QuadernidiBiblioteca della libertà
NUOVA SERIE ONLINE | 2025
Collana del Tassello Mancante

La Pubblica Amministrazione, innovare nella babilonia organizzativa

A *cura di*
Gruppo TO-MI *Innovazione e lavoro*

Centro
di Ricerca e
Documentazione
Luigi Einaudi

Pierluigi Mastrogiuseppe,
Cesare Vignocchi

La regolazione del lavoro pubblico in un'analisi di lungo periodo[1]

Abstract. Negli ultimi decenni, il lavoro pubblico in Italia è stato oggetto di numerose riforme. Una riforma di particolare rilievo, che ha segnato una discontinuità nella storia e nell'evoluzione del pubblico impiego, è quella che va sotto il nome di "privatizzazione" o "contrattualizzazione", realizzata attraverso un serie di cambiamenti normativi intervenuti nel corso degli anni Novanta. La prima parte del saggio analizza il contesto in cui tale riforma ebbe luogo, gli obiettivi perseguiti, i problemi che si volevano risolvere, le deviazioni da tali obiettivi, il riemergere di vecchie problematiche e i tentativi disorganici di correzione normativa, con fasi alterne di ricentralizzazione legislativa e riaperture alla contrattazione. La seconda parte approfondisce il tema della macroregolazione salariale, mostrando alcune dinamiche di lungo periodo, ripropostesi nei diversi assetti regolatori degli ultimi quarant'anni. Viene analizzata, in particolare, la fase iniziale dell'aggancio della contrattazione pubblica alla politica dei redditi del 1993, la sua successiva perdita di tenuta e le spinte recenti verso una ricentralizzazione salariale tramite legislazione, in un contesto che oggi, a differenza di quanto avvenuto negli anni Ottanta, è caratterizzato da esigenze molto pressanti di controllo della spesa. L'evidenza che emerge dall'analisi è che solo l'insorgere di profonde crisi macroeconomiche, come la svalutazione del 1992 e la recessione del 2008, è in grado di interrompere gli equilibri collusivi che hanno condotto a dinamiche salariali superiori all'inflazione.

Parole chiave: lavoro pubblico, contrattazione, regolazione, salari

---

[1] Le opinioni espresse in questo saggio sono personali e non impegnano in alcun modo l'Istituzione di appartenenza.

1. P*remessa*

Il settore del pubblico impiego nel nostro paese è stato interessato nel corso degli ultimi decenni da numerosi tentativi di riforma. Si è trattato di interventi ampiamente influenzati da approcci e orientamenti diffusi e consolidatisi in tutto il mondo occidentale, il cui nucleo teorico e ideologico fondante si può rintracciare nel movimento noto, a livello internazionale, come New Public Management. Se negli anni Novanta si è intervenuti con misure ampie e organiche, negli anni più recenti vi sono stati, per lo più, aggiustamenti e correzioni di rotta, che hanno inteso rimediare a effetti inattesi ovvero ribadire e rafforzare interventi e misure che non avevano prodotto gli effetti attesi. Sembra, tuttavia, essere venuta meno una visione ampia e di sistema, quale aveva caratterizzato le riforme degli anni Novanta[2].

Nella prima parte di questo saggio ci proponiamo di analizzare:

- gli obiettivi dichiarati delle riforme degli anni Novanta che vanno sotto il nome di privatizzazione o contrattualizzazione e quali problemi – emersi nella fase precedente e già oggetto di precedenti tentativi riformatori – volevano ("avevano l'ambizione di") risolvere;
- le deviazioni dagli obiettivi dichiarati e il riemergere di problemi antichi a cui si voleva porre rimedio, con il conseguente prodursi di tensioni e controspinte;
- i tentativi disorganici di correzione, con nuovi interventi normativi, nel corso degli anni, che hanno visto fasi alterne: da una ricentralizzazione spinta attraverso lo strumento legislativo, con sottrazione di spazi alla contrattazione (2009) a timide riaperture (2017).

---

[2] "Il c.d. Testo unico attuale, contenuto nel D.Lgs. n. 165 del 2001, è un lunghissimo articolato normativo, pieno di ripetizioni e disposizioni inutili, o spurie, perché estranee alla materia del lavoro pubblico, non di rado espresse con linguaggio burocratico e difficilmente comprensibile anche per gli esperti. Inoltre, al di fuori di quel testo, l'ordinamento è pieno di norme extravagantes, che negli anni hanno continuato a proliferare, sfuggendo alla disapplicazione contrattuale e a qualsiasi opera di censimento ufficiale" in: S. Battini, S. Gasparrini, "Miseria delle politiche del pubblico impiego in Italia", S*inappsi*, X, n. 1, p. 24.

Nella seconda parte verrà svolto un approfondimento su un tema specifico, ma centrale, del più complessivo disegno riformatore ovvero la macro-regolazione salariale. Si mostreranno evidenze e regolarità di lungo periodo che si sono riproposte con modalità analoghe, pur nell'ambito dei tre diversi assetti di regolazione che si sono succeduti negli ultimi quarant'anni.

Si darà conto specificamente di come il secondo assetto, messo in atto dalla riforma degli anni Novanta, con l'aggancio della contrattazione pubblica all'accordo del luglio 1993 sulla politica dei redditi, abbia avuto, negli anni immediatamente successivi alla sua introduzione, gli effetti attesi, salvo poi mostrare segni di scarsa tenuta dalla fine di quel decennio fino al 2006-2007. Anche su questo terreno, si analizzeranno le spinte verso una ricentralizzazione e la ripresa della legislazione come strumento di regolazione salariale ma, a differenza di quanto avvenuto negli anni Ottanta, in un contesto dominato dalle esigenze di governo della spesa.

2. L*e riforme degli anni* N*ovanta, le tensioni e le controspinte degli anni successivi, i tentativi di correzione*

La fase di riforme nota come "privatizzazione" (o, in modo più pertinente, "contrattualizzazione", secondo alcuni autori[3]) ha segnato un momento di forte discontinuità nella storia del pubblico impiego in Italia. L'avvio di tali riforme si colloca all'inizio degli anni Novanta (precisamente nel biennio 1992-1993), con la serie di leggi e decreti ricordati con il nome di "prima privatizzazione". Alla fine del decennio, furono emanati altre leggi e decreti che corressero – nel senso di una maggiore valorizzazione delle autonomie, di un rafforzamento della centralità del contratto quale fonte di regolazione del settore e di un ampliamento della competenza del giudice ordinario nelle controversie di lavoro – alcune delle impostazioni iniziali (si parla, in proposito, di "seconda privatizzazione").

---

[3] Ritengono, ad esempio, preferibile l'uso del termine "contrattualizzazione" A. Viscomi, "La contrattazione collettiva nazionale", in L. Zoppoli (a cura di), I*deologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2009, p. 43; M. Sgroi, Dalla contrattualizzazione dell'impiego all'organizzazione privatistica dei pubblici uffici, Torino, Giappichelli, 2006.

Da allora vi sono stati molti interventi di correzione e di aggiustamento – come si vedrà più avanti – alcuni in controtendenza rispetto alla impostazione iniziale, ma il nucleo fondante di quella riforma è rimasto in piedi, pur con molte tensioni, paradossi e contraddizioni, mai definitivamente risolti.

È opportuno partire dalle ragioni che spinsero, all'inizio degli anni Novanta, a un cambio di paradigma così significativo e rilevante, affrontando due fondamentali questioni:

- *il contesto* in cui maturò la riforma, gli interventi e le misure che la preparano, le ragioni che la spinsero;
- *quali cambiamenti* furono introdotti nei dispositivi istituzionali che regolano il pubblico impiego *e come* tali cambiamenti si proponevano di correggere i problemi e le disfunzioni che si erano manifestati nel periodo precedente.

2.1. Il contesto e gli antecedenti

Una delle spinte più forti al cambio di paradigma è venuto dal contesto politico ed economico in cui quel cambiamento ebbe luogo. Da un lato, l'accelerazione del processo di integrazione europea e la necessità di convergenza, in vista dell'ingresso nella moneta unica. Dall'altro, la gravissima crisi politica e istituzionale che investì il Paese durante Tangentopoli, che ne fu – al contempo – effetto e fattore di accelerazione. Infine, la non meno grave crisi finanziaria, che culminò nell'uscita dallo SME. L'emergenza in cui si trovò il Paese portò alla nomina di governi tecnici (governi Ciampi e Amato), chiamati a risanare le finanze pubbliche, in linea con i cosiddetti "parametri di Maastricht". La necessità del risanamento finanziario per entrare nella moneta unica si impose, dunque, come fattore decisivo di spinta del cambiamento.

Il contesto, così sommariamente richiamato, ci ricorda perché uno degli obiettivi principali della riforma, solennemente enunciato in uno degli articoli introduttivi del Decreto legislativo 29 del 1993, fu proprio l'esigenza di ricondurre la dinamica del costo del lavoro entro un sentiero di sostenibilità, dopo anni di crescita incontrollata e, comunque, sganciata da ogni riferimento alle compatibilità economiche e finanziarie. Del resto, analoga esigenza si impose anche in altri ambiti di spesa pubblica (ad esempio, la spesa pensionistica).

Ma sarebbe un errore limitarsi a individuare la necessità del risanamento finanziario quale unico fattore che spinse la riforma. La quale non fu, semplicemente, come avvenuto in fasi a noi più vicine, un tentativo di contenere la dinamica salariale e di mettere un freno ad una crescita dei costi giudicata non più compatibile. Gli obiettivi furono, in realtà, molto più ambiziosi. S*i voleva, infatti, incidere sui meccanismi decisionali della* PA, *sul suo funzionamento interno, sugli incentivi comportamentali che guidano le scelte degli attori chiave* (*politica, dirigenza, sindacati, personale*).

Del resto, non si comprenderebbe perché l'obiettivo di avere una dinamica salariale più compatibile con gli andamenti macroeconomici venisse perseguito con un nuovo e organico quadro regolativo del lavoro pubblico e delle relazioni sindacali e con un sostanziale rafforzamento del ruolo della contrattazione collettiva quale fonte privilegiata di disciplina dei rapporti di lavoro. Né si comprenderebbe la sostanziale adesione delle tre maggiori confederazioni sindacali al percorso di riforma e ai suoi obiettivi. Per gettare luce sulle altre motivazioni della riforma, bisogna anche qui ricordare cosa era successo prima, entrando direttamente sul tema delle relazioni sindacali e di lavoro. La fissazione dei livelli salariali è, infatti, direttamente influenzata da ciò che accade in questo ambito.

Vale la pena, quindi, evidenziare che, nonostante l'apparenza di un modello formalmente pubblicistico, basato sulla regolazione unilaterale dei rapporti di lavoro, il pubblico impiego era stato sempre molto sindacalizzato. L'idea di un dipendente pubblico fuori dalla mischia degli interessi e totalmente identificato con lo Stato (tipica del modello del cosiddetto *sovereign employer*) corrisponde poco o per nulla alla concreta evoluzione storica del pubblico impiego nel nostro Paese[4].

A questo proposito è utile accennare alle spinte corporative e al ruolo del sindacalismo autonomo che caratterizzarono l'evoluzione del pubblico impiego nel dopoguerra. E al fatto che, in quel contesto, furono numerosi gli interventi legislativi per riconoscere benefici di vario tipo (Legge Pitzalis del 1959 e Legge Fanfani del 1961 con le quali si dispose la promo-

---

[4] Si rinvia, in proposito, a S. Battini, "La riforma deformata della Costituzione amministrativa italiana: una retrospettiva a vent'anni dal d.lgs. n. 165 del 2001", I*stituzioni del Federalismo*, n. 2, 2021, che qualifica con l'espressione «modello del "S*overeign employer ibridato*"» la fase che precedette le riforme degli anni Novanta.

zione a ruolo aperto nelle prime tre qualifiche di ogni carriera). Fu inoltre alla fine degli anni Sessanta che iniziò la prassi di adottare regolamenti in attuazione di accordi tra governo e sindacati, prima breccia nella fortezza della regolazione unilaterale del rapporto di impiego pubblico. Questa tendenza proseguì poi negli anni Settanta. La Legge 382 del 1975 stabilì che il trattamento economico fosse definito con DPR, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, sulla base di accordi sindacali con i sindacati maggiormente rappresentativi. Sempre negli anni Settanta si registrò un significativo aumento della densità sindacale (nel 1973 si contano circa 1,5 milioni di iscritti al sindacato) e una espansione del sindacalismo confederale (quasi l'85% sono gli iscritti a CGIL-CISL-UIL), pur in presenza di numero molto elevato di sindacati autonomi[5].

Anche in conseguenza di questa elevata frammentazione della rappresentanza e della prassi, che si consolidò in quegli anni, di intervenire con leggi e leggine settoriali, le fasi che precedettero la riforma furono caratterizzate da forti sperequazioni retributive tra i pubblici dipendenti. Si coniò, all'epoca, l'espressione di "giungla retributiva", per indicare una situazione caratterizzata da una elevata frammentazione delle posizioni giuridiche ed economiche, con differenze nei salari poco o per nulla collegate ai contenuti dei lavori, ma in realtà frutto delle spinte corporative di sindacati – a volte, molto piccoli e con iscritti concentrati in una o poche amministrazioni – che, con azioni di lobbying nei confronti della politica, riuscivano a ottenere provvedimenti legislativi di favore per i propri iscritti[6].

---

[5] Per approfondimenti, si rinvia a G. Melis, *La burocrazia: è possibile riformarla?*, Bologna, il Mulino, 2015.

[6] Nel decennio che precedette la riforma, vi furono già alcuni tentativi di porre rimedio a questa situazione. Per brevi cenni, vale la pena qui ricordare la Legge 312 del 1980, che si proponeva di superare la frammentazione delle posizioni giuridiche con l'introduzione delle qualifiche funzionali. E ancora la legge quadro del pubblico impiego del 1983 (legge generale per tutto il pubblico impiego) con la quale furono introdotti i comparti di contrattazione, venne prevista una disciplina del processo di recepimento degli accordi sindacali, si dispose lo stanziamento della spesa destinata alla contrattazione nel bilancio pluriennale dello stato. Con l'evidente intento di avviare a soluzione il problema della "giungla retributiva" e di raggruppare le prestazioni lavorative con contenuto simile (nello Stato si contavano più di 500 diversi ruoli), venne introdotta, infine,

Sullo sfondo del problema di una rappresentanza frammentata, spesso guidata da logiche corporative e lobbistiche, si era manifestato, tuttavia, un problema più generale. Le spinte e gli interessi sindacali non erano adeguatamente "controbilanciati" da un interesse datoriale degno di questo nome. Come è stato osservato, nel pubblico impiego si era alla ricerca un "padrone serio"[7] e gli interessi che in questa arena si manifestavano non trovavano un adeguato contrappeso negli imperativi al buon funzionamento delle istituzioni, con attori sostanzialmente disinteressati a dare adeguate risposte ai bisogni dell'utenza e della collettività. A prevalere erano comportamenti di tipo collusivo, a scapito di interessi non rappresentati. La politica era guidata soprattutto da logiche di consenso elettorale e, quindi, disponibile a scambiare consenso con concessioni e benefici.

La dirigenza si presentava, nel complesso, poco autorevole e, se pur dotata di competenze giuridiche o tecniche, risultava priva di cultura e competenze manageriali. Infine, il sindacato – anche quello confederale – interessato a rafforzare il proprio potere di mediazione e di scambio all'interno delle amministrazioni, anche attraverso forme di cogestione, inseguendo vantaggi di categoria (micro-corporativismo) e vantaggi per la propria organizzazione (prerogative sindacali, posizioni monopolistiche legate alla erogazione di servizi), con notevole offuscamento del punto di vista generale[8]. Tutto questo, mentre cominciavano tra l'altro a manifestarsi segni di declino nelle iscrizioni dei lavoratori del settore privato e, quindi, vi era la necessità di rafforzare la propria membership e il proprio potere nel settore pubblico. Non vi era, insomma, una situazione di conflitto genuino, presupposto necessario

---

la qualifica funzionale. Queste riforme furono preparate dal R*apporto* G*iannini* del 1979, elaborato da Massimo Severo Giannini, insigne giurista e Ministro della Funzione Pubblica dall'agosto 1979 al settembre 1980 (per approfondire questi brevi cenni di storia del pubblico impiego, si rinvia a G. Melis, L*a burocrazia*: *è possibile riformarla*? cit.).

[7] M. Salvati, "Non si può avere un sindacato serio senza un padrone serio", in A. Lettieri (a cura di), R*ipensare il sindacato*, *democrazia e rappresentatività*, *lavoro pubblico e lavoro privato*, Atti del convegno, 12 e 13 gennaio 1989 sul tema "Ripensare il sindacato".

[8] G. Marcon, I*l sindacato nell'*I*talia che cambia*, Roma, Edizioni e/o, 2024.

di un efficace sistema di relazioni sindacali[9]. Nella seconda parte di questo lavoro si vedranno gli esiti economici di questo complessivo assetto.

È una situazione definita di «*pluralismo senza mercato*»[10]. Sono, infatti, presenti tutte le componenti tipiche delle relazioni sindacali di tipo pluralistico, ma queste operano in un contesto in cui sono assenti o deboli i meccanismi regolativi tipici del mercato, «*ovvero quei meccanismi che si sono di norma accompagnati allo sviluppo delle relazioni pluraliste là dove esse si sono storicamente affermate, nel settore industriale privato, e ne hanno in certo senso protetto il funzionamento dal rischio di spinte anomiche potenzialmente distruttive*»[11].

Fu in questa situazione che si pensò di intervenire con un nuovo quadro regolativo, che potesse arginare le "spinte anomiche e potenzialmente distruttive" che avevano caratterizzato le fasi precedenti. Una riforma ambiziosa, come si diceva, che interveniva organicamente su diverse componenti del sistema. Riduttivo qualificarla semplicemente come "privatizzazione", dato che non vi fu una totale assimilazione al lavoro privato e furono mantenuti (e nel tempo rafforzati) gli elementi di specialità delle regole, anche se, indubbiamente, uno dei suoi assi portanti fu, un sostanziale avvicinamento tra regole del pubblico e regole del privato.

Solo per brevissimi cenni (e avvertendo che sul tema si è detto e scritto moltissimo e non è pertanto necessario dilungarsi), ricordiamo alcuni dei principali cambiamenti introdotti e a cosa essi miravano.

Indubbiamente, l'elemento del rilievo del contratto collettivo nel sistema regolativo (notevolmente rafforzato con la seconda privatizzazione) viene alla luce come punto centrale e qualificante. Ma questa novità di grande rilievo va relativizzata e meglio precisata. R*elativizzata*, perché non si deve credere che il contratto collettivo (anche se con forme giuridiche affatto diverse) entri nel settore pubblico con le rifor-

---

[9] M. Salvati, "Non si può avere un sindacato serio senza un padrone serio" cit., p. 217.

[10] L. Bordogna, P*luralismo senza mercato. Rappresentanza e conflitto nel settore pubblico*, Milano, Franco Angeli, 1994.

[11] L. Bordogna, R. Pedersini, *Relazioni industriali. L'esperienza italiana nel contesto internazionale*, Bologna, il Mulino, 2019, p. 191.

me degli anni Novanta. Come si è ricostruito nel paragrafo precedente, la contrattazione collettivo era già penetrata de-facto nel pubblico impiego. D*eve inoltre precisarsi* che il contratto collettivo viene visto soprattutto in funzione di argine e di contenimento rispetto ai micro-interventi legislativi. Vi è, infatti, l'idea di ricondurre, tendenzialmente, alla contrattazione collettiva tutta la regolazione in materia retributiva e di rapporto di lavoro, attribuendole in questo ambito una sorta di primazia. Vengono, quindi, previsti una serie di meccanismi giuridici di delegificazione, di deroga delle leggi speciali che intervengono in materia di rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti a opera dei contratti collettivi, di automatica caducazione di norme di legge in materia di trattamento economico con il primo rinnovo successivo alla emanazione delle stesse.

Inoltre, la contrattazione collettiva mantiene degli elementi di forte specificità rispetto alla contrattazione collettiva del settore privato. È infatti una contrattazione basata, a monte, su risorse predeterminate che vanno stanziate in Legge di bilancio e sottoposta, a valle, a controlli e procedure che iniziano dopo la firma della Ipotesi di contratto e si concludono prima della firma definitiva. Si può aprire il negoziato solo dopo che la Legge di bilancio ha stanziato adeguate risorse a copertura, che predeterminano l'incremento complessivo che sarà possibile riconoscere. Si arriva alla firma definitiva di un contratto dopo un iter amministrativo molto articolato (pareri comitato di settore, parere del governo, preceduto da un'attività di controllo della RGS, certificazione della Corte dei Conti), la cui durata può prendere anche diversi mesi.

Anche la contrattazione di secondo livello viene sottoposta a procedure, controlli e vincoli che ne delimitano il campo di azione, in un delicato equilibrio tra l'esigenza di salvaguardarne l'autonomia e la necessità di contenerne i costi e di orientarla verso finalità di incentivazione della produttività e di promozione della innovazione organizzativa. Anche per la contrattazione integrativa vale la regola della predeterminazione delle risorse, con una previsione normativa molto stringente in tema di "copertura finanziaria" dei suoi costi.

Un elemento centrale nella costruzione di questo assetto è quello che si può definire *unilateralismo imposto*. In pratica, le materie che si possono contrattare sono delimitate e vi sono alcune materie escluse espressamente dalla trattativa. In questa delimitazione vi è evidentemente il ti-

more di esporre un datore di lavoro ritenuto strutturalmente debole ad una eccessiva pressione dei sindacati. Le materie non trattabili sono quelle rimaste attratte alla sfera pubblicistica (come la macroorganizzazione, le dotazioni organiche, le incompatibilità dei pubblici dipendenti, i concorsi e le procedure di accesso all'impiego pubblico), ma nel tempo l'area della non negoziabilità si è estesa anche ad alcuni rilevanti poteri manageriali: ad esempio, le decisioni in materia di organizzazione del lavoro e di orario di lavoro.

Vi sono, però, altri due decisivi cambiamenti, introdotti dalla riforma, di cui occorre dare conto. In primo luogo, la individuazione di "soggetti tecnici" nel ruolo di negoziatori. A *livello nazionale*, l'ARAN, agenzia con una spiccata caratterizzazione tecnica, a cui viene attribuita la rappresentanza negoziale di tutte le pubbliche amministrazioni italiani, sia centrali che locali. L'ARAN presenta caratteristiche tipiche delle organizzazioni di rappresentanza, ma ancora una volta con elementi di forte specificità rispetto alle associazioni datoriali del settore privato. Una rappresentanza necessaria e *ope legis*, innanzitutto. Ma anche un ruolo di tutela dell'interesse pubblico, in particolare rispetto all'imperativo della compatibilità economica e finanziaria. Infatti, l'ARAN è chiamata, dopo la firma di un contratto (della "Ipotesi di contratto"), a redigere una relazione tecnica che ne valuti gli effetti economici e, quindi, a rendere conto della compatibilità economica e finanziaria (oltreché della conformità normativa in senso lato) della Ipotesi sottoscritta. Su tale relazione si esprimono principalmente i soggetti che intervengono nella fase di controllo e validazione del contratto.

Anche *a livello di amministrazione*, si introduce la novità di una trattativa affidata unicamente alla dirigenza, in quanto il contratto collettivo viene qualificato come atto di gestione. Questa innovazione ha fatto più fatica ad essere metabolizzata. Vi sono ancora diffuse prassi – spesso legittimate da norme che hanno mantenuto un certo grado di ambiguità – di intervento della parte politica nei negoziati in sede locale. Ma in molte amministrazioni il cambiamento ha trovato pieno recepimento.

Ovviamente, nelle intenzioni di chi ha progettato la riforma, *non vi era l'idea ingenua che la politica dovesse restare totalmente fuori dai negoziati*. Non sarebbe stato né realistico né funzionale. Vi era però l'idea che dovesse giocare un ruolo esterno al negoziato. Venne quindi pensato il mecca-

nismo degli indirizzi della politica agli agenti negoziali. A livello nazionale, gli atti di indirizzo (evidentemente, atti di natura politica) con i quali si stabiliscono gli obiettivi negoziali da affidare all'ARAN. A livello di amministrazione, si riproduce un meccanismo analogo, attraverso gli indirizzi dell'organo politico alla delegazione trattante del contratto integrativo.

Si tratta di meccanismi che si inseriscono in un quadro più complessivo di forte rafforzamento dei poteri dirigenziali e di distinzione più netta tra sfera politica e sfera gestionale. Questa è un'altra parte della riforma, che esula dalle finalità del presente lavoro, ma che non può andare disgiunta dai cambiamenti, che andiamo descrivendo, in materia di relazioni sindacali e di lavoro. Alla dirigenza sono affidate in via esclusiva tutte le funzioni gestionali e si introduce un meccanismo di forte responsabilizzazione sui risultati, con grande enfasi sulla valutazione della performance e sulle responsabilità di risultato (qualificata come "responsabilità dirigenziale").

Un secondo cambiamento di non poco conto è il sistema di misurazione della rappresentatività sindacale. Se dal lato datoriale, si pensa di contenere le "spinte anomiche e potenzialmente distruttive" attraverso l'azione di filtro svolta da ARAN a livello nazionale e dalla dirigenza, nei negoziati in sede locale, dal lato sindacati, l'idea è di costruire un sistema che misuri oggettivamente la rappresentatività di ciascuna sigla sindacale, facendo discendere da questa misurazione una serie di conseguenze. La possibilità stessa di sedere al tavolo, se non si raggiunge un minimo di rappresentatività a livello nazionale (la famosa soglia del 5%). La validità degli accordi raggiunti e la loro efficacia *erga omnes* (il contratto è valido ed efficace se firmato da sigle sindacali che raggiungano almeno il 51% di rappresentatività). La ripartizione delle prerogative sindacali.

In sintesi, *vi era l'idea che, pur in assenza di mercato, attraverso relazioni sindacali ispirate al modello privatistico, ma corrette con opportuni dispositivi istituzionali, fosse possibile guidare e incanalare le pulsioni disordinate che avevano dominato la fase precedente*; che gli interessi – divergenti e in conflitto tra loro – non andassero negati o demonizzati, perché i comportamenti sono comunque guidati da interessi, ma andassero incanalati, contenuti e limitati, attraverso un quadro di regole che li orientasse verso finalità di tutela del pubblico interesse.

2.2. Le tensioni e le controspinte

Il nuovo assetto regolativo del lavoro pubblico rappresentò una grande novità, che alimentò in quegli anni un ampio dibattito sulle condizioni abilitanti della riforma, sulle criticità che cominciarono via via a manifestarsi e su quali azioni correttive andassero intraprese. Grazie alle nuove norme alcuni processi di cambiamento si misero comunque in moto, pur con molte contraddizioni ed effetti inattesi, come è inevitabile in ogni processo di riforma.

In questo paragrafo vorremmo dare conto di queste criticità. In particolare, mostrare le "*controspinte*" che si sono attivate e il riemergere di problemi antichi, pur all'interno di un quadro regolativo profondamente cambiato. Vorremmo anche evidenziare le "*tensioni*" a cui i nuovi dispositivi istituzionali furono sottoposti, dovuti segnatamente alla difficoltà di operare nel contesto pubblico "con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro", quindi presupponendo schemi decisionali e incentivi comportamentali analoghi a quelli che si riscontrano in contesti di mercato.

Una prima questione riguarda il nuovo meccanismo di negoziati condotti da agenti tecnici (ARAN, a livello nazionale e dirigenza, a livello di amministrazione) sulla base di indirizzi e direttive provenienti dall'organo politico. Questo snodo decisivo ha avuto difficoltà a funzionare come era stato immaginato. Il sindacato tende, per sua natura e per il tipo di razionalità che connota i suoi comportamenti, a negoziare in tutti gli spazi negoziali disponibili. La politica, per analoghe ragioni, non si sottrae alle richieste di negoziato che possono dare vantaggi in termini di visibilità politica e acquisizione del consenso. Si sono quindi consolidate prassi di negoziati condotti direttamente con la politica, al di fuori dei negoziati ufficiali. Queste prassi hanno riguardato sia il livello nazionale che il secondo livello.

A livello nazionale, è sufficiente qui ricordare i numerosi accordi di natura politica e protocolli sottoscritti direttamente con il governo, normalmente intervenuti nella fase antecedente l'avvio di negoziati ufficiali, con i quali sono stati assunti impegni di natura politica, concernenti lo stanziamento di ulteriori risorse finanziarie destinate ai rinnovi oppure interventi su norme di legge. Sempre a livello nazionale, non sono stati infrequenti i casi di negoziati diretti con la parte politica nei quali sono state fatte ulteriori "aperture" e "concessioni" per risol-

vere problemi emersi nel negoziato ufficiale. Il risvolto economico di questi negoziati sarà oggetto della seconda parte del presente lavoro. Anche a livello di contrattazione integrativa, accade non di rado che la delegazione ufficiale, formalmente incaricata di condurre la trattativa, sia by-passata attraverso interlocuzioni dirette con la parte politica.

L'idea stessa di una parte datoriale al di sopra della mischia degli interessi politico-sindacali, responsabilizzata sugli obiettivi e guidata, prevalentemente, dall'interesse al buon andamento della istituzione di appartenenza si è rivelata, alla lunga, illusoria. Sono noti, in letteratura, i fenomeni cosiddetti di "cattura dei regolatori" che, per analogia, possono valere anche nel quadro che stiamo esaminando. È avvenuto, ad esempio, per l'ARAN che, in alcune fasi della sua storia, non è andata esente da fenomeni di questo tipo, dovuti ad una esposizione diretta alle pressioni provenienti dalla politica e dal sindacato. Non è un caso che, ad un certo punto di questa storia (alla fine degli anni Duemila), si sia avvertito il bisogno di intervenire sulla stessa governance dell'Agenzia, ponendo paletti più stringenti in tema di incompatibilità dei componenti degli organi[12] e rafforzandone il profilo tecnico. Ma ad analoghi tentativi di fidelizzazione sono stati esposti i dirigenti delle amministrazioni incaricati di gestire le risorse umane e le relazioni sindacali[13]. Non hanno aiutato, in questo ambito, i cambiamenti in tema di rapporto di lavoro dirigenziale, intervenuti sia sul versante degli incarichi (con una

---

[12] Si ricorda, in proposito, la norma di legge, introdotta dall'articolo 58 del Decreto legislativo 150/2009, che sancisce alcune incompatibilità per i componenti del Collegio di indirizzo e controllo e per la dirigenza di ARAN (articolo 46 comma 7-bis del Decreto legislativo 165/2001): «N*on possono far parte del collegio di indirizzo e controllo né ricoprire funzioni di presidente, persone che rivestano incarichi pubblici elettivi o cariche in partiti politici ovvero che ricoprano o abbiano ricoperto nei cinque anni precedenti alla nomina cariche in organizzazioni sindacali. L'incompatibilità si intende estesa a qualsiasi rapporto di carattere professionale o di consulenza con le predette organizzazioni sindacali o politiche. L'assenza delle predette cause di incompatibilità costituisce presupposto necessario per l'affidamento degli incarichi dirigenziali nell'agenzia*».

[13] Anche per i responsabili del personale e delle relazioni sindacali si è avvertito il bisogno di intervenire con una norma di legge che sancisse la incompatibilità, rispetto a ruoli e incarichi in organizzazioni sindacali e partiti politici (si veda articolo 53, comma 1-bis, del Decreto legislativo 165/2001, introdotto dall'artcolo 52 del Decreto legislativo 150/2009).

tendenza ad una loro maggiore "precarizzazione") che su quello della retribuzione, la quale ha conosciuto all'inizio degli anni Duemila una sensibile crescita per effetto del notevole rafforzamento del peso della componente di retribuzione variabile correlata all'incarico attribuito (cosiddetta retribuzione di posizione)[14].

Una seconda questione riguarda il ruolo del contratto in funzione di argine o di contenimento dei microinterventi legislativi. Anche su questo fronte, le cose non sono andate esattamente come era stato immaginato. Il meccanismo della deroga delle microleggi a opera del contratto collettivo è stato applicato sporadicamente e, nei pochi casi in cui è stato applicato, è servito, per lo più, a rimuovere ostacoli di natura legislativa che impedivano maggiori concessioni al sindacato nel negoziato ufficiale. In generale, soprattutto negli ultimi anni, si è assistito ad una ripresa delle micro-eggi di settore, per lo più sotto forma di stanziamenti aggiuntivi a beneficio di specifici settori o categorie di personale[15]. I negoziati sulle microleggi vedono il coinvolgimento non solo della parte politica e dei sindacati, secondo le più consuete prassi di tipo lobbistico, ma anche di alcune burocrazie ministeriali, desiderose di riconquistare il ruolo che in passato avevano avuto nella contrattazione collettiva del settore pubblico.

Una terza questione concerne la proceduralizzazione e i controlli. L'applicazione di logiche di controllo di tipo burocratico al contratto collettivo – peraltro rafforzata nel corso degli anni – ha avuto l'effetto di spingere gli attori negoziali di parte datoriale a porsi più in una logica di rispetto formale del quadro normativo che di genuino negoziato per comporre e portare a sintesi interessi divergenti. Il ruolo del negoziatore è stato spesso quello di fare concessioni alla controparte che potessero superare il "vaglio del controllo", magari con norme ambigue o scaricando i problemi di conformità al secondo livello negoziale. Questo atteggiamento è stato inoltre rafforzato da controlli più attenti alla forma della norma che al suo contenuto sostanziale. Del resto, fare accordi in un contesto iper-regolato e con risorse predeterminate, già note alla controparte, limita di molto la possibilità di instaurare negoziati veri, su questioni di sostanza.

---

[14] S. Battini, S. Gasparrini, "Miseria delle politiche del pubblico impiego in Italia" cit.

[15] ARAN (2023), R*apporto semestrale sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti*, n. 1, 2023.

L'apparato dei controlli si è rivelato, peraltro, non così efficace a contenere le spinte a travalicare i limiti esterni posti alla contrattazione, soprattutto sul fronte della dinamica retributiva. Come si documenterà più puntualmente nella seconda parte di questo saggio (par. 3), vi è stata, dopo la riforma, una fase di forte crescita delle retribuzioni – negli anni che vanno dal 1997 al 2009 – che può essere la spia di un orientamento dei controlli prevalentemente formalistico.

2.3. La reazione a questo stato di cose

A seguito di questi effetti, non tardarono a manifestarsi visioni molto critiche nei confronti di tutto l'impianto della riforma. A preoccupare particolarmente, fu la crescita salariale fuori controllo di cui si dirà meglio dopo. Le critiche investirono soprattutto la contrattazione e riemersero tentazioni e pulsioni – mai del tutto sopite – a ritornare ad un assetto regolativo di tipo pubblicistico[16].

Negli ultimi anni del primo decennio dei Duemila, questo clima di sfiducia nei confronti della contrattazione – che si saldò ad una critica più generale nei confronti di tutti i dipendenti pubblici e dei sindacati del pubblico impiego – produsse anche una serie di interventi legislativi. Due i principali filoni di intervento.

Da un lato, una serie di norme di rafforzamento dell'unilateralismo imposto e della proceduralizzazione, con previsione di paletti più stringenti alle materie contrattabili, imposizione per via legislativa di regole in materia di rapporto di lavoro e retribuzione, rafforzamento dei controlli e, più in generale, forti limitazioni alle relazioni sindacali. Appartengono a questo primo filone, le norme della riforma Brunetta, entrate in vigore nel 2009, con le quali, ad esempio, è stata ampliata l'area delle materie non contrattabili, è stata limitata la partecipazione sindacale alle decisioni datoriali alla sola informativa, sono state previste regole di distribuzione forzata

[16] Come ha rilevato Franco Carinci, la spinta originaria della privatizzazione – volta a ricondurre l'intero universo del lavoro a una "casa comune" – «si è esaurita, per lasciare il passo a una controspinta verso una rinnovata diversità di disciplina fra impiego pubblico e lavoro privato». Si veda F. Carinci, "Contrattazione e contratto collettivo nell'impiego 'privatizzato'", *Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, n. 3, 2013, p. 493 ss.

dei premi al personale, sono stati rafforzati i controlli sulla contrattazione di secondo livello, è stato ripristinato il potere bloccante della Corte dei Conti in caso di mancata certificazione delle Ipotesi di contratto, è stato previsto un monitoraggio nazionale della contrattazione integrativa curato da ARAN per verificare la "congruità" delle materie trattate (cioè la loro conformità rispetto alle regole di non trattabilità di alcune materie). Peraltro, questo insieme di misure era stato preceduto da altre norme ispirate dal medesimo disegno e dalla medesima sfiducia nella contrattazione collettiva, adottate qualche anno prima, con le quali, ad esempio, erano già stati previsti controlli più stringenti sui contratti integrativi a opera di Ragioneria generale dello stato e corte dei conti.

Vi è stato, poi, un secondo filone di interventi, ispirati soprattutto dal MEF, con i quali si puntò invece, decisamente, al contenimento della dinamica di crescita delle retribuzioni, attraverso la classica modalità di stabilire tetti di spesa, basati sulla spesa storica, per le amministrazioni con bilanci autonomi. Le esigenze di governo della finanza pubblica, derivanti anche dalle regole di convergenza fissate a livello europeo e, a seguire, qualche anno più tardi, lo shock esogeno della crisi finanziaria della fine del primo decennio degli anni Duemila, imposero il tema del controllo della spesa per retribuzioni come prioritario. Si agì soprattutto sull'imposizione di tetti di crescita alle risorse finanziarie della contrattazione integrativa. Una prima volta nel 2005 e poi, con ulteriore inasprimento, nel 2008 furono introdotti, per gli enti pubblici nazionali con bilancio autonomo, limiti esterni alla crescita dei Fondi contrattuali. Questi primi tentativi non videro coinvolti degli enti locali, per i quali si ritenne che tali limiti, imposti con legge nazionale, potessero confliggere con l'autonomia ad essi riconosciuta nel nuovo assetto dei poteri costituzionali, da poco riformato. In realtà, qualche anno dopo, nel 2010, per far fronte alla gravissima crisi finanziaria di quegli anni, messa da parte ogni riserva in nome dell'emergenza, il meccanismo del limite esterno sui fondi, imposto per via legislativa, venne esteso a tutte le pubbliche amministrazioni e, quindi, anche agli enti locali[17].

---

[17] Su questo si veda: P. Mastrogiuseppe, "Disarmonie contabili. Risorse, bilanci e fondi per la gestione del personale", *Rivista di Diritto ed Economia dei Comuni*, n. 1, 2024, pp. 55-66.

In questi interventi di mero contenimento della spesa si coglie non solo una volontà di agire in modo rapido e con risultati certi, ma anche una *sfiducia di fondo nella possibilità che la contrattazione collettiva possa avere, al suo interno, i meccanismi per autoregolarsi*. La regolazione salariale, pur se in modo strisciante e non dichiarato, torna ad essere appannaggio esclusivo della legge, con un ruolo sempre più marginale del contratto collettivo. La differenza di non poco conto, rispetto alla fase pubblicistica pre-riforma, è che oggi a dominare sono le esigenze di governo della spesa imposte dai mercati finanziari e dai dispositivi istituzionali definiti a livello UE. In un contesto caratterizzato da spazi fiscali molto contenuti e da una regolazione sovranazionale degli andamenti di finanza pubblica, si sono sensibilmente assottigliati i margini per negoziare direttamente con la politica maggiori stanziamenti per incrementi salariali.

La fase di blocco contrattuale dal 2010 al 2015 ha raffreddato ogni velleità riformatrice. A dominare, sono state le esigenze del risanamento finanziario e del congelamento della dinamica retributiva. Dal 2017, con i decreti Madia, si è assistito a timide riaperture, con la concessione di qualche ulteriore spazio alle relazioni sindacali, soprattutto in tema di partecipazione. È rimasto in piedi, tuttavia - mai rimesso in discussione, nonostante le forti pressioni sindacali - il meccanismo del blocco della crescita dei fondi destinati alla contrattazione integrativa, basato sulla spesa storica.

3. *La regolazione salariale in un'analisi di lungo periodo*

Nei paragrafi che seguono si darà conto dei vari modelli adottati di regolazione salariale, la quale rappresenta evidentemente un aspetto centrale del complesso dispositivo istituzionale del pubblico impiego. Le misure messe in atto per modernizzare le relazioni sindacali e di lavoro, i fallimenti registrati e i tentativi fatti di re-intervenire nuovamente, oggetto della prima parte, presentano infatti un nesso evidente con quanto verrà qui approfondito.

Sembra utile raggruppare le questioni rimaste aperte, che attengono a questo più specifico tema della regolazione salariale, attorno a tre nuclei tematici, anche per chiarire meglio il significato della illustrazione che segue. Il primo nucleo è quello della regolazione salariale ma-

croeconomica e costituisce l'ambito della presente trattazione. Vi è poi quello dei differenziali salariali fra le diverse amministrazioni e dei loro posizionamenti nel mercato del lavoro. È un tema che attualmente sta destando grandi preoccupazioni, spesso senza una chiara comprensione della sua origine. Nel seguito si vedrà meglio che la regolazione salariale ha prevalentemente interessato la dinamica nel corso del tempo, disinteressandosi in larga misura dei diversi livelli salariali. È un fatto abbastanza noto, nell'economia della regolazione in generale, che risulta molto più agevole trattare gli adeguamenti dinamici di un certo fenomeno piuttosto che occuparsi dei suoi livelli, sia che attengano ai salari che alle tariffe e ai prezzi.

La terza questione è quella della incentivazione salariale legata a concetti di merito, sforzo, produttività, performance. Si tratta della questione dove forse il divario fra ciò che si attendeva e quanto realizzato è maggiore.[18] Ciò che colpisce è anche la straordinaria costanza dei costrutti retorici con i quali questo fenomeno ha trovato rappresentazione nel dibattito di politica economica delle diverse epoche[19]. È anche il versante dove l'evidenza empirica disponibile è minore ed esula dagli scopi del presente lavoro.

3.1. Una prima regolarità di lungo periodo: l'alternanza di due "stati di natura"

Nel seguito verrà presentata una evidenza statistica di lungo periodo, che copre un periodo di oltre 40 anni, analizzando i diversi meccanismi istituzionali che hanno governato il sistema in questo lungo lasso di tempo e i modi, messi in atto dai diversi attori, per metabolizzarne e spesso neutralizzarne l'intento riformatore. Qui si vuole porre in luce una regolarità del sistema che ne configura una vera e propria persistenza.

---

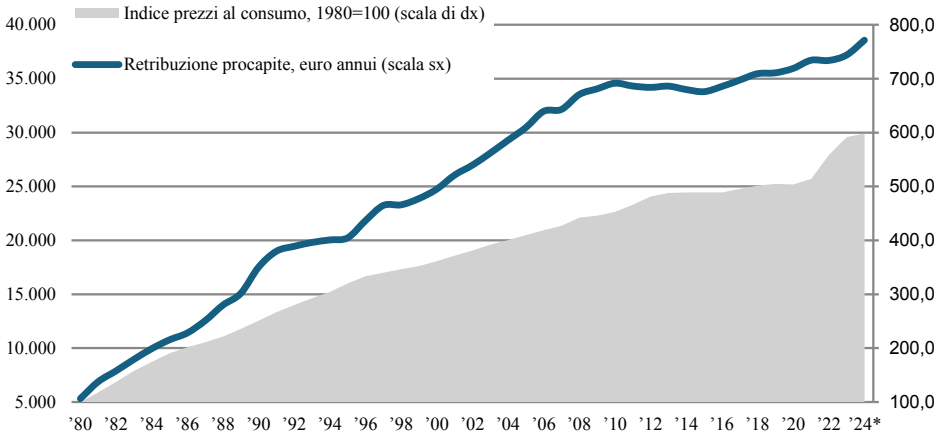
[18] Per una valutazione di questi aspetti si può vedere C. Vignocchi, "Wage Regulation and Performance Related Pay in Italian Public Sector", *Rivista Internazionale di Scienze Sociali*, n. 1, 2020, pp. 125-143.

[19] Sul tema delle dell'importanza dei costrutti retorici nei processi di riforma si veda C. Hood, *The Art of the State*, Oxford, Oxford University Press, 1998.

Nella Figura 1 sono poste a confronto due evoluzioni, dal 1980 al 2024. Si tratta della retribuzione pro-capite media di fatto del complesso delle amministrazioni pubbliche e dell'indice dei prezzi al consumo, evidenziandone così la *dinamica cumulata* a partire appunto del 1980. Nonostante la scala di sinistra mostri euro annui, mentre quella di destra un indice pari a 100 nel 1980, le due misure sono coerentemente confrontabili in quanto presentano la stessa escursione percentuale, pari a 8 volte il loro valore iniziale, con la distanza verticale fra le due curve che misura la *crescita reale* delle retribuzioni.

Questa rappresentazione illustra le variabili di fondo dell'intera questione ma di per sé evidenzia ben poco: solo che la crescita reale ha toccato un massimo attorno al 2009 (dove massima è la distanza verticale fra le due curve) e che i prezzi hanno conosciuto la ben nota fiammata inflattiva negli ultimi anni.

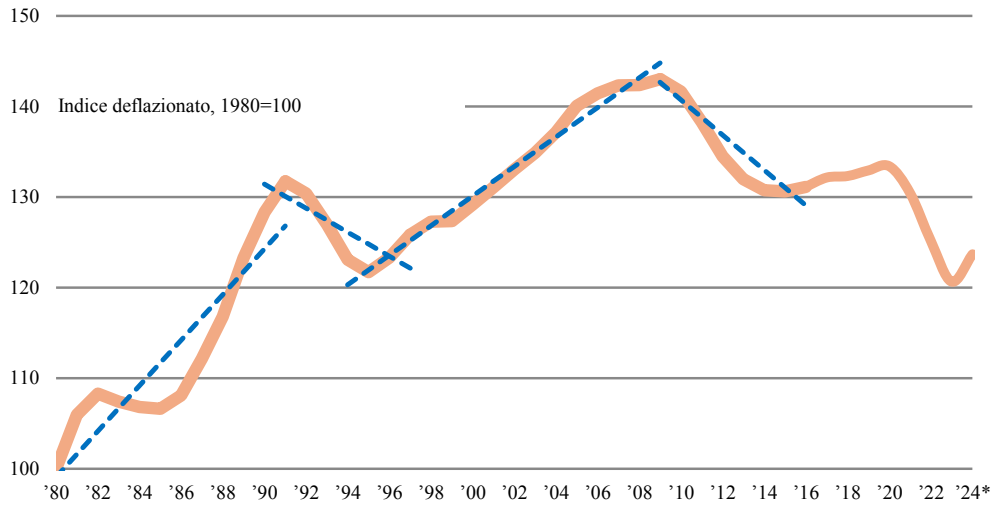
Figura 1 • Retribuzioni procapite di fatto della PA e inflazione [1]



[1] Per le retribuzioni si tratta delle risultanze per occupato desunte dalla Contabilità nazionale, per i prezzi al consumo dell'Indice NIC sino al 2001 e successivamente dell'Indice IPCA. Nonostante le due scale diverse, gli andamenti sono confrontabili in quanto presentano la stessa escursione percentaule, pari a 8 volte il valore del 1980. (*) Valori provvisori stimati in base alle risultanze ISTAT.

Rapportando le due grandezze si dischiude invece una chiave analitica di grande portata. È quanto riportato in Figura 2.

FIGURA 2 • L'ANDAMENTO DELLE RETRIBUZIONI PROCAPITE REALI NELLA PA [1]



[1] La Retribzuione procapite della Fig.1 è deflazionata sino al 2000 con l'Indice NIC e successivamente con l'IPCA. Le linee spezzate rappresentano i trend stimati nei vari sottoperiodi. (*) Valori provvisori stimati in base alle risultanze ISTAT.

La forte impressione è che l'intero sistema sia caratterizzato dall'alternarsi di due "stati di natura": il primo è quello di una pressione salariale che non ha trovato validi contrappesi in grado di contenerla, con crescite retributive reali di grande rilievo. È quanto avvenuto nel corso di due decenni, il primo relativo a tutti gli anni Ottanta e il secondo che dal 1997 giunge sino al 2009.

Il secondo stato di natura è quello indotto da un evento di crisi. Nei momenti di estrema difficoltà dei conti pubblici, inevitabilmente si è applicato un diverso criterio che consiste in un congelamento complessivo di ogni rinnovo. È quanto successo negli anni che dal 1992 giungono sino al 1995 e poi nel quinquennio 2010-2015. Il primo evento fu scatenato dalla crisi valutaria del 1992, con la secca svalutazione della lira e la rottura dello SME, mentre il secondo evento è legato all'instabilità finanziaria del 2008 e alla successiva crisi dei debiti sovrani.

Vi è solo un evento capace di spezzare l'equilibrio collusivo, descritto nella prima parte di questo lavoro, che ha costantemente prodotto l'abnorme allungamento dell'iter negoziale e la dinamica salariale ben

superiore all'inflazione, vale a dire il sopraggiungere di una crisi macroeconomica.

I*n definitiva, solo l'insorgere di una profonda crisi macroeconomica è in grado di sbloccare l'equilibrio collusivo che produce i fenomeni di accelerazione della crescita salariale*[20]. Nella storia degli ultimi quarant'anni, come già detto, si sono avuti due fenomeni di questo tipo: uno successivo alla drammatica svalutazione del biennio 1992; e uno più recente, cioè la Grande recessione avviatasi nel 2008.

È quindi difficile rifuggire dall'idea che in questo vi sia qualche cosa di fortemente radicato nel sistema e che nella determinazione dei valori salariali nel settore pubblico il riequilibrio si produca solo in questi grandi snodi epocali di crisi e, infine, che il tentativo di governare assicurando un andamento più ordinato delle dinamiche resti inevitabilmente confinato alla sfera dell'auspicio.

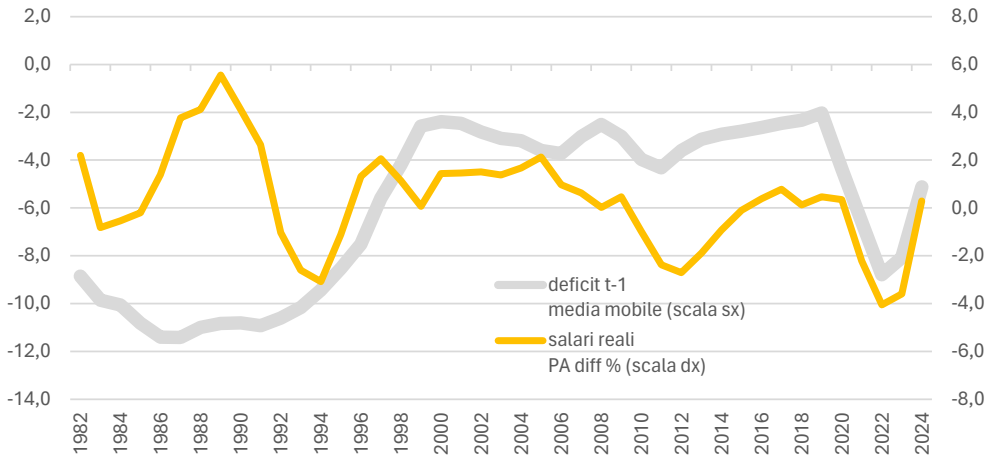
Ma anche qui, forse un po' paradossalmente, alla fine sembrano essere più i meccanismi di mercato ad assicurare il riequilibrio, un mercato che nel caso del lavoro pubblico è inevitabilmente quello di appropriazione delle risorse pubbliche. In certo modo, forse andrebbe semplicemente riconosciuto che quanto appare come una regolazione salariale è in realtà il governo di una posta di Finanza Pubblica.

A questo proposito la Figura 3 riprende una tipica misura dello stato della Finanza Pubblica, rappresentata dal deficit in rapporto al PIL, di nuovo raffigurando il lungo periodo che dal 1980 giunge sino ai giorni nostri. Al valore del deficit è poi affiancata la dinamica percentuale annua del salario reale della PA. La correlazione fra le due grandezze è rilevante, a mostrare non infondata l'idea che l'orientamento delle politiche salariali pubbliche dipenda, in buona misura, dallo stato di salute dei conti pubblici. Si tratta di un meccanismo – nei settori privati verrebbe indicato come la capacità a pagare – che spiega accelerazioni e blocchi

[20] Su questo si rinvia ad A. Dixit, "Incentives and Organizations in the Public Sector: An Interpretative Review", *The Journal of Human Resources*, XXXVII, 4, 2000, pp. 696-727. Una diagnosi simile è stata sostenuta alla fine degli anni Ottanta da M. Biagioli, M. Salvati, P. Santi, "Occupazione, retribuzioni e spesa per il personale nella Pubblica Amministrazione", in Ente per gli studi monetari, bancari e finanziari "Luigi Einaudi" (a cura di), *Il disavanzo pubblico in Italia: natura strutturale e politiche di rientro*, Bologna, il Mulino, 1989.

dei salari pubblici. In realtà, la figura mostra una eccezione alla metà degli anni Ottanta, quando la precarizzazione dei conti pubblici non fu accompagnata da politiche di moderazione salariale[21].

Figura 3 • Stato della Finanza pubblica e dinamica salariale della PA [(1)]



[(1)] La Retribuzione procapite reale è presa come variazione % annua. La grandezza di deficit è rappresentata dal disavanzo complessivo dei conti dello Stato in rapporto al PIL, preso in media mobile triennale, e riportato nel grafico con il ritardo di un periodo.

3.2. Il tentativo di regolare i salari attraverso le pratiche di concertazione e la contrattazione

Ambedue gli eventi di crisi, dopo un primo blocco contrattuale, hanno prodotto grandi innovazioni nei meccanismi regolatori. La Tavola 1 mostra in dettaglio quanto è avvenuto nella relazione prezzi-salari pubblici.

[21] La correlazione fra le due grandezze di Figura 3, nel periodo successivo agli anni Ottanta è pari a 0,58. Risalendo alla correlazione fra la stessa grandezza di deficit e il *livello* del salario reale (quello rappresentato in Figura 2) la correlazione sull'intero periodo raggiunge un valore davvero elevato, pari a 0,72.

TAVOLA 1 • RETRIBUZIONI DI FATTO NELLA PA

		Tasso medio annuo		Tasso medio annuo reale [5]		Tasso medio annuo reale nettato [6]
Gli anni Ottanta			**1980 - 1991**			
Inflazione[1]	A	9,3		-		-
Retribuzioni procapite PA	B	12,3	B-A	3,0		-
La nascita dell'ARAN			**1991 - 1997**			
Inflazione[1]	A	4,1		-		-
Inflazione programmata, TIP[2]	B	3,5		-		-
Inflazione nettata ragioni di scambio[3]	C	4,0		-		-
Retribuzioni PA	D	3,4	D-A	-0,7	D-C	-0,6
L'andata a regime 1997-2009			**1997 - 2009**			
Inflazione[1]	A	2,3				
Inflazione programmata, TIP[2]	B	1,6				
Inflazione nettata ragioni di scambio[3]	C	2,1				
Retribuzioni PA	D	3,2	D-A	0,9	D-C	1,1
La crisi del debito sovrano			**2009 - 2016**			
Inflazione, IPCA	A	0,9				
Inflazione, IPCA-NEI[4]	B	0,9				
Retribuzioni PA	C	0,1	C-A	-1,0	C-B	-0,9

(1) Si tratta dell'Indice NIC sino al 2000 e dell'indice IPCA successivamente.
(2) Il tasso programmato di inflazione (TIP) era lo strumento di politica economica impiegato sino al 2008.
(3) Inflazione nettata per il contributo alla variazione % del deflatore della domanda interna da parte delle ragioni di scambio.
(4) La previsione dell'indice dei prezzi al consumo armonizzato al netto dei prodotti energetici importati (IPCA-NEI) rappresenta lo strumento programmatorio impiegato nella regolazione salariale dei settori privati. È
(5) Dinamica delle retribuzioni pubbliche deflazionata con il dato di inflazione storico a consuntivo.
(6) Dinamica delle retribuzioni pubbliche deflazionata con il dato di inflazione a consuntivo nettato prima del 2009 per le ragioni di scambio e poi per i prodotti energetici importati.

Il primo blocco riporta innanzitutto l'esperienza degli anni Ottanta. Con tasso di inflazione medio annuo superiore al 9%, i salari monetari hanno conosciuto una crescita annua oltre il 12%, garantendo guadagni reali del 3% all'anno. Si tratta di una dinamica compatibile con il mantenimento dell'equilibrio complessivo solo in una economia che stesse sperimentando una davvero robusta crescita e con una gestione coerente dei conti pubblici.

Ma così non era e il primo blocco contrattuale mostra quanto avvenuto al deflagrare della crisi valutaria del 1992 che portò all'uscita della lira dal Sistema Monetario Europeo (SME) e a una svalutazione rispetto al marco tedesco di quasi il 30 per cento. Allo scopo di contrastare la crisi e migliorare la fiducia dei mercati, il governo varò una ampia manovra di correzione dei conti. Per arginare le pressioni inflazionistiche, sollecitate dall'indebolimento del tasso di cambio, fu inoltre deciso un blocco parziale delle indicizzazioni salariali, il cosiddetto "blocco della scala mobile", e venne quindi avviata la fase delle politiche dei redditi, con l'Accordo del luglio 1993.

Con la riforma del 1992-1993, anche la regolazione salariale del pubblico impiego è stata gestita impiegando un meccanismo di grande articolazione, nato appunto dalla stagione di politica dei redditi di quegli anni iniziali. A quell'epoca l'esigenza centrale era quella di riguadagnare la tenuta macroeconomica del sistema, contemperandola con l'istanza sociale di "garantire il potere di acquisto dei salari", in un quadro di inflazione non ancora domata che procedeva ad un tasso annuo del 6%.

Il meccanismo regolatorio adottato dopo la crisi e in vigore sino al 2009 era fondato sul TIP (tasso di inflazione programmato), nel quale il tasso con cui orientare i rinnovi contrattuali era appunto costituito da un valore programmato, valido sia per i CCNL privati che per quelli pubblici. Non si trattava dunque di una previsione circa la crescita futura dei prezzi quanto di un valore "desiderato", di taglio normativo, per il cui raggiungimento erano usualmente messe in atto tutta una serie di misure di politica economica.

Era l'epoca nella quale era necessario pilotare verso il basso la dinamica inflattiva e gli eventuali scarti fra il valore a consuntivo e quello programmato (con il primo usualmente più elevato) davano origine ad una complessa modalità di recupero successivo. Il ristoro, infatti, doveva essere depurato, tenendo conto della variazione delle ragioni di scambio, allo scopo di sterilizzare l'effetto dell'inflazione importata. Da un punto di vista teorico, fu fatto valere il principio, del tutto innovativo, che il tentativo di proteggere il potere d'acquisto dei salari, a fronte di un maggior costo di quanto veniva importato, non avrebbe fatto altro che avviluppare il sistema in una spirale inflattiva.

Si trattava di un meccanismo con solide basi analitiche di teoria economica. All'epoca l'impressione era quella che si avesse in mano un po-

tente strumento di politica economica con il quale governare possibili spinte salariali da parte di sindacati che nel pubblico disponevano ancora di un grande forza negoziale.

Come descritto nella prima parte del presente lavoro, al nucleo macroeconomico di regolazione fu aggiunta una complessa proceduralizzazione, che peraltro sanciva l'istituzione della parte datoriale come Comitati di settore e di una Agenzia negoziale, cioè l'ARAN.

Il secondo blocco della Tavola 1 mostra gli esiti di questi anni inziali di applicazione del nuovo sistema, un periodo che giunge a comprendere il primo quadriennio 1994-1997 di vigenza dei nuovi CCNL. L'inflazione si è ragguagliata al 4% l'anno con un valore programmato inferiore di mezzo punto percentuale nella media del periodo e con un effetto delle ragioni di scambio praticamente nullo. I salari pubblici aderirono pienamente al tasso programmato e sempre nella media del periodo persero circa mezzo punto percentuale l'anno. Questo derivò dai primi anni di sospensione della contrattazione come si vede chiaramente dalla Figura 2.

Il terzo blocco della Tavola si riferisce al decennio successivo, che mostra il pieno dispiegarsi del sistema. Come mostra la Figura 2, la dinamica salariale di fatto ha costantemente sopravanzato l'inflazione effettiva, lungo un trend di quasi completa omogeneità per tutto il periodo. Come riporta la Tavola 1, le retribuzioni pubbliche hanno conseguito costantemente un guadagno reale attorno all'1%. Dato un TIP segnatamente più contenuto del valore a consuntivo, a ogni round negoziale si è prodotto un recupero, trascurando la "sofisticazione" delle ragioni di scambio e aggiungendo tuttavia qualcosa di più.

P*er quanto la regolazione macroeconomica prevedesse di legare la dinamica salariale all'inflazione programmata, questa in realtà ha funzionato da pavimento cui si è sommato molto altro*. Il nuovo sistema possedeva solidi principi di governo macroeconomico delle grandezze nominali, molto meno di teoria dei giochi, in particolare di quello negoziale fra sindacati, ben consapevoli del meccanismo, e una autorità di governo pronta a cedere alle richieste. A seconda delle fasi, il costrutto retorico che ha giustificato questo sovrappiù recitava come: riordinare le carriere, riconoscere professionalità specifiche, riallineare trattamenti sperequati, garantire indennità di comparto, valorizzare meriti e sforzi.

Emerge qui un primo indizio di una conclusione importante del presente lavoro. Nel caso del settore privato il meccanismo di governo dei

salari attraverso il TIP ha funzionato come effettivo elemento regolatore. Nel caso del pubblico impiego, si è trattato solo di un risultato già acquisito, a partire dal quale avviare la vera negoziazione. Nel paragrafo successivo si illustrerà come il gioco negoziale si sia "appropriato" della procedura di contrattazione, avvalendosi dei punti di debolezza della stessa.

Come già avvenuto nel 1992-1993, l'unico evento capace di spezzare l'equilibrio collusivo che ha costantemente prodotto una dinamica salariale ben superiore all'inflazione, è stato il sopraggiungere di una crisi macroeconomica, cioè la Grande recessione avviatasi nel 2008.

Nell'anno successivo è intervenuto il congelamento complessivo della dinamica salariale pubblica, ottenuto bloccando i tre canali che nell'esperienza degli anni precedenti aveva prodotto crescite salariali fuori controllo: la contrattazione collettiva nazionale (cioè il rinnovo del CCNL), il finanziamento dei fondi accessori per dare spazio alla contrattazione di secondo livello, le progressioni di carriera garantite come fenomeno regolare ogni anno. I canali attraverso i quali si produceva una dinamica salariale fuori controllo erano ben noti; si trattava solo di dar modo ai tecnici del MEF di chiuderli.

L'ultimo blocco della Tavola 1 è focalizzato su questo periodo, che dal 2009 giunge sino al 2016. Chiaramente la relazione prezzi-salari pubblici assume una nuova configurazione che, per alcuni versi, richiama quella della crisi precedente. L'inflazione sembrava essere uscita definitivamente dagli schermi, pari ad un tasso medio annuo prossimo all'1%. Il prolungato blocco contrattuale ha lasciato sostanzialmente invariati i salari pubblici, che perdono in termini reali tutta l'inflazione. Anche la Figura 3 è illuminante a illustrare la nuova configurazione macroeconomica.

Come avvenuto in precedenza, questa lunga fase di stallo ha ingenerato un nuovo meccanismo regolatorio. Si ricordi che, con l'Accordo interconfederale del gennaio 2009, è invalso un nuovo sistema ancorato all'IPCA netto, e cioè l'Indice dei prezzi al consumo armonizzato, al netto dei prodotti energetici importati. In questo modo si è usciti da un sistema a valenza programmatoria e si è chiesto all'Istat di produrre una previsione in senso proprio. Ma nel caso del Pubblico questo secondo sistema non poté trovare concreta applicazione stante il varo del blocco retributivo dal 2010.

Al nuovo avvio contrattuale, quello per i CCNL del triennio 2016-2018, il sistema pubblico è ripartito senza alcuna esplicita adesione ad un nuo-

vo assetto regolatorio che, ad esempio, facesse riferimento alle previsioni fornite dall'ISTAT. In realtà non era possibile una semplice trasposizione di quanto applicato ai settori privati, come si fece all'epoca del TIP, in quanto, in seguito alla Grande Recessione, anche gli stessi settori privati hanno adottato diversi sistemi regolatori in rapporto all'inflazione.

Quella che, in prima battuta, poteva apparire come una condizione di anomia si è in realtà disvelata come un modello di estrema semplificazione, nel quale Autorità di governo e Sindacati negoziano direttamente un valore di incremento retributivo a regime, svincolato da riferimenti espliciti a grandezze macroeconomiche. In altre parole, si è preferito percorrere direttamente la strada dell'accordo politico fra Autorità di Governo e sindacati, così dismettendo molto delle pratiche regolatorie invalse in precedenza. Qualcuno ricorderà che un sistema analogo era invalso nel corso degli anni Ottanta del secolo scorso, quelli da cui si è avviata la storia illustrata in questo lavoro. Certo le condizioni di contesto macroeconomico, in termini di vincoli esterni, sono assolutamente non paragonabili.

Le curve delle Figure 2 e 3 giungono sino al 2024, coprendo così anche il periodo che dal 2016 giunge sino ai giorni nostri. Si tratta di un lasso temporale non ancora periodizzabile, anche perché, successivamente alle negoziazioni relative al primo rinnovo dopo il blocco contrattuale, quello per i CCNL 2016-2018, l'intero quadro è stato investito da una serie di shock del tutto esogeni di portata storica. Si tratta dell'epidemia da COVID-19, degli eventi bellici nel versante orientale dell'Europa, dello shock dei prezzi delle materie prime energetiche che ne è seguito. Come mostrano le due figure appena richiamate, l'inflazione interna si è impennata, producendo un fenomeno a cui molti non avevano mai assistito, con un valore massimo superiore al 12% alla fine del 2022. Si tratta di un dato che, nella storia recente, si ritrova solo risalendo alla metà degli anni Ottanta.

La strada dell'accordo politico diretto fra Autorità di governo e sindacati prima dell'apertura delle trattative o, comunque, di momenti preliminari di confronto e consultazione, presenta l'indubbio vantaggio di avere semplificato il gioco contrattuale, chiarendo responsabilità e prerogative sostanziali dei diversi attori e, al contempo, come già osservato, garantendo la stabilità macroeconomica. Come si vedrà meglio anche in seguito, nella prima tornata successiva al blocco contrattuale, questo assetto sembrava dare buona prova di sé. Nelle ultime tornate, anche a

fronte dell'impennata inflattiva, il sistema non è ancora riuscito a comporre un equilibrio negoziale viabile.

Tuttavia, a parte quest'ultima fase, non ha comunque trovato soluzione una patologia endemica del sistema, più volte ricordata e cioè di rinnovare CCNL con tempistiche tali che, alla loro sigla, i CCNL stessi risultavano in larga misura già scaduti. A questo è dedicato il paragrafo successivo, dove si vedrà che, forse, più che di un aspetto patologico, si è in presenza dell'esito naturale cui il sistema degli incentivi e delle regole di fondo inevitabilmente conduce.

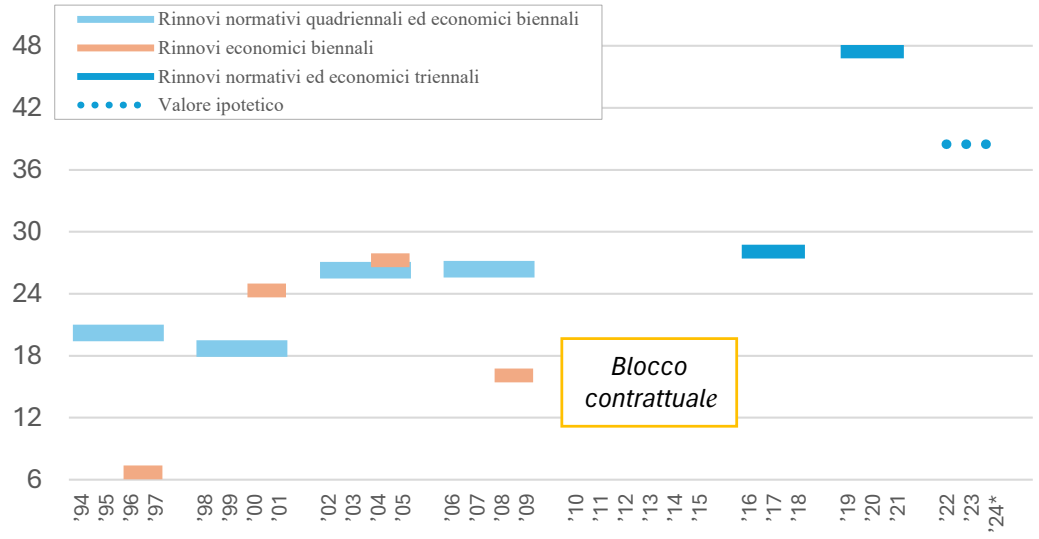
3.3. Una seconda regolarità: i ritardi nella stipula dei contratti

La Figura 4 registra i ritardi che si sono prodotti nella stipula dei CCNL, a partire dal primo, negoziato dall'ARAN per il quadriennio 1994-1987. Va precisato che la misurazione è espressa in mesi dalla data di vigenza del CCNL e che nel corso di questo periodo si sono succedute diverse strutture temporali. Prima del blocco contrattuale si stipulava un CCNL normativo di 4 anni e uno economico di 2, cui seguiva un CCNL solo economico, sempre di 2 anni. Alla ripresa contrattuale si stipula un unico CCNL, normativo ed economico, con una vigenza di tre anni.

Si vede così che l'aspetto di maggiore criticità delle modalità di rinnovo consiste probabilmente nel fatto che la sigla è di solito avvenuta dopo il periodo di vigenza del CCNL, con il paradosso che il CCNL stesso nasceva già scaduto. Un testo che dovrebbe regolare le relazioni industriali di un periodo futuro veniva adottato oltre il periodo stesso, risolvendosi in una presa d'atto di quanto avvenuto. Questa considerazione è vera a partire dal rinnovo biennale relativo al 2000-2001, ma anche quelli prima non hanno certo brillato per tempestività, ad eccezione del primo rinnovo biennale.

Ciò che certamente non ha funzionato è l'iter che, a monte, porta allo stanziamento stesso, un iter circa il quale la proceduralizzazione è risultata quasi assente. Non ne sono stati definiti i tempi, né tantomeno i modi con i quali condurre una eventuale concertazione con i Sindacati. Si stabilì solo che le risorse dovevano essere appostate in Legge di bilancio e non in qualche disposto legislativo ad hoc, come avveniva in precedenza.

FIGURA 4 • MESI DI RITARDO NELLA SOTTOSCRIZIONE DEI CCNL[1]



(1) Ritardo medio dei diversi CCNL dei comparti. Non comprende quindi i CCNL delle aree della Dirigenza.
(*) Per questo triennio, ad eccezione del comparto delle Funzioni centrali, si è impostata una chiusura nel maggio 2025, non prima delle elezione delle rappresentanze sindacali.

Come già accennato in precedenza, mentre tutta la tempistica procedurale a valle dello stanziamento finanziario è soggetta ad un sistema fortemente regolato, non esiste alcun vincolo temporale a monte. Dato un periodo di vigenza contrattuale, entro quanto si devono conoscere le risorse a disposizione, cioè fino a quando le leggi di bilancio possono continuare a stanziare risorse?

Lo scambio negoziale è caratterizzato dal fatto che il passare del tempo usualmente ha prodotto per i sindacati un pay-off migliore, in quanto le risorse messe a disposizione potevano solo aumentare e, al contempo, non è subentrato alcun elemento equilibratore che frenasse l'allungamento della trattativa. Di fatto, in ogni caso, l'erogazione degli arretrati è garantita e non è soggetta, come nei settori privati, ad una contrattazione dalla quale emerge un valore riconosciuto a titolo di una tantum. Quale negoziatore chiuderebbe una trattativa sapendo che il passare del tempo gioca solo a suo favore?

Tutto sommato, a ben vedere, anche per l'Erario questo esito non è stato così negativo, in quanto ha consentito di "coprire" i primi anni del rinnovo con risorse modeste, incamerando vantaggi di cassa considerevoli e rimandando le tranche più pesanti alla fine del periodo regolato.

Tende qui a confermarsi una tesi avanzata da Beato e Zucaro[22] di un equilibrio di complicità consociativa fra i diversi attori in gioco. È questo equilibrio di natura collusiva che inevitabilmente ha prodotto uno sfasamento temporale fra stipula e vigenza dei CCNL. In termini di determinazione delle risorse, fisiologicamente ci si dovrebbe attendere che la Legge di bilancio che apre il periodo regolato contenga il complesso delle risorse necessarie. In realtà, la patologia che si è prodotta consiste nel fatto che, usualmente, sono state necessarie ben tre Leggi di bilancio. Questo costante allungamento della fase a monte è stato l'esito naturale dell'equilibrio degli incentivi che l'intero sistema possiede alla sua radice. Non si può escludere che la nuova modalità di appostamento varata nel recente Piano strutturale di bilancio si muova nella strada giusta per superare questa criticità[23].

La Figura 5 compara la struttura temporale degli stanziamenti degli ultimi tre trienni con quelle relative ad altri tre precedenti rinnovi e cioè 2004-2005, 2006-2007 e 2008-2009, un'epoca in cui la vigenza economica era biennale. La grandezza rappresentata negli istogrammi è la quota di risorse incrementali garantita nelle singole Leggi di bilancio, rispetto allo stanziamento a regime del rinnovo. Non si tratta quindi degli stanziamenti per singolo anno ma di quanto hanno aggiunto le singole Leggi di bilancio.

Nei primi due rinnovi documentati in Figura 5 le negoziazioni fra Governo e OO.SS. continuarono anche nell'anno finale del biennio, conducendo ad uno o più accordi che hanno trovato copertura economica nella Legge finanziaria successiva. In effetti dalla Figura 4 si vede che il ritardo è risultato superiore ai 24 mesi, quelli di vigenza contrattuale. Nell'ultimo biennio del primo periodo, quello relativo al 2008-09, questo allungamento temporale si è interrotto e sono state sufficienti solo due Leggi di bilancio per completare l'iter.

---

[22] G. Beato, A. Zucaro, "Un approccio di sistema ai metodi della valutazione", in C. Dell'Aringa, G. Della Rocca, *L'eccellenza nelle pubbliche amministrazioni. Valutare oltre gli aspetti formali*, Roma, Arel, 2015.

[23] Cfr. ARAN, *Rapporto semestrale sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti*, n.1, 2024.

FIGURA 5 • STRUTTURA TEMPORALE NELL'APPOSTAMENTO DELLE RISORSE

Quote incrementali garantite nelle singole Leggi di bilancio in rapporto allo stanziamento finale

In presenza di un mutamento profondo negli equilibri macroeconomici complessivi, un elemento di sostanziale cesura è intervenuto nel clima delle relazioni industriali del pubblico impiego. I sindacati avevano percepito chiaramente che si voleva costruire un argine di sicurezza ai conti pubblici e che gli stanziamenti delle Leggi di bilancio per il 2008 e il 2009 iniziale non sarebbero stati superati, come la legge successiva ha poi confermato. La *Figura* 4 conferma che si giunse alla firma del contratto ben entro la sua vigenza, il tutto facilitato da un tasso di inflazione in rallentamento.

Dopo il periodo di blocco contrattuale, con il rinnovo del triennio 2016-2018, anche se gli appostamenti "sono serviti" per un rinnovo non più biennale, ma di tre anni, si è decisamente tornati alla vecchia abitudine e si sono ripresentati gli stessi fenomeni visti in precedenza. Innanzitutto, una quota rilevante di risorse, prossima al 40%, è stata appostata nell'ultima Legge di bilancio. D'altro canto, come regolarmente accaduto in passato, anche la tornata contrattuale del triennio 2016-2018 ha registrato una sigla definitiva dei diversi CCNL al limite della loro scadenza naturale.

Ciò è vero in particolare nel caso delle Aree della dirigenza (non riportate in Figura 3) per le quali il perfezionamento del contratto è giunto ben oltre la sua scadenza naturale.

Nel triennio 2019-2021, il quadro ha conosciuto un ulteriore aggravamento e l'esito mostrato in Figura 3 è drammatico. Gli stanziamenti appostati nelle prime 2 Leggi di bilancio, 2019 e 2020, consentivano incrementi attorno al 3,5% a fronte di un IPCA previsto dall'ISTAT nel maggio 2019 che nel triennio non avrebbe cumulato una inflazione oltre il 3%. Nonostante questo quadro, le risorse non sono state ritenute sufficienti e sono risultati necessari appostamenti in ulteriori due Leggi di bilancio. Con quella per il 2022 si è infranta ogni regolarità temporale, garantendo un ulteriore stanziamento dedicato a potenziare la contrattazione integrativa e a riordinare le carriere.

Il triennio 2022-2024 si è incanalato in un sentiero analogo, se non peggiore, di nuovo mettendo in campo ben quattro Leggi di bilancio che, allo stato attuale, non sembrano comunque sufficienti per giungere alla sigla dei CCNL.

Il nuovo meccanismo regolatore ispirato a una semplificazione del gioco contrattuale non ha funzionato e forse ha privato gli attori di qualsiasi riferimento accettabile in un quadro macroeconomico caratterizzato da una violenta impennata dei prezzi. Anche perché, pur nella semplificazione, le due regole di fondo del gioco non sono mutate. Innanzitutto, il trascorrere del tempo non crea alcun sostanziale danno alla controparte sindacale ma al contrario lascia aperta la possibilità di successivi appostamenti di risorse. In secondo luogo, la negoziazione a monte fra Autorità di governo e sindacati non porta ad un vero accordo: il governo tende a stanziare quanto appare coerente con gli equilibri di bilancio, ma da qui ha sempre preso avvio il naturale "rilancio" delle organizzazioni sindacali.

3.4. La ricentralizzazione e il ritorno all'attribuzione per legge dei trattamenti economici

Non v'è dubbio che, per molti versi, la contrattualizzazione del rapporto di lavoro pubblico e dunque la sigla di CCNL, come avviene nei settori privati dell'economia, ha evidenziato non pochi aspetti di difficoltà. Non vi è quindi da stupirsi che l'Autorità di governo abbia tentato di porre in essere alcuni rimedi, riacquistando ambiti decisionali che sinora erano una in buona sostanza una prerogativa dei tavoli negoziali.

Gli studiosi di varie discipline hanno spesso denunciato con allarme spostamenti di attribuzioni dalla fonte contrattuale a quella legislativa, ma finora si era trattato semmai di indicazioni, anche vincolanti, che la legge assegnava alla contrattazione.

Con la tornata 2022-2024, il legislatore è entrato direttamente in gioco, agendo con due leve sull'attribuzione delle risorse. La prima leva è quella di disporre che una certa quota di risorse, fra quelle appostate in Legge di bilancio, venga erogata in busta paga, a prescindere dalla sottoscrizione del CCNL. In realtà, una quota di risorse è sempre stata attribuita in via legislativa, vale a dire l'IVC, cioè l'Indennità di vacanza contrattuale, che tendeva a ristorare le buste paga in attesa dei rinnovi, ma si trattava di una quota esigua. La Tavola 2 è stata approntata per porre a confronto le configurazioni finanziarie delle ultime tre tornate, aggiungendo anche quanto già stanziato per il triennio futuro, 2025-2027. Come si vedrà nel seguito, la seconda leva consiste in stanziamenti dedicati a singoli comparti, spesso anche a specifiche professionalità, per i quali la legge ha appunto definito le modalità di attribuzione.

Si vede immediatamente che le risorse pre-erogate con disposto legislativo valevano, nella tornata 2019-2021, il 13% del complesso delle risorse "standard", cioè quelle attribuite per rinnovare i CCNL. Si tratta appunto dell'IVC. Nella tornata precedente, quella del 2016-18, dopo il lungo blocco contrattuale, l'IVC non fu attribuita, ma se si risalisse a quelle ancora precedenti si ritroverebbe una incidenza analoga. Per il triennio 2022-2024 lo strumento legislativo ha consentito di erogare un emolumento una tantum pari all'1,5% del trattamento stipendiale nel corso del 2023 ed una IVC maggiorata fra la fine del 2023 e l'inizio del 2024, ottenendo così che oltre la metà delle risorse giungesse in busta paga ben entro il periodo di vigenza contrattuale.

Per completare il quadro, vengono riportate altre informazioni e in particolare le risorse ulteriori rispetto a quelle dedicate al rinnovo dei CCNL. Un primo ammontare riguarda risorse la cui attribuzione è comunque devoluta alla contrattazione collettiva. Sono risorse rese disponibili in misura importante nella scorsa tornata, in relazione innanzitutto al parziale sblocco dell'ammontare complessivo delle risorse destinate al trattamento accessorio del personale delle amministrazioni, che prima non poteva superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016. Si tratta di risorse di nuovo indirizzate a tutti i comparti, anche per mettere in atto i nuovi ordinamenti del personale.

È una tipologia di stanziamenti che, come visto nei paragrafi precedenti, si è riproposta quasi in ogni tornata, costituita da risorse aggiuntive volte a dare maggiore spazio al salario accessorio e alle progressioni di carriera, in un quadro negoziale ove spesso la rivalutazione del tabellare tendeva ad esaurire il complesso delle risorse. In molti casi questo è stato un modo per facilitare la conclusione delle trattative e la sigla dei contratti. In effetti, in entrambi le tornate sono risorse appostate in extremis, cioè con le ultime due leggi di bilancio che in F*igura* 5 figurano al di fuori dei rispettivi periodi di vigenza.

Vi è poi una terza tipologia di risorse, legata a ulteriori disposizioni di legge, il cui intento è quello di riconoscere prestazioni lavorative e condizioni professionali specifiche, destinate ad un unico comparto, e spesso ad alcune categorie di lavoratori. Si tratta, con tutta evidenza, di dispositivi che tendono in qualche misura ad affiancarsi alla contrattazione collettiva, ma in realtà la spiazzano a favore di una negoziazione diretta fra Autorità di governo e rappresentanze sindacali di categoria.

Si tratta di un fenomeno di primario rilievo, sotto diversi risvolti. Innanzitutto, presenta valori certo non trascurabili e crescenti nel tempo: nella tornata 2016-2018 non presentava un ammontare di rilievo, ma già in quella 2019-2021 ha apportato risorse per circa 2 miliardi di euro e in quelle successive aggiunge prima circa mezzo miliardo nel 2022-2024 e quindi un altro miliardo nel 2025-2027.

Sono risorse dedicate, in via prioritaria, al settore sanitario, sia per il personale del comparto, sia per l'area dirigenziale e si sostanziano in varie indennità: di pronto soccorso, di specificità infermieristica, di tutela del malato e promozione della salute, di esclusività, di specificità medica e così via.

Stanziamenti di rilievo sono stati indirizzati anche al comparto delle Funzioni centrali per l'incremento e la perequazione delle indennità di amministrazione e per l'armonizzazione dei trattamenti accessori. Lo stesso vale per quello dell'Istruzione che ha visto la valorizzazione dei docenti della scuola, il miglioramento dell'offerta formativa e così via.[24]

TAVOLA 2 • CONFIGURAZIONE FINANZIARIA DELLE QUATTRO TORNATE [1]

Valori in milioni di euro incrementali e tassi di crescita % a regime delle singole tornate

	Tornate contrattuali			
	2016 -2018	2019-2021	2022 -2024	2025 -2027
Risorse destinate alla contrattazione, mln. di euro				
Risorse standard	5.084	6.734	9.937	9.968
di cui pre-erogati con disposto legislativo	–	13%	45%	–
Altre risorse destinate alla contrattazione	–	693	372	–
Totale risorse destinate alla contrattazione	**5.084**	**7.427**	**10.309**	**9.968**
Altri disposti legislativi, mln. di euro				
Settore sanità	-	*1.131*	*436*	*737*
Funzioni centrali	-	*216*	*56*	*183*
Funzioni locali	-	–	–	–
Istruzione e ricerca	-	*387*	*17*	–
Totale risorse altri disposti legislativi	**—**	**1.734**	**508**	**920**
Risorse complessive, mln. di euro	**5.084**	**9.161**	**10.817**	**10.888**
Dinamica % di crescita a regime				
Totale risorse destinate alla contrattazione	3,5%	4,5%	6,0%	5,4%
Totale complessivo risorse	3,5%	5,5%	6,3%	5,9%
Indice IPCA-NEI	1,9%	2,2%	15,9%	6,1%

[1] Per i riferimenti legislativi dei vari appostamenti cfr. ARAN, *Rapporto semestrale sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti,* n.1/2024

[24] Nella retorica che sorregge e sostanzia questa tipologia di interventi ci sono sempre trattamenti da armonizzare, indennità da perequare, prestazioni da valorizzare, professionalità da riconoscere, carriere da riordinare.

Nella parte finale della Tavola si mostra come si tratti di stanziamenti che intervengono decisamente sulle disponibilità complessive per riadeguare i trattamenti retributivi del personale. In effetti, come riporta sempre la Tavola, la dinamica retributiva garantita nelle diverse tornate parte da un piede del 3,5% (2016-2018), 4,5% (2019-2021), 6,0% (2022-2024) e 5,4% (2025-2027) che, a partire dalla seconda tornata, si innalza rispettivamente al 5,5%, 6,3% e 5,9%.[25]

Il raffronto con l'inflazione si presta a due considerazioni. A questo proposito va premesso che il dato impiegato è quello dell'IPCA-NEI, cioè di quella misura riportata anche nella Tavola 1, impiegata a priori nei comparti privati per definire gli adeguamenti e a posteriori per riconoscere eventuali ristori. La prima considerazione è che si nota l'assenza di una relazione particolarmente robusta fra inflazione e riconoscimenti retributivi.

Si conferma l'autonomizzazione della regolazione del salario pubblico rispetto ad una precisa aderenza a riferimenti esterni. Nei diversi rinnovi si è scelta una via mediana, con dinamiche più sostanziose, in periodi di bassa crescita dei prezzi e, al contrario, evitando di rincorrere l'impennata inflazionistica oggi. Questo ha senza dubbio contribuito a garantire un sentiero di sostenibilità macroeconomica.

Volendo offrire un raffronto conclusivo, componendo i tassi IPCA-NEI dei diversi periodi, si ottiene una dinamica inflattiva depurata dal 2015 al 2025 pari al 28%. Le risorse messe a disposizione per riadeguare i salari pubblici si sono ragguagliate ad una crescita del 23%. Questo significa che la stabilizzazione dei nostri conti pubblici, in questo periodo di ripresa della contrattazione, dopo la Grande Recessione del 2008 e la crisi dei debiti sovrani che ne è seguita, passando attraverso un violento episodio inflattivo, è costata circa mezzo punto percentuale l'anno ai pubblici dipendenti.

Resta in ogni caso il fatto che con la fiammata inflattiva del 2022 il sistema si è inceppato e non vi è più alcuna regola concordata cui fare ricorso per comporre il conflitto rivendicativo. I sindacati tornano a guardare all'inflazione cumulata nel periodo, cosa che non facevano

[25] Va osservato che la seconda serie di valori va presa con molta cautela in quanto è media senza dubbio spuria fra dinamiche senza dubbio sensibilmente diverse peri vari comparti.

più negli anni scorsi con una crescita dei prezzi trascurabile, ma nulla garantisce che il bilancio pubblico sia in grado di garantire ai salari una copertura dall'inflazione. La deregolazione connaturata al terzo modello di governo dei salari pubblici, avviatosi nel 2017, ha riportato in primo piano l'autonomia della politica che tuttavia, agli antipodi di quanto avvenne negli anni '80 del secolo scorso, è costretta a muoversi negli spazi ristretti dei vincoli esterni.

4. *Conclusioni*

Il mondo del pubblico impiego italiano ha visto negli ultimi decenni una intensa sperimentazione di contenuti riformatori. Si è trattato di tentativi di calare nel nostro contesto alcune delle idee di NPM (New Public Administration) che hanno fortemente influenzato il modo di pensare alla Pubblica Amministrazione delle principali economie negli anni '80 del secolo scorso.

L'asse portante di questi tentativi è l'idea che le pratiche invalse nei settori privati fossero abbastanza immediatamente esportabili al settore pubblico dell'economia. Questo complesso di idee ha influenzato anche la regolazione salariale e il grado di autonomia lasciata alle singole amministrazioni nel negoziare le retribuzioni, istituendo un vero e proprio livello contrattuale integrativo, spesso valorizzato da pratiche di P*erformance* R*elated* P*ay*, che hanno arricchito le buste paga con istituti come quelli della produttività e del risultato.

Nulla di tutto ciò ha davvero funzionato come si immaginava, proprio perché i due mondi, pubblico e privato, reagiscono ovviamente a strutture di incentivi affatto diverse. Il mondo dell'impiego pubblico ha facilmente metabolizzato questi tentativi fondati sull'auspicio e l'evocazione retorica e raramente su solide basi analitiche, almeno per quanto riguarda le retribuzioni.

Una chiave del presente lavoro è quella di mettere in evidenza alcune strutture profonde nel funzionamento delle pubbliche amministrazioni, che operano sotto la superficie dei sistemi formali, tendendo a riprodurre equilibri e regolarità di lungo periodo. Sistemi formali che hanno conosciuto una quasi incessante attività di riforma.

Negli ultimi quarant'anni si sono succeduti almeno tre assetti di macro-regolazione salariale, il cui avvicendamento è stato innescato da

fenomeni di grande crisi della finanza pubblica, con fasi di passaggio caratterizzate da provvedimenti di blocco contrattuale. Tutto ciò tende a dimostrare che i salari dei pubblici dipendenti, prima di essere il corrispettivo per una prestazione lavorativa, sono una posta del bilancio pubblico e come tale risentono innanzitutto delle alterne vicende degli equilibri macroeconomici più complessivi. L'esigenza di riportare l'equilibrio di bilancio su sentieri di credibilità ha regolarmente fatto premio, nel corso del tempo, su una gestione ordinata delle dinamiche salariali.

È il caso degli anni Ottanta del secolo scorso, dove la dinamica retributiva ha abbondantemente sopravanzato l'inflazione, con un governo delle retribuzioni che rispondeva principalmente a pressanti esigenze di consenso politico, senza la percezione del terreno che si andava preparando. La drammatica svalutazione della lira e la crisi dello SME dei primi anni Novanta hanno interrotto questa primo assetto di regolazione.

Una configurazione analoga si è presentata nel periodo 1997-2009 quando i salari pubblici crebbero mediamente in tutti gli anni di circa un punto percentuale oltre l'inflazione. Di nuovo fu uno shock esterno, e cioè la Grande recessione del 2008, a porre fine a questo secondo modello, con un completo blocco contrattuale che dal 2010 giunse sino al 2016. La crisi dei debiti sovrani, quindi di nuova la Finanza pubblica, si incaricò di porre un argine al sistema.

Il sistema emerso dalla crisi dei primi anni Novanta era senza dubbio complesso, quanto tecnicamente impeccabile, ma purtroppo funzionò egregiamente solo nelle prime applicazioni. Se l'analisi economica chiarì quale doveva essere il risultato finale, altrettanto non avvenne circa gli assetti negoziali attraverso cui raggiungerlo. La dichiarazione a priori di un tasso adeguato di crescita retributiva trasformò questo numero da risultato finale a pavimento di partenza, da cui poi i Sindacati avviavano tutta l'attività rivendicativa. Ciò ha prodotto il ben noto fenomeno di CCNL siglati con grande ritardo, spesso oltre il periodo di vigenza, rinnovati e già scaduti. Ma non vi è alcun incentivo a siglare tempestivamente un contratto quando il trascorrere del tempo non può far altro che migliorare l'esito finale per una delle controparti.

La reazione alle promesse mancate dei tentativi di riforma e agli shock esogeni si è concretizzata in interventi di chiusura e ricentralizzazione che hanno limitato le possibilità di spesa della contrattazione integrativa (attraverso il blocco dei fondi) e sensibilmente ridotto gli spazi

di autonomia nella gestione del personale, nelle relazioni sindacali e nella regolazione salariale, che pure la riforma aveva dischiuso.

Sono inoltre ripresi interventi diretti della politica e delle burocrazie ministeriali nella regolazione salariale, attraverso microinterventi legislativi. Si sono riprodotte alcune pratiche che avevano caratterizzato gli anni '80 del secolo scorso, nelle fasi antecedenti alla privatizzazione, seppure in un quadro di attenzione alla tenuta macroeconomica, poiché a dominare, ora, sono i vincoli esterni sovranazionali. La politica ha anche riscoperto che può far giungere nuove risorse in busta paga per via legislativa, senza dover attendere i rinnovi dei CCNL.

C'è da chiedersi, nonostante la tenuta macroeconomica, se quanto va profilandosi, non introduca elementi di tensione nel sistema, alla lunga insostenibili. In primo luogo, è difficile non vedere un nesso tra la rigidità dei blocchi e la ripresa dei microinterventi legislativi, sganciati da ogni visione generale e di sistema, di cui vi sono segnali evidenti negli ultimi provvedimenti. È probabile, infatti, che la ripresa dei negoziati diretti con la parte politica, tesi a ottenere vantaggi per specifiche categorie, sia la "valvola di sfogo" di interessi che, comunque, faticano ad essere contenuti.

Questa situazione ripropone all'attenzione un tema non affrontato nel presente lavoro, quello delle relatività salariali fra comparti, ma i cui effetti negativi, in termini di tenuta del sistema, non vanno affatto sottovalutati. Va detto che si tratta di un tema "settoriale" che non ha trovato attenzione nei vari processi di riforma, giocati fra macroregolazione da un lato e merito, sforzo e premialità dall'altro.

Vi è anche la questione della ripresa di tendenze conflittuali, alle quali si sta assistendo in questa fase, con il rischio conseguente di vedere accentuate le rivendicazioni settoriali e corporative. Più in generale, ci si deve chiedere se la ricentralizzazione in atto sia compatibile con il pluralismo istituzionale e la differenziazione spinta che caratterizzano la Pubblica Amministrazione del nostro Paese.

Peraltro, questa ricentralizzazione, in un nuovo assetto negoziale che ha preferito evitare, non senza ragione, complessi meccanismi tecnici, fatica a comporre un conflitto rivendicativo innescato dalla grande fiammata inflattiva degli anni scorsi.

Infine, ancora una volta occorre mettere in guardia dalla tentazione – pure presente nel dibattito in corso – di riaffermare semplicisti-

camente, con accenti a volte un po' retorici, il valore e le virtù salvifiche dell'applicazione al pubblico dei metodi dell'impresa o, su un altro versante, della contrattazione e delle relazioni sindacali gestite con "la capacità e i poteri del privato datore di lavoro". Datore di lavoro che non si è ancora trovato.

L'auspicio è quello di tornare seriamente a interrogarsi su possibili, nuovi assetti di regolazione, avendo prima contezza di quanto molti hanno tentato in passato e degli esiti che si sono prodotti. Contribuire a formare questa contezza è forse lo scopo principale del presente lavoro.