

LA CONTRATTAZIONE 2002-2005 NEI COMPARTI DEL PUBBLICO IMPIEGO SECONDO IL RAPPORTO DEL CNEL SULLE RELAZIONI SINDACALI .

di Maurizio Danza Avvocato Arbitro Pubblico Impiego-Lazio

Il primo aspetto che emerge con chiarezza dal Rapporto CNEL pubblicato il 19 dicembre 2006 in relazione alla contrattazione del pubblico impiego per gli anni 2004-2005, è il ritardo sistematico e prolungato nella stipulazione dei rinnovi contrattuali, segno di crescenti difficoltà di funzionamento delle relazioni sindacali nel settore e di perdita di efficacia dell'accordo del 1993. Il periodo di contrattazione oggetto di esame, coincide esattamente con il secondo biennio della terza tornata contrattuale per i dipendenti pubblici dopo la riforma del 1993, quella relativa al quadriennio 2002-2005. La procedura fisiologica, come noto, prevede un rinnovo entro tre mesi dalla scadenza (31-12-2003 per tutti i contratti). In realtà i rinnovi del biennio economico si sono conclusi al più presto a fine 2005, con quasi due anni di ritardo e a biennio praticamente scaduto, e nella maggioranza dei comparti con un ritardo anche superiore, a nuovo biennio già largamente iniziato, come per i casi di sanità, regioni ed autonomie locali, università, agenzie fiscali, enti pubblici non economici, presidenza del Consiglio dei ministri, istituti di alta formazione (v. raffronto tra i vari Comparti ,¹ per i quattro comparti più grandi, che coprono circa il 90% del totale dei dipendenti pubblici contrattualizzati). *Quella dei ritardi è una tendenza che è andata rafforzandosi nel tempo, a partire dal biennio 1996-7, ma solo nell'ultimo quadriennio, ed in misura ancor più accentuata negli anni qui in esame, i ritardi hanno eguagliato o addirittura superato lo stesso periodo di validità dei contratti.* Tali ritardi secondo il rapporto del CNEL sono attribuibili a varie ragioni. Vi sono in primo luogo problemi di risorse e di costi, connessi ai vincoli di finanza pubblica ed alle difficoltà del bilancio dello Stato, crescenti negli ultimi anni. Secondo diverse analisi², la contrattazione dell'ultimo periodo, specie quella integrativa condotta nelle amministrazioni decentrate, ha comportato dinamiche del costo del lavoro significativamente più elevate di quelle del settore privato nello stesso periodo. Di qui un duplice tentativo da parte del governo da un lato di porre dei

¹ Rinnovi dei contratti nazionali e relativi ritardi nei principali comparti, 2002-2005 : CCNL Ministeri 7-12-05 Biennio economico 2004-05 23 mesi 12-6-03; Quadriennio normativo 2002-05 e biennio 2002-03 18 mesi; CCNL Scuola 7-12-05 Biennio economico 2004-05 23 mesi 24-7-03 Quadriennio normativo 2002-05 e biennio 2002-03 19 mesi ; CCNL Sanità 5-6-2006 Biennio economico 2004-05 29 mesi 19-4-2004 Quadriennio normativo 2002-05 e biennio 2002-03 28 mesi; CCNL Regioni e EELL 9-5-06 Biennio economico 2004-05 28 mesi 22-01-04 Quadriennio normativo 2002-05 e biennio 2002-03 25 mesi.

² Aran, *Rapporto trimestrale sulle retribuzioni dei dipendenti pubblici*, numeri vari, ed in particolare per le tendenze delle retribuzioni contrattuali della prima metà degli anni 2000, n.1/2006 (maggio), Tavola 1; Dell'Aringa C., Vignocchi C. (2006), *Salario variabile e autonomia finanziaria negli enti locali: l'esperienza della contrattazione integrativa*, Milano: Ref, dattiloscritto, pp. 1-22; Vignocchi C. (2006), *Tre tornate di contrattazione negli enti locali: cosa salvare di un'esperienza controversa*, in Dell'Aringa C.-Della Rocca G. (a cura di), in corso di stampa, Soveria Mannelli: Rubbettino.

freni alla autonomia di spesa delle amministrazioni decentrate nella contrattazione integrativa, attraverso varie misure di drastica *ricentralizzazione della contrattazione* inserite a più riprese nelle leggi finanziarie degli ultimi anni, e dall'altro di contenere le uscite facendo slittare di fatto i rinnovi dei contratti nazionali, pur senza un congelamento formale come era avvenuto nei primi anni novanta. In connessione con il problema delle risorse per finanziare i contratti, ed è questa una seconda ragione dei ritardi, si è anche assistito secondo il rapporto del CNEL nell'ultimo quadriennio *ad un rientro in forza della politica e dei decisori politici nel processo negoziale*, in forme non di rado improprie rispetto al modello contrattuale introdotto dalla riforma del 1993. Che la definizione dell'ammontare delle risorse sia un processo di decisione eminentemente politico, collocato nelle leggi di bilancio dello stato, è infatti naturale ed inevitabile. Improprio è invece intavolare in proposito un vero e proprio negoziato tra sindacati e governo ai massimi livelli, con tanto di esibizione mediatica di tavoli affollatissimi di ministri che nulla avrebbero formalmente a che fare con la materia, ma evidentemente presenti al tavolo in rappresentanza dei variegati interessi dei partiti, come si è verificato alla fine di maggio. *In tal modo il ruolo dell'Aran quale agente negoziale esclusivo nella contrattazione nazionale è risultato del tutto oscurato, non solo sul piano mediatico, ed uno dei pilastri della riforma del 1993 seriamente indebolito.*³ Peraltro, vi erano significative divisioni tra i diversi partiti della maggioranza circa l'entità media degli aumenti da riconoscere ai pubblici dipendenti⁴. Infine, una terza ragione che ha reso particolarmente problematici i rinnovi dell'ultimo quadriennio, e del 2004-2005 in particolare, consiste *nelle tensioni prodotte dalla riforma del Titolo V della Costituzione sulla struttura vigente della contrattazione collettiva*. In particolare tensioni relative al peso da attribuire al livello nazionale e a quello decentrato di contrattazione, con disaccordi non solo *tra* gli attori quanto *dentro* gli stessi attori – tra i diversi livelli organizzativi dei sindacati e tra i diversi livelli delle amministrazioni pubbliche, il governo centrale e l'Aran. In questo contesto non sorprende se i rinnovi si sono accompagnati ad una notevole conflittualità, con tre scioperi di tutto il personale pubblico prima di arrivare all'accordo di fine maggio 2005. Ma anche dopo tale accordo ci sono voluti altri mesi prima che l'Aran ricevesse gli atti di indirizzo da parte dei comitati di settore (rappresentati per 7 settori dal governo stesso), senza i quali non potevano essere aperte le trattative per i contratti di comparto. Una volta arrivati gli atti di indirizzo, gli accordi sono stati conclusi tra l'inizio di

³ Cfr. **Saggio** monografico M.Danza "La Legge finanziaria e l'intervento in giudizio dell'ARAN nelle controversie relative ai rapporti di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione" su www.lavoroprevidenza.com del 26/2/2005 e su www.altalex.com del 7/4/2005 sul mutamento del ruolo dell'ARAN e sulla evoluzione dell'intero sistema di relazioni sindacali .

⁴ Cfr. rapporto CNEL pg.61" Alleanza Nazionale e UDC erano su posizioni più permissive e Lega e Forza Italia più restrittive. I primi erano disposti a concedere incrementi fino al 5,1%, i secondi a rispettare il 4,3% indicato nella legge finanziaria per il 2005, mentre i sindacati prima dell'accordo del 29 maggio 2005, fermatosi al 5,01%, chiedevano non meno dell'8%, comprensivo dell'inflazione per il biennio 2004-05 più il recupero del potere d'acquisto perso nel biennio precedente ed una quota di produttività.

dicembre 2005 per i lavoratori della scuola, dei ministeri e delle aziende autonome, e tra marzo e giugno 2006 per tutti gli altri. In un certo senso, l'Aran è risultata essa stessa vittima del processo di ripolitizzazione delle relazioni sindacali nel settore. Quanto ai contenuti, trattandosi di rinnovi relativi alla sola parte economica, essi non presentano particolari caratteri di novità, se non per un aspetto, relativo alla cosiddetta '*mensilizzazione*' dei trattamenti per la produttività collettiva e individuale. Una novità che prende sostanzialmente atto dell'uso spesso poco incentivante, generalizzato e poco selettivo che è stato fatto dell'istituto in questione nella contrattazione integrativa, trasformandolo di fatto in elemento fisso della retribuzione. Per il resto, già il contratto per la parte normativa relativa al quadriennio 2002-2005 non presentava caratteri particolarmente innovativi, quanto piuttosto di aggiustamento e manutenzione delle rilevanti innovazioni introdotte nel quadriennio precedente, nuovo ordinamento professionale in testa. Novità di rilievo riguardano invece il rapporto tra livello nazionale e livello decentrato di contrattazione, con una notevole ricentralizzazione della contrattazione rispetto al quadriennio 1998-2001, che è significativamente proseguita anche nel biennio in esame. Ma esse non sono introdotte direttamente nei contratti di comparto bensì in misure definite nelle leggi finanziarie dello Stato, in prosecuzione di una tendenza in atto dal 2002. Tali modificazioni si comprendono alla luce degli sviluppi della contrattazione integrativa negli anni precedenti. Con la cosiddetta 'fase 2' della riforma, a fine 1997 (D. lgs. 396/1997), la contrattazione decentrata si era infatti vista riconosciuta un maggiore autonomia rispetto al quadriennio precedente, con la possibilità per le singole amministrazioni, sancita nei CCNL per il quadriennio 1998-2001, di aggiungere risorse proprie per il trattamento del personale, oltre a quelle direttamente stanziare dai contratti di livello superiore, purché finalizzate all'attivazione di nuovi servizi o di processi di riorganizzazione degli enti, e compatibili con i vincoli di bilancio delle singole amministrazioni. Questa possibilità di immettere risorse aggiuntive nella contrattazione rispetto a quelle definite dal contratto di livello superiore, con vincoli facilmente aggirabili, è stata spesso utilizzata al servizio di una applicazione poco rigorosa del nuovo inquadramento professionale e dei fondi per la produttività. La stessa alternativa che la contrattazione nazionale poneva tra compensi di produttività e progressioni orizzontali⁵ è stata in vari casi aggirata utilizzando dapprima in maniera massiccia le risorse del fondo di produttività per finanziare le progressioni, e ricostituendo successivamente il fondo stesso attraverso l'immissione di risorse fresche giustificate con l'ampliamento dei servizi, in modo da lasciare inalterate la quota di produttività distribuita ai dipendenti. Anche le progressioni verticali sono state spesso finanziate

⁵ I contratti nazionali in genere definiscono una quota molto ridotta sul monte salari da destinarsi alle progressioni orizzontali, lasciando però libere le amministrazioni di aumentare queste risorse utilizzando il fondo per la produttività, che dovrebbe ridursi in misura corrispondente.

con risorse aggiuntive, considerati i fondi modesti ad esse normalmente destinati dai contratti nazionali (in genere lo 0,2-0,3% del monte stipendi complessivo ad una certa data). L'uso massiccio delle progressioni orizzontali, e in misura minore verticali, con talvolta passaggi di blocchi interi di personale, è in parte comprensibile in sede di prima applicazione del nuovo istituto, dopo anni di paralisi del precedente sistema che in alcuni casi aveva lasciato situazioni di relativo sottoinquadramento del personale. Ma, a parte episodi di veri e propri abusi, con doppi o tripli passaggi non consentiti dai contratti nazionali, *quella tendenza è in parte proseguita anche nell'ultimo quadriennio, comportando due conseguenze problematiche, specie se dovesse persistere nel tempo*. La prima, sul piano economico, riguarda una dinamica delle retribuzioni di fatto che viene prodotta da spostamenti verso l'alto della struttura del personale per livello di inquadramento. In non pochi casi è come se le progressioni orizzontali, non solo su pressione delle rappresentanze sindacali in azienda e dei sindacati esterni, avessero preso il posto dei vecchi scatti automatici di anzianità, qualcosa di dovuto dalle amministrazioni in compensazione di dinamiche retributive nazionali ritenute insoddisfacenti. Con l'aggravante che se gli effetti economici possono essere simili, i costi di gestione (di transazione) sono assai più elevati rispetto ai vecchi scatti, a causa dell'appesantimento delle procedure (spesso fintamente) selettive, della necessità di allestire corsi di formazione appositamente finalizzati alle progressioni, ecc. Certamente non ovunque è stato così, ma casi del genere non sono stati l'eccezione - tanto da far rimpiangere a qualche amministratore i vecchi scatti di anzianità. La seconda conseguenza problematica, sul piano organizzativo, riguarda il relativamente rapido spostamento di quote crescenti di personale verso i gradi alti sia all'interno delle singole categorie che nel sistema di inquadramento complessivo. Un fenomeno di concentrazione nei gradini alti della scala che irrigidisce uno strumento pensato per introdurre più flessibilità nella gestione del personale. Questa è una caratteristica non nuova nel lavoro pubblico, più volte conosciuta anche in passato. Ma è preoccupante che già a così poco tempo dalla introduzione del nuovo ordinamento, in più di un comparto si sia ritenuto necessario aumentare, in qualche caso in misura considerevole, il numero dei livelli di progressione orizzontale e talvolta anche verticale per fare fronte a tale fenomeno. Oltre ai problemi organizzativi appena richiamati, queste tendenze hanno creato non pochi problemi dal punto di vista del controllo dei costi, alimentando dinamiche delle retribuzioni di fatto, comprensive cioè degli effetti della contrattazione integrativa, assai più sostenuta di quelle contrattuali determinate dai contratti nazionali, sensibilmente al di sopra dell'inflazione e notevolmente divaricata rispetto a quelle del settore industriale nello stesso periodo⁶. Per queste ragioni, nello stesso periodo in cui il *Libro Bianco* sul

⁶ V. Aran, *Rapporto trimestrale sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti*, 1/2006, Tavola 2, dove risulta una crescita delle retribuzioni di fatto nella Pubblica amministrazione tra il 2000 e il 2005 del 21,9% , contro il 15,1% nell'industria e una inflazione programmata dell'8,4% e reale del 12,6%.

mercato del lavoro auspicava un forte decentramento della contrattazione anche nel settore pubblico, in analogia con il settore privato e in ragione del processo di privatizzazione da anni in corso nel settore, il ministro del Tesoro correva ai ripari con forti misure di ricentralizzazione ex-ante della contrattazione collettiva. Già con la legge finanziaria per il 2002 (l. 448/2001, art.17), in modificazione o integrazione del d.lgs. 165/2001, venivano rafforzati i poteri di controllo del governo, a fianco dei comitati di settore competenti, sulle implicazioni finanziarie sia della contrattazione nazionale, attraverso l'esame delle ipotesi di accordo e l'esclusione di qualsiasi concorso dello Stato alla copertura di spese derivanti da disposizioni assunte in dissenso col governo, sia della contrattazione integrativa, prevedendo verifiche congiunte delle implicazioni finanziarie di tale contrattazione, operate insieme ai comitati di settore delle amministrazioni non statali. Dopo una misura analoga nella legge finanziaria per il 2003 (art. 33, l. 289/2002), i provvedimenti più drastici sono probabilmente quelli adottati nel biennio qui in esame, nella legge finanziaria per il 2006. Provvedimenti i quali prescrivono che, a decorrere dal 2006, l'ammontare dei fondi complessivi per il finanziamento della contrattazione integrativa non può eccedere quello previsto per il 2004 (diminuito dell'1% per le Regioni e autonomie locali), e che i risparmi derivanti dall'applicazione della norma in questione costituiscono economie di bilancio per migliorare i saldi delle rispettive amministrazioni e non possono essere utilizzati per incrementare i fondi negli anni successivi⁷. In breve, sia la contrattazione nazionale di comparto, con il connesso ruolo dell'Aran, che quella integrativa di secondo livello hanno mostrato nel biennio in esame notevoli segnali di difficoltà rispetto al modello previsto dalla riforma del 1993 e del 1997. Resta da vedere se nel prossimo biennio queste difficoltà potranno rientrare, o se si renderà necessario un nuovo intervento di correzione del quadro regolativo della contrattazione nel settore. Altre novità del periodo riguardano un ripensamento di altri aspetti della riforma introdotta nel 1993, con le modificazioni e integrazioni che l'hanno accompagnata per tutto il decennio, come ad esempio la regolazione della dirigenza pubblica e il cosiddetto *spoils system*. Ma essi hanno una connessione solo limitata ed indiretta, sia pure significativa, con le relazioni sindacali e la contrattazione collettiva.

⁷ cfr Bordogna L. (2006), *La contrattazione collettiva. Un nuovo equilibrio tra centralizzazione e decentramento?*, in Dell'Aringa C.-Della Rocca G. (a cura di), in corso di stampa, Soveria Mannelli: Rubbettino.