

LA RETRIBUZIONE “VARIABILE” NELL’IMPIEGO PUBBLICO (PLURI)RIFORMATO

di Antonio D'Amore

1. Introduzione. 2. Il ruolo della fonte negoziale dopo la riforma del 1993: la competenza piena ed esclusiva della contrattazione collettiva per una nuova struttura della retribuzione. 3. Il salario accessorio e la “scommessa” sulla produttività. 4. Il sistema degli incentivi delineato dalla contrattazione collettiva. 5. Conclusioni e lo stato dell'arte.

1. La cosiddetta “privatizzazione del pubblico impiego” avviata agli inizi degli anni 90' del secolo scorso, ha come obiettivo principale e fondamentale l'uniformazione normativa del lavoro pubblico a quello privato, attraverso l'abbandono da parte del primo, dell'alveo originario del diritto pubblico (amministrativo), per entrare a far parte a pieno titolo, come il secondo, della sfera normativa privatistica del Diritto del Lavoro.

L'elemento “formale” del processo riformatore è costituito dal cambiamento di regolamentazione del rapporto, nel senso che la fonte legislativa ha ceduto gradatamente il passo alla fonte negoziale. Infatti, la contrattazione collettiva dopo un iniziale timido ingresso nell'ordinamento del lavoro pubblico nei primi anni 80' del trascorso secolo, ha poi assunto un ruolo primario e determinante con le riforme legislative successive, raggiungendo così il culmine nel decennio 1990-1999, ad opera dei Decreti Legislativi n. 29 del 1993 (c.d. prima privatizzazione) e n. 80 del 1998 (c.d. seconda privatizzazione).

E', invece, negli articoli 2 e 4 del D. Lgs. n. 29/93 che sono concentrati gli elementi “sostanziali” della riforma: il primo, ponendo le fondamenta della nuova costruzione giuridica privatistica, assurge anche a norma applicativa del precetto costituzionale di cui all'art. 97, comma 1, Cost., stabilendo che l'organizzazione degli uffici dell'Amministrazione viene realizzata con atti normativi primari e secondari, e che la regolamentazione del rapporto è demandata al contratto individuale e collettivo di lavoro ed ha inoltre, come normativa legale di riferimento, quella contenuta nel libro quinto del codice civile e nelle leggi che disciplinano il rapporto di lavoro subordinato nell'impresa¹; il secondo, specifica ulteriormente i termini del cambiamento, ribadendo l'autonomia dell'Amministrazione nell'organizzazione degli uffici e introducendo una inedita assimilazione di poteri: nelle materie soggette al codice civile, alle leggi sul lavoro e ai contratti collettivi, le amministrazioni pubbliche hanno gli stessi poteri del privato datore di lavoro e possono adottare in tale veste, tutte le misure inerenti all'organizzazione ed alla gestione del rapporto di lavoro².

2. In materia di trattamenti economici del pubblico impiego la contrattazione collettiva ha assunto un ruolo determinante, dato che il disegno del legislatore delegato di edificare le fondamenta di una nuova struttura della retribuzione, attraverso l'apporto specifico della contrattazione, si viene a configurare come uno strumento essenziale di attuazione della riforma del 1993. Non è casuale che l'esigenza di rivisitazione della materia sia avvenuta di pari passo con la definizione di due accordi triangolari nel 1992 e nel 1993 (entrambi nel mese di luglio), che hanno posto le basi per la definizione, nel mondo del lavoro subordinato, di un nuovo assetto contrattuale e di una diversa politica dei redditi. In particolare, con l'accordo del 23 luglio 1993, esteso per la prima volta direttamente anche al pubblico impiego, governo, sindacati e imprenditori dettano per l'intero mondo del lavoro regole istituzionali precise non solo su singoli punti delle relazioni di lavoro, ma sulle fonti e sugli attori del sistema. La rivisitazione della struttura della retribuzione costituisce uno dei punti salienti del suddetto accordo, che si incentra sulla eliminazione degli automatismi retributivi proprio attraverso la valorizzazione della fonte contrattuale, la quale non solo si sostituisce alla legge come fonte esclusiva in materia, ma diventa anche l'unico strumento di controllo della dinamica retributiva. Ecco che, la tutela del potere di acquisto dei lavoratori è affidata al contratto e non più alla scala mobile, attraverso la previsione di scadenze biennali per il rinnovo della parte economica del contratto collettivo. Con specifico riferimento al settore pubblico il menzionato protocollo, coevo alla fase di definitiva sistemazione della delega dal parlamento al governo per il definitivo passaggio del pubblico impiego nell'ambito del diritto privato, ha l'obiettivo di porre nuove regole per il governo retributivo del settore, al fine di contenere le rincorse salariali e di creare un sistema di progressione economica legata alla professionalità del singolo e alla produttività ed efficienza della struttura pubblica³.

E' nel contesto delle complessive riforme del rapporto di pubblico impiego da un lato, della struttura retributiva e contrattuale nel settore privato dall'altro, che trovano giustificazione e lettura le soluzioni accolte dagli art. 49, 1°, 3° e 4° comma e 72, 3° e 4° comma del D. Lgs. n. 29/1993. Tali norme, nel perseguire l'obiettivo dell'introduzione di una nuova struttura retributiva, individuano nella contrattazione collettiva l'unico strumento idoneo allo scopo, in attuazione della legge delega n. 421/1992, art. 2, lett. o)⁴.

Prendendo le mosse dalle indicazioni testuali di cui alla disposizione dell'art. 49 del D. Lgs. n. 29/93, occorre sottolineare che la norma attribuisce alla competenza della contrattazione collettiva la definizione del trattamento

1 Per specifica disposizione dell'art. 2, comma 4, del D. Lgs. n.29/93, rimangono disciplinati dai rispettivi ordinamenti i magistrati ordinari, amministrativi e contabili, gli avvocati e procuratori dello Stato, il personale militare e delle forze di polizia, i diplomatici, i docenti e ricercatori universitari e i dirigenti generali dello Stato e degli enti parastatali, questi ultimi sono passati poi alla contrattualizzazione nel 1998, per effetto del D. Lgs. n.80/98 (c.d. seconda privatizzazione).

2 Fiorillo, 1993, 120.

3 Fiorillo, 1996, 484.

4 Zoli, 1994, 81.

economico “fondamentale” ed “accessorio” dei pubblici dipendenti, evidenziando altresì, che è stata definita emblematica, quasi “freudiana”⁵ l’insistenza sulla necessità che fosse lo strumento della contrattazione e non più la legge a stabilire i criteri per la determinazione dei trattamenti economici. Ma vi è più, “alla contrattazione collettiva per la prima volta viene attribuita persino un’efficacia abrogatrice non soltanto della precedente normativa regolamentare, ma anche delle disposizioni di legge che hanno sancito automatismi retributivi, trattamenti accessori e di fine rapporto (art. 72, 1°, 2° e 3° comma D. Lgs. 29/93)”⁶; ciò verosimilmente per arginare la pratica c.d. “delle leggende di categoria”, ossia disposizioni normative particolari successive alla stipula del contratto collettivo, dirette solo ad alcuni settori della pubblica amministrazione.

La necessaria salvaguardia della contrattazione collettiva dalle eventuali incursioni del legislatore, ha trovato così fonte nel D. Lgs. 29/93 e confermata anche nelle disposizioni legislative successive (D. Lgs n. 546/1993 e D. Lgs. n. 80/1998), con definitiva trasposizione nell’art. 2, comma 2, del D. Lgs. 165 del 2001, che tutela la parte normativa della contrattazione collettiva, prevedendo che: “eventuali disposizioni di legge, regolamento o statuto, che introducano discipline dei rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, o a categorie di essi, possono essere derogate da successivi contratti o accordi collettivi e, per la parte derogata non sono ulteriormente applicabili, salvo che la legge disponga espressamente in senso contrario”.

A tutela della parte economica del contratto collettivo il comma 3° dello stesso art. 2 del D. Lgs. 165/2001, ha stabilito che: “l’attribuzione di trattamenti economici può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi o, alle condizioni previste, mediante contratti individuali. Le disposizioni di legge, regolamenti o atti amministrativi che attribuiscono incrementi retributivi non previsti da contratti cessano di avere efficacia a far data dall’entrata in vigore dal relativo rinnovo contrattuale”.

Non solo le esigenze di semplificare la struttura della retribuzione, ma soprattutto la necessità di poter premiare il merito e la professionalità dei pubblici dipendenti, sono le ragioni principali che stanno alla base delle disposizioni contenute nell’art. 45 del D. Lgs. 165/2001, che ha recepito integralmente il testo dell’abrogato art. 49 del D. Lgs. 29/93, volte a delineare una rinnovata struttura della retribuzione, suddividendola in trattamento economico “fondamentale” ed “accessorio”. Inoltre, il legislatore delegato, “evidentemente memore della inaffidabilità della parte pubblica (e in alcuni casi delle stesse organizzazioni sindacali), responsabile di provvedimenti corporativi e microsettoriali che hanno indiscriminatamente fatto lievitare il trattamento economico di intere categorie di pubblici dipendenti riconoscendo a questi ultimi indennità generalizzate, non si è limitato ad estromettere definitivamente la fonte unilaterale in favore di quella contrattuale, ma ha tracciato le linee guida che per il futuro dovevano caratterizzare l’erogazione della retribuzione destinata a premiare il merito individuale e il raggiungimento da parte della struttura pubblica di maggiore produttività ed efficienza”.⁷

In particolare, la preoccupazione maggiore è stata proprio quella di razionalizzare le voci “accessorie” della retribuzione, tanto era regnante la confusione nell’articolazione strutturale retributiva, “per cui era facile incontrare nelle trattazioni generali della materia, come ovvio di taglio prevalentemente amministrativistico, lunghi e semplici elenchi dei componenti della retribuzione, oltre a brevi cenni ai principi generali in tema. Soprattutto ampio, quasi infinito spazio era concretamente lasciato alle indennità aggiuntive, vero e proprio contenitore di attribuzioni economiche talora del tutto immotivate, così come alle maggiorazioni per straordinario, quest’ultimo forse considerabile l’unico fattore di sperequazione retributiva fra e all’interno dei comparti”.⁸

La risposta razionalizzante è stata quindi la distinzione fra trattamento economico “fondamentale” ed “accessorio” sancita dall’art. 49 del D. Lgs. 29/93, che si è limitata però ad un’affermazione di principio, senza cioè addentrarsi nelle concrete voci ipotizzabili, rinviando per entrambe alla contrattazione collettiva che, come già detto, assurge così a fonte principale della disciplina delle retribuzioni.

3. Proprio sul salario accessorio si è fondata una sorta di scommessa per il legislatore, in quanto si è cercato in qualche modo non solo di superare la precedente caotica struttura delle retribuzioni nel versante del lavoro pubblico, ma anche di trasferire in quest’ultimo il trend già emerso nel settore privato, verso una retribuzione connessa ai valori della produttività e dell’efficienza, e in qualche misura maggiormente legata alla effettività e redditività della prestazione.

Nel contesto della nuova regolamentazione contrattual-collettiva al trattamento economico ed alla politica retributiva è stato quindi attribuito un ruolo determinante e trainante dell’intera vicenda di privatizzazione del rapporto di lavoro pubblico. E’ accaduto così, che proprio la tematica e le dinamiche retributive hanno offerto lo spunto per verificare e monitorare il percorso di omogeneizzazione normativa e per <<misurare il grado e l’effettività del c.d. traghetamento dell’impiego pubblico alla sponda del diritto del lavoro>>⁹, attraverso l’utilizzo di parametri di riferimento che costituiscono gli assi portanti del processo di riforma, riconducibili fondamentalmente ai concetti di “razionalizzazione” e “contenimento del costo del lavoro”, unitamente a “redditività e produttività del lavoro”.

Alla luce di questa nuova ottica, si è cominciato ad analizzare e monitorare non solo l’andamento della spesa e la sua sostenibilità finanziaria, ma anche e soprattutto a verificarne l’economicità e la remuneratività. Si è cercato così di introdurre anche all’interno della P.A., principi e criteri gestionali di economicità, di efficienza ed efficacia, ai quali

5 Romeo, 1998, 205.

6 Zoli, 1994, 84.

7 Fiorillo, 1996, 419.

8 Zilio Grandi, 1996, p.358/359.

9 Romeo, 1998, 8/9.

doveva essere ispirata l'attività amministrativa, con la conseguenza che da quel momento in poi, l'attività posta in essere dalla P.A. non poteva più essere immune da controlli e verifiche di risultato/i e con essa, ovviamente, anche il controllo e la valutazione dei soggetti che a diverso titolo tale attività avevano prodotto.

Per verificare i risultati indotti dal cambiamento normativo, che ha visto essenzialmente la fonte legale cedere il passo alla fonte negoziale, è necessario analizzare seppure sommariamente come si è articolata la vicenda contrattuale nel pubblico impiego ed in particolare, il ruolo ed il comportamento tenuto dagli attori collettivi (OO.SS. e Parte pubblica) nello sviluppo delle relazioni industriali e della dinamica negoziale che né è scaturita.

4. Dal momento di avvio del nuovo corso di relazioni industriali nel pubblico impiego si sono succeduti e conclusi più di tre distinti cicli contrattuali e bisogna puntare l'attenzione sugli strumenti con i quali i CCNL hanno delegato autonomia contrattuale sul versante economico ai contratti di secondo livello, cioè quelli negoziati dai singoli enti.

In generale, con i primi CCNL la maggior parte degli emolumenti integrativi percepiti in precedenza dal personale sono stati accorpatisi in una serie di "Fondi", ciascuno con una finalizzazione specifica, usufruendo in partenza di un complesso di risorse che in passato formavano il salario accessorio. L'idea di accorpate queste risorse in diversi "Fondi" e non in singole voci retributive rispondeva alla duplice esigenza di lasciare alle singole amministrazioni la possibilità di gestire autonomamente alcune leve della politica retributiva ed al contempo di individuare pochi aggregati governabili in sede di CCNL, che la contrattazione di secondo livello avrebbe gestito in sede decentrata.¹⁰

La prima tornata contrattuale ha introdotto nei vari comparti due tipi di trattamento incentivante, uno correlato alla produttività collettiva, l'altro a quella individuale, ma è stato fin da subito evidenziato lo scarso effetto stimolante delle misure, stante la scarsità di risorse oltre che, la loro predeterminazione nel quantum nella legge finanziaria e, di conseguenza, la limitazione delle aspettative negli interessati.

Per la produttività del dipendente "uti singoli", è stato previsto il "Fondo per la qualità della prestazione individuale", finanziato prevalentemente con i risparmi derivanti dal contenimento del lavoro straordinario, allo scopo di valorizzare le capacità di ogni dipendente, di stimolare il contributo alla maggiore efficienza dell'azione amministrativa e di migliorare la qualità dei servizi resi all'utenza. La novità di immediata evidenza rispetto al passato è che tali premi potevano essere attribuiti ad una percentuale piuttosto ridotta (15% massimo) del personale in servizio per ciascuna qualifica e per singola amministrazione. Tale novità va evidentemente letta come un tentativo di abbattere le tradizionali prassi di distribuzione "a pioggia" degli incentivi e di stimolare l'effettiva "concorrenza" tra i dipendenti e così, un reale incremento della produttività delle loro prestazioni.¹¹

Con formule alquanto omogenee i contratti collettivi stabilivano che i dirigenti assegnassero i premi individuali allorché l'attività lavorativa del dipendente si fosse distinta per precisione e qualità; capacità di adattamento al contesto operativo di intervento, alle esigenze di flessibilità e alla gestione di cambiamenti organizzativi; orientamento all'utenza e collaborazione nel proprio ufficio e con gli altri uffici; capacità organizzativa e di proporre soluzioni innovative e di contribuire alla realizzazione di miglioramenti organizzativi e gestionali. Parallelamente si attribuiva alla dirigenza il compito e la relativa responsabilità di valutare le prestazioni individuali sulla base dei suddetti parametri, che attribuivano ampia discrezionalità al dirigente nel giudizio di redditività individuale del lavoratore. "Infatti, gli indici appena elencati, presuppongono un'attività di apprezzamento del dirigente, basata essenzialmente su una valutazione di carattere soggettivo, che non può in alcun modo essere considerata una pedissequa attività applicativa della norma contrattuale".¹²

Le disposizioni contrattuali hanno però sancito l'obbligo per il dirigente di informare sia i lavoratori che le OO.SS., circa il contenuto del provvedimento attributivo dei premi, erogati due volte l'anno (30 giugno e 30 novembre). L'obbligo di informazione aveva ad oggetto il solo atto di riconoscimento del premio incentivante; la motivazione della decisione invece, poteva essere conosciuta solo se sollecitata dal singolo lavoratore o dalle OO.SS.

L'entità del premio non è apparsa di significativa importanza dato che l'importo semestrale era pari al 3/4% della retribuzione base e fissato dal CCNL in misura quasi identica in tutti i comparti (nel massimo: settecentomila lire per la qualifica apicale e nel minimo: quattrocentomila per la prima qualifica). "La significatività del premio è importante per il funzionamento del sistema incentivante. La sua assenza scontenta tutti: gli esclusi, in quanto tali; i beneficiari, che ritengono premiato inadeguatamente il loro maggiore impegno; i dirigenti che considerano inutile l'attivazione di uno strumento complesso nel suo funzionamento quanto inefficace nei concreti risultati".¹³

Sono state proprio queste difficoltà, che hanno portato alla mancata conferma di questo istituto nella seconda tornata contrattuale ed in particolare la diffidenza delle parti sociali sulle capacità valutative dei dirigenti.

Per quanto riguarda la produttività collettiva la situazione è abbastanza simile nei vari comparti, all'interno dei quali si è verificato che l'incentivazione fosse finalizzata alla realizzazione di piani, progetti ed altre iniziative dirette allo scopo di migliorare l'efficienza, l'efficacia e la produttività dei servizi istituzionali. Anche in questo caso la preoccupazione

10 A ciascun gruppo di voci del salario accessorio era accorpato un corrispondente fondo: il Fondo per il compenso del lavoro straordinario, il Fondo per la remunerazione di specifiche condizioni lavorative (disagio, pericolo, danno ecc.), il Fondo per compensare particolari posizioni di lavoro e responsabilità, il Fondo per il riconoscimento della produttività (individuale e collettiva). Ciò significa che la capienza dei singoli fondi costituiva una serie di limiti stringenti circa l'ammontare da attribuire alle diverse voci retributive. Vignocchi, 2007, 36.

11 Natullo, 1996, 135.

12 Luciani, 1997, 93.

13 Santucci, 1996, 513.

principale è stata quella di evitare la distribuzione indiscriminata e generalizzata delle risorse del Fondo per la produttività collettiva, che doveva invece avvenire attraverso progetti riguardanti ambiti limitati di personale al fine di massimizzare l'efficacia incentivante. In proposito, la contrattazione di secondo livello è stata chiamata a svolgere un ruolo determinante nella definizione di gran parte degli elementi del meccanismo incentivante, ma non è stata lasciata del tutto libera, individuando il CCNL tutti gli elementi del sistema premiante ed imponendole nel merito, limiti più o meno incisivi. A livello decentrato venivano così fissati i criteri relativi alla ripartizione delle risorse tra i vari progetti; la scelta dei dipendenti da adibire alle iniziative; la valutazione della produttività e dei risultati; la misura e la differenziazione dei compensi da erogare ai gruppi e ai singoli.

Nel complesso i risultati prodotti non sono stati apprezzabili, specie sul piano personale e motivazionale del personale, data l'impossibilità o l'incapacità da parte delle amministrazioni di ricorrere alla produttività come criterio di valutazione delle prestazioni. Ciò non significa però che l'istituto della produttività non abbia svolto una funzione di regolazione salariale, infatti, i risultati più interessanti sono maggiormente riscontrabili sulla struttura retributiva del personale, piuttosto che sulla valutazione dei risultati e dei programmi. La retribuzione accessoria in quanto tale, ha di fatto stabilito alcune differenze tra le diverse qualifiche funzionali. Il Fondo nel suo insieme, compreso di tutti gli istituti accessori, è stato utilizzato prevalentemente per retribuire gruppi occupazionali svolgenti lavori particolarmente gravosi o richiedenti affidabilità e flessibilità nella prestazione lavorativa, oppure ancora professionalità forti, ritenute rare o semplicemente meglio retribuite altrove. Ecco che, mentre la finalità dichiarata dell'istituto della produttività avrebbe dovuto essere quella di premiare i risultati, la sua applicazione è risultata molto simile a quella di un superminimo retributivo per alcune occupazioni o posizioni di lavoro. In tutto questo il ruolo del sindacato è stato influente o quasi, nella formulazione dei progetti o nella definizione di eventuali indicatori di risultato, ma al contrario il suo ruolo è stato certamente più attivo nel rappresentare e migliorare il trattamento economico dei gruppi occupazionali classificati nei livelli intermedi dell'inquadramento professionale.¹⁴

Le vicende della seconda tornata contrattuale che si svolgono negli anni dal 1998 al 2001 tendono più apertamente a perseguire obiettivi di *performance related pay* e di schemi di carriera maggiormente orientati al riconoscimento del merito e delle abilità professionali, che passa anche attraverso la rivalutazione della contrattazione di secondo livello, che nel periodo in analisi è immediatamente percepibile già a livello semantico, in quanto non viene più definita come "decentrata", ma d'ora in avanti "integrativa", segno che, come lo stesso termine dice, la contrattazione assume una funzione di integrazione delle norme nazionali e delle risorse disponibili per la contrattazione, e insieme una funzione di adattamento delle norme medesime alla crescente e inevitabile diversificazione delle organizzazioni e dei mercati del lavoro settoriali e locali.¹⁵

Le innovazioni intervenute nell'arco contrattuale di riferimento possono essere essenzialmente riassunte in tre punti:

- a) l'istituzione di un fondo unico con una completa autonomia del suo impiego, nel senso che tutte le somme in precedenza attribuite ai singoli fondi sono state accorpate in un'unica posta, lasciando all'autonomia dei singoli enti/amministrazioni la destinazione fra i diversi impieghi salariali;
- b) l'introduzione di canali di finanziamento del Fondo non soggetti ad alcun tetto numerico definito in sede di CCNL;
- c) l'istituzione di un nuovo impiego, di cui non vi è traccia in precedenza, costituito dai processi di carriera "orizzontale", delineata nel nuovo sistema di inquadramento professionale.

L'orientamento comune di tutti i CCNL della seconda tornata contrattuale è stato quello di far confluire in un unico grande fondo, tutti gli elementi economici che in precedenza costituivano singole voci del salario accessorio con l'effetto conseguente di una maggiore flessibilità di impiego per le amministrazioni in sede di contrattazione integrativa, ma allo stesso tempo l'ingresso tra le voci finanziabili a carico del Fondo di nuovi istituti quali la progressione orizzontale del personale, la remunerazione delle posizioni organizzative, come pure il pagamento delle similari indennità di responsabilità.

I risultati di uno studio effettuato,¹⁶ hanno evidenziato le principali tendenze emerse in tutto il campione di riferimento, ove è possibile notare il netto spostamento di peso dalle voci tradizionali dello straordinario e della produttività verso i suddetti nuovi istituti retributivi. Infatti, all'inizio del periodo di riferimento venivano allocate a straordinari e produttività oltre il 60% delle risorse totali, nel 2001, tale quota supera di poco il 40%. Viceversa, la quota delle progressioni orizzontali e delle posizioni organizzative è costantemente salita fino ad arrivare al 30% del totale.

Interessanti appaiono altresì, ulteriori risultati emersi dalla ricerca stessa, che aveva per scopo, tra l'altro, oltre ad analizzare le caratteristiche con le quali si è svolta concretamente la prima esperienza applicativa della contrattazione "integrativa", dopo la sua introduzione alla fine del 1997, in sostituzione della precedente contrattazione "decentrata", di verificare in termini generali a che punto fosse quel processo di <<avvicinamento e di osmosi tra settore pubblico e settore privato nelle relazioni sindacali e nella gestione delle risorse umane che era una delle direttrici portanti

14 Della Rocca, Rampino, 2000, 21-22.

15 Ricciardi, 2002, 616.

16 Riguarda la ricerca ideata e seguita per conto del Comitato direttivo dell'Aran dai Proff. M. Carrieri e M. Ricciardi, svolta nell'aprile 2001 attraverso un'indagine campionaria effettuata da Monitor Lavoro su 320 amministrazioni, integrata di cinque studi di caso, che ha approfondito gli effetti della contrattazione integrativa sul funzionamento della P.A. Italiana, i cui risultati sono stati pubblicati nel volume di L. Bordogna, Contrattazione integrativa e gestione del personale nelle pubbliche amministrazioni, 2002.

all'origine del disegno riformatore>>.¹⁷ E' emerso, in particolare, una certa debolezza dell'attore datoriale in materia di relazioni industriali e di gestione del personale, anche se non generalizzate all'intero campione, rilevata dall'assenza di uffici specializzati per queste funzioni (35% dei casi), come pure una scarsa attenzione a relazioni dirette con il personale al di fuori dei canali sindacali.

In tale contesto, è importante evidenziare che l'elemento caratterizzante della seconda tornata contrattuale intorno al quale si è giocata la principale partita della contrattazione integrativa, è dato dal nuovo ordinamento professionale del personale (non dirigente), la cui tecnica classificatoria utilizzata è stata quella di introdurre larghe fasce di inquadramento, passando dagli otto-dieci livelli precedenti, a tre-quattro macro-aree o categorie, prevedendo che i criteri di classificazione ed i principi relativi allo sviluppo professionale fossero stabiliti dai CCNL, mentre la disciplina di dettaglio per l'individuazione dei profili professionali e per l'attuazione delle progressioni fosse contenuta nei contratti integrativi. Nell'ambito del nuovo sistema ordinamentale così delineato, la possibilità di progressione in carriera del dipendente può avvenire sia in via "orizzontale", sia in via "verticale". Nel primo caso lo sviluppo, ovvero come pure comunemente viene detta la "mobilità", si realizza quando il lavoratore passa da un livello retributivo a quello superiore, senza alcuna modifica dello status giuridico-professionale, mentre nel secondo caso, l'acquisizione di una posizione professionale superiore rappresenta uno "step professionale", oltre che retributivo, cosicché il dipendente è chiamato allo svolgimento di mansioni più elevate e complesse.¹⁸

Sulla base dei dati della medesima ricerca ARAN, è stato evidenziato che durante il quadriennio in parola la macchina delle relazioni sindacali si è messa in moto con tempestività ed energia registrando un'attività molto intensa e, come non era difficile prevedere, la contrattazione si è immediatamente e fortemente dedicata al tema che era di maggior interesse per i sindacati e, forse, anche per le amministrazioni, cioè l'applicazione dei nuovi sistemi di inquadramento del personale. Più del 90% degli accordi ha regolato il tema delle progressioni orizzontali e tale primato appare facilmente spiegabile, poiché si tratta dell'istituto più rapidamente e semplicemente impiegabile per dare un qualche sfogo alle tensioni retributive accumulate negli anni, ma anche da parte delle amministrazioni, per riconoscere situazioni di arricchimento professionale che si erano venute anch'esse accumulando, e alle quali non era stato possibile dare sfogo con il vecchio sistema di classificazione.¹⁹

Occorre a questo punto chiedersi quali siano stati i risultati e le conseguenze pratiche del nuovo ordinamento professionale. Al di là delle critiche mosse alla contrattazione collettiva sul piano formale per aver proceduto per la propria strada senza farsi troppo carico di verificare la compatibilità con il sistema legislativo vigente, soprattutto nelle modalità di distinzione tra assunzioni dall'esterno e progressione dei dipendenti, è sul piano sostanziale che il sistema di progressione e sviluppo dei pubblici impiegati ha sollevato maggiori dubbi, specie in relazione alla sua funzionalità all'interno di un sistema organizzativo complessivo, che alla luce dei principi ispiratori della riforma era finalizzato alla realizzazione di una efficiente e produttiva attività amministrativa della P.A. Infatti, come è stato da più parti denunciato e come è emerso da indagini di settore, questa maggiore flessibilità della scala retributiva proposta dal nuovo ordinamento professionale, non solo non ha trovato riscontro nei risultati ottenuti sul piano degli incrementi di produttività o di crescita di nuovi servizi, ma ha comportato una sensibile riduzione della quota di risorse da attribuire alle parti variabili del salario, specie per quelle legate alla produttività o al raggiungimento di risultati, per trasferirle sui passaggi di livello economico, cioè per incrementare la parte fondamentale della retribuzione.

E' così che le conquiste delle OO.SS. ottenute alla fine degli anni novanta e con esse gli istituti contrattuali che ne sono scaturiti, hanno segnato definitivamente l'andamento della contrattazione integrativa e le modalità di allocazione delle risorse disponibili, tanto da confermare le medesime scelte di politica retributiva anche nei contratti collettivi successivi. In buona sostanza, è proseguito lo spostamento di risorse proprie della contrattazione integrativa sulla parte fissa e continuativa della retribuzione. <<Questa impostazione, riducendo le risorse decentrate destinate allo sviluppo delle risorse umane e alla produttività, riduce di conseguenza il margine di azione da parte degli Enti per le politiche di sviluppo e di gestione del personale>>.²⁰

Le tornate contrattuali successive si sono svolte cercando di salvare il salvabile, tentando cioè di conservare l'entità dei fondi rallentando la tendenza a spostare le risorse degli stessi verso componenti del salario "certe", mentre il legislatore nel frattempo, a partire dalla legge finanziaria del 2006 ha adottato via via misure restrittive e di contenimento della spesa per il pubblico impiego, sensibilmente poi inasprite nel 2008 con il D. Legge n. 112, convertito in Legge n. 133/2008, e culminate con il blocco totale della contrattazione collettiva fino a tutto il 2014, ad opera delle recenti manovre finanziarie restrittive del ministro Tremonti.

5. Si può rilevare che è sul versante della semplificazione della struttura delle retribuzioni, come pure sul piano della omogeneità di discipline e di regole tra i vari settori della P.A., che la contrattazione collettiva ha portato i risultati più sensibili ed apprezzabili, mentre così non è stato riguardo alla retribuzione accessoria incentivante la produttività ed il miglioramento della funzionalità dei servizi.

Volendo riassumere cosa è accaduto occorre guardare principalmente a due aspetti:

17 Bordogna (2002), 86.

18 Pasqua (2004), 98.

19 Ricciardi, (2002), 620.

20 Fontana-Rossi (2005), 352.

a) E' stata vanificata una delle disposizioni fondamentali della privatizzazione (art. 5, comma 2 D. Lgs. 165/2001), quella cioè che sancisce, che "le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro sono assunte dagli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro". Infatti, una delle idee fondamentali che avevano ispirato la riforma del lavoro pubblico è stata proprio "la ricerca di un padrone serio, o meglio, come più precisamente osservato, la costruzione di una tale figura costituiva una precondizione per raggiungere l'obiettivo di rendere più efficienti le pubbliche amministrazioni, sub specie della loro funzionalizzazione ai bisogni del cittadino, e di avviare la trasformazione delle forme organizzative dal modello burocratico al modello di impresa".²¹

b) Dopo circa venti anni dall'avvio del processo di privatizzazione ci si è trovati davanti alla situazione di "un'amministrazione rimasta pubblica ed un personale reso privato", attraverso la regolamentazione del rapporto di lavoro con la fonte negoziale e non più con la fonte legislativa (Carinci F.). Un'amministrazione che è rimasta pubblica nella sua organizzazione e mentalità, ma che ha dovuto utilizzare e gestire uno strumento privatistico certamente innovativo ed altamente strategico come lo è la contrattazione collettiva; ciò evidentemente non le ha consentito di apprezzarne le potenzialità e di conseguenza impiegarlo in modo a sé favorevole. E' necessario quindi porre l'attenzione proprio sullo strumento negoziale o meglio sull'uso che del medesimo è stato fatto, per considerare che molto probabilmente non è il caso di mettere in discussione il "contratto collettivo" in sé, ma come lo stesso è stato utilizzato, soprattutto dalla parte pubblica, che fondamentalmente si è comportata nei confronti della fonte negoziale, allo stesso modo di come avveniva in precedenza verso la fonte legale, preoccupandosi cioè principalmente di interpretare le norme contrattuali, con esclusivo interesse a "quello che si doveva fare e quello che non si doveva fare". Non c'è stata invece la preoccupazione di pensare anche a "quello che si sarebbe potuto fare", specie per migliorare l'efficienza organizzativa, ivi comprese politiche di gestione flessibili e valorizzanti delle risorse umane. Ecco che, in tale contesto il contratto collettivo è stato ancora visto come un'imposizione dall'alto e non come una opportunità da sfruttare.

La risposta venuta dall'odierno legislatore e dall'esecutivo in carica alle criticità di cui si è detto, si è materializzata inizialmente con il citato D. Legge 112/2008, convertito in Legge n. 133/2008, ed è proseguita poi con la Legge delega n. 15 del 4/3/2009, dalla quale è scaturito il D. Lgs. n. 150/2009, contenente misure "in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni".

Tale provvedimento oltre a porre le basi per una riscrittura ex novo di tutto l'apparato retributivo accessorio del personale della P.A., attraverso un nuovo sistema incentivante e di valutazione della "performance", sia delle strutture che dei dipendenti, ha predisposto un generale intervento su tutto il regime giuslavoristico del pubblico impiego, con il verosimile rischio che si possano produrre in futuro condizioni per un ritorno alla ripubblicizzazione della materia, con conseguente arresto dell'intero processo riformatore avviato nel 1993 e con esso, purtroppo, la "mortificazione" della contrattazione collettiva. In tal senso, è infatti da vedersi l'intervento del legislatore delegato del 2009 su una norma che ha rappresentato il caposaldo e la chiave di volta dell'intero processo di privatizzazione e che costituiva la salvaguardia della parte normativa del CCNL da eventuali incursioni successive del legislatore. La norma in questione è l'art. 2, comma 2 del D. Lgs 165/2001, il quale nella riformulazione odierna prevede la "derogabilità" da parte della contrattazione collettiva delle disposizioni di legge, regolamento o statuto, che introducano discipline dei rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti della P.A. o categorie di essi, solo qualora ciò sia espressamente previsto, mentre in passato la derogabilità era la regola, non l'eccezione.

Inoltre, dal semplice scorrere dei 74 articoli che compongono il D. Lgs. 150/2009, si avverte immediatamente la carica innovativa del medesimo, ma allo stesso tempo anche la sua complessità e rigidità, che danno tutta l'impressione di trovarsi davanti ad un'ennesima riforma del lavoro pubblico privatizzato (ma forse è più opportuno parlare di rivoluzione), che al fine di ottimizzare la produttività del lavoro pubblico, l'efficienza e la trasparenza nella P.A., principi questi chiaramente contenuti nella legge delega n. 15/2009, va a toccare l'intero sistema di relazioni sindacali, intervenendo direttamente sulle procedure di contrattazione collettiva, nonché sull'articolato sistema retributivo dei pubblici dipendenti, come pure sensibilmente sull'aspetto disciplinare e sanzionatorio.

In proposito, si può osservare che uno dei limiti principali del provvedimento in questione, è quello non solo di essere stato ispirato dalla logica del cambiare "tutto e subito", ma soprattutto, che nell'architettura del nuovo sistema retributivo-incentivante della produttività, non pare sia stato tratto alcun insegnamento dalle esperienze passate.

In vero, già a partire dalla metà degli anni 80 e per tutto il trentennio successivo si è cercato ripetutamente di realizzare attraverso piani o progetti di tipo strumentale e di risultato un significativo recupero di funzionalità e produttività nella P.A., ma nonostante il naufragio di tali tentativi non si è desistito dalla volontà di raggiungere quell'ambizioso obiettivo, attraverso la retribuzione accessoriosa da erogarsi sulla base dell'impegno personale del lavoratore e del suo attaccamento al dovere. Come è stato osservato²², una radicale innovazione questa alla stessa struttura della retribuzione, non limitata alla mera rilettura degli istituti del trattamento economico, con importanti implicazioni anche sul piano qualificatorio, in quanto, l'introduzione di un vero e proprio salario variabile nel pubblico impiego comporterebbe una riconfigurazione dell'obbligazione retributiva nel suo complesso. Ecco che le precedenti non lusinghiere esperienze avrebbero dovuto indurre cautela riguardo alla riproposizione di semplici formule incentivanti della produttività, specie se non

21 Bellavista (2009), 5.

22 Zilio Grandi, (1994), 384.

accompagnate da sostanziali modifiche organizzative e gestionali, ma soprattutto se non sostenute ad ogni livello, sia politico che sociale da rinnovati atteggiamenti culturali e mentali. “Vale in proposito ricordare l'opinione della migliore dottrina critica circa la sostanziale inanità delle riforme in materia di personale nel settore pubblico incentivate (prevalentemente) sull'introduzione di incentivi retributivi legati ad indicatori di efficienza o di risultato, qualora ad essi non si accompagnino interventi incisivi sulle altre componenti dell'organizzazione amministrativa”.²³

Al momento non è dato sapere se questo ennesimo intervento legislativo, tra l'altro ancora tutto da sperimentare, sarà in grado di realizzare gli ambiziosi propositi che si prefigge, dato che i recenti provvedimenti restrittivi adottati dall'esecutivo in carica in materia di finanza pubblica, hanno di fatto “paralizzato e bloccato” ogni effetto della c.d. riforma Brunetta, almeno fino al 2015, allorquando, salvo ulteriori provvedimenti dilatori, dovrebbe riprendere la contrattazione collettiva nel settore pubblico. Nel frattempo però, sta diventando sempre più pesante la mano del legislatore con interventi in materie oggetto di contrattazione collettiva e non solo nel pubblico impiego, senza curarsi minimamente che qualsiasi cambiamento o innovazione non potrà mai essere interiorizzato, sviluppare valori e principi supportanti l'azione amministrativa, se la novità risulta limitata ai soli provvedimenti normativi ed all'introduzione di nuove regole, senza alcuna sostanziale azione di sostegno al cambiamento, che passi attraverso la condivisione degli obiettivi da raggiungere e dei mezzi da utilizzare da parte di coloro che operano e vivono nella realtà della Pubblica Amministrazione.

23 Zilio Grandi, (1994), 384, che riporta il pensiero di M. D'Antona e R. De Luca Tamajo in “la retribuzione ad incentivi: introduzione”, in *Dir. Rel. Ind.*, 1991, p. 10, ove pure è riportato un analogo giudizio della Corte dei Conti sull'esercizio finanziario 1989 e si tratta altresì, dell'opinione più volte ribadita da Sabino Cassese.

Riferimenti bibliografici

- Bellavista A. (2009). La figura del datore di lavoro pubblico. Relazione al XVI Congresso Nazionale AIDLASS – Catania 21/23 maggio 2009, p.5.
- Bordogna L. (2002). Contrattazione integrativa e gestione del personale nelle pubbliche amministrazioni. Un'indagine sull'esperienza del quadriennio 1998-2001. Milano: Angeli, p. 86
- Della Rocca G., Rampino L. (2000), Prima della contrattazione integrativa. Rapporto sul lavoro pubblico e la contrattazione decentrata nel periodo 1995-1998. Soveria M. (CZ): Rubettino, p. 21-22.
- Fiorillo L. (1993). La contrattualizzazione del lavoro pubblico. In: Rusciano M., Zoppoli L., a cura di, L'impiego pubblico nel diritto del lavoro. Torino: Giappichelli, p. 120.
- Fiorillo L. (1996). La nuova struttura della retribuzione nel lavoro pubblico. *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 71, p. 419/ 484.
- Fontana F., Rossi M. (2005). Trattamento economico. In: AA.VV., *Il nuovo contratto collettivo del personale 2002-2005*. Milano: Giuffrè, p. 352.
- Luciani V. (1997). Incentivi retributivi e premi di produttività individuale nel settore pubblico: tra idealismo legislativo e realismo contrattuale. *Argomenti di Diritto del Lavoro*, 4, p.93.
- Natullo G. (1996). I rapporti di lavoro negli enti pubblici non economici dopo la privatizzazione. Torino: Giappichelli, p.135.
- Pasqua S. (2004). Ordinamento e sviluppo del personale. In: Talamo V., a cura di, *La riforma del lavoro pubblico: progressioni di carriera e relazioni collettive*. *Giornale di Diritto amministrativo*, Quaderni diretti da S. Cassese, n. 10. Milano: Ipsoa, p.98.
- Ricciardi M. (2002). Riflessioni sull'entrata a regime del nuovo sistema di relazioni nel lavoro pubblico. *Diritto delle Relazioni Industriali*, 4/XII, p.620.
- Romeo C. (1998). Il trattamento economico nel rapporto di lavoro pubblico privatizzato. Torino: Giappichelli, p. 8-9/14/205.
- Santucci R. (1996). Le retribuzioni incentivanti nel pubblico impiego. *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 71, p. 513.
- Vignocchi C. (2007). Tre tornate di contrattazione negli enti locali: cosa salvare di un'esperienza controversa. In: Dell'Aringa C., Della Rocca G., a cura di, *Pubblici dipendenti una nuova riforma?* Soveria M. (Cz): Rubettino, p. 36.
- Zilio Grandi G. (1996). La retribuzione, fonti, struttura, nozioni. Napoli: Jovene, p. 358/359/384.
- Zoli C. (1994). Il trattamento economico dei dipendenti pubblici privatizzati. *Giurisprudenza Italiana*, CXLVI, II, IV, p. 81/84