

Public Sector Trade Unions in Times of Crisis and Reform: Empirical Evidence and Logics of Action

Il sindacalismo del pubblico impiego in tempi di crisi e di riforma: evidenze empiriche e logiche di azione

Paolo Feltrin

Abstract

Public employment is an interesting case study because it is one of the few sectors in which unions maintain a strong membership and are able to contrast sector reform policies. In this work, after a theoretical framework and a few words about the attempts to reform proposed by Renzi government, we are dealing with empirical evidence on the socio-demographic transformations of the public over the early 2000s, on the unionization of public sector, on the electoral support in the elections of union representatives, despite the adoption of moderate contractual strategies. The final part of the essay describes the specific Italian 'supply model', observing that the confederal, pluralistic and multitasking pattern of CGIL, CISL and UIL are the main factors that explain its (relative) success.

Il pubblico impiego rappresenta una caso di studio particolarmente interessante perché è uno dei pochi settori in cui i sindacati mantengono una forte membership e sono in grado di contrastare le politiche di riforma del settore. In questo lavoro, dopo un inquadramento teorico e qualche cenno ai tentativi di riforma del governo Renzi, si presentano una serie di evidenze empiriche sulle trasformazioni socio-demografiche del pubblico impiego negli anni duemila, sulla sindacalizzazione, sul consenso elettorale nelle elezioni dei delegati sindacali, nonostante l'adozione di strategie contrattuali di tipo moderato. Nella parte conclusiva si descrive lo specifico modello di offerta sindacale dell'Italia, osservando che l'assetto confederale, pluralistico e multitasking di Cgil, Cisl e Uil costituiscono i fattori principali che ne spiegano il (relativo) successo.

Keywords

Trade unions, public sector unionization, collective bargaining, public employment reform

Sindacati, sindacalizzazione nel pubblico impiego, contrattazione collettiva, riforme del pubblico impiego

I sindacati del pubblico impiego: le prospettive di analisi e i tentativi di riforma

In questi ultimi anni abbiamo avviato un percorso di ricerca sulle forme di adattamento del sindacalismo contemporaneo al radicale mutamento dei contesti economici, politici e culturali in cui si trova ad operare (Carrieri e Feltrin 2016; Feltrin 2018; Feltrin 2019; Feltrin 2020). In tutti i paesi occidentali il settore nel quale le organizzazioni sindacali hanno mantenuto una maggiore tenuta della sindacalizzazione e una significativa forza contrattuale è quello del pubblico impiego, nonostante anch'esso, come vedremo, sia stato attraversato da profondi cambiamenti strutturali e da tentativi di riforma dei suoi assetti organizzativi (Faverin e Feltrin 2017).

In un recentissimo lavoro di ricostruzione delle strategie di reazione del sindacato italiano alla riforma della pubblica amministrazione del governo Renzi (Di Mascio, Feltrin, Natalini 2019) abbiamo osservato come gli studi sui sindacati come organizzazioni di rappresentanza degli interessi sono affetti da un paradossale squilibrio: sono moltissimi con riferimento ai sindacati del settore privato, i quali stanno vedendo progressivamente erosa la loro capacità di influenza, ma non altrettanto numerosi degli studi sui sindacati del settore pubblico, i quali al contrario godono ancora di (relativa) buona salute (Kearney 2010). In parte questa lacuna può essere ricondotta alla centralità del *New Public Management* (NPM) nell'agenda di ricerca degli studi di scienza dell'amministrazione in cui il sindacato è relegato al ruolo di *veto player* e di mero fattore ostativo alla modernizzazione delle burocrazie (Ricucci 2011; Bordogna 2008).

Proseguiamo osservando come l'attuazione dei precetti del NPM, però, sia stata parziale e ciò abbia avuto come conseguenza di conservare la specificità delle relazioni industriali nel settore pubblico (Bach e Bordogna 2011). Secondo alcuni osservatori, gli insuccessi dell'attuazione delle ricette proposte dal NPM non sono riconducibili solo alla resistenza opposta dall'inerzia delle tradizioni amministrative, comunque rilevanti e nettamente sottovalutate. In particolare, seguendo il *framework* del principale-agente si è osservato come le riforme siano state focalizzate sul contenimento dell'opportunismo dei dipendenti pubblici come agenti, trascurando la debolezza dei politici in qualità di principali interessati a scambiare consenso elettorale contro concessioni ai dipendenti pubblici (Moe 2006). Secondo questa teoria, è proprio questo scambio a rendere peculiari i sindacati del pubblico impiego. Si tratta infatti di gruppi di interesse che rappresentano soggetti subordinati come i dipendenti pubblici, i quali però nel contempo assumono il ruolo di principali, rispetto agli attori politici, nella loro veste di elettori.

In questa prospettiva teorica la peculiarità dei sindacati del pubblico impiego come gruppo di interesse è data dall'accesso diretto ai politici attraverso due distinti canali:

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 in relazione simbiotica: la contrattazione collettiva verrebbe utilizzata per mantenere elevato il tasso di sindacalizzazione e l'acquisizione di diritti sindacali sostengono l'attivismo dei militanti e agevolano la mobilitazione elettorale della base associativa; a sua volta, il canale elettorale sarebbe sfruttato *in primis* per proteggere ed espandere i risultati della contrattazione collettiva (Flavin e Hartney 2015). Il modello principale-agente a cui si ispira la letteratura a cui abbiamo fatto cenno pecca in molte circostanze di eccesso di astrattezza e mal si presta ad adeguate verifiche empiriche. Tuttavia, questo filone di studi presenta ai nostri fini il pregio di mettere in evidenza l'importanza della risorsa 'consenso' (elettorale) che caratterizza le relazioni sindacali (Pizzorno 1977) e che acquista ulteriore salienza nel caso del settore pubblico proprio per il ruolo strategico assunto da chi ci lavora, sia nella veste di dipendente sia nella veste di elettore. Oltre a questa caratteristica che ricorda in parte la nozione di 'potere vulnerante' di Giovanni Sartori (1973), bisogna ricordare anche come la numerosità dei pubblici dipendenti, la loro relativa omogeneità, la mancanza di concorrenza esterna costituiscono tre ulteriori variabili che in letteratura sono state spesso citate per spiegare la maggiore tenuta del sindacalismo nel settore pubblico (Carrieri e Feltrin 2016).

A gettare nuova luce sull'azione dei sindacati nel settore pubblico è stata la crisi finanziaria globale scoppiata nel 2007-08 (Di Salvo 2015). 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 pubblico (Faverin e Feltrin, 2017; Dell'Aringa e Della Rocca 2017). L'austerità ha anche fatto venire meno la libertà dei sindacati del pubblico impiego dalle pressioni del mercato ponendo in contraddizione le pretese dei dipendenti pubblici con gli obiettivi di consolidamento fiscale. Nel saggio già ricordato (Di Mascio, Feltrin e Natalini 2019) si adotta l'approccio delle risorse di potere seguendo la falsariga degli studi recenti sui sindacati del pubblico impiego in un'epoca segnata dall'austerità (Talamo, 2018; Yesilkagite e De Vries, 2004). Questo approccio distingue *in primis* le risorse di potere strutturali da quelle organizzative. Il potere strutturale, che dipende dalla collocazione dei lavoratori nel mercato del lavoro e nei processi produttivi, è fortemente compresso dalla riduzione della spesa pubblica. Il potere organizzativo, invece, poggia sull'ampiezza della base associativa e sull'impegno degli attivisti. A questi due poteri si affianca quello istituzionale, assicurato dalle norme che riconoscono diritti di contrattazione e rappresentanza ai sindacati. Un'altra importante fonte di potere è quella sociale che poggia sul supporto offerto dall'opinione pubblica alle rivendicazioni sindacali. Infine, il potere politico dei sindacati dipende dai rapporti che vengono intessuti con i partiti al governo.

La capacità dei sindacati di impiegare le proprie risorse di potere per influenzare i governi è modulata da fattori di contesto come l'eredità di policy, gli assetti istituzionali, le relazioni con i partiti e le fluttuazioni del ciclo elettorale (Trampusch 2006). I fattori di contesto influenzano l'adozione di tre strategie che sono state identificate dalla letteratura sui sindacati (Schludi 2005; Grødem e Hippe 2018). La prima strategia è quella del *lobbying* che punta sull'interlocuzione con esponenti dei partiti politici. Si tratta di una strategia efficace nei contesti in cui c'è una relazione istituzionalizzata tra sindacati e partiti di sinistra al governo (Anderson e Meyer 2003). La seconda strategia è quella della *contrattazione* che riguarda l'interlocuzione con il governo senza alcuna mediazione da parte dei partiti. In questo caso i sindacati mirano a influenzare i contenuti di "patti sociali", "accordi quadro" e grandi pacchetti di riforme nonché a istituzionalizzare il proprio ruolo di attore che siede al tavolo negoziale. La strategia di *mobilitazione*, infine, concerne l'azione rivendicativa attraverso scioperi e manifestazioni pubbliche e, pertanto, la sua efficacia dipende dalla disponibilità di risorse di potere organizzativo e sociale.

Abbiamo già analizzato nel saggio più volte ricordato la vicenda della riforma amministrativa lanciata dal governo Renzi (legge 124/2015 e decreti delegati particolarmente rilevante per l'ambizione della sfida e, contemporaneamente, per la povertà dei risultati finali, a cui ha fatto seguito il distacco elettorale di una parte significativa dei pubblici dipendenti in occasione delle elezioni politiche del 2018 (Mattina 2018; Piattoni 2016; Bellavista 2017; Talamo 2018). In questo lavoro mostreremo invece le trasformazioni strutturali nella composizione dei pubblici dipendenti negli anni duemila e daremo conto della tenuta organizzativa dei sindacati confederali. A questo proposito va ricordato che Jelle Visser (2019), uno studioso olandese che da decenni aggiorna il più completo database sulla sindacalizzazione nel mondo, è tornato a riproporre la spiegazione mainstream del declino sindacale nel mondo come dovuta alle difficoltà nell'entrare in rapporto con quella che, con gergo desueto, potremmo chiamare "la nuova composizione di classe" (terziario, piccole dimensioni aziendali, giovani, donne, precariato, immigrati). Di qui un'attenzione -forse eccessivamente esasperata- ai temi della nuova sindacalizzazione di questi segmenti del mercato del lavoro, magari con l'aiuto del sostegno politico e istituzionale o, alternativamente, dei movimenti oppositivi di base a scala locale. Il caso italiano appare poco presente in queste comparazioni a largo raggio, anche se potrebbe offrire spunti di riflessione alternativi, non fosse altro perché queste ricette proposte da almeno tre decenni, a partire dalle esperienze anglo-americane di *Revitalizing Unions*, finora non hanno mostrato grande efficacia. Il caso italiano, anche nel settore pubblico, indica invece una diversa impostazione strategica, di cui daremo conto nei successivi paragrafi, e che, a parere di chi scrive, appare molto più efficace di quelle sperimentate in ambito anglo-americano.

Le tendenze occupazionali e retributive negli anni di crisi

Al 2017 erano poco più di 3 milioni 243mila i dipendenti stabili della pubblica amministrazione (Tab. 1 comprendendo in questo gruppo i docenti e il personale Ata con contratto annuale o fino al termine dell'attività didattica, che ammontano a circa 177mila unità. La composizione per comparto vede il forte primato della scuola, che assomma oltre un terzo dei dipendenti (1 milione 124 mila unità). Segue il comparto sanitario, con il 20% del totale e 647mila occupati. A questi 3 milioni 243mila dipendenti si aggiungevano, nel 2017, circa 124mila occupati con contratti di lavoro flessibili, ovvero tempi determinati, contratti di somministrazione, LSU e LPU, contratti di formazione e lavoro (Tab. 2). Se si eccettua dunque la componente della scuola, nella quale pesa una quota non irrilevante di contratti a tempo determinato, che pure perlopiù vengono rinnovati di anno in anno, l'incidenza del lavoro flessibile nel pubblico è molto contenuta, intorno al 4%. In termini di gruppo professionale (Tab. 3) gli insegnanti sono di gran lunga la categoria più rappresentata, con circa 935mila unità, ma numerosi

Tab. 1 – Occupati nella pubblica amministrazione per categoria di personale – Anno 2017

Comparti	Unità	%
Scuola	1.124.471	34,7
Servizio Sanitario Nazionale	647.048	19,9
Regioni ed Autonomie locali	434.809	13,4
Corpi di polizia	305.928	9,4
Forze armate	176.860	5,5
Ministeri	149.731	4,6
Università	94.974	2,9
Regioni statuto speciale e Province autonome	90.141	2,8
Agenzie fiscali	49.693	1,5
Enti pubblici non economici	40.736	1,3
Altri enti	129.044	4,0
Totale occupati	3.243.435	100

FONTE: Elaborazioni Aran su dati RGS - IGOP. Dati aggiornati al 29/04/2019. Personale stabile e "Altro personale" (comprende i docenti Scuola ed AFAM a tempo determinato, con contratto annuale e con contratto fino al termine dell'attività didattica ed alcune particolari categorie di personale non pienamente riconducibili alla definizione standard di "lavoro pubblico", come i direttori generali, i contrattisti, i volontari e gli allievi delle Forze armate e dei Corpi di polizia)

nel comparto scuola è anche il personale Ata (209mila dipendenti, Tab. 4). Le forze armate e di polizia (518 mila) e i medici del SSN (111mila, si veda Tab. 5) costituiscono gli altri gruppi professionali di maggior rilievo nell'ambito della pubblica amministra-

Tab.2 – Occupati nella pubblica amministrazione per tipologia di contratto – Anno 2017

Tipologie di personale	Unità	%
Personale stabile	3.006.630	89,3
Altro personale	236.805	7,0
Tempo determinato	101.618	3,0
Formazione lavoro	180	0,0
Somministrazione	11.697	0,3
Lavori socialmente utili	10.241	0,3
Totale generale occupati P.A.	3.367.171	100,0

FONTE: elaborazioni Aran su dati RGS - IGOP. Dati aggiornati al 29/04/2019

Tab. 3 – Distribuzione degli occupati per gruppo professionale – Anno 2017

	Unità	%
Personale non dirigente	1.547.304	47,7
Docenti Scuola e AFAM	935.259	28,8
Personale Forze di polizia, Forze Armate, Vigili del Fuoco, Carriera Penitenziaria	517.669	16,0
Medici SSN	110.885	3,4
Professori e Ricercatori universitari	45.122	1,4
Dirigenti	44.829	1,4
Professionisti, Ricercatori e Tecnologi	13.083	0,4
Diplomatici, Magistrati e Prefetti	12.597	0,4
Altri	16.687	0,5
Totale	3.243.435	100

FONTE: Elaborazioni Aran su dati RGS – IGOP. Dati aggiornati al 30/04/2019. Personale stabile e Altro personale

Tab. 4 – Composizione occupati nel comparto scuola – Anno 2017

	Unità	%
Insegnanti	908.588	80,8
Personale A.T.A.	209.169	18,6
Dirigenti Scolastici	6.714	0,6
Scuola	1.124.471	100

Fonte: Elaborazioni Aran su dati RGS – IGOP. Dati aggiornati al 30/04/2019. Personale stabile e Altro personale

Tab. 5 – Composizione occupati nel comparto sanità – Anno 2017

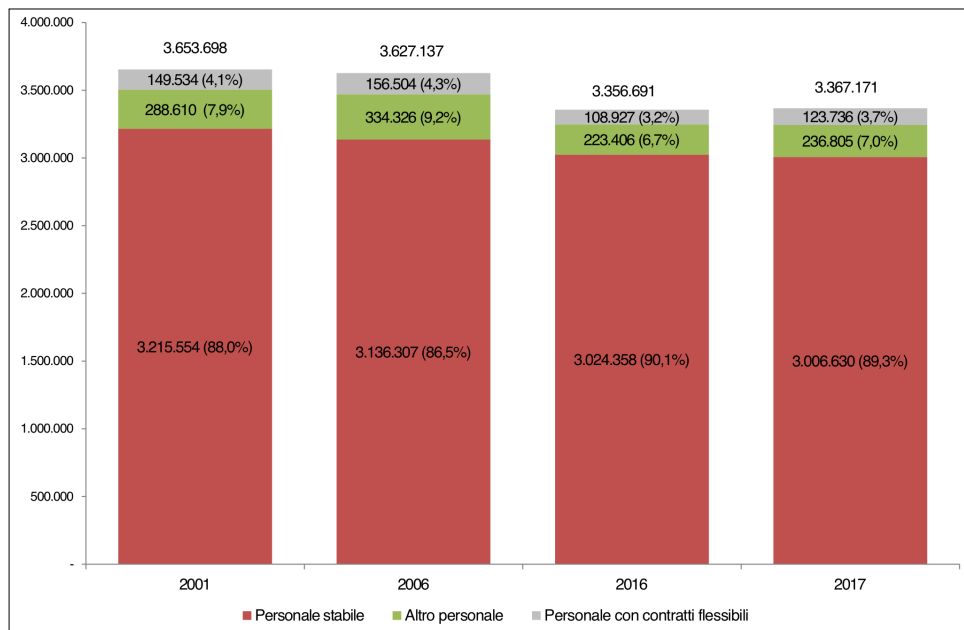
	Unità	%
Personale non dirigente	517.134	79,9
Dirigenti medici	110.885	17,1
Dirigenti non medici	18.019	2,8
Altro personale	1.010	0,2
Servizio Sanitario Nazionale	647.048	100

Fonte: Elaborazioni Aran su dati RGS – IGOP. Dati aggiornati al 30/04/2019. Personale stabile e Altro personale

zione. Con riferimento agli anni duemila, la dinamica occupazionale nella pubblica amministrazione (Fig. 1) vede dapprima una sostanziale tenuta: fino all'esordio della grande crisi economica il calo occupazionale è contenuto poiché le uscite di personale stabile sono compensate in buona misura da nuove assunzioni con contratti flessibili (a tempo determinato, ecc.). Tra il 2001 e il 2006 il calo occupazionale complessivo è limitato allo 0,7%.

I contratti di lavoro stabili diminuiscono del 2,5% mentre cresce l'occupazione a tempo determinato (+12%). Il 2006 è l'anno che conta la maggiore espansione delle forme di flessibilità nel lavoro pubblico, che arrivano ad incidere complessivamente per il 13,5%. Negli anni successivi il ricorso a contratti flessibili subisce una brusca frenata e l'occupazione nel pubblico impiego prende a scendere: in 10 anni – tra 2006 e 2016 – il calo complessivo è di oltre 270 mila unità (-7,5%). Se si considera il solo

Figura 1 – Composizione occupati per tipologia di rapporto di lavoro – Anni 2001, 2006, 2016, 2017



personale a tempo indeterminato la diminuzione è sull'ordine del 3,6%, per un ammanco di circa 112mila unità di lavoro. All'interno di questa dinamica assume un peso notevole la questione delle stabilizzazioni, centrale soprattutto nell'ampio comparto della scuola.

Con riferimento all'ultimo anno disponibile (2017) la variazione congiunturale assume segno positivo, con un saldo positivo di circa 10 mila 500 unità (Tab. 6). Il saldo positivo è la risultante delle assunzioni di personale con contratti flessibili (quasi 15.000 unità) e di altre tipologie contrattuali a tempo determinato (+13 mila) che riguardano in prevalenza personale docente e altro personale assunto per l'anno scolastico. Tali assunzioni intervengono a compensare il calo dell'occupazione stabile, che per il 2017 ammonta a quasi 18 mila unità. Complessivamente oggi la composizione in termini contrattuali del pubblico impiego appare molto simile a quella del 2001, con un tasso di personale a tempo indeterminato che si attesta di poco sotto il 90%. La differenza sostanziale è data dal volume occupazionale, ridottosi in questi anni di quasi 300 mila unità.

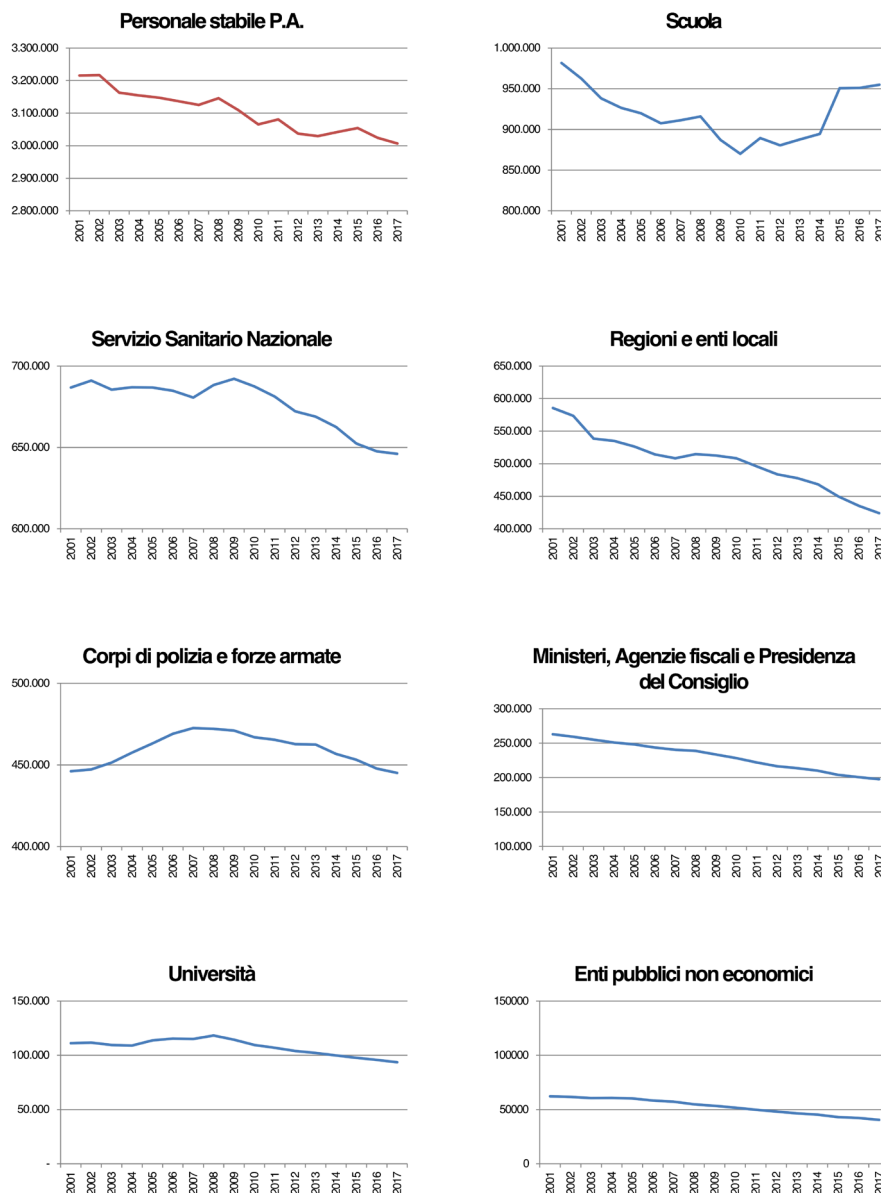
Tabella 6 – Variazione occupati per tipologia di rapporto di lavoro e tassi di variazione – Anni 2001, 2006, 2016, 2017

Tipologie di personale	2001- 2006	2006- 2016	2001- 2016	2016-2017
	Variazioni (v.a. in migliaia)			
Personale stabile	-79.247	-111.949	-191.196	-17.728
Altro personale	+45.716	-110.920	-65.204	+13.399
Personale con contratti flessibili	+6.970	-47.577	-40.607	+14.809
Totale generale occupati P.A.	-26.561	-270.446	-297.007	10.480
	Tassi di variazione (%)			
Personale stabile	-2,5	-3,6	-5,9	-0,6
Altro personale	15,8	-33,2	-22,6	+6,0
Personale con contratti flessibili	+4,7	-30,4	-27,2	+13,6
Totale generale occupati P.A.	-0,7	-7,5	-8,1	0,3

FONTE: Elaborazioni Aran su dati RGS – IGOP. Dati aggiornati al 29/04/2018 (Personale stabile = Personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato che lavora nelle Pubbliche Amministrazioni comprensivo dei dirigenti a tempo determinato che ricoprono posizioni dirigenziali non riconducibili ad esigenze temporanee dell'amministrazione. Altro personale = comprende i docenti Scuola ed AFAM a tempo determinato, con contratto annuale e con contratto fino al termine dell'attività didattica ed alcune particolari categorie di personale non pienamente riconducibili alla definizione standard di "lavoro pubblico", come i direttori generali, i contrattisti, i volontari e gli allievi delle Forze armate e dei Corpi di polizia. Personale con contratti flessibili= Personale assunto con rapporto di lavoro a tempo determinato pieno o part-time esclusi i docenti a tempo determinato dei comparti Scuola ed Afam con contratto annuale e con contratto fino al termine dell'attività didattica; personale assunto con contratto di formazione e lavoro; Personale utilizzato dalle amministrazioni pubbliche sulla base di contratti di somministrazione a tempo determinato; LSU e LPU).

Come evidenziato dalla Fig. 2, il comparto scuola oltre a essere numericamente preponderante è l'unico in controtendenza, il solo cioè che nel periodo più recente – a partire dal 2010 – vede accrescere anziché diminuire il numero di dipendenti a tempo indeterminato. In tutti gli altri settori, dove non sono state realizzate operazioni massicce di stabilizzazione del personale, la curva appare discendente, pur con caratteristiche proprie e intensità diverse. Nel comparto sanitario – secondo per numero di occupati – il calo di personale interviene solo a partire dal 2009 e comporta un saldo negativo di 46mila unità al 2017 (-6,7%). Nel comparto degli enti locali invece il calo prosegue ininterrottamente per tutti gli anni 2000, fino a ridurre di un quarto il personale stabile, che passa in 15 anni da 586mila unità a 424mila circa (-27,6%). In calo costante e sostenuto sono anche il comparto ministeriale (-25%) e quello de-

Figura 2 –Dinamiche occupazionali nei principali settori della p.a. 2001-2016



FONTE: elaborazioni Aran su dati RGS – IGOP. Dati aggiornati al 28/03/2018. Solo personale stabile

gli enti pubblici non economici (-35% da inizio periodo). Per l'insieme costituito da forze armate e corpi di polizia la parabola discendente prende avvio con il 2007; in questo segmento il declino occupazionale comporta che al 2017 il numero di occupati stabili è del tutto analogo a quello registrato nei primi anni 2000 (445-446mila unità). L'università infine evidenzia una tenuta occupazionale a tutto il 2008, avviando da qui un trend declinante abbastanza sostenuto (-20,8%, con una perdita di quasi 25mila unità al 2017).

La stretta occupazionale intervenuta nella pubblica amministrazione è determinata da un'esigenza di controllo della spesa pubblica e – tra il 2010 e il 2015– sembra aver consentito una riduzione dei costi più che proporzionale rispetto al calo occupa-

Figura 3 – Retribuzioni lorde, massa retributiva e unità di lavoro nella PA, 2000-2017. Indici 2000 = 100

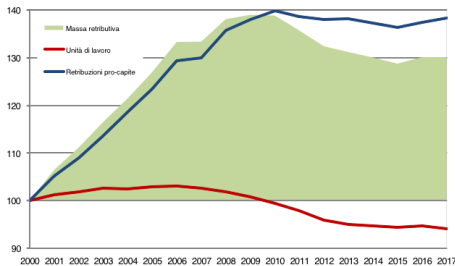


Figura 4 – Retribuzioni lorde pro-capite nella PA e nel privato, 2000-2017. Indici 2000 = 100

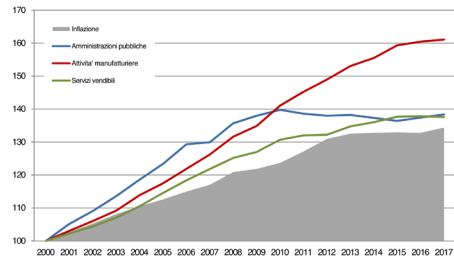


Figura 5 – Retribuzioni lorde pro-capite nella PA e nel privato, 2000-2017.

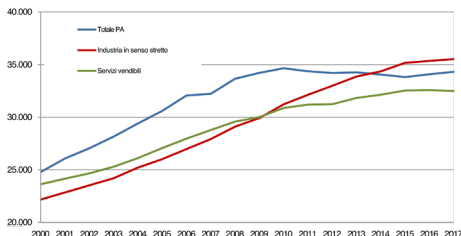
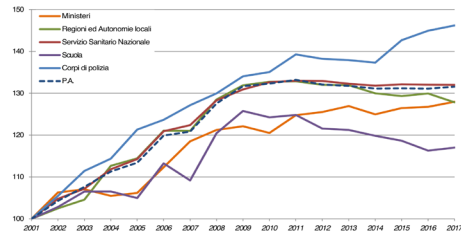


Figura 6a – Retribuzioni lorde pro-capite nei comparti della PA, 2001-2017. Indici 2001 = 100



FONTI: Figg. 3-5 elaborazioni Aran su dati di Contabilità Nazionale ISTAT, Conti ed aggregati economici delle Pubbliche Amministrazioni (Settembre 2018); Fig. 6a: elaborazioni Aran su dati RGS – IGOP. Dati aggiornati al 07/06/2019

zionale (Fig. 3). Una parte del relativo risparmio è data dal calo delle retribuzioni medie pro capite, e può essere quindi imputabile: a) da un lato semplicemente al fatto che il personale con minore anzianità costa meno di quello in uscita, con anzianità elevata; b) dall'altro a "tagli non lineari" ovvero a mancati rimpiazzi che possono aver agito in misura superiore sul personale dirigente o apicale. Il mix di cause non è individuabile dall'analisi dei dati Aran disponibili. Tuttavia dalle Figg. 4 e 5 emerge chiaramente il progressivo impoverimento retributivo del pubblico impiego. La retribuzione media pro capite dei dipendenti pubblici – in crescita per tutto il primo decennio degli anni duemila – inverte la sua traiettoria a partire dal 2010. Il calo prosegue fino al 2015, con una dinamica non ha un riscontro nel privato, né nei servizi né nell'industria, dove le paghe continuano a manifestare una tendenza alla crescita che pure nel terziario permane contenuta. A partire dal 2014 la retribuzione media pro capite di un occupato dell'industria supera quella di un dipendente pubblico (Fig. 5). Soltanto nell'ultimo biennio si assiste ad una ripresa, con le dinamiche retributive della PA si allineano a quelle del manifatturiero, che nel frattempo ha tuttavia rallentato i propri ritmi di crescita retributiva. Uno sguardo interno ai comparti della PA (Fig. 6a) permette di apprezzare significative differenze, evidenziando in particolare la situazione della scuola: l'unico comparto interessato da una ripresa occupazionale è infatti al contempo il segmento più colpito da dinamiche retributive di segno negativo.

Le caratteristiche socio-demografiche e occupazionali dei pubblici dipendenti

Il mancato *turn-over* che ha caratterizzato negli ultimi anni il pubblico impiego ha come ovvia conseguenza uno spostamento delle forze di lavoro sulle classi di età più elevate (si vedano le Figg. 6b, 7 e 8). La composizione demografica è nettamente sbilanciata: oltre il 70% del personale ha più di 45 anni e l'età media è pari a 50 anni nel 2016 (era di 45 anni nel 2003). All'interno della p.a. il solo gruppo professionale che si discosta da questo dato è quello che comprende forze armate e corpi di polizia, che si attesta su un'età media attorno ai 42 anni. Anche in questi segmenti occupazionali si assiste tuttavia ad un progressivo invecchiamento della forza lavoro (Fig. 9). Anche nel segmento dei docenti con contratto annuale l'età media (50 anni) non si discosta da quella registrata nel complesso della PA, nonostante in questo gruppo l'anzianità di servizio (Fig. 10) si attesti mediamente sui 3 anni. In termini di genere, la componente femminile assume una qualche preponderanza nella p.a. (Fig. 11). Le donne pesano per il 57% sull'insieme degli occupati, ma si registrano notevoli differenze tra comparti e gruppi professionali. Scuola e comparto sanitario esprimono una forte prevalenza

Figura 6b – Composizione per classi d'età del personale della PA -2016

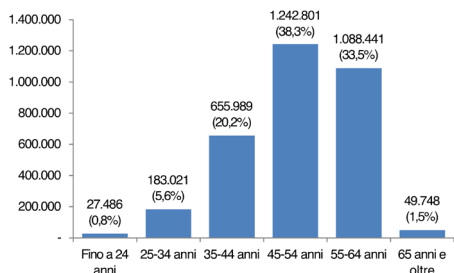
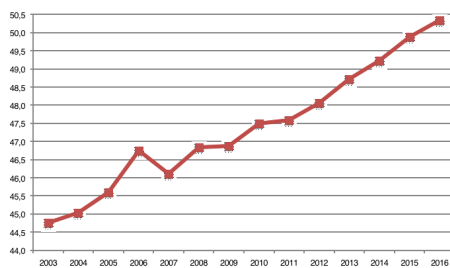
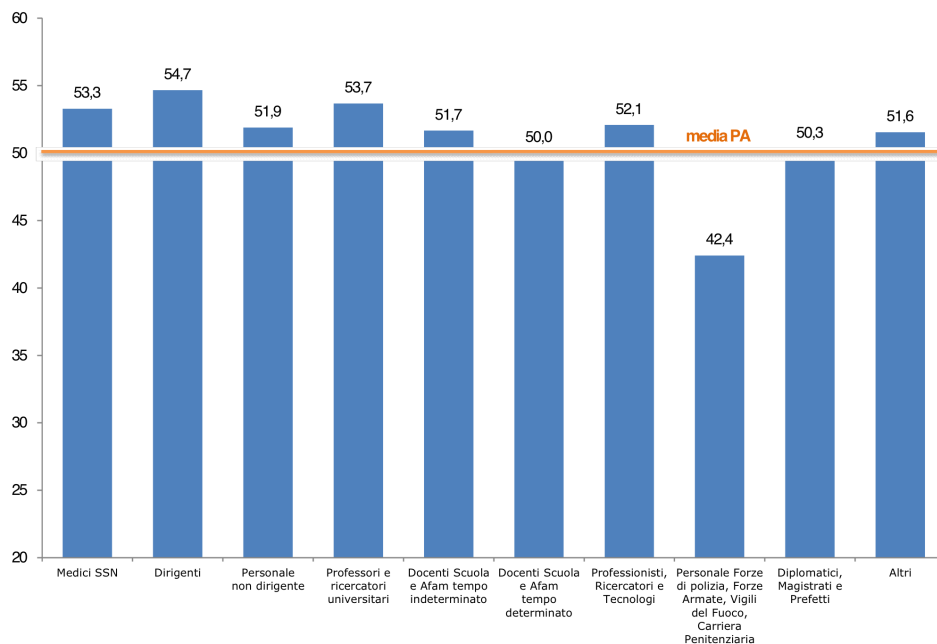


Figura 7 – Età media del personale della PA nel periodo 2003-2016



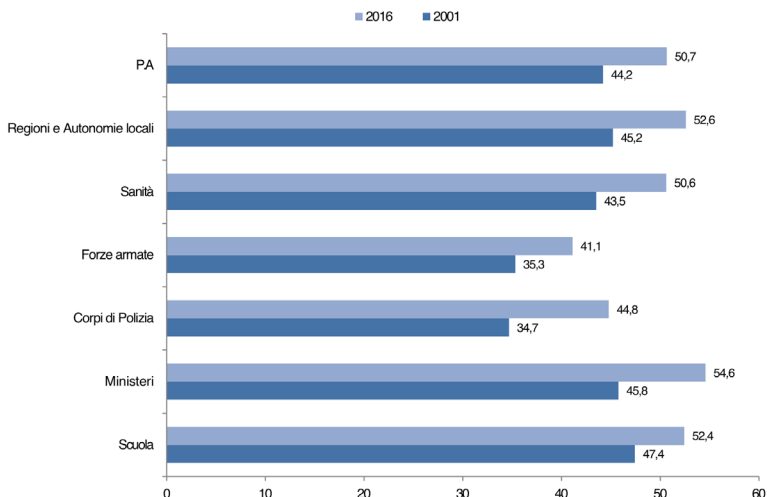
FONTE: elaborazioni Aran su dati RGS – IGOP. Dati aggiornati al 12/07/2018. Le analisi riguardano gli aggregati "personale stabile" e "altro personale" (sono esclusi lavoratori flessibili e i lavoratori socialmente utili)

Figura 8 – Età media del personale della PA per categoria professionale – Anno 2016



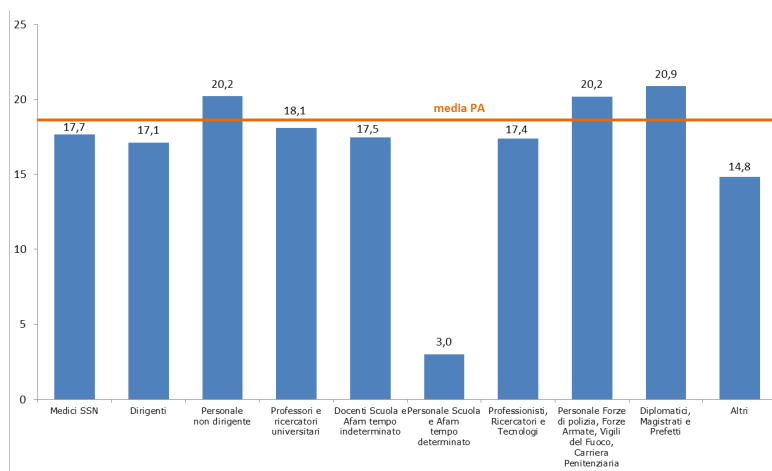
FONTE: elaborazioni Aran su dati RGS – IGOP. Dati aggiornati al 12/07/2018. L'analisi riguarda gli aggregati "personale stabile" e "altro personale" (sono esclusi lavoratori flessibili e i lavoratori socialmente utili)

Figura 9 – Et  media del personale a tempo indeterminato in alcuni comparti – Anni 2001 e 2016



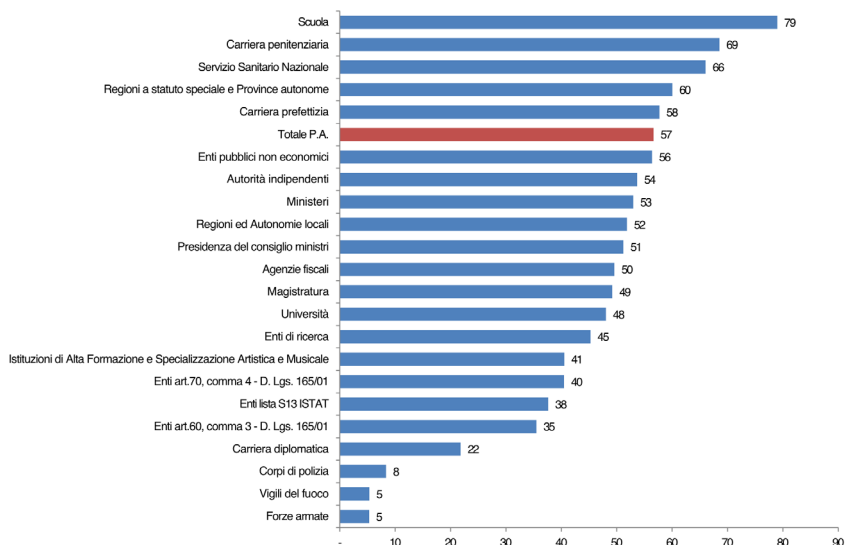
Fonte: elaborazioni Aran su dati RGS – IGOP. Dati aggiornati al 12/07/2018 (Personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato che lavora nelle Pubbliche Amministrazioni. Sono esclusi i docenti Scuola e AFAM a tempo determinato con contratto annuale e con contratto fino al termine dell’attivit  didattica e alcune particolari categorie di personale non pienamente riconducibili alla definizione standard di “lavoro pubblico”, come i direttori generali, i contrattisti, i volontari e gli allievi delle Forze armate e dei Corpi di polizia)

Figura 10 – Anzianit  media del personale per comparto – Anno 2016



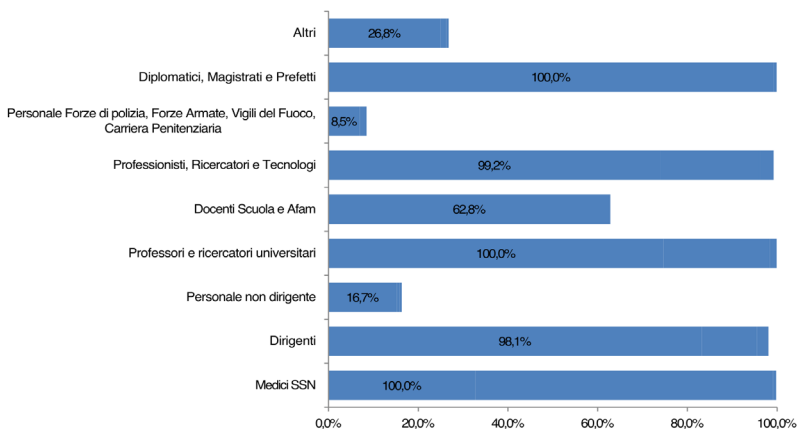
Fonte: elaborazioni Aran su dati RGS – IGOP. Dati aggiornati al 27/08/2018. L’analisi riguarda gli aggregati “personale stabile” e “altro personale” (sono esclusi lavoratori flessibili e i lavoratori socialmente utili)

Figura 11 – Incidenza % donne nel personale della PA e nei – Anno 2016



FONTE: elaborazioni Aran su dati RGS – IGOP. Dati aggiornati al 4/07/2018

Figura 12 – Quota di personale in possesso di laurea specialistica / magistrale per categoria professionale – Anno 2016



FONTE: elaborazioni Aran su dati RGS – IGOP. Dati aggiornati al 4/07/2018. Distribuzione per titolo di studio del personale presente al 31.12.2016. L'analisi riguarda gli aggregati "personale stabile" e "altro personale" (sono esclusi lavoratori flessibili e i lavoratori socialmente utili)

della componente femminile (rispettivamente il 79% e il 66%) mentre nel comparto ministeriale, negli enti locali, nelle agenzie fiscali, nella magistratura e nell'università la composizione per genere appare equilibrata. Corpi di polizia, forze armate, vigili del fuoco e carriera diplomatica sono i comparti a forte connotazione maschile.

Il profilo d'istruzione nel pubblico impiego è notoriamente elevato. Un confronto con il gruppo di popolazione di età analoga, a livello nazionale (Tab. 7) consente di apprezzare chiaramente l'elevata presenza di titoli di studio alti, in particolare la notevole quota di laureati (38%). La concentrazione di laureati nella p.a. è chiaramente dovuta all'importante presenza nel pubblico impiego di professioni per le quali l'istruzione terziaria costituisce un requisito obbligatorio: tra tutti, i medici e i professori universitari. Se però si osserva (Fig. 12) il grande aggregato del "personale non dirigente", che costituisce quasi la metà degli occupati della p.a., si vede come la quota di laureati (16,7%) sia del tutto in linea con quella che si registra presso la popolazione 35-64 anni (15,7%); infine, nell'ampio gruppo dei corpi di polizia il tasso di laureati è all'incirca pari alla metà (8,5%) di quello che si registra nella media della popolazione.

Tabella 7 - Distribuzione del personale della PA per titolo di studio - Anno 2016

	Popolazione 35-64 anni	Personale p.a.
Licenza di scuola media inferiore	43,8	17,4
Diploma scuola media superiore	40,6	44,3
Laurea e post laurea	15,7	38,3
Totale	100,0	100,0

FONTI: Istat e elaborazioni su dati Aran - RGS - IGOP. Dati aggiornati al 4/07/2018. Distribuzione per titolo di studio del personale presente al 31.12.2016. L'analisi riguarda gli aggregati "personale stabile" e "altro personale" (sono esclusi lavoratori flessibili e i lavoratori socialmente utili)

Trasformazioni e persistenze nella sindacalizzazione dei pubblici dipendenti¹

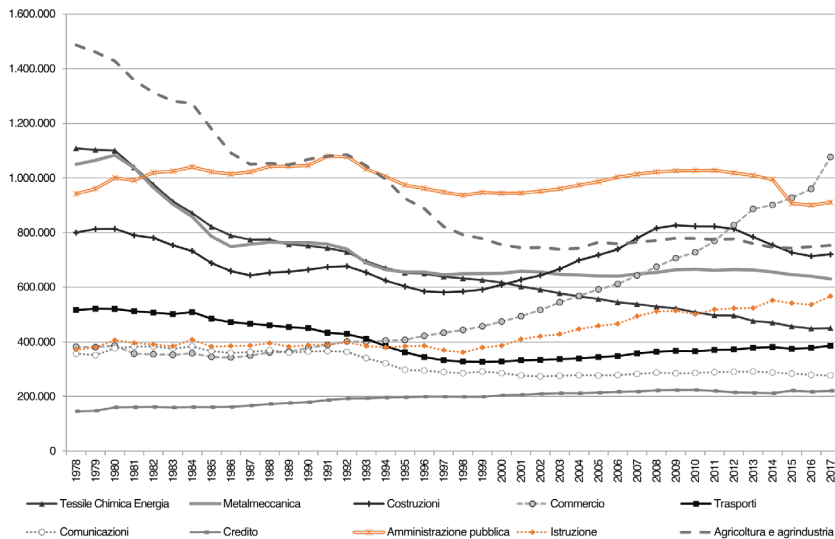
Come già osservato in altra sede (Carriero e Feltrin 2016) il terziario pubblico e privato è andato assumendo negli anni un peso strategico per la sindacalizzazione del lavoro dipendente. Soffermando l'attenzione sulle modifiche che hanno interessato la composizione della base sindacale nell'arco di un quarantennio (Fig. 13) evidente è innanzitutto il calo degli iscritti provenienti dal settore primario² e manifatturiero: se nel 1978 industria e agricoltura assieme, con oltre 3milioni 600mila iscritti costituivano oltre la metà degli iscritti occupati (52,1%) oggi, con poco più di 1milione 800mila iscritti, non arrivano ad un terzo del totale (30,6%). Il progressivo spostamento del baricentro sindacale verso il terziario pubblico e privato è avvenuto soprattutto ad opera degli iscritti del commercio (che triplicano il loro peso, passando da 382mila a oltre un milione di iscritti, ovvero dal 7% al 21% del totale) e dell'istruzione (che passa da 371mila a 567mila iscritti) e grazie alla sostanziale tenuta del comparto della pubblica amministrazione. La configurazione della base sindacale è dunque oggi profondamente mutata e vede al primo posto appunto il commercio, che fino ai primi anni '90 costituiva uno dei fanalini di coda della sindacalizzazione e che oggi addirittura pareggia, per volume di iscritti, il manifatturiero. Tessile, chimica, energia e metalmeccanica assieme costituiscono dunque una mole di iscritti pari a quelli totalizzati dal comparto commercio e turismo.

I comparti del pubblico impiego – Istruzione e Servizi amministrativi e Sanità assieme – con poco meno di 1 milione e mezzo di iscritti pesano per il 28% sul complesso delle adesioni degli attivi. Il loro numero è andato crescendo rispetto agli anni d'oro della sindacalizzazione (+165mila) e così il loro contributo relativo, che alla fine degli anni '70 incideva per il 23% (Fig. 14). Fin qui il trend complessivo e il risultato di lungo

¹ Le analisi di cui al presente paragrafo sono basate su dati Istat e dati di fonte sindacale. Con riferimento al pubblico impiego in particolare i perimetri di osservazione non coincidono con quelli dell'Aran ma sono costruiti a partire dalle categorie sindacali (per quanto riguarda il dato sugli iscritti) e dai dati Istat RCFL (per quanto riguarda il dato sugli occupati per settore) riallineati, attraverso delle operazioni di stima, ai perimetri delle categorie sindacali. L'utilizzo di fonti diverse comporta differenze anche notevoli nei perimetri di analisi, ad esempio il dato Istat sia per il settore istruzione che per il comparto sanitario comprende anche i dipendenti privati, oltre al personale con contratti di lavoro flessibili, non ricompresi nel dato Aran. Sono escluse invece le forze armate.

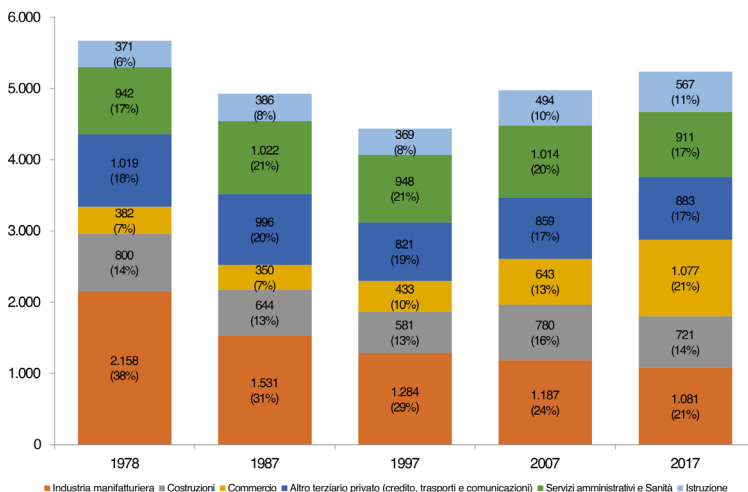
² La categoria "agricoltura e industria alimentare" è costituita da un insieme di federazioni che afferiscono al settore agroalimentare e associano sia lavoratori agricoli che dipendenti delle imprese di trasformazione. Il settore agroalimentare comprende, per Cisl e Uil, sia lavoratori dipendenti che lavoratori autonomi. Le federazioni interessate sono Cgil FLAI (Dipendenti agroalimentare); Cisl FAI (Dipendenti agroalimentare) e UGC (Autonomi Coltivatori e Mezzadri); Uil UILA (Dipendenti e autonomi agroalimentare) che, a partire dal 2010 incorpora la UIMEC (Autonomi Coltivatori e Mezzadri).

Figura 13 – Numero di iscritti a Cgil, Cisl e Uil per settore occupazionale – 1978-2017



Fonte: elaborazioni su dati Cgil, Cisl e Uil

Figura 14 – Composizione degli iscritti occupati per settore occupazionale, v.a. in migliaia e composizione percentuale. 1978-1987-1997-2007-2017. Solo settori industria e servizi, pubblico e privato



Fonte: elaborazioni su dati di tesseramento Cgil, Cisl e Uil. (Nell'industria manifatturiera non è compresa l'agroindustria)

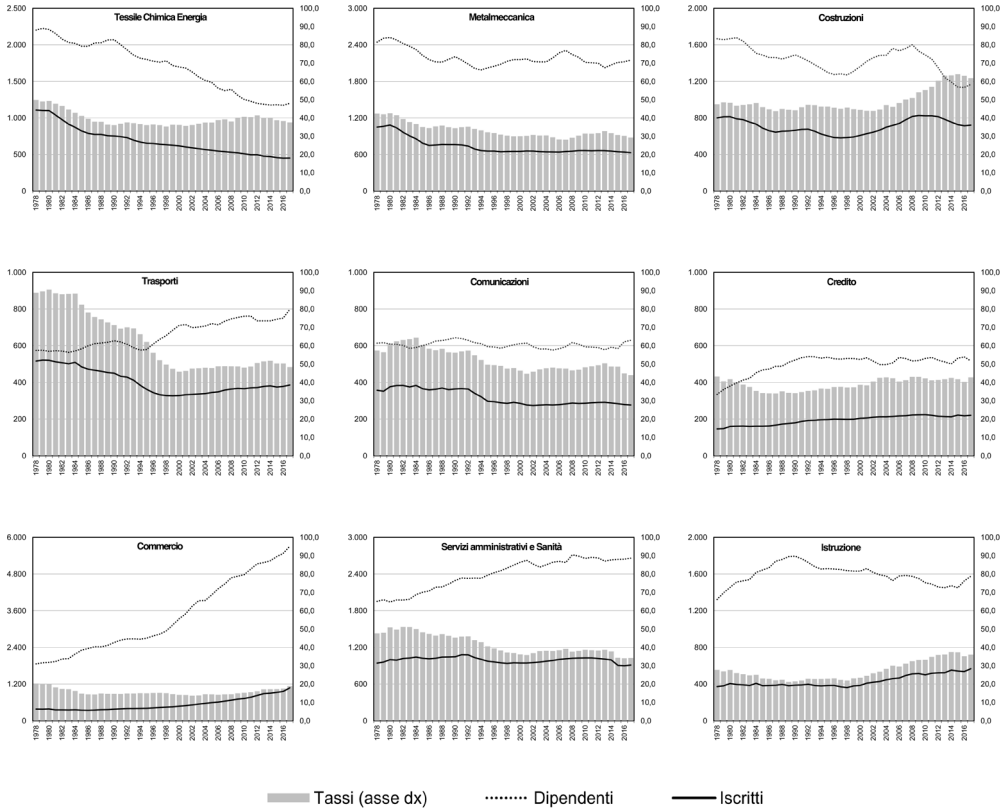
periodo: andando a scrutare più nel dettaglio il dato, si vede innanzitutto come il comparto Istruzione presenti delle traiettorie diverse da quelle del comparto dei Servizi amministrativi e Sanità (Fig. 13). Nella scuola la crescita delle adesioni ha avvio alla fine degli anni '90 e prosegue con ritmi sostenuti fino ad oggi. Nel resto del pubblico impiego invece si possono individuare quattro periodi: a) la crescita degli anni '80, che porta questa categoria a raggiungere – all'inizio degli anni '90 – l'apice in termini di iscritti (1 milione 80 mila iscritti nel biennio '91-'92); b) il calo degli anni '90; c) la crescita lieve ma progressiva che dai primi anni duemila procede fino al 2010-2011; d) la battuta d'arresto che interessa il periodo più recente, dove peraltro la lettura del dato è viziata da un'operazione di revisione e pulizia dei dati di tesseramento operata da uno dei tre sindacati confederali³.

Fin qui abbiamo scorso i dati in termini assoluti, per osservare come i numeri del pubblico impiego assumano una valenza importante e in crescita in ambito sindacale. Passiamo ora ad analizzare i dati sulla densità associativa (Fig. 15) all'interno dei diversi comparti occupazionali. Il tasso di adesione al sindacato varia in misura notevole tra settori: il primato spetta al comparto edile, che vede oggi un tasso di iscrizioni al sindacato confederale superiore al 60%. La propensione all'adesione è crescita notevolmente negli anni duemila, accentuandosi con la crisi occupazionale che ha colpito duramente questo settore. Anche il settore dei trasporti è caratterizzato da una forte adesione sindacale, con tassi attorno al 50%. Diversamente dalle costruzioni tuttavia, la propensione all'adesione ha subito un vistoso calo rispetto agli anni '80 e ai primi anni '90. Tassi di adesione superiori al 40% si riscontrano anche nelle comunicazioni e nel credito, segmento quest'ultimo in tendenziale crescita sindacale. Altri settori a elevata densità associativa sono il tessile – chimica – energia, dove il numero di iscritti diminuisce perché cala l'occupazione nel settore, ma i tassi d'iscrizione si mantengono tutt'ora elevati (38% circa al 2017) e superiori a quelli che si riscontrano nell'altro importante segmento manifatturiero, quello della meccanica (29%).

Le dinamiche del settore manifatturiero e delle costruzioni, in sintesi, sembrano indicare una chiara relazione tra intensità della crisi e propensione all'adesione sindacale: il sindacato tiene e anzi si rafforza nei periodi di recessione, accrescendo i tassi di iscrizione soprattutto nei segmenti produttivi maggiormente esposti all'emorragia occupazionale. Passando al settore commercio e turismo, che, come abbiamo visto, fornisce ad oggi il maggior numero di tessere sindacali, si osserva come il dato sia

³ Tra il 2014 e il 2015 la Cisl ha effettuato un'operazione di verifica e pulizia dei dati interni sui tesseramenti. Nel corso del 2016 la Cisl ha quindi riproposto i dati del 2015 rivisti e puliti e la gran parte del cambio si concentra sui dati della Fp che dalle 309.156 tessere inizialmente contabilizzate per il 2015 passa a 235.800, per una riduzione del 23,7%. Altre federazioni interessate dalla revisione sono state Fim (-2,6%), Fisascat (-0,9%), Femca (-0,9%), Filca (-0,7%), Fai (-0,1%).

Figura 15 – Occupati dipendenti, iscritti dipendenti e tassi di sindacalizzazione nei settori tessile-chimica-energia, metalmeccanica, costruzioni, trasporti, comunicazioni, credito, commercio, servizi amministrativi e sanità, istruzione (1978-2017)



FORNTE: elaborazioni su dati Istat e Cgil, Cisl e Uil

trainato esclusivamente dalla straordinaria espansione occupazionale conosciuta dai servizi privati. Il numero di iscritti cresce in valore assoluto solo perché aumentano i lavoratori, ma la propensione all’adesione permane contenuta, con tassi d’iscrizione al sindacato confederale inferiori al 20%, seppure in lenta crescita.

Venendo ai settori del pubblico impiego, innanzitutto occorre specificare – a titolo di avvertenza – che le differenze nei trend occupazionali visualizzati alla Fig. 15 rispetto a quelli emergenti dalla Fig. 2 al paragrafo precedente derivano, come spe-

cificato in nota, dai diversi perimetri di costruzione del dato, che si basa su fonti differenti. In particolare, rispetto al dato Aran, i dati Istat qui utilizzati ricomprendono per la Sanità e l'Istruzione anche i dipendenti privati e contano tutte le tipologie contrattuali, compresi i contratti flessibili, mentre escludono le forze armate. Gli scostamenti e le divergenze nei trend occupazionali sono imputabili ai diversi aggregati di riferimento. Fatta questa premessa, è possibile osservare come i tassi di iscrizione nei Servizi amministrativi e Sanità e nell'Istruzione si collochino su livelli medio alti (rispettivamente 34% e 36%). Tuttavia tra i due comparti del pubblico impiego i trend risultano divergenti, con tassi d'iscrizione in crescita nell'Istruzione e viceversa in progressiva contrazione nei Servizi amministrativi e Sanità. Addirittura nell'Istruzione la quota di iscritti ai sindacati confederali raggiunge negli anni recenti (2014-2015) il proprio massimo mentre all'inverso nei Servizi amministrativi e Sanità i valori attuali si collocano sui livelli più bassi registrati dal comparto nel periodo di osservazione (1978-2017).

Ulteriori indicazioni per connotare l'adesione sindacale nel pubblico impiego sono desumibili da numerose indagini campionarie realizzate negli anni da chi scrive. Un'indicazione è ad esempio quella che riguarda la relazione tra adesione al sindacato e collocazione politica, che nel pubblico impiego – e nei servizi – sembra valere molto meno che negli altri settori. In queste aree occupazionali infatti il gap che separa elettori di destra e di sinistra in termini di propensione alla sindacalizzazione si riduce e gli occupati che votano a destra mostrano tassi di adesione al sindacato molto vicini a quelli medi di settore. Ancora, nel pubblico impiego, inversamente a ciò che si registra nel privato, le donne mostrano tassi di sindacalizzazione superiori a quelli dei colleghi maschi, in ragione della forte sindacalizzazione del personale docente, segmento in cui prevale la componente femminile. Ancora in riferimento alla combinazione settore-qualifica, emerge un'altra specificità del pubblico impiego, ovvero la sindacalizzazione delle qualifiche elevate – dirigenti e quadri – che si attesta su tassi molto elevati (attorno al 50% due volte quelli che si riscontrano tra i dirigenti del settore privato).

Un'altra fonte informativa utile con riguardo a sindacato e pubblico impiego è quella riferita alle elezioni delle rappresentanze sindacali unitarie (RSU). Questo dato offre una misura dell'influenza sindacale diversa da quella relativa all'iscrizione e consente di misurare i rapporti tra sigle. Si osserva innanzitutto una partecipazione dei lavoratori sostenuta (Tab. 8): ancora nel 2018 i dati di affluenza si pongono perfettamente in linea con quelli della prima tornata elettorale, anzi, seppur di poco, sono ancora più elevati (79,4%). Una partecipazione alle consultazioni per l'elezione delle rappresentanze sindacali unitarie così elevata testimonia il radicamento del sindacalismo

Tabella 8 – 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

Comparti	Tassi di affluenza							Differenze	
	1998	2001	2004	2007	2012	2015	2018*	18-15	98-18
Funzioni centrali	84,9	85,2	86,8	85,8	85,6	82,9	84,4	1,5	-0,5
Funzioni locali	79,8	80,8	83,7	81	82,4	79,5	82,7	3,2	2,9
Sanità	73,6	72	74,7	72,4	72,1	70	74,4	4,4	0,8
Pcm	79,4	76,2	82,3	71,9	74	69,5	61,0	-8,5	-18,3
Totale	78,7	78,4	80,8	78,6	78,7	76,2	79,4	3,2	0,7

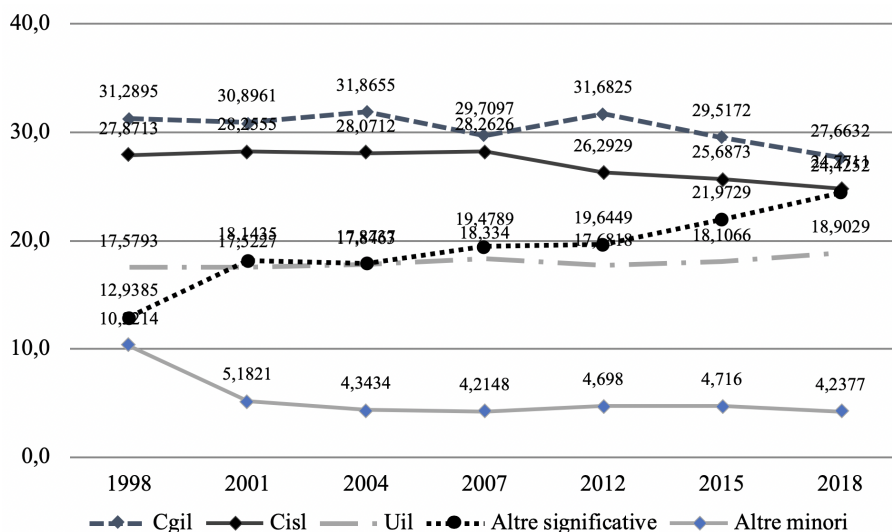
FONTE: elaborazioni su dati Aran (*=nostra stima).

nel pubblico impiego e il forte interesse dei lavoratori a scegliere la sigla e la persona chiamate a rappresentare le istanze che riguardano il proprio posto di lavoro.

Per quanto riguarda la struttura delle preferenze, risulta confermato il netto primato del sindacato confederale, che nel 2018 raccoglie ancora il 71,3% dei consensi. Il raffronto intertemporale registra tuttavia due fasi ben distinte (Fig. 16): la prima, fino al 2012, di sostanziale stabilità di consensi al sindacalismo confederale; la seconda fase, dal 2012 al 2018, connotata dalla crisi economica e dal blocco della contrattazione, vede un arretramento di Cgil, Cisl e Uil di cinque punti percentuali (con arretramenti significativi della Cgil e della Cisl) e un contemporaneo rafforzamento del sindacalismo autonomo, in particolare quello di maggiori dimensioni (Confsal, Cisl, Usb) capace di attrarre il “voto strategico” (Cox 2005) degli elettori che non vogliono sprecare il proprio voto scegliendo le sigle che restano sotto la soglia di sbarramento del 5%.

I rapporti di forza tra sindacato confederale e sindacalismo autonomo mostrano poi differenze anche di rilievo tra i vari comparti e in generale è possibile notare come la quota media di consensi ottenuta da Cgil, Cisl e Uil nell’insieme del pubblico impiego sia trainata dal dato degli Enti locali, comparto dalle dimensioni occupazionali importanti (il 39% del totale) e fortemente orientato verso le sigle confederali, che raggiungono anche nel 2018 quasi l’82% dei consensi. Al lato opposto abbiamo il comparto della sanità, dove il sindacalismo confederale perde oltre dieci punti percentuali, attestandosi nel 2018 appena sopra il 66%, mentre quasi triplicano i sindacati sopra soglia, superando la barriera del 30% dei voti (Tab. 9). Analogο fenomeno si osserva nel

Figura 16 – Quota dei voti ottenuti dalle sigle sindacali, consultazioni 1998-2018



mondo della scuola (31% di autonomi sopra soglia con in più un grave arretramento della Cgil che, per la prima volta, viene superata dalla Cisl. Nell'area confederale l'ordinamento tra i sindacati riflette quello più noto e costituito dal numero di iscritti: nel 2018 è prima la Cgil con il 27,7% dei voti (in calo seconda la Cisl con il 24,8% (in calo terza la Uil con 18,9%. Anche in questo caso, il primato della Cgil è trainato dal comparto Enti locali, dove questo sindacato raggiunge il 35,2% dei voti validi espressi.

La resilienza del sindacato del pubblico impiego alla chiusura di questa fase politica segnata inizialmente dal prevalere nell'esecutivo delle istanze della disintermediazione emerge anche dal dato relativo alle deleghe sindacali (ovvero gli iscritti) realizzate nel pubblico impiego alla data delle elezioni delle rappresentanze sindacali unitarie. Il confronto con le deleghe⁴ – ovvero con l'indice di influenza sindacale più immediato e

⁴ Si precisa che i dati sulle deleghe illustrati – di fonte Aran, diramati nell'ambito dell'informativa riferita al calcolo della rappresentatività – non coincidono pienamente con i dati di tesseramento già analizzati, né in termini di perimetro (i dati di tesseramento includono categorie e segmenti occupazionali non considerati dal dato Aran) né in termini di modalità di costruzione del dato (il dato Aran risponde infatti a una misurazione puntuale, ad una data precisa, mentre il dato di tesseramento è riferito all'anno solare e tiene conto anche delle adesioni avviate o concluse in corso d'anno). Per questo complesso di motivi i dati sulle deleghe presentati di seguito differiscono da quelli riportati nelle pagine precedenti.

Tabella 9 – Elezioni RSU nel pubblico impiego: composizione percentuale dei voti ottenuti dalle sigle sindacali per comparto al 2018 e al 1998 e variazioni del peso relativo delle sigle 1998-2018

Sigle	Comparti					
	Funzioni centrali	Funzioni locali	Sanità	Pcm	Totale	Istruzione e Ricerca
Composizione % voti 2018						
Cgil	22,1	27,9	23,2	6,7	27,7	21,4
Cisl	21,1	35,2	23,9	18,1	24,8	25,6
Uil	19,0	18,7	19,1	2,8	18,9	14,6
<i>Somma confederali</i>	<i>62,2</i>	<i>81,9</i>	<i>66,2</i>	<i>27,5</i>	<i>71,3</i>	<i>61,6</i>
Altre significative	36,6	11,6	30,2	72,5	24,4	31
Altre minori	1,3	6,5	3,6	0	4,2	7,3
Totale	100	100	100	100	100	100
Composizione % voti 1998						
Cgil	27,4	28,4	27,5	13,9	31,3	/
Cisl	23,8	35,7	31,3	37,5	27,9	/
Uil	17,4	17,2	18,3	1,6	17,6	/
<i>Somma confederali</i>	<i>68,6</i>	<i>81,3</i>	<i>77,1</i>	<i>53</i>	<i>76,7</i>	
Altre significative	19,4	8,8	13,2	47	12,9	/
Altre minori	11,9	10	9,7	0	10,3	/
Totale	100	100	100	100	100	/
Variazione % peso sigle sindacali '98-'18						
Cgil	-5,3	-0,5	-4,3	-7,2	-3,6	/
Cisl	-2,7	-0,5	-7,4	-19,5	-3,1	/
Uil	1,5	1,5	0,8	1,2	1,3	/
<i>Somma confederali</i>	<i>-6,5</i>	<i>0,6</i>	<i>-10,9</i>	<i>-25,5</i>	<i>-5,4</i>	<i>/</i>
Altre significative	17,1	2,8	17,0	25,5	11,5	/
Altre minori	-10,7	-3,5	-6,1	0,0	-6,1	/

FONTE: elaborazioni su dati Aran

largamente utilizzato – ci consente infatti di apprezzare con più chiarezza l'estensione e la valenza del dato elettorale, che può essere a sua volta considerato quale indicatore di influenza sindacale. I dati sulle deleghe nel pubblico impiego mostrano invece una decisa flessione a carico dei sindacati confederali. Nel 2018 si contavano poco più di 557mila deleghe nel pubblico impiego. Il dato è in netto calo rispetto alla prima tornata elettorale del 1998 e vede la perdita di oltre 160mila adesioni (-22,4%). Il calo ha insistito prevalentemente sul sindacato confederale, in particolare negli anni della crisi, mentre il sindacalismo autonomo ha mantenuto intatta la sua forza, aumentando in modo significativo il proprio peso specifico che passa dal 25% delle deleghe complessive nel 1998 al 32,2% nel 2018. Raffrontata con i trend dell'affluenza elettorale, la flessione delle deleghe sembra indicare una disaffezione verso i sindacati confederali (meno deleghe e meno voti) che ancora non si manifesta in un esplicito distacco elettorale, quanto semmai in una opzione verso il sindacalismo autonomo.

Tabella 10 – Voti ottenuti dalle sigle sindacali alle elezioni RSU del pubblico impiego e deleghe sindacali⁵, tassi di variazione e rapporti percentuali voti/deleghe, anni 1998 e 2018

Sigle	Voti Rsu		Deleghe		Variazione % 1998-2018		Rapporto % voti/deleghe	
	1998	2018	1998	2018	Voti	Deleghe	1998	2018
Cgil	340.280	251.508	205.288	142.024	-26,1	-30,8	165,8	177,1
Cisl	303.107	225.214	219.199	133.832	-25,7	-38,9	138,3	168,3
Uil	191.179	171.861	113.890	102.139	-10,1	-10,3	167,9	168,3
<i>Somma confederali</i>	<i>834.566</i>	<i>648.583</i>	<i>538.377</i>	<i>377.995</i>	<i>-22,3</i>	<i>-29,8</i>	<i>155,0</i>	<i>171,6</i>
Altre sigle	252.957	260.597	179.990	179.435	3,0	-0,3	140,5	145,2
Totale	1.087.523	909.180	718.367	557.430	-16	-22,4	151,4	163,1

FONTE: elaborazioni su dati Aran

⁵ Per un corretto raffronto intertemporale i dati sulle deleghe del 1998, così come quelli sul voto riferiti alle consultazioni anteriori al 2012, sono stati allineati al perimetro di copertura contrattuale (in termini di comparti) del 2012. 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.

I dati sul voto e quelli sulle deleghe disegnano bacini di consenso diversi in termini di estensione: se il primo fenomeno interessa 3 lavoratori su 4, il secondo ne coinvolge 1 su 2. Se circoscriviamo il campo al solo sindacato confederale, possiamo apprezzare come questo attore collettivo nel suo insieme disponga del consenso della maggioranza dei lavoratori (57,6%) e sia in grado di affiliarne 1 su 3. Come si vede ancora dalla Tab. 10, la forza del sindacato confederale nei confronti del sindacalismo autonomo sembra esprimersi in misura lievemente superiore nell'arena elettorale piuttosto che in quella del tesseramento. In altri termini il *plus* organizzativo, le dimensioni e la notorietà del sindacato confederale premiano questo attore, rispetto ai *competitor* (l'insieme dei sindacati autonomi) nelle competizioni per le elezioni delle rappresentanze sindacali unitarie: il rapporto percentuale voti – deleghe è infatti mediamente pari a 170: 100 per i confederali – che possono quindi contare su 170 voti ogni 100 deleghe – e a 144: 100 per l'area del sindacalismo autonomo.

Alcune conclusioni sulle logiche di azione del sindacalismo confederale

L'analisi condotta in questo lavoro conferma come la disintermediazione praticata dal governo Renzi nell'ambito della riforma del lavoro pubblico abbia finito per rappresentare un mero elemento congiunturale. Lo stile impositivo del governo Renzi si è infranto contro due fattori di contesto politico-istituzionale: il primo consiste nella volatilità degli umori dell'opinione pubblica, passata dal plebiscito delle elezioni europee del 2014 alla sonora sconfitta del referendum costituzionale, che costituisce un fattore rilevante in un ambito a elevata salienza politica come la riforma amministrativa; il secondo consiste nella frammentazione dell'iter dell'esercizio della delega contenuta nella legge n. 124/2015 che, allungando i tempi di attuazione della riforma, ha finito per esporre il governo alla doppia bocciatura da parte di Corte Costituzionale ed elettori nel breve volgere di poche settimane a fine 2016. Al design della riforma Madia, inoltre, sono mancati gli elementi tipici che rendono sostenibili gli interventi per il cambiamento radicali mitigando l'impatto dei fattori di contesto avversi (Patashnik 2008). In primo luogo, mancavano le risorse a sostegno della riforma. Da un lato, mancavano risorse da destinare alla modernizzazione dei servizi pubblici e ciò ha reso poco credibile la riforma agli occhi degli interessi alternativi a quelli dei sindacati; dall'altro lato, a fronte dello stanziamento di risorse limitato per la ripresa della contrattazione, i sindacati hanno avuto vita facile nel dare priorità in agenda al ripristino del primato della legge sulla contrattazione. In secondo luogo, la previsione di misure di ulteriore precarizzazione della dirigenza nell'ambito della riforma del lavoro pubblico ha mi-

nato la coerenza della riforma nonché rafforzato la coesione del fronte sindacale, poi abile a sfruttare la forzatura procedurale del governo Renzi nei confronti dell'intesa con le regioni per bloccare l'iter della riforma.

Con riferimento alle strategie dei sindacati, nella prima fase del ciclo di vita del governo Renzi essi hanno optato senza successo per la strategia di lobbying in parlamento e di mobilitazione nelle piazze. A fronte delle risorse politiche di consenso di cui godeva il governo Renzi in quella fase per sostenere la propria strategia di disintermediazione, ai sindacati mancavano le risorse di potere strutturale e sociale necessarie per influenzare il corso della riforma in un contesto caratterizzato dai severi vincoli di finanza pubblica imposti dalle istituzioni europee e dalla montante protesta anti-establishment rivolta anche ai corpi intermedi. A questi fattori di indebolimento andava ad aggiungersi quello relativo al progressivo indebolimento delle relazioni tra sindacati e partiti di sinistra, ormai ridotti a legami personali tra dirigenti sindacali e singoli parlamentari, peraltro poco influenti nell'ambito della svolta centripeta impressa da Renzi agli orientamenti programmatici del Partito Democratico. Come già accaduto in risposta alla svolta impositiva del quarto governo Berlusconi, anche in questa fase le strategie alternative alla contrattazione sono state perseguite con moderazione, prestando attenzione al mantenimento del profilo istituzionale che i sindacati del pubblico impiego hanno saputo consolidare a partire dalla crisi del sistema di partito dei primi anni Novanta.

Si tratta di un risultato in linea con quanto è stato rilevato da una indagine su un altro paese caratterizzato da una *legacy* di concertazione come l'Irlanda (Bach e Stroleny 2013) in cui l'austerità imposta dalla crisi finanziaria ha focalizzato l'attenzione dei dirigenti sindacali sul mantenimento del ruolo istituzionale delle proprie organizzazioni. A governi guidati da leader di partiti privi di radicamento sociale manca la stabilità delle risorse politiche di consenso necessaria per guidare processi decisionali, come quello relativo alla riforma amministrativa, lungo un iter che si snoda in un assetto istituzionale particolarmente frammentato (Yesilkagit e De Vries 2004). L'esito della disintermediazione non consiste, però, solo nel deficit di attuazione dei propri programmi di intervento ma anche nelle potenziali ripercussioni negative in termini di efficacia dell'adozione di una strategia alternativa basata sul consenso degli attori sociali.

Quel che appare certo è che i sindacati del pubblico impiego abbiano saputo adattarsi alla perdita di risorse di potere strutturale, sociale e politico dispiegando una strategia di sapiente attendismo. Il successo registrato nella contrattazione sui contenuti delle misure di attuazione della riforma Madia non deve però distogliere l'attenzione dagli effetti di lungo periodo. L'ennesimo gap di attuazione di un nuovo ciclo di riforme amministrative, da un lato, non può che alimentare l'insoddisfazio-

ne diffusa per i servizi pubblici che priva i sindacati di potere sociale e li espone a ulteriori ondate di disintermediazione da parte di futuri governi intenti a cavalcare la protesta contro i corpi intermedi. Dall'altro lato, la contrazione del pubblico impiego e il suo invecchiamento, in un contesto in cui i vincoli di finanza pubblica non lasciano alternative alla moderazione salariale, rendono fragili le basi di potere organizzativo dei sindacati. In sostanza, in un contesto di austerità permanente e di diffusa protesta anti-establishment, rimane aperto l'interrogativo su quanto a lungo la resilienza delle organizzazioni sindacali possa poggiare sulle sole risorse di potere istituzionale.

Va anche osservato che la tenuta della sindacalizzazione nel pubblico impiego si spiega non solo con le logiche di azione sindacale appena ricordate ma anche con il peculiare 'sistema di offerta' che il sindacalismo italiano offre ai suoi iscritti, una sorta di versione in salsa nazionale del cosiddetto 'modello Ghent', tipico dei paesi nord-europei. Sotto questo profilo il sindacalismo italiano dimostra una straordinaria capacità camaleontica di adattamento, anche in "tempi difficili" e avversi come quelli attuali. Questo elemento di vitalità tuttavia si vede meglio solo quando ne vengono messe a fuoco alcune caratteristiche, non prive di elementi problematici. La prima riguarda la centralità del settore pubblico, come abbiamo visto, ma anche del più vasto settore terziario, facendo vedere come il sindacato italiano sia stato in grado di intercettare le trasformazioni dell'occupazione attraverso una revisione profonda ma implicita, ovvero mai dichiarata in modo strategico, del suo "sistema di offerta", e nonostante un iato evidente tra la retorica antica delle dichiarazioni ufficiali e una prassi quotidiana molto pragmatica. Potremmo dire che il sindacato "razzola bene anche se predica male" quello che fa.

Si tratta di un cambio di pelle in parte inconsapevole, ma se il sindacato oggi gode di (relativa) buona salute, sempre tenendo conto dei tempi difficili nei quali viviamo e del confronto con le altre esperienze sindacali, lo si deve ad alcune scelte preterintenzionali compiute in modo condiviso dai tre sindacati confederali negli anni Ottanta e nei primi anni Novanta, proprio nel momento di massima divaricazione delle strategie di Cgil, Cisl e Uil. Dopo la sconfitta alla Fiat nel 1980, la stagione dell'unità sindacale deperì rapidamente, sostituita da tre diverse prospettive politico-organizzative: a) la linea di difesa a oltranza della scala mobile da parte di Bruno Trentin (Cgil) poi integrata dalla teorizzazione della difesa antagonista dei diritti (individuali e) indisponibili di tutti i lavoratori, di cui il sindacato avrebbe dovuto diventare il tutore e il propugnatore; b) l'opzione della concertazione, dello scambio politico e del neocorporativismo proposta da Pierre Carniti (Cisl) con l'ambizione di farsi carico del ruolo politico del sindacato attraverso l'assunzione di responsabilità di governo delle società complesse; c) infine l'idea di Giorgio Benvenuto (Uil) di un sindacato che va oltre i

confini corporativi del lavoro dipendente, a difesa non solo dei lavoratori, ma in grado di esercitare la tutela dei cittadini in tutti i mondi vitali in cui si trovano a vivere in condizione di subalternità o disagio. Per larga parte degli anni Ottanta queste tre opzioni strategiche si scontrarono aspramente, anche a causa delle interferenze del partito-amico, il Pci, nelle scelte della Cgil. Basti pensare alla successione di almeno i seguenti episodi: 1) l'opposizione di Berlinguer all'accordo firmato da Lama, Carniti e Benvenuto il 2 luglio 1980 sul fondo di solidarietà dello 0,50%, una trattenuta nelle buste paga dei lavoratori finalizzata allo sviluppo industriale; 2) l'intervento dello stesso Berlinguer ai cancelli della Fiat il 26 settembre 1980; 3) la rottura dell'unità sindacale in conseguenza dell'accordo separato sulla scala mobile di San Valentino il 14 febbraio 1984; 4) la sconfitta del Pci e della Cgil (almeno in parte) nel referendum del 10 giugno 1985 sul ripristino dei punti della scala mobile tagliati l'anno prima; 5) la gestione della successione alla segreteria generale della Cgil dopo la lunga stagione di Luciano Lama con la scelta di Antonio Pizzinato (11 marzo 1986); 6) la defenestrazione di quest'ultimo con una vera e propria congiura che portò Bruno Trentin al vertice della Cgil (29 novembre 1988).

Le pagine dei diari di Trentin (2017) offrono lo spunto per aprire uno squarcio sulla dialettica interna al gruppo dirigente della Cgil in quegli anni cruciali, gli anni Ottanta, ancora in attesa di una adeguata sistemazione storiografica. L'interrogativo è come si fa a tenere unito un gruppo dirigente che si va dividendo lungo traiettorie tra loro incompatibili, senza più l'ombrello protettore del "partito amico", ormai incapace di scelte avvedute. Questo sembra essere il dramma di Trentin: vede il baratro in cui la "sua" Cgil sta precipitando, tenta la mossa del cavallo immaginando di poterlo evitare, la strategia dei diritti, il sindacato-programma, ma l'astrattezza delle proposte amplifica i dissensi interni al gruppo dirigente centrale invece di smussarli. Alcuni protagonisti dell'epoca individuano il punto di avvio del circolo vizioso nella "defenestrazione" di Pizzinato, i cui retroscena, compresi gli antecedenti della fase finale della segreteria di Luciano Lama, sono ancora tutti da scrivere. L'impressione è che il "male oscuro" della Cgil di cui parla Trentin si sia alimentato del groviglio di problemi non risolti in quel peccato originale successorio tra 1985 e 1986. Le stesse traversie post-1989, pare di capire, avrebbero potuto avere altro svolgimento se si fossero sciolti i grumi strategici irrisolti lasciati in sospeso in occasione dell'avvicendamento a Lama, ovvero il necessario chiarimento strategico (teorico) dopo la sconfitta del 1985 nel referendum sulla scala mobile.

Non a caso in tutti gli anni della segreteria Trentin la scala mobile rimane come perenne invitato di pietra, in buona compagnia con il clamoroso errore di strategia che ha portato nel 1980 l'intero sindacato italiano nel vicolo cieco della più grande sconfitta operaia del secolo. Una ipotesi di lavoro è che la mancata riflessione strate-

gica sui cambiamenti e le sconfitte della prima metà degli anni ottanta condussero la Cgil totalmente disarmata all'appuntamento fatale del 1992, quando inevitabilmente tutti i nodi arrivarono al pettine. Al contrario di quanto molti scrivono, nello scontro interno al palazzo di Corso d'Italia n. 25, come sul Titanic in corsa verso il disastro, incapaci di confrontarsi con la realtà, si diedero battaglia i fantasmi di due opposte ideologie novecentesche, ipostatizzate intorno alle parole d'ordine del "sindacato dei diritti" (Trentin) e della "scala mobile non si tocca" come linea Maginot su cui resistere senza se senza ma (Bertinotti, Agostini, Garavini). La loro tesi ancora oggi è che la scala mobile funzionava come una aurea catena che teneva insieme un blocco sociale inattaccabile, senza avvertire che quel blocco sociale era stato davvero unificato dalla scala mobile negli anni settanta, ma non lo era più da tempo nei primi anni novanta, dopo la disintegrazione degli anni ottanta, sulla quale era mancata – come già abbiamo ricordato – una adeguata riflessione teorica.

La controprova? Se davvero fosse stato così solido lo schieramento sociale a favore della scala mobile non si sarebbe infranto come neve al sole di fronte alla minaccia di dimissioni di Amato il 31 luglio 1992. Insomma, la cancellazione della scala mobile non produsse la frantumazione del fronte sociale, ma semplicemente ne prendeva atto e lo certificava in termini di decreto legislativo. Tuttavia, al netto del contorno retorico e ideologico, vi erano abbozzi di "preveggenza" tanto nell'idea della tutela dei diritti di Trentin, quanto nell'opzione di un sindacalismo responsabile e governativo del Carniti seconda maniera, come pure nell'ipotesi di sindacato dei cittadini avanzata da Benvenuto. La curiosa mistura di queste tre idee ha dato origine ad una sensibilità tutta italiana per i servizi individuali, intesi come un possibile approdo, un riparo nel quale mettere in sicurezza le organizzazioni sindacali nei tempi duri che stavano arrivando. Nessuno dei tre aveva la più pallida idea di come sarebbero state concretamente interpretate le loro intuizioni, come nessuno dei tre aveva alcun presagio della durezza dei tempi nuovi in via di maturazione.

La miscela generata in modo involontario trent'anni fa non ha equivalenti noti altrove nel mondo: tre sindacati nazionali, tutti e tre confederali, in tutto e per tutto simili tranne che per una blanda colorazione politica, formalmente divisi ma quasi sempre uniti, tutti e tre a svolgere (a Roma e sul territorio) più o meno le stesse identiche cose, ovvero contrattazione nazionale e aziendale, tutele individuali, difesa dei pensionati, servizi ai lavoratori e ai cittadini. Se guardiamo il sindacato dal punto di vista organizzativo c'è da rimanere sorpresi: oggi Cgil, Cisl e Uil hanno il massimo di sedi mai avute in Italia, più di 7.000; un numero di stipendiati mai avuto prima, circa 25.000; almeno 200.000 delegati eletti nei luoghi di lavoro; un fatturato di quasi 2 miliardi l'anno; oltre 5.000.000 di pensionati iscritti; un numero di iscritti attivi più basso dell'apice di fine anni Settanta, poco più di 6.000.000, anche se in tema di tesseramen-

to le valutazioni sono sempre articolate, per usare un'espressione diplomatica, data la natura volontaria – diciamo così- delle autocertificazioni sindacali.

Ma ci sono due altri fattori esplicativi della specificità italiana. Un ruolo importante viene dal pluralismo a competizione limitata tra Cgil, Cisl e Uil, che consente di diversificare i marchi e raccogliere i delusi di questa o quell'altra sigla. Sempre che la competizione sia limitata e controllata; siccome il sindacalismo italiano, a parte qualche momento di sbandamento pericoloso (come ad esempio nella scuola o alla Fiat), ha mantenuto la competizione entro confini ragionevoli, la divisione sindacale va interpretata non come un limite ma come una risorsa. Un secondo elemento su cui attirare l'attenzione in sede di conclusione è il modello confederale: infatti, solo organizzazioni nazionali con forte guida centralizzata garantiscono sia la moderazione nelle strategie di contenimento delle politiche governative, sia strutture e società di servizi in grado di garantire la più ampia diffusione territoriale alle tutele individuali (il modello *multitasking* descritto in Carrieri e Feltrin 2016, Feltrin 2018).

Appendice metodologica

Le analisi presentate in questo lavoro sono basate su dati Istat e dati di fonte sindacale. Con riferimento al pubblico impiego in particolare i perimetri di osservazione non coincidono con quelli dell'ARAN ma sono costruiti a partire dalle categorie sindacali (per quanto riguarda il dato sugli iscritti) e dai dati Istat *RCFL* (per quanto riguarda il dato sugli occupati per settore) riallineati, attraverso delle operazioni di stima, ai perimetri delle categorie sindacali. Tra il 2014 e il 2015 la Cisl ha effettuato un'operazione di verifica e pulizia dei dati interni sui tesseramenti. Nel corso del 2016 la Cisl ha quindi riproposto i dati del 2015 rivisti e puliti e la gran parte del cambio si concentra sui dati della Fp che dalle 309.156 tessere inizialmente contabilizzate per il 2015 passa a 235.800, per una riduzione del 23,7%. Altre federazioni interessate dalla revisione sono state Fim (-2,6%), Fisascat (-0,9%), Femca (-0,9%), Filca (-0,7%), Fai (-0,1%).

Per poter effettuare un confronto dei comparti storici con quelli attuali sono stati eseguiti alcuni passaggi metodologici resi necessari a causa dei cambiamenti intervenuti sia nei comparti sia nelle sigle sindacali. Nella Tab. 11 sono descritti a sommi capi i cambiamenti sostanziali avvenuti nei comparti della PA e, quindi le riaggregazioni rese necessarie al fine di rendere omogenei i dati nel tempo.

Tabella 11 – Cambiamenti dei comparti della Pubblica amministrazione dal 1998 al 2018

1998	2001	2004	2007	2012	2015	2018
Epne	Epne	Epne	Epne	Epne	Epne	Funzioni Centrali
Aziende	Aziende	Agenzie Fiscali	Agenzie Fiscali	Agenzie Fiscali	Agenzie Fiscali	
Ministeri	Agenzie Fiscali	Ministeri	Ministeri	Ministeri	Ministeri	
	Ministeri					
	Pcm	Pcm	Pcm	Pcm	Pcm	Pcm
Regioni e Autonomie locali	Enti Locali	Enti Locali	Enti Locali	Enti Locali	Enti Locali	Funzioni Locali
Sanità	Sanità	Sanità	Sanità	Sanità	Sanità	Sanità
Pcm	Pcm	Pcm	Pcm	Pcm	Pcm	Pcm

Oltre a queste aggregazioni a livello di comparto sono state effettuate anche alcune riattribuzioni a livello di sottocomparto e collegio, come ad esempio il Pcm che nel 1998 era un sottocomparto dei ministeri. Infine alcuni collegi e sottocomparti sono stati esclusi tout court dalle analisi in quanto nel corso degli anni sono usciti dalla contrattazione della PA, come ad esempio i Vigili del Fuoco, la Cri, ecc. Per quanto riguarda le sigle sindacali esse sono state suddivise, per ogni comparto, in Cgil, Cisl, Uil, Altre significative, Altre minori. La classificazione delle “Altre liste” si basa nel seguente criterio: a) nelle “Altre significative” sono comprese tutte quelle sigle che sono risultate rappresentative in base ai criteri ARAN almeno una volta nell’arco di tempo considerato. La rappresentatività ARAN è stata utilizzata solo come criterio-guida per individuare le principali liste significative, ma non costituisce un vincolo esclusivo. Dunque, nel caso in cui una lista sia risultata rappresentativa un anno e poi non le siano stati assegnati i voti ai fini del calcolo della rappresentatività un altro anno, essa è comunque aggregata nelle “Altre liste significative”; b) nelle “Altre minori” sono comprese tutte le sigle rimanenti, comprese quelle cui eventualmente non sono stati assegnati i voti a livello nazionale ai fini del calcolo della rappresentatività. Infine, relativamente al calcolo dell’affluenza per il 2018, il dato votanti e il dato aventi diritti sono stati stimati a partire dai dati storici e dai dati sul personale della pubblica amministrazione pubblicato dall’ARAN. Nello specifico il dato sugli aventi diritto è stato stimando prendendo in considerazione l’evoluzione del rapporto tra il dato aventi diritto fino al 2015 e il personale stabile della PA nei vari comparti. Il dato sui votanti è stato stimato osservando la variazione nel rapporto tra voti validi e votanti fino al 2015.

Le elaborazioni sulle deleghe sindacali necessitano di un’ulteriore avvertenza. I dati di fonte ARAN, diramati nell’ambito dell’informativa riferita al calcolo della rappresentatività, non coincidono pienamente con i dati di tesseramento forniti dalle organizzazioni sindacali, né in termini di perimetro (i dati di tesseramento includono categorie e segmenti occupazionali non considerati dal dato ARAN) né in termini di modalità di costruzione del dato (il dato ARAN risponde infatti a una misurazione puntuale, ad una data precisa, mentre il dato di tesseramento è riferito all’anno solare e tiene conto anche delle adesioni avviate o concluse in corso d’anno). Per questo complesso di motivi i dati sulle deleghe presentati in questo lavoro presentano una certa disomogeneità e non sono immediatamente confrontabili i dati di fonte sindacale e i dati di fonte ARAN. Di conseguenza si è previsto tenere sempre distinti i due universi e le relative elaborazioni.

Inoltre, per un corretto raffronto intertemporale dei dati di fonte ARAN sulle deleghe del 1998, così come quelli sul voto riferiti alle consultazioni anteriori al 2018, sono stati allineati al perimetro di copertura contrattuale (in termini di comparti) del 2018. 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. Le deleghe sono raccolte sul personale a tempo determinato e indeterminato mentre i voti sono espressi solo dai dipendenti a tempo indeterminato. Tuttavia i bassi tassi di sindacalizzazione che si riscontrano nel personale a tempo determinato consentono di operare questa semplificazione, con l'avvertenza che le indicazioni che se ne traggono hanno un valore puramente orientativo.

Bibliografia

Anderson K.M. e T. Meyer

2003 'Social Democracy, Unions, and Pension Politics in Germany and Sweden', *Journal of Public Policy*, vol. 23, n. 1, pp. 23-54.

Bach S. e L. Bordogna

2011 'Varieties of New Public Management or Alternative Models? The Reform of Public Service Employment Relations in Industrialized Democracies', *The International Journal of Human Resource Management*, vol. 22, n. 11, pp. 2281-2294.

2013 'Reframing Public Service Employment Relations: The Impact of Economic Crisis and the New EU Economic Governance', *European Journal of Industrial Relations*, vol. 19, n. 4, pp. 279-294.

Bach S. e A. Stroleny

2013 'Public Service Employment Restructuring in the Crisis in the UK and Ireland: Social Partnership in Retreat', *European Journal of Industrial Relations*, vol. 19, n. 4, pp. 341-357.

Battini S.

2015 'La riforma della pubblica amministrazione: Le norme sul personale', *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5, pp. 645-650.

Bellavista A.

2017 'Gli infiniti tormenti del lavoro pubblico', *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, numero unico, pp. 39-45.

Bordogna L.

2008 'Moral Hazard, Transaction Costs and the Reform of Public Service Employment Relations', *European Journal of Industrial Relations*, vol. 14, n. 4, pp. 381-400.

2017 'Il lavoro pubblico in Europa dopo la crisi. Una analisi comparata', in C. Dell'Aringa e G. Della Rocca (a cura di), *Lavoro pubblico fuori dal tunnel?*, Bologna, Il Mulino.

Bordogna L. e S. Neri

2011 'Convergence towards an NPM Programme or Different Models? Public Service Employment Relations in Italy and France', *The International Journal of Human Resource Management*, vol. 22, n. 11, pp. 2311-2330.

2014 'Austerity Policies, Social Dialogue and Public Services in Italian Local Government', *Transfer*, vol. 20, n. 3, pp. 357-371.

Bordogna L. e R. Pedersini

2013 'Economic Crisis and the Politics of Public Service Employment Relations in Italy and France', *European Journal of Industrial Relations*, vol. 19, n. 4, pp. 325-340.

Carrieri M. e P. Feltrin

2016 *Al bivio. Lavoro, sindacato e rappresentanza nell'Italia di oggi*, Roma, Donzelli.

Cassese S.

1991 'I problemi del personale pubblico posti a raffronto con le soluzioni', *Consiglio di Stato*, n. 3, pp. 651-655.

1993 'Hypotheses on the Italian Administrative System', *West European Politics*, vol. 16, n. 3, pp. 316-328.

2013 'Dall'impiego pubblico al lavoro con le pubbliche amministrazioni: la grande illusione?', *Giornale di diritto amministrativo*, n. 3, pp. 313-316.

Chiarini R.

2013 *La «riforma Brunetta» dalla concertazione sociale alla logica maggioritaria*, Napoli, Editoriale Scientifica.

Cox G.W.

2005 *I voti che contano. Il coordinamento strategico nei sistemi elettorali*, Bologna, Il Mulino.

Culpepper P.

2014 'The Political Economy of Unmediated Democracy: Italian Austerity under Mario Monti', *West European Politics*, vol. 37, n. 6, pp. 1264-1281.

D'Auria G.

1990 'La politica di riforma amministrativa', in B. Dente (a cura di), *Le politiche pubbliche in Italia*, Bologna, Il Mulino.

Dell'Aringa C. e G. Della Rocca (a cura di)

2017 *Lavoro pubblico fuori dal tunnel? Retribuzioni, produttività, organizzazione*, Bologna, Il Mulino.

Di Mascio F. e A. Natalini

2016 'La riforma della pubblica amministrazione: Centralizzazione e ricomposizione dell'unità amministrativa', in M. Carbone e S. Piattoni (a cura di), *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni*, Bologna, Il Mulino.

Di Mascio F., D. Galli, E. Ongaro, A. Natalini e F. Stolfi

2017 'Learning-Shaping Crises: A Longitudinal Comparison of Public Personnel Reforms in Italy, 1992-2014', *Journal of Comparative Policy Analysis*, vol. 19, n. 2, pp. 119-138.

Di Mascio F., P. Feltrin e A. Natalini

2019 'I sindacati del settore pubblico e la riforma Madia della pubblica amministrazione', *Rivista italiana di politiche pubbliche*, n. 2, pp. 213-246.

Di Salvo D.

2015 *Government Against Itself: Public Union Power and Its Consequences*, Oxford, Oxford University Press.

Faverin G. e P. Feltrin (a cura di)

2017 *Fuori dal guado. Il lavoro pubblico alla prova delle riforme*, Milano, Egea.

Feltrin P.

2005 *La sindacalizzazione in Italia (1986-2004). Tendenze e dinamiche di lungo periodo*, Roma, Edizioni Lavoro.

2010 'Le scelte elettorali dell'ultimo quinquennio: voto di classe e voto degli iscritti al sindacato', *Quaderni di rassegna sindacale*, n. 4, pp. 83-110.

2018 'L'evoluzione del sistema di offerta dei sindacati italiani nel dopoguerra', *Poliarchie*, vol. 1, n. 1, pp. 107-138.

2019 'Il contratto nazionale', *Una città*, n. 261, pp. 16-21.

2020 *Partito e sindacato 'in convergente disaccordo'*, in "ItalianiEuropei", n. 1, 2020, in corso di pubblicazione.

Feltrin P. e S. Zan

2014 *Imprese e rappresentanza, Ruolo e funzioni delle associazioni imprenditoriali*, Roma, Carocci.

Flavin P. e M. T. Hartney

2015 'When Government Subsidizes Its Own: Collective Bargaining Laws as Agents of Political Mobilization', *American Journal of Political Science*, vol. 59, n. 4, pp. 896-911.

Gorrieri E.

1972 *La giungla retributiva*, Bologna, Il Mulino.

Ichino P.

2006 *I nullafacenti. Perché e come reagire alla più grave ingiustizia della nostra amministrazione pubblica*, Milano, Mondadori.

Kearney R.C.

2010 'Public Sector Labor-Management Relations: Change or Status Quo?', *Review of Public Personnel Administration*, vol. 30, n. 1, pp. 89-111.

Magri M.

2017 'Il lavoro pubblico tra sviluppo ed eclissi della privatizzazione', *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5, pp. 581-600.

Mattarella B.G.

2003 *Sindacati e pubblici poteri*, Milano, Giuffrè.

2015 'La riforma della pubblica amministrazione: Il contesto e gli obiettivi della riforma', *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5, pp. 621-625.

2017 'Delega legislativa e principio di leale collaborazione', *Giornale di diritto amministrativo*, n. 2, pp. 179-186.

2018 *Burocrazia e riforme*, Bologna, Il Mulino.

Mattina L.

2018 'I sindacati come agenti di socializzazione politica? Orientamenti ideologici e comportamenti di voto dei lavoratori sindacalizzati in Italia', *Quaderni di rassegna sindacale*, n. 4, pp. 117-148.

Mattina L. e M. Carrieri

2017 'Left-of-Centre Parties and Trade Unions in Italy: From Party Dominance to a Dialogue of the Deaf', in E.H. Allern e T. Bale (a cura di), *Left of Centre Parties and Trade Unions in the Twenty-First Century*, Oxford, Oxford University Press.

Moe T.M.

2006 'Political Control and the Power of the Agent', *The Journal of Law, Economics, & Organization*, vol. 22, n. 1, pp. 1-29.

Molina O. e O. Barranco

2016 'Trade Union Strategies to Enhance Strike Effectiveness in Italy and Spain', *Transfer*, vol. 22, n. 3, pp. 383-399.

Patashnik E.M.

2008 *Reforms at Risk: What Happens After Major Policy Changes Are Enacted*, Princeton, Princeton University Press.

Piattoni S.

2016 'Lo stile di policy del governo Renzi', *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 1, pp. 5-22.

Pizzorno A.

1977 'Scambio politico e identità collettive nel conflitto di classe', in C. Crouch e A. Pizzorno, *Conflitti in Europa: lotte di classe, sindacati e Stato dopo il '68*, Milano, Etas Libri, pp. 407-433.

Ricci M. e F. Di Noia

2017 'Relazioni sindacali e contrattazione collettiva nel settore pubblico dopo la Riforma Madia e i contratti collettivi', *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, numero unico, pp. 1-24.

Riccucci N.

2011 'Public Sector Labor Relations Scholarship: Is There a "There", There?', *Public Administration Review*, vol. 71, n. 2, pp. 203-209.

Romagnoli U.

1974 'Il nodo politico dell'amministrazione pubblica e i sindacati', *Il Mulino*, vol. 23, pp. 685-703.

Rusciano M.

1976 'Sindacato e pubblica amministrazione', *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, n. 4, pp. 1555-1584.

Sartori G.

1973, 'Il potere del lavoro nella società post-pacificata (un futuribile sindacale)', *Rivista italiana di scienza politica*, n. 1, pp. 31-91.

Schludi M.

2005 *The Reform of Bismarckian Pension Systems*, Amsterdam, Amsterdam University Press.

Talamo V.

2018 'Antefatti, luci ed ombre dei rinnovi contrattuali del pubblico impiego', *Giornale di diritto amministrativo*, n. 3, pp. 277-285.

Trampusch C.

2006 'Industrial Relations and Welfare States: The Different Dynamics of Retrenchment in Germany and the Netherlands', *Journal of European Social Policy*, vol. 16, n. 2, pp. 121-133.

Trentin B.

2017 *Diari 1988-1994. gli anni della segreteria generale della CGIL*, Roma, Ediesse.

Treu T.

1973 'Struttura contrattuale e tendenze delle politiche rivendicative nel pubblico impiego', *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, n. 3, pp. 1112-1125.

Visser J.

2019 *Trade Unions in the Balance*, Ilo Actrav Working Paper, Geneve, Ilo, pp. 84.

Yesilkagit K. e J. De Vries

2004 'Reform Styles of Political and Administrative Elites in Majoritarian and Consensus Democracies: Public Management Reforms in New Zealand and the Netherlands', *Public Administration*, vol. 82, n. 4, pp. 951-974.

About the author

Paolo Feltrin, former Professor at the University of Trieste, taught courses in Public Administration and Research Methodology. His research interests concern electoral systems and voting behavior; industrial relations between institutions, and interest groups; organizational changes in interest groups. Among his most recent books: *Franco Cremonese. In un altro tempo, in un altro Veneto*, (edited by), Padova, Post Editori (2019); *Fuori dal guado: Il lavoro pubblico alla prova delle riforme*, with G. Faverin, 2017, Milano Egea (2017); *Il sindacato al bivio: Lavoro e rappresentanza nell'Italia di oggi*, with M. Carrieri, Roma, Donzelli (2016); *Imprese e rappresentanza*, with Stefano Zan, Roma, Carocci (2014); *Capire i risultati elettorali*, with D. Fabrizio, Roma, Carocci (2011).

PAOLO FELTRIN

Tolomeo Studi e Ricerche s.r.l., Via Santa Bona Vecchia 62, Treviso, 31100, Italy

e-mail: paolo.feltrin@gmail.com