

⁸ Sul settore della scuola, che conosco per esperienza diretta, rimando a Sestito (2014).

⁹ Non si può e non si vuole qui liquidare in poche battute il tema del modello organizzativo pubblico, ma il naturale riferimento di quanto detto è alle *agenzie*, intese come strutture che, su mandato di un Ministero o dell'intero Governo, perseguono una data *mission* operativa ma non sono responsabili delle scelte politiche a monte, a cui invece presiedono il Governo nel suo insieme e i singoli ministeri.

¹⁰ Si è scelto di far riferimento al comparto scuola sì da rimandare a Sestito (2014) per una più dettagliata discussione dei temi rilevanti nel caso italiano, rispetto al quale il sottoscritto peraltro suggerisce un uso piuttosto moderato della leva premiale nei confronti delle scuole (con un modello di valutazione per il miglioramento), riservando premi (e penalità, nel senso di rimozione vera e propria dell'incarico) ai dirigenti scolastici. I temi trattati sono però di rilevanza più generale.

¹¹ Sul tema concorsi si veda anche Giorgiantonio *et al.* (2016).

CONTRATTAZIONE COLLETTIVA E RUOLO DEI DIRIGENTI

di Carlo Dell'Aringa

Introduzione

Secondo una recente sentenza della Corte Costituzionale le retribuzioni dei pubblici dipendenti sono ferme da troppo tempo e, perdendo progressivamente potere di acquisto, non sono più in grado di garantire adeguate condizioni di vita, soprattutto ai lavoratori con stipendi bassi. Si rende necessario quindi procedere ai rinnovi dei contratti collettivi di lavoro che sono in *stand by* ormai da diversi anni.

Si tratta di vedere con che modalità e su che basi verranno effettuati questi rinnovi. Essi avranno luogo, si prevede, nel corso 2017, dopo che il governo avrà emanato il decreto legislativo sul nuovo testo unico sul Pubblico impiego. La legge delega n. 124 del 2015, non prevede, per quanto riguarda la contrattazione collettiva, cambiamenti significativi. Il decreto legislativo di attuazione n. 328 del 2016, contiene invece novità sostanziali nel campo della dirigenza pubblica e anche in quello della valutazione del personale. Questo potrà avere effetti importanti sul modo in cui verranno gestiti i compensi e verrà determinato il salario accessorio. Ma le novità non dovrebbero riguardare le modalità, in vigore ormai dal 1993, che riguardano la contrattazione collettiva che si svolge ai due livelli, nazionale e locale.

A meno che, naturalmente, non intervengano nuove misure legislative su questo specifico punto.

Nuove misure non vanno escluse del tutto, se si considera l'attenzione rivolta dal governo, in questi anni, ai temi generali

delle relazioni industriali. Per ora l'attenzione si è concentrata sul settore privato. Nel corso del 2016 il governo aveva accarezzato più volte l'idea di intervenire sui meccanismi di determinazione delle retribuzioni di questo settore e non sono esclusi, per il futuro, nuovi interventi legislativi. Essi, in linea di massima, dovrebbero aiutare a spostare il baricentro della contrattazione collettiva dal livello nazionale a quello aziendale e locale: è quanto viene talvolta sollecitato sia dalle autorità europee sia da coloro che, a livello nazionale e internazionale, ritengono ancora troppo rigido il nostro sistema di determinazione delle retribuzioni in quanto poco adatto a far fronte agli *shocks* macroeconomici. Infatti le crisi economiche e l'alternarsi delle vicende congiunturali, cui sempre più spesso sono soggetti i sistemi economici, rischiano di produrre effetti indesiderati sui livelli di attività economica, se il sistema dei salari e dei prezzi è troppo rigido. Inoltre, lo spostamento della contrattazione a livello aziendale consentirebbe di legare maggiormente gli aumenti salariali alla produttività. Questo farebbe bene non solo agli equilibri macroeconomici, ma anche alla stessa efficienza e competitività delle aziende, se, appunto, il sistema dei compensi fosse utilizzato come incentivo per aumentare la stessa produttività.

E il settore pubblico? Nessuna riflessione di questo tipo ha riguardato il settore pubblico. Ed è anche comprensibile. Finora, infatti, non c'erano le risorse per i rinnovi contrattuali e il problema non si poneva nemmeno. Ricordiamo tra l'altro che anche l'ultima riforma del pubblico impiego, la cosiddetta riforma Brunetta – d.l. 150 del 2009 – che conteneva importanti novità proprio nel campo della valutazione della performance e di come legare i compensi alla produttività, non è mai entrata in funzione proprio a causa del blocco della contrattazione.

La riflessione ora si impone. Essa deve riguardare, da un lato, il legame tra produttività e salari e dall'altro i parametri che saranno presi a riferimento per determinare gli aumenti retributivi, sia a livello nazionale che aziendale, e i legami che dovranno esserci tra i due livelli di contrattazione nonché i limiti e i vincoli che dovranno essere rispettati da ciascuno dei due livelli.

Il presente lavoro intende svolgere alcune riflessioni su questi temi, alla luce di quanto è successo in passato, e guardando anche a quanto, su questo terreno, sta succedendo in altri paesi simili al nostro. Si tenterà anche di indicare possibili interventi migliorativi degli attuali assetti contrattuali.

Salari e produttività: l'esperienza passata

È opinione diffusa che la contrattazione aziendale nel pubblico impiego non abbia dato i risultati attesi. Per quanto gli aumenti retributivi contrattati nelle singole unità organizzative siano stati, almeno in alcuni periodi, consistenti, essi non sempre sono stati condizionati ad aumenti effettivi di produttività (si veda: Gasparrini *et al.* in questo volume). Anzi, a giudicare dalle percezioni della opinione pubblica, la produttività rimane sempre bassa, nonostante le ripetute riforme di questi ultimi 25 anni.

Almeno “sulla carta” gli aumenti retributivi concessi a livello locale avrebbero dovuto essere essenzialmente di carattere variabile, nonché legati alla produttività. Ma il legame si è visto poco. Nella quasi totalità dei casi gli aumenti si sono consolidati nel tempo, senza alcun riferimento ai miglioramenti di efficienza.

Pur non mancando numerosi casi di buone pratiche, si può dire che il decentramento della contrattazione collettiva nel pubblico impiego, non ha avuto il successo sperato, anche a causa delle mancanze di una dirigenza che non è riuscita a svolgere sino in fondo il proprio ruolo. Si è sviluppato un circuito perverso nel quale rivendicazioni sindacali da un lato e ruolo passivo della dirigenza dall'altro si sono alimentate a vicenda. La dirigenza non ha saputo (o non è stata messa in grado) esercitare il ruolo di “privato datore di lavoro” assegnatole dalle leggi di riforma. Una dirigenza troppo spesso incline (o costretta) ad adottare linee di intervento suggerite dai rappresentanti politici che non hanno saputo (o voluto) imporre ai dirigenti una rigorosa gestione del personale e il rispetto del legame tra aumento della produttività e aumento delle retribuzioni. Spesso i dirigenti si sono trovati stretti in una tenaglia, tra le rivendicazioni

sindacali da un lato e la "politica" dall'altro, una "politica" che, nella fisiologica ricerca del consenso, non dava il sufficiente peso a quei beni pubblici che sono rappresentati dalla qualità dei servizi e dal contenimento dei costi.

Anzi, il contenimento dei costi non era un obiettivo prioritario per gran parte degli amministratori e dei responsabili politici. Spesso l'obiettivo era di concedere comunque aumenti retributivi ai propri dipendenti, anche a scapito del rispetto dei vincoli di bilancio previsti dalla legge e dai contratti collettivi. In questo gli amministratori pubblici non si distinguevano dai lavoratori e dai sindacati nella ricerca di miglioramenti retributivi. Usando il linguaggio delle relazioni sindacali si può dire che essi erano dalla stessa parte dei sindacati al tavolo negoziale invece di stare dalla parte opposta (in quanto controparte) come avrebbero dovuto se si fossero comportati come normali "datori di lavoro privato" (Dell'Aringa, Della Rocca).

Va comunque precisato che la stasi della produttività non è un fenomeno esclusivo del pubblico impiego e delle pubbliche amministrazioni. Nel nostro paese tutto il comparto dei servizi, anche quelli privati, ne è stato coinvolto.

D'altra parte la scarsa efficienza dei servizi pubblici pesa enormemente sulla efficienza del settore privato. Si pensi al ruolo importante di settori strategici come la Giustizia, la Scuola, i Trasporti. Un aumento della qualità di questi servizi porterebbe ad un aumento della produttività e della competitività di tutto il paese. Non solo, ma incentiverebbe anche la presenza di investimenti esteri. E questo sarebbe un altro fattore di innovazione e di aumento della produttività.

La necessità di riprendere il cammino per aumentare l'efficienza della P.A. e la produttività del pubblico impiego rimane intatta e ci ripropone la sfida di individuare relazioni sindacali orientate a questo obiettivo.

La crisi economica e i vincoli di bilancio

La necessità di contenere un debito pubblico molto elevato e che rappresenta, insieme con la perdita di competitività, il

freno più importante alla ripresa della nostra economia, ha portato ad una serie di misure che impongono alle amministrazioni non solo più stringenti vincoli di bilancio, ma anche veri e propri "tagli" alla spesa. Basti pensare a quello che è successo al numero di dipendenti pubblici che, attraverso il parziale blocco del *turnover*, è diminuito drasticamente in questi ultimi anni. Si pensi poi alla frenata degli stipendi, un altro segnale delle grandi difficoltà che ha il nostro paese di mettere sotto controllo il rapporto tra debito e PIL. Questi aspetti sono trattati nel contributo di De Novellis e Signorini, contenuto nel presente volume.

Queste condizioni, però, non riguardano solo il nostro paese.

Come viene ben messo in luce da Lorenzo Bordogna nel suo contributo, i sistemi di determinazione delle retribuzioni utilizzati sino a pochi anni fa, sono stati messi in discussione in diversi paesi, soprattutto in quelli in cui il consolidamento dei conti pubblici si è imposto come l'obiettivo prioritario del risanamento economico generale. Un po' ovunque si è quindi assistito a tagli delle spese pubbliche che, continuando una tendenza che si era manifestata anche nei periodi precedenti (Forni e Novta), si sono rivelati sempre più consistenti. Questi si sono tradotti in riduzione del personale e in riduzioni degli stipendi (almeno in termini di potere di acquisto).

Questi interventi, pur necessari per portare i conti pubblici sotto controllo, non sono stati indolori, innanzitutto per quei lavoratori che hanno dovuto affrontare il problema degli esuberanti, ma anche per la stessa attività della pubblica amministrazione, quando i tagli non hanno colpito solo i rami secchi, gli sperperi e le inefficienze (rilevanti nel nostro paese), ma hanno intaccato la quantità e la qualità dei servizi offerti dalle pubbliche amministrazioni, a causa della compressione dei livelli occupazionali e anche a causa degli effetti negativi sul morale, sulle motivazioni e sulle prospettive del personale maggiormente coinvolto nei processi di contenimento della spesa.

La crisi economica e finanziaria ha colto impreparati i diversi governi, e la loro reazione immediata si è limitata alle riduzioni delle spese, senza pensare a come rimediare alle conseguenze prodotte, soprattutto se effettuate sotto forma di "tagli

lineari” come è successo nel nostro paese, e senza quindi accompagnare queste stesse misure con interventi di accompagnamento volti a limitarne gli effetti negativi.

Questa consapevolezza si è comunque sviluppata nel corso del tempo. Si è capito che la sfida consisteva, e consiste tuttora, nel mantenere o persino migliorare la qualità e la quantità dei servizi offerti, ma con minori risorse. La sfida è di “fare di più con meno”.

Da qui è nata un po’ ovunque la necessità di rivedere i sistemi di remunerazione del personale e, parafrasando il titolo di un recente studio dell’OCSE, di individuare un nuovo sistema di compensi in tempi di austerità (OECD, 2012).

Migliorare i metodi di determinazione degli stipendi è stata sempre considerata una priorità, anche prima della grande crisi. Ma ora l’obiettivo è considerato ancor più strategico e gli sforzi per raggiungerlo vengono intensificati. Le prime esperienze dei paesi che hanno cominciato a rivedere le regole di determinazione degli stipendi in regime di austerità indicano che il primo ingrediente per il successo di questa strategia, è di creare ampio consenso nell’opinione pubblica e soprattutto nel mondo del pubblico impiego, circa la necessità di affrontare il cambiamento necessario per meglio conciliare, nei limiti del possibile, le esigenze di tutti, i lavoratori, i cittadini e le casse pubbliche (OECD, 2012).

Gli ambiti di intervento sono quelli tradizionali e vanno dal ruolo e dall’autonomia che occorre attribuire ai dirigenti, a come legare i compensi al merito e ai risultati, a come tener conto degli andamenti del mercato del lavoro del settore privato, alla più efficace descrizione dei contenuti dei posti di lavoro, al tema della classificazione dei lavoratori, alla valorizzazione delle nuove professionalità (i lavoratori della conoscenza), eccetera.

Non ci sono novità da questo punto di vista, cioè dal punto di vista delle aree su cui intervenire. Le novità dovranno riguardare il “come” intervenire. In questo processo i vecchi sistemi di remunerazione devono per lo meno essere adattati (se non modificati) per far fronte alla necessità di “fare di più con meno” (OECD, 2015).

Il new public management e gli stipendi legati ai risultati

Lo stesso *New Public Management* (NPM) che era stata la stella polare delle riforme organizzative adottate in molti paesi negli ultimi decenni, è stato messo, almeno in parte, in discussione. Il tema del NPM viene trattato in altri contributi contenuti nel presente volume (Ruffini e Bordogna). In questa sede si vogliono richiamare solo gli aspetti che si riferiscono ai sistemi di determinazione degli stipendi.

Il NPM pone grande enfasi sulla “paga di risultato”, la cosiddetta “*performance related pay*” (PRP), che rappresenta lo snodo fondamentale nel rapporto contrattuale di “agenzia” tra principale e agente (si veda, a questo proposito, il contributo di Sestito).

Nella critica al NPM l’attenzione si è concentrata sui limiti stessi dalla PRP. Innanzitutto è stato rilevato che il contesto è radicalmente cambiato. Infatti, un conto è gestire la “*performance related pay*” in regime di bilanci finanziari abbondanti e crescenti, un altro è gestirla con bilanci scarsi e in contrazione. Tutto questo non implica abbandonare il criterio dell’efficienza, cui il NPM e la PRP si ispirano, ma ora l’obiettivo primario è un altro: il contenimento della spesa pubblica. L’efficienza va certamente mantenuta, ma in un contesto di risorse sempre meno abbondanti.

Proprio facendo riferimento a questo mutato contesto, le raccomandazioni che provengono dagli istituti internazionali e anche dai vari rapporti predisposti su questo tema, anche in altri paesi, insistono soprattutto sulla necessità di spiegare al mondo del pubblico impiego sia la necessità di contenere i costi, sia l’esigenza di mantenere alta la motivazione e l’impegno quando occorre procedere a ritocchi anche importanti nelle modalità di definire i compensi. Compensi che non potranno essere così generosi come in passato.

Per quanto i sistemi di PRP continuino ad essere utilizzati nei due terzi dei paesi OCSE, ci sono molte differenze, da paese a paese, sia sulla loro estensione (a tutta o solo a una parte della pubblica amministrazione), sia sul grado di delega e di decentramento delle decisioni riguardanti le retribuzioni che viene

attuato per implementare questi sistemi. Nei Paesi anglosassoni la PRP è applicata dai dirigenti che operano con ampie deleghe all'interno delle loro unità organizzative, spesso senza nemmeno quel serrato confronto sindacale che caratterizza altri paesi, come il nostro.

Critiche a questi sistemi di PRP sono state portate da singoli studiosi e, in certi casi, anche da indagini e rapporti predisposti dai governi. Ad esempio il famoso "Hutton Report" inglese ha messo in guardia dai pericoli della PRP, come ad esempio il pericolo di basarsi su valutazione dei risultati che appaiono ai lavoratori come discrezionali, non obiettive e talvolta anche arbitrarie e ingiuste (Hutton). D'altra il settore pubblico, contrariamente al settore privato, non può disporre di indicatori che si basano sul successo (o sull'insuccesso) che le singole imprese ottengono nei mercati in cui vendono i loro prodotti. È quindi inevitabile che le valutazioni del personale pubblico contengano elementi di soggettività (si veda il contributo di Pastorello in questo volume).

Comunque, le esperienze sono molto diverse e variano da paese a paese. E sono anche frequenti le correzioni e i cambiamenti che vengono periodicamente apportati ai sistemi di collegamento dei compensi alla performance, sia quando questa venga misurata a livello del singolo lavoratore, sia quando si faccia riferimento ai risultati ottenuti da gruppi o dall'intera unità organizzativa. Proprio per questo motivo i paesi che adottano questi sistemi di remunerazione della prestazione sono molto attenti a sostenere i dirigenti con continui e intensi processi di formazione e di aggiornamento, anche attraverso fasi sperimentali nell'applicazione di questi sistemi, per rafforzare il processo di apprendimento sul campo.

Considerate le difficoltà di praticare forme efficaci di PRP, si è diffusa la convinzione che occorre fare un opportuno calcolo dei costi e dei benefici derivanti dalla sua introduzione. Talvolta i primi sopravanzano i secondi. Infatti, quando il sistema non produce effetti, spesso a causa della scarsa predisposizione dei dirigenti a farne un uso corretto, i risultati si rivelano modesti e certamente inferiori ai costi di gestione e ai costi di transazione e di contrattazione cui si va inevitabilmente incontro (OECD, 2015).

Quest'ultimo sembra proprio il caso italiano. Come si è detto in precedenza, le nostre riforme si sono ispirate ai principi del NPM e hanno introdotto forme di PRP. Ma i risultati sono stati modesti.

Nel nostro paese si è sempre privilegiato l'aspetto di equità, uguaglianza e di imparzialità, al di sopra di quelli di efficienza e di efficacia. Nella nostra cultura l'immagine dello Stato come "buon datore di lavoro" è quella che ha prevalso rispetto a quella del fornitore di servizi di buona qualità (e di basso costo) a cittadini e imprese.

L'applicazione del NPM è avvenuta in questo contesto e ne è stata pesantemente condizionata. L'attribuzione di maggiore autonomia ai *manager* pubblici nell'applicazione della PRP ha incontrato molte difficoltà a causa non solo delle difficoltà oggettive di questi sistemi di remunerazione, ma anche a causa dell'ambiente in cui sono state calate, un ambiente che è refrattario a una cultura del merito, della valutazione, delle differenze retributive basate sull'impegno e sulla professionalità.

Paradossalmente sono state le relazioni sindacali a veicolare questi valori tradizionali radicati nella nostra cultura nel campo della gestione dei compensi. Paradossalmente la cosiddetta "privatizzazione" del pubblico impiego, realizzandosi essenzialmente attraverso la "contrattualizzazione" del rapporto di lavoro, ha assegnato ai sindacati il potere e il compito di vanificare, almeno in buona misura, gli stessi obiettivi che i sostenitori della "privatizzazione" assegnavano alle riforme messe in campo.

Come si è accennato in precedenza, il "combinato disposto" di diversi fattori specifici ha portato ad un sostanziale insuccesso di queste riforme (fatte salve alcune lodevoli eccezioni). Di seguito viene ricordato in modo sintetico come questi fattori hanno operato.

1. La distribuzione egualitaria ed *ex ante* tra le diverse unità amministrative dei fondi da utilizzare per i premi di risultato ha di fatto annullato qualsiasi possibilità di differenziare i premi tra le diverse unità sulla base dei risultati da loro stesse raggiunti. Si è quindi persa la possibilità di applicare un pezzo importante della PRP, cioè la differenziazione dei premi tra diverse amministrazioni. Questo è dipeso dalla modalità con cui nel nostro

paese vengono predisposti i vincoli di bilancio da rispettare nella concessione degli aumenti retributivi. Questo punto verrà ripreso più avanti.

2. La disposizione dei contratti nazionali, secondo cui a livello aziendale si sarebbero dovuti contrattare i criteri da seguire nelle valutazioni interne alle singole amministrazioni, in molte occasioni non è stata rispettata. Molto spesso la contrattazione aziendale ha di fatto riguardato non solo i criteri, ma anche i risultati della stessa valutazione. È stata così ridotta l'efficacia della valutazione che, riducendosi spesso a pratica burocratica, ha prodotto ben pochi benefici, pagati peraltro con alti costi di contrattazione.

3. I dirigenti, un po' per "quieto vivere" e un po' per mancanza di effettiva autonomia nei confronti sia della politica che dei sindacati, hanno privilegiato quasi sempre i criteri di uguaglianza e imparzialità, affidandosi, nella definizione dei premi, a criteri del tutto oggettivi come l'anzianità di servizio. Criteri molto lontani da quelli previsti dal NPM secondo cui le retribuzioni dovrebbero essere differenziate sulla base di: *a*) esigenze interne di carattere organizzativo; *b*) performance dei singoli e dei gruppi; *c*) professionalità effettivamente praticata; *d*) riferimento ai compensi riservati ad analogo personale nel settore privato dell'economia.

Le difficoltà che tutti i paesi hanno dovuto affrontare e che alcuni paesi hanno anche in parte superato, da noi sono state ingigantite da un ambiente decisamente poco accogliente nei confronti della introduzione di pratiche simili a quelle utilizzate nelle aziende private, ragion per cui il riferimento al comportamento del "privato datore di lavoro", è rimasto molto spesso solo sulla carta.

Delegare e decentrare: fino a che punto?

I diversi paesi si distinguono anche per l'aspetto che riguarda il grado di delega che viene riconosciuto alle singole amministrazioni e, all'interno di queste ai dirigenti responsabili

delle varie unità organizzative, di gestire il sistema dei compensi e di determinare gli aumenti retributivi dei singoli (e dei gruppi di) lavoratori. Anche nel nostro paese con le riforme che sono iniziate negli anni Novanta si è sviluppata la contrattazione aziendale. Ma questo processo di decentramento è stato diverso da quello seguito nei paesi che più hanno spinto in questa direzione.

Questi paesi possono essere divisi in due gruppi. Quelli di cultura anglosassone, soprattutto la Gran Bretagna, la Nuova Zelanda e l'Australia e quelli del Nord Europa, come la Svezia, la Danimarca, l'Olanda, la Finlandia, solo per citarne alcuni. Vi sono sensibili differenze tra questi due gruppi. Nei primi il ruolo dei sindacati e della contrattazione collettiva non è mai stato dominante ed è persino diminuito nel corso del tempo. Il confronto coi sindacati, quando avviene, non sempre è obbligatorio e soprattutto avviene ad un solo livello, prevalentemente quello di singola unità amministrativa. Ricordiamo tra l'altro che dei 26 paesi più sviluppati presi in esame da un recente studio dell'OCSE, solo 10 (cioè due su cinque circa), compreso il nostro, esiste la obbligatorietà della contrattazione collettiva per determinare gli aumenti retributivi dei pubblici dipendenti. Dei rimanenti 16, 12 prevedono solo l'obbligo della consultazione coi sindacati mentre 4 (tra cui gli USA) non prevedono nessun obbligo, almeno formale, di confronto sindacale (una situazione simile a quella dei nostri comparti non contrattualizzati) (Rexel *et. al.*, 2007).

Nei Paesi nordici il ruolo del sindacato e del dialogo sociale è molto forte e la determinazione degli aumenti retributivi avviene ai due tradizionali livelli di contrattazione, quello nazionale e quello aziendale. Queste differenze non vengono ulteriormente commentate in questa sede: esse vengono più compiutamente affrontate nel contributo di Bordogna in questo stesso volume.

Qui preme mettere in luce le più evidenti differenze tra l'Italia e quei paesi che sono più simili al nostro, per presenza e importanza dei sindacati. Si tratta di differenze che spiegano la scarsa efficacia del nostro assetto contrattuale a raggiungere gli obiettivi che la legge gli assegna.

Il primo aspetto da sottolineare riguarda le modalità con cui vengono definiti i "budget" disponibili per le singole amministrazioni e le modalità con cui vengono definiti gli aumenti retributivi. I due momenti, formazione dei budget e processo di contrattazione, sono nettamente separati. Questa separazione, tra l'altro, si può osservare sia nei paesi di cultura anglosassone, sia nei paesi del Nord Europa.

I "budget", cioè le risorse che vengono riconosciute alle singole amministrazioni, predisposti dal ministro dell'Economia e delle Finanze e approvati dal governo, vengono definiti nella Legge di Bilancio e riguardano il complesso delle spese che ogni amministrazione deve sostenere. In genere non esiste un vincolo di bilancio per le specifiche spese del personale. Di esse naturalmente si tiene conto nel predisporre il bilancio complessivo, ma non c'è nessun vincolo specifico da rispettare all'interno di questo. Non c'è un bilancio a parte per la massa salariale che le singole amministrazioni devono sostenere. Per dirla ancora in termini più semplici: la singola amministrazione può spendere di più per il personale ma deve, di conseguenza, ridurre la spesa per altre voci se vuole rispettare il bilancio nel suo insieme. Non vi è dubbio che, in quei paesi, l'organizzazione della P.A. per Agenzie e Dipartimenti con forte autonomia finanziaria, facilita questo sistema di determinazione degli aumenti retributivi. Vedremo comunque più avanti come recenti riforme che hanno rivisto le nostre leggi di bilancio vanno, almeno in parte, nella stessa direzione.

Per rimanere al punto che ci interessa sorge spontanea la domanda: questo sistema implica che, in questi paesi, ogni singola amministrazione possa essere completamente libera di definire gli aumenti retributivi dei propri dipendenti?

Non è proprio così.

Infatti a livello nazionale (e questo vale soprattutto per le amministrazioni centrali dei paesi citati sopra) vengono definiti i criteri generali per gli aumenti retributivi ("*contractual parameters*") che devono essere rispettati in sede periferica (Ministeri, Agenzie, Dipartimenti...). Questi criteri-parametri, che vengono definiti di norma dal Ministro dell'Economia nei Paesi anglosassoni e dalla contrattazione nazionali nei paesi del Nord

Europa, sono per lo più di carattere qualitativo e non quantitativo. Indicano in genere obiettivi di carattere generale (e talvolta generico) da raggiungere come, ad esempio, rispettare la parità di genere, premiare il merito, fissare livelli retributivi in linea con il mercato esterno del lavoro, eccetera. Di rado i parametri sono di carattere quantitativo, come invece succede nel nostro paese con i Contratti Nazionali di Lavoro che definiscono aumenti dei minimi tabellari.

Nei Paesi anglosassoni non esistono nemmeno scale parametriche per le paghe di base (cioè i gradini della scala gerarchica dei posti di lavoro e delle qualifiche) che siano comuni alle diverse unità amministrative. Talvolta non esistono neanche a livello di singola amministrazione dove per molti lavoratori le paghe sono completamente "individualizzate", cioè i singoli lavoratori si mettono d'accordo con l'amministrazione per definire il proprio stipendio. Forse il paese, tra quelli menzionati che più di avvicina al nostro è la Danimarca che con le ultime riforme ha deciso di dare al livello nazionale un ruolo maggiore proprio nel campo della determinazione degli aumenti della paga di base, lasciando ai singoli ministeri di decidere quantità e modalità di definizione del salario accessorio, con l'unico vincolo di tenere i conti complessivi in ordine.

Ci si può chiedere a questo punto: sono utili queste esperienze? Possono essere, almeno in parte, imitate, per dare migliori prospettive al nostro sistema di contrattazione?

Le recenti novità in tema di bilancio pubblico aprono spiragli in questa direzione.

Con la riforma della struttura del bilancio pubblico che (in estrema sintesi) viene molto semplificato passando da una gestione "per competenza" ad una "per cassa" e articolato per missioni, programmi e attività, sarà meno difficile di quanto non sia stato in passato, attribuire ai singoli dirigenti un budget da gestire al fine di perseguire precisi e ben specificati obiettivi, in termini di risultati della propria attività di gestione.

Va poi aggiunto che le difficoltà che il nostro paese incontra nel processo di consolidamento dei conti pubblici impone vincoli più stretti a tutte le amministrazioni, le quali avranno sempre più difficoltà a gestire il personale con le caratteristiche del

buono e generoso datore di lavoro a tutti i costi che hanno dimostrato negli anni prima della grande crisi.

Forse val la pena riconoscere che “non tutto il male viene per nuocere” e che le grandi difficoltà del momento ci pongono nella assoluta necessità di essere rigorosi e virtuosi.

Con tutta probabilità, quindi, gli amministratori pubblici saranno “costretti” ad essere virtuosi” e non potranno facilmente permettersi di riprodurre il modello del passato quando, al fine di ottenere consenso, cercavano di aggirare ostacoli e vincoli di bilancio. Ora la pressione a contenere la spesa (e in certi casi anche a tagliarla) sarà ben maggiore e imporrà ai responsabili politici delle singole amministrazioni scelte oculate per utilizzare al meglio le “scarse” risorse a disposizione e a “fare di più con meno”.

Ma tutto questo non sarà sufficiente per cambiare il corso alle cose. Se si vuole rilanciare il ruolo della contrattazione aziendale, come sembra essere per lo meno nel settore privato, occorrerà cambiare altre “condizioni di base”.

Mi limito a ritornare su due aspetti, utili per individuare la strada di un possibile rinnovamento delle relazioni sindacali nel pubblico impiego e questi sono: il modello contrattuale e il ruolo dei dirigenti.

Un nuovo modello contrattuale ?

Occorre innanzitutto rendersi conto e accettare un fatto indiscutibile – e che difficilmente potrà essere modificato in futuro, a meno di radicali cambiamenti delle norme e della prassi seguita sinora – e cioè che gli aumenti retributivi concessi a livello aziendale sono in larga misura di carattere fisso (risulta chiaro dal contributo di Gasparri *et al.* in questo volume). Anche le voci che vengono spesso ritenute variabili, di fatto non lo sono. Sono definite variabili ma non sono quasi mai legate ad indicatori che rispecchino la variabilità della produttività e dei risultati nel corso del tempo. Occorre rassegnarsi a questa semplice constatazione dei fatti. Tra l'altro, in qualche misura, lo stesso fenomeno riguarda il settore privato. Anche in

quest'ultimo settore gli aumenti salariali partono come variabili, ma poi almeno in parte vengono consolidati nel corso del tempo.

Nel pubblico impiego le risorse per la contrattazione aziendale vengono spesso utilizzate per gli avanzamenti del personale nell'ambito delle carriere orizzontali (e in parte anche per quelle verticali): si tratta quindi di aumenti retributivi certi e definitivi.

Se gli aumenti delle retribuzioni a livello locale sono, per un verso o per l'altro, di natura fissa, essi devono, in un ipotetico nuovo modello contrattuale, rispettare due condizioni:

- presentare un legame con gli aumenti di produttività, che devono essere anch'essi certi, definitivi, certificati, e che devono fare riferimento ai risultati della intera amministrazione;
- tener nel dovuto conto che questi aumenti di natura fissa si sommano agli aumenti dei minimi tabellari definiti a livello nazionale.

Commentiamo brevemente queste due condizioni.

La prima riguarda la realizzazione di un modello di accordo aziendale di produttività simile a quello che si applica nel settore privato. Si devono individuare indicatori di produttività fisica o di riduzioni di spesa (a parità di servizio) che permettano di legare, secondo una formula predefinita *ex ante*, gli aumenti retributivi ai risultati finali raggiunti. Il legame viene costruito *ex ante*, ma la corresponsione degli aumenti viene effettuata *ex post* e nella misura dei risultati conseguiti.

Come si è accennato in precedenza, le risorse messe a disposizione per la contrattazione aziendale non devono più essere fissate “all'inizio” e messe a bilancio come disponibili sempre e in ogni caso, perché altrimenti si verifica quello che è successo sino ad oggi e cioè che vengono tutte utilizzate indipendentemente dai risultati conseguiti (e spesso distribuite “a pioggia”).

Se i vincoli di bilancio che le amministrazioni devono rispettare morderanno in misura maggiore di quanto non succeda oggi, un modello di contrattazione aziendale simile a quello del settore privato ha qualche possibilità di successo.

Dovrà essere simile a quello in vigore nei paesi di cui si è parlato in precedenza, dove la contrattazione (collettiva o individuale) degli stipendi è subordinata agli aumenti effettivi di produttività conseguiti. L'aumento della produttività permette di liberare risorse all'interno del bilancio complessivo e i risparmi che ne derivano possono finanziare gli aumenti di stipendio.

Il meccanismo certamente non sarà essere virtuoso se in assenza dell'aumento della produttività, la singola amministrazione per rispettare il vincolo di bilancio è costretta a sacrificare qualità e/o quantità dei servizi prodotti. Da qui nasce l'esigenza di accompagnare e di condizionare l'autonomia di bilancio a una valutazione precisa dei risultati raggiunti dalla singola amministrazione, in modo da evitare che i maggiori stipendi sacrificino altre voci di spesa utili per raggiungere gli obiettivi della singola organizzazione e di sacrificare l'interesse dei cittadini.

La domanda che si pone a questo punto è la seguente: è in grado la nostra pubblica amministrazione di garantire un sistema di valutazione adeguato e funzionale a questo decentramento della contrattazione?

Questa è la vera sfida e per vincerla occorrerà mettere in discussione gli attuali sistemi di valutazione.

Nella applicazione dei sistemi di valutazione della performance individuati nei decreti legislativi della legge delega di riforma del pubblico impiego, occorrerà dare maggiore autorevolezza e garantire una effettiva indipendenza e carattere di terzietà agli Organismi Interni di Valutazione che dovranno meglio assistere (e sorvegliare) le amministrazioni in questo delicato compito di valutare i progressi ottenuti in termini di produttività e di costi, cioè i miglioramenti che possano giustificare la concessione di aumenti retributivi.

La seconda condizione riguarda l'articolazione dei contenuti dei due livelli di contrattazione, quella nazionale e quella aziendale. Quella nazionale tenderà verso la semplificazione (e la tendenza è incominciata con la riduzione dei comparti di contrattazione) e dovrebbe orientarsi, secondo il mio parere, a fissare dei salari minimi nazionali intesi essenzialmente

come "rete protettiva". Cioè come livelli sotto i quali non si può scendere, dei veri e propri "minimi per legge", che lasciano al livello aziendale il compito di determinare la dinamica anche delle componenti fisse delle retribuzioni di fatto. Al contratto nazionale dovrebbe essere lasciato il compito di coordinamento degli aumenti retributivi realizzati a livello locale, con l'obiettivo di realizzare una "coesione" dei risultati della contrattazione aziendale realizzata nelle diverse unità amministrative, evitando una eccessiva dispersione. La differenziazione degli aumenti tra diverse unità può svolgere una funzione positiva, ma una certa uniformità va garantita per evitare fughe in avanti, fenomeni di rincorse retributive e per facilitare la mobilità del personale tra le varie amministrazioni.

Anche in alcuni comparti del nostro pubblico impiego si sono verificate forti differenze negli aumenti retributivi, tra i diversi comparti e tra le diverse unità ed enti all'interno dello stesso comparto, ma raramente queste differenze sono state collegate a performance e a risultati aziendali dello stesso segno; più frequentemente sono state il frutto di una diversa forza contrattuale dei sindacati e di una diversa "benevolenza" dimostrata dalle varie amministrazioni

Gli aumenti retributivi aziendali dovrebbero, in questo diverso modello di contrattazione, essere riconosciuti (per la maggior parte) per quello che sono effettivamente e cioè componenti fisse della busta paga. In questo contesto la retribuzione individuale di ciascun lavoratore finisce per avere una propria dinamica che viene definita prevalentemente a livello aziendale (con l'unico vincolo di non scendere sotto il livello fissato dal contratto nazionale).

Gli obiettivi di un modello di questo tipo sono duplici:

- si sposta il baricentro della contrattazione a livello locale e si attribuisce autonomia e responsabilità alle singole amministrazioni da cui in ultima analisi dipende la possibilità di fare effettivi risparmi senza sacrificare la qualità dei servizi;
- si evita di "pagare due volte", a livello nazionale e a livello locale, e di alimentare una sommatoria degli aumenti

retributivi che ci ha portato in passato ad una dinamica senza controllo e le cui conseguenze si stanno pagando tuttora.

È importante che si abbiano ben chiari gli obiettivi, e cioè: spostare il baricentro in periferia, lasciare ai minimi nazionali il ruolo di rete protettiva e attribuire al livello aziendale la responsabilità di alimentare la dinamica retributiva legandola di fatto ad aumenti di produttività o a riduzioni di costo, concretamente accertati e di carattere permanente.

Un modello di questo tipo potrebbe essere sperimentato nelle amministrazioni con autonomia di bilancio, sulla falsariga di come funziona il meccanismo di determinazione delle retribuzioni nelle amministrazioni centrali dei paesi in cui il processo di delega verso il basso ha proceduto più speditamente. Per alcune amministrazione, ad esempio la scuola, un modello contrattuale decisamente decentrato può ritenersi prematuro. Si potrebbe pensare di sperimentare questo modello solo in alcune amministrazioni.

Non vedo alternative all'andare in questa direzione, indicati da quei paesi che più di tutti hanno tentato di sfruttare i meriti del decentramento e di contenerne gli effetti indesiderati.

Non esistono alternative, se non rinunciare del tutto alle possibilità di delega e decentramento. Si tratterebbe di un ritorno al passato con una ri-centralizzazione della contrattazione. D'altra parte la storia insegna che è pericoloso rimanere in mezzo al guado, in una condizione in cui il livello decentrato non è completamente responsabile ed autonomo e ci si riduce a far lievitare, in duplice copia, gli aumenti concessi a livello nazionale.

Non credo che questo modello possa più funzionare nella situazione di alto debito pubblico e di bassa produttività in cui si trova il nostro paese. La nostra recente esperienza ne è la prova.

O si scommette sulla autonomia e sulla capacità delle singole amministrazioni di autoregolarsi nella gestione delle risorse umane – inclusi gli stipendi – o si rinuncia del tutto a un doppio livello di contrattazione in cui uno è fotocopia dell'altro.

Un modello veramente decentrato non comporta necessariamente la rinuncia a un livello nazionale. Una componente nazionale nel processo di determinazione delle retribuzioni esiste dappertutto e, come si è visto, anche in quei Paesi anglosassoni dove il decentramento è più spinto. Ma le decisioni a livello nazionale devono essere "leggere", fissando solo i criteri generali che garantiscano la necessaria "coerenza" dei differenti risultati economici ottenuti a livello periferico. A quest'ultimo deve essere lasciato il compito di sfruttare le limitate risorse che saranno messe a disposizione per gli aumenti retributivi dei pubblici dipendenti.

La responsabilità dei dirigenti

I dirigenti responsabili devono essere gli unici titolari della gestione operativa e finanziaria dei programmi e delle azioni loro assegnate in sede di predisposizione del bilancio.

Finora l'operatività concreta dei dirigenti pubblici (parliamo soprattutto di quelli statali) è stata condizionata dalla distinzione esistente tra l'ufficio che emette l'atto (e impegna la spesa) e l'ufficio contabile che "autorizza" la spesa, emettendo il relativo mandato, con conseguente deresponsabilizzazione dei due attori su ciò che si decide. Mettendo al centro la cassa al posto della competenza, è possibile affidare l'operazione di entrata e di spesa a un solo dirigente che risponde dell'atto, del pagamento e dei risultati dell'atto medesimo. Da questo punto di vista le condizioni di base utili per la gestione delle risorse umane e per le relazioni sindacali, sono destinate a cambiare decisamente.

I "programmi" e le "attività", che si articolano in azioni concrete e in risultati aspettati, devono essere coerenti con il budget assegnato e misurati sulla base di precisi indicatori che devono essere in grado di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi di performance assegnati. Sulla base poi del carattere pluriennale del bilancio si possono individuare gli obiettivi di medio periodo – in termini di produttività e di risparmi di amministrazione in un'ottica di revisione della spesa – per realizzare una vera politica di *spending review*.

Miglioreranno quindi le condizioni di contesto che permettano di passare da una valutazione puramente formale ad una valutazione sostanziale. Oggi l'idea di essere valutati viene rifiutata da gran parte dei dirigenti, perché rimanda a "regole del gioco" non chiare, poco comprensibili, estranee all'agire quotidiano, spesso piegate all'interesse del responsabile politico attento solo a come acquisire consenso e non a fare una valutazione oggettiva. Prevale, quindi, tra i dirigenti un atteggiamento di resistenza passiva che si mescola ai tentativi di trovare i giusti agganci politici o la protezione sindacale.

Il principio della separazione del ruolo di indirizzo e di controllo da quello della gestione su cui si basa la stessa distinzione tra la funzione della politica e la funzione della amministrazione, è stato riformulato negli ultimi decenni dalla dottrina del "New Public Management" (NPM).

IL NPM propone un modello di separazione dei due ruoli, quello dei politici e quello dei dirigenti. Un modello opposto rispetto a quello della separazione è quella basato sulla sovrapposizione dei due ruoli, una fusione che in genere viene realizzata con il suo strumento principale: lo "spoils system".

Il modello seguito dalle riforme italiane e anche dalla riforma che attualmente è in fase di completamento, è il primo, cioè quello della separazione dei due ruoli, anche se è sempre forte è la tentazione di "politicizzare" il ruolo del dirigente, con la separazione che spesso rimane sulla carta, ma non nella sostanza.

La recente riforma ha introdotto il "ruolo unico" in ciascuno dei tre grandi gruppi di amministrazioni pubbliche (Stato, regioni/autonomie locali e il gruppo delle amministrazioni della formazione e della ricerca) che ha lo scopo di svincolare la attribuzione dell'incarico da un rapporto di tipo fiduciario tra responsabile politico e dirigente (si veda il contributo di D'Alessio in questo volume). Si può sperare che questa ulteriore riforma della dirigenza pubblica possa alla fine funzionare.

La dirigenza non deve opporsi al principio di rotazione degli incarichi, implicito nel meccanismo di funzionamento del ruolo unico. Innanzitutto perché è previsto per altri dipendenti pubblici che svolgono ruoli importanti, di responsabilità e molto

sensibili ai rapporti con il potere politico (i magistrati) e in secondo luogo perché una dose di "rischio" nella propria vita professionale, un rischio legato al merito e all'impegno, è giustificato anche da stipendi piuttosto elevati, spesso non distanti da quelli dello stesso settore privato. Si può ricordare che un recente studio dell'OCSE pone gli stipendi dei dirigenti apicali della P.A. italiana al terzo posto della graduatoria dei paesi più sviluppati (Rexel *et al.*, 2007). Il nostro paese è preceduto solo da Australia e da Nuova Zelanda ed è a pari merito col Regno Unito, cioè dai paesi in cui i dirigenti, come abbiamo visto, hanno ampia autonomia e maggiore responsabilità nella gestione delle risorse umane e dove una percentuale piuttosto elevata della loro paga accessoria è veramente variabile e condizionata ai risultati raggiunti e alla qualità del lavoro svolto. Una cosa del genere non sembra succedere, per lo meno nella stessa misura, nel nostro paese.

Per questo motivo un nuovo modello potrà dare frutti solo se funzionerà il sistema di valutazione dei dirigenti, in particolare il sistema di valutazione della performance delle strutture organizzative di cui i dirigenti sono responsabili. Gli sforzi per liberare i dirigenti dal *patronage* politico dovranno accompagnarsi agli sforzi da parte dei sindacati di astenersi dal fare scudo ai dirigenti nel momento in cui questi vengono valutati. Si sa che non esiste una valutazione perfetta e che anche una valutazione liberata dai condizionamenti della politica può portare ad errori e non essere del tutto obiettiva. Ma cercare di usare strumentalmente le imperfezioni dei processi valutativi per offrire protezione sindacale ai dirigenti, significa minare dalle fondamenta la possibilità di rendere costoro effettivamente responsabili dei risultati dell'attività che svolgono.

I sindacati dovrebbero invece pretendere ed ottenere che i dirigenti vengano effettivamente valutati, perché solo in questo modo si può dare credibilità al sistema basato sulla separazione tra indirizzo politico e gestione amministrativa. Da questa separazione i sindacati possono trarre solo vantaggi perché alla fine trovano nei dirigenti la loro vera controparte sindacale. Si sa che senza controparte sindacale gli stessi sindacati perdono credibilità e autorevolezza.

Allo stesso modo il sindacato non dovrebbe opporsi a che gli stessi dipendenti che esso rappresenta siano valutati dal dirigente cui spetta la gestione delle risorse umane. Si è già detto che spesso la contrattazione dei criteri di valutazione si è trasformata in una contrattazione dei risultati della valutazione. Ed è anche per questo motivo che i premi al personale sono spesso stati dati "a pioggia".

Queste prassi hanno fatto perdere reputazione alle relazioni sindacali e ai risultati finali della contrattazione decentrata. I sindacati hanno spesso preferito raggiungere risultati immediati, di breve periodo, indebolendo le condizioni stesse della loro autorevolezza e reputazione, che sono quelle di una amministrazione che funzioni e renda servizi utili ai cittadini. Non credo che sia nell'interesse del sindacato che il dirigente non faccia la propria parte nel riprendere e punire gli assenteisti colpevoli e nel premiare coloro che danno il buon esempio in termini di impegno e di risultati raggiunti.

O il sindacato cambia, oppure interviene il legislatore, come è successo nel recente caso della valutazione degli insegnanti. Considerate le opposizioni di principio e le cattive pratiche seguite in passato, il governo ha scelto di escludere i sindacati dalla valutazione dei docenti. Il rischio per il sindacato è, paradossalmente, che il sistema di valutazione, concepito in questo modo, cominci a funzionare!

È pur vero che la valutazione del personale presenta rischi e che si possa creare all'interno delle scuole e di altre possibili organizzazioni pubbliche un eccesso di "competitività" laddove i comportamenti degli insegnanti, e in generale dei dipendenti pubblici, potrebbero portare a buoni risultati se improntati a spirito di collaborazione e non di competizione.

Il problema è di trovare il giusto equilibrio tra riconoscimento del merito e spirito collaborativo. Purtroppo troppo spesso non c'è stato né l'uno né l'altro. Qualche sforzo nella direzione del riconoscimento del merito e dell'impegno va fatto comunque. Lo chiede l'opinione pubblica, ma lo chiede soprattutto il bisogno di uno scatto di reni di una amministrazione che fa molta fatica a rinnovarsi nel segno della efficacia dei servizi e della efficienza della gestione.

Conclusioni

Nel presente contributo si sono analizzati i problemi relativi alla contrattazione collettiva e al ruolo svolto dai dirigenti.

Sono state indicate linee di intervento per ovviare ad alcune carenze gravi che si sono manifestate nel corso del tempo. Le riforme iniziate negli anni Novanta non hanno prodotto i frutti sperati. Le retribuzioni sono aumentate molto, soprattutto prima della grande crisi e ancor di più sono aumentate le retribuzioni dei dirigenti. Nonostante le disposizioni di legge che imponevano di legare gli aumenti retributivi ai miglioramenti della prestazione, questo si è verificato ben poco e oggi l'opinione pubblica si lamenta, come un tempo, della scarsa qualità dei servizi offerti.

Come fare per avere norme migliori e soprattutto per renderle più incisive?

Un primo suggerimento è quello di tentare di rendere la contrattazione aziendale maggiormente orientata a legare gli aumenti di stipendio alla produttività. Le recenti riforme delle leggi di bilancio permetteranno di dare più autonomia finanziaria alle singole amministrazioni. Questo le può avvicinare a quelle di altri paesi le quali, nel rispetto rigoroso dei vincoli generali di bilancio, hanno anche autonomia nel fissare le retribuzioni e di calibrarle sulla professionalità, i meriti e i risultati conseguiti dai propri dipendenti. Il legame tra stipendio e produttività diventa effettivo una volta che i risultati sono stati raggiunti, in modo tale che l'equilibrio di bilancio non venga compromesso.

Dare questa autonomia alle amministrazioni sarebbe una rivoluzione nel nostro paese. Sarebbe però utile avviare una riforma di questo tipo, sia pure in modo sperimentale e in quelle amministrazioni che presentano condizioni più favorevoli per disporre di questa forte autonomia.

Andare in questa direzione implica innanzitutto risolvere alcuni punti deboli del nostro apparato pubblico.

Una prima debolezza consiste nel doppio livello di contrattazione. È un dato di fatto che gli aumenti concessi a livello aziendale sono di natura fissa, alla pari degli aumenti nazionali. Un altro dato di fatto sono le risorse scarse che rendono le prospettive di futuri aumenti retributivi non proprio rosee. L'infla-

zione è molto bassa e il debito pubblico è ancora molto alto. Il tempo dell'austerità non è purtroppo finito.

In queste condizioni due livelli rischiano di sovrapporsi in uno spazio molto limitato. Per ovviare a questa difficoltà, al livello nazionale dovrebbe essere consegnato un duplice ruolo: fissare salari minimi come rete protettiva e un ruolo di coordinamento della contrattazione aziendale, lasciando però a quest'ultima il ruolo di determinare modalità e tempi della dinamica delle retribuzioni, che devono essere legati ai risultati conseguiti.

La seconda debolezza sta nel ruolo che devono svolgere i dirigenti nel programmare l'attività, nel proporre gli obiettivi di efficienza da raggiungere, nel valutare i risultati e nel legare a questi gli aumenti retributivi. Il "ruolo unico" e la modifica dei sistemi di valutazione, contenute nella nuova riforma della P.A., possono rappresentare la svolta per cercare di cambiare passo. È comunque presto per dire se tutto questo funzionerà.

Una cosa mi sembra certa e cioè che sarà difficile rimanere in mezzo al guado come è successo sinora, con una contrattazione aziendale che è stata solo strumento per aumentare le componenti fisse delle retribuzioni e dove i dirigenti hanno distribuito le risorse disponibili in modo indifferenziato, senza sufficiente attenzione al merito e ai risultati.

Se non si riesce a rimediare a questi punti deboli che tengono bloccato il nesso virtuoso produttività-salario, tanto vale ritornare al passato con un sistema centralizzato di determinazione delle retribuzioni. Questo permetterà almeno il controllo dei conti pubblici. Per i necessari e indilazionabili miglioramenti di efficienza e aumenti di produttività del lavoro pubblico, bisognerà pensare ad altri strumenti. Ciò sarà inevitabile, abbandonando l'idea che questo sia possibile con la contrattazione aziendale e con l'uso del sistema dei compensi che abbiamo conosciuto sino ad oggi.

Bibliografia

Dell'Aringa C., Della Rocca G. (2007) (a cura di), *Pubblici dipendenti: una nuova riforma?*, Rubbettino.

Forni L., Novta N. (2014), *Public Employment and Compensation Reform during times of Fiscal Consolidation*, IMF working paper n. 14/192.

Hutton W. (2011), *Hutton Review of Fair Pay in the Public Sector*, Final Report. Crown.

OECD (2005), *Performance Related Pay for Government Employees*, OECD Publishing.

OECD (2012), *Public Sector Compensation in times of Austerity*, OECD Publishing.

OECD (2015), *Building on Basics, Value for Money in Government*, OECD Publishing.

Rexed K., Moll C., Manning N., Allain J. (2007), *Governance of decentralized Pay Setting in Selected OECD Countries*, OECD working paper on Public Governance, n. 3.