

Il pubblico impiego tra criticità e riforme

A cura di
Silvia Duranti e Valentina Patacchini¹

N. 8 - Ottobre 2017

Abstract: *Public sector employment between difficulties and reforms*

Public sector employment has long been at the center of media attention, due to supposed employees' privileges and a low level of productivity of public offices. For this reason, in the last decade, public sector employment has been reduced in size and cost in order to accomplish with European Union requests of public deficits containment.

However, most anomalies of the Italian public sector still remain: the progressive aging of employees, the pay gap between different hierarchical levels and the presence of long term non standard workers are the most critical aspects of the system.

Recently, the Decree on Stabilization (Law 124/2015) and the 2017 Budget Law have launched a new approach to managing public employment.

Premessa

Il pubblico impiego è ormai da tempo al centro dell'attenzione mediatica, in virtù dei supposti privilegi dei dipendenti e del basso livello di produttività degli uffici pubblici. Anche per questo, nell'ultimo decennio, il comparto della pubblica amministrazione è divenuto il bacino cui attingere per il contenimento dei deficit pubblici imposti dai trattati europei e dalla crisi economica.

Le anomalie del comparto pubblico italiano non risiedono tuttavia sugli aspetti che nell'ultimo decennio sono stati interessati dagli interventi normativi (legati perlopiù al volume e al costo dell'apparato pubblico), ma derivano piuttosto dalla mancanza di una revisione organica del sistema. Il progressivo invecchiamento del personale, gli squilibri retributivi tra livelli gerarchici e la presenza di precariato storico all'interno della Pubblica Amministrazione sono gli aspetti più critici all'interno del sistema.

Negli ultimi mesi, il decreto Madia sulle stabilizzazioni (L. 124/2015) e la Legge di Bilancio per il 2017 hanno avviato un cambio di rotta nell'approccio alla gestione del pubblico impiego. Il superamento della tradizionale determinazione del fabbisogno delle amministrazioni ancorata alla dotazione organica e l'introduzione di un piano del fabbisogno effettivo del personale, l'apertura verso la stabilizzazione del

¹ IRPET – Istituto Regionale per la Programmazione Economica della Toscana.

preariato storico, il rinnovo del contratto del pubblico impiego possono aprire la strada ad una nuova stagione per la PA, in cui la gestione del personale sia guidata da obiettivi di efficacia e produttività e non solo di risparmio.

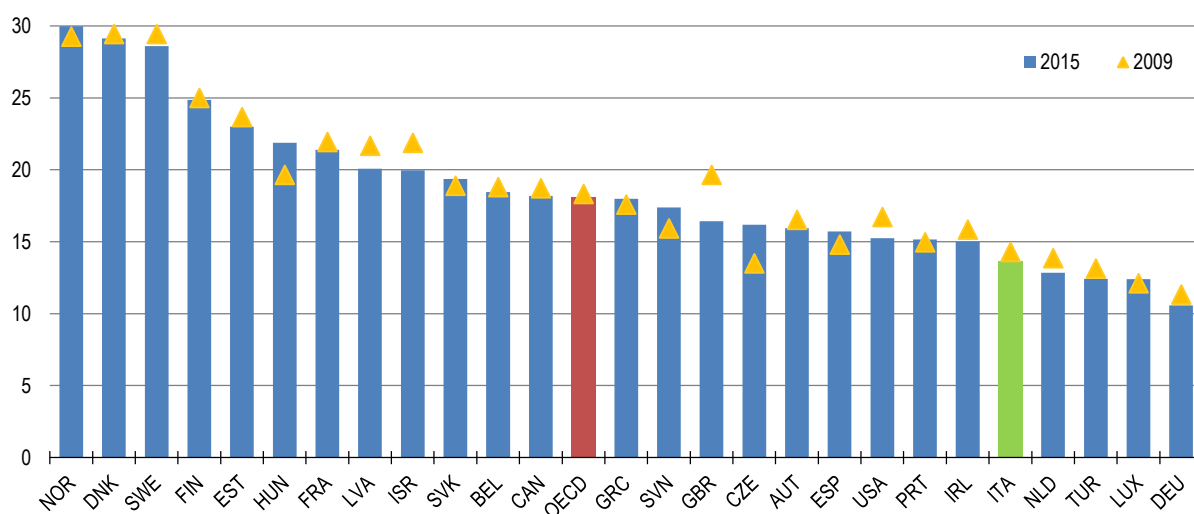
1. Le criticità del pubblico impiego

Durante la crisi economica la maggior parte dei paesi OCSE ha adottato provvedimenti sia sul fronte occupazionale che salariale, con l'obiettivo di ridurre il costo complessivo della pubblica amministrazione. Dal confronto internazionale emerge che l'Italia si colloca, con Olanda, Grecia e Gran Bretagna, tra i Paesi che negli anni successivi alla crisi finanziaria hanno realizzato una maggiore riduzione dell'occupazione pubblica²: il peso del pubblico impiego sulla occupazione complessiva è passato dal 14,3% al 13,6%. Gli strumenti adottati sono in linea con la strategia seguita da altri Paesi, basata prevalentemente sul congelamento delle assunzioni e sulla riduzione/blocco del turnover. Alle misure per la riduzione del numero di occupati pubblici si sono affiancate, in Italia come in altri Paesi, politiche di riduzione del costo del lavoro, tra le quali il congelamento degli stipendi, la diminuzione dell'importo dei bonus e dei premi di produttività e la riduzione degli stipendi (per tutti i dipendenti o per i dirigenti).

Al di là delle dinamiche degli anni recenti, i dati mostrano che i diversi Paesi presentano strutturalmente un'incidenza del pubblico impiego molto diversa e che l'Italia si contraddistingue per livelli ben inferiori a quelli della media OCSE, superiore al 18%.

Dalla comparazione internazionale emerge quindi che le criticità italiane risiedono quindi non tanto nell'ampiezza del comparto pubblico, né nello scarso contenuto di lavoro (le ore lavorate sono poco al di sotto della media OCSE³) quanto in alcuni squilibri interni cristallizzati nel tempo.

Grafico 1
 OCCUPAZIONE NEL SETTORE PUBBLICO COME PERCENTUALE DELL'OCCUPAZIONE TOTALE. 2009 E 2015



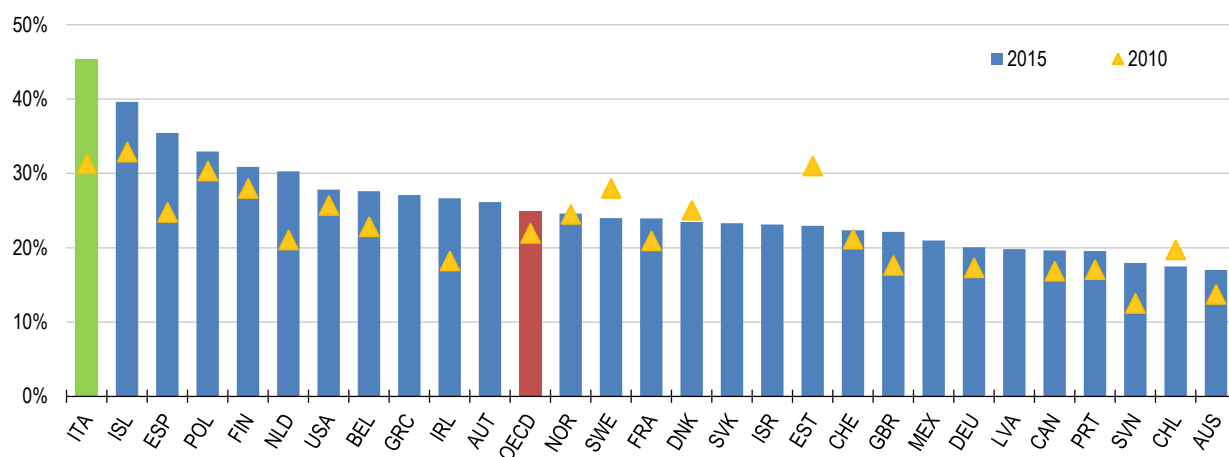
Nota: I dati sui dipendenti pubblici si riferiscono a tutti i comparti della Pubblica Amministrazione e alle società pubbliche
 Fonte: OCSE

Tra questi emerge in particolare l'elevata percentuale di occupati pubblici in età avanzata, che nel nostro Paese sfiora il 45%, contro una media OCSE del 25%. Rispetto al 2010, l'incidenza dei lavoratori maturi è aumentata di circa 15 punti percentuali, a causa dei provvedimenti di blocco del turnover, che hanno chiuso ai giovani le porte di accesso al pubblico impiego, e all'aumento dell'età pensionabile, che ha trattenuto al lavoro i lavoratori più maturi.

² OECD (2017), "Government at a Glance 2017", OECD Publishing, Paris.

³ Secondo i dati riportati in OCSE (2011), le ore lavorate in un anno dai dipendenti pubblici italiani ammontano in media a 1676, contro la media OCSE di 1762; quanto a orario di lavoro, l'Italia si colloca comunque al di sopra della maggior parte dei Paesi europei (tra gli altri, la Francia, il Belgio, il Portogallo e la Finlandia).

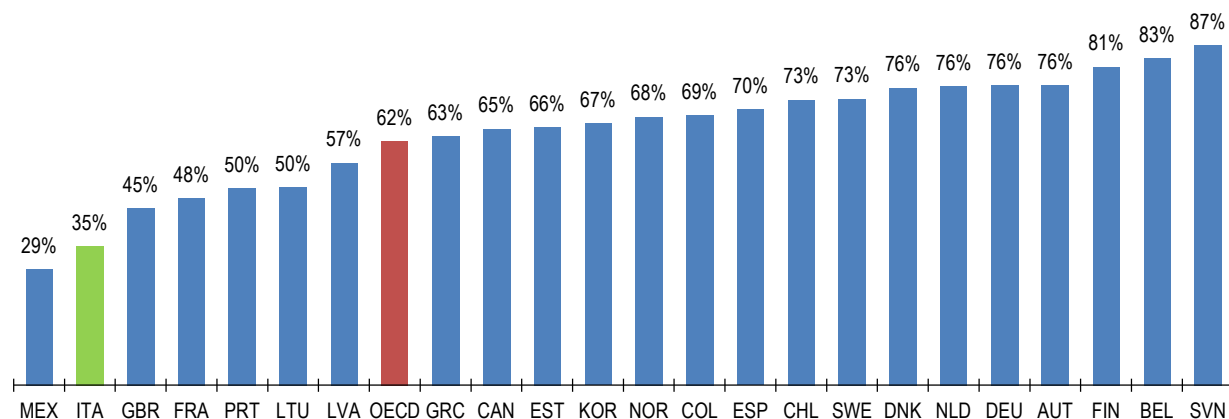
Grafico 2
PERCENTUALE DI OVER50 NEI DIPENDENTI PUBBLICI. 2015



Nota: I dati sui dipendenti pubblici si riferiscono a tutti i comparti della Pubblica Amministrazione e alle società pubbliche
Fonte: OCSE

Una seconda peculiarità del pubblico impiego italiano riguarda il gap retributivo tra profili professionali medio-bassi ed elevati. In questo caso i dati OCSE permettono un confronto sulle sole amministrazioni centrali e, in particolare, su sei Ministeri: Interni, Finanze, Giustizia, Istruzione, Salute, Ambiente. Il grafico 3 mostra come l'Italia presenti il più elevato gap tra posizioni dirigenziali nella pubblica amministrazione (middle managers - D4) e posizioni intermedie, rappresentate dai funzionari senior; un funzionario senior percepisce in Italia una retribuzione pari al 35% di quella di un dirigente, contro una media OCSE del 62%.

Grafico 3
RETRIBUZIONE MEDIA ANNUA MEDIA DI UN FUNZIONARIO SENIOR RISPETTO ALLA RETRIBUZIONE MEDIA ANNUA DI UN DIRIGENTE. 2015

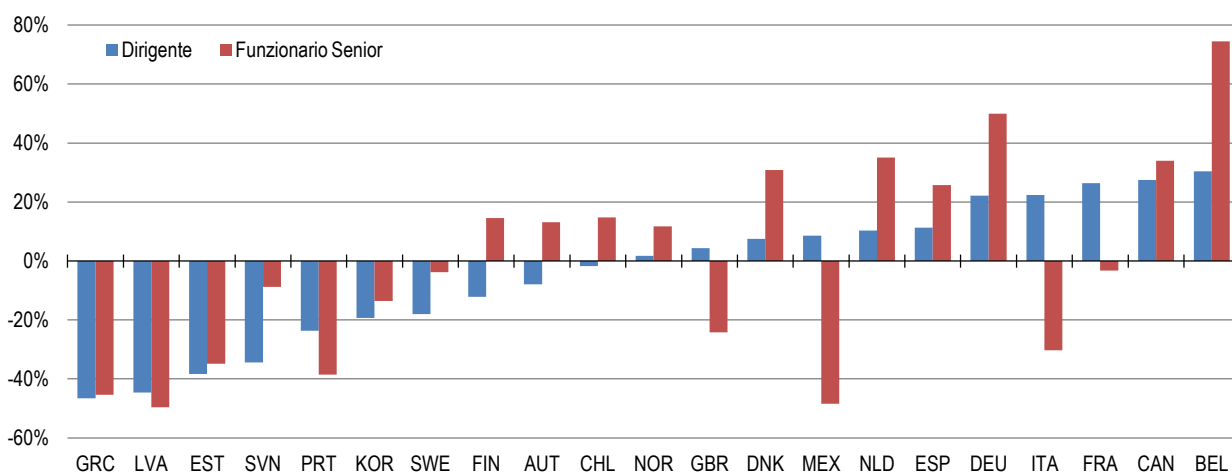


Nota: i dati riguardano le sole amministrazioni centrali e in particolare sei Ministeri: Interni, Finanze, Giustizia, Istruzione, Salute, Ambiente
Fonte: OCSE

Lo squilibrio interno al comparto pubblico italiano emerge ancora più chiaramente se le retribuzioni dei due profili professionali sono rapportate alla media OCSE degli stessi profili (Graf. 4). L'Italia si distingue, insieme al Regno Unito, per avere allo stesso tempo livelli retributivi dirigenziali superiori (+22%) e livelli retribuiti per funzionari inferiori (-30%) alla media OCSE. Il comparto pubblico italiano si caratterizza quindi contemporaneamente per una bassa remunerazione delle posizioni medio-basse che risultano quindi svantaggiose rispetto alla remunerazione di posizioni equivalenti nel mercato privato⁴, e per livelli retributivi molto elevati per le posizioni apicali.

⁴ Mentre in media nei Paesi OCSE un funzionario senior percepisce una retribuzione del 18% più alta rispetto a un laureato medio, in Italia la situazione è completamente diversa, con i funzionari pubblici che soffrono un gap retributivo del 33% (OECD, 2011, "Government at a Glance 2011", OECD Publishing, Paris) rispetto a loro simili impiegati nel settore privato.

Grafico 4
RETRIBUZIONE MEDIA ANNUA MEDIA DI UN FUNZIONARIO SENIOR E DI UN DIRIGENTE RISPETTO ALLA MEDIA OCSE. 2015



Nota: i dati riguardano le sole amministrazioni centrali e in particolare sei Ministeri: Interni, Finanze, Giustizia, Istruzione, Salute, Ambiente.
Fonte: OCSE

Una terza peculiarità del pubblico impiego riguarda la presenza di un precariato storico che ormai da anni caratterizza molte amministrazioni pubbliche. La criticità del fenomeno non risiede tanto nei volumi di lavoratori precari (che restano al di sotto del settore privato) quanto nella persistenza del fenomeno stesso. Il fatto che esista una quota di personale non stabile che viene spesso inserito nella normale attività degli enti pubblici, senza che tuttavia venga garantita alcuna prospettiva di inserimento stabile, comporta svantaggi non solo per i lavoratori coinvolti, ma anche per lo stesso comparto pubblico. Se sul primo fronte si rischia, infatti, un effetto trappola, che non dà sbocchi né nel pubblico (per l'impossibilità di procedere a assunzioni a tempo indeterminato) né nel privato (per difficoltà di spendere l'esperienza accumulata), sul secondo appare evidente lo spreco di capitale umano formato all'interno del comparto pubblico e successivamente non utilizzabile se non a termine.

Un esercizio svolto sui precari del comparto pubblico in Toscana permette di comprendere caratteristiche e dinamiche del precariato nella Pubblica Amministrazione. In particolare, sono stati selezionati gli assunti con contratto a tempo determinato nel comparto pubblico della Toscana⁵ nell'anno 2009 e attraverso la banca dati del Sistema Informativo Lavoro (SIL)⁶ ne sono state seguite le carriere fino al 2016.

Guardando ai 7 anni successivi al rapporto a tempo determinato instaurato nel 2009 con il comparto pubblico, 12 lavoratori su 100 non hanno avuto più alcun rapporto di lavoro in Toscana⁷ e un 4% lavora ancora con lo stesso contratto del 2009 (tempo determinato lungo o trasformato in tempo indeterminato). L'84% dei precari del 2009 ha invece avuto rapporti di lavoro dipendenti successivi, di cui poco meno della metà esclusivamente con la Pubblica Amministrazione. Solo il 15% del totale ha avuto rapporti di lavoro successivi solo col settore privato, mentre il restante 35% ne ha avuto sia in ambito pubblico che privato.

⁵ Gli enti facenti parte del comparto pubblico sono stati individuati come coloro che concorrono al Conto Annuale della Ragioneria dello Stato (anno 2015) e che hanno sede in Toscana. Per le particolari dinamiche di assunzione e di carriera, sono escluse alcune tipologie di enti (le scuole, gli Afam, gli Enti appartenenti alla lista pubblicata nella G.U. n. 227 del 30 settembre 2015) e di profili professionali (medici, ricercatori e professori universitari).

⁶ La banca dati denominata Sistema Informativo Lavoro (SIL) contiene i dati relativi alle comunicazioni obbligatorie (CO) che i datori di lavoro, pubblici e privati, sono tenuti a trasmettere quando effettuano una nuova assunzione, modificano o pongono fine ad un rapporto di lavoro già in essere. Per ogni episodio che compone la storia lavorativa di una persona, sono presenti la data di inizio e fine, il tipo di contratto, la qualifica professionale del lavoratore che viene assunto e alcuni dati sul datore di lavoro (tra cui il codice fiscale o partita iva). La banca dati presenta due limiti che devono essere tenuti in considerazione nell'analisi delle carriere. In primo luogo, i dati in possesso di Irpet riguardano esclusivamente i movimenti di lavoro relativi alla Toscana, per cui, eventuali proseguimenti di carriera al di fuori dei confini regionali non sono rintracciabili nella banca dati. In secondo luogo, la banca dati non contiene informazioni relative ai rapporti di lavoro non soggetti a Comunicazione Obbligatoria, ovvero quelli di natura autonoma (ma anche occasionale, come i cd. vouchers).

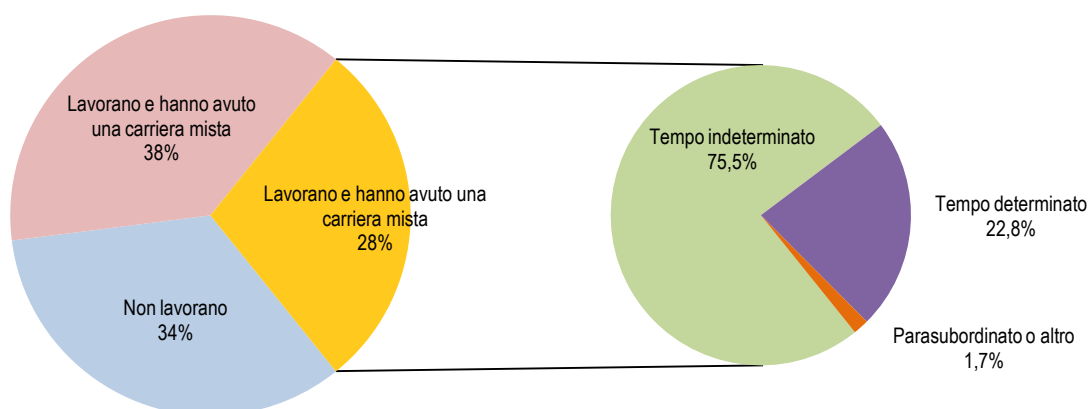
⁷ Si può trattare di soggetti che si sono disattivati dal mercato del lavoro, che non hanno ritrovato lavoro, o che lo hanno ritrovato attraverso un'attività di lavoro autonoma o fuori Toscana).

Tabella 5
CARRIERA DEI LAVORATORI ASSUNTI A TEMPO DETERMINATO NEL 2009 NEL COMPARTO PUBBLICO
Contratti successivi al contratto a tempo determinato avviato nel 2009

Nessun contratto successivo	12%
Nessun contratto successivo ma tempo determinato lungo/trasformazione	4%
Con contratti successivi	84%
<i>Di cui:</i>	
Solo PA	47%
Solo privato	15%
Mista	38%

Dopo 7 anni dal contatto a termine avviato nel 2009, il 66% lavora ancora come dipendente in Toscana⁸; di questi, il 43% ha avuto nell'intero periodo solo rapporti di lavoro nel settore pubblico. La maggior parte dei lavoratori che hanno proseguito la propria carriera lavorativa esclusivamente nella PA ha stabilizzato la propria posizione con un contratto a tempo indeterminato, ma un non trascurabile 25% ha ancora contratti a tempo determinato o parasubordinati.

Grafico 6
ESITI OCCUPAZIONALI NEL 2016 DEI LAVORATORI ASSUNTI A TEMPO DETERMINATO NEL COMPARTO PUBBLICO NEL 2009



3. Un cambio di rotta?

Negli ultimi due anni l'approccio alla gestione del pubblico impiego è parzialmente cambiato e, per la prima volta dopo anni, sono stati introdotti risorse e criteri più favorevoli per le carriere nella Pubblica Amministrazione.

La Legge di Bilancio per il 2017 ha istituito un Fondo per finanziare la contrattazione collettiva entro la pubblica amministrazione (in linea con quanto previsto dall'intesa tra Governo e sindacati del 30 novembre 2016)⁹, nuove assunzioni presso le amministrazioni dello Stato e l'attribuzione di risorse al personale dei Corpi di polizia, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e delle Forze armate. La dotazione del Fondo è pari a 1,48 miliardi per il 2017 e 1,93 miliardi a decorrere dal 2018, ovvero 3,71 complessivi per il biennio; di questi, poco meno della metà è destinato alla contrattazione collettiva per il triennio 2016-2018 e per i miglioramenti economici del personale dipendente delle amministrazioni statali¹⁰. Ripartendo gli importi tra i dipendenti delle amministrazioni dello Stato, l'aumento medio mensile delle retribuzioni è di 37 euro (+1,4% rispetto alla retribuzione media); in alternativa, gli aumenti potrebbero salire a 85 euro mensili (+3%) se fossero concentrati sul 45% dei dipendenti pubblici con retribuzioni inferiori.

⁸ Si considera occupato un soggetto che nell'anno abbia effettuato almeno un mese di lavoro.

⁹ L'ultimo rinnovo dei contratti della pubblica amministrazione risale al 2009. L'intesa del 30 novembre è seguita alla sentenza della Corte Costituzionale (24 giugno 2015) che stabilisce che il blocco dei contratti del pubblico impiego disposto con D.L. 37/2010 è illegittimo e incostituzionale.

¹⁰ Per le amministrazioni diverse da quelle statali, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 febbraio 2017 prevede dei criteri analoghi a quelli previsti per le amministrazioni centrali per la determinazione degli oneri da porre a carico dei propri bilanci per la contrattazione collettiva nazionale del personale dipendente.

Sul fronte del reclutamento di personale, oltre al già citato Fondo¹¹, è intervenuto il D.Lgs. 75/2017, che prevede un piano straordinario di stabilizzazioni per il superamento del precariato nelle pubbliche amministrazioni. Il Decreto prevede che i dipendenti a termine che siano stati reclutati con procedure concorsuali, si può procedere all'assunzione a tempo indeterminato nella loro totalità, mentre i contratti di lavoro flessibile (somministrazione, Co.co.co. e le stesse assunzioni a tempo determinato non ricomprese nella prima fattispecie) la riserva opera nel limite del 50% dei posti disponibili. Per tutti, due requisiti: contratto in essere al 28 agosto 2015 e tre anni di servizio presso la stessa amministrazione negli ultimi otto, maturati al 31 dicembre 2017; fa eccezione il personale tecnico-professionale e infermieristico del Servizio sanitario nazionale, per il quale i tre anni possono essere maturati presso diverse amministrazioni del comparto.

Utilizzando i dati del Sistema Informativo Lavoro, è possibile quantificare la platea di lavoratori in possesso dei suddetti requisiti alla ultima data di aggiornamento della base dati, ovvero al 30 marzo 2017¹². Dall'analisi emerge che i lavoratori precari con diritto alla stabilizzazione diretta ammontano a oltre 1.300, pari al 62% dei lavoratori a tempo determinato del comparto pubblico toscano nel 2015¹³. A questi si aggiungono altri 600 lavoratori che potrebbero ottenere un posto a tempo indeterminato attraverso un concorso riservato. Ma quali sono le caratteristiche di questi lavoratori che a breve potrebbero entrare a far parte stabilmente del pubblico impiego?

La tabella 7 mostra alcune caratteristiche di base, evidenziando una composizione della platea di precari sbilanciata verso il genere femminile (68,9% del totale) e verso i titoli di studio medio-alti (21,3% diploma, 73,4% laurea). Ciò risulta abbastanza coerente con quelle che sono le caratteristiche dello stock dei dipendenti pubblici, amplificate in una platea, come quella dei precari, mediamente più giovane rispetto agli occupati da lungo termine. L'analisi per età evidenzia l'effetto intrappolamento nel precariato da parte di lavoratori non più nella fase di primo ingresso al mercato del lavoro; la fascia più rappresentata è quella dei 35-44enni (44,5% del totale, contro il 20,6% della fascia degli under 35), ma un precario stabilizzabile su 5 ha oltre 50 anni.

Tabella 7
CARATTERISTICHE DEI LAVORATORI PRECARI STABILIZZABILI IN TOSCANA

	Stabilizzabili direttamente	Stabilizzabili con concorso	Totale
<i>Genere</i>			
F	68,9%	53,3%	63,8%
M	31,1%	46,7%	36,2%
<i>Titolo di studio</i>			
Licenza media	6,8%	2,4%	5,3%
Diploma	27,1%	9,6%	21,3%
Laurea o più	66,1%	88,0%	73,4%
<i>Classi di età</i>			
fino a 29	2,6%	2,2%	2,5%
30-34	18,0%	18,2%	18,1%
35-39	19,4%	25,0%	21,3%
40-44	24,8%	20,1%	23,2%
45-49	15,7%	10,6%	14,0%
Over50	19,4%	23,8%	20,9%

L'analisi delle carriere dei precari evidenzia rapporti di lavoro duraturi e continuativi con il datore di lavoro interessato dalla stabilizzazione. Un terzo dei lavoratori potenzialmente coinvolti dalla riforma Madia, ha avviato la carriera presso l'ente nel 2009; tra i lavoratori stabilizzabili direttamente, il 85,3% ha lavorato per un solo ente pubblico nell'intero periodo analizzato. I precari con percorsi misti (tempo determinato e collaborazioni), stabilizzabili a seguito di concorso, hanno generalmente una minore anzianità lavorativa presso l'ente e una carriera maggiormente frammentata a livello contrattuale (il 28% ha avuto ben 6 contratti di lavoro nel periodo).

¹¹ Le risorse destinate alle assunzioni a tempo indeterminato sono pari a 270 milioni, corrispondenti a circa 6mila posizioni di lavoro.

¹² L'analisi presenta alcuni limiti legati ai fenomeni aggregativi dei Comuni (i singoli comuni e le aggregazioni che ne derivano figurano come datori di lavoro differenti, perciò le carriere dei precari avvenute nei Comuni pre-unione non sono ricondotte a quelle successivamente proseguite nel nuovo Comune aggregato) e ai flussi di personale dalle amministrazioni soggette a riordino (in particolare le Province) che in alcuni casi potrebbero dar luogo alla continuità di carriera richiesta dal D.Lgs. 75/2017 per le stabilizzazioni.

¹³ Il numero dei precari stabilizzabili è stato rapportato al volume di lavoratori a tempo determinato risultante dal Conto annuale del personale per la Toscana, aggiornato al 31 dicembre 2015.

Tabella 8
CARATTERISTICHE DI CARRIERA DEI LAVORATORI PRECARI STABILIZZABILI IN TOSCANA

	Stabilizzabili direttamente	Stabilizzabili con concorso	Totale
<i>Anno primo avviamento</i>			
2009 o precedente	35,9%	25,4%	32,4%
2010	28,8%	23,8%	27,2%
2011	11,5%	14,1%	12,3%
2012	11,2%	19,4%	13,9%
2013	7,0%	14,6%	9,5%
2014	5,5%	2,1%	4,3%
<i>Numero di contratti</i>			
1	42,3%	11,5%	32,0%
2	24,9%	13,9%	21,2%
3	12,7%	17,2%	14,2%
4	4,9%	19,9%	9,9%
5	3,7%	9,6%	5,7%
6+	11,6%	28,0%	17,1%
<i>Numero di datori di lavoro</i>			
1	85,3%	93,8%	88,1%
2	10,0%	5,8%	8,6%
3	3,2%	0,3%	2,2%
4+	1,5%	0,0%	1,0%

Il grafico che segue conferma il carattere di persistenza (Graf. 9) di molti rapporti di lavoro precari all'interno della Pubblica Amministrazione. Sono infatti pochi i lavoratori che hanno cumulato esclusivamente i tre anni di lavoro richiesti dalla normativa sulle stabilizzazioni; il 60% della platea di precari interessati dalle stabilizzazioni ha prestato almeno il doppio degli anni di servizio previsti per poter essere stabilizzati.

Grafico 9
DISTRIBUZIONE CUMULATA DEI LAVORATORI PRECARI PER TOTALE DEI GIORNI LAVORATI PRESSO L'ENTE

