

L'APPLICAZIONE DEI C.C.N.L. DEL PUBBLICO IMPIEGO

Pierluigi Mastrogiuseppe (*)

Sommario: 1. *Premessa*. – 2. *Il cambio di fase alla fine del decennio 2000*. – 3. *La fine del blocco contrattuale e la ripresa di ordinarie relazioni sindacali*. – 4. *L'emergenza Covid ed il recovery plan*.

1. *Premessa*

Da molti anni, il pubblico impiego è alla ricerca di un assetto istituzionale soddisfacente, che riesca a tenere in equilibrio (seppure precario) spinte, tensioni e paradossi non facilmente componibili. Resta sullo sfondo l'antico (e mai del tutto risolto) dilemma tra soluzioni che spingono verso la primazia della legge e soluzioni più orientate a riconoscere ruolo e spazio alla contrattazione collettiva, individuata (almeno su alcuni ambiti) come fonte privilegiata di regolazione. Le vicende, che hanno visto dialetticamente contrapposti questi due modelli di "impiego pubblico", sono state lunghe e complesse e non è questa la sede per ripercorrerle.

Per quanto qui interessa, basterà osservare che dalla seconda metà degli anni '90 (ed in modo più marcato dagli interventi normativi che vanno sotto il nome di "seconda privatizzazione") e per buona parte degli anni 2000, la contrattazione collettiva ha avuto un ruolo significativo nelle vicende del pubblico impiego, conquistando spazi importanti ed una centralità nel sistema.

Poi il quadro è cambiato e si è entrati in una fase nuova, che ha visto una ripresa della tendenza a regolare con legge anche materie tipicamente contrattuali nonché a stabilire vincoli e tetti, soprattutto di tipo finanziario, nonché controlli di vario tipo, in particolare sulla contrattazione di secondo livello.

2. *Il cambio di fase alla fine del decennio 2000*

In questo "cambio di scenario" hanno giocato alcuni fattori di contesto.

Ha indubbiamente pesato il clima di sfiducia nei confronti della contrattazione collettiva nel pubblico e delle sue *performance*, alla luce di quanto avvenuto nei primi anni del 2000. In questa fase, si è assistito, infatti, ad una crescita dei salari pubblici superiore a quella del settore privato, ma a fronte di guadagni di produttività e di efficienza complessiva del sistema che molti indicatori suggeriscono essere stati modesti. Il collegamento tra salari e produttività è stato un obiettivo mancato (o, secondo alcune visioni meno pessimistiche, solo parzialmente raggiunto), forse anche per un eccesso di aspettative sulle magnifiche sorti e progressive della contrattazione oltreché per la difficoltà di disporre di misure affidabili dei "guadagni di produttività". Su questi esiti deludenti (o, secondo i più ottimisti, inferiori alle attese) hanno giocato alcune tendenze della contrattazione nazionale (per esempio, l'utilizzo di risorse del secondo livello nazionale per accrescere la quota di retribuzione fissa e tabellata definita a livello nazionale), ma anche discutibili scelte del secondo livello negoziale (premi distribuiti a pioggia senza alcun aggancio con la produttività e le prestazioni, progressioni economiche correlate alla competenza professionale trasformate in scatti di anzianità).

A un livello più generale, ha pesato indubbiamente anche la crisi del modello concertativo affermatosi negli anni '90, nonché la crisi dei sistemi tradizionali di rappresentanza e le tendenze alla disintermediazione che hanno investito il mondo del lavoro negli ultimi dieci-quindici anni.

In questo clima di sfiducia nei confronti della capacità auto-regolativa della contrattazione collettiva, in quanto strumento in grado di favorire, per sua logica e dinamica interna, percorsi virtuosi, anche sul versante retributivo, è maturata, dunque, la scelta del legislatore, alla fine degli anni 2000, di accentuare gli elementi di "etero-direzione" e di controllo esterno delle dinamiche negoziali. Elementi presenti già nella legislazione degli anni precedenti, ma notevolmente rafforzati con l'intervento contenuto nel provvedimento normativo che va sotto il nome di "riforma Brunetta" (1), i cui tratti salienti sono quello della "rilegificazione" e della "ricentralizzazione". Non è stato restaurato l'assetto pubblicistico, ma la distanza tra pubblico e privato si è notevolmente accentuata. In concreto, la tecnica regolativa è stata quella di limitare le materie di contrattazione collettiva e la partecipazione sindacale, di regolare per legge – secondo una impostazione definita "meritocratica" – alcuni ambiti tipicamente contrattuali (premi, progressioni economiche, vincoli di destinazione delle risorse contrattuali), di stabilire la non derogabilità della legge ad opera dei contratti collettivi, di ri-regolare dal centro (ed in modo uniforme) alcune materie prima regolate dal secondo livello nazionale. Il pendolo si è spostato, dunque, verso la legge e la centralizzazione, dopo un periodo di relativa vitalità ed autonomia della contrattazione collettiva.

Difficile dire se il rimedio ha colto nel segno. Non disponiamo, infatti, di elementi controfattuali di verifica perché subito dopo questo primo intervento legislativo (un anno dopo) ve ne sono stati altri (a partire dal d.l. n. 78/2010,

(*) Direttore della Direzione Studi, risorse e servizi dell'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (Aran).

(1) D.lgs. n. 150/2009.

decreto varato in piena emergenza finanziaria per far fronte alla crisi dello spread sui nostri titoli del debito pubblico) che hanno del tutto inibito la contrattazione collettiva, al fine di bloccare alla radice ogni possibile fonte di alimentazione della dinamica salariale. Dunque, non si sono potuti vedere eventuali effetti della riforma Brunetta (in termini, ad esempio, di maggiore differenziazione retributiva in correlazione con i risultati e la *performance*) perché gli interventi successivi hanno “congelato”, attraverso provvedimenti d'emergenza, la dinamica delle retribuzioni.

Per la verità, la fase di contenimento della spesa e di correzione della dinamica dei salari pubblici era iniziata già qualche anno prima del provvedimento varato nel maggio 2010 in piena emergenza. Era infatti già maturata la consapevolezza della necessità di interventi per riportare la curva dei salari entro un sentiero di sostenibilità, compatibile con gli obiettivi di controllo della spesa pubblica derivanti dall'appartenenza all'Unione monetaria. Già la legge finanziaria del 2006 aveva previsto un limite alla crescita delle risorse del secondo livello negoziale, per le sole amministrazioni centrali, intervento ulteriormente rafforzato nel 2008 con il d.lgs. n. 112.

Nel 2010 è iniziato, dunque, un lungo periodo di sospensione della contrattazione collettiva nazionale accompagnato da un limite stringente alla crescita delle risorse destinabili alla contrattazione di secondo livello. Limite basato sulla spesa storica sostenuta rispetto ad un anno base e con progressive riduzioni in base alla diminuzione delle unità personale. Si è trattato, nei fatti, di un blocco imposto dalla necessità di ottenere effetti certi ed immediati, con risultati senza dubbio efficaci in termini di contenimento della spesa (2). Totalmente assente, in questo approccio, qualunque idea di responsabilizzazione della contrattazione di secondo livello o di riconduzione delle sue dinamiche entro schemi generali di compatibilità e sostenibilità (3).

La fase del blocco della contrattazione e del congelamento della dinamica retributiva si è accompagnata anche ad un'accentuazione dei vincoli sul *turn-over*. L'effetto sul contenimento della spesa è stato quindi duplice: da un lato, sui salari medi, che non sono cresciuti o, per lo più, sono diminuiti di poco (4); dall'altro, sulla massa salariale che, per effetto del calo delle unità di personale, ha subito una significativa riduzione. Il primo effetto è stato di mancata crescita, quindi non immediatamente visibile negli andamenti di finanza pubblica; il secondo, invece, di evidente e sostanziale riduzione della massa totale delle retribuzioni.

Questa drastica cura imposta dalle vicende economiche del contesto internazionale ha avuto (e non poteva essere altrimenti) degli effetti collaterali negativi (5): innanzitutto, in termini di crescita dell'età media, salita dai 46 anni del 2007 ai quasi 51 anni del 2018; in secondo luogo, di calo degli occupati (passati dai 3,6 milioni del 2007 ai 3,3 del 2018) oltretutto di mancato ricambio generazionale; infine, su un piano più qualitativo, di demotivazione della forza lavoro e di mancato inserimento delle nuove professioni richieste dall'evoluzione dei contesti organizzativi.

3. La fine del blocco contrattuale e la ripresa di ordinarie relazioni sindacali

Il lungo periodo di sospensione contrattuale termina con la sentenza della Corte costituzionale n. 178/2015, che dichiara la incostituzionalità del blocco: non per la misura in sé, che è stata giudicata compatibile con il dettato costituzionale, ma per la sua reiterazione nel tempo, che è ritenuto in conflitto con il ruolo di tutela dei lavoratori riconosciuto alle organizzazioni sindacali e con il principio del libero esplicarsi dell'azione di queste ultime, sancito dall'art. 39 Cost.

L'intervento della Corte costituzionale e la graduale uscita dalla fase acuta della crisi finanziaria internazionale segnano un nuovo cambio di fase. Il Ministro della funzione pubblica dell'epoca, Marianna Madia, sottoscrive un accordo politico con i sindacati che dà il via al nuovo percorso di graduale ripresa di ordinarie relazioni sindacali (accordo governo-sindacati del 30 settembre 2017). A seguito dell'accordo, sono modificate alcune norme del d.lgs. n. 165/2001, nate durante la fase precedente. È modificata, ad esempio, la norma – ad alta valenza simbolica – che aveva previsto tre fasce di merito nonché l'obbligo di distribuire le valutazioni del personale secondo percentuali predefinite (25-50-25) oltretutto di premiare in modo differenziato (cosiddetta distribuzione forzata dei premi) (6). Significativo il fatto che la modifica restituisca alla contrattazione collettiva il compito di regolare la materia dei premi, dando però a quest'ultima un obiettivo da conseguire (“la contrattazione fissa criteri idonei a garantire che alla significativa differenziazione dei giudizi di cui all'art. 9, c. 1, lett. d), corrisponda un'effettiva diversificazione dei trattamenti economici

(2) Al momento cristallizzati ai valori storicizzati al 31 dicembre 2017, dall'art. 23, c. 2, del d.lgs. n. 75/2017, su cui v. G. Formica, *I limiti di carattere finanziario alla contrattazione*, in M. Esposito et al., *La riforma dei rapporti di lavoro delle amministrazioni pubbliche*, Torino, Giappichelli, 2018, 55, anche per l'evoluzione di questa linea di tendenza volta al blocco della dinamica salariale definita tramite i fondi per i trattamenti accessori.

(3) Questo meccanismo non è stato abbandonato nemmeno dopo il 2015, cioè dopo il riavvio della contrattazione nazionale e la fase di ripresa delle relazioni sindacali che ne è seguita.

(4) La lieve diminuzione osservata nei salari medi si deve ad un effetto *turn-over*: la cessazione di personale anziano con salari medi più alti sostituito da personale più giovane con salari medi più bassi.

(5) Misure altrettanto drastiche (e in taluni casi anche più stringenti) sono state assunte anche in altri Paesi dell'area Ocse e, in particolare, in quelli dell'area mediterranea.

(6) Art. 19 d.lgs. n. 165/2001 come sostituito dall'art. 13, c. 1, d.lgs. 25 maggio 2017, n. 74.

correlati”) (7). Parimenti modificata, la norma, introdotta dal d.lgs. n. 150/2009 – anch’essa ad alta valenza simbolica – che aveva sancito la inderogabilità della legge ad opera dei contratti collettivi nazionali (salvo il caso in cui la norma di legge avesse espressamente stabilito la propria derogabilità). La modifica ripristina la situazione *ante* decreto Brunetta, restituendo al contratto la sua forza derogatoria, peraltro con estensione di tale capacità anche a norme antecedenti la novella legislativa. Sempre con i decreti Madia, si realizza infine un ampliamento della partecipazione sindacale e viene rafforzata la sua capacità di “influenzamento” delle decisioni datoriali. Con la riforma del 2010, infatti, la partecipazione era stata limitata alla “sola informazione”. La modifica apportata dal d.lgs. n. 75/2017, amplia invece le possibilità della contrattazione nazionale di disciplinare i modelli della partecipazione, anche attraverso forme e modalità che realizzino un maggiore coinvolgimento del sindacato (8).

Un altro fatto decisivo di questa nuova fase è lo stanziamento delle risorse per i rinnovi contrattuali del triennio 2016-2018. La legge di bilancio per l’anno 2018, nel c. 679 dell’articolo unico, indica infatti, per la contrattazione collettiva nazionale e per i miglioramenti economici del personale dipendente dalle amministrazioni statali in regime di diritto pubblico, risorse a regime dal 2018 complessivamente pari a 2.850 milioni di euro, al lordo degli oneri riflessi, con un incremento, rispetto alle risorse già appostate, di 1.650 milioni di euro. Come indicato nella relazione tecnica di accompagnamento al disegno di legge, tali risorse corrispondono a incrementi retributivi del 3,48% del complessivo monte salari utile ai fini contrattuali.

Quest’insieme di interventi sancisce la ripresa di ordinarie relazioni sindacali. Restano, tuttavia, in piedi alcuni vincoli: in particolare, l’impossibilità di trattare materie afferenti all’organizzazione degli uffici e del lavoro ed il tetto alla crescita delle risorse destinate al secondo livello negoziale (quest’ultimo rinnovato con l’art. 23, c. 2, del d.lgs. n. 75/2017).

Il percorso avviato con l’accordo del 30 settembre 2017 si è completato con la sottoscrizione, da parte dell’Aran e dei sindacati, nell’arco di un triennio, di tutti i contratti della stagione 2016-2018 (quattro contratti di comparto e quattro delle aree dirigenziali), a partire da quello del comparto Funzioni centrali (firmato, come ipotesi di contratto, il 23 dicembre 2017 e in via definitiva il 12 febbraio 2018) fino al contratto che ha chiuso questo ciclo contrattuale, quello dell’area dirigenziale Funzioni locali, firmato in via definitiva il 17 dicembre 2020.

I nuovi contratti hanno riscritto interamente le norme sulle relazioni sindacali, puntando alla valorizzazione della partecipazione sindacale nella distinzione dei ruoli (da segnalare, a questo riguardo, il nuovo modello del “confronto”), al coinvolgimento del sindacato nei processi di innovazione (in questo senso, va richiamata la previsione degli organismi paritetici per l’innovazione), alla chiarezza delle regole, al fine di offrire agli attori delle relazioni sindacali punti di riferimento chiari e maggiore consapevolezza del proprio ruolo. Hanno anche affrontato alcune tematiche connotate da “rilevanza sociale” con soluzioni finalizzate ad ampliare alcuni diritti e tutele dei lavoratori: in questo ambito si collocano ad esempio le innovative discipline in tema di assenze per visite specialistiche, di congedi per donne vittime di violenza e di *welfare* integrativo. Hanno interamente ridefinito la disciplina dei fondi destinati alla contrattazione integrativa, con obiettivi di semplificazione procedurale e chiarezza della disciplina di fonte contrattuale. Infine, in materia di premialità, hanno definito una disciplina per favorire una maggiore differenziazione nella distribuzione dei premi, hanno rafforzato il collegamento con la valutazione ed hanno previsto incrementi dei fondi, con vincolo di destinazione alla premialità. Ciò che è importante sottolineare, di questa stagione negoziale da poco conclusa, è che essa ha segnato la ripresa di fisiologiche relazioni sindacali, dopo la fase della chiusura e del blocco della contrattazione.

Subito dopo c’è stata la pandemia che ha segnato, oggettivamente, una cesura netta tra prima e dopo.

4. L’emergenza Covid ed il recovery plan

La crisi imposta dal blocco alle attività economiche ha richiesto, di nuovo, la messa in campo di strumenti straordinari di politica economica – questa volta di natura espansiva – per sostenere l’economia e per scongiurare il rischio di una pesante recessione. L’Europa ha varato il *Recovery Plan* (o “*Next Generation Youth*”), in parte finanziato da debito comune contratto a livello europeo. Il settore pubblico – soprattutto le prestazioni sanitarie e la erogazione di sussidi per il sostegno all’economia – ha avuto un ruolo fondamentale durante l’emergenza. È aumentata la consapevolezza dell’importanza della pubblica amministrazione per preservare la coesione sociale, dopo un lungo periodo dominato da ideologie e visioni di segno opposto.

Tutto questo avrà certamente ripercussioni anche sul lavoro pubblico e sulla sua storia. Anche la nuova stagione negoziale (quella del triennio 2019-2021), in parte ripercorrendo le tappe che avevano caratterizzato la precedente, si è aperta con un accordo di natura politica: il patto per l’innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale, firmato dal Presidente del Consiglio Draghi e da Cgil, Cisl e Uil il 10 marzo 2021. Alla base del patto vi è l’idea di una pubblica amministrazione che – dopo l’emergenza – dovrà accompagnare la ripresa e la modernizzazione del Paese. Gli obiettivi

(7) I contratti del triennio 2016-2018 hanno corrisposto a questa specifica indicazione della norma di legge con alcune clausole che impongono un livello minimo di differenziazione retributiva nell’assegnazione dei premi individuali (per il comparto Funzioni centrali, si veda l’art. 78 del c.c.n.l. del 12 febbraio 2018).

(8) Le modifiche sono state apportate dall’art. 2, c. 1, lett. a), b) e c), d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75.

sono ambiziosi e sfidanti. C'è da attuare il piano, ma soprattutto sono necessari interventi per rimuovere i blocchi che hanno ostacolato, per lunghi anni, livelli adeguati di produttività e di crescita del Paese.

In questa fase è stato posto, significativamente, al centro dell'attenzione il tema dei concorsi. Per ora, con interventi ed azioni connotati da straordinarietà ed eccezionalità (il reclutamento delle professioni necessarie per l'attuazione del Pnrr), ma anche con l'idea di mettere in campo interventi di natura più strutturale e con orizzonte temporale di medio termine. Sembra essere acquisita ormai la consapevolezza che occorre invertire il trend che ha portato, nell'arco di 10-15 anni, ad un notevole impoverimento professionale della pubblica amministrazione, certificato innanzitutto dal calo complessivo degli occupati (300.000 unità in meno di 10 anni), peraltro inegualmente distribuito tra i vari settori (con enti locali e sanità che hanno subito le riduzioni maggiori). Si è fatta strada soprattutto l'idea che occorra un innalzamento del livello delle competenze professionali e che i nuovi compiti richiesti alla pubblica amministrazione necessitino anche della immissione di nuove e più qualificate professioni.

L'apertura della nuova stagione contrattuale e l'impegno messo dal nuovo Governo nel creare le condizioni per un rapido avvio dei negoziati sono una parte importante di questo disegno di ridare ruolo e slancio alla pubblica amministrazione. Va ricordato, in proposito, che le risorse stanziare con la ultima legge di bilancio (quella per il 2021) consentiranno di riconoscere incrementi retributivi del 4,07% su tutto il pubblico impiego, superiori quindi agli incrementi della precedente stagione contrattuale. I nuovi contratti dovranno affrontare temi importanti, come l'adattamento degli istituti del rapporto di lavoro alla prestazione resa in *smart working* e la revisione degli ordinamenti professionali. Soprattutto su quest'ultimo tema si registrano le maggiori attese da parte sindacale. Vi è l'idea che, attraverso la revisione degli ordinamenti, si possa aprire una fase straordinaria di "avanzamenti di carriera" o "riqualificazioni", come avvenuto in altre epoche nelle fasi di passaggio da un ordinamento ad un altro (9). Questa idea confligge, però, con le norme che regolano gli avanzamenti di carriera nella pubblica amministrazione e con la necessità, dalle stesse sancita, che i passaggi ad un'area superiore avvengano esclusivamente attraverso concorsi o procedure selettive. Al di là dei vincoli giuridici, c'è comunque da chiedersi se le risposte a problemi reali (10) siano da ricercarsi sul piano della eccezionalità normativa e della deroga (come è spesso avvenuto nel pubblico impiego) o non, piuttosto, su quello delle "soluzioni ordinarie" e della transizione ad una "nuova normalità". In altre parole, se la soluzione al problema di riconoscere opportunità di carriera (esigenza presente in ogni organizzazione e certamente funzionale al "buon andamento") non possa essere trovata correggendo le rigidità che caratterizzano i sistemi attuali, piuttosto che in norme derogatorie e dal carattere eccezionale. È questo, credo, il tempo di soluzioni dal respiro lungo, anche nel pubblico impiego. Non è un caso che il piano varato dall'Europa rechi il titolo di "*Next Generation Youth*". È con questo spirito, auspico, che si dovrà affrontare la nuova stagione contrattuale 2019-2021.

(9) La memoria corre alle previsioni contenute alla l. n. 312/1980, provvedimento che sancì il definitivo passaggio dal sistema delle carriere alle "qualifiche funzionali".

(10) L'attuale disciplina della carriera nella pubblica amministrazione è, in effetti, connotata da rigidità e da un eccesso di formalismo.