

IL LAVORO PUBBLICO IN EUROPA DOPO LA CRISI. UNA ANALISI COMPARATA

di *Lorenzo Bordogna*

Introduzione: vulnerabilità finanziaria e politiche governative in tema di lavoro pubblico

In molti paesi dell'Unione Europea la pubblica amministrazione ed il lavoro pubblico sono stati uno dei principali ambiti di intervento delle politiche governative in risposta alla crisi economica e finanziaria del 2008 e degli anni successivi (Vaughan-Whitehead 2013; Bordogna e Pedersini 2013; Bach e Pedersini 2013; Della Rocca 2013). Nel quadro dei rafforzati vincoli della nuova *governance* economica della UE (Bach e Bordogna 2013), per molti paesi il contenimento della spesa pubblica, di cui salari e stipendi dei dipendenti pubblici sono una parte rilevante, è diventato un imperativo ineludibile. Ciò ha riguardato in primo luogo i paesi a maggiore vulnerabilità delle finanze pubbliche, a cominciare da quelli sottoposti a programmi di assistenza da parte della cosiddetta "troika" (Commissione Europea, Banca Centrale Europea, Fondo Monetario Internazionale), ovvero Irlanda, Grecia, Portogallo, Cipro, e in parte Spagna. Come vedremo, infatti, il legame tra intensità delle misure di contenimento del costo del lavoro pubblico e grado di vulnerabilità finanziaria dei paesi UE nel corso della crisi è abbastanza evidente, sebbene non esclusivo e lineare. Tuttavia, anche altri fattori, in aggiunta e talvolta a dispetto della vulnerabilità finanziaria, hanno influenzato le risposte dei governi alla crisi economica e i conseguenti effetti sulla pubblica amministrazione e sul lavoro pubblico, tra i quali l'orien-

tamento politico e ideologico della coalizione al potere o la tradizione dei sistemi amministrativi nazionali. Esempi istruttivi in proposito sono i casi in parte opposti del Regno Unito, che ha tempestivamente adottato politiche severe per così dire “in eccesso” rispetto al grado di vulnerabilità finanziaria, e della Francia, che dapprima ha reagito alla crisi con un consistente stimolo fiscale e poi ha ritardato e contenuto le politiche di austerità, nonostante un perdurante quadro di finanza pubblica problematico. Ma anche Olanda e Spagna sono casi interessanti sotto questo profilo, il primo più vicino all’esperienza della Gran Bretagna, il secondo a quella della Francia. Ferma restando l’importanza della vulnerabilità finanziaria dei singoli paesi, il quadro che ne emerge è dunque piuttosto variegato. In generale, la severità delle politiche di austerità ed i loro effetti sembrano essere stati più pronunciati nei paesi della vecchia EU15 che nei paesi ex-comunisti dell’Europa Centrale e Orientale, sebbene con significative eccezioni e differenze in entrambi i campi (Bach e Bordogna 2016).

Nelle pagine seguenti sono considerati dapprima gli effetti quantitativi delle politiche governative in risposta alla crisi economica sia sui livelli occupazionali del settore pubblico che sulle dinamiche retributive e del costo del lavoro. Come vedremo, sotto il profilo del personale, alla fine della crisi (2014-2015) il settore pubblico sarà in molti paesi europei, tra cui l’Italia, più snello e meno costoso che all’inizio della crisi. L’attenzione verrà successivamente rivolta alle conseguenze qualitative sulle istituzioni delle relazioni di lavoro e sulle pratiche di gestione delle risorse umane nel settore. Da ultimo verrà affrontata una questione più generale, ovvero se una crisi così profonda e prolungata come quella iniziata nel 2008 abbia avuto effetti solo transitori e superficiali o sia invece foriera di una trasformazione fondamentale nella regolazione del lavoro nel settore pubblico, tale da intaccarne il carattere specifico, tradizionalmente separato e distinto, rispetto alle relazioni di lavoro nel settore privato. In altre parole, ci si chiederà se la crisi economica è riuscita a realizzare ciò che il *new public management* aveva originariamente promesso ma che due decenni di riforme ad esso ispirate hanno mancato di raggiungere, ovvero il superamento della

“distintività” del lavoro pubblico e della sua regolazione rispetto al settore privato come strada privilegiata per migliorare efficienza ed efficacia dei servizi pubblici.

Tabella 1 – Grado di vulnerabilità finanziaria* 2007-2015. Paesi Euro e selezione Paesi UE

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015**
ALTA (8/9)		EL	EU27; BE; EL; IE; FR; IT; PT; UK	EL; ES; PT	EL; ES; PT	IE; EL; ES; IT; PT	CY; EL; ES; PT; SI	CY	
MEDIO/ALTA (7)	EL	IE; IT; UK	AT; DE; ES; HU; LT; LV; MT; SK	EU27; FR; IE; IT; LV; UK	BE; IE; IT; UK	EU27; BE; CY; NL; UK	BE; IE; IT	BE; IT; PT	BE; EL; FR; IT; PT
MEDIA (6)	IT; HU; PT	BE; FR; HU; LV; PT	CY; CZ; NL; SI	AT; BE; HU	EU27; CY; HU; NL; SI	CZ; DK; HU; SI	EU27; FR; NL; UK	IE; EL; ES; FI	CY; ES; UK FR
MEDIO/BASSA (5)	FR	EU27; AT; DK; DE; EE; ES; LU; MT; SE	DK; EE; FI; LU; SE	CY; CZ; DE; MT; NL; SI; SK	FR; LT; MT	DE; FI; FR; LU; MT; SE; SK	AT; CZ; DK; DE; FI; HU	EU27; AT; DE; NL; SI; UK	EU27; AT; DE; FI; IE; MT; NL; SI
BASSA (3/4)	EU27; AT; BE; CY; CZ; DK; DE; EE; ES; FI; IE; LT; LU; LV; MT; NL; SE; SI; SK; UK	CY; CZ; FI; LT; NL; SI; SK		DK; EE; FI; LT; LU; SE	AT; CZ; DK; DE; EE; FI; LU; LV; SE; SK	AT; EE; LT; LV	EE; LT; LU; LV; MT; SE; SK	CZ; DK; EE; HU; LT; LU; LV; MT; SE; SK	CZ; DK; EE; HU; LT; LU; LV; SE; SK

* Riprendendo Lodge e Hood (2012) e Bach e Bordogna (2013 e 2016), il grado di vulnerabilità finanziaria è il risultato della somma del deficit e del debito pubblico, tenuto conto della crescita del prodotto interno lordo, applicando i seguenti punteggi:

- PIL su anno precedente: >2,5% = 1; 0,1-2,5% = 2; 0 o <0 = 3.
- Deficit (% su PIL): >6% = 3; 3-6% = 2; <3% = 1.
- Debito (% su PIL): >90% = 3; 60-90% = 2; <60% = 1.

** I dati del 2015 si riferiscono per il PIL alla media dei primi tre trimestri, e per il Deficit e il Debito pubblico alla media dei primi due trimestri.

Fonte: Bach e Bordogna 2016.

Effetti quantitativi delle politiche governative in risposta alla crisi economica

La Tabella 1 mostra l'evoluzione delle condizioni di vulnerabilità finanziaria¹ dopo il 2007 in 24 paesi dell'Unione Europea, con un picco di forte peggioramento nel 2009 e un secondo, più attenuato, nel 2012-2013. Nel 2007, la UE27 nel suo complesso (Croazia esclusa) e ben 19 dei 24 paesi considerati si trovavano nel riquadro inferiore della tabella, con un basso grado di vulnerabilità finanziaria; due anni dopo, quel riquadro era totalmente vuoto, l'EU27 nel suo complesso insieme a 7 paesi membri erano collocati nel riquadro a più elevata vulnerabilità, ed altri 8 in quello immediatamente inferiore. Dopo la ricaduta del 2012-2013, solo nel 2014 e 2015 la vulnerabilità finanziaria si fa meno intensa, comunque maggiore che nel 2007. Come anticipato, quasi tutti i paesi hanno adottato misure volte a contenere o ridurre il costo del lavoro pubblico, di diversa intensità e con diversa tempestività anche in ragione del differente grado di vulnerabilità finanziaria.

Con qualche semplificazione, le politiche di contenimento della spesa per il personale pubblico hanno seguito pressoché ovunque due strade principali, spesso percorse congiuntamente: il contenimento o la riduzione dei livelli occupazionali, ovvero del numero dei dipendenti occupati dalle pubbliche amministrazioni; il contenimento o la riduzione delle loro dinamiche retributive e del costo del lavoro. Solo nei casi più estremi – come in Irlanda, Grecia e Portogallo – queste misure hanno comportato licenziamenti di personale e/o tagli delle retribuzioni nominali. Normalmente gli obiettivi sono stati perseguiti con misure meno drastiche, quali la riduzione o il blocco del tasso di sostituzione di lavoratori in uscita con nuove assunzioni di personale (ad esempio 2 o 5 nuovi assunti ogni 10 uscite), o il rallentamento/congelamento delle dinamiche retributive, ma senza tagli delle retribuzioni nominali. Talvolta sono state riviste al ribasso anche alcune componenti dei compensi complessivi, come il trattamento di fine rapporto in Italia. In queste pagine ci occuperemo principalmente di tali misure, che hanno avuto un impatto diretto sul lavoro pubblico. Anche altre politiche di

contenimento della spesa pubblica sono state importanti in molti paesi, sia pure in genere con effetti solo indiretti sul lavoro pubblico, in particolare il taglio dei trasferimenti finanziari dal governo centrale alle amministrazioni decentrate. E naturalmente di grande rilievo, ma non considerate in questo contributo, sono state le riforme delle pensioni adottate in vari paesi, spesso di carattere generale ma talvolta con regole specifiche per i dipendenti pubblici.

I livelli occupazionali

L'analisi che segue considera i livelli occupazionali nei paesi dell'Unione Europea (Croazia esclusa, talvolta Norvegia inclusa) dal 2007 al 2015. Un'avvertenza è necessaria. Per finalità comparative sono utilizzati non i dati di fonte nazionale ma quelli della *Labour Force Survey* (LFS) di fonte Eurostat. Ciò comporta alcune limitazioni e cautele. Infatti nelle statistiche Eurostat i dipendenti pubblici sono compresi in tre sezioni/categorie principali, O, P e Q. La prima riguarda "*Public administration and defence; compulsory social security*"; la seconda "*Education*"; la terza "*Human health and social work activities*". Ora, mentre la prima categoria comprende quasi esclusivamente lavoratori pubblici o comunque alle dipendenze di pubbliche amministrazioni, la seconda e la terza includono invece anche molti fornitori privati e lavoratori con un rapporto di impiego privato, accanto a fornitori e dipendenti pubblici, in misura diversa e imprecisata da paese a paese. Per questo nell'analisi seguente faremo riferimento soprattutto alla prima categoria (Pubblica Amministrazione, Difesa, Sicurezza sociale obbligatoria), anche se essa copre solo una parte, in genere non maggioritaria, dei dipendenti pubblici; ma non mancheranno occasionalmente riferimenti anche alle altre categorie (Istruzione e Sanità).

Tra il 2007, l'anno prima dello scoppio della crisi, e il 2015 la diminuzione dei livelli occupazionali nella categoria "pubblica amministrazione-difesa-sicurezza sociale obbligatoria" è stata molto diffusa, ben al di là dei paesi sotto programma della troika, interessando 16 Stati Membri dell'Unione Europea su 27

Tabella 2 – Livelli occupazionali.
Variazioni 2015/2007 e 2009/2007

	PUBBLICA AMMIN., DIFESA, SICUREZZA SOCIALE OBBLIGATORIA	
	2015/2007	2009/2007
Diminuzione > 10%	BE, EL, LV, NL, UK	LV
Diminuzione 5-10%	BG, DK, FR, IT (-7,9%), CY, RO, FI, EU15	CY
Diminuzione fino 5%	CZ, DE, IR, PT, EU27, EUROZONA18	BE, BG, CZ, DE, EE, EL, AT, FI, UK
Aumento fino 5%	AT, SI	IR, FR, IT, LT, MT, NL, PT, RO, SE, NO, EU15, EU27
Aumento 5-10%	EE, ES, LT	HU, PL
Aumento > 10%	LU, HU, MT, PL, SK, SE, NO	DK, ES, LU, SI, SK

Fonte: Eurostat, LFS.

(Croazia esclusa), e precisamente: Belgio, Bulgaria, Repubblica Ceca, Danimarca, Germania, Irlanda, Grecia, Francia, Italia, Cipro, Lettonia, Lituania, Portogallo, Romania, Finlandia, Regno Unito (Tabella 2). La riduzione è stata notevolmente più marcata nella vecchia UE15 e nell'Area Euro18 che nel complesso della UE27 (rispettivamente -5,33% e -4,41% contro -2,59%). Contrazioni a doppia cifra hanno riguardato la Lettonia (-28%), la Grecia (-19%), il Belgio (-12%), il Regno Unito (-10%), ma anche in Finlandia, Danimarca e Italia la diminuzione è stata tutt'altro che trascurabile, intorno all'8-9%. Tra i paesi in cui l'occupazione è invece cresciuta si segnalano l'Ungheria e la Slovacchia (addirittura 55% e 35%), il Lussemburgo, la Svezia e Malta (tra 18% e 21%), e la Polonia (15%). Sorprende trovare in questo gruppo anche la Spagna, non tanto per l'entità dell'aumento (5,2%), pure significativo, quanto perché dal 2009 al 2013 la Spagna compare tra i paesi a più elevata vulnerabilità finanziaria della UE, ed è entrata nei programmi di assistenza della troika, sia pure solo parzialmente.

Si può notare come nei primissimi anni della crisi l'occupazione pubblica sia ancora cresciuta nella maggioranza dei paesi così come nella UE15 e UE27 nel loro complesso, talvolta

anche in misura consistente, mentre gli effetti delle politiche restrittive si sono prevalentemente registrati solo dal 2010.

In molti paesi la riduzione dell'occupazione nel settore pubblico è andata di pari passo con quella dell'insieme delle attività economiche, di cui è stata una componente importante: la crisi ha colpito entrambe congiuntamente (Tabella 3). È questo il caso di 11 paesi, e precisamente Bulgaria, Danimarca, Grecia, Irlanda, Italia, Cipro, Lettonia, Olanda, Portogallo, Romania e Finlandia. In sei di questi (DK, IT, CY, LV, NL, FI), la riduzione nel settore pubblico è stata più pronunciata che nel complesso dell'economia, tra i quali l'Italia e, forse con qualche sorpresa, la Danimarca, l'Olanda e la Finlandia, paesi a moderata vulnerabilità finanziaria (salvo in parte l'Olanda nel 2012), mentre solo Cipro è stata interessata da programmi di assistenza della troika. In cinque paesi (BE, CZ, DE, FR, UK) la riduzione si è verificata a fronte di un aumento dell'occupazione nell'economia nel suo complesso, mentre in altri quattro (Spagna, Estonia, Lituania e Slovenia) si è verificato l'opposto, ovvero un aumento dell'occupazione della pubblica amministrazione-difesa-sicurezza sociale a dispetto di una riduzione dell'occupazione totale. Tra questi, da segnalare di nuovo la presenza della Spagna. Infine, in un gruppo non trascurabile di paesi sono aumentati sia gli occupati pubblici che quelli totali (LU, HU, MT, AT, PL, SK, SE, NO).

Tabella 3 – Livelli occupazionali, Pubblica Amministrazione e totale economia. Variazioni 2007-2015

		PUBBLICA AMMIN., DIFESA, SICUREZZA SOCIALE OBBLIGATORIA	
		Aumento	Diminuzione
TUTTE LE ATTIVITÀ	Aumento	LU, HU, MT, AT, PL, SK, SE, NO	BE, CZ, DE, FR, UK
	Diminuzione	ES, EE, LT, SI	BG, DK*, EL, IR, IT*, CY*, LV*, NL*, PT, RO, FI*

* Paesi nei quali la diminuzione degli occupati è stata maggiore nella P.A.. Difesa, Sicurezza sociale obbligatoria che nel complesso dell'economia.

Fonte: Bach e Bordogna 2016.

In quasi tutti i paesi che hanno registrato una riduzione dei dipendenti pubblici, un contributo importante è stato fornito dalla diminuzione degli occupati con contratto di impiego temporaneo, spesso di dimensioni assai più marcate che nel complesso dell'economia, quando non in contrasto con l'andamento generale. In Italia e in Belgio, ad esempio, l'occupazione temporanea è diminuita di oltre il 30% nella pubblica amministrazione a fronte di un leggero aumento nel totale dell'economia; in Olanda e nel Regno Unito è diminuita tra il 20 e 30% contro un aumento di oltre il 10% in tutta l'economia; in Irlanda è diminuita 10 volte tanto, in Finlandia e Germania rispettivamente circa 5 volte e quasi 3 volte tanto, in Portogallo 2 volte tanto. In alcuni paesi, al contrario, l'occupazione temporanea è fortemente cresciuta nella pubblica amministrazione, come in Lussemburgo, Malta, Ungheria e Slovacchia (in questi ultimi due paesi in misura abnorme).

Come detto, il quadro cambia notevolmente se si considerano anche i settori dell'istruzione e della sanità e servizi sociali, nei quali l'occupazione è spesso cresciuta, più frequentemente nella sanità che nell'istruzione (come ad es. in Italia). In questo caso il numero dei paesi con variazioni negative dei livelli occupazionali si riduce drasticamente da 16 a 6, due della vecchia EU15 (Grecia e Olanda, rispettivamente -14% e -5%), e 4 paesi ex-comunisti dell'Europa centrale e orientale (Bulgaria, Lettonia, Lituania e Romania). L'Italia presenta una debolissima variazione positiva (0,9%), analoga a quella della Danimarca ma sensibilmente inferiore a quella della Finlandia (5%), della Svezia (8%), della Germania, Francia e Regno Unito (tutti tra 12 e 13%). Come abbiamo ricordato, però, queste categorie, nelle statistiche Eurostat, comprendono in misura consistente e imprecisata anche fornitori e lavoratori privati, rendendo difficile la comparazione.

Per quanto riguarda l'Italia, le fonti interne (Ragioneria Generale dello Stato 2016: 74) riportano tra il 2007 e il 2014, con una accentuazione dopo il 2009, una riduzione del 6,2% del totale dei dipendenti pubblici, a tempo indeterminato e con contratti flessibili, che incorpora però l'inclusione nel periodo di nuovi enti precedentemente non rilevati per circa 60000 occu-

pati. La riduzione, quindi, è stata ancora maggiore. Nello stesso periodo, e con le stesse avvertenze, il peso sul totale degli occupati, anche essi peraltro in forte diminuzione, è sceso dal 15,5% al 15%. In questo quadro, molto maggiore, superiore al 30%, è stata la riduzione dei dipendenti con contratti flessibili (tempo determinato, formazione-lavoro, interinali, lavoratori socialmente utili).

Il costo del lavoro

Per quanto riguarda il costo del lavoro complessivo dei dipendenti pubblici (v. Tabella 4), tra il 2007 e il 2014 è diminuito in 8 paesi su 27 (Croazia esclusa), tra i quali tutti quelli sotto programma della troika (Irlanda, Grecia, Cipro, Portogallo), ad eccezione della Spagna, più Italia, Ungheria, Romania e Regno Unito. La riduzione è stata particolarmente forte in Grecia (-16,5%) e Portogallo (-11%), ma rilevante anche in Irlanda, Ungheria e Regno Unito (-7% circa in tutti e tre i casi), mentre è stata inferiore all'1% in Italia e a Cipro. Tra i paesi a elevata vulnerabilità finanziaria, sorprende di nuovo la crescita del 7% del costo del lavoro pubblico in Spagna, tutta concentrata tra il 2007 e 2009, che del resto incorpora il notevole aumento nello stesso periodo anche dei livelli occupazionali.

Come si è già osservato per i livelli occupazionali, anche in questo caso vari paesi, inclusi quelli sotto programma della troika, nei primissimi anni della crisi conoscono dinamiche ancora positive del costo del lavoro pubblico, concentrando la correzione negli anni successivi. È questo, in particolare, il caso della Grecia, dove il costo del lavoro tra il 2007 e 2009 è cresciuto addirittura del 20%, di Cipro (17%), del Portogallo (7%), dell'Irlanda (4%) e anche dell'Italia (4,5%). Dinamica opposta presentano la Svezia, in cui la correzione negativa è tutta e solo concentrata nei primissimi anni della crisi, senza intaccare una consistente crescita sull'intero periodo (24%), e in parte anche il Regno Unito, dove la contrazione è notevolmente più accentuata tra il 2007 e 2009.

Se si incrociano, infine, le dinamiche occupazionali e quelle del costo del lavoro dei dipendenti pubblici (Tabella 5), sette sono i paesi che registrano tra il 2007 e il 2014 una riduzione su

Tabella 4 – Costo del lavoro dei dipendenti (payable), General Government. Variazioni percentuali

	2014/2007	2009/07	2014/10
European Union 27	9,95	3,10	3,84
European Union 15	9,13	2,71	3,58
Euro area 18	12,24	8,48	2,31
Belgium	28,48	10,39	13,38
Bulgaria	48,29	27,51	17,61
Czech Republic	41,29	14,56	20,95
Denmark	21,02	13,10	3,04
Germany	21,96	7,40	10,36
Estonia	41,29	16,25	26,28
Ireland	-6,56	4,06	-3,60
Greece	-16,50	20,31	-23,18
Spain	6,97	16,86	-7,96
France	15,64	5,62	7,07
Croatia	1,97	11,53	-7,77
Italy	-0,31	4,47	-5,06
Cyprus	-0,98	17,51	-16,80
Latvia	0,38	-0,18	22,81
Lithuania	21,75	20,31	12,82
Luxembourg	63,67	13,76	35,01
Hungary	-6,92	-9,20	1,50
Malta	47,18	17,11	23,20
Netherlands	15,65	11,45	1,11
Austria	18,57	9,00	6,88
Poland	30,41	6,11	7,30
Portugal	-10,92	6,96	-16,72
Romania	-5,51	6,64	-4,71
Slovenia	16,87	20,83	-6,70
Slovakia	63,10	34,09	16,61
Finland	24,41	10,00	10,39
Sweden	24,12	-9,43	20,58
United Kingdom	-6,87	-18,78	6,60
Norway	48,66	7,59	20,17

Fonte: Eurostat, Government revenue, expenditure and main aggregates (gov_10a_main) (tratta da Bach e Bordogna 2016).

entrambi i fronti, tra cui tutti quelli sotto programma della troika (Irlanda, Grecia, Portogallo, Cipro), ad eccezione della Spagna, più Italia, Romania e Regno Unito. Altri nove hanno visto diminuire i livelli occupazionali ma non il costo del lavoro, e precisamente Repubblica Ceca, Danimarca, Germania, Francia, Olanda, Belgio, Bulgaria, Lettonia e Finlandia. Dieci,

di cui cinque dell'Europa Centrale e Orientale, sono quelli con dinamica positiva sia dei livelli occupazionali che del costo del lavoro complessivo, e cioè Spagna, Estonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Austria, Polonia, Slovenia, Slovacchia e Svezia, più la Norvegia. Di nuovo, sorprende trovare in questo gruppo la Spagna. Solo l'Ungheria ha combinato una crescita degli occupati con una riduzione del costo del lavoro.

Come già anticipato, gli effetti della crisi sul lavoro pubblico sembrano nel complesso avere interessato maggiormente i paesi della vecchia UE15 che non i paesi entrati dal 2004.

Circa il caso italiano, le fonti interne della Ragioneria Generale dello Stato (2016: 74) registrano, dopo un notevole incremento del costo del lavoro ancora tra il 2007 e 2009 (7,1%), una riduzione del 6% negli anni successivi (anche in questo caso va peraltro tenuta presente l'inclusione nel periodo di enti pubblici precedentemente non rilevati). In percentuale sul PIL, fortemente sceso nel periodo, il peso del costo del lavoro tra il 2007 e 2014 resta stabile al 9,8% dopo essere cresciuto al 10,7% nel 2009.

Tabella 5 – Variazioni nei livelli occupazionali e nel costo del lavoro, 2007-2014

		OCCUPAZIONE (P.A., DIFESA, SICUREZZA SOCIALE OBBLIGATORIA)	
		Aumento	Diminuzione
Compensi dei dipendenti (general government)	Aumento	ES, SK, SE, EE, MT, LT, LU, AT, PL, SI, NO	CZ, DK, DE, FR, NL, BE, BG, LV, FI
	Diminuzione	HU	EL, IT, UK, IR, CY, PT, RO

Fonte: Bach e Bordogna 2016.

Effetti qualitativi sulle istituzioni delle relazioni di lavoro e le pratiche di gestione delle risorse umane

Le risposte dei governi dell'Unione Europea alla crisi economica non solo hanno colpito in molti casi i livelli occupazio-

nali, le dinamiche retributive e i trattamenti pensionistici dei dipendenti pubblici, ma hanno avuto anche importanti effetti qualitativi sulle istituzioni delle relazioni di lavoro e sulle pratiche di gestione delle risorse umane. Tralasciando analisi più dettagliate sui singoli paesi (per le quali si può vedere Vaughan-Whithead 2013; il numero speciale, 4/2013, dello «European Journal of Industrial Relations», e i casi nazionali in Bach e Bordogna 2016), queste sono le tendenze principali che si sono registrate (Bordogna-Pedersini 2013; Bach-Bordogna 2013).

La tendenza probabilmente più generale e importante, con effetti su tutti gli altri aspetti, è che la crisi ha profondamente modificato la configurazione tradizionale delle relazioni di lavoro nel settore pubblico come protette dalle pressioni dei mercati internazionali, operanti in un contesto relativamente chiuso e condizionato quasi esclusivamente dal potere regolativo dello stato nazionale e degli attori interni. Al contrario, la crisi ha portato in primo piano il ruolo di forze esterne, i mercati finanziari internazionali, e di attori sovranazionali (l'UE, la Banca Centrale Europea, il Fondo Monetario Internazionale), e la loro capacità di condizionare in modo cruciale le risposte dei governi alla crisi stessa, con conseguenze di grande rilievo sulle relazioni di lavoro nel settore pubblico. Di particolare importanza è stata l'interazione tra pressioni esterne, rafforzate regole della *governance* economica della UE e le condizioni politiche ed economiche di ciascun paese, in particolare la loro vulnerabilità finanziaria. Le differenze nazionali nella vulnerabilità finanziaria aiutano a spiegare, anche se non in maniera esclusiva, la diversa severità delle risposte dei governi nazionali alla crisi e il loro impatto sulle condizioni di lavoro e sulle istituzioni delle relazioni sindacali nel settore pubblico. Per effetto di questo maggior ruolo dei fattori internazionali e degli attori sovranazionali anche il potere dei governi nazionali rispetto ai sindacati è uscito rafforzato.

In secondo luogo, si è verificato un ritorno o una accentuazione dell'unilateralismo nella regolazione del rapporto di impiego e delle relazioni sindacali, a cominciare dalla determinazione delle retribuzioni, sia dove questo era in linea con la tradizione precedente, come in Francia, sia dove l'unilaterali-

simo era stato abbandonato da tempo a favore della regolazione contrattuale, come in Italia, sia dove prevalevano sistemi misti, come quello dei *pay review bodies* in Gran Bretagna, e in parte in Germania. Per non parlare ovviamente dei paesi sotto programma della troika. In questi e in altri casi, sia pure con intensità e tempi diversi, l'emergenza della crisi ha indotto i governi a fare prevalere "l'ombra della gerarchia" sulle relazioni contrattuali per imporre in via unilaterale, senza consultare i sindacati o in aperto contrasto con loro, varie forme di politiche di austerità, spesso facendosi scudo dei rafforzati vincoli della *governance* economica dell'Unione Europea. Dove i poteri di determinazione unilaterale esistevano formalmente, sono stati ampiamente utilizzati; dove la contrattazione collettiva o forme di dialogo sociale erano da tempo consentite e praticate, sono state sospese o aggirate. Anche in paesi dove la crisi si è fatta sentire in misura più lieve, come la Germania, l'Olanda, la Danimarca e altri Paesi Nordici, i governi hanno utilizzato l'autorità di cui "naturalmente" dispongono nelle relazioni di lavoro nel settore pubblico per imporre un rallentamento alle dinamiche contrattuali e retributive, talvolta invertendo il rapporto di dipendenza e la sequenza temporale con le dinamiche del settore privato. In Italia, come noto, la contrattazione nazionale, appena ridefinita dalla riforma Brunetta del 2009, è stata sospesa nella primavera del 2010 (d.l. n. 78, 31-5-2010) per un'intera tornata negoziale (2010-2012), insieme al congelamento delle dinamiche retributive anche dei dipendenti non contrattualizzati e alla riduzione delle risorse per la contrattazione integrativa, impedendo di fatto l'applicazione di questa parte della riforma Brunetta pochi mesi dopo la sua approvazione. Blocco della contrattazione nazionale e congelamento delle retribuzioni sono poi stati prolungati di anno in anno dai vari governi fino a quando, nell'estate 2015, la sentenza n. 178 della Corte Costituzionale ha sancito l'illegittimità del loro ulteriore prolungamento, permettendo il riavvio (lento e faticoso) della macchina contrattuale.

In terzo luogo, una forte ricentralizzazione della determinazione delle retribuzioni, o comunque una attenuazione delle spinte decentralizzatrici pre-crisi, spinte considerate con molta

cautela in alcuni studi dell'OECD già dal 2007, dopo il sostegno in parte acritico e una applicazione ingenua negli anni Novanta/primi anni Duemila (OECD 2007; Bordogna 2008), e confermate in studi successivi (OECD 2012 e 2015). Tale ricentralizzazione è andata spesso di pari passo con la ripresa dell'unilateralismo, come effetto di misure "orizzontali" adottate dai governi centrali, applicate in maniera generalizzata e uniforme a tutti i servizi pubblici e a tutti i dipendenti, con poche eccezioni. Tra le eccezioni si possono ricordare, ad esempio, una certa differenziazione nel trattamento dei *beamte* tra i diversi Stati della Germania Federale (Keller 2013 e 2016), e in parte in Gran Bretagna (Bach e Stroleny 2013), o una parziale differenziazione e qualche maggiore margine negoziale a livello regionale e municipale in vari paesi (Leisink e Bach 2014 per una ricognizione comparata su vari paesi europei; Bordogna e Neri 2014 per l'Italia).

Le ragioni della cautela espressa negli studi dell'OECD, in certo senso "superate" dagli effetti della crisi, sono ancora ricche di insegnamenti, specie per un'esperienza come quella della contrattazione decentrata in Italia. Tale cautela non significa però – è importante sottolinearlo – un rifiuto senz'altro del decentramento contrattuale, ma l'avvertenza che esso può produrre effetti positivi sulla performance delle amministrazioni pubbliche solo se applicato in maniera non ingenua, accompagnato da adeguati meccanismi istituzionali e finanziari in grado di collegare strettamente autonomia e responsabilità degli attori a livello decentrato. Come già aveva sottolineato quattro decenni or sono H. Clegg, uno dei padre fondatori della teoria pluralista nelle relazioni industriali, un genuino contrasto di interessi e la possibilità di *non* raggiungere l'accordo sono essenziali perché la contrattazione collettiva non si trasformi in una farsa, in una finzione (Clegg 1975). Elemento chiave di tali arrangiamenti istituzionali è, secondo uno studio dell'OECD (2007: 7 e 8), una effettiva separazione tra contrattazione salariale e attribuzioni di bilancio (*budget appropriations*), così che il decentramento della determinazione delle retribuzioni possa avvenire dentro i confini di una stabile e credibile sostenibilità finanziaria². Indipendentemente dalla diverse caratteristiche che

questi arrangiamenti istituzionali possono assumere da paese a paese, essi «sono essenziali per un buon funzionamento del decentramento della determinazione delle retribuzioni», ovvero per evitare che la contrattazione collettiva, anziché strumento efficace di regolazione di interessi contrastanti, diventi sede di comportamenti collusivi tra le parti, a spese di terzi – utenti, contribuenti, generazioni future. Come è ribadito in uno studio del 2015, uno dei risultati più problematici del ciclo di riforme ispirato al *new public management* è stata la delega di autorità senza una corrispondente attribuzione di responsabilità per i risultati ("*delegation of authority without accountability for results*", OECD 2015: 19): una storia che l'Italia conosce molto bene.

La ricentralizzazione si è accompagnata ad un ridimensionamento anche di altre politiche ispirate al *new public management*, come l'individualizzazione dei trattamenti e forme di *performance related pay* o meccanismi analoghi. Come rileva un recente studio dell'OECD, infatti, una delle tendenze emergenti nell'ultimo decennio, persino in Nuova Zelanda, «consiste nella riduzione o abolizione di forme di *performance related pay* per il personale pubblico», sebbene esse risultino applicate o in via di applicazione in circa i due terzi dei paesi OECD (OECD 2015: 224). Ciò è un effetto della crisi ma anche «in larga misura una reazione a risultati inattesi e problematici delle riforme ispirate dal NPM» (OECD 2015: 19; più in generale 19-25). In effetti, anche in questo caso, già nello studio del 2007 sopra citato, l'OECD aveva anticipato un atteggiamento di cautela, dopo il sostegno entusiasta degli anni precedenti (OECD 1995), sottolineando con enfasi che i benefici potenziali delle politiche di individualizzazione dei trattamenti «sono stati spesso sovrastimati». Infatti essi comportano «costi di transazione più elevati rispetto ad accordi collettivi e a standard uniformi», tali da suggerire che «un dirigente che operi in maniera razionale applicherà contratti standard, condizioni standard e strutture retributive collettive a meno che esista un chiaro valore aggiunto realizzabile attraverso l'individualizzazione dei trattamenti» (OECD 2007: 8 e 54)³. E anche in questo caso non è in questione l'utilità in sé della differenziazione dei tratta-

menti ma l'esigenza di considerare senza ingenuità vantaggi e costi dell'applicazione di queste politiche, soppesando il *trade-off* tra costi di agenzia e costi di transazione, perché «è ragionevole assumere che sia le abilità che le performance tendano a seguire una distribuzione normale, che i costi di transazione di una differenziazione intorno al centro della distribuzione siano elevati e che un obiettivo realistico sia una differenziazione che riguardi il 10-15% nella parte superiore e inferiore della distribuzione» (OECD 2007: 54; anche Bordogna 2008)⁴.

L'ultima tendenza riguarda, infine, il ruolo del sindacato nel settore pubblico. Mentre in quasi tutti i paesi i sindacati dei dipendenti pubblici rimangono la roccaforte del movimento sindacale nazionale (Visser 2011; Bordogna-Pedersini 2013; Pedersini 2014), il loro potere si è spesso indebolito nel nuovo contesto dominato da forze internazionali e da attori sovranazionali. La loro capacità di influenzare le decisioni nell'Unione Europea è limitata mentre il loro tradizionale potere di veto nei confronti dei governi e dei datori di lavoro nazionali risulta diminuito rispetto al contesto chiuso e protetto del passato, sebbene vi possano essere alcune differenze a livello locale e decentrato ed in funzione della diversa vulnerabilità finanziaria dei paesi. Anche la capacità dei sindacati di mobilitare la protesta è limitata dal rischio che la difesa a oltranza dei "privilegi" dei lavoratori pubblici possa minare la loro legittimazione sociale, permettendo ai governi e all'opinione pubblica di dipingerli come un mero gruppo di interesse particolaristico e conservatore. Nel complesso, la crisi ha chiuso i sindacati pubblici in una posizione spesso meramente difensiva e reattiva.

Cambiamenti temporanei o "trasformazione fondamentale"?⁵

La domanda che si pone è se questi effetti della crisi siano solo temporanei e transitori, destinati ad essere superati con il ritorno della crescita, o segnino invece un mutamento più profondo e duraturo delle relazioni di lavoro nel settore pubblico, una "trasformazione fondamentale" (Katz 2013) analoga a quella registrata nel settore privato negli Stati Uniti, e in molti

altri paesi, negli anni Ottanta, per effetto della crisi dei primi anni di quel decennio e, più in generale, dell'allargamento dei mercati (Kochan, Katz, McKersie 1986).

Per molti anni, nella maggior parte delle economie di mercato avanzate, le relazioni di lavoro nel settore pubblico sono state regolate da istituzioni separate, distinte da quelle del settore privato. Le ragioni di tale separatezza e distinzione si basano principalmente sulle caratteristiche peculiari degli attori nel settore pubblico, come sottolineato da due diverse, ma convergenti, tradizioni di pensiero (per la prima, Ferner 1985; Beaumont 1992; Bach e Kessler 2007; Bordogna 2008; per la seconda, Katz, Kochan e Colvin 2008 e 2015; Katz 2013). Da una lato, entrambe le tradizioni sottolineano il carattere politico, o di istituzione politica, del datore di lavoro pubblico, in quanto è finanziato prevalentemente con risorse pubbliche, è sottoposto a controlli e pressioni politiche e deve rispondere ad una gamma di *stakeholders* in misura molto maggiore che un datore di lavoro privato. In breve, è radicato in un sistema di vincoli ed incentivi che conduce ad una logica di azione assai diversa da quella prevalente nel settore privato. Dall'altro lato, come sottolineato soprattutto nella seconda tradizione richiamando l'analisi di Alfred Marshall, anche i sindacati operano in un contesto diverso da quello del settore privato, che conferisce loro un maggior potere contrattuale. Il minor grado di sostituibilità del lavoro nel settore pubblico, che rende più difficile il ricorso a fornitori alternativi, e la minore elasticità di prezzo della domanda finale di servizi pubblici, che spesso sono servizi essenziali, rendono il *trade-off* tra salari e occupazione meno severo che nel settore privato, rafforzando il potere relativo dei lavoratori e dei loro sindacati a fronte del datore di lavoro (Katz, Kochan e Colvin: cap. 10; Katz 2013: 1034).

Dalla metà-fine degli anni Ottanta, il *new public management*, basato sui principi della nuova economia istituzionale (teoria dei costi di transazione e teoria dell'agenzia), si è proposto di ridurre o annullare ogni differenza rispetto al settore privato come via unica o privilegiata per migliorare l'efficienza e l'efficacia dei servizi pubblici (Hood 1991, 1995; Pollitt-

Bouckaert 2011). Tuttavia, dopo oltre due decenni di riforme ispirate al NPM questa generale convergenza tra pubblico e privato non si è materializzata, se non in misura limitata (Bach e Bordogna 2011; Pollitt e Dan 2011a e 2011b; Bordogna 2008; Pollitt 2007; Homburg *et al.* 2007). Non solo. In molti casi, come abbiamo osservato in precedenza e come hanno rilevato anche vari studi già ricordati dell'OECD (2005; 2007; 2012; 2015), l'adozione ingenua nel settore pubblico di istituzioni e pratiche proprie del settore privato ha generato effetti inattesi se non controproducenti piuttosto che un miglioramento della qualità e dell'efficienza.

Di qui la domanda se la crisi sia riuscita a realizzare il superamento di quella distinzione e separatezza delle relazioni di lavoro nel settore pubblico che due decenni di riforme ispirate al NPM hanno mancato di realizzare. È riuscita la crisi a modificare in maniera strutturale e duratura la configurazione delle relazioni di lavoro nel settore pubblico precedente la crisi stessa, replicando in qualche misura la trasformazione fondamentale avvenuta nel settore privato nord-americano negli anni Ottanta? La trasformazione degli anni Ottanta è stata attribuita da Kochan, Katz e McKersie ad uno spostamento strutturale del potere contrattuale a favore dei datori di lavoro, dovuto principalmente a quattro fattori: la crescente concorrenza internazionale, la crescita nell'economia interna di un settore non sindacalizzato fortemente competitivo, la severa recessione economica dei primi anni Ottanta e le politiche di de-regolazione in una serie di industrie chiave. L'effetto di questi cambiamenti è stato una crescente pressione sui sindacati del settore privato che ha portato a mutamenti strutturali nel processo e negli esiti contrattuali (contrattazione concessiva).

Se si sia verificato qualcosa di analogo nel settore pubblico per effetto della crisi scoppiata nel 2008 è difficile dirlo. In un lavoro del 2013 Katz (2013: 1036-7) osserva che nell'esperienza degli ultimi tre decenni negli Stati Uniti l'influenza di questi mutamenti è stata nel settore pubblico assai più modesta che nel settore privato negli anni Ottanta, e pertanto esclude, sia pure con qualche cautela, l'ipotesi di una "trasformazione fondamentale".

Tuttavia, almeno una delle condizioni marshalliane considerate da Katz e colleghi, «l'importanza di non essere importanti»⁶, si è profondamente alterata per effetto della crisi, con evidenti effetti negativi sul potere contrattuale dei sindacati. Ci sono pochi dubbi infatti che in molti paesi della UE, e non solo quelli sotto programma della troika, per effetto della profondità e durata della crisi economica, trasformatasi spesso in crisi del debito sovrano, la necessità di tenere sotto stretto controllo le finanze pubbliche sia diventata un imperativo assoluto. E uno dei modi più semplici e rapidi a tale scopo è l'intervento sul costo totale del lavoro pubblico: tenere sotto controllo questa grandezza non è probabilmente mai stato così importante come dopo la crisi del 2008, e ciò ha indebolito notevolmente il potere contrattuale dei lavoratori e dei sindacati pubblici di fronte al governo rispetto alla situazione pre-crisi.

Se questo sia sufficiente a produrre una "trasformazione fondamentale", spostando in maniera strutturale il potere contrattuale a favore del datore di lavoro così come la crisi economica dell'epoca, la globalizzazione dell'economia ed i processi di de-regolazione hanno realizzato nel settore privato nordamericano negli anni Ottanta, resta questione aperta. Molto dipenderà dall'evoluzione della crisi e dalle risposte dei governi ad essa. Ma dopo otto anni dallo scoppio si può dire che alcuni cambiamenti, in particolare gli accresciuti vincoli derivanti dall'aumentato ruolo dei mercati internazionali e degli attori sovranazionali, non sono solo transitori, ed i loro effetti dureranno molto probabilmente almeno nel breve-medio periodo, rafforzando il potere dei governi a fronte di quello dei sindacati. Difficilmente le relazioni di lavoro nel settore pubblico ritorneranno alla loro configurazione pre-crisi, almeno per qualche tempo, sia pure con differenze nazionali in parte legate alla diversa vulnerabilità finanziaria.

In prospettiva, si può facilmente prevedere che tale scenario resterà dominante nei paesi sotto troika, almeno per tutta la durata del programma stesso e presumibilmente per un certo numero di anni dopo la fine. Ma una tendenza analoga sarà probabilmente all'opera anche in paesi che, pur al di fuori da programmi di assistenza della troika, presentano tuttavia gradi

diversi di vulnerabilità finanziaria, come mostrano esperienze quali quelle dell'Italia, dell'Olanda, della Gran Bretagna e, in parte, della Francia. Il caso italiano sembra in particolare segnalare come a più di un anno di distanza dalla sentenza della Corte Costituzionale che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del prolungamento oltre il luglio 2015 del blocco salariale deciso nel 2010, e nonostante una leggera ripresa della crescita economica nel 2015 e 2016, le relazioni sindacali e contrattuali stentino a tornare non solo alle dinamiche pre-crisi, ma anche a quelle degli anni Novanta. Infine, una conferma di un mutamento significativo di scenario sembra venire anche dall'esperienza di un paese come la Danimarca, solo limitatamente colpito dalla crisi e a forte tradizione volontaristica nelle relazioni di lavoro anche nel settore pubblico. Nella primavera 2013, il governo di centro-sinistra a guida socialdemocratica per la prima volta nel dopoguerra è direttamente intervenuto per risolvere unilateralmente a svantaggio dei lavoratori una dura vertenza che vedeva contrapposti i sindacati degli insegnanti ai datori di lavoro (prevalentemente autonomie locali), i quali, pressati dal governo, avevano deciso una serrata senza che fosse stato dichiarato uno sciopero, lasciando a casa per quattro settimane circa 70 mila docenti e oltre 600 mila studenti. Un episodio nel quale, secondo alcuni osservatori, il governo potrebbe avere usato l'occasione offerta dalla crisi per alterare in maniera significativa i rapporti di forza tra le parti nel settore (Mailand 2014; Mailand e Wesley Hansen 2016).

Sotto un profilo di *policy*, con riferimento in particolare al caso italiano, è auspicabile che i governi usino i rafforzati poteri loro conferiti dalla crisi per porre rimedio alle ingenuità di politiche passate e ai loro effetti perversi, legando in maniera più stretta e consapevole autonomia e responsabilità delle parti e trovando sostituti più adeguati ai vincoli di mercato strutturalmente deboli nel contesto pubblico. Senza tuttavia trascurare che, in un settore ad alta intensità di lavoro e alta densità sindacale come quello dei servizi pubblici, il successo di ogni tentativo riformatore difficilmente può prescindere da qualche forma di consenso dei lavoratori e dei loro rappresentanti, pur al di fuori di qualsiasi subalternità.

Bibliografia

- Bach S., Bordogna L. (2011), *Varieties of new public management or alternative models? The reform of public service employment relations in industrialized democracies*, «The International Journal of Human Resource Management», 22(11), pp. 2281-2294.
- Bach S., Bordogna L. (2013), *Reframing public service employment relations: The impact of economic crisis and the new EU economic governance*, «European Journal of Industrial Relations», 19(4), pp. 279-294.
- Bach S., Bordogna L. (2016), (eds), *Public Service Management and Employment Relations* in «Europe: Emerging from the Crisis», London-New York, Routledge.
- Bach S., Kessler I. (2007), *Human Resource Management and the New Public Management* in Boxall P., Purcell J., Wright P. (eds), *The Oxford Handbook of Human Resource Management*, Oxford, Oxford University Press, pp. 469-488.
- Bach S., Pedersini R. (2013), *The consequences of the crisis for public sector industrial relations* in European Commission, *Industrial Relations in Europe 2012*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, pp. 129-161.
- Beaumont P. (1992), *Public Sector Industrial Relations*, London, Routledge.
- Bordogna L. (2008), *Moral Hazard, Transaction Costs and the Reform of Public Service Employment Relations* in «European Journal of Industrial Relations», 14(4), pp. 381-400.
- Bordogna L. (2015), *Reforming Public Service Employment Relations: Past, Present and Future Prospects*, keynote address to track on Employment Relations in the Public Sector, 17th ILERA World Congress, Cape Town, 7-11 September, pp. 1-16.
- Bordogna L., Pedersini R. (2013), *Public sector industrial relations in transition* in European Commission, *Industrial Relations in Europe 2012*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, pp. 93-127.
- Bordogna L., Neri S. (2014), *Austerity policies, social dialogue and public services in Italian local government*, «Transfer – European Journal of Labour and Research» 20(3), pp. 357-371.
- Clegg H.A. (1975), *Pluralism in Industrial Relations*, «British Journal of Industrial Relations», 13(3), pp. 309-316.
- Della Rocca G. (2013), *Employment Relations in the Public Services* in Arrowsmith J., Pulignano V. (eds), *The Transformation of*

Employment Relations in Europe. Institutions and Outcomes in the Age of Globalization, London, Routledge, pp. 51-68.

European Commission (2012) *Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union*, Brussels.

Ferner A. (1985), *Political Constraints and Management Strategies: The Case of Working Practices in British Rail*, «British Journal of Industrial Relations», 23(1), pp. 47-70.

Homburg V., Pollitt C., van Thiel S. (2007), *Introduction* in Pollitt C., van Thiel S., V. Homburg (eds), New York, Palgrave MacMillan, pp. 1-9.

Hood C. (1991), *A Public Administration for All Seasons?* in «Public Administration», 69, pp. 3-19.

Hood C. (1995), *The "New Public Management" in the 1980s: Variations on a Theme* in «Accounting, Organizations and Society», 20(2/3), pp. 93-109.

ILO (2013), *Collective bargaining in the public service: A way forward*, General Survey concerning labour relations and collective bargaining in the public service, International Labour Conference, 102nd Session, Geneva.

Katz H.C. (2013), *Is U.S. Public Sector Labor Relations in the Midst of a Transformation?* in «Industrial and Labor Relations Review», 66(5), pp. 1031-1046.

Katz H.C., Kochan T.A., Colvin A.J.S. (2008), *An Introduction to Collective Bargaining and Industrial Relations*, New York, McGraw-Hill/Irwin.

Katz H.C., Kochan T.A., Colvin A.J.S. (2015), *Labor Relations in a Globalizing World*, Ithaca (N.Y.), Cornell University Press.

Keller B. (2011), *After the end of stability: recent trends in the public sector of Germany*, «The International Journal of Human Resource Management», 22(11), pp. 2331-2348.

Keller B. (2013), *Germany: The public sector in the financial and debt crisis*, «European Journal of Industrial Relations», 19(4), pp. 359-374.

Keller B. (2016), *Retrenchment Before the Great Recession and Its Lasting Consequences* in Bach, Bordogna (2016), pp. 191-217.

Kochan T.A., Katz H.C., McKersie R.B. (1986), *The Transformation of American Industrial Relations*, New York, Basic Books.

Leisink P., Bach S. (2014), *Economic crisis and municipal public service employment: comparing developments in seven European countries*, «Transfer – European Journal of Labour and Research», 20(3), pp. 327-342.

Lodge M., Hood C. (2012), *Into an Age of Multiple Austerities? Public Management and Public Service Bargains across OECD Countries*, «Governance», 25(1), pp. 79-101.

Ragioneria Generale dello Stato (2016), *Analisi di alcuni dati del conto annuale del periodo 2007-2014*, Roma, Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Mailand M. (2014), *Austerity measures and municipalities: the case of Denmark*, «Transfer – European Review of Labour and Research», 20(3), pp. 417-430.

Mailand M., Wesley Hansen N. (2016), *Denmark and Sweden: The Consequences of Reform and Economic Crisis for Public Service Employment Relations* in Bach e Bordogna (eds), pp. 218-243.

Mori A. (2015), *Outsourcing public services: local government in Italy, England and Denmark* in J. Drahokoupil (ed.), *The outsourcing challenge. Organizing workers across fragmented production networks*, ETUI, Brussels, pp. 137-155.

Müller T., Schulten T. (2015), *The public-private sector pay debate in Europe*, Brussels, ETUI, Working Paper 8.

OECD (1995), *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*, Paris, OECD.

OECD (2005), *Modernising Government: The Way Forward*, Paris, OECD.

OECD (2007), *Governance of Decentralised Pay Setting in Selected OECD Countries*, Paris, OECD.

OECD (2012), *Public Sector Compensation in Times of Austerity*, Paris, OECD.

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

Pedersini R. (2014), *European industrial relations between old and new trends*, *Stato e Mercato*, Dicembre, pp. 341-368.

Pollitt C. (2007), *Convergence or Divergence: What has been Happening in Europe?* in Pollitt C., van Thiel S., Homburg V. (eds) (2007), *New Public Management in Europe: Applications and Alternatives*, New York, Palgrave MacMillan, pp. 10-25.

Pollitt C., Bouckaert G. (2011), *Public Management Reform: a Comparative Analysis. NPM Governance and the Neo-Weberian State*, Oxford, Oxford University Press.

Pollitt C., Dan S. (2011a), *The Impact of New Public Management in Europe: a Meta-analysis*, *COCOPS Working Paper*, No. 3.

Pollitt C., Dan S. (2011b), *The Impact of New Public Management (NPM) Reforms in Europe*, *COCOPS European Policy Brief*, December.

Vaughan-Whitehead D. (ed.) (2013), *Public Sector Shock: The Impact of Policy Retrenchment in Europe*, Cheltenham, Edward Elgar.

Visser J. (2011), *Variations and trends in European industrial relations in the 21th century first decade* in European Commission, *Industrial Relations in Europe 2010*, Luxembourg, Office for the Official Publications of the European Communities.

Note

¹ Riprendendo un suggerimento di Lodge e Hood (2012), rielaborato in Bach e Bordogna (2013 e 2016), l'indice di vulnerabilità finanziaria risulta dalla somma del deficit e del debito pubblico, corretta per il tasso di crescita del PIL. Per i punteggi e il calcolo dell'indice, v. nota alla Tabella 1.

² «Adequate financial management and governance arrangements» richiedono che «budget appropriations and pay bargaining should be effectively separated, so that the decentralised pay setting can take place within the confines of a stable and credible affordability restriction» (OECD 2007: 7 e 8).

³ «The potential for individualization has often been overstated. It entails higher transaction costs than uniform and collective standards and agreements, and one should assume that a rationally acting operational manager will use standard contracts, standard conditions and collective pay structures unless there is a clear added value to be gained from individualisation» (OECD 2007: 8 e 54).

⁴ «It is a reasonable assumption that both skills and performances would tend to adhere to a normal distribution, that the transaction costs of differentiation around the centre is high, and that a realistic ambition might be a differentiation that affects the top and the bottom 10-15%» (OECD 2007: 54).

⁵ Questo paragrafo riprende in varie parti Bordogna 2015.

⁶ Questo fattore, che è a svantaggio del potere contrattuale dei sindacati nel settore pubblico rispetto al settore privato, è determinato dal peso del costo del lavoro sul costo totale, che è in genere più elevato che nel settore privato dato il carattere *labour intensive* dei servizi pubblici. La crisi ha certamente aumentato il ruolo di questo fattore.

OCCUPAZIONE E SALARI DEI DIPENDENTI PUBBLICI NEGLI ANNI DELL'AGGIUSTAMENTO FISCALE

di Fedele De Novellis e Sara Signorini

Introduzione e sintesi

Nel corso degli ultimi anni le politiche della spesa per i dipendenti pubblici sono state orientate essenzialmente dall'obiettivo di ridurre il peso per le finanze pubbliche.

La massa dei redditi dei dipendenti pubblici in Italia ha quindi registrato un arretramento che non ha precedenti nella storia della nostra economia, e che appare peculiare anche nel confronto internazionale, nonostante politiche di contenimento del costo del personale abbiano caratterizzato la maggior parte degli altri paesi.

Nonostante le misure molto severe adottate, gli esiti in termini di sostenibilità di tali livelli di spesa sono stati modesti. Questo perché la contestuale contrazione del livello del prodotto ha di fatto comportato l'invarianza della quota della spesa per i redditi dei dipendenti pubblici sul PIL.

Le politiche della spesa del personale nel pubblico impiego possono essere sintetizzate attraverso le linee guida del congelamento dei livelli salariali e del blocco del *turnover*.

In termini reali i redditi da lavoro della P.A. si sono ridotti fra il 2010 e il 2015 del 7%; le unità di lavoro nella P.A. si sono contratte costantemente sin dal 2007, cumulando una flessione dell'8% in poco meno di un decennio.

Tali tendenze non sono state condivise in maniera omogenea nei diversi comparti: le contrazioni più accentuate hanno