

La riforma della contrattazione nel pubblico impiego di Leonello Tronti¹

1. I principali problemi della contrattazione collettiva nelle Amministrazioni pubbliche

Dal 2000 in poi, in un contesto di performance molto modesta in termini di risultato, il tasso di crescita dei salari dei dipendenti pubblici ha superato di gran lunga quello del settore privato.

In prima approssimazione, il risultato del lavoro pubblico può essere valutato rapportando il Pil al monte del costo del lavoro pubblico o all'input di lavoro del settore pubblico. Nel primo caso si ottiene una misura di efficienza: il Pil per unità di costo del lavoro pubblico ci indica quanto le risorse impegnate nella remunerazione del pubblico impiego siano adeguate rispetto all'andamento dell'economia. Nel secondo caso si ottiene una misura di efficacia: il Pil per unità di lavoro pubblico ci segnala quanto il lavoro dei dipendenti pubblici favorisca lo sviluppo del reddito complessivo del Paese. Ora, nel periodo 2000-2008, il primo indicatore (Pil per unità di costo del lavoro pubblico) ha avuto un andamento medio non solo negativo (-0,3 per cento l'anno), ma molto lontano da quello (positivo) messo a segno nel precedente periodo 1992-1999 (+2,0 per cento l'anno). Parallelamente, il secondo indicatore (Pil per unità di lavoro pubblico), ha presentato un andamento che, seppure positivo (+0,8 per cento l'anno in termini reali), è stato però significativamente inferiore a quello del precedente periodo 1992-1999 (+1,8 per cento l'anno).

È nel quadro di questi risultati deludenti dell'azione della Pubblica Amministrazione che va collocato il confronto tra la crescita delle retribuzioni pro capite² nell'insieme delle imprese operanti nell'agricoltura, nell'industria e nei servizi al mercato con quella delle Amministrazioni pubbliche (in qualunque settore di attività economica esse operino)³. In particolare, considerando il periodo compreso tra il 1992 (anno base) e il 2009 è possibile produrre una valutazione comparativa degli effetti retributivi, nel pubblico e nel privato, del modello contrattuale varato con il Protocollo di luglio 1993⁴.

Nell'insieme dell'arco temporale (17 anni) caratterizzato dall'applicazione delle regole del Protocollo del 1993⁵, dinamiche piuttosto dissimili hanno interessato il settore privato e il settore pubblico (Figura 1). Quest'ultimo infatti, ha messo a segno una dinamica più intensa, che l'ha portato nel 2009 a segnare un incremento nominale complessivo pari all'85 per cento rispetto al valore dell'anno base, mentre il privato ha conseguito un incremento del 74 per cento. Va peraltro notato che, nel settore pubblico, mentre fino al 2000 la crescita retributiva si è

¹ Consigliere economico del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e Direttore dell'Ufficio per la formazione del personale delle pubbliche amministrazioni, Dipartimento della funzione pubblica.

² Retribuzioni lorde per unità di lavoro equivalenti a tempo pieno.

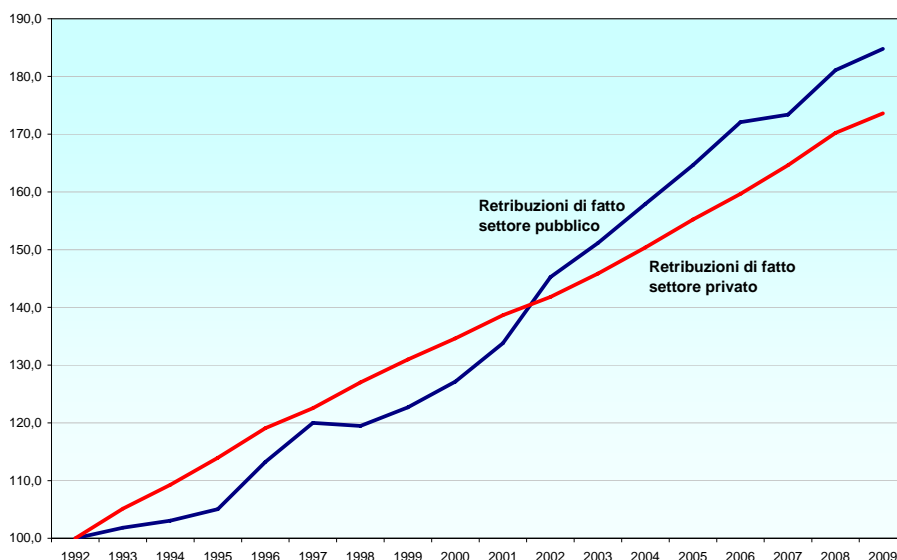
³ Stimata dall'Istat nell'ambito dei conti del settore istituzionale Pubbliche Amministrazioni.

⁴ A titolo di premessa occorre specificare che tra il 1980 e il 1992 le retribuzioni di fatto dei dipendenti pubblici avevano ottenuto un significativo vantaggio nei confronti di quelle dei dipendenti privati. Esse infatti erano cresciute, in termini nominali, del 265 per cento, mentre quelle dei privati soltanto del 234 per cento. La necessità di contenere i fenomeni alla base della più accentuata dinamica retributiva era per l'appunto una delle motivazioni della riforma del pubblico impiego mirata a una progressiva convergenza delle regole con quelle del settore privato. Ovviamente, agli effetti del modello contrattuale definito dal Protocollo del 1993 si aggiungono in realtà quelli del decreto legislativo 29, sempre del 1993, che rinnovò in misura sostanziale la cornice istituzionale della contrattazione nel pubblico impiego, introducendo tra l'altro l'Aran, l'Agenzia per la rappresentanza Negoziante delle Pubbliche Amministrazioni.

⁵ In effetti, questa affermazione è esatta soltanto per il pubblico impiego, per il quale le regole previste dal nuovo Accordo quadro di riforma degli assetti contrattuali del 22 gennaio 2009 sono ancora inapplicate. Per i dipendenti del settore privato, invece, per una parte del 2009 e per importanti contratti nazionali (chimica, telecomunicazioni, metalmeccanica, alimentari, carta) quelle regole sono già state applicate.

mantenuta sensibilmente inferiore a quella del privato, dal 2000 in poi è risultata costantemente e significativamente superiore e, in particolare, dal 2002 l'incremento nominale rispetto al 1990 è diventato superiore a quello del settore privato sino a raggiungere nel 2009 il notato vantaggio di 11 punti percentuali.

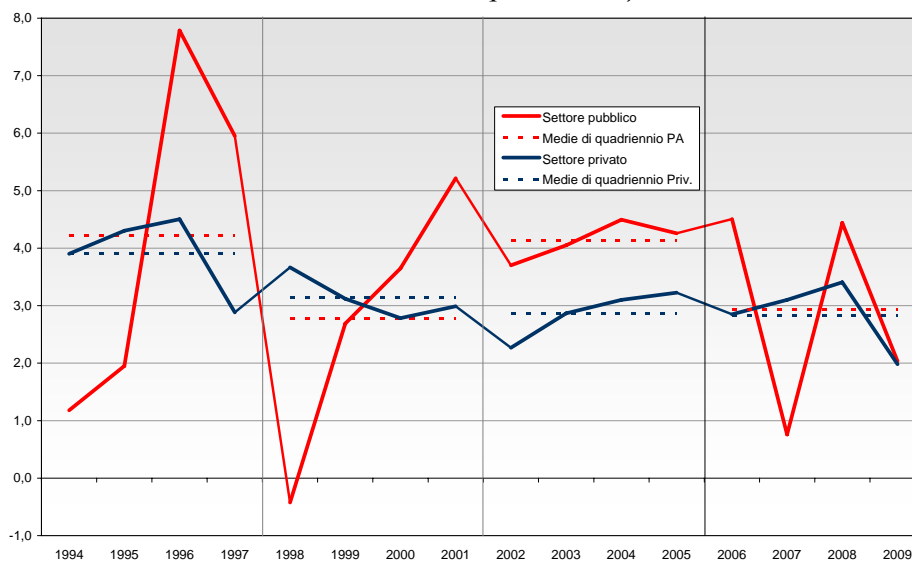
Figura 1. Retribuzioni lorde nominali per unità di lavoro dipendente nelle pubbliche Amministrazioni e nel settore privato - Anni 1992-2009 (numeri indice in base 1992=100)



Fonte: Istat, Conti nazionali

Il profilo evolutivo descritto può essere analizzato più in dettaglio esaminando l'evoluzione dei tassi annui di variazione nei quattro quadrienni contrattuali che si sono succeduti dal 1993 ad oggi (Fig. 2).

Figura 2. Variazioni delle retribuzioni lorde nominali per unità di lavoro dipendente nelle pubbliche Amministrazioni e nel settore privato - Quadrienni contrattuali 1994-97-2006-09 (tassi annui di variazione % e tassi medi annui di quadriennio)



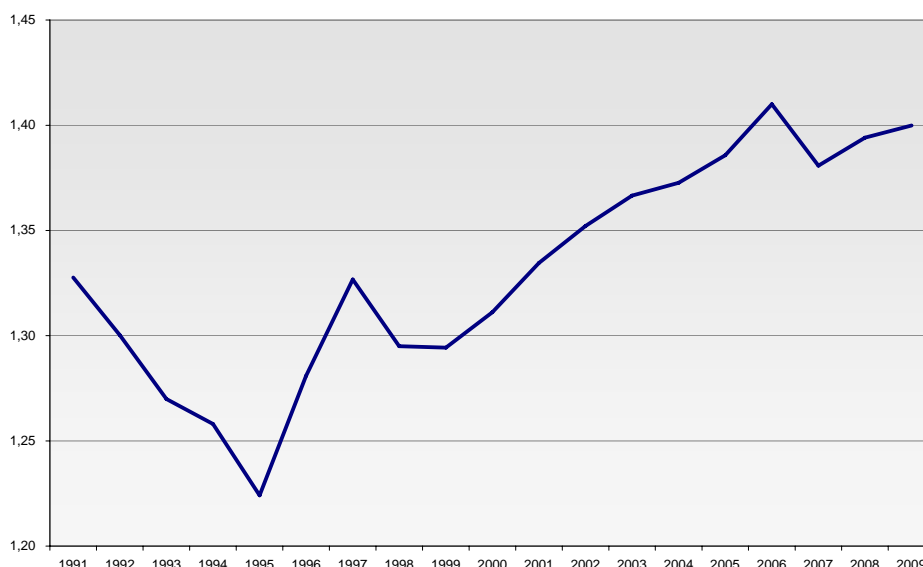
Fonte: Istat, Conti nazionali

Il primo (1994-1997), corrispondente al varo del nuovo sistema e al blocco temporaneo della contrattazione pubblica, è stato caratterizzato da una crescita retributiva annua di fatto dei

dipendenti pubblici (4,2 per cento) comunque leggermente superiore a quella dei privati (3,9 per cento). Nel secondo (1998-2001), il settore privato ha rallentato sensibilmente la dinamica retributiva (il tasso di crescita medio annuo è sceso al 3,1 per cento), ma il settore pubblico – pur con le vistose discontinuità legate ai ritardi nei rinnovi (il cosiddetto “effetto elastico” delle retribuzioni pubbliche, causato dal pagamento degli arretrati accumulati a causa dei ritardi di rinnovo) – ha rallentato in misura anche maggiore e gli aumenti si sono portati in media al 2,8 per cento annuo. Nel terzo quadriennio (2002-2005) è proseguito il rallentamento nel settore privato (2,9 per cento), ma nel pubblico le retribuzioni hanno invece presentato una dinamica molto più sostenuta (4,1 per cento l’anno). Nell’ultimo quadriennio, infine, le dinamiche retributive medie, seppure con forti divergenze puntuali, hanno teso a coincidere: 2,9 per cento nel pubblico contro 2,8 per cento nel privato.

Queste evidenze empiriche segnalano che, alla prima fase di caduta della retribuzione relativa dei dipendenti pubblici (1992-1995), ha fatto seguito una fase di parziale recupero (1996-1997), seguita da un’ulteriore fase di ridimensionamento (1998-1999) e quindi da un lungo periodo di crescita intensa (2000-2006), cui ha infine fatto seguito un nuovo periodo di freno (2007-2009) (Figura 3).

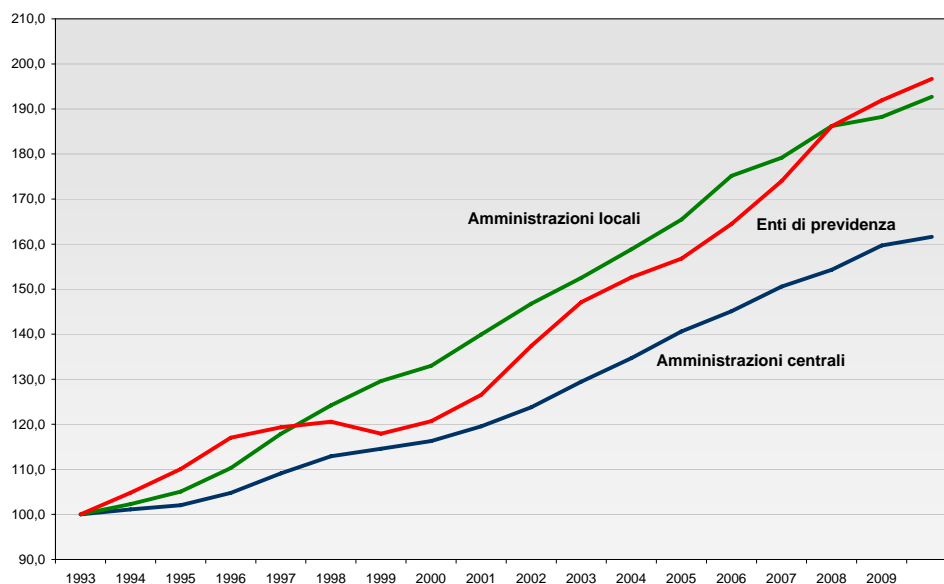
Figura 3 - Retribuzione lorda relativa dei dipendenti pubblici - Anni 1991-2009 (rapporto con la retribuzione dei dipendenti privati)



Fonte: Istat, Conti nazionali

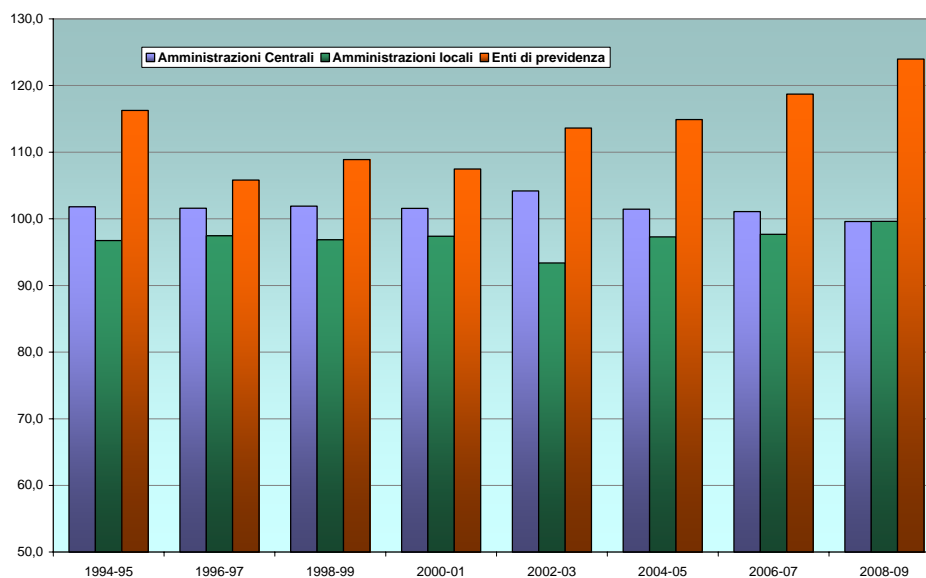
Disaggregando i dati a livello di comparto delle pubbliche Amministrazioni si evidenzia che la crescita retributiva del pubblico è stata trainata dalle Amministrazioni locali, che dal 1998 al 2007 hanno mantenuto profili di aumento superiori agli altri settori (Figura 4). Dopo il 2007 la leadership nella crescita retributiva rispetto al 1992 è stata assunta dagli Enti di previdenza. Per il resto, la crescita è stata piuttosto differenziata, tanto tra i diversi comparti pubblici, quanto tra i diversi periodi. In sintesi, nell’intero periodo 1992-2009, le retribuzioni di fatto di un dipendente a tempo pieno sono cresciute nelle Amministrazioni locali del 93 per cento, mentre negli Enti di previdenza l’incremento è stato del 97 per cento e nelle Amministrazioni centrali soltanto del 62 per cento.

Figura 4 - Retribuzioni lorde nominali per unità di lavoro dipendente nelle Amministrazioni centrali, nelle Amministrazioni locali e negli Enti di previdenza - Anni 1992-2009 (numeri indice in base 1992=100; medie mobili di tre termini centrate a ds.)



Fonte: Istat, Conti nazionali

Figura 5 - Retribuzioni lorde nominali relative per unità di lavoro dipendente nelle Amministrazioni centrali, nelle Amministrazioni locali e negli Enti di previdenza – Bienni contrattuali 1994-95–2008-09 (numeri indice in base media P.A.=100)



Fonte: Istat, Conti nazionali

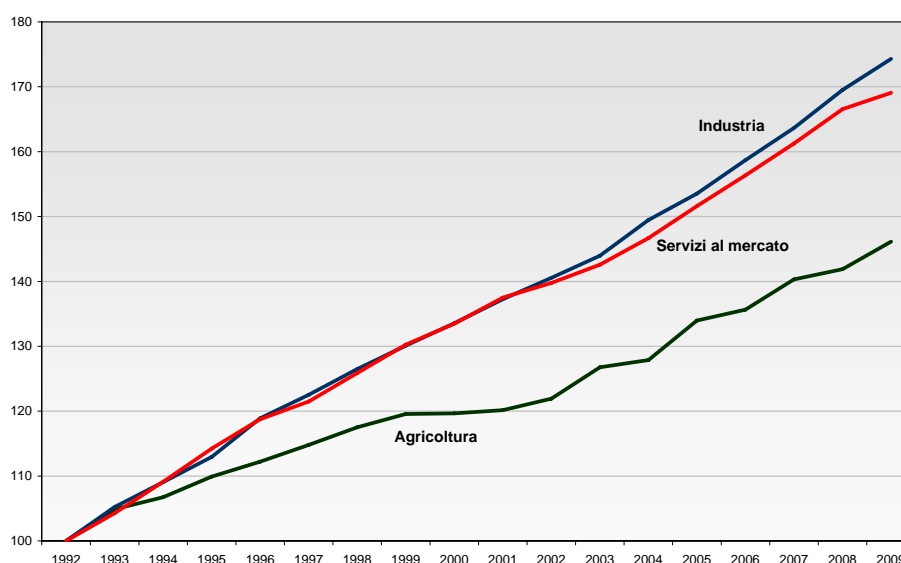
Se si guarda all'evoluzione temporale dei differenziali retributivi tra gli stessi comparti del pubblico impiego (Figura 5) si nota che il periodo di applicazione al settore pubblico del modello contrattuale delineato dal Protocollo del 1993 ha visto all'opera, in sintesi, due diverse tendenze:

- a) dapprima un ridimensionamento delle retribuzioni relative negli Enti di previdenza, che è proseguito sino al biennio 2000-01 e poi è stato seguito da una nuova fase di distanziamento (se nel 1994-95 la retribuzione negli Enti di previdenza era pari al 116 per cento di quella media del pubblico impiego, nel 2000-01 era scesa al 107 per 100 per poi portarsi al 124 per cento nel 2008-09);

- b) dall'altro un processo di progressiva equiparazione tra le retribuzioni delle Amministrazioni centrali e delle Amministrazioni locali (se nel biennio 2002-03 la retribuzione media delle Amministrazioni centrali segnava un vantaggio del 12 per cento rispetto a quella delle Amministrazioni locali, nel 2008-09 le due sono appaiate ad un valore pari al 99,6 per cento della retribuzione pubblica media).

Nel settore privato, mentre la crescita retributiva complessiva dell'industria e dei servizi al mercato è stata piuttosto simile (rispettivamente del 74 e del 69 per cento), e comunque ben inferiore a quella del settore pubblico (che, lo ricordiamo, è stata dell'85 per cento), le retribuzioni agricole hanno registrato aumenti quasi sempre assai inferiori e pari, nell'intero periodo, al 46 per cento (Figura 6).

Figura 6. Retribuzioni lorde nominali per unità di lavoro dipendente nell'agricoltura, nell'industria e nei servizi al mercato - Anni 1992-2009 (numeri indice in base 1992=100; servizi privati ad esclusione dei servizi sociali e personali)



Fonte: Istat, Conti nazionali

2. I punti di disfunzionalità del Protocollo del 1993

Il motivo principale del vantaggio salariale del settore pubblico pur a fronte della modesta performance aggregata va ricercato nel fatto che il modello contrattuale in atto dal 1993 al 2009 (il Protocollo del 1993), mentre vincolava il secondo livello di remunerazione del settore privato ai risultati economici (in termini di produttività, redditività o qualità delle produzioni) ottenuti dalle imprese sulla base di accordi decentrati, non specificava in alcun modo vincoli analoghi, ma adeguati alle sue specificità strutturali, per il pubblico impiego. Ciò forse a causa sia della difficoltà di misurare e premiare i progressi di produttività compiuti a livello decentrato dai dipendenti delle pubbliche Amministrazioni, sia della diversa perentorietà che i risultati economici hanno per l'impresa privata rispetto ai target di finanza pubblica per le pubbliche Amministrazioni.

Un ulteriore motivo di malfunzionamento della contrattazione nel pubblico impiego si riscontra nel fatto che la contrattazione collettiva del settore pubblico ha sofferto a lungo di significativi ritardi, tipicamente a causa della riluttanza della parte sindacale ad accettare le risorse messe in campo dal Governo con la prima Finanziaria utile. Peraltro, la riluttanza sindacale a chiudere gli accordi per tempo si è associata con un iter burocratico della contrattazione estremamente complesso, così che i continui ritardi di rinnovo hanno indotto nei dipendenti pubblici un diffuso stato di disagio e di confusione, e alimentato la tensione nelle relazioni industriali del settore pubblico. In genere, i nuovi accordi sono stati firmati, dopo lunghi periodi di contrattazione delle

risorse complessive (una contrattazione condotta dai sindacati tipicamente con il Governo e non con l'Aran), oltre la scadenza del loro stesso periodo di efficacia (due anni)⁶. Ai cronici ritardi nella stipula dei contratti nazionali si è poi spesso associata una qualche forma di compensazione economica risarcitoria, nella stessa contrattazione nazionale ovvero nella contrattazione integrativa, che ha contribuito a sua volta all'accelerazione retributiva al di là dei risultati.

3. Le azioni del Governo

Consapevole di questi problemi e animato dalla volontà di risolverli, dal 2008 il Governo si è mosso con una strategia di rinnovamento della contrattazione nel pubblico impiego articolata su tre diversi obiettivi:

1. Chiudere, il più rapidamente possibile, tutti gli accordi economici aperti per i bienni 2006-2007 e 2008-2009, dando attuazione al Protocollo firmato il 30 ottobre 2008 da cinque sindacati del settore pubblico (Cisl, Uil, Confsal, Ugl, Usae), ad esclusione della Cgil.
2. Varare una riforma strutturale del modello di contrattazione collettiva, sia per il settore pubblico che per il resto dell'economia, attraverso la sottoscrizione di un nuovo patto tripartito (l'“Accordo quadro sulla riforma degli assetti contrattuali” del 22 Gennaio 2009), che aggiornasse il modello contrattuale definito dal Protocollo del 1993 e lo rendesse più adeguato alle specificità della contrattazione del settore pubblico.
3. Avviare una riforma complessiva del rapporto di pubblico impiego (L. 15 del 4 marzo 2009 e D. Lgs. 150 del 27 ottobre 2009). La riforma consolida il ruolo, le competenze, l'autonomia e l'*accountability* dei dirigenti delle pubbliche Amministrazioni in quanto "datori di lavoro" del pubblico impiego e, in questo quadro, rafforza il ruolo della valutazione, della trasparenza e della rendicontazione della performance, nonché della *customer satisfaction* come riferimenti rilevanti per la contrattazione collettiva.

4. Chiusura degli accordi economici aperti e collegamento tra retribuzione integrativa e performance di bilancio

Al fine di chiudere rapidamente i contratti collettivi di primo livello pendenti della tornata contrattuale 2006-2009, il Governo ha sottoscritto, il 30 ottobre 2008, un protocollo con cinque sindacati, rappresentativi della maggioranza dei dipendenti pubblici. La Cgil, il più importante sindacato italiano (tuttavia non abbastanza rappresentativo nel settore pubblico da mettere in dubbio la validità del protocollo), non ha sottoscritto l'accordo. Questo prevedeva, in particolare, la chiusura del biennio 2008-09 con aumenti pari all'inflazione programmata (3,2 per cento come somma dell'1,7 per cento per il 2008 e dell'1,5 per cento per il 2009).

Con la Legge 133/2008 il Governo aveva in precedenza introdotto alcune norme restrittive, miranti a stabilire un legame più forte tra l'aumento delle retribuzioni e la performance di bilancio delle Amministrazioni. In primo luogo, a decorrere dal 1° gennaio 2009, i fondi integrativi per la contrattazione decentrata di tutte le Amministrazioni erano stati ridotti del 10 per cento, per un importo di 190 milioni di euro. Tuttavia, la legge prevedeva anche la creazione contestuale di un nuovo fondo, destinato sia al finanziamento della contrattazione decentrata sia ad altre finalità, con uno stanziamento iniziale di 160 milioni di euro. La norma prevedeva che il fondo venisse finanziato oltre la dotazione iniziale con il taglio delle spese derivante dalla riduzione delle consulenze e da altre forme di risparmio di gestione (il cosiddetto “dividendo dell'efficienza”).

La legge prevedeva inoltre la sospensione nel 2009, per alcune categorie di dipendenti pubblici (circa 330 mila dipendenti, pari a circa il 9 per cento del totale), di tutte le "voci salariali accessorie" basate su specifiche disposizioni legislative anziché su accordi collettivi. La disposizione comportava in questo caso un secondo taglio, di maggiore entità, pari a circa 510

⁶ Si vedano, su questo aspetto, le periodiche ricognizioni dell'Aran.

milioni di euro. Dopo la sospensione del 2009, a partire dal 2010 queste risorse sarebbero state destinate al fondo per la contrattazione integrativa, in modo da non essere più attribuite automaticamente ad alcune categorie di dipendenti attraverso legghine *ad hoc*, ma da premiare invece i più meritevoli attraverso una contrattazione collettiva basata sul merito e sui risultati effettivi.

In effetti, il fondo destinato a recuperare il primo taglio è stato finanziato in misura significativa dalle Amministrazioni con risparmi di gestione, mentre il secondo taglio, sulla base di quanto promesso dal Governo nel protocollo del 30 ottobre 2008, è stato reintegrato agli stessi aventi diritto per il 75 per cento circa in due rate nel corso del 2009. Il protocollo del 30 ottobre, pertanto, correggendo almeno in parte il taglio salariale precedentemente deciso dalla l. 133/2008, ha permesso una rapida conclusione degli accordi economici per il biennio 2008-2009.

Il Governo ha inoltre introdotto una norma per consentire il pagamento, a tutti i dipendenti pubblici in attesa di rinnovo, dell'“indennità di vacanza contrattuale” (Ivc) come nel privato – ovvero senza aver bisogno dell'accordo *ad hoc* necessario in precedenza. Così, a partire dal mese di dicembre 2008, tutti i dipendenti pubblici in attesa del nuovo contratto hanno ottenuto automaticamente, così come avviene dal 1993 per i dipendenti privati, un acconto sugli aumenti non ancora sottoscritti⁷. Per il 2008, l'importo medio pro capite complessivo erogato ai dipendenti in attesa dell'accordo economico per il biennio 2008-2009 è stato di 165 euro lordi.

Questo pacchetto di misure salariali ha comportato una crescita delle retribuzioni di base fissate dalla contrattazione nazionale (ivi compresi gli arretrati per il periodo 2006-2007), del 4,1 per cento nel 2008 e del 3,0 per cento nel 2009. A causa dei descritti risparmi nelle voci retributive contrattate a livello decentrato, la crescita delle retribuzioni lorde per unità di lavoro dei dipendenti pubblici, pari al 4,4 per cento nel 2008, è sensibilmente rallentata al 2,0 per cento nel 2009, allineandosi a quella delle retribuzioni dei dipendenti del settore privato. Ulteriori risparmi sono stati conseguiti grazie al blocco del turnover occupazionale, che ha causato nel 2009 una riduzione dei dipendenti pubblici di 43 mila unità di lavoro equivalenti a tempo pieno.

Tavola 1. Retribuzioni pro capite nelle P.A. e nei settori del comparto privato - Quadriennio contrattuale 2006-2009 (*tassi di variazione percentuali annui*)

	2006	2007	Media biennio 2006-07	2008	2009	Media biennio 2008-09	Media quadriennio 2006-09
Amministrazioni centrali	2,0	4,3	3,2	1,2	5,1	3,1	3,1
Amministrazioni locali	7,1	-3,3	1,9	8,3	-1,5	3,4	2,5
Enti di previdenza	12,9	1,3	7,1	7,5	0,7	4,1	5,9
Totale Pubbliche amministrazioni	4,5	0,8	2,6	4,4	2,0	3,2	2,9
Agricoltura	1,3	3,4	2,4	1,1	3,0	2,1	2,2
Industria	3,4	3,1	3,2	3,6	2,8	3,2	3,2
Servizi al mercato	3,1	3,1	3,1	3,3	1,5	2,4	2,8
Totale settore privato	2,9	3,1	3,0	3,4	2,0	2,7	2,9
Per memoria:							
Prezzi al consumo (Ipca)	2,2	2,0	2,1	3,5	0,8	2,2	2,1

Fonte: Istat, Conti nazionali e Prezzi al consumo

5. Il quadriennio contrattuale 2006-2009

L'esame comparativo del quadriennio contrattuale 2006-2009 nel pubblico impiego e nel settore privato consente di notare il riallineamento della dinamica retributiva tra i due comparti. Le

⁷ L'indennità di vacanza contrattuale, così come definita nel Protocollo del 1993, stabilisce che in assenza di rinnovo venga corrisposto dal quarto fino al sesto mese di vacanza contrattuale un importo pari al 30 per cento del tasso di inflazione programmata e poi, dal settimo mese in avanti, un importo pari al 50 per cento.

retribuzioni lorde dei dipendenti pubblici sono aumentate in media del 2,9 per cento l'anno, così come quelle del settore privato (Tavola 1).

Dal confronto con la dinamica dell'inflazione emerge che, nella media, la remunerazione lorda del lavoro è cresciuta, in termini reali, dello 0,8 per cento l'anno, tanto per i dipendenti pubblici quanto per i dipendenti privati.

Il quadro delle dinamiche interne ai comparti è, come di consueto, più differenziato nel settore pubblico che in quello privato. Nel primo, infatti, le retribuzioni lorde crescono in media del 5,6 per cento l'anno (ovvero del 3,5 per cento in termini reali) negli Enti di previdenza, contro il 3,1 per cento nelle Amministrazioni centrali e il 2,7 per cento in quelle locali (rispettivamente, 1,0 e 0,6 per cento in termini reali). Si noti, in particolare, l'“effetto elastico” tra un anno e l'altro nelle Amministrazioni locali, legato al cronico ritardo nel rinnovo degli accordi salariali. La crescita retributiva del settore pubblico nel primo biennio (2,6 per cento l'anno) risulta inferiore a quella nel secondo (3,2 per cento l'anno) a causa del differimento al 2008 della maggioranza dei contratti relativi al biennio 2006-07.

Nel privato, le retribuzioni crescono del 3,2 per cento l'anno nell'industria (1,1 per cento in termini reali), del 2,8 per cento nei servizi al mercato (0,7 per cento) e del 2,2 per cento in agricoltura (0,1 per cento).

6. Il varo del nuovo modello contrattuale

Una volta avviata la chiusura della tornata contrattuale 2006-2009, con l'obiettivo di varare un nuovo modello di contrattazione collettiva per i dipendenti del settore pubblico, il Governo ha firmato il 22 gennaio 2009, insieme a tutte le organizzazioni italiane dei datori di lavoro e a tutti i sindacati (con la consueta eccezione della Cgil), l'“Accordo quadro per la riforma degli assetti contrattuali”. Il nuovo modello di contrattazione, che si è proposto il fine di aggiornare il precedente Protocollo '93, mira a garantire un collegamento più rigoroso degli stipendi ai risultati di performance locali e personali, rafforzando il ruolo delle retribuzioni integrative, contrattate a livello decentrato, rispetto a quello dello stipendio tabellare.

Il nuovo modello contrattuale stabilisce per il contratto nazionale una durata triennale (invece dei precedenti bienni degli accordi economici), così da ridurre la frequenza della contrattazione salariale, e nello stesso tempo istituisce efficaci incentivi per il rinnovo tempestivo dei contratti. Il riferimento al tasso di inflazione programmata per le remunerazioni di base, definite dai contratti collettivi nazionali, viene abbandonato in favore del riferimento a una semplice previsione dell'indice armonizzato dei prezzi al consumo (Ipc), al netto dei prodotti energetici importati.

A differenza del Protocollo del 1993, l'Accordo quadro del 2009 prevede inoltre una specifica articolazione per la contrattazione dei dipendenti pubblici. Questa menziona esplicitamente sia la necessità di un momento di concertazione con le Organizzazioni sindacali, precedente rispetto al calcolo delle risorse da destinare agli incrementi salariali (che è demandato ai Ministeri dell'Economia e della Funzione Pubblica), sia la cogenza del vincolo “della necessaria programmazione prevista dalla legge finanziaria” alla crescita delle retribuzioni di base fissate dalla contrattazione nazionale. Analogamente, l'accordo prevede che il recupero tra inflazione prevista (l'indice previsionale Ipc al netto del prezzo dei beni energetici importati) e inflazione effettiva (indice Ipc storico, sempre al netto del prezzo dei beni energetici importati) non sia più concesso in via automatica, ma sia invece soggetto alla verifica “dei reali andamenti delle retribuzioni di fatto dell'intero settore” nel precedente triennio.

Qualche tempo dopo, il 30 aprile 2009, il Governo ha sottoscritto con tutti i sindacati dei dipendenti pubblici, sempre ad eccezione della Cgil, un'ulteriore “specifica intesa” destinata a meglio delineare l'attuazione dell'accordo quadro generale nel settore pubblico. Nella contrattazione decentrata, le voci salariali aggiuntive saranno calcolate con riferimento ai

risultati conseguiti in attuazione di programmi concordati tra le parti, il cui obiettivo è quello di aumentare la produttività, qualità, efficacia, innovazione, e/o efficienza organizzativa e altri elementi idonei a migliorare le prestazioni dell'Amministrazione, in termini di soddisfazione del cliente e risparmio di spesa dovuto a miglioramenti della gestione. Per garantire una più coerente *accountability* della performance di ogni Amministrazione e di ogni struttura funzionale/gestionale interna, l'intesa del 30 aprile prevede, in applicazione dell'art. 4 della l. n. 15/2009, l'istituzione di un organismo centrale che opera con il compito di indirizzare, coordinare e sovrintendere all'esercizio indipendente delle funzioni di valutazione, di garantire la trasparenza dei sistemi di valutazione e premialità, di assicurare la comparabilità e la visibilità degli indici di andamento gestionale. L'esito di tali valutazioni sarà reso pubblico e dovrà essere di facile comprensione per cittadini e imprese.

A tale previsione è stato dato adempimento con il d. lgs. 150/2009 che, all'art. 13, istituisce la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, collegata a tutte le Amministrazioni per il tramite degli Organismi indipendenti di valutazione della performance previsti dalla stessa norma all'art. 14.

7. La "Riforma Brunetta" e il ruolo dei dirigenti pubblici

Emanato, il 27 ottobre 2009, il d. lgs. 150/2009 – la cosiddetta "Riforma Brunetta" – si è proposto di migliorare la produttività del lavoro nel settore pubblico, nonché l'efficienza e la trasparenza delle pubbliche Amministrazioni. Per conseguire questi obiettivi, la riforma attribuisce nuovi poteri e responsabilità ai manager del settore pubblico, istituendo nuovi e più forti incentivi e strumenti in modo tale che essi possano più agevolmente considerarsi e comportarsi come datori di lavoro nei confronti dei dipendenti pubblici. In particolare, allo scopo di rafforzare l'autonomia e il potere dei dirigenti pubblici, la riforma introduce nell'ordinamento alcuni strumenti destinati a operare come "equivalenti funzionali" della concorrenza di mercato nel settore privato con riferimento alla funzione di stimolo della produttività del lavoro e del miglioramento continuo dei processi attuati e dei servizi offerti. Gli equivalenti funzionali della concorrenza individuati dalla riforma sono i seguenti:

- a) misurazione e valutazione della performance delle Amministrazioni nel loro insieme, dei dirigenti e delle strutture da essi dirette, di tutto il personale pubblico,
- b) trasparenza della performance delle Amministrazioni e comunicazione delle relative informazioni (costi, tempi, risultati, standard qualitativi ecc.) al pubblico, in modo da consentire una continua e informata valutazione del loro operato da parte dell'opinione pubblica,
- c) rilevazione sistematica della soddisfazione dei "clienti" dei servizi e dei prodotti offerti dalle Amministrazioni,
- d) premialità individuale e meritocrazia, basate sulla valutazione della performance e dell'innovatività delle prestazioni.

In sintesi, gli elementi fondamentali della riforma convergono sull'obiettivo di creare una dirigenza pubblica responsabile e indipendente – tanto dalla politica (attraverso la misurazione della performance e la sua trasparenza), quanto dal sindacato (attraverso la non derogabilità della legge da parte della contrattazione e la riproposizione rigorosa delle aree gestionali sottratte alla contrattazione) – una dirigenza pubblica capace di conoscere e soddisfare i desideri degli stakeholder del pubblico impiego davvero rilevanti ma tradizionalmente trascurati (contribuenti, interessati all'efficienza della spesa, e "clienti" delle Amministrazioni, interessati alla qualità del servizio), e quindi di assumere più pienamente e responsabilmente il ruolo di datore di lavoro nei confronti dei propri dipendenti.

Sotto il profilo della strumentazione tecnica, la responsabilizzazione è perseguita anzitutto attraverso l'implementazione del ciclo della performance (il Piano triennale della performance e la Relazione annuale sulla performance), e dunque sulla proposizione e sul conseguimento di obiettivi significativi, sul contenimento della spesa, sulla capacità di motivare e di valutare i

dipendenti, sull'attitudine a misurare la soddisfazione degli utenti e far corrispondere i servizi resi alle loro attese.

8. La riforma e la contrattazione collettiva

La riforma ha inoltre fortemente semplificato e snellito il sistema delle relazioni industriali nel settore pubblico, al fine di aumentarne l'efficienza: l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle Amministrazioni Pubbliche (Aran) è stata rafforzata e sottratta alla commistione dei ruoli e all'indebita influenza dei sindacati dei lavoratori; i comparti di contrattazione del settore pubblico, sono stati fortemente ridotti di numero, dai precedenti 12 a solo quattro (due per le Amministrazioni centrali e due per le Amministrazioni locali).

Anche i contratti collettivi, tanto nazionali quanto decentrati, sono stati riformati così da tenere conto della performance delle Amministrazioni, dei dirigenti e del personale in modo non diverso (anche se certo più blando) da come la contrattazione nelle imprese private non può non tenere conto del giudizio dei consumatori, che delle imprese stesse determina il successo o il fallimento. A tal fine è stato creato un sistema nazionale di valutazione della performance totalmente nuovo.

Il sistema è costituito, a livello centrale, dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle Pubbliche Amministrazioni i cui sensori sono costituiti, a livello decentrato, dagli Organismi indipendenti di valutazione della performance presenti in ogni Amministrazione. La Commissione ha il compito di accompagnare lo sviluppo e la diffusione a tutte le Amministrazioni della cultura della valutazione di performance. Tale compito consiste, in particolare, nel diffondere e validare i metodi di valutazione e gli standard di performance adottati dalle singole Amministrazioni, in diretto collegamento con gli Organismi indipendenti decentrati. Questi ultimi, a loro volta, sono responsabili della qualità dei modelli di valutazione utilizzati dall'Amministrazione di appartenenza, approvano le valutazioni individuali del personale effettuate dai dirigenti, effettuano la valutazione di performance delle strutture interne e propongono agli organi di indirizzo politico-amministrativo dell'Amministrazione la valutazione di performance dei dirigenti di vertice.

Ad oggi la Commissione ha redatto e pubblicato il proprio programma di lavoro (delibera n. 5/2010), ha definito i requisiti curricolari dei componenti degli Organismi indipendenti di valutazione della performance (delibera n. 4/2010) e ha rilasciato il proprio parere sugli stessi, che le Amministrazioni centrali hanno provveduto nel frattempo a nominare, ha prodotto le linee guida per la definizione degli standard di qualità dei servizi pubblici (delibera n. 88/2010), ha fornito una prima definizione dei parametri e modelli di riferimento per il sistema di misurazione e valutazione della performance (delibera n. 89/2010). Entro il 30 settembre di quest'anno la Commissione provvederà inoltre a definire la struttura e le modalità di realizzazione del Piano triennale della performance e della Relazione annuale sulla performance che dovranno essere redatti nel 2011 da ciascuna Amministrazione, nonché ad elaborare le linee guida per la predisposizione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità,

Nel rapporto tra sistema di valutazione e contrattazione un aspetto fondamentale, spesso trascurato dai commentatori della riforma, è che l'importo delle risorse per la contrattazione decentrata assegnato a ciascuna Amministrazione sarà variabile in funzione sia dei risultati tangibili di miglioramento della performance ottenuti, sia dell'effettivo risparmio di gestione. A partire dal 2012, infatti, entro il 31 maggio di ogni anno la Commissione per la valutazione, fornirà all'Aran una graduatoria di performance delle Amministrazioni centrali, che collocherà ognuna di esse su di uno di almeno tre diversi livelli di merito. I contratti collettivi nazionali definiranno poi l'assegnazione delle risorse alla contrattazione decentrata tra i diversi livelli di merito, secondo un principio di premialità e riconoscimento dei risultati conseguiti. Alle risorse destinate dalla contrattazione nazionale si aggiunge un ulteriore canale di finanziamento della contrattazione decentrata, costituito dal cosiddetto "dividendo dell'efficienza", ovvero dai risparmi ottenuti dalle Amministrazioni attraverso una gestione più attenta e razionale delle

proprie risorse. La riforma stabilisce che fino al 30 per cento dei risparmi di gestione certificati dal Tesoro può essere utilizzato per accrescere le risorse per la contrattazione integrativa.

9. Valutazione della performance e contrattazione decentrata

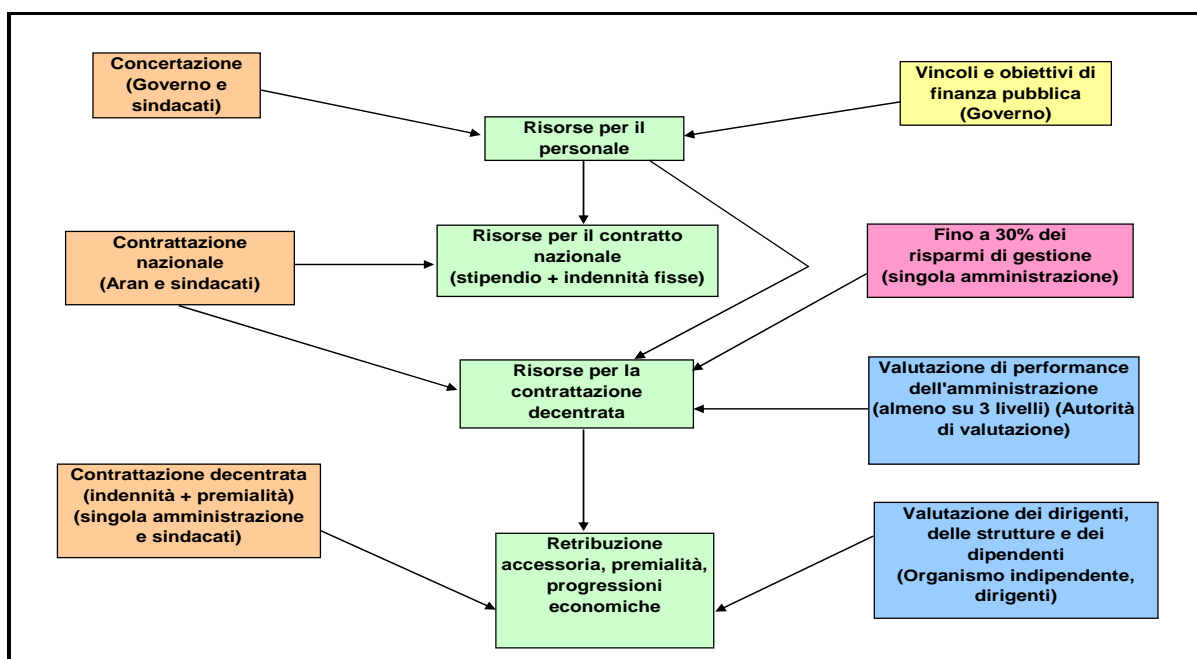
I contratti collettivi decentrati definiranno, sulla base della legge e del nuovo modello di contrattazione, i trattamenti economici integrativi (retribuzione di secondo livello) connessi:

- i) alla performance individuale;
- ii) alla performance organizzativa, con riferimento sia all'Amministrazione nel suo complesso sia alle unità organizzative o aree di responsabilità in cui essa si articola;
- iii) all'effettivo svolgimento di attività particolarmente disagiate, pericolose o dannose per la salute.

Le Amministrazioni sono tenute, secondo la riforma, a destinare la parte prevalente delle risorse stanziare per la contrattazione decentrata alla premiazione delle prestazioni individuali.

La riforma stabilisce inoltre l'obbligo per le Amministrazioni di distribuire i premi individuali sulla base di una graduatoria di performance dei dirigenti e dei dipendenti, composta da almeno tre livelli: a) un livello di eccellenza, costituito dal 25 per cento dei dipendenti; b) un livello intermedio, costituito dal 50 per cento dei dipendenti; c) un livello di performance inferiore alla media, costituito dal restante 25 per cento. Al livello di eccellenza la riforma destina il 50 per cento di tutte le risorse riservate alla premialità individuale, al livello intermedio il restante 50 per cento e per il terzo livello non è previsto alcun premio di performance individuale. La contrattazione collettiva decentrata può, tuttavia, modificare la distribuzione indicata dalla legge, negoziando cambiamenti sia nella proporzione del livello di eccellenza, sia nella remunerazione premiale dei dipendenti con prestazioni intermedie o basse. In particolare, la contrattazione può cambiare la proporzione dei *best performers* sino a 5 punti percentuali sopra o sotto il 25 per cento stabilito dalla legge (dunque nell'intervallo 20-30 per cento), e può inoltre fissare una diversa distribuzione del 50 per cento delle risorse per la premialità individuale tra i soggetti che hanno ottenuto risultati intermedi e bassi. Le divergenze dalla prescrizione di legge, tuttavia, devono essere motivate e spiegate in uno specifico documento di contrattazione che dovrà essere reso pubblico.

Figura 7. Il ruolo della valutazione di performance e della contrattazione collettiva nella determinazione delle retribuzioni individuali



La figura 7 sintetizza il ruolo combinato della valutazione di performance e della contrattazione collettiva nella determinazione delle retribuzioni individuali. In primo luogo, il totale dei fondi per la retribuzione dei dipendenti pubblici è definito, sulla base dell'Accordo quadro del 22 gennaio 2009 e della successiva Intesa applicativa del 30 aprile 2009, in una sessione di concertazione tra Governo e sindacati, sotto il vincolo esplicito degli obiettivi e delle strategie di finanza pubblica. Tali fondi finanziano sia la contrattazione nazionale che quella decentrata. I contratti collettivi nazionali tra l'Aran, l'agente contrattuale del Governo, e i Sindacati dei dipendenti pubblici definiscono l'aumento delle retribuzioni di base (primo livello) nei nuovi quattro comparti di contrattazione (e nelle specifiche sezioni professionali in cui questi si articolano), secondo le modalità definite dall'Accordo del 22 gennaio 2009. I contratti nazionali stabiliscono anche la ripartizione dei fondi per la contrattazione di secondo livello tra le singole Amministrazioni, sulla base della graduatoria nei tre livelli di performance realizzata dalla Commissione nazionale per la valutazione. I fondi per la contrattazione decentrata possono poi essere alimentati, a livello della singola Amministrazione, anche attraverso risparmi di gestione certificati, per effetto del cosiddetto "dividendo dell'efficienza". Infine, una volta determinati i fondi destinati alla remunerazione di secondo livello, il risultato salariale di ciascun dipendente è definito dalla tipologia di attività svolta nonché dagli accordi decentrati e dalla valutazione della sua performance individuale e della performance collettiva della struttura di appartenenza.

10. La manovra economica e l'attuazione della riforma

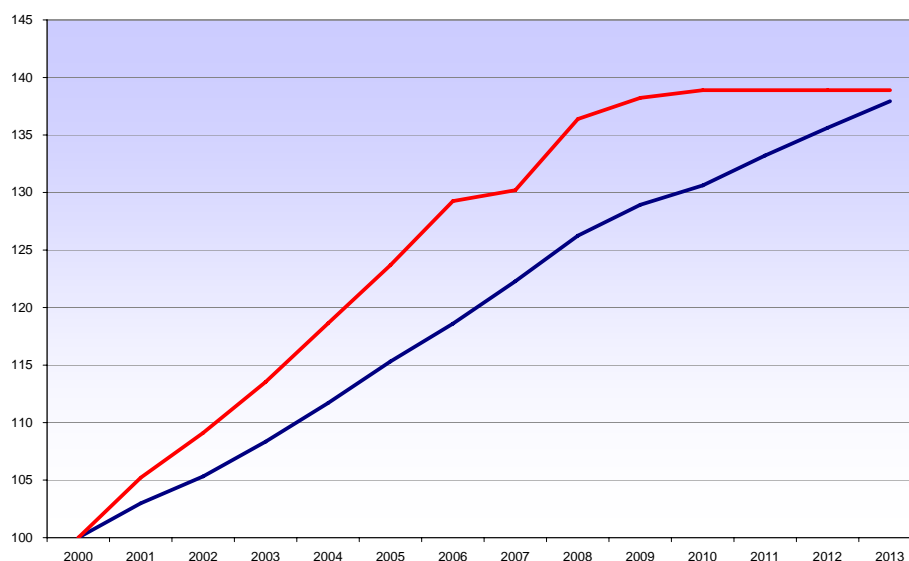
Purtroppo la crisi internazionale e i problemi di finanza pubblica interni sono intervenuti pesantemente sul disegno di riforma del modello contrattuale pubblico descritto nelle pagine precedenti, limitando in modo drastico, per il periodo 2010-2013, la disponibilità di risorse per l'attuazione delle misure decise in precedenza. Il decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica" prevede infatti, tra le disposizioni di contenimento della spesa:

- a) la sospensione senza recupero delle procedure contrattuali per il triennio 2010-2012,
- b) la rideterminazione degli stanziamenti per l'indennità di vacanza contrattuale in linea con gli importi corrispondenti alla misura di regime dell'indennità stessa relativa al mese di luglio 2010 e la conseguente rideterminazione delle risorse già stanziato,
- c) la non applicazione degli adeguamenti retributivi e degli automatismi stipendiali per classi e scatti per il personale non contrattualizzato per il periodo 2011-2013,
- d) la riduzione dei trattamenti economici dei dirigenti del 5 per cento per la fascia di retribuzione compresa tra i 90 mila e i 150 mila euro l'anno e del 10 per cento per la parte eccedente,
- e) il blocco fino al 2013 all'importo in godimento al 2010 della remunerazione individuale dei dipendenti pubblici,
- f) l'inasprimento dei limiti previgenti per il turnover nelle Amministrazioni dello Stato, nelle Agenzie, negli enti pubblici non economici e negli enti di ricerca.

L'impatto finanziario dell'insieme di misure considerato ammonta complessivamente a circa 9,5 miliardi di euro tra il 2010 e il 2012, di cui 7,5 miliardi circa riferibili al solo blocco della contrattazione.

Nell'ipotesi che le retribuzioni pro capite del settore privato crescano nel quadriennio 2010-2013 con l'indice previsionale Ipca al netto dei prezzi dei prodotti energetici importati previsto ai fini della contrattazione dall'Accordo quadro del 22 gennaio 2009 (1,3 per cento nel 2010, 2,0 nel 2011, 1,8 nel 2012 e 1,7 nel 2013), mentre quelle dei dipendenti pubblici rimangano bloccate ai valori del 2010, dopo nove anni nei quali il divario salariale pubblico-privato si è progressivamente ampliato, nel 2013 si avrebbe un sostanziale riallineamento tra i due settori del livello della crescita rispetto al 2000 (Figura 8).

Figura 8. Retribuzioni lorde nominali per unità di lavoro dipendente nelle pubbliche Amministrazioni e nel settore privato - Anni 2000-2013 (numeri indice in base 2000=100)



Fonte: Istat, Conti nazionali e proiezioni sulla base dell'Indice previsionale Ipca (di fonte Isae) e del decreto-legge 31 maggio 2010, n.78

Tuttavia, nonostante il rilievo straordinario della manovra economica e il blocco della contrattazione nazionale, non è pensabile che la mancanza di risorse comporti un arresto della riforma. Questa, infatti, copre un'area di responsabilità, strumenti gestionali e comportamenti ben più ampia del solo perimetro della contrattazione. Peraltro, alcuni strumenti posti in essere dalla riforma, come il dividendo dell'efficienza, pur finanziando la contrattazione integrativa comportano complessivamente un risparmio, non un aggravio di spesa.

Analogamente, la messa a regime del ciclo di misurazione e valutazione della performance, delle attività e dei soggetti che ne sono responsabili può ben essere effettuata, nel triennio di sospensione contrattuale, anche senza prevedere conseguenze economiche dirette per i dipendenti, ovvero anche nell'ipotesi che il decreto venga ratificato dal Parlamento senza che decada la previsione del blocco delle retribuzioni individuali al livello del 2010. È infatti comunque possibile se non necessario, in altri termini, varare una fase transitoria di messa a regime dei modelli e delle procedure di valutazione della performance, collettiva e individuale; una fase che, pur non avendo conseguenze economiche immediate, prepari il clima culturale necessario per attuare la premialità economica individuale, e cominci a esercitare gli opportuni effetti meritocratici sui requisiti per l'accesso alle future progressioni orizzontali e di carriera.

In questa direzione, la negoziazione all'Aran dell'Accordo quadro sulla definizione dei nuovi comparti di contrattazione, attualmente in corso, offre un'occasione irripetibile per regolare con l'accordo della parte sindacale questo periodo di sospensione della contrattazione. Se si danno le condizioni opportune, l'accordo potrà evidenziare le necessarie linee di indirizzo e i possibili ambiti di percorso necessari ad accompagnare il varo del sistema di valutazione della performance con una contrattazione locale magari soltanto normativa, oppure anche economica ma nei limiti della redistribuzione in senso premiale (in attuazione della riforma) delle risorse ottenute dal dividendo dell'efficienza, e quindi con un più che proporzionale risparmio di spesa.

Si tratta di un'occasione da non perdere, per non vanificare il notevole lavoro normativo sin qui svolto al fine di assicurare un'amministrazione pubblica più snella, trasparente ed efficace.