La contrattazione integrativa

FORUM PA - 11 maggio 2011

Presentazione della Relazione 2011 della Corte dei Conti sul costo del lavoro pubblico

LUIGI MAZZILLO

Presidente di Sezione della Corte dei Conti

La Relazione della Corte dei Conti sul costo del lavoro pubblico – redatta annualmente in base all'art. 60 del D.lgs. 165/2001 – rappresenta uno dei momenti di più importante collaborazione istituzionale del nostro Istituto con il Parlamento in materia di coordinamento della finanza pubblica. La Relazione rivolge la sua attenzione ad una realtà di particolare rilevanza sia sotto il profilo finanziario che quello dell'ampiezza dell'aggregato di riferimento.

La spesa per il personale pubblico ha raggiunto i 155 miliardi di euro e rappresenta circa l'11% del PIL. Oggetto di analisi è a è l'universo delle Pubbliche Amministrazioni centrali e locali, formata da oltre 10mila istituzioni che impiegano complessivamente 3,5 milioni di dipendenti.

Le osservazioni formulate dalla Corte nelle Relazioni che si sono succedute nel corso degli anni sono state spesso alla base di modifiche del quadro normativo, ma anche di disposizioni introdotte nei contratti collettivi e di innovazioni metodologiche adottate dall'ARAN per la quantificazione degli oneri contrattuali.

Nel documento 2011 si trovano i riferimenti di alcune delle specifiche osservazioni e delle raccomandazioni della Corte che hanno trovato un seguito sul piano normativo e contrattuale, ivi compreso il nuovo Accordo Quadro sull'assetto delle relazioni sindacali. La Premessa della Relazione dà atto anche all'impegno della Ragioneria Generale dello Stato per la progressiva riduzione dei tempi tecnici di comunicazione dei dati, così come del consolidato rapporto di collaborazione che ha reso possibile nel tempo il miglioramento della qualità delle Relazioni. Per il futuro l'auspicio è quello di un ulteriore recupero di tempestività in modo allo scopo di consentire alla Corte di riferire sugli andamenti della spesa per il personale relativi all'ultimo esercizio finanziario e non al penultimo, come ancora quest'anno siamo obbligati a fare.

La Relazione si articola in due parti. La prima è dedicata all'analisi dell'evoluzione della consistenza e della spesa per il personale delle Pubbliche Amministrazioni nelle loro diverse articolazioni. La seconda è dedicata alla politica dei redditi, così come emerge dalla contrattazione collettiva e dall'evoluzione della spesa per il pubblico impiego nel quadro del complessivo andamento dei conti pubblici.

Nel confermare la metodologia adottata nelle precedenti relazioni, basata su un confronto tra gli obiettivi delle politiche pubbliche e gli effettivi risultati gestionali, la relazione del 2011 si caratterizza per tre importanti approfondimenti:

1. In primo luogo, la conclusione della tornata contrattuale 2006-2009, l'ultima svoltasi nella vigenza dell'accordo di luglio 1993 sulla politica dei redditi, ha sollecitato la Corte ad effettuare una riflessione complessiva sull'andamento della spesa per redditi a partire dall'avvio della seconda privatizzazione del pubblico impiego, per evidenziare problematiche e criticità in vista dell'entrata in vigore delle nuove regole applicabili a partire dal successivo triennio.
2. In secondo luogo è stata avviata una prima rilevazione in merito ai contenuti della contrattazione integrativa, sulla base di un'attività condivisa con la Ragioneria Generale dello Stato di implementazione dei dati e delle informazioni contenute in una specifica tabella del conto annuale..

3. In terzo luogo, il capitolo relativo all'andamento della spesa per redditi da lavoro dipendente nel quadro della gestione dei conti pubblici è stato integrato con un'analisi comparata a livello europeo.

Come già accennato, al 31 dicembre 2009, i dipendenti di tutte le Pubbliche Amministrazioni ammontavano a poco più di 3,5 milioni, con una flessione del 2% rispetto al precedente esercizio, dovuta principalmente alla diminuzione del numero dei dipendenti appartenenti al comparto scuola (-5%), in esito all'impegnativo intervento di razionalizzazione dell'organizzazione scolastica e di riduzione degli organici avviato con il D.lgs. 112/08.

L'andamento della consistenza del personale a partire dal 2001 evidenzia una complessiva diminuzione del 5,4% (percentuale che scende al 4,4% al netto degli effetti derivanti dall'abolizione del servizio obbligatorio di leva). I dati confermano le osservazioni più volte formulate dalla Corte sui modesti risultati conseguiti attraverso le politiche di limitazione delle assunzioni e di riduzione degli organici avviate a partire dalla legge finanziaria per il 2002 e caratterizzate da un meccanismo estremamente parcellizzato, di difficile gestione, che prevede deroghe ed esenzioni per specifiche tipologie di personale e da una continua rimodulazione degli interventi all'interno delle leggi finanziarie per ciascun esercizio di riferimento.

Più efficaci si sono rivelate le misure contenute nel citato D.lgs. 112/08, i cui effetti iniziano ad essere rilevati dall'analisi dei dati 2009. Particolarmente evidente la riduzione di personale nei comparti maggiormente destinatari delle misure restrittive (Ministeri, Agenzie Fiscali ed Enti pubblici non economici), con un andamento in controtendenza nel Servizio Sanitario Nazionale, nel settore della ricerca, nei Vigili del Fuoco e nella Magistratura, anche se su quest'ultima è intervenuta una consistente diminuzione per effetto delle misure del D.lgs. 78/10.

Disaggregando i dati relativi alla consistenza del personale per tipologia di rapporto di lavoro, si rileva un'accentuata diminuzione dei dipendenti con contratto a tempo determinato e delle forme di lavoro flessibile, ampiamente utilizzate dalle Pubbliche Amministrazioni nei precedenti esercizi finanziari a partire dal 2001. Diminuisce nel 2009 il numero dei lavoratori socialmente utili, rispetto alle 60 mila unità in servizio nel 2001.

La spesa per il personale (comprensiva degli oneri sociali a carico dell'amministrazione e al netto dell'Irap) ammonta, nel 2009, a 154,6 miliardi, lievemente superiore a quella del precedente esercizio (+0,7% complessivo, con una dinamica più marcata per il personale non statale). Il confronto con il 2001 evidenzia una crescita del costo del personale pari al 29,5%: un incremento coerente con l'andamento dell'inflazione.

Per quanto riguarda i dirigenti, il numero complessivo dei presenti in servizio è rimasto sostanzialmente invariato nel triennio 2007-2009, come risultato dell'aumento di quelli del Servizio sanitario nazionale, da una parte, e della diminuzione degli appartenenti a tutte le altre aree dirigenziali dall'altra.

La spesa per le retribuzioni, relativamente al periodo non interessato da rinnovi contrattuali, evidenzia un andamento del trattamento fondamentale coerente con quello della consistenza del personale, a fronte di una dinamica dei trattamenti accessori di più difficile lettura. Tale tendenza va correlata all'elevato ammontare delle risorse presenti nei fondi unici per la retribuzione di posizione e di risultato, utilizzate in sede di contrattazione integrativa. Questi fondi sono alimentati, tra l'altro, dal gettito progressivamente crescente delle retribuzioni individuali di anzianità, percepite al momento del collocamento a riposo dei beneficiari e quantificati con riferimento ai posti di funzione dirigenziale e non rispetto a quello – più limitato – dei dirigenti effettivamente in servizio. La consistenza del personale non dirigente evidenzia invece nel complesso una diminuzione pari al 6% dal 2001, di cui circa il 2,2% nell'ultimo triennio.

L'analisi disaggregata per comparti di contrattazione, pur scontando le difficoltà per rendere omogenei i dati a seguito delle successive modifiche della composizione degli stessi, mostra tuttavia risultati fortemente differenziati. Flette in maniera significativa la consistenza del personale dei

Ministeri, delle Agenzie Fiscali e degli Enti pubblici non economici. Una consistente flessione si registra anche nel comparto Regioni e Autonomie locali, più accentuata nel primo ambito, anche in relazione ai vincoli più stringenti posti all'evoluzione della spesa a decorrere dall'esercizio 2002. Per quanto riguarda il comparto scuola, il conseguimento degli obiettivi finanziari programmati si basava principalmente sul ridimensionamento degli organici del personale docente e amministrativo, unitamente però all'attuazione di un Piano pluriennale di assunzioni. L'analisi dei dati relativi all'ultimo triennio evidenzia come da un lato si sia mantenuta omogenea la consistenza del personale di ruolo e dall'altro si sia verificata una flessione strutturale del personale a tempo determinato.

Sempre con riguardo alla spesa per il personale non dirigenziale va notato che a fronte di un incremento della retribuzione complessiva, al netto degli arretrati, del 6,3% nel 2008 e del 3% nel 2009 – che ha portato ad un incremento complessivo del 9,5% nel triennio – la spesa annua per retribuzione complessiva pro capite è cresciuta del 10,6% nel triennio 2007-2009.

Un altro aspetto di rilievo che la Relazione ha messo in luce, concerne gli effetti del nuovo sistema di classificazione del personale delineato nelle sue linee essenziali nei rinnovi contrattuali relativi al quadriennio 1998/2001. I dati del conto annuale registrano dal 2001 al 2009 complessivamente oltre un milione e mezzo di passaggi orizzontali e circa 810 mila passaggi verticali. I passaggi orizzontali hanno interessato circa i tre quarti del personale in servizio. Nel comparto delle Regioni e Enti Locali i passaggi orizzontali hanno interessato il 210% del personale: in media due passaggi per ogni unità di personale. I passaggi verticali invece hanno riguardato il 39% del personale. Sono dati che dimostrano come il fenomeno abbia praticamente coinvolto tutto il personale non dirigenziale. La forte concentrazione delle progressioni orizzontali nell'ambito delle categorie più elevate ha determinato il progressivo addensamento del personale di ciascun comparto nelle qualifiche superiori.

Questo accadeva fino a ieri: la materia è stata infatti completamente rivisitata dal D.lgs. 150/09, che nel ridisegnare la divisione di competenze fra legge e contratto collettivo è intervenuto con decisione nella materia del reclutamento e della carriera dei dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni. Ne vedremo gli effetti nei prossimi anni.

La Relazione dedica una particolare attenzione al fenomeno della stabilizzazione del personale precario. L'analisi dei dati relativi al triennio 2007-2009 dimostra una sostanziale realizzazione della finalità strategica di riduzione del precariato. Nel triennio, il trend complessivo è progressivamente e costantemente discendente, con la riduzione del 6,8% nel 2008 e dell'11,7% nel 2009, e con il corrispondente incremento delle procedure di stabilizzazione. Con particolare riferimento ai dipendenti del Servizio Sanitario Nazionale, la normativa regionale in materia di stabilizzazione ha dato luogo a reiterate pronunce di incostituzionalità in relazione alla violazione dell'obbligo del pubblico concorso per l'accesso all'impiego e all'estensione della platea dei beneficiari in contrasto con le norme statali di principio. Altre questioni che sono tuttora pendenti di fronte alla Corte Costituzionale riguardano normative regionali che continuano a riprodurre disposizioni analoghe a quelle già dichiarate incostituzionali o disposizioni ad esse assimilabili, dimostrando con ciò quanto sia lento e difficile l'adeguamento da parte delle Regioni ai principi affermati dalla Corte, il che comporta evidenti rischi anche per il mantenimento dei saldi di finanza pubblica.

Per completare questa carrellata sulla consistenza e sulla spesa per il personale pubblico, richiamerò alcuni dati relativi al personale in regime di diritto pubblico articolato in otto categorie o carriere. Nel 2009 esso ha rappresentato l'8% sul totale dei dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni, con una spesa di circa 25,4 miliardi (+ 3,3% rispetto al 2008), pari al 22% della spesa complessiva per tutti i dipendenti della Pubblica Amministrazione. Ripeto: 8% la consistenza e 22% la spesa. Peraltro, l'applicazione anche a questo personale delle disposizioni previste per tutti i dipendenti pubblici dall'art. 9 del D.lgs. 78/10 – che ha disposto per il triennio 2011-2013 tagli sui trattamenti economici insieme con la rateizzazione dell'indennità di buonuscita – comporterà effetti sui dati di consuntivo sia per la consistenza che per la spesa. Effetti che sarà possibile quantificare con

puntualità solo in occasione della redazione della Relazione 2012. Sin da ora si può tuttavia notare come il lieve incremento complessivo delle presenze in servizio nel 2009 (+ 0,1%, relativo soprattutto al personale di Magistratura, all'Avvocatura dello Stato e al personale docente delle Università) sia stato più che riassorbito nel 2010 per effetto di anticipate cessazioni dal servizio per quiescenza assolutamente superiori alla media degli anni precedenti. Può anche essere interessante segnalare che complessivamente la presenza femminile nel 2009 registra un'ulteriore crescita all'interno di questo aggregato (+ 3,7% nel 2008), interessando principalmente le Forze Armate e i Vigili del Fuoco.

Tra le criticità evidenziate dalla relazione a proposito delle retribuzioni corrisposte al personale non contrattualizzato si può sottolineare a titolo esemplificativo una particolare vicenda emersa in sede di esame, da parte della Corte dei Conti, dell'Accordo relativo ai Vigili del Fuoco, beneficiari di una specifica indennità di rischio che avrebbe dovuto essere finanziata con il gettito di un'imposta addizionale sui diritti di imbarco. In relazione a un irrisolto contenzioso con le società aeroportuali, l'onere – di carattere fisso e continuativo – è stato coperto utilizzando economie di dubbia strutturalità evidenziate nella gestione delle risorse presenti nei fondi per il trattamento accessorio. Questo è soltanto un esempio, perché le vicende di questo genere venute in rilievo in sede di certificazione dei contratti collettivi da parte della Corte sono molto numerose.

Il compimento della tornata contrattuale 2006-2009 sollecita una complessiva e definitiva riflessione sull'andamento della spesa per redditi delle Pubbliche Amministrazioni, a partire dall'avvio della seconda privatizzazione del pubblico impiego. Fino al biennio 2008-2009 l'andamento della contrattazione collettiva per i dipendenti pubblici ha evidenziato significativi scostamenti rispetto alle regole per la dinamica retributiva poste nell'accordo di luglio 1993 sulla politica dei redditi. La mancata condivisione del parametro di crescita delle retribuzioni, legato all'obiettivo di contenere l'inflazione nei limiti dei valori programmati, ha determinato notevoli ritardi nell'avvio delle trattative, alterando i previsti meccanismi per l'eventuale recupero, a consuntivo, del differenziale tra l'inflazione programmata e quella reale.

Le risorse da destinare ai rinnovi contrattuali sono state, pertanto, rideterminate, nelle leggi finanziarie successive, in esito a trattative dirette tra il Governo e le organizzazioni sindacali che hanno previsto l'adeguamento dei salari all'inflazione reale e ulteriori disponibilità da destinare a finalità incentivanti e premiali, di fatto però utilizzate per incrementare le componenti fisse della retribuzione.

In tale contesto l'andamento delle retribuzioni realmente percepite dagli interessati è risultato, a consuntivo, superiore rispetto alle stesse percentuali pattuite in sede di ridefinizione del quadro programmatico che già ipotizzavano incrementi superiori all'andamento dell'inflazione.

Lo scorso anno è tuttavia intervenuto il D.lgs. 78/10, che nell'ambito di un più generale intervento sui conti pubblici contiene misure severe in materia di contenimento della spesa per il pubblico impiego, basti ricordare il blocco della contrattazione collettiva per il triennio 2010/2012 e il congelamento delle retribuzioni complessivamente in godimento al valore registrato nel 2010. L'esame comparativo in merito all'andamento della spesa per redditi da lavoro dipendente nei diversi Paesi appartenenti all'Unione europea, raffrontata con la popolazione residente, con la dinamica del Prodotto Interno Lordo e con quella relativa alla spesa corrente delle Amministrazioni Pubbliche, evidenzia un sostanziale allineamento dell'Italia con i dati riferiti agli altri Paesi. Misure analoghe a quelle contenute nel D.lgs. 78/10 sono state del resto adottate, nel medesimo periodo di riferimento, anche dai principali Paesi appartenenti all'Unione Europea, in misura peraltro accentuata da parte di quelli maggiormente investiti dalla crisi finanziaria (Irlanda, Grecia e Portogallo).

Per quanto riguarda più specificamente il sistema Italia, va evidenziata l'anomalia di una struttura retributiva composta pressoché esclusivamente da componenti fisse e continuative, con una minima incidenza dei trattamenti accessori legati alla produttività ed al merito sulla complessiva dinamica della spesa per redditi registrata nell'ultimo decennio. In questo contesto è stato completamente disatteso – al di là di reiterate affermazioni di principio – l'obiettivo di correlare i trattamenti

accessori a recuperi di produttività dei singoli enti.

Queste osservazioni trovano puntuale riscontro in un andamento della contrattazione integrativa che ha privilegiato l'utilizzo delle risorse dei fondi unici per corrispondere indennità fisse e continuative, ovvero per finanziare progressioni economiche che, pur inizialmente legate ad una valutazione, più o meno selettiva e comparativa, del personale, si sostanziano, in definitiva, in incrementi delle componenti stipendiali, determinando un ulteriore irrigidimento delle risorse disponibili negli anni successivi.

La nuova metodologia di rilevazione adottata dall'IGOP consente una prima evidenza degli esiti della contrattazione integrativa per il 2009 e delle decisioni assunte per il riparto delle risorse fra i possibili impieghi. Il dato maggiormente rilevante è ancora una volta rappresentato dalla rigidità delle risorse che concorrono a determinare il valore del fondo, già impegnate per corrispondere incrementi fissi e continuativi agli interessati e, quindi, non più disponibili.

I contratti integrativi privilegiano ancora l'istituto delle progressioni economiche, al quale è destinato il 31,8% delle risorse con riferimento al comparto Ministeri e percentuali comunque elevate per gli altri comparti (16,8% per gli Enti del Servizio Sanitario Nazionale, 14,7% per le Università, 14,3% per le Regioni ed Autonomie locali), mentre i contratti integrativi sottoscritti nel 2009 dagli Enti di ricerca non destinano specifiche risorse a tale finalità.

Alla produttività collettiva viene attribuito oltre il 50% delle disponibilità per il 2009 nei contratti integrativi relativi agli Enti pubblici non economici ed il 28% nel comparto Ministeri. Decisamente minore, fatta eccezione per il comparto delle Regioni ed Autonomie locali (24,8%), l'entità delle risorse destinate a premiare la produttività individuale (6,2% nel Servizio Sanitario Nazionale e 10,3% nei Ministeri), anche se non sempre le rilevazioni consentono di chiarire l'esatta distinzione tra i due istituti (produttività individuale e collettiva) e i criteri alla base del riparto delle risorse.