

Tra interventi di riforma che puntano ad avere effetti nel medio-lungo periodo e necessità indotte dall'evoluzione di breve periodo, quali sfide attendono la pubblica amministrazione alla ripresa autunnale?

□

La lunga fase di riflessione circa le problematiche del funzionamento della nostra pubblica amministrazione ha trovato, nel corso degli ultimi mesi, un importante momento di gravitazione nel complesso di provvedimenti che le Autorità di governo hanno disegnato e incluso in due strumenti normativi: un decreto legge e un disegno di legge delega per la riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche. Con uno sforzo finale, il primo provvedimento è stato convertito in legge nella prima settimana di agosto.

Disposizioni per il ricambio generazionale, mobilità obbligatoria e volontaria, semplificazione del turnover sono solo alcune delle misure contenute nel decreto legge varato alla fine di giugno. Anche il capitolo della dirigenza non è risultato poi esente da novità; in questo caso è la delega al governo che elenca principi e criteri di riforma della dirigenza pubblica, con particolare attenzione ad aspetti da sempre ritenuti "centrali" nella regolazione del ruolo dirigenziale pubblico, come la selezione, l'attribuzione degli incarichi, la retribuzione.

Da questa prima elencazione è evidente che i nuclei verso i quali sono stati indirizzati i recenti provvedimenti sono, in buona sostanza, tre. Il primo verte attorno all'idea che la dirigenza debba farsi carico di costruire misurabili miglioramenti dei servizi che la pubblica amministrazione fornisce. Il secondo attiene al mancato ricambio generazionale, indotto anche dal progressivo inasprirsi del governo del turnover. Il terzo nucleo attiene alla redistribuzione sul territorio e fra amministrazioni del complesso dei dipendenti pubblici.

Se da un lato l'attenzione primaria è stata rivolta alla dirigenza con particolare riferimento al passaggio al ruolo unico, dall'altro lato molti sforzi sono stati indirizzati verso il governo delle dinamiche occupazionali, dai limiti al turnover alla mobilità del personale, con lo scopo di avvicinare le consistenze ai relativi fabbisogni. A questo proposito non mancano molteplici riferimenti ai fabbisogni standard di personale, concetto introdotto nel 2011 con finalità di

razionalizzazione della spesa statale, ma che viene ora richiamato come tecnica innovativa per la riallocazione delle consistenze di personale.

La questione del ricambio generazionale si lega poi al progressivo mismatch fra le professionalità presenti e quelle invece necessarie: argomenti ancora una volta strettamente legati alle politiche di governo occupazionale (turnover, part-time, trattenimento in servizio) nonché al tema della equiparazione e fungibilità tra diverse figure professionali.

Si tratta di un complesso di riforme strutturali che non mancherà di avere un effetto positivo sulla nostra economia nel medio-lungo periodo. In altre parole sono misure che vanno senza dubbio nella direzione di innalzare il nostro potenziale di crescita, e ciò è bene.

Messo in cascina questo rilevante risultato, che in qualche misura ha posto le OO.SS. di fronte ad un nuovo quadro di responsabilità, presto la scena sarà ripresa dalle questioni maggiormente legate ad esigenze di breve periodo. Cosa avverrà del blocco salariale che ha rappresentato uno degli argini fondamentali affinché i nostri conti pubblici non franassero irrimediabilmente? E' un tema centrale che andrà affrontato in sede di legge di stabilità. E' sin d'ora utile avere a mente come si configurerà il campo delle operazioni.

Da un lato diverrà sempre più chiaro che i margini di manovra, offerti dall'attesa ripresa economica, difficilmente si concretizzeranno, determinando una rinnovata fonte di pressione sui nostri conti pubblici. E' molto probabile, dunque, che la scena continuerà ad essere dominata dalle esigenze del rigore finanziario, che da molto tempo, purtroppo, conosciamo.

Sull'altro fronte, va detto che una riforma del pubblico impiego che punta a trovare maggiore efficienza e a dare maggiore responsabilità fatica ad essere messa in atto in un quadro di totale congelamento delle risorse. E' molto più agevole modificare dei rapporti relativi se coloro che vanno premiati - come individui e/o amministrazioni in senso generale - non devono esserlo a spese degli altri.

In effetti, con misure progressivamente sempre più incisive, il pubblico impiego è stato fin qui oggetto di un completo congelamento retributivo e di uno stretto governo del turnover. In questa sede l'attenzione sarà rivolta al primo elemento. Come si ricorderà, il congelamento retributivo disegnato dal legislatore nel corso del 2010 si componeva di un argine a quattro livelli che

agivano su ciascuna annualità fino al 2013.

In primo luogo, il blocco atteneva i rinnovi dei CCNL; il secondo elemento agiva sull'ammontare delle risorse previste per i trattamenti accessori; a completamento venivano posti due ulteriori vincoli, uno sul trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti e uno sugli avanzamenti di carriera, limitando quest'ultimi ai soli effetti giuridici.

Attualmente, tutte le disposizioni sono state prorogate per l'annualità 2014. Nello specifico, la scorsa legge di stabilità ha previsto sia che le procedure contrattuali e negoziali per gli anni 2013-2014 siano condotte per la sola parte normativa e senza possibilità di recupero della parte economica, sia che le risorse per i trattamenti accessori 2014 vengano vincolati alle risorse 2010. Il vincolo al 2010 vale anche per il trattamento economico 2014 dei dipendenti, presi singolarmente. Infine, anche il solo riconoscimento giuridico degli avanzamenti di carriera viene prorogato al 2014.

Come si mostrerà nel seguito, commentando le ultime risultanze Istat, questo complesso sistema ha sicuramente prodotto i risultati attesi. Ma sarà possibile continuare a tenerlo ancora? Già si parla di possibili rimodulazioni, di maggiori spazi che andranno trovati. Queste posizioni potrebbero andare a saldarsi con il partito (sempre più numeroso) di coloro che affermano che la medicina del rigore finanziario in realtà stia uccidendo il malato e che vada rilanciata la domanda interna con spesa in disavanzo, da conquistarsi rinegoziando i vincoli europei.

E' ora opportuno passare in rassegna le più recenti risultanze, aggiornate all'anno 2013, relative alle dinamiche salariali del nostro paese, anche perché continua a riproporsi uno schema di evoluzione che va tenuto debitamente in conto, in particolare nel confronto con i settori privati dell'economia.

Va detto innanzitutto che la **Tavola 1** che segue riporta le evidenze curate dall'Istat nell'ambito della contabilità nazionale, nella versione che consente di focalizzarsi sul personale e sulle amministrazioni che appartengono al pubblico impiego, cioè l'universo costituito da circa 3.3 milioni di dipendenti. Si tratta, più o meno, dello stesso universo che, con un maggior dettaglio, viene rilevato anche dalla Ragioneria Generale dello Stato, all'interno dei prospetti del Conto annuale, che saranno tuttavia disponibili nel prossimo autunno.

La **Tavola 1** si presta a tre ordini di osservazioni. Innanzitutto le nuove risultanze relative alla dinamica 2012 rispetto al 2011 del pubblico impiego, che erano disponibili già un anno fa, ma che ora sono nuovamente diffuse dopo un processo di affinamento e revisione, non espongono alcuna importante modifica. Si conferma che il 2012 è andato sostanzialmente come già si pensava. Le dinamiche salariali del pubblico impiego sono risultate negative, sommando in aggregato una diminuzione di circa mezzo punto percentuale. L'osservazione che, a prima vista, può avere sapore eminentemente metodologico, in realtà conferma la situazione di quasi completa stabilità retributiva. In passato, al contrario, questa statistica "ballava" molto, continuando a mostrare, nelle successive diffusioni, importanti affinamenti. Ad ulteriore chiarimento, va specificato che si tratta di dati procacite, afferenti inoltre a retribuzioni di fatto.

La seconda considerazione attiene ai dati dell'ultimo anno, diffusi per la prima volta e cioè il 2013. In aggregato, il dato della dinamica salariale per il pubblico impiego è sostanzialmente nullo. La calma non è tuttavia proprio piatta, ma presenta qualche increspatura. Per le Amministrazioni locali si registra un'ulteriore diminuzione attribuibile a due elementi. In condizioni di totale assenza di carriera, anche un modesto turnover sostituisce personale anziano, che costa di più, con giovani, che costano meno. Va ribadito che questo è vero quando tutti i tipi di carriera sono inibiti, perché diversamente il governo stretto del turnover induce l'effetto opposto. In secondo luogo, è difficile non vedere, in questi dati, la pressione esercitata dalle difficili condizioni di bilancio degli enti che, unitamente all'obbligo di rispettare alcuni indici di spesa di personale, conduce, in molti casi, a scelte di dimensionamento delle risorse destinate alla retribuzione accessoria, che si pongono, di necessità, al di sotto del limite rappresentato dalla spesa del 2010. Più in generale, si osserva, nei settori delle autonomie locali e territoriali, una tendenza a rimettere in discussione scelte di dimensionamento, ereditate dal passato, della componente discrezionale dei fondi, su cui può aver giocato un ruolo non secondario, oltre alla già ricordata pressione delle condizioni di bilancio, anche l'intensificata attività ispettiva sui bilanci e sulla spesa di personale. E' interessante notare, comunque, come nel settore delle autonomie, quegli stessi margini di maggiore flessibilità nelle scelte di politica retributiva che, in passato, avevano portato ad una dinamica salariale più sostenuta, agiscono oggi in senso opposto, a testimonianza, in ogni caso, di una maggiore reattività di tale settore alle condizioni di contesto. Resta da capire meglio la lieve crescita che ha invece interessato le Amministrazioni centrali.

La terza considerazione si riferisce al confronto con i settori privati. Come già rilevato da tempo, non accenna a diminuire significativamente la dinamica retributiva dei settori manifatturieri, che porta a casa oltre il 2%. In una delle crisi peggiori della nostra storia questa evoluzione desta un poco di stupore. Ma forse è sempre più vera la tesi "dicotomica" e cioè che coloro che sopravvivono non vanno così male (e magari esportano), mentre le tante imprese che hanno chiuso non vengono evidentemente più rilevate. Anche per i servizi vendibili, si conferma il loro posizionamento intermedio: la loro dinamica salariale non è proprio ferma, come per il pubblico impiego, ma si muove ad una velocità dimezzata rispetto alla manifattura. Si tratta, infatti, delle imprese che risentono direttamente delle debolezze della domanda interna.

cvignocchi@ref-online.it
mastroguseppe@aranagenzia.it

Tavola 1
 La dinamica retributiva procapite di fatto

Variazioni in media annua

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Contabilità nazionale, ISTAT														
Amministrazione pubblica¹	8,1	3,8	4,1	4,8	4,8	4,9	6,8	4,3	1,7	1,9	-1,1	-6,8	-9,1	18,7
di cui:														
- Amm. centrali	4,1	1,9	1,7	2,8	1,9	2,8	4,4	1,1	1,9	2,1	-1,6	-6,2	0,8	40,6
- Amm. Locali	6,4	3,9	1,9	2,9	3,6	7,1	-3,3	8,1	-0,9	1,8	-1,3	-6,8	-9,3	16,6
Settore privato²	2,8	2,3	2,9	3,3	3,2	3,0	2,9	3,2	1,7	2,1	2,9	1,8	1,7	18,2
di cui:														
- Attività manifatturiera ³	3,6	2,3	2,7	3,1	3,1	3,6	3,9	4,0	2,6	4,8	2,9	2,1	2,2	49,6
- Servizi vendibili ⁴	2,5	1,8	2,0	2,8	3,4	3,3	2,8	2,6	0,9	2,0	1,6	1,4	1,9	11,8
Tassi d'inflazione														
Effettivo ⁵	2,7	2,3	2,7	2,2	1,9	2,1	1,8	3,3	0,8	1,5	2,8	3,0	1,2	12,5

¹ Contabilità Nazionale Istat. Strutt. dei conti ed aggregati economici della Amministrazione pubblica (01-10-2014).
² Tassa basata sul Conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche e sulla Contabilità Finanziaria.
³ Contabilità Nazionale Istat. Conti Finanziari (classificazione NACE Rev.2).
⁴ Contabilità Nazionale Istat. Conti Finanziari (Settori da 04-17 della classificazione NACE Rev.2).
⁵ Indice dei prezzi al consumo IPC.