

Sandro Colombi. L'autunno dello Stato Riflessioni su alcuni dati della Ragioneria Generale dello Stato

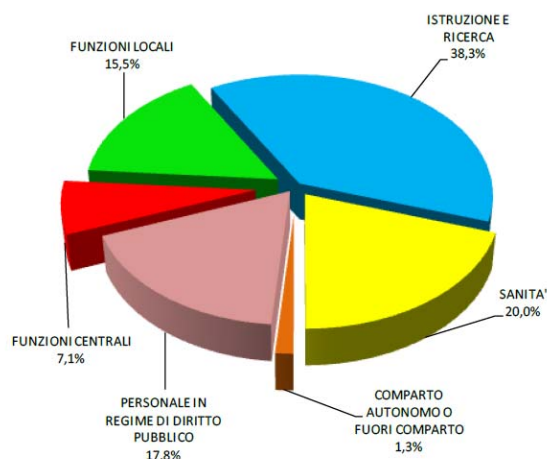
Come naufraghi alla deriva

Alcuni giorni fa è stato pubblicato il *Commento ai principali dati del conto annuale del periodo 2010-2019* del Ministero dell'economia e delle finanze - Ragioneria Generale dello Stato (d'ora in poi RGS). Il documento contiene la rilevazione 2019 della forza-lavoro esistente nella pubblica amministrazione italiana (d'ora in poi p.a.).

Senza troppi giri di parole, diciamo subito che la situazione del comparto Funzioni Centrali appare quella di un settore ormai avviato verso un triste declino maturato per ragioni politiche, demografiche, economiche, e culturali. I dipendenti delle Amministrazioni centrali sembrano i passeggeri di una scialuppa alla deriva dopo un naufragio. Nessun comparto dell'amministrazione dello Stato è messo peggio. Si direbbe quasi che il decisore politico abbia perseguito e stia ancora perseguendo l'obiettivo strategico, pianificato con cura da anni, di azzerare un intero pezzo di p.a. Per quali fini e con quali vantaggi per la società, francamente stentiamo a capirlo.

Numeri impietosi

Bastano pochi dati per comprendere il senso di ciò che intendiamo. Per cominciare, è sufficiente dare un'occhiata al grafico che segue – elaborato dal Dipartimento della RGS – sulla distribuzione del totale del personale dipendente dalle p.a. per rendersi conto di quanto la realtà del lavoro pubblico sia sempre più lontana dagli stereotipi dell'immaginario collettivo cari all'informazione di bassa lega, tramite la quale la figura del dipendente pubblico viene associata a quella dell'impiegato ministeriale.



Distribuzione del totale del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni. Fonte: Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato

Dunque, al 31 dicembre 2019 il personale delle Funzioni Centrali è pari complessivamente ad appena il 7,1% di tutto il personale della p.a. Tanto per avere un'idea del trend in atto negli ultimi decenni: nel 2001 era il 9,4% mentre nel 2010 era calata all'8,5%. Se poi consideriamo il numero di dipendenti in assoluto, l'andamento dell'occupazione nelle amministrazioni centrali dello Stato è ancora più impressionante: 330.400 dipendenti nel 2001; 281.320 nel 2010; 228.920 nel 2019.

A partire dal 2001, le Funzioni Centrali hanno perso più di 100.000 posti di lavoro, cioè il 31% circa del proprio personale. Nel giro di un solo anno, dal 2018 al 2019, l'occupazione nel nostro comparto è scesa di oltre 5.000 unità, pari al 2,2%. Di quali servizi pubblici stiamo parlando? Fisco, giustizia, occupazione, cultura, ambiente, previdenza, sviluppo industriale, istruzione, affari esteri, sicurezza su salute e lavoro...

Ci sia permessa un po' di amara ironia: tutte attività marginali che non hanno alcuna influenza sulla qualità della vita dei cittadini e sullo sviluppo del Paese. O almeno è ciò che politici poco istruiti, giornalisti disinformati e imprenditori privi del minimo senso di responsabilità sociale devono aver pensato negli ultimi due decenni, mentre le classi dirigenti prendevano le proprie decisioni di politica economica nel chiuso delle segrete stanze. Ribadiamo: scelte consapevoli, non errori di programmazione. Forse nemmeno la Troika ai tempi delle draconiane misure contro il popolo greco avrebbe imposto un taglio così imponente.

COMPARTO	Valori assoluti									
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
FUNZIONI CENTRALI	281.316	273.300	266.306	261.893	257.078	248.629	244.601	241.120	234.137	228.922
FUNZIONI LOCALI	588.626	597.096	583.553	577.736	572.466	552.542	538.889	526.701	513.213	503.146
ISTRUZIONE E RICERCA	1.128.992	1.100.024	1.096.476	1.110.561	1.120.779	1.166.177	1.186.751	1.204.728	1.206.492	1.241.345
SANITA'	688.484	682.542	673.416	670.241	663.796	653.477	648.733	647.061	648.508	649.517
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	9.184	13.794	14.112	14.204	48.312	48.871	50.137	49.996	49.496	43.222
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	618.745	617.028	605.086	598.486	597.182	587.912	580.577	575.388	574.350	577.771
TOTALE	3.315.347	3.283.784	3.238.949	3.233.121	3.259.613	3.257.608	3.249.688	3.244.994	3.226.196	3.243.923
TOTALE A PARITA' DI ENTI	3.315.347	3.258.324	3.213.375	3.207.467	3.194.003	3.192.577	3.184.882	3.181.023	3.163.683	3.186.014

Totale personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni. Fonte: Ragioneria Generale dello Stato, Commento ai principali dati del conto annuale del periodo 2010-2019

N.B.: il "Totale a parità di enti" si riferisce allo stesso blocco di amministrazioni considerate all'inizio del periodo di rilevazione. Nel corso degli anni, infatti, il numero degli enti censiti si ampliato rispetto al 2010.

Scarsa qualità della p.a.: un'accusa da respingere al mittente

Ci viene da sorridere di fronte ai report che illustri esperti dedicano alla qualità dei servizi nella p.a., sottolineando con accademico sussiego l'insoddisfazione di cittadini e imprese rilevata attraverso asettici questionari on-line: lentezza, inefficienza, eccesso di burocrazia, difficoltà di accesso, scarsa attenzione all'output... Già, e chi l'avrebbe mai immaginato? In queste condizioni ci sarebbe da meravigliarsi se la collettività si dichiarasse soddisfatta dei servizi offerti dalle nostre amministrazioni statali.

In 20 anni le esigenze della società sono profondamente cambiate e oggi richiedono risposte che la p.a. non può fornire senza disporre di strutture efficienti, di operatori formati e competenti e di un'organizzazione del lavoro veloce e flessibile. Nella società del 2021 quei 100.000 dipendenti in meno si sentono anche molto, ma molto più di quanto raccontano i report dei professoroni e dei giornaloni: si sentono nell'organizzazione degli uffici, nella distribuzione dei carichi, nella velocità di risposta ai nuovi input che provengono da un corpo normativo in perenne ebollizione, secondo i capricci della politica.

Nel corso di due decenni la p.a. centrale è stata fatta a pezzi, sacrificata più di qualunque altro settore dell'amministrazione statale sull'altare dei tagli ai costi del personale per trasferire le risorse su altre voci di spesa pubblica. Ma ecco il miracolo: evento tipico di noi italiani, bravissimi forse più di ogni altro popolo al mondo a cavarcela in situazioni di emergenza. Il miracolo è rappresentato dalla straordinaria capacità delle lavoratrici e dei lavoratori di rispondere a una situazione che ormai è di emergenza occupazionale e organizzativa permanente, facendosi carico di garantire comunque un livello accettabile, se non in molti casi encomiabile, di continuità operativa degli uffici e dei servizi.

Tanti generali a comandare una truppa di attempati

A leggere i dati della RGS mi è venuto spesso in mente quel capolavoro storico-letterario di Erich Maria Remarque, *Niente di nuovo sul fronte occidentale*. Romanzo in cui lo scrittore tedesco descrive in tutta la sua crudezza la situazione nelle trincee durante la Prima guerra mondiale. Partito con centinaia di migliaia di giovani baldanzosi, sul finire del conflitto l'esercito degli Imperi Centrali era accerchiato, sfinito, la truppa denutrita, malata e composta ormai prevalentemente da riserve in là negli anni. Fatte tutte le differenze è la stessa condizione in cui si trova oggi la p.a. italiana e in particolare del suo comparto nevralgico: le Funzioni Centrali.

Fuor di metafora ecco un esempio che riguarda la struttura demografica della forza-lavoro nel pubblico impiego. Lasciamo la parola al "*Commento*" che la stessa Ragioneria ha pubblicato a corredo dei dati rilevati:

"Nel periodo 2001-2019 l'età media riferita al totale del personale è cresciuta di sei anni e mezzo, con differenze significative fra i vari comparti, arrivando a toccare i 50 anni. Se nel 2001 in tutti i comparti né gli uomini né le donne raggiungevano i 50 anni di età media, nel 2019 tutti hanno varcato questa soglia, ad eccezione delle donne nel comparto Sanità..."

Anche sotto questo aspetto, la situazione delle Funzioni Centrali appare più grave che negli altri settori. Basta guardare questa tabella sull'età media per genere nel pubblico impiego per rendersene conto:

COMPARTO	2001			2010			2019		
	Media Uomini	Media Donne	Media	Media Uomini	Media Donne	Media	Media Uomini	Media Donne	Media
FUNZIONI CENTRALI	47,0	44,8	45,9	51,0	49,8	50,4	54,5	53,8	54,1
FUNZIONI LOCALI	46,6	43,5	45,2	49,9	47,6	48,7	53,8	51,8	52,7
ISTRUZIONE E RICERCA	48,9	46,6	47,2	51,1	49,5	49,8	51,1	50,7	50,8
SANITA'	46,3	41,6	43,5	49,8	46,2	47,5	51,7	49,6	50,3
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	42,6	44,7	42,8	47,5	46,0	46,7	51,8	49,8	51,0
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	34,1	38,5	34,4	40,6	42,0	40,8	44,0	43,5	44,0
TOTALE	42,6	44,5	43,5	46,7	48,1	47,5	49,3	50,5	50,0

Età media per genere nel pubblico impiego. Fonte: Ragioneria Generale dello Stato, Commento ai principali dati del contro annuale del periodo 2010-2019

Se scendiamo più nel dettaglio, al 31.12.2019 in tutte le amministrazioni delle Funzioni Centrali si trovano in servizio 2.282 dipendenti di età inferiore a 30 anni, cioè meno dell'1% della forza lavoro. Quelli di età compresa fra 30 e 50 anni sono 59.506, pari al 26%. Gli over 50 sono 167.129, pari al 73% di tutto il personale in servizio. Gli over 60 sono 65.047, pari al 28,4%: ciò significa che un terzo dei dipendenti delle Funzioni Centrali raggiungerà l'età del pensionamento entro il prossimo quinquennio, vale a dire entro l'arco di tempo in cui le amministrazioni centrali dello Stato dovranno completare, per le parti di loro competenza, l'implementazione dei progetti legati ai finanziamenti del grande piano europeo di ripresa e resilienza che consegnerà il nostro Paese alle nuove generazioni. Una situazione del genere si può definire in un modo solo: drammatica.

Qui non si tratta di varare un piano straordinario di assunzioni per tappare i buchi di personale qua e là. Non è un problema di mille o duemila posti da mettere a concorso, magari con procedure più rapide di quelle bizantino-sabaudo-borboniche a cui siamo abituati. Non stiamo parlando di un pacchetto più o meno consistente di giovani particolarmente preparati da immettere con contratto a termine per aiutare la burocrazia italiana a interfacciarsi con quella

europea a colpi di inglesorum e presentazioni in PowerPoint. Magari fosse solo quello.

Il problema vero è che c'è una intera generazione di lavoratori da sostituire in blocco, perché 70.000 persone stanno per andarsene via e si porteranno dietro un bagaglio immenso di conoscenze operative, gestionali e organizzative che nessun vincitore di dottorato di ricerca recuperato in fretta e furia dalle aule di qualche università straniera riuscirà mai a compensare, se non dopo anni di esperienza maturata sul campo di una realtà complessa come quella della p.a. italiana. Stiamo pensando a come riempire l'esercito di strateghi raffinati, ma non ci preoccupiamo del fatto che tra poco non avremo più soldati, sottufficiali e addetti alla logistica.

Pochi laureati nella p.a. È proprio così?

Addentrarsi nei numeri reali permette di superare pelose retoriche e luoghi comuni troppe volte propinati all'opinione pubblica per descrivere fenomeni complessi. Ciò vale, ad esempio, per quanto riguarda il livello di competenza dei dipendenti pubblici, almeno nei limiti desumibili dalle diverse tipologie di titolo di studio in loro possesso. Sotto questo aspetto, le lavoratrici e i lavoratori delle Funzioni Centrali mostrano di possedere un potenziale professionale forse non abbastanza considerato, riteniamo anche a causa della struttura fortemente gerarchizzata dell'organizzazione del lavoro nelle nostre amministrazioni nonché del clientelismo atavico della politica che, tradizionalmente, influenza carriere e destini professionali nel mondo p.a.

Al 31.12.2019 i laureati sono il 32%. Ma se aggiungiamo quelli in possesso di specializzazione post-lauream o dottorato, nonché di altri titoli di studio post-universitari, si arriva al 33,5%. Aggiungendo le lauree brevi, poi, si arriva quasi al 37%. Non ci sembra una quota trascurabile e sebbene sia fuor di dubbio che per il futuro si debba puntare a un ulteriore incremento. Insomma, in attesa degli Avengers promessi dal governo, la platea degli statali che devono affrontare il primo impatto delle nuove sfide europee non è formata esattamente da cavernicoli, malgrado che l'incidenza di laureati/specializzati nel comparto Funzioni Centrali sia inferiore alla media di tutto il settore pubblico, dove si supera il 41%.

È probabile che questo leggero gap (che ha un corrispettivo inverso nei dipendenti con diploma di scuola secondaria, dove le Funzioni Centrali con il 49% superano nettamente il 43,2% dell'intera p.a.) sia da mettere in relazione all'età media più elevata e allo scarso ricambio generazionale che negli anni non ha favorito l'ingresso di competenze elevate.

Ancora precariato? No, grazie

Com'è noto, al netto delle particolari realtà della Scuola e della Sicurezza-Difesa, negli altri settori della p.a. la forma prevalente di rapporto flessibile è

rappresentata dal tempo determinato che al 31.12.2019 conta complessivamente 91.317 unità (esclusa scuola e corpi militari), come si vede nella tabella seguente tratta dal *Commento RGS ai dati del Conto Annuale del periodo 2010-2019*.

COMPARTO	Valori assoluti									
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
FUNZIONI CENTRALI	3.787	3.369	3.938	3.715	2.166	1.923	1.814	1.226	1.048	954
FUNZIONI LOCALI	43.860	40.705	38.058	36.187	35.119	37.058	37.696	36.249	36.818	35.126
ISTRUZIONE E RICERCA	6.800	6.039	5.950	6.568	7.982	7.212	6.613	21.370	18.326	18.044
SANITA'	33.134	29.376	27.159	27.337	28.271	30.685	33.343	37.028	35.481	32.936
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	488	1.409	1.337	1.341	4.253	4.133	4.382	4.322	4.349	3.969
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	3.605	3.606	2.776	2.807	2.059	903	975	520	169	288
TOTALE	91.674	84.504	79.219	77.954	79.851	81.914	84.823	100.715	96.191	91.317
TOTALE A PARITA' DI ENTI	91.674	82.149	76.834	75.657	74.586	76.709	79.393	81.799	78.545	72.237

Unità annue di personale a tempo determinato e in formazione lavoro impiegate dalle pubbliche amministrazioni. Fonte: Ragioneria Generale dello Stato, *Commento ai principali dati del conto annuale del periodo 2010-2019*

Nelle Funzioni Centrali i rapporti di lavoro flessibile sono scarsamente diffusi e alla fine del 2019 risultano essere appena lo 0,5% dei rapporti a tempo indeterminato. La costante azione del sindacato ha contribuito a tenere bassa l'incidenza del precariato, anche grazie all'incessante pressione che la Uilpa ha esercitato nelle amministrazioni per procedere alla puntuale applicazione delle varie norme di stabilizzazione dei terministi susseguitesesi nel corso degli anni (in particolare, il decreto-legge n. 101/2013, l'art. 20 del decreto legislativo n. 75/2017 e l'art. 1, commi 446-448, della legge di bilancio 2019).

Dal 2007 al 2019 nelle amministrazioni del comparto Funzioni Centrali sono state stabilizzate 9.019 unità di personale precario su 101.211 stabilizzazioni complessive nella p.a., pari a circa il 9% di tutte le stabilizzazioni effettuate (a parte i settori della Scuola e della Sicurezza-Difesa). Se c'è una cosa che non ci auguriamo di dover affrontare nei prossimi anni è un incremento del precariato nel comparto Funzioni Centrali e nella p.a. in generale. Per la tipologia e il livello dei servizi forniti e per le caratteristiche delle competenze necessarie, le amministrazioni delle Funzioni Centrali sono fra le meno indicate per trasformarsi in un serbatoio di nuovo precariato, fosse anche precariato di qualità. Non ci può essere autentico servizio pubblico se non c'è stabilità e continuità del rapporto di lavoro degli operatori pubblici a tutti i livelli.

La stabilità del rapporto di lavoro ha un riflesso importante anche sul piano organizzativo interno delle strutture amministrative, perché accresce lo spirito di appartenenza e il senso di responsabilità di chi lavora al servizio del bene collettivo e forse, per questa via, restituisce una parvenza di logica a tutto il

mastodontico armamentario legislativo finalizzato alla misurazione e alla valutazione della performance individuale e organizzativa nella p.a.

Contratti di somministrazione lavoro: un segnale preoccupante

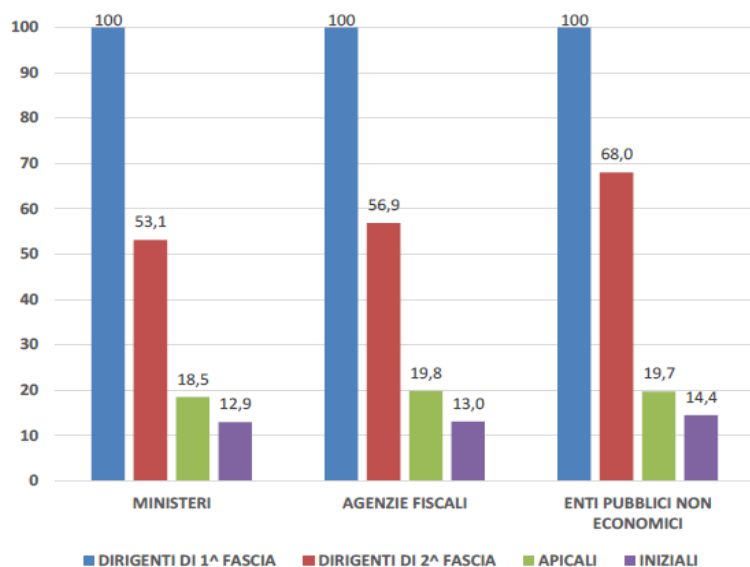
Negli ultimi dati RGS sul precariato nella p.a. c'è un dato che ci colpisce: è solo un piccolo segnale, per ora. Ma di qualcosa che non ci piace. Riguarda le unità di personale impiegate nelle pubbliche amministrazioni con contratto di somministrazione lavoro (ex lavoro interinale). Nelle Funzioni Centrali dal 2012 al 2018 il numero dei somministrati si è sempre mantenuto esiguo, largamente al di sotto delle 100 unità (il numero si calcola secondo il criterio statistico delle "unità annue"). Ma nel 2019 c'è stata un'impennata, passando improvvisamente a 224 unità, in netta maggioranza donne e per lo più nell'ex comparto degli Enti Pubblici non Economici.

Ancora nulla in confronto ai comparti dove questa tipologia di lavoro è storicamente più diffusa (Funzioni Locali e Sanità), ma in percentuale l'incremento delle Funzioni Centrali risulta pari al 244,6%, vistosamente più alto di quello registrato negli altri settori. È un fenomeno da monitorare per capire quale problema ne sia all'origine e, soprattutto, se in qualche Ente si stanno creando (o si sono già create) le condizioni per aprire la strada a un ricorso sistematico a prestazioni di lavoratori dipendenti (e quindi scelti) non dalla p.a., ma da società private di fornitura esterna.

Money, money, money

Un'ultima osservazione merita di essere dedicata ai dati relativi alla retribuzione media dei pubblici dipendenti aggiornati al 2019. Tralasciamo per brevità tutte le considerazioni che le tabelle RGS suggeriscono sull'andamento delle medie retributive e sul loro rapporto con l'andamento demografico della platea di riferimento (la sia pur parziale ripresa del turn-over in alcuni comparti ha ovviamente abbassato la media retributiva, per cui la linea incrementale post-rinnovo 2016-2018 sembra salire di più nei comparti dove l'età media è più elevata). Torneremo su questi aspetti in un'altra occasione.

Qui vogliamo piuttosto concentrarci su un problema di solito poco considerato dagli spietati analisti delle retribuzioni d'oro dei pubblici dipendenti. La media rilevata per il comparto Funzioni Centrali (36.731 euro lordi annui nel 2019) fa davvero invidia al pollo di Trilussa, come si comprende dalla tabella sui differenziali retributivi: quella cioè che descrive la differenza di stipendio fra le varie categorie di dipendenti. In sintesi, la RGS ne prende in considerazione quattro: dirigenti di prima fascia, dirigenti di seconda fascia, funzionari apicali e funzionari iniziali. Guardate il grafico sulla scala retributiva nei tre principali gruppi di amministrazioni del comparto Funzioni Centrali:



Scala retributiva del comparto Funzioni centrali. Fonte: Ragioneria Generale dello Stato, *Commento ai principali dati del contro annuale del periodo 2010-2019*

Nei Ministeri la retribuzione di un funzionario apicale, con lunga carriera alle spalle e un'anzianità di servizio elevata, è mediamente pari al 18,5% di quella di un direttore generale. Un po' meglio, ma senza esagerare, va nelle Agenzie Fiscali e negli Enti Pubblici non Economici. Per i funzionari alla base della scala retributiva, invece, la retribuzione varia tra il 12,9% e il 14,4% rispetto a quella dei direttori generali. Più che di differenziale, sarebbe meglio parlare di baratro retributivo. Ma la cosa incredibile è che una voragine simile non trova riscontro in alcuno degli altri comparti pubblici: nelle Funzioni Locali, rispetto ai dirigenti di prima fascia gli apicali prendono il 36,6%, gli iniziali il 21,5%; nella Scuola siamo rispettivamente al 38,5% e al 28,3%; nell'Università al 46,5% e 26,6%... e così via, compresi i Corpi militari.

È evidente che siamo di fronte a un'anomalia retributiva che distorce la percezione dei reali livelli stipendiali del personale delle amministrazioni inserite nel comparto Funzioni Centrali. C'è qualcosa che giustifica il fatto che la retribuzione di un dirigente generale dello Stato sia oltre cinque volte maggiore di quella di un suo funzionario apicale?

Conclusioni

La condizione delle Funzioni Centrali è stata più che chiaramente fotografata dal *Commento* della RGS. Una foto in bianco e nero dove le ombre si mangiano la luce. Dobbiamo far tornare questa foto a colori. Come? Affrontando il problema a partire da fase del rinnovo contrattuale che ci attende. Una fase deve servire anche a bilanciare tutti gli squilibri evidenziati in queste riflessioni, in particolare quelli economici.

La composizione demografica che abbiamo rilevato è sufficiente a farci comprendere che occorre mettere mano agli ordinamenti professionali e

soprattutto alla ridefinizione dei profili. I quali andranno messi in relazione all'esatta conoscenza delle competenze nelle nostre amministrazioni. Una mappatura che ancora non possediamo e che però risulta fondamentale per pianificare le politiche del personale della p.a. in vista delle sfide che ci attendono.

Sandro Colombi, Segretario generale della Uilpa

Roma, 6 aprile 2021