D.Lgs. n. 150/2009 ma mai messi in pratica*, o sulla necessità di *favorire la scelta tra una pluralità di fornitori di servizi anche uscendo dai confini del perimetro pubblico*, a quelle della seconda sulla centralità nella ricerca *dell'impresa o meglio del business, con centri nazionali anche a leadership privata*, all'importanza delle *masse critiche* facilitando il rapporto tra pubblico e privato.

**In questo quadro, proprio in queste ultime settimane stanno circolando le prime bozze dell'atto di indirizzo** sul prossimo rinnovo del CCNL, che confermano le peggiori letture del Patto: *anche in sede di contrattazione integrativa sono sottratte le materie inerente all'organizzazione degli uffici e del lavoro negli uffici, la*





gestione del rapporto di lavoro, l'articolazione dell'orario di lavoro. Inoltre, la contrattazione integrativa dovrà prevedere la valorizzazione degli istituti del trattamento economico accessorio collegati alla performance, organizzativa e individuale, con criteri che assicurino che alla differenziazione dei giudizi valutativi individuali corrisponda un'effettiva diversificazione dei trattamenti economici correlati. Questi trattamenti, infatti, potranno esser erogati solo previa valutazione e la contrattazione integrativa sul punto è limitata unicamente alla definizione dei criteri di erogazione. Negativo, infine, oltre la conferma del welfare contrattuale, che sia precisato come il lavoro agile deve esser inquadrato quale misura di carattere organizzativo, rientrando nelle [esclusive] competenze del datore di lavoro nel rispetto dei POLA [in qualche modo rivedendo l'apertura sulla sua contrattazione presente nel Patto].

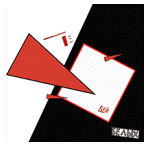
- p) **Infine, i soldi.** Come sempre, la prossima stagione contrattuale sarà segnata dalle disponibilità dalle Leggi di bilancio. Mi limito a riportare quanto previsto, senza approfondire quanto sappiamo da tempo, a partire dalle differenze salariali in ambito europeo o dall'obiettivo del recupero di quanto perso nei primi anni dieci (almeno in FLC, si disse che il 2016/2018 era un contratto ponte anche perché era sostanzialmente un acconto: si sta rilevando un saldo). Le risorse previste sono 3,7 mld di euro [4,07% aumento medio, 3,8% con il consolidamento dell'elemento perequativo]: 98 euro medi mensili, nella scuola 85. Siamo lontani dagli aumenti a tre cifre promessi in occasione dell'intesa del 24 aprile 2019 per l'istruzione e la ricerca, come da ogni ragionamento sindacale di questi anni.

### Tavola 2 – Risorse finanziarie per i CCNL della PA statale – Triennio 2019-2021

Valori in milioni di euro e incidenze %

	Milioni di € al lordo oneri riflessi			Incidenze % sulla base di riferimento <sup>6</sup>		
	2019	2020	2021	19/18	20/18	21/18
Legge di Bilancio per il 2019 <sup>2</sup>	1.100	1.425	1.775	1,19	1,54	1,91
Legge di Bilancio per il 2020 <sup>3</sup>	—	325	1.600	—	0,35	1,73
Legge di Bilancio per il 2021 <sup>4</sup>	—	—	400	—	—	0,43
<b>Totale, lordo elemento perequativo</b>	<b>1.100</b>	<b>1.750</b>	<b>3.775</b>	<b>1,19</b>	<b>1,89</b>	<b>4,07</b>
Elemento perequativo <sup>5</sup>	254	254	254			
<b>Totale, netto elemento perequativo</b>	<b>846</b>	<b>1.496</b>	<b>3.521</b>	<b>0,91</b>	<b>1,61</b>	<b>3,80</b>

Attenzione, come si vede dal quadro qui sotto, 3,7 miliardi sono le risorse a disposizione per gli aumenti contrattuali dei dipendenti diretti dello Stato (ministeri, scuola, ecc). Però, nella pubblica amministrazione, molti lavoratori e lavoratrici sono dipendenti di amministrazioni che sono autonome, nel quadro di quel *federalismo amministrativo* che abbiamo visto nella relazione di Massimo. Il costo complessivo reale degli aumenti contrattuali, infatti, come si vede qui sotto è quasi il doppio, 6,8 miliardi. Da dove escono gli ulteriori tre miliardi? Dalle disponibilità di bilancio di questi stessi enti. Però diversamente da dieci o quindici anni fa, i trasferimenti dello Stato a questi enti per coprire queste ulteriore spese (per loro, ovviamente, obbligatorie in quanto devono rispondere a tabellari del CCNL di riferimento), non sono automatici e non sono nemmeno garantiti. Molte di queste realtà, cioè, aumenteranno gli stipendi completamente a carico delle proprie disponibilità di bilancio (dalle università a Comuni e Regioni, dalla sanità ad altri enti specifici). Ovviamente, in molti casi (particolarmente quelle che sono in territori o realtà in cui è più difficile reperire risorse aggiuntive), questa dinamica si scaricherà ulteriormente sulle disponibilità di bilancio per la contrattazione



decentrata, comprimendola o in alcuni casi sostanzialmente cancellandola (ampliando cioè ulteriormente quella dinamica da *gabbiette salariali* che sottolineava prima Massimo). In alcuni settori, poi, è la stessa tenuta di alcune amministrazioni che è a rischio: ad esempio, nell'inaugurazione di alcuni anni accademici degli ultimi tempi, diversi Rettori anche di atenei importanti e ricchi (come Firenze e Padova) hanno segnalato che senza risorse aggiuntive, la dinamica salariale nei prossimi anni porterà rapidamente i loro bilanci ad entrare in crisi, a partire dal raggiungimento di quei tetti (tuttora vigenti) tra spesa del personale ed entrate certe che bloccano poi qualunque assunzione (anche per la semplice sostituzione del personale).

### Tavola 3 – Risorse finanziarie per i CCNL dell'intera PA – Triennio 2019-2021

Valori in milioni di euro e incidenze %

	Milioni di € al lordo oneri riflessi			Incidenze % sulla base di riferimento <sup>2</sup>		
	2019	2020	2021	19/18	20/18	21/18
CCNL, settori statali	1.100	1.750	3.775	1,21	1,93	4,07
CCNL, settori non statali <sup>1,2</sup>	940	1.418	3.040	1,21	1,93	4,07
<b>Totale CCNL</b>	<b>2.040</b>	<b>3.168</b>	<b>6.815</b>	<b>1,21</b>	<b>1,93</b>	<b>4,07</b>

Infine, a ennesima dimostrazione dell'articolazione delle realtà del pubblico, è importante considerare che quelli contrattuali non sono gli unici aumenti di questa stagione. Negli ultimi anni le leggi di Bilancio hanno visto specifiche risorse aggiuntive per settori particolari, che quindi hanno conosciuto interventi sui loro salari di Legge, totalmente fuori da ogni logica contrattuale. Ed infatti, in questi ultimi anni si è anche disarticolato l'andamento nei salari nel pubblico impiego, come facilmente si nota dal grafico, aumentando differenze e sperequazioni al suo interno, invece di ridurle (come in parte avrebbe dovuto fare la riduzione dei comparti e dei CCNL di riferimento).

### Tavola 4 – Risorse finanziarie dedicate ad adeguamenti retributivi specifici<sup>1</sup>

Valori in milioni di euro

	Milioni di € al lordo oneri riflessi		
	2019	2020	2021
<b>Legge di Bilancio per il 2020<sup>(2)</sup></b>			
Corpi di Polizia e VV.FF. lavoro straordinario	—	50	50
VV.FF. amonizzazione trattamenti economici <sup>(3)</sup>	—	65	120
Ministeri, amonizzazione trattamenti accessori dirigenti e non	—	—	80
Presidenza Consiglio dei Ministri, trattamenti accessori	—	7	7
Dirigenti scolastici, amonizzazione trattamenti accessori	—	30	30
MIBAC, non dirigenti, trattamenti accessori	—	23	23
<b>Legge di Bilancio per il 2021<sup>(4)</sup></b>			
Indennità di esclusività della dirigenza medica	—	—	500
Indennità di specificità infermieristica	—	—	335
Indennità di tutela del malato e promozione della salute <sup>(5)</sup>	—	—	100
Indennità operativa Ama dei carabinieri	—	—	8
Comparto sicurezza, retribuzione servizi estemi e attività operative	—	—	50
Guardia di Finanza, incremento fondo di assistenza	—	—	15
<b>Totale stanziamenti specifici</b>	—	<b>175</b>	<b>1.317</b>

<sup>(1)</sup> Risorse stanziare in Legge di Bilancio, anche qualora dedicate ad amministrazioni non statali.

<sup>(2)</sup> Legge n. 160 del 27-12-2019, art. 1 commi 129, 131, 133, 143, 255, 362.

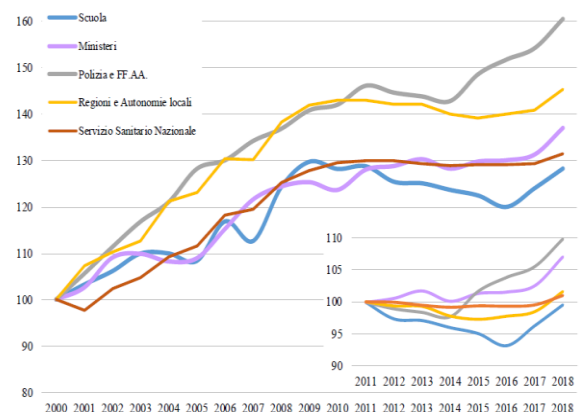
<sup>(3)</sup> Lo stanziamento si innalza a 165 milioni nel 2022.

<sup>(4)</sup> Legge n. 178 del 30-12-2020, art. 1, commi 407, 409, 414, 919, 996, 999.

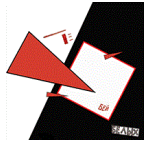
<sup>(5)</sup> Indennità riconosciuta alle professioni sanitarie della riabilitazione e della prevenzione, tecnico sanitarie, di ostetrica, agli assistenti sociali ed agli operatori socio-sanitari

### Figura 3 – Dinamica retributiva dei principali comparti della P.A.

Indici, 2000 = 100 (e nel riquadro 2011 = 100)



Fonte: elaborazioni Aran su dati RGS - IGOP



q) Allora, in conclusione, quali sono per noi i nodi di questo rinnovo contrattuale?

- **Gli aumenti salariali**, che siano realmente occasione di un recupero di quanto perso nei primi anni dieci, sul tabellare e per tutti/e (indipendentemente da amministrazioni).
  - **Aumenti che, in ogni caso, si devono far carico dei salari più bassi**: nonostante il consolidamento dell'elemento perequativo (che nell'ultima tornata alla fine non ha distribuito proporzionalmente gli aumenti), alcuni livelli e inquadramenti con i propri stipendi sono pericolosamente vicini ai livelli di povertà relativa (pensiamo ai collaboratori scolastici, anche sotto i mille euro netti mensili). Serve quindi ancora una distribuzione perequativa, assegnando aumenti percentuali maggiori agli stipendi più bassi (con aumenti tabellari uguali per tutti o addirittura inferiori per le fasce alte, che hanno poi possibilità di veder valorizzata la propria professionalità nel secondo livello, con indennità e voci stipendiali di ruolo).
  - **La rottura della gabbia sulla contrattazione di secondo livello**, in cui da una parte si provi a forzare e smantellare la 150/2009 (a partire dall'assoluta intoccabilità contrattuale dell'organizzazione del lavoro e dell'orario), dall'altra si conquisti una contrattazione di secondo livello senza vincoli per le PEO, focalizzata su indennità, mansioni e riconoscimenti collettivi (non sulla valutazione delle performance, la differenziazione individuale del salario, la crescita della componente variabile dello stipendio).
  - **Il contrasto al welfare contrattuale**. Non solo è un arretramento riportare di fatto anche pubblico la logica del *patto di fabbrica* e la distinzione tra TEM e TEC (cioè prevedere strutturalmente forme salariali in servizi e non monetari); è paradossale che chi lavora nei servizi pubblici sostenga concorrenti privati, per di più a spese di quella contribuzione fiscale che sostiene il proprio stesso lavoro.
  - **L'inclusività**. Come abbiamo visto, la riduzione del personale precario in quest'ultimo decennio è stata segnata dalla moltiplicazione di esternalizzazione ed appalti (ad eccezione della scuola, dove ci sono 200mila cattedre scoperte e dove si è riuscito a re-internalizzare gli LSU). Il contratto, oltre che l'azione sindacale, si deve proporre di contrastare queste pratiche, non tanto con i coordinamenti e le contrattazioni di sito (che assumono le disarticolazioni contrattuali e salariali, spesso senza strumenti effettivi per ridurle), ma attraverso il contrasto di questa diversificazione, con l'introduzione di divieti e limiti di bilancio [oggi invece i tetti alle spese di personale, che non comprendono il pagamento di servizi esterni, di fatto incentivano appalti e esternalizzazioni], disposizioni contrattuali e quindi progressive re internazionalizzazioni.
  - **La riconquista di un ruolo delle RSU**. In questi anni abbiamo sentita molta retorica su delegati/e e il loro ruolo. Nei prossimi mesi ne parleremo credo a lungo nella conferenza organizzazione (anche guardando il dialogo tra Landini e Castellina sul *manifesto*). Io sono uno *psicologo di comunità*: a me hanno insegnato (ed ho visto nella pratica di diversi interventi e progetti) che non c'è partecipazione senza potere. Per questo è centrale dare potere alle RSU, dargli indipendenza e autonomia (e qui sarebbero anche da rivedere alcuni elementi e indirizzi del protocollo del 10 gennaio): nei CCNL, allora, non dobbiamo ingabbiare la loro capacità contrattuale, dargli responsabilità e ruolo.
- r) **Tutto questo, lo sappiamo, è una strada in salita**. Sappiamo da tempo che ci muoviamo in direzione ostinata e contraria. D'altra parte, questa e non altra è la collocazione di un'area sindacale di opposizione, classista e conflittuale: *dalla parte del torto* non perché tutti gli altri posti erano occupati, ma perché per scelta e rigore abbiamo deciso di cercare di invertire la rotta di questi tempi oscuri.