

La resilienza adattiva dei sindacati del lavoro pubblico

di Fabrizio Di Mascio*, Paolo Feltrin**, Giulio Francisci***,
Alessandro Natalini****

Ricevuto il 17.7.2024 – Accettato il 30.9.2024

Riassunto. Il saggio prende in esame il ruolo svolto dai più rappresentativi sindacati italiani del pubblico impiego dall'inizio degli anni Novanta a oggi. Il punto di avvio è la constatazione che questo periodo è stato contrassegnato da una serie di crisi economiche e politiche e che i governi hanno fatto leva sulla spesa per il pubblico impiego come uno strumento di politica economica: i più rappresentativi sindacati italiani del pubblico impiego hanno dovuto subire vari colpi, come ad esempio la progressiva riduzione della forza lavoro nel settore pubblico, l'aumento dell'età pensionabile e il congelamento dei salari. Tuttavia, il saggio mostra che i più rappresentativi sindacati del pubblico impiego hanno continuato a costituire una risorsa per i dipendenti pubblici durante gli ultimi trent'anni. Il saggio sostiene quindi che i più rappresentativi sindacati del pubblico impiego hanno mostrato una resilienza rimarcabilmente adattiva a dispetto del contesto avverso cui hanno dovuto far fronte. Questo giudizio è formulato prendendo in considerazione alcuni parametri in una prospettiva longitudinale: tasso di iscrizione ai più rappresentativi sindacati del pubblico impiego; tasso di partecipazione alle elezioni per la rappresentanza sindacale; tasso di distribuzione delle delegazioni sindacali; tasso di complessiva sindacalizzazione del settore pubblico. Infine, il saggio offre anche alcune prospettive di ricerca future per analizzare ulteriormente la capacità di resilienza dei sindacati del pubblico impiego.

Parole chiave: Pubblica Amministrazione; Sindacati del pubblico impiego; Rappresentanza sindacale; Mercato del lavoro nel settore pubblico.

Abstract. *The adaptive resilience of the public sector unions.* The essay deals with the role which the most representative Italian public sector trade unions have played since the beginning of the 1990s until today. The starting point is the observation that this period has been marked by a series of political and socio-economic crises and governments have relied on the public sector expenditure as a tool of economic policy: the most representative Italian public sector

* Professore di Scienza politica presso l'Università di Torino. E-mail: fabrizio.dimascio@unito.it.

** Già professore di Scienza politica presso l'Università di Trieste. E-mail: paolo.feltrin@gmail.com.

*** Assegnista di ricerca di Scienza politica presso la Lumsa di Roma. E-mail: g.francisci@lumsa.it.

**** Professore di Scienza politica presso la Lumsa di Roma. E-mail: a.natalini@lumsa.it.

Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali n. 184, 2024, 4
(ISSN 1720-4321, ISSN 1972-5507) DOI: 10.3280/GDL2024-184004

trade unions have had to face progressive blows such as, but not limited to, the progressive reduction of public sector workforce, the increase in the retirement age and the freezing of salaries. However, the essay shows that the most representative public sector trade unions have carried on representing a resource for public employees throughout the last thirty years. Thus, the essay argues that the most representative Italian public sector trade unions have shown a remarkably adaptive resilience despite the adverse context they have had to cope with. This assessment is formulated by taking into account some parameters in a longitudinal perspective: membership rate of the most representative public sector trade unions; participation rate in elections for trade union representation; distribution rate of trade union delegations; rate of overall unionization of the public sector. Finally, the essay also offers some future avenues of research to further analyze the resilience capacity of the public sector trade unions.

Keywords: Public administration; Public sector unions; Trade union representation; Public sector labour market.

1. Introduzione. 2. Stato dell'arte. 3. Le crisi e i sindacati in Italia, dagli anni Novanta a oggi. 4. La resilienza. 5. La spiegazione dell'arretramento ma anche della resilienza: la spesa per il pubblico impiego come strumento di politica economica. 6. Altre spiegazioni della resilienza del sindacato: futuri percorsi di ricerca¹.

1. I sindacati del settore pubblico dal secondo dopoguerra all'inizio degli anni Novanta hanno avuto in Italia un peso determinante sul sistema amministrativo². I governi vedevano infatti nel pubblico impiego essenzialmente uno sbocco occupazionale per il meridione e una fonte di facile consenso elettorale. Per questo hanno praticato una politica del lavoro pubblico imperniata sulla crescita continua degli organici, sulla scarsa attenzione alla produttività e su un ridotto status della dirigenza che, in cambio della rinuncia ad esercitare una anche ridotta discrezionalità, si garantiva la stabilità del posto di lavoro. Nell'ultimo trentennio una perenne situazione di crisi finanziaria ha determinato la necessità per tutti i governi di limitare la spesa pubblica con riflessi immediati sulla dimensione degli organici delle amministrazioni pubbliche, nonché sull'età di pensionamento e sui livelli retributivi dei loro dipendenti. Lo scopo di questo articolo è quello di spiegare perché e per quali ragioni anche in questo contesto apparentemente molto avverso le forze sindacali del settore pubblico hanno comunque continuato a mostrare una notevole capacità di resilienza. È bene peraltro precisare in premessa che il concetto di resilienza a cui faremo riferimento nelle pagine che seguono non concerne la capacità di salvaguardare gli interessi dei propri iscritti e più in generale dei dipendenti pubblici con riguardo agli aspetti legati a retribuzioni, età pensionistica e livelli occupazionali ma quella di conservare il proprio livello di rappresentanza e di forza organizzativa.

¹ Sebbene l'articolo sia frutto di un lavoro comune e quindi l'operazione di attribuzione delle sezioni di un testo pensato e redatto insieme sia alquanto difficile, a tutti gli autori sono ascrivibili i paragrafi 1 e 6, mentre più in particolare a Fabrizio Di Mascio il paragrafo 2, a Giulio Francisci il paragrafo 3, a Paolo Feltrin il paragrafo 4 e ad Alessandro Natalini il paragrafo 5.

² Cassese, 1986.

Il saggio è strutturato complessivamente in sei paragrafi. A questa breve premessa e alla sezione dedicata alla rassegna della letteratura, focalizzata sugli studi relativi all'azione dei sindacati e alle dinamiche salariali nel settore del pubblico impiego, segue un paragrafo che prende in esame il ruolo delle principali organizzazioni sindacali in Italia nel contesto delle crisi politiche ed economico-finanziarie degli ultimi trent'anni. La parte centrale del saggio è costituita da due sezioni di carattere analitico: la prima mette in luce alcuni fattori che spingono a parlare di resilienza dei sindacati in un contesto economico-politico avverso mentre la seconda, analizzando nel dettaglio proprio questo contesto, prende in esame l'incidenza che le scelte in materia di spesa per il pubblico impiego hanno avuto sui sindacati, evidenziando la loro resilienza adattiva. Infine, un paragrafo volto a enucleare future prospettive di ricerca sulle quali lavorare, ipotizzando ulteriori motivi di resilienza delle forze sindacali, costituisce lo snodo conclusivo del saggio. Da un punto di vista metodologico, il saggio si fonda essenzialmente sull'analisi documentaria. Inoltre, per quanto concerne specificamente l'analisi della dimensione della resilienza, il saggio si caratterizza per la scelta di adoperare una serie di parametri (presi in considerazione in ottica longitudinale, per permettere comparazioni): tasso di iscritti alle principali confederazioni sindacali; tasso di partecipazione alle elezioni della Rappresentanza sindacale unitaria (Rsu); tasso di distribuzione delle deleghe sindacali; tasso di complessiva sindacalizzazione del pubblico impiego. Si tratta di un contributo di natura metodologica, che viene sottoposto all'attenzione della comunità degli studiosi per provare a fornire ulteriori strumenti di analisi del ruolo dei sindacati nel settore pubblico.

2. Se guardiamo alla letteratura internazionale degli ultimi anni osserviamo una variazione rispetto a quella precedente. Fino a pochi anni fa gli studi sui sindacati come organizzazioni di rappresentanza degli interessi erano affetti da un paradossale squilibrio: mentre erano copiosi con riferimento ai sindacati del settore privato, la cui capacità di influenza si era notevolmente affievolita, non altrettanto si poteva dire di quelli sui sindacati del settore pubblico, i quali al contrario continuavano a godere di buona salute³. In buona misura questa paradossale lacuna può essere ricondotta alla centralità della dottrina del New Public Management (NPM) nell'agenda di ricerca degli studi di scienza dell'amministrazione che hanno dedicato scarsa attenzione alle dinamiche della contrattazione collettiva nel settore pubblico a cavallo tra XX e XXI secolo⁴. L'attuazione di riforme amministrative ispirate dal NPM avrebbe dovuto eliminare la specificità del governo come datore di lavoro e della sua peculiare logica d'azione nelle relazioni industriali⁵. La drastica riduzione del ruolo dei sindacati del pubblico impiego, infatti, avrebbe dovuto rappresentare un fattore abilitante per l'applicazione di principi e tecniche di management tipiche del settore privato all'interno del settore pubblico al fine di aumentare i livelli di produttività dei funzionari pubblici⁶.

³ Kearney, 2010.

⁴ Riccucci, 2011; Federman, Viswanath, Riccucci, 2024.

⁵ Bordogna, 2008.

⁶ Ford, Ihrke, 2021.

L'attuazione delle riforme ispirate dal NPM, però, è stata parziale e ciò ha conservato la specificità delle relazioni industriali nel settore pubblico⁷. Secondo alcuni, gli insuccessi dell'attuazione delle ricette proposte dal NPM sono riconducibili alla resistenza opposta dalle tradizioni amministrative, i cui valori storicamente consolidati non contemplano l'assimilazione del settore pubblico a quello privato⁸. Pur riconoscendo la rilevanza delle tradizioni amministrative, altri hanno messo in luce anche i limiti tipici della formulazione delle riforme amministrative che perseguono benefici diffusi attraverso il miglioramento delle prestazioni delle burocrazie, generando costi concentrati che ricadono su specifici gruppi di interesse, in primis i sindacati del pubblico impiego. Ciò spinge questi gruppi ad opporre resistenza a ogni tentativo di riforma che metta a repentaglio le proprie basi di potere⁹.

Nello specifico, a differenza degli altri gruppi di interesse, i sindacati del pubblico impiego godono di un doppio canale di accesso ai politici: in primo luogo attraverso la contrattazione collettiva, e poi, in secondo luogo, attraverso la minaccia di ritiro del consenso in occasione delle successive elezioni politiche. Si tratta di due canali spesso in relazione simbiotica: la contrattazione collettiva viene utilizzata in alcuni paesi (ma come vedremo molto meno in Italia) per mantenere elevato il tasso di sindacalizzazione e l'acquisizione di diritti che sostengono l'attivismo e agevolano la mobilitazione elettorale della base associativa; a sua volta, il canale elettorale viene sfruttato in primis per proteggere ed espandere i risultati della contrattazione collettiva¹⁰.

Prendendo ispirazione dalla teoria del principale-agente, la peculiarità dei sindacati del pubblico impiego viene evidenziata dagli studi che indagano l'utilizzo strategico del doppio canale di accesso ai politici: si tratta, infatti, di gruppi di interesse che rappresentano in sede di contrattazione collettiva gli interessi di soggetti subordinati come i dipendenti pubblici (agenti), i quali però nel contempo assumono il ruolo di principali (rispetto agli attori politici) in occasione delle elezioni. La debolezza dei politici in qualità di principali interessati a scambiare consenso elettorale con concessioni ai dipendenti pubblici spiegherebbe la capacità dei sindacati del pubblico impiego di bloccare l'attuazione delle riforme amministrative e di strappare accordi vantaggiosi per i propri iscritti, con il conseguente aumento della spesa pubblica¹¹.

A gettare nuova luce sull'azione dei sindacati nel settore pubblico è stata la risposta alla crisi finanziaria globale scoppiata nel 2007-2008¹². I costi del pubblico impiego hanno infatti acquisito particolare salienza in un'epoca di austerità e ciò ha spinto gli studiosi a investigare le dinamiche dello scambio tra governi e sindacati nel settore pubblico¹³. In particolare, l'austerità ha fatto venire meno la libertà dei sindacati del pubblico impiego dalle pressioni del mercato, ponendo in contraddizio-

⁷ Bach, Bordogna, 2011.

⁸ Peters, 2021.

⁹ Capano, 2021.

¹⁰ Flavin, Hartney, 2015.

¹¹ Di Salvo, 2015; Anzia, Moe, 2016.

¹² Bach, Bordogna, 2013; Iid., 2016.

¹³ Dell'Aringa, Della Rocca, 2017; Faverin, Feltrin, 2017.

ne le pretese dei dipendenti pubblici con gli obiettivi di consolidamento fiscale¹⁴. Ciò ha spinto alcuni a porre enfasi sulla natura fiscale della contrattazione collettiva nel settore pubblico che non era stata colta dalla letteratura ispirata dalla classica teoria neo-corporatista fino alla crisi globale del 2007-2008.

La teoria neo-corporatista aveva ipotizzato che la contrattazione collettiva nel pubblico impiego riuscisse a contenere la spirale inflattiva e l'aumento della spesa pubblica solo nei paesi dove sono presenti istituzioni capaci di coordinare l'aumento dei salari nei diversi settori per non penalizzare i settori orientati alle esportazioni che sono più esposti alle pressioni dei mercati globali per ridurre i costi¹⁵. L'imposizione di misure di austerità da parte dei governi degli Stati membri dell'Unione europea in risposta alla crisi dell'Eurozona indipendentemente dalla presenza o meno di assetti neo-corporativi ha però evidenziato che la politica dei redditi nel settore pubblico rappresenta essenzialmente una questione fiscale. A differenza di quanto accade nel settore privato, in quello pubblico l'aumento dei salari è finanziato da risorse dei contribuenti che in ultima istanza vengono allocate attraverso decisioni unilaterali come le leggi di bilancio. Ciò vuol dire che la contrattazione collettiva rappresenta uno strumento di politica economica di cui si servono i governi quando operano in qualità di datori di lavoro. Ne consegue che la capacità dei governi di adottare decisioni di bilancio responsabili dipende dai modelli di delega che fanno venire meno l'incentivo a utilizzare l'aumento dei salari nel settore pubblico come risorsa di scambio politico. Nei sistemi dove la decisione di bilancio è stata centralizzata in capo al Ministero delle Finanze oppure delegata a una autorità indipendente tende a prevalere la moderazione salariale. Sono stati invece tradizionalmente esposti alla volatilità delle dinamiche salariali quei sistemi come l'Italia dove la delega incompleta a una istituzione deputata a far valere i vincoli di finanza pubblica ha lasciato spazio per l'aumento dei salari non appena si sono affievolite le pressioni al consolidamento fiscale¹⁶.

La configurazione degli assetti che governano la dinamica salariale nel pubblico impiego risulta particolarmente rilevante nel più ampio dibattito sui regimi della crescita¹⁷. In primo luogo, in tutti i paesi lo Stato rimane il più grande datore di lavoro nell'economia. Ciò vuol dire che i redditi di una parte significativa della classe media derivano dall'impiego nel settore pubblico. In secondo luogo, la dinamica salariale nel settore pubblico ha implicazioni che si riverberano sui diversi settori dell'economia considerato l'impatto, da un lato, sulla domanda interna e, dall'altro lato, sulla competitività delle imprese che esportano. In terzo luogo, il controllo sulla decisione di bilancio e la relativa omogeneità del pubblico impiego consentono ai governi di influenzare la dinamica salariale nel settore pubblico in modo più penetrante rispetto agli altri settori dell'economia dove la contrattazione presenta elevati livelli di decentralizzazione. Tenuto conto di questi fattori, l'aspettativa è che l'utilizzo della dinamica salariale nel pubblico impiego come strumento di politica economica sia influenzato dall'interazione tra le pressioni al

¹⁴ Schmidt, Müller, Ramos-Vielba, Thörnquist, Thörnqvist, 2019.

¹⁵ Garrett, Way, 1999.

¹⁶ Di Carlo, 2023.

¹⁷ Hassel, Palier, Avlijaš, 2020.

consolidamento fiscale e gli imperativi funzionali fatti valere dai diversi regimi della crescita¹⁸.

Uno studio dedicato all'evoluzione delle dinamiche salariali nel pubblico impiego dei paesi dell'Europa meridionale ha rilevato gli effetti dell'interazione tra modelli di delega della decisione di bilancio, pressioni al consolidamento fiscale e imperativi funzionali fatti valere dal regime della crescita tipicamente mediterraneo che privilegia l'aumento della spesa pubblica per sostenere la domanda interna. I risultati dell'indagine hanno evidenziato la crescita dei salari dei dipendenti pubblici non allineata all'aumentata della produttività in Italia e Spagna nel periodo che ha preceduto la crisi dell'Eurozona. A differenza di quanto accaduto in Francia e Portogallo, in questi paesi la decisione di bilancio non è stata centralizzata in capo al Ministero delle Finanze, lasciando così spazio di manovra ai politici che hanno sostenuto la domanda interna attraverso generose concessioni ai sindacati del pubblico impiego. Le pressioni fiscali più intense determinate dalla crisi dell'Eurozona, però, hanno innescato dinamiche salariali restrittive in tutti i paesi dell'Europa meridionale nell'ambito della più ampia riforma della governance economica europea che ha avviato anche in questi paesi la transizione verso un regime della crescita orientato alle esportazioni. Inoltre, i vincoli più rigidi fatti valere dalla governance economica europea in risposta alla crisi del debito sovrano hanno aumentato il livello della centralizzazione della decisione di bilancio in capo al Ministero delle Finanze anche in Italia e Spagna¹⁹.

Resta da appurare come le dinamiche della competizione politica si siano combinate con l'allentamento dei vincoli di bilancio e il varo di programmi di stimolo alla ripresa economica dopo la pandemia da Covid-19. Da un lato, si può ipotizzare che l'imperativo di rilanciare la crescita abbia determinato una netta inversione di rotta delle dinamiche salariali in Italia, ripristinando la tradizionale tendenza espansiva. Dall'altro lato, si può ipotizzare la persistenza di elementi di moderazione salariale per effetto della transizione verso un regime di crescita orientato alle esportazioni nel più ampio contesto della nuova governance economica europea.

Con riguardo alla letteratura specifica sul caso italiano²⁰ si segnalano gli studi sul modello di sindacalizzazione nel pubblico impiego rispetto agli altri comparti²¹, in cui hanno avuto un ruolo preminente logiche peculiari di rapporto con i rappresentanti in quanto la contrattazione collettiva ha qui avuto uno sviluppo tardivo²². Hanno inoltre avuto rilievo anche gli studi sull'utilizzo del conflitto²³, all'origine dell'adozione della legge sugli scioperi nei servizi pubblici essenziali che – come vedremo – insieme alla legge sulla rappresentanza sindacale fornisce una importante sponda organizzativa ai sindacati per riuscire a mostrarsi resilienti anche in circostanze avverse.

¹⁸ Di Carlo, Ibsen, Molina, 2024.

¹⁹ Di Carlo, Molina, 2024.

²⁰ Ferrara, 2024.

²¹ Romagnoli, 1970.

²² Cammelli, 1980.

²³ Regalia, 1990.

3. La crisi finanziaria e politica dell'inizio degli anni Novanta ha determinato il superamento del sistema partitocratico ma non ha travolto i sindacati del settore pubblico. Infatti, essi sono riusciti a mantenere un elevato grado di influenza, scambiando il supporto a politiche di moderazione della spesa pubblica, oltre che la non opposizione ai processi di privatizzazione avviati nel settore pubblico (il settore postale, *in primis*), con l'aumento dell'incidenza della contrattazione, nel quadro del processo di contrattualizzazione del pubblico impiego avviato dal d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 e giunto a piena maturazione alla fine degli anni Novanta. La preminenza della contrattazione sulla legge e la nuova disciplina della rappresentanza sindacale, di cui al d.lgs. 4 novembre 1997, n. 396, hanno consentito ai sindacati di ritagliarsi un ruolo non marginale nei processi decisionali per vari anni, anche alla luce dello stile consensuale di *policy making* adottato dai governi.

L'avvio di una campagna pubblicitaria contro i privilegi dei dipendenti pubblici²⁴ e, in seguito all'insediamento del governo Berlusconi IV nel maggio 2008, la promozione, da parte del ministro Renato Brunetta, di nuove misure per la lotta all'assenteismo e di un'ulteriore riforma del personale hanno determinato un cambio di scenario. Infatti, oltre a essere promossi all'insegna della completa disintermediazione, tali interventi hanno condotto a un ridimensionamento della contrattazione collettiva, ripristinando il primato della legge, rafforzando le facoltà dei dirigenti nella gestione del personale e corroborando i poteri degli organismi centrali di controllo sulla contrattazione integrativa. Inoltre, nel quadro delle risposte alla coeva crisi finanziaria, anche in virtù della pressione europea, sono state assunte scelte che avrebbero a lungo dispiegato i loro effetti sui dipendenti pubblici, come la sospensione della contrattazione collettiva, il congelamento per legge degli stipendi, il cosiddetto blocco del turn over e l'innalzamento a livelli elevati, non solo rispetto al passato ma anche rispetto ad altri paesi europei, dell'età pensionistica.

Di fronte a questo cambiamento radicale di scenario si è verificata una rottura del fronte sindacale, visto che due delle tre principali sigle confederali, Cisl e Uil, hanno cercato una via di cooperazione con l'esecutivo e la Cgil ha scelto la via dello scontro frontale²⁵, come mostrato ad esempio dalla mancata firma dell'accordo governo-sindacati dell'aprile 2009.

Tuttavia, anche nel contesto della lunga crisi dell'Eurozona e dei perduranti limiti imposti alle politiche di assunzione, pensionamento e retribuzione, la conflittualità nel settore pubblico è rimasta limitata: i vertici sindacali hanno de facto dispiegato una politica attendista e pragmatica, come mostrato anche dalla strategia di dialogo attuata durante il mandato del governo Monti (si pensi ad esempio all'intesa del maggio 2012 volta al rilancio della contrattazione collettiva).

Il ritorno di uno stile impositivo di *policy making* durante il mandato del governo Renzi non ha alterato questo orientamento, dal momento che i sindacati confederali sono stati attenti a moderare le strategie conflittuali, anche se non hanno rinunciato a indire scioperi generali, prestando attenzione a non cadere nella trappola delle *heroic defeats* analizzate da Miriam Golden²⁶. In particolare, essi hanno consoli-

²⁴ Ichino, 2006.

²⁵ Chiarini, 2013.

²⁶ Golden, 1997.

dato specifiche modalità di azione basate sul principio di “marciare divisi e colpire uniti”, ovvero differenziando i messaggi delle singole organizzazioni – più radicale la Cgil, più moderata la Cisl, più corporativa la Uil – senza tuttavia mai rompere in via definitiva i rapporti unitari. Nelle ultime fasi del governo Renzi, il combinato disposto della campagna elettorale per il referendum costituzionale e della sentenza n. 251/2016 della Corte costituzionale ha spinto ad archiviare la strategia della disintermediazione a favore di un ritorno a quella della concertazione, che è stata adottata anche dal successivo governo presieduto da Paolo Gentiloni²⁷ e ha dato luogo a esiti favorevoli ai desiderata sindacali in termini, ad esempio, di rafforzamento della contrattazione rispetto alla legge²⁸.

La strategia adattiva seguita dai sindacati nella XVII legislatura è risultata essere vincente anche nel corso della successiva legislatura²⁹, segnata in buona parte dall'emergenza pandemica. La strategia adattiva ha infatti consentito ai sindacati del pubblico impiego di mantenere aperto il confronto con tre diverse coalizioni di governo e tre diversi ministri, esponenti di partiti molto lontani tra loro: Giulia Bongiorno (Lega), Fabiana Dadone (Movimento Cinque Stelle) e Renato Brunetta (Forza Italia).

Pur non mancando occasioni di scontro aperto, come sul caso della rilevazione biometrica dei dipendenti pubblici promossa dalla ministra Bongiorno o su quello della regolamentazione dello smart working tramite decreto ad opera della ministra Dadone nel 2020, che ha dato luogo alla proclamazione dello stato di agitazione, preludio dello sciopero generale del 9 dicembre 2020 (volto a rivendicare maggior coinvolgimento, oltre che risorse per i rinnovi contrattuali e stabilizzazione dei precari), la conflittualità è rimasta limitata. L'adozione del Next Generation EU e l'avvio della partita rappresentata dalla redazione e soprattutto dall'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) hanno inoltre aperto una nuova stagione di concertazione, simboleggiata dalla stipula di alcuni documenti programmatici. Durante il mandato del governo Draghi, infatti, il presidente del Consiglio, il ministro Brunetta e i vertici delle tre principali sigle confederali hanno firmato il Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale (10 marzo 2021), che ha costituito una piattaforma condivisa di intenti per il rilancio della pubblica amministrazione. Inoltre, il presidente Draghi e i segretari generali delle tre confederazioni sindacali hanno siglato anche il Protocollo per la partecipazione e il confronto nell'ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza e del Piano nazionale per gli investimenti complementari (29 dicembre 2021), che ha previsto l'istituzione di tavoli nazionali di settore e tavoli locali per il confronto fra le amministrazioni titolari degli interventi e le parti sociali, sul modello del Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, istituito il 14 ottobre 2021 come tassello del più ampio mosaico del sistema di governance del Pnrr.

A partire dal 2023, tuttavia, per l'Italia sono tornati a riaffacciarsi gli ormai endemici problemi di finanza pubblica e di scarsa produttività che non consentono di preservare il potere di acquisto dei lavoratori pubblici a seguito dell'innalzamento

²⁷ Di Mascio, Feltrin, Natalini, 2019.

²⁸ Talamo, 2018.

²⁹ Di Mascio, Natalini, Profeti, 2022.

dell'inflazione. Lo scenario è quindi mutato, come mostrato dall'abbandono della concertazione e dal ritorno alla protesta, seppur abbastanza flebile, nei confronti del governo da parte delle sigle sindacali, con accenti diversi tra le tre diverse confederazioni. In particolare, questo cambiamento può essere riscontrato guardando le posizioni assunte nei confronti dei due provvedimenti maggiormente qualificanti del primo scorcio del mandato del governo Meloni, ossia la riforma del sistema di gestione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) e la manovra di bilancio per l'anno 2024.

Per quanto riguarda il primo provvedimento, il d.l. 24 febbraio 2023, n. 13, appaiono particolarmente esemplificative le posizioni assunte sul diverso modello di coinvolgimento delle parti sociali nell'attuazione del Pnrr disegnato dalla riforma. Evidenziando la «chiara volontà di accentramento della gestione dei fondi europei straordinari e ordinari», nella memoria presentata in occasione dell'audizione parlamentare sul disegno di legge di conversione del d.l. 13/2023 la Cgil ha qualificato come «forte criticità» la soppressione del Tavolo di partenariato economico sociale e territoriale. In particolare, ha espresso il timore che la prevista limitazione del coinvolgimento delle parti sociali alla partecipazione ad alcune sedute della Cabina di regia si sarebbe tradotta in un modello di relazione governo-sindacati di carattere informativo e non negoziale³⁰. Sulla stessa linea si è posta anche la Uil, evidenziando la mancata definizione del ruolo e delle funzioni dei sindacati all'interno della Cabina di regia: «la “partecipazione” non dovrà essere rituale o formale, di pura informazione o peggio ancora vissuta come prassi burocratica»³¹. Leggermente più sfumata è stata la posizione assunta dalla Cisl, che ha auspicato un rafforzamento del ruolo delle parti sociali nella fase di gestione e attuazione del Pnrr³². La diversità di accenti nelle prese di posizione delle tre principali sigle sindacali confederali è stata confermata anche dalle memorie presentate nelle recenti audizioni sul d.l. 2 marzo 2024, n. 19, che ha introdotto ulteriori misure per l'attuazione del Pnrr³³.

Anche sull'altro atto qualificante del primo anno del governo Meloni, la manovra di bilancio, si è registrata una diversità di posizioni pubbliche da parte dei tre principali sindacati confederali. Per quanto riguarda, ad esempio, il rifinanziamento del fondo per i rinnovi dei contratti nazionali del pubblico impiego, tema particolarmente sensibile in un contesto economico-finanziario segnato dalla crescita dell'inflazione (con le ovvie ricadute sul potere d'acquisto degli stipendi) e dalle difficoltà del bilancio pubblico (per l'aumento non preventivato delle spese a causa dei bonus fiscali e per quello dei tassi di interesse), la Cgil e la Uil hanno evidenziato l'insufficienza delle risorse allocate³⁴, mentre la Cisl ha valutato «positivamente» gli stanziamenti previsti alla luce del quadro macroeconomico generale³⁵.

³⁰ Cgil, 2023a.

³¹ Uil, 2023a.

³² Cisl, 2023a.

³³ Cgil, 2024; Cisl, 2024; Uil, 2024.

³⁴ Cgil, 2023b; Uil, 2023b.

³⁵ Cisl, 2023b.

Questa diversità di posizioni, riscontrabile anche su altri punti della manovra, si è tradotta nella divisione in occasione della mobilitazione nazionale e di quelle regionali del 17 novembre 2023, nonché nella valutazione dell'intervento della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali e della precettazione disposta dal ministro delle Infrastrutture e dei trasporti Matteo Salvini, che hanno portato alla riduzione a sole 4 ore dello sciopero nel settore dei trasporti. Rispetto alla posizione più oltranzista di Cgil e Uil, le due sigle confederali che hanno promosso la mobilitazione, la Cisl ha assunto una posizione più dialogante, come ben testimoniato anche dalle dichiarazioni del segretario generale Luigi Sbarra alla stampa: «ora è il momento di disinnescare questo clima di scontro e di concentrarsi sui contenuti»³⁶.

In presenza di un ritorno delle tensioni sui conti pubblici, quindi, la strategia di due dei principali sindacati è tornata ad essere meno concertativa e volta a distanziarsi dalle scelte del governo. La posizione difforme della Cisl, e quindi la conseguente divisione interna tra le varie forze sindacali, può essere letta come una strategia volta a coprire tutto lo spettro di posizioni, assorbendo le aree di dissenso e di favore nei confronti del governo all'interno del pubblico impiego, e a mantenere i collegamenti con tutte le forze politiche. Non è un caso infatti se, nonostante le distanze strategiche tra le tre principali organizzazioni sindacali, a prima vista insuperabili, tutti gli accordi sindacali nel pubblico impiego continuano ad essere sempre firmati unitariamente, oltretutto senza particolari tensioni o polemiche.

4. Nonostante nell'ultimo quindicennio abbiano dovuto navigare con vento contrario, i sindacati del settore pubblico hanno mostrato nei fatti un elevato grado di resilienza. Il numero dei loro iscritti è sempre superiore al 25% del totale degli iscritti attivi in tutte e tre le confederazioni e la loro (relativa) omogeneità contrattuale è di molto superiore al mondo dell'industria e del terziario privato. In tutte e tre le confederazioni (Cgil, Cisl e Uil), il peso degli iscritti del pubblico impiego è aumentato da circa il 20% di fine anni Settanta a circa il 30% del 2021. Il peso finanziario del tesseramento del pubblico impiego è di gran lunga più elevato di qualsiasi altro settore in ragione della stabilità e del livello delle retribuzioni dei pubblici dipendenti (*Tabella 1*).

Ma vi è di più, a riprova della tenuta del sindacalismo confederale nel pubblico impiego. Al contrario di quanto accade nelle elezioni a carattere politico, di qualsiasi tipo e genere, la partecipazione elettorale nelle elezioni per le Rsu del pubblico impiego si è sempre mantenuta su tassi molto elevati (tranne nel particolarissimo comparto della Presidenza del Consiglio dei Ministri), in alcuni casi addirittura sopra l'80% e mai sotto il 70%. Si tratta di un risultato particolarmente significativo per la legittimazione del sindacato agli occhi delle controparti, anche tenuto conto della quasi totale assenza di attenzione da parte dei media verso questo tipo di consultazioni, della particolarità di queste campagne elettorali e dell'estremo frazionamento dei seggi elettorali³⁷.

³⁶ Voltattorni, 2023.

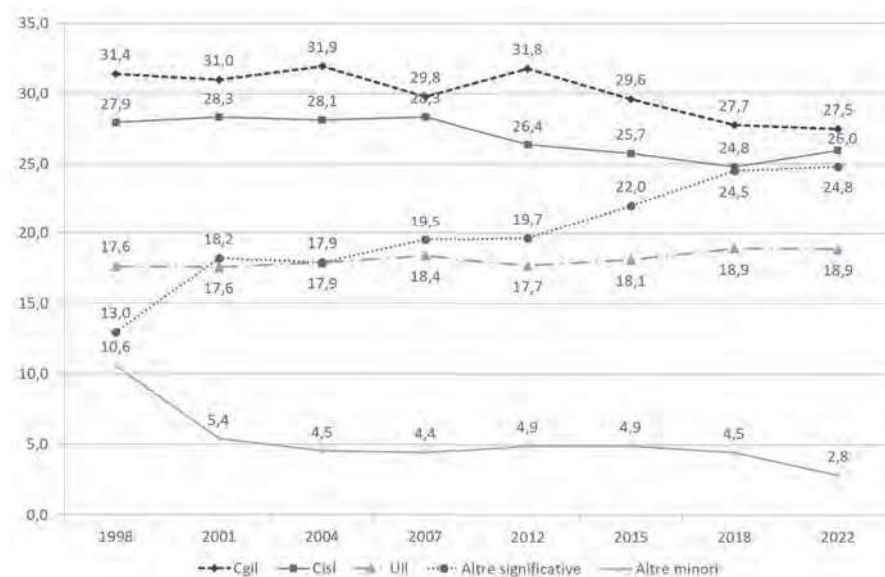
³⁷ Carrieri, Feltrin, Zan, 2021; Feltrin, 2020b.

Tabella 1. Elezioni Rsu nel pubblico impiego: tassi di affluenza e differenze intertemporali di breve e di lungo periodo, consultazioni 1998, 2001, 2004, 2007, 2012, 2015, 2018, 2022

Comparti	Tassi di affluenza								Differenze	
	1998	2001	2004	2007	2012	2015	2018*	2022*	18-22	98-22
Funzioni centrali	84,9	85,2	86,8	85,8	85,6	82,9	85,4	83,4	-2,0	-3,2
Funzioni locali	79,8	80,8	83,7	81,0	82,4	79,5	81,9	77,4	-4,5	-6,3
Sanità	73,6	72,0	74,7	72,4	72,1	70,0	73,5	73,6	0,1	0,0
Pcm	79,4	76,2	82,3	71,9	74,0	69,5	82,7	74,2	-8,5	-5,2
Totale	78,7	78,4	80,8	78,6	78,7	76,2	79,0	76,7	-2,4	-2,1

Fonte: elaborazioni su dati Aran (*=nostra stima).

Figura 1. Percentuali di voto nelle elezioni di Rsu del pubblico impiego (1998-2022)



Fonte: elaborazioni su dati Aran.

In valori assoluti il calo dei sindacati confederali è intorno al 30% ma bisogna tener conto dell'analogo calo della platea dei dipendenti pubblici che abbiamo discusso all'inizio di questo paragrafo. Se invece guardiamo più correttamente alle percentuali di voto, i sindacati confederali perdono il 4,4% in un quarto di secolo, passando dal 76,7% del 1998 al 72,3% del 2022: il calo appare tutto sommato modesto se si tiene conto dei periodi di austerità ai quali hanno dovuto fare fronte, mentre va rimarcata la quota di oltre il 70% dei voti che ancora il sindacalismo confederale riesce ad assicurarsi. È anche interessante osservare come i cali maggiori avvengano proprio nei momenti di crisi (elezioni del 2015 e del 2018), mentre la stabilità suc-

cessiva (elezioni del 2022) quasi sicuramente deve essere attribuita alla rilegittimazione di tutto l'associazionismo degli interessi nel post-Covid³⁸.

Si conferma anche nel 2022 il comportamento strategico da parte degli elettori, i quali puniscono le sigle minori, quelle che sono percepite come non in grado di superare la soglia di sbarramento del 5%, necessaria per il riconoscimento della rappresentatività e il conseguente accesso ai tavoli negoziali. Il complesso di queste organizzazioni passa dal 10,6% del 1998 all'attuale 2,8%, una cifra quasi dimezzata anche rispetto al 4,5% del 2018. Discorso molto diverso va fatto per un altro gruppo di sindacati, diversi da Cgil-Cisl-Uil e dalle sigle minori, che risulta invece in continua crescita passando dal 13,0% del 1998 al 24,8% del 2022, anche se è da notare la stazionarietà rispetto al 2018. Si tratta di sindacati professionali, più che raddoppiati in Sanità (13,2% nel 1998, 29,9% nel 2022), in particolare tra gli infermieri (Fials, Nursid, Nursing Up³⁹), più alcune sigle storicamente presenti nelle "Funzioni centrali" (Confisal, Filp, Usb-Pi, Ugl), ma tutte in calo nell'ultima tornata elettorale del 2022.

Tabella 2. Distribuzione delle deleghe sindacali valori assoluti e percentuali e tassi di sindacalizzazione (1998 e 2022)

Sigle	Deleghe (v.a.)		Deleghe (%)		Variazione
	1998	2022	1998	2022	
Cgil	205.288	138.701	28,6	24,4	-4,2
Cisl	219.199	133.531	30,5	23,5	-7,0
Uil	113.890	103.950	15,9	18,3	2,4
<i>Somma confederali</i>	538.377	376.182	74,9	66,2	-8,8
Altre sigle	179.990	192.330	25,1	33,8	8,8
Totale	718.367	568.512	100,0	100,0	

Sigle	Deleghe (v.a.)		Deleghe (%)		Variazione
	1998	2022	1998	2022	
Cgil	205.288	138.701	14,2	12,2	-2,0
Cisl	219.199	133.531	15,2	11,7	-3,5
Uil	113.890	103.950	7,9	9,1	1,2
<i>Somma confederali</i>	538.377	376.182	37,3	33,0	-4,3
Altre sigle	179.990	192.330	12,5	16,9	4,4
Totale	718.367	568.512	49,7	49,9	0,1
Totale Pubblico Impiego	1.444.374	1.140.205	100,0	100,0	

³⁸ Feltrin, 2020a; Carrieri, Feltrin, Zan, 2021.

³⁹ Vedi i relativi siti: www.fials.it, www.nursid.it, www.nursingup.it.

Se ora guardiamo alle deleghe (tessere) sindacali, tenendo conto della riduzione di personale nel periodo considerato⁴⁰, si osserva un calo limitato del sindacalismo confederale (-4,3%) compensato da una analoga crescita del sindacalismo autonomo (+4,4%). In ogni caso, la sindacalizzazione del pubblico impiego sfiora – tanto all'inizio quanto alla fine del periodo considerato – il 50%, con ancora nel 2022 una componente del 33,0% detenuta da Cgil, Cisl e Uil.

5. Com'è stato possibile per il sindacalismo confederale del pubblico impiego mantenere un così elevato livello di adesione e consenso da parte dei lavoratori pubblici, certificato come abbiamo visto tanto dai voti quanto dal tesseramento, in un contesto di austerità permanente e di diffusa protesta anti-establishment? Come spiegare la resilienza delle forze sindacali in situazioni di estrema turbolenza per tutte le forme di rappresentanza istituzionalizzate, nonché di continue difficoltà finanziarie per le casse pubbliche⁴¹, che impongono da almeno trenta anni politiche di contenimento della spesa pubblica e periodiche manovre di restringimento di quella per il pubblico impiego?

La crisi del sistema politico del 1992-1993, intrecciata con la coeva crisi economico-finanziaria che condusse all'uscita della lira dal Sistema monetario europeo, portò i sindacati ad autonomizzarsi progressivamente dai partiti politici e a perseguire una fruttuosa forma di concertazione, che produsse uno scambio tra moderazione salariale, innalzamento dell'età di pensionamento e blocco della crescita degli organici a fronte del mantenimento della stabilità del posto di lavoro e soprattutto dell'espansione del proprio potere contrattuale.

Nel contesto della crisi dell'Eurozona post 2008, invece, i sindacati pur dovendo far fronte a una riduzione del loro peso sono stati in ogni caso capaci di adattarsi mostrando una notevole resilienza. Il sindacalismo del pubblico impiego ha messo in campo una strategia adattiva per contrastare e limitare le intenzioni governative di riforma del settore, volte a conseguire obiettivi potenzialmente forieri di una limitazione del potere sindacale, quali la maggiore efficienza, l'incremento della produttività e l'introduzione di controlli sulle performance e sui risultati dei dipendenti pubblici. Gli sviluppi innescati dalla crisi dell'Eurozona, tuttavia, non si sono necessariamente tradotti nella perdita generalizzata di potere dei sindacati del pubblico impiego. Come accaduto in Italia, i sindacati sono stati in grado di mantenere il supporto della propria base associativa scambiando il congelamento dei salari con la stabilità del rapporto di lavoro dei funzionari pubblici⁴². Inoltre, essi hanno saputo attendere che maturassero le condizioni politiche per rafforzare le proprie basi di potere istituzionale attraverso il ripristino della preminenza della contrattazione col-

⁴⁰ Per un corretto raffronto intertemporale i dati sulle deleghe del 1998, così come quelli sul voto riferiti alle consultazioni anteriori al 2022, sono stati allineati al perimetro di copertura contrattuale (in termini di comparti) del 2022. Nel tempo, infatti, si sono verificate numerose trasformazioni (scorpori, accorpamenti, ridefinizione dei confini). In particolare, il dato sulle deleghe del 1998 qui considerato (e tratto dal sito Aran) comprende i comparti Enti locali, Sanità, Enti Pubblici, Ministeri, così come definiti nel 1998.

⁴¹ Ongaro, Di Mascio, Melis, Natalini, 2023.

⁴² Di Mascio, Galli, Ongaro, Natalini, Stolfi, 2017.

lettiva sulla legge nella governance del pubblico impiego⁴³. A integrazione di quanto evidenziato dalla recente letteratura sulle dinamiche salariali del pubblico impiego come strumento di politica economica, quanto accaduto in Italia richiama l'attenzione sulle altre risorse (stabilità del rapporto di lavoro e ruolo della contrattazione collettiva) che sono state messe sul piatto dello scambio politico. Questo scambio, inoltre, è stato influenzato dalle dinamiche della competizione politica, che hanno fatto succedere al governo forze politiche più o meno orientate a utilizzare strategicamente le pressioni fiscali per comprimere il ruolo dei sindacati nella governance del pubblico impiego, con l'obiettivo di cavalcare la montante ondata populista rivolta anche contro i corpi intermedi.

Infine, la crisi pandemica scoppiata nel 2020 ha reso possibile vedere governi e sindacati tornare a dialogare per consentire la ripartenza del paese con i fondi del Next Generation EU. Questo revival della concertazione è apparso però essere un cosiddetto fuoco di paglia, che si è subito spento a seguito della ripresa dell'inflazione e del ripresentarsi nel 2023 della necessità di fare quadrare i conti finanziari di un paese con un considerevole debito pubblico.

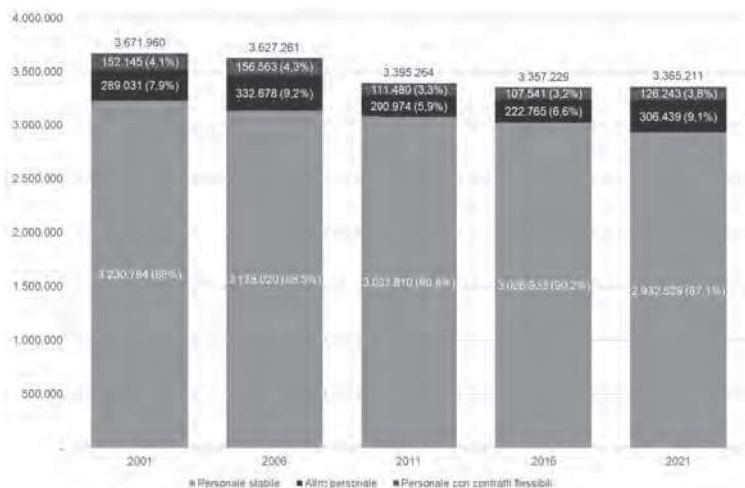
In generale, quindi, negli ultimi quindici anni i sindacati sono stati capaci di adattarsi mostrando una notevole resilienza, nonostante il contesto diverso e avverso rispetto al passato e i duri colpi subiti. Il primo colpo è stato quello della erosione della loro base associativa in quanto il numero dei dipendenti pubblici a causa delle politiche di austerità si è fortemente ridotto. Come si può vedere in Figura 2, i dipendenti della pubblica amministrazione sono calati di circa il 10% negli ultimi vent'anni passando dai 3.671.960 del 2001 ai 3.365.211 del 2021 (300.000 unità circa in meno), in particolare a causa dei blocchi delle assunzioni che cominciarono ad essere attuati a partire dalla legge finanziaria del 2007 per l'anno 2008. Come ricorda Raffaella Palomba, «i limiti hanno riguardato fino al 2014 sia la spesa sostenuta per gli uscenti sia il numero di dipendenti (limite capitaro) e dopo il 2014 solo la prima, consentendo un aumento del personale a parità di spesa»⁴⁴. Non a caso, l'intero calo dei dipendenti della p.a. è quasi esclusivamente da attribuirsi al periodo 2008-2014. Se guardiamo al personale stabile, tra il 2001 e il 2021, il comparto che ha perso di più è stato quello dei Ministeri, Agenzie Fiscali e Presidenza del Consiglio (da circa 263.000 a 163.000 unità, addirittura 100.000 in meno); seguono gli Enti pubblici non economici (da circa 62.000 a 37.000, -25.000) e le Funzioni locali (da 585.000 circa a 395.000, -190.000); Scuola, Sanità e Università hanno perdite molto più ridotte (complessivamente -94.000 unità rispetto a 1.646.000 circa del 2001). Gli unici a crescere sono i Corpi di polizia e Forze armate che aumentano di 20.000 unità rispetto ai 446.000 del 2001. In particolare, a subire il contraccolpo della crisi sono stati i lavoratori precari a cui sono state applicate condizioni instabili di lavoro, supplendo alle carenze degli organici, in forza delle costrizioni di bilancio. Il ruolo dei sindacati è stato in questo caso di tipo adattivo privilegiando la tutela dei redditi di chi rimaneva nelle pubbliche amministrazioni rispetto alla difesa dei livelli occupazionali. La ragione è ben nota: essendo le riduzioni di personale non dovute a licenziamenti ma a mancati rimpiazzi del turn-over, stanti i vincoli di finanza pubblica, la difesa del potere di acquisto degli insider ha prevalso

⁴³ Di Mascio, Feltrin, Natalini, 2019.

⁴⁴ Palomba, 2021.

inevitabilmente sulle pressioni degli outsider che avrebbero voluto porre all'ordine del giorno un aumento delle assunzioni nelle pubbliche amministrazioni.

Figura 2. Composizione occupati nella P.a. per tipologia di rapporto di lavoro (Anni 2001, 2006, 2011, 2016, 2021)



Fonte: Elaborazioni Aran su dati RGS-IGOP. Dati aggiornati al 23.6.2023

Il secondo importante colpo che i sindacati del settore pubblico sono stati costretti a subire è stato quello sui salari dei dipendenti pubblici che hanno subito una significativa contrazione specie se si considera il potere di acquisto.

Figura 3. Retribuzioni lorde, massa retributiva e unità di lavoro nella PA, 2000-2021. Indici 2000 = 100

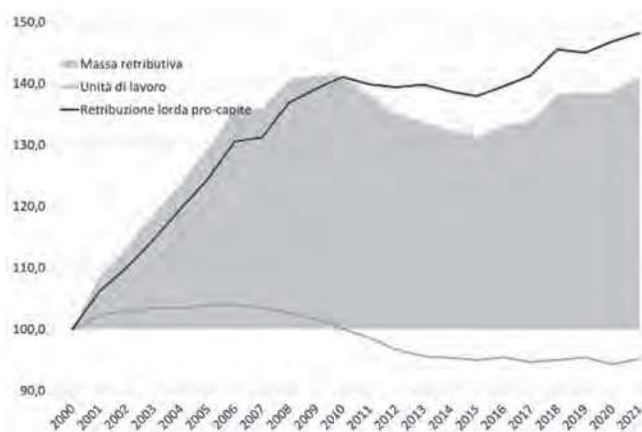


Figura 4. Retribuzioni lorde pro-capite nella PA e nel privato, 2000-2021. Indici 2000 = 100

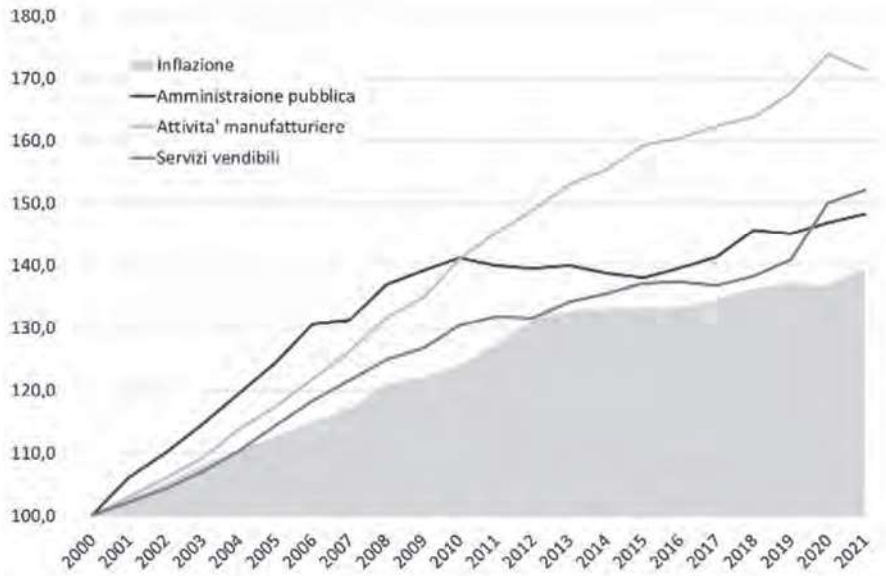


Figura 5. Retribuzioni lorde pro-capite nella PA e nel privato, 2000-2021. Va.

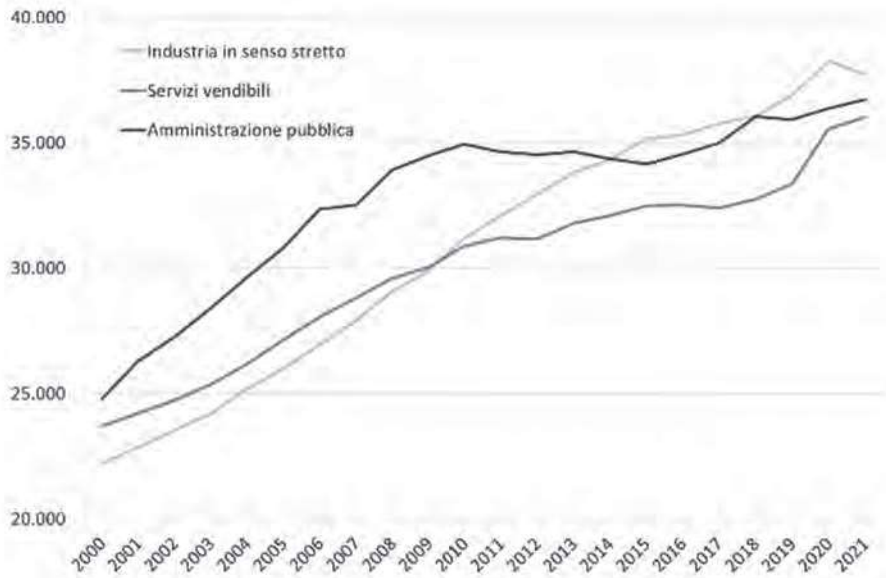
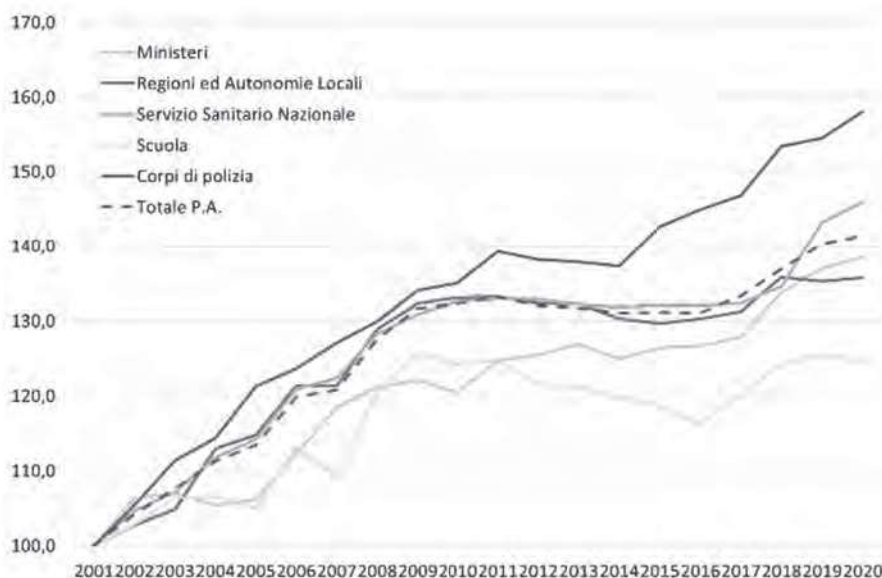


Figura 6. Retribuzioni lorde pro-capite nei comparti della PA, 2001-2021. Indici 2001 = 100



Fonti: Figure 3-5 elaborazioni Aran su dati di Contabilità Nazionale ISTAT, Conti ed aggregati economici delle Pubbliche Amministrazioni (ottobre 2022); Figura 6 elaborazioni Aran su dati RGS-IGOP. Dati aggiornati al 19/12/2022.

La Figura 3 evidenzia il successo delle politiche di contenimento della spesa per il personale negli anni della crisi (2008-2015), ottenuto tuttavia – come previsto – a scapito delle assunzioni e senza penalizzare più di tanto gli stipendi. Come si può osservare in Figura 4, le variazioni negli stipendi dei pubblici dipendenti sono sempre state superiori al tasso di inflazione annuo come pure all’analoga dinamica degli stipendi nel settore terziario, mentre non sono riuscite a stare al passo con gli stipendi del settore manifatturiero, in particolare a partire dagli anni della crisi.

Questo comportamento – per così dire – responsabile dei sindacati del pubblico impiego ha condotto la pubblica amministrazione, per la prima volta, a perdere il primato nei livelli salariali in valore assoluto, cedendo il primo posto al settore manifatturiero a partire dal 2014, e riducendo di molto il tradizionale divario che la separava dal settore terziario privato (Figura 5). All’interno dei singoli comparti della pubblica amministrazione (Figura 6) si osserva una dinamica salariale nettamente superiore alla media nei Corpi di polizia e affini, una tenuta intorno alla media in tutti gli altri comparti, tranne la Scuola che arranca vistosamente senza riuscire a colmare il distacco da tutti gli altri comparti.

Il terzo colpo subito dai sindacati del pubblico impiego è stato quello dell’innalzamento notevolissimo dell’età pensionabile sia per gli uomini sia per le donne. Se guardiamo infatti i dati Inps (dati al 2 gennaio 2024) sul monitoraggio dei flussi di pensionamento tra i pubblici dipendenti, per effetto di una somma di provvedimenti che si sono succeduti a partire dagli anni Novanta si evidenzia che nel 2023 l’età

media alla decorrenza della liquidazione della pensione ordinaria di vecchiaia per i dipendenti pubblici è stata molto elevata (67,3 anni)⁴⁵.

La questione di fondo è che i sindacati del pubblico impiego hanno giocoforza dovuto adattare le proprie strategie ad una realtà in cui i governi che si sono succeduti alla guida del paese, in particolare dal 2008 in poi, hanno trovato nel controllo della spesa per il lavoro pubblico uno dei pochi strumenti di politica economica ancora nelle proprie mani. Una prima spiegazione della resilienza può essere quindi rintracciata nella strategia pragmatica dei sindacati nel settore pubblico in un contesto in cui ha trovato una sponda nella legge sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi essenziali e in quella sulla rappresentanza, la quale ha ridotto la polverizzazione delle organizzazioni sindacali e ha rafforzato il mantenimento dei rapporti attivi tra organizzazioni sindacali e lavoratori. Nella fase in cui i governi sono costretti dalla crisi fiscale a praticare politiche di austerità i sindacati protestano ma senza mai strappare, differenziandosi tra governativi e protestatari senza tuttavia dividersi, per coprire le diverse sensibilità dei lavoratori pubblici e delle forze politiche. Quando poi ci sono maggiori margini di flessibilità nelle manovre di bilancio colgono l'attimo per acquisire quanto possibile. Approfittano delle crepe di una politica di austerità con deroghe e instabile e sfruttano le opportunità offerte da un populismo corporativo, mutevole e basato su consensi altamente volatili e molto contesi. Allo stesso tempo, le forze sindacali sono però sempre pronte a cogliere le occasioni per portare a casa qualche risultato per i loro iscritti, anche circoscritto o episodico, come ad esempio concorsi interni, apertura di finestre o scivoli pensionistici, stabilizzazioni dei precari, scorrimento delle graduatorie degli idonei, attivazione di forme di lavoro da remoto, adozione di forme di mobilità territoriale o tra amministrazioni, ottenimento di bonus o di erogazioni una tantum. Inoltre, sono ben consapevoli che se da una parte i governi italiani per raffreddare la spesa pubblica e, laddove serve, l'inflazione hanno tra i loro pochi strumenti a disposizione proprio quello di imporre una moderazione salariale nel settore pubblico, quando invece si deve incentivare la ripresa e spingere la domanda interna allora si deve tornare a compensare i tagli stipendiali per tentare di uscire da una perenne stagnazione.

Una seconda spiegazione può essere rintracciata nella stabilità dei vertici delle principali organizzazioni sindacali del pubblico impiego rispetto alla provvisorietà che, negli ultimi anni, ha contraddistinto la permanenza in carica delle figure deputate a guidare dal punto di vista politico e amministrativo il Dipartimento della funzione pubblica, ossia ministri, capi di gabinetto e capi dipartimento. Prendendo in considerazione il periodo che va dal 2008 a oggi, infatti, alla guida della Cgil Funzione Pubblica (Cigl FP) si sono alternati solo tre segretari generali, ossia Carlo Podda (che nel 2010 ha terminato un incarico assunto per la prima volta nel 2004), Rossana Dettori (2010-2016) e Serena Sorrentino (dal 2016 a oggi); alla guida della Cisl Funzione Pubblica (Cisl FP) si sono avvicendati solo due segretari generali, Giovanni Faverin (2008-2017) e Maurizio Petriccioli (dal 2017 a oggi); alla Uil Pubblica Amministrazione (UilPA), infine, si sono succeduti quattro segretari generali: Salvatore

⁴⁵ www.inps.it/content/dam/inps-site/pdf/dati-analisi-bilanci/osservatori-statistici/flussi-pensionamento/Pensioni_decorrenti_nel_2022-2023_Rilevazione_al_2gennaio2024.pdf (Tav. 41) (ultima consultazione il 18.3.2024).

Bosco (che ha concluso nel 2010 un incarico assunto per la prima volta nel 1998), Benedetto Attili (2010-2015), Nicola Turco (2015-2020) e Sandro Colombi (2020-oggi). Maggiormente intenso è stato, al contrario, il ricambio nel vertice politico e in quello degli uffici di diretta collaborazione del Dipartimento della funzione pubblica (Dfp): fra il 2008 e oggi infatti si sono alternati 8 ministri e 10 capi gabinetto. Il tasso di discontinuità alla guida amministrativa del Dfp è stato invece più contenuto, dal momento che nel periodo preso in esame si sono succeduti solo 5 capi dipartimento.

Non solo i segretari generali ma anche gli altri componenti delle segreterie nazionali dei sindacati del pubblico impiego si distinguono per un elevato grado di specializzazione sul tema di *policy*, in virtù della lunga permanenza nei quadri, a livello locale e nazionale, delle organizzazioni sindacali del pubblico impiego. Un esercizio di limitata prosopografia, ossia di parziale biografia collettiva⁴⁶, degli attuali componenti delle segreterie nazionali di Cgil FP, Cisl FP e UilPA rivela infatti che, su 19 figure complessive (inclusendo anche i segretari generali) ben 12 (il 63%) hanno avuto un'esperienza medio-lunga negli organismi, nazionali o soprattutto territoriali (segreterie provinciali e regionali, in una sorta di *cursus honorum*), dell'organizzazione sindacale di categoria (quindi Cgil FP, Cisl FP o UilPA) prima dell'ingresso in segreteria nazionale. Tra queste 12 persone ben 11 (il 58% del campione totale) hanno avuto un'esperienza di almeno 10 anni negli organismi, soprattutto territoriali, del sindacato di categoria.

6. Ci sono altri fattori che successive ricerche dovrebbero considerare per spiegare la resilienza del sindacato del pubblico impiego.

Il primo fattore di resilienza dei principali sindacati del pubblico impiego risiede nella collocazione all'interno della più vasta galassia delle organizzazioni sindacali confederali (Cgil, Cisl e Uil), caratterizzate da una capillare organizzazione sul territorio, che garantisce, tramite l'opera dei patronati e dei CAAF⁴⁷, anche la fornitura di servizi di assistenza legale, fiscale e previdenziale. Ad esempio, nel 2022 l'Istituto nazionale confederale di assistenza (Inca), il patronato della Cgil, ha trattato 3.616.948 pratiche, di cui 2.093.907 relative a materie previdenziali e 1.344.109 a questioni assistenziali⁴⁸; nello stesso anno l'Istituto nazionale di assistenza sociale, il patronato della Cisl, ha trattato 2.608.763 pratiche⁴⁹.

Un secondo fattore di resilienza è legato all'aumento del peso specifico del pubblico impiego nelle strategie del sindacalismo confederale, in ragione di tre diverse motivazioni. In primo luogo, in tutte e tre le confederazioni (Cgil, Cisl e Uil), il peso degli iscritti del pubblico impiego è aumentato da circa il 20% di fine anni Settanta a circa il 30% del 2021. In secondo luogo, come si è già osservato, i tassi di sindacalizzazione confederali nel pubblico impiego, seppur in calo, si mantengono nettamente al di sopra della media degli altri settori produttivi. Infine, va tenuto presente che il valore economico della tessera sindacale dei pubblici dipendenti è di molto

⁴⁶ Charle, 2001; Lundling, Ellersgaard, Larsen, 2020.

⁴⁷ Carrieri, Feltrin, 2016.

⁴⁸ INCA 2022.

⁴⁹ Patronato INAS 2022.

superiore a quello che si registra di tutti gli altri settori, con evidenti riflessi nella capacità di influenza interna ad ogni confederazione sindacale. Un segnale di questo peso maggiore degli interessi dei pubblici dipendenti nelle strategie confederali può essere riscontrato nell'attenzione quasi ossessiva ai temi dell'età di pensione e degli annessi conteggi della parte retributiva e contributiva negli importi di quiescenza.

Il terzo fattore di resilienza è che i sindacati continuano a servire ai lavoratori. In altri termini, si tratta della *path dependence* di una istituzione che ha una notevole continuità nel tempo e un radicamento profondo sul territorio in ogni comparto del settore pubblico, per cui riesce nel tempo a restare in sintonia con la propria base anche offrendo servizi indispensabili ai lavoratori, come quelli sulle stabilizzazioni del lavoro precario, sulle pensioni e sulla mobilità territoriale. Appare interessante osservare come in tutti i sondaggi di opinione il gradimento dei sindacati sia sempre molto basso: tuttavia se – come si è fatto in alcune occasioni⁵⁰ – si pone una ulteriore domanda agli stessi intervistati, quale ad esempio “ma, a suo avviso, il sindacato è meglio averlo o non averlo?”, la stragrande maggioranza (oltre i due terzi) risponde positivamente, a conferma della non immediata convergenza dei giudizi di gradimento e delle valutazioni di utilità⁵¹.

Il quarto fattore è che i sindacati continuano a servire alla politica perché hanno una influenza sul consenso elettorale. Una politica molto debole, conflittuale e precaria ha necessità di poggiare sulla concertazione con i gruppi di interesse più rilevanti. Anche le forze populiste competono tra loro per avere i consensi dei sindacati. Elaborazioni sulla serie storica dei sondaggi Itanes mostrano come gli orientamenti elettorali dei pubblici dipendenti tendano ad anticipare l'esito delle elezioni, con una sovrarappresentazione sistematica delle coalizioni che poi andranno effettivamente al governo.

Un ultimo fattore di resilienza può essere rinvenuto nel fatto che i colpi ricevuti dal lavoro pubblico negli ultimi anni sono in parte stati attenuati e compensati. Se guardiamo alla perdita della numerosità del personale in servizio e, quindi, dei possibili iscritti per i sindacati, osserviamo che è stata in parte indolore perché sono state abbondantemente compensate dall'aumento dei dipendenti pubblici pensionati, che tra il 2012 e il 2023 sono cresciuti in quanto sono passati dall'essere 2.757.543 ad essere 3.107.983⁵². Se guardiamo alle riduzioni di personale vediamo che non sono dovute a licenziamenti ma a mancati rimpiazzi del *turn-over*, stanti i vincoli di finanza pubblica, la difesa del potere di acquisto degli *insider* ha prevalso sulle pressioni degli *outsider* che avrebbero voluto porre all'ordine del giorno un aumento delle assunzioni nelle pubbliche amministrazioni. Vediamo però che anche in questo caso la perdita dei salari è stata compensata dal mantenimento del posto di lavoro e dalla conservazione del potere di contrattazione dopo il lungo blocco della contrattazione, nonché il tentativo del governo Berlusconi IV di ampliare la sfera di influenza della disciplina normativa a detrimento di quella contrattuale. Infine, per quanto riguarda le pensioni i dati Inps mostrano che, sebbene come rilevato si sia molto innalzata l'età di quella per vecchiaia, quella per le pensioni anticipate è molto meno

⁵⁰ Carrieri, Feltrin, 2016.

⁵¹ Granovetter, 2017.

⁵² servizi2.inps.it/servizi/osservatoristatistici/1/31/o/367 (ultima consultazione il 18.3.2024).

alta (62,3)⁵³. Infatti, nel 2023 i dipendenti pubblici che sono andati in pensione per vecchiaia sono stati 27.809 mentre quelli che hanno goduto di una anticipazione sono stati 56.913⁵⁴. Nel 2022 la forbice è stata anche più ampia perché le pensioni di vecchiaia che sono state liquidate sono state 28.327 contro le 72.253 pensioni anticipate⁵⁵. Ciò significa che il sindacato è riuscito ad ottenere negli anni passati non marginali deroghe ed esenzioni all'apparentemente drastico innalzamento dell'età pensionabile.

Riferimenti bibliografici

- Anzia S.F., Moe T.M. (2016). Do politicians use policy to make politics? The case of public-sector labor laws. *APSR*: 763 ss.
- Bach S., Bordogna L. (2011). Varieties of New Public Management or Alternative Models? The Reform of Public Service Employment Relations in Industrialized Democracies. *IJHRM*: 2281 ss.
- Bach S., Bordogna L. (2013). Reframing Public Service Employment Relations: The Impact of Economic Crisis and the New EU Economic Governance. *EJIR*: 279 ss.
- Bach S., Bordogna L. (eds.) (2016). *Public Service Management and Employment Relations in Europe: Emerging from the Crisis*. London: Routledge.
- Bach S., Stroleny A. (2013). Public Service Employment Restructuring in the Crisis in the UK and Ireland: Social Partnership in Retreat. *EJIR*: 341 ss.
- Bordogna L. (2008). Moral Hazard, Transaction Costs and the Reform of Public Service Employment Relations. *EJIR*: 381 ss.
- Bordogna L. (2017). Il lavoro pubblico in Europa dopo la crisi. Una analisi comparata. In: Dell'Aringa C., Della Rocca G. (a cura di), *Lavoro pubblico fuori dal tunnel? Retribuzioni, produttività, organizzazione*. Bologna: il Mulino.
- Cammelli M. (1980). *L'amministrazione per collegi: organizzazione amministrativa e interessi pubblici*. Bologna: il Mulino.
- Capano G. (2021). Models of Administrative Reforms. In: Peters B.G., Thynne I. (eds.), *The Oxford Encyclopedia of Public Administration*.
- Carrieri M., Feltrin P. (2016). *Al bivio. Lavoro, sindacato e rappresentanza nell'Italia di oggi*. Roma: Donzelli.
- Carrieri M., Feltrin P., Zan S. (2021). Lo strano caso della resilienza delle associazioni di rappresentanza di interessi. In: Bassanini F., Treu T., Vittadini G. (a cura di), *Una società di persone? I corpi intermedi nella società di oggi e di domani*. Bologna: il Mulino, 35 ss.
- Cassese S. (1986), Le voci di dentro. *MicroMega*, n. 2, 178 ss.
- Cgil (2023a). Audizione dinanzi all'Ufficio di Presidenza integrato della Commissione bilancio del Senato della Repubblica. Decreto "PNRR" 13/2023 (6.3.2023).
- Cgil (2023b). Audizione Disegno di legge "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026" (A.S. 926) (7.11.2023).

⁵³ www.inps.it/content/dam/inps-site/pdf/dati-analisi-bilanci/osservatori-statistici/flussi-pensionamento/Pensioni_decorrenti_nel_2022-2023_Rilevazione_al_2gennaio2024.pdf (Tav.41) (ultima consultazione il 18.3.2024).

⁵⁴ www.inps.it/content/dam/inps-site/pdf/dati-analisi-bilanci/osservatori-statistici/flussi-pensionamento/Pensioni_decorrenti_nel_2022-2023_Rilevazione_al_2gennaio2024.pdf (Tav.1c) (ultima consultazione il 18.3.2024).

⁵⁵ *Ibidem*.

- Cgil (2024). Audizione presso la V Commissione (Bilancio) della Camera dei deputati nell'ambito dell'esame del decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19, recante ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) (A.C. 1752) (13.3.2024).
- Charle C. (2001). Prosopography (collective biography). In: Smelser N.J., Baltes P.B. (eds.), *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*, vol. 18. Amsterdam: Elsevier, 12236 ss.
- Chiarini R. (2013). *La "riforma Brunetta" dalla concertazione sociale alla logica maggioritaria*. Napoli: Editoriale Scientifica.
- Cisl (2023a). Audizione Cisl presso la Commissione Bilancio del Senato della Repubblica, nell'ambito dell'esame del disegno di legge n. 564, di conversione in legge del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13 (Roma, 6.3.2023).
- Cisl (2023b). Audizione Cisl presso le Commissioni congiunte Bilancio del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati nell'ambito dell'esame del disegno di legge recante "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026" (A.S. 926) (Roma, 7.11.2023).
- Cisl (2024). Audizione Cisl presso la V Commissione Bilancio della Camera dei Deputati nell'ambito dell'esame del decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19 recante ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) (A.C. 1752) (Roma, 13.3.2024).
- Dell'Aringa C., Della Rocca G. (a cura di) (2017). *Lavoro pubblico fuori dal tunnel? Retribuzioni, produttività, organizzazione*. Bologna: il Mulino.
- Di Carlo D. (2023). Beyond neo-corporatism: state employers and the special-interest politics of public sector wage setting. *JEPP*: 967 ss.
- Di Carlo D., Ibsen C.L., Molina O. (2024). The new political economy of public sector wage-setting in Europe: Introduction to the special issue. *EJIR*: 5 ss.
- Di Carlo D., Molina O. (2024). Same same but different? The Mediterranean growth regime and public sector wage-setting before and after the sovereign debt crisis. *EJIR*: 31 ss.
- Di Mascio F., Feltrin P., Natalini A. (2019). I sindacati del settore pubblico e la riforma Madia della pubblica amministrazione. *RIPP*: 213 ss.
- Di Mascio F., Galli D., Ongaro E., Natalini A., Stolfi F. (2017). Learning-Shaping Crises: A Longitudinal Comparison of Public Personnel Reforms in Italy, 1992-2014. *JCPA*: 119 ss.
- Di Mascio F., Natalini A., Ongaro E. (2021). Resilience Without Resistance: Public Administration Under Mutating Populisms in Office in Italy. In: Bauer M.W., Peters B.G., Pierre J., Yesilkagit K., Becker S. (eds.), *Democratic Backsliding and Public Administration: How Populists in Government Transform State Bureaucracies*. Cambridge: Cambridge University Press, 47 ss.
- Di Mascio F., Natalini A., Profeti S. (2022). Administrative reform under mutating populism in office: Insights from Italy (2018-2022). *IPS*: 90 ss.
- Di Salvo D. (2015). *Government Against Itself: Public Union Power and Its Consequences*. Oxford: Oxford University Press.
- Faverin G., Feltrin P. (a cura di) (2017). *Fuori dal guado. Il lavoro pubblico alla prova delle riforme*. Milano: Egea.
- Federman P.S., Viswanath S., Riccucci N.M. (2024). Public Sector Collective Bargaining: A Meta-Review. *RPPA*.
- Feltrin P. (2020a). Decisione politica, interessi organizzati e territori nello "stato di emergenza". *Poliarchie*: 115 ss.
- Feltrin P. (2020b). Le logiche sindacali di azione nel pubblico impiego in tempi di crisi e riforme. *Sinappsi*: 33 ss.
- Ferrara M.D. (2024). *Il sindacalismo nella pubblica amministrazione. Protagonismo, antagonismo e partecipazione*. Torino: Giappichelli.

- Flavin P., Hartney M.T. (2015). When Government Subsidizes Its Own: Collective Bargaining Laws as Agents of Political Mobilization. *AJPS*: 896 ss.
- Ford M.R., Ihrke D.M. (2021). Reform Adoption in a Postcollective Bargaining Governance Environment. *RPPA*: 546 ss.
- Garrett G., Way C. (1999). Public Sector Unions, Corporatism, and Macroeconomic Performance. *CPS*: 411 ss.
- Golden M.A. (1997). *Heroic Defeats: The Politics of Job Loss*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Granovetter M. (2017). *Società ed economia. Modelli e principi*. Milano: Università Bocconi Editore.
- Hassel A., Palier B., Avlijaš S. (2020). The pursuit of growth. Growth regimes, growth strategies and welfare reforms in advanced capitalist economies. *SM*: 41 ss.
- Ichino P. (2006). *I nullafacenti. Perché e come reagire alla più grave ingiustizia della nostra amministrazione pubblica*. Milano: Mondadori.
- INCA (2022). *Bilancio sociale INCA 2022*. Roma: Futura Editrice.
- Kearney R.C. (2010). Public Sector Labor-Management Relations: Change or Status Quo? *RPPA*: 89 ss.
- Ongaro E., Di Mascio F., Melis G., Natalini A. (2023). Reforming public administration in Italy: continuity and change from 1861 to 2020. In: Goldfinch S.F., ed., *Handbook of Public Administration Reform*. Cheltenham: Edward Elgar, 227 ss.
- Lunding J.A., Ellersgaard C.H., Larsen A.G. (2020). The Craft of Elite Prosopography. In: Denord F., Palme M., Réau B. (eds.), *Researching elites and power: Theory, Methods, Analysis*. Cham: Springer, 57 ss.
- Palomba R. (2021). *Blocco e sbocco del turnover: gli effetti sulla PA*. Disponibile al seguente link: osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-Turnover.pdf (consultato il 18.3.2024).
- Patronato INAS (2022). *Bilancio sociale 2022*. Disponibile al seguente link: www.inas.it/bilancio/2021-2022/page/1 (consultato il 18.3.2024).
- Peters B.G. (2021). *Administrative Traditions: Understanding the Roots of Contemporary Administrative Behavior*. Oxford: Oxford University Press.
- Regalia I. (1990). *Al posto del conflitto. Le relazioni di lavoro nel terziario*. Bologna: il Mulino.
- Riccucci N. (2011). Public Sector Labor Relations Scholarship: Is There a “There,” There? *PAR*: 203 ss.
- Schmidt W., Müller A., Ramos-Vielba I., Thörnqvist A., Thörnqvist C. (2019). Austerity and public sector union power: Before and after the crisis. *EJIR*: ss.
- Talamo V. (2018). Antefatti, luci ed ombre dei rinnovi contrattuali del pubblico impiego. *GDA*: 277 ss.
- Uil (2023a). Audizione presso la Commissione Bilancio del Senato della Repubblica in relazione al disegno di legge n. 564/2023 (Attuazione PNNR e politiche di coesione) – Memoria della Uil.
- Uil (2023b). Analisi e proposte della Uil alla manovra di bilancio 2024-2026.
- Uil (2024). Audizione presso Commissione Bilancio Camera dei deputati sul decreto-legge n. 19/24 inerente ulteriori disposizioni urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr). Memoria Uil.
- Voltattorni C. (2023). I miei amici sbagliano. Basta con il clima di scontro, ora in piazza con le idee. *Corriere della Sera*, 16.11.2023: 11.