Vaughan-Whitehead D. (ed.) (2013), *Public Sector Shock: The Impact of Policy Retrenchment in Europe*, Cheltenham, Edward Elgar.
Visser J. (2011), *Variations and trends in European industrial relations in the 21th century first decade* in European Commission, *Industrial Relations in Europe 2010*, Luxembourg, Office for the Official Publications of the European Communities.

Note

[1] Riprendendo un suggerimento di Lodge e Hood (2012), rielaborato in Bach e Bordogna (2013 e 2016), l'indice di vulnerabilità finanziaria risulta dalla somma del deficit e del debito pubblico, corretta per il tasso di crescita del PIL. Per i punteggi e il calcolo dell'indice, v. nota alla Tabella 1.

[2] «Adequate financial management and governance arrangements» richiedono che «budget appropriations and pay bargaining should be effectively separated, so that the decentralised pay setting can take place within the confines of a stable and credible affordability restriction» (OECD 2007: 7 e 8).

[3] «The potential for individualization has often been overstated. It entails higher transaction costs than uniform and collective standards and agreements, and one should assume that a rationally acting operational manager will use standard contracts, standard conditions and collective pay structures unless there is a clear added value to be gained from individualisation» (OECD 2007: 8 e 54).

[4] «It is a reasonable assumption that both skills and performances would tend to adhere to a normal distribution, that the transaction costs of differentiation around the centre is high, and that a realistic ambition might be a differentiation that affects the top and the bottom 10-15%» (OECD 2007: 54).

[5] Questo paragrafo riprende in varie parti Bordogna 2015.

[6] Questo fattore, che è a svantaggio del potere contrattuale dei sindacati nel settore pubblico rispetto al settore privato, è determinato dal peso del costo del lavoro sul costo totale, che è in genere più elevato che nel settore privato dato il carattere *labour intensive* dei servizi pubblici. La crisi ha certamente aumentato il ruolo di questo fattore.

OCCUPAZIONE E SALARI DEI DIPENDENTI PUBBLICI NEGLI ANNI DELL'AGGIUSTAMENTO FISCALE

di *Fedele De Novellis* e *Sara Signorini*

Introduzione e sintesi

Nel corso degli ultimi anni le politiche della spesa per i dipendenti pubblici sono state orientate essenzialmente dall'obiettivo di ridurne il peso per le finanze pubbliche.

La massa dei redditi dei dipendenti pubblici in Italia ha quindi registrato un arretramento che non ha precedenti nella storia della nostra economia, e che appare peculiare anche nel confronto internazionale, nonostante politiche di contenimento del costo del personale abbiano caratterizzato la maggior parte degli altri paesi.

Nonostante le misure molto severe adottate, gli esiti in termini di sostenibilità di tali livelli di spesa sono stati modesti. Questo perché la contestuale contrazione del livello del prodotto ha di fatto comportato l'invarianza della quota della spesa per i redditi dei dipendenti pubblici sul PIL.

Le politiche della spesa del personale nel pubblico impiego possono essere sintetizzate attraverso le linee guida del congelamento dei livelli salariali e del blocco del *turnover*.

In termini reali i redditi da lavoro della P.A. si sono ridotti fra il 2010 e il 2015 del 7%; le unità di lavoro nella P.A. si sono contratte costantemente sin dal 2007, cumulando una flessione dell'8% in poco meno di un decennio.

Tali tendenze non sono state condivise in maniera omogenea nei diversi comparti: le contrazioni più accentuate hanno

interessato gli enti locali e l'amministrazione centrale, al netto della categoria dei "non contrattualizzati", che comprende essenzialmente il personale di diritto pubblico (magistrati, prefetti e forze armate), che hanno invece registrato dinamiche dei salari e dell'occupazione superiori alla media.

La riduzione dell'occupazione si è attenuata nel corso degli ultimi anni, riflettendo principalmente la riduzione dei tassi di uscita, determinata dalla riforma delle pensioni, che ha comportato un allungamento dei tempi di maturazione del diritto alla pensione. Questo ha determinato anche un incremento dell'età media dei dipendenti pubblici.

Questo tipo di politiche, sebbene costituiscano la maniera più efficace per rispondere a esigenze dettate dall'obiettivo del consolidamento dei conti pubblici, non sono altrettanto indicate per cercare di affrontare altre questioni che riguardano il funzionamento della P.A.: l'aumento della qualità dei servizi erogati ai cittadini, la crescita della produttività, la necessità di un personale in grado di gestire l'introduzione di importanti innovazioni legate all'ICT, l'incremento delle risorse destinate alla formazione del capitale umano e alla ricerca.

Si tratterebbe in altri termini, dal punto di vista della struttura del personale, di consentire un ricambio generazionale in grado di modificare le professionalità e le competenze all'interno del pubblico impiego. Tale aspetto, evidentemente, non si riconcilia facilmente con il blocco non selettivo alle nuove assunzioni.

La spesa per il personale: una contrazione senza precedenti

Il pubblico impiego rappresenta quasi il 15% dell'occupazione in Italia. Una dimensione quindi di rilievo dal punto di vista quantitativo, ma anche in termini di *spillover* dell'attività dei dipendenti pubblici sul sistema economico, sia per le complementarietà con l'attività delle imprese private, che per i risvolti dell'attività dei pubblici dipendenti su importanti servizi che svolgono un ruolo essenziale per il benessere dei cittadini.

La politica del pubblico impiego è quindi certamente uno degli aspetti che qualificano l'azione della politica economica.

Poiché la spesa per i redditi dei dipendenti pubblici assorbe circa il 10% del PIL, è evidente che le modalità di utilizzo di tali risorse svolgono un ruolo determinante sul funzionamento dell'economia nel complesso.

Nel corso degli ultimi anni le difficili condizioni in cui versano le finanze pubbliche italiane hanno spostato l'enfasi delle politiche sugli obiettivi di ridimensionamento dei costi.

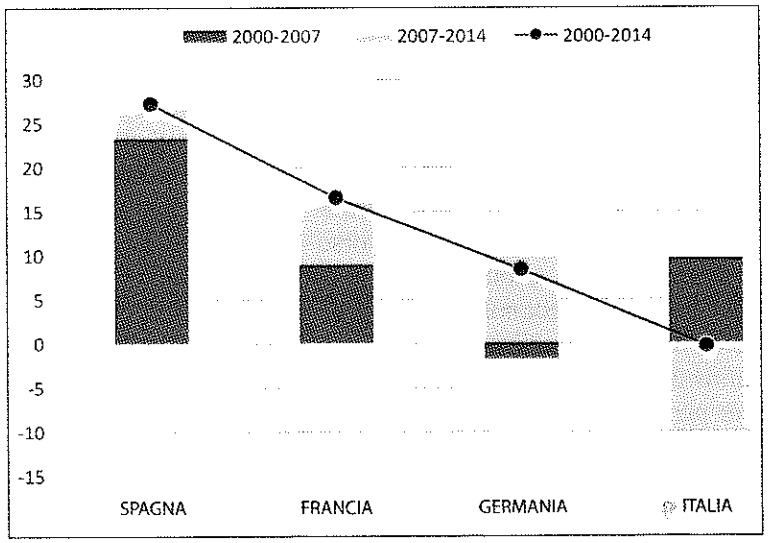
L'entità del ridimensionamento del costo dei dipendenti pubblici è stata difatti ragguardevole. La massa dei redditi dei dipendenti pubblici in Italia nel corso della recente fase di crisi ha evidenziato un arretramento che non ha precedenti nella storia della nostra economia, e che si presenta come peculiare anche nel confronto internazionale, nonostante politiche di contenimento del costo del personale abbiano caratterizzato la maggior parte dei paesi.

Allo scopo, il grafico seguente descrive l'andamento della massa dei redditi dei dipendenti della P.A. nelle maggiori economie dell'Area Euro. I dati sono espressi in termini reali, utilizzando il deflatore del PIL, e la periodizzazione distingue gli anni della crisi, post 2007, e il periodo precedente, di eguale durata, che parte dal 2000[1].

I dati evidenziano una caduta dei redditi dei dipendenti pubblici in termini reali del 10% negli ultimi sette anni, che compensa l'incremento del periodo precedente. Di fatto, nel 2014 i redditi dei dipendenti pubblici risultavano in Italia pari a quelli del 2000 mente quelli degli altri tre paesi considerati evidenziavano incrementi cumulati nel periodo compresi fra l'8% registrato in Germania al 27% in Spagna.

L'entità della correzione osservata in Italia negli ultimi anni, anche in termini relativi rispetto agli altri paesi, spinge a ritenere che la chiave di lettura più appropriata per inquadrare l'evoluzione della spesa per il pubblico impiego sia quella che ne riconduce le dinamiche alle politiche di risanamento delle finanze pubbliche adottate in risposta alla crisi: a fronte di una recessione che ha determinato un crollo delle basi imponibili, il tentativo di contenere il peggioramento dei saldi non poteva che passare per misure di aumento della pressione fiscale o di contenimento della spesa.

Figura 1 – La spesa per i dipendenti pubblici negli ultimi quindici anni.
In termini reali, sulla base del deflatore del PIL, var % cumulate



Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Eurostat.

All'interno di queste, vi è stata poi una diversa intensità dei tagli a seconda dei vincoli insiti nelle caratteristiche stesse delle diverse voci della spesa pubblica. Ad esempio, le misure di controllo della spesa pensionistica sono state particolarmente incisive, agendo soprattutto sul posticipo del momento di maturazione del diritto, ma si sono sovrapposte a un andamento tendenziale vivace, per cui i livelli della spesa hanno continuato ad aumentare. In direzione opposta, le spese per investimenti sono anche quelle più facilmente procrastinabili, anche se nel medio termine una eccessiva diminuzione può determinare effetti sfavorevoli sulla dotazione infrastrutturale del paese, e quindi sul livello del prodotto potenziale dell'economia.

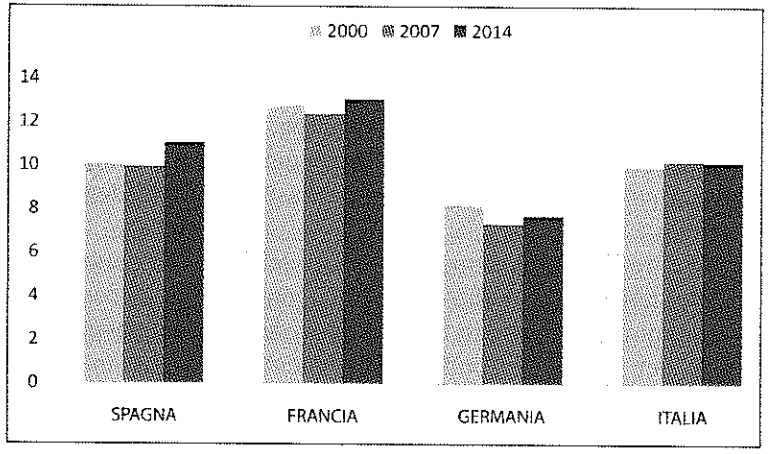
Nel complesso la componente della spesa pubblica soggetta ai maggiori ridimensionamenti è stata quella degli investimenti pubblici, a fronte di una maggiore inerzia che ha invece caratterizzato la spesa pensionistica e gli acquisti di consumi intermedi.

La spesa per il personale ha evidenziato andamenti peculiari, legati alle politiche adottate al fine ridimensionarne il livello. In particolare, negli ultimi anni sono state adottate misure di blocco dei livelli retributivi, insieme a misure che hanno inciso sul *turnover* dei dipendenti, consentendo di sostituire solamente una quota dei dipendenti in uscita in corrispondenza della maturazione del diritto alla pensione.

Nonostante le politiche di contenimento della spesa per il personale attuate in Italia negli ultimi anni siano state particolarmente severe, la sostenibilità dei livelli attuali di tali spese non è migliorata molto. Questo soprattutto per la contestuale ampia contrazione del livello del PIL. Misurando la spesa per il personale in percentuale del PIL, si osserva come questa sia risultata nel complesso stabile; questo perché l'andamento sfavorevole del denominatore di tale rapporto ha compensato l'effetto delle misure di contenimento sul numeratore.

In generale, l'incidenza assoluta del costo sostenuto per i dipendenti pubblici non è in Italia disallineata dai valori delle altre maggiori economie avanzate, e lo stesso per quanto riguarda il peso dei dipendenti pubblici sul totale dell'occupazione. L'inci-

Figura 2 – La spesa per i dipendenti pubblici.
In % del PIL



Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Eurostat.

denza del pubblico impiego tende d'altra parte a riflettere soprattutto il diverso ruolo dello Stato nell'economia, ed essenzialmente le scelte in termini di peso del pubblico rispetto al settore privato negli ambiti della sanità e dell'istruzione. Oltre a questo, un altro fattore che influenza il peso assoluto dei dipendenti pubblici è la propensione ad acquisire servizi dai privati, che tende a ridimensionare l'assunzione diretta di personale alle dipendenze.

Il blocco salariale nel pubblico impiego

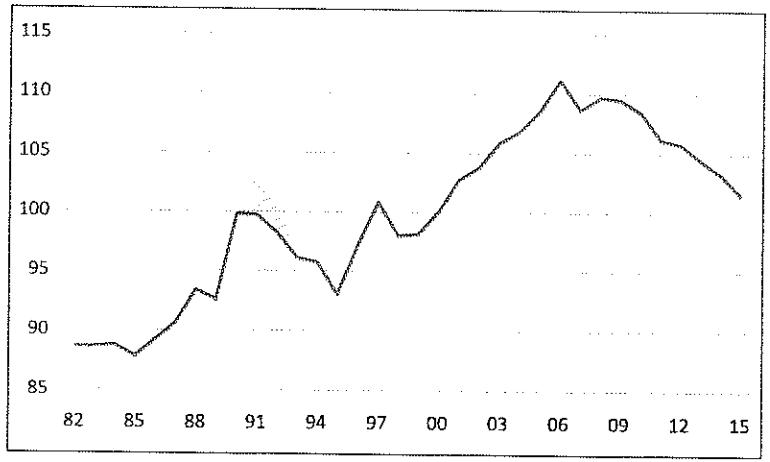
Come noto, la politica dei salari pubblici ha comportato di fatto un azzeramento della loro crescita, con l'obiettivo di ridimensionarne il livello in termini reali. È dal 2011 che, per cinque anni consecutivi, la crescita dei salari pubblici si è azzerata, e tale andamento appare destinato a protrarsi ancora, dato che per il triennio 2016-2018 la Legge di Stabilità ha messo a disposizione solo 300 milioni all'anno da destinare ai rinnovi contrattuali dei dipendenti pubblici.

Per valutare la portata degli interventi sul costo del lavoro può essere utile raffrontarne l'andamento con una variabile in grado di esprimere le condizioni di contesto. In prima battuta, è possibile confrontare l'andamento dei salari pubblici con quello osservato nel settore privato. Nella Figura 3 si mostra l'andamento del rapporto fra il costo del lavoro dei pubblici dipendenti e quello medio dei dipendenti del settore privato[2] sulla base dei dati di contabilità nazionale. La discontinuità rispetto ai trend storici è evidente. Come si osserva, la variabile è ritornata sui valori di fine anni Novanta; è stata cioè corretta l'impennata che era stata osservata nel corso della prima metà degli anni Duemila.

D'altra parte, l'andamento relativo dei redditi fra pubblico e privato non rende sufficientemente conto della discontinuità rispetto ai trend storici in termini di evoluzione del potere d'acquisto dei redditi dei pubblici dipendenti, dato che anche nel privato con la crisi si è osservata una decelerazione.

L'andamento dei redditi dei dipendenti pubblici espressi in termini reali mette in luce un arretramento dal 2010, con una

Figura 3 – Redditi da lavoro dipendente: rapporto pubblico/privato. *Indice 2000 = 100*



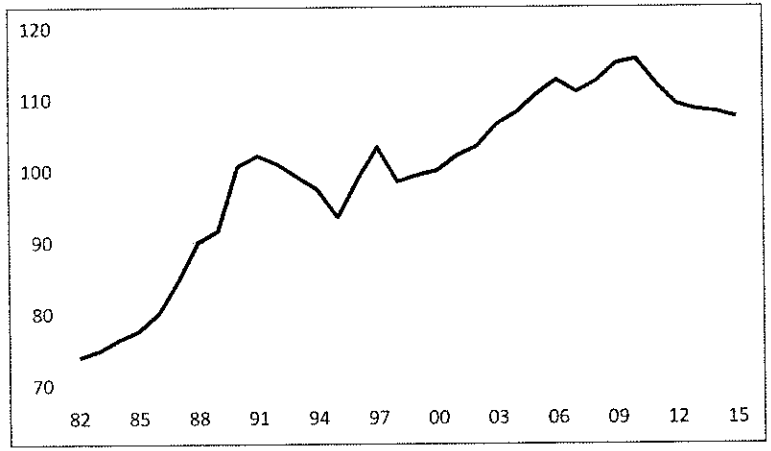
Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati ISTAT.

contrazione di circa il 7%. La riduzione è avvenuta soprattutto fra il 2011 e il 2012, mentre è risultata più modesta dal 2013. Questo è dipeso dal fatto che, a parità di andamento stagnante dei salari nominali, è cambiata la crescita dei prezzi: dopo una crescita vivace nel 2011-2012, sostenuta anche dai rilevanti incrementi delle imposte indirette, dal 2013 l'inflazione italiana si è portata su valori prossimi allo zero.

Ne consegue che l'obiettivo di ridimensionare il livello relativo dei salari pubblici attraverso il blocco degli aumenti è divenuto più difficile da conseguire in un contesto di inflazione prossima a zero. Peraltro, anche i salari nel privato stanno registrando una fase di decelerazione. La tendenza per i prossimi anni dovrebbe quindi caratterizzarsi per una interruzione, o per lo meno una minore intensità, della discesa dei salari reali dei dipendenti pubblici e del loro livello relativo rispetto alle retribuzioni private.

Questa analisi dimostra come l'aggiustamento dei livelli relativi dei salari e dei prezzi sia più complesso quando l'inflazione si posiziona vicino a zero. La rigidità nominale dei salari nel pub-

Figura 4 – Redditi da lavoro dipendente della P.A. in termini reali.
Sulla base del deflatore dei consumi. Indice 2000 = 100



Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati ISTAT.

blico è anche legata al costo politico, evidentemente maggiore, che, a parità di andamento dei salari reali, può essere associato a una politica di contrazione dei salari in termini nominali.

La perdita di posizioni relative da parte dei dipendenti pubblici rispetto ai dipendenti del privato avvenuta negli ultimi anni va contestualizzata all'interno delle condizioni generali dell'economia, e quindi anche tenendo conto dell'aumento della probabilità di perdita del posto di lavoro che ha interessato la maggior parte dei settori del privato. In un contesto di aumentata incertezza sulla tenuta dei posti di lavoro, per effetto dell'andamento dell'attività economica e a seguito dell'aumento della flessibilità in uscita dal mercato del lavoro, ne risulta anche aumentato il valore della stabilità del posto di lavoro.

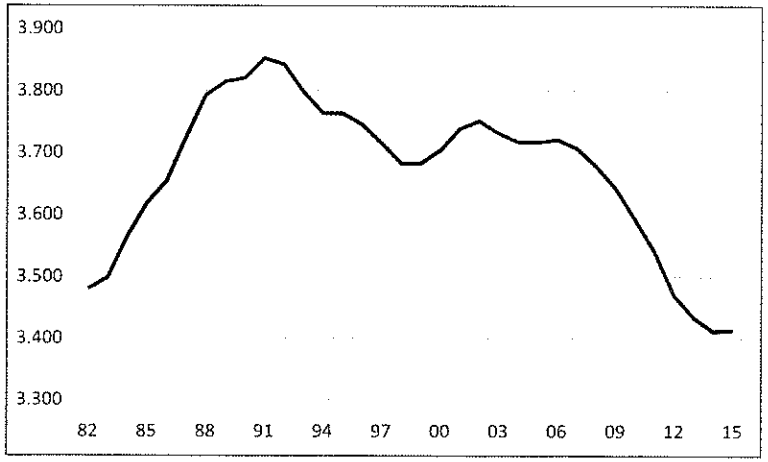
Il blocco del *turnover* e la riduzione dell'occupazione

Anche sul versante dei livelli occupazionali le politiche sono state molto severe. La salvaguardia dei posti di lavoro esi-

stenti ha permesso ugualmente di contrarre in maniera significativa il livello dell'occupazione perché sono state adottate misure di blocco delle nuove assunzioni, attraverso limiti alla sostituzione dei lavoratori in uscita verso il pensionamento.

Secondo la contabilità nazionale, rispetto ai massimi della prima metà dello scorso decennio si registra una diminuzione di circa il 10%, pari a ben 340mila unità di lavoro in meno. La contrazione è avvenuta prevalentemente dopo il 2007 e sino al 2013, mentre sembra essersi interrotta nel corso della fase più recente.

Figura 5 – Unità dipendente della P.A.
Unità di lavoro, "servizi non market"; migliaia



Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati ISTAT.

Le politiche adottate per ridurre i dipendenti pubblici sono state incentrate essenzialmente su meccanismi di blocco del *turnover*. La Legge di Stabilità per il 2016 ha inasprito le limitazioni già vigenti, riducendo sia per le amministrazioni centrali che per quelle locali la possibilità di sostituire il personale cessato al 25% per il triennio 2016-2108, mentre secondo le norme vigenti in precedenza avrebbe dovuto gradualmente ristabilirsi

la sostituzione completa del personale cessato, passando al 60% nel 2016, 80 nel 2017 e 100 dal 2018.

Un dettaglio settoriale

Le dinamiche descritte in aggregato possono essere dettagliate secondo le tendenze dei principali comparti sulla base dei dati del conto annuale della RGS. In questo caso le informazioni si fermano al 2014 e, inoltre, non sono sempre analizzabili in serie storica data la presenza di alcuni *break* dovuti in prevalenza a discontinuità nella raccolta delle informazioni. Questo perché si tratta di dati amministrativi, non di informazioni estratte da campioni rappresentativi, e che quindi risentono delle oscillazioni legate alla completezza dei dati raccolti.

Nelle elaborazioni seguenti abbiamo distinto i principali comparti del pubblico impiego raggruppando i principali gruppi di contratti.

Per l'esattezza si tratta di sette classi: la scuola; l'università e ricerca; il servizio sanitario nazionale; le amministrazioni locali (aggrega tutti gli enti territoriali) distinguendo quelli delle Regioni a Statuto Speciale dalle Regioni a Statuto Ordinario; lo Stato centrale, in cui è trattato distintamente il comparto dei "non contrattualizzati", ovvero il personale di diritto pubblico, che comprendere le forze dell'ordine, i militari e la magistratura.

La dimensione relativa dei comparti così costruiti è rappresentata nel grafico seguente: scuola e università insieme pesano per il 37%; la sanità occupa il 21%; i non contrattualizzati pesano per il 17%; gli amministrativi dello Stato pesano per l'8% e gli enti locali incidono per il 18% includendo le RSS.

Nelle elaborazioni seguenti abbiamo escluso le regioni a Statuto speciale[3], per problemi di rilevanti discontinuità nelle serie storiche. L'Amministrazione centrale è composta dalle categorie "Amministrativi" e "Non contrattualizzati" ed è definita come un sottoinsieme degli enti che effettivamente la compongono[4].

Nel complesso gli ordini di grandezza della contrazione dei livelli occupazionali osservata fra il 2007 e il 2014 sono molto ampi nella maggior parte degli aggregati individuati: nelle

Amministrazioni locali e nella scuola la caduta supera l'8%, e si arriva a un -13% per le amministrazioni centrali. Meno intensa la riduzione dell'aggregato dei "non contrattualizzati" (che comprende le forze dell'ordine, le forze armate e la magistratura) dove comunque nel periodo l'occupazione si riduce del 3.9%, mentre più modesto è l'arretramento nella sanità che vede gli occupati diminuire del 2.7% fra il 2007 e il 2014. Infine, pur con qualche incertezza relativa alle discontinuità rilevate nelle statistiche, traspare come l'occupazione non abbia evidenziato contrazioni di rilievo nelle regioni a statuto speciale (il dato non è riportato nella tavola).

Tabella 1 – Occupazione e costo del lavoro nel pubblico.
Var % cumulate 2007-2014

	Occupati	Costo lavoro per occupato	Massa redditi - *di cui:*	2007 2010	2010 2014
Totale *	-7,0	5,8	-1,5	5,6	-6,7
Contrattualizzati					
Stato e parastato	-12,9	1,7	-11,4	-3,0	-8,7
Non contrattualizzati	-3,9	11,0	6,7	8,7	-1,9
Scuola	-8,5	8,6	-0,7	6,4	-6,7
Università e ricerca	-7,7	2,7	-5,2	5,7	-10,4
Amm. Locali **	-8,4	-0,4	-8,7	5,4	-13,4
SSN	-2,7	3,1	0,3	5,9	-5,3

Compresi i dirigenti *al netto di S13 e RSS **al netto RSS.

Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati RGS.

Anche i dati relativi alla crescita del costo del lavoro mostrano tendenze differenti nei diversi comparti. L'andamento del costo del lavoro risulta in questo periodo generalmente crescente sino al 2011; negli anni successivi i livelli del costo del lavoro si stabilizzano. In diversi comparti il blocco dei salari si è tradotto addirittura in un arretramento dei livelli medi nell'intero periodo considerato. Tale riduzione è legata anche ai blocchi nei percorsi di carriera contestualmente all'uscita per pensionamento dei lavoratori con maggiore anzianità e quindi salari più elevati.

Considerando l'intero periodo fra il 2007 e il 2014 si osserva un andamento più dinamico nel comparto della scuola (dove l'aumento del periodo è di fatto tutto concentrato nel 2008) e soprattutto nei "non contrattualizzati", che hanno beneficiato di andamenti completamente disallineati dal resto del pubblico. Enti locali e amministrazione centrale hanno invece registrato le variazioni di minore entità.

Poiché l'andamento del costo del lavoro e dell'occupazione sono stati nel complesso abbastanza correlati, ne deriva che le politiche relative al pubblico impiego sono risultate nel corso degli anni della crisi tutt'altro che uniformi. I casi estremi sono da un lato l'amministrazione centrale, gli enti locali e l'università, nei quali la massa dei redditi registra un vero e proprio crollo, e dall'altro i non contrattualizzati che registrano un aumento della massa dei redditi di quasi il 7%.

Stock e flussi

Un altro elemento di interesse è rappresentato dalla scomposizione dell'evoluzione degli *stock* sulla base dei flussi in entrata e uscita. La logica stessa delle politiche di blocco del *turnover* porta a ridimensionare lo stock di occupati attraverso una riduzione degli ingressi a fronte di dati tassi di uscita. I dati della RGS confermano come la caduta dei tassi di ingresso, cioè le nuove assunzioni nel pubblico impiego, sia risultata relativamente pronunciata dal 2012 in avanti.

Nel triennio 2012-2014 i nuovi assunti al netto dei trasferimenti interni alla Pubblica Amministrazione si sono aggirati intorno ai 50mila all'anno, un valore pari a circa la metà delle assunzioni annue nel pubblico nel corso degli anni Duemila.

L'indicatore costruito al netto delle assunzioni nella scuola, che sono molto variabili nel corso del tempo[5], passa da poco più di 60mila assunzioni all'anno a circa 35mila nell'ultimo triennio. I "tassi di assunzione", calcolati come numero delle nuove assunzioni in percentuale dello *stock* di occupati, sono passati da poco più del 3% registrato mediamente negli anni precedenti all'1.5% circa degli ultimi tre anni.

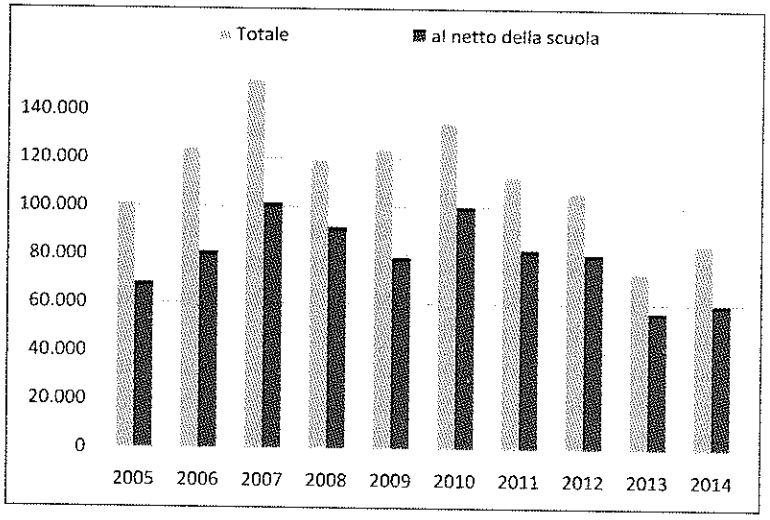
Se guardiamo ai dati di flusso dal punto di vista delle uscite, ovvero le cessazioni dei rapporti di lavoro, l'aspetto più rilevante è che le cessazioni subiscono una drastica riduzione nel biennio 2013-2014 rispetto agli anni precedenti. Tale comportamento appare riconducibile agli effetti della riforma Fornero, che ha spostato in avanti l'età per la maturazione del diritto alla pensione ritardando l'uscita dal mercato del lavoro di alcune coorti.

Gli andamenti illustrati suggeriscono quindi che la recente interruzione della caduta dei livelli dell'occupazione pubblica sia dipesa essenzialmente dal fatto che si sono ridotte le uscite più che da un allentamento nei limiti alle assunzioni.

Circa i dati di flusso con riferimento ai diversi comparti, ci si può limitare a elencare le tendenze principali:

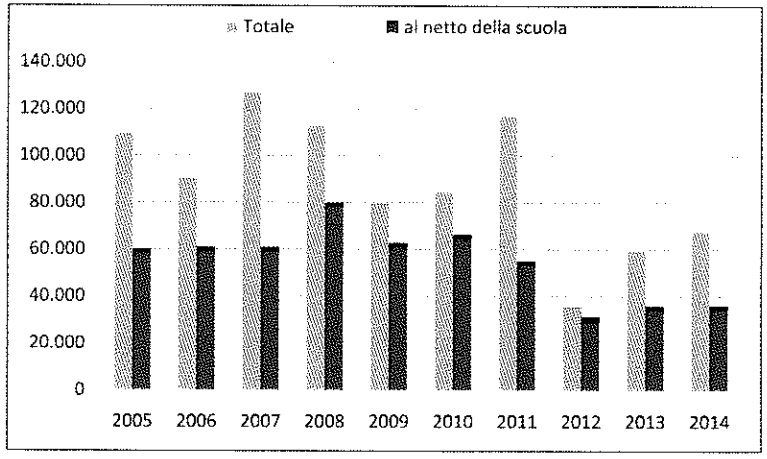
i) le amministrazioni centrali avevano già tassi di assunzione bassissimi, intorno all'1%, dagli anni Duemila, e scendono ulteriormente negli ultimi anni;

Figura 6 – Le cessazioni dei rapporti di lavoro nella P.A.
*Dati in migliaia, al netto dei trasferimenti interni. *escl le RSS*



Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati RGS.

Figura 7 – Gli assunti nella P.A.
*Dati in migliaia, al netto dei trasferimenti interni. *escl le RSS*



Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati RGS.

ii) i cosiddetti "non contrattualizzati" hanno continuato a mantenere una dinamica vivace delle assunzioni;

iii) anche il servizio sanitario nazionale, che vede lo stock di occupati cadere meno che in altri comparti, ha in realtà registrato tassi di ingresso molto simili a quelli degli altri settori della P.A., e la diminuzione degli occupati è stata frenata essenzialmente dalla riduzione dei tassi di uscita.

Il fenomeno della caduta dei tassi di cessazione è anch'esso condiviso dai diversi comparti, con alcune eccezioni. In particolare, le amministrazioni locali hanno evidenziato minori riduzioni dei flussi in uscita e questo spiega il crollo dei livelli occupazionali del comparto.

Aumenta l'età media dei dipendenti pubblici

Le politiche di blocco delle assunzioni hanno contribuito insieme agli interventi di riforma del sistema pensionistico a

Tabella 2 – Tassi di assunzione e cessazione per comparto in % degli occupati del comparto, valori medi

	Assunzioni		Cessazioni		Saldo	
	2007-11	2012-14	2007-11	2012-14	2007-11	2012-14
Totale *	3,2	1,7	3,9	2,8	-0,8	-1,1
Contrattualizzati						
Stato e parastato	1,3	0,7	3,8	2,9	-2,5	-2,2
Non contrattualizzati	4,2	2,9	4,8	3,9	-0,6	-1,0
Scuola	3,6	1,9	3,5	2,2	0,1	-0,3
Università e ricerca	2,6	1,0	4,2	2,9	-1,5	-1,9
Amm. Locali **	2,7	1,3	4,2	3,3	-1,5	-2,0
SSN	2,9	1,4	3,7	2,5	-0,7	-1,2

Compresi i dirigenti *al netto di S13 e RSS **al netto RSS.

Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati RGS.

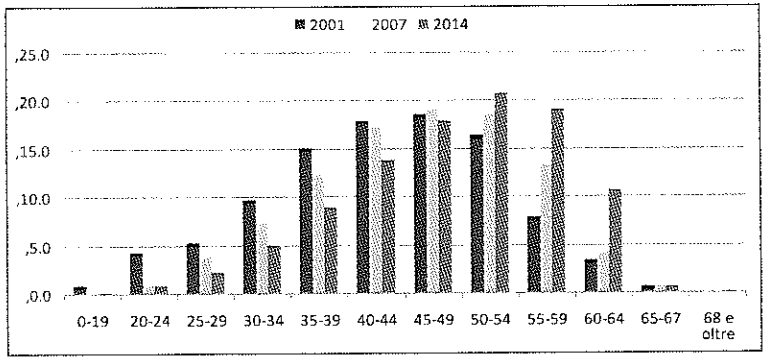
determinare un progressivo invecchiamento dello *stock* di occupati del settore pubblico.

Il blocco negli ingressi di nuovi occupati giovani, a fronte del ritardo nell'uscita da parte dei più anziani ha avuto conseguenze anche sull'età media dei dipendenti pubblici, che è aumentata molto in tutti i comparti, anche se in misura meno accentuata nel gruppo dei "non contrattualizzati", in prevalenza il personale di diritto pubblico, dove in effetti i flussi di cessazione dei rapporti di lavoro sono rimasti comunque relativamente elevati.

Ad esempio, nella scuola l'età media dei dipendenti passa dai 48 anni del 2007 ai 51 del 2014; nella sanità si passa da 46 a 50 anni.

Il grafico allegato presenta, per l'intero settore pubblico, la composizione dello *stock* di occupati distinta per fasce d'età, e pone a confronto tre diversi momenti: il 2001, il 2007 e il 2014. L'aumento del peso dei lavoratori "anziani" sul totale degli occupati era un fenomeno già in atto prima dell'inasprimento delle politiche di contenimento del personale pubblico di cui si è ampiamente discusso. Un progressivo spostamento da giovani ad anziani si osserva, infatti, già confrontando il 2001 con il 2007. Le recenti misure hanno di fatto accentuato questa tendenza, tanto che in meno di quindici anni la quota di occupati

Figura 8 – Struttura del personale pubblico per età anagrafica.
Valori in % sul totale degli occupati



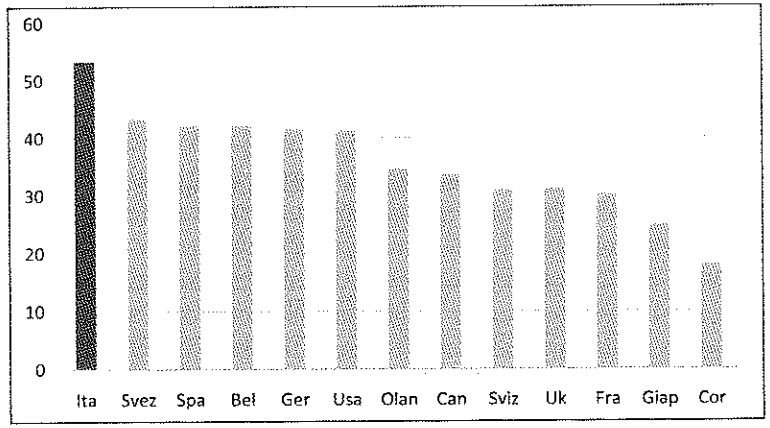
Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati RGS.

nel pubblico con più di 55 anni è triplicata, passando dall'11.8 a più del 30%. Peraltro, è recente l'aggiunta dell'ultima categoria, quella dei dipendenti più anziani di 68 anni, naturalmente molto piccola rispetto ad altre ma comunque significativa per indicare in quale direzione si sta muovendo il pubblico impiego.

La forza lavoro della P.A. italiana risulta poi particolarmente "anziana" anche nel confronto internazionale. Dai dati OCSE (riferiti alle sole amministrazioni centrali) emerge come l'Italia sia caratterizzata dalla percentuale più elevata di lavoratori del pubblico con età superiore ai 50 anni rispetto ai trenta i paesi considerati. Si osserva poi che la stessa tendenza crescente dell'età ha interessato anche gli altri paesi OCSE, ma gli stessi dati rivelano come dal 2000 il livello di crescita maggiore si è avuto proprio in Italia.

Un aspetto che discende dall'aumento dell'età media, nonostante gli effetti delle misure sulle pensioni, riguarda l'aspettativa di un cambiamento nell'andamento dei flussi di uscita del personale. Fra alcuni anni infatti i tassi di uscita dovranno nuovamente aumentare, quando coloro che hanno visto posticipare l'età di maturazione del diritto alla pensione avranno soddisfatto i nuovi requisiti. Questo darebbe luogo, a parità di tassi d'ingresso, a una fase di ampie riduzioni degli organici.

Figura 9 – Quota di dipendenti pubblici con età superiore ai 50 anni, Governo centrale. *Valori in %, dati 2011*



Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati OCSE.

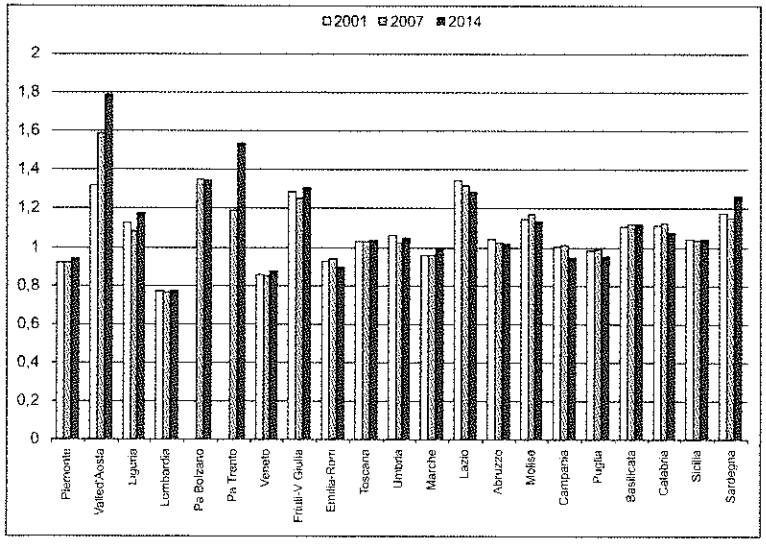
Divari territoriali nel pubblico impiego

Un aspetto che ha caratterizzato le politiche di contenimento dei redditi da lavoro nella P.A. è che le misure di contenimento degli organici hanno operato in maniera relativamente uniforme fra comparti. Tali politiche hanno anche avuto l'effetto di mantenere relativamente inalterate le differenze in termini di presenza dei dipendenti pubblici lungo il territorio nazionale.

La Figura 10 presenta un indicatore della distribuzione regionale degli occupati nel pubblico, in termini di percentuale dei dipendenti pubblici regionali sul dato complessivo nazionale, rapportato alla distribuzione sul territorio della popolazione, sempre come percentuale sul totale nazionale. Rapportare la distribuzione della forza lavoro pubblica alla popolazione può essere utile a fornire una indicazione dell'adeguatezza della consistenza di risorse umane alla fornitura di una determinata quantità di servizi, che varia naturalmente in funzione della popolazione di un territorio: banalmente, ad un numero più elevato di cittadini dovrà corrispondere una quantità di servizi pubblici tendenzialmente più elevata, ovvero un numero più elevato di occupati, e vice-

versa[6]. Così, un valore dell'indicatore pari a 1 indica che la distribuzione degli occupati pubblici è "coerente" con la distribuzione della popolazione; valori inferiori indicano una sottodotazione della regione in termini di risorse umane nel pubblico rispetto alla popolazione, l'opposto per valori superiori all'unità.

Figura 10 – Indicatore di asimmetria nella distribuzione territoriale dei dipendenti pubblici. *% regionale dipendenti pubblici su % regionale popolazione*



Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Rgs.

Dal grafico emergono due ordini di considerazioni.

In primo luogo, soffermando l'attenzione sul dato più recente relativo al 2014, è possibile constatare una elevata variabilità territoriale dell'indicatore, dal massimo di 1.8 della Valle d'Aosta al minimo di 0.8 della Lombardia. Benché vi sia una certa tendenza crescente da Nord a Sud dell'indicatore, la distribuzione territoriale non appare però scontata e la distinzione non è così netta: oltre infatti ad un certo divario fra Nord e Sud, si riscontrano

profonde differenze tra singole regioni. Al di là del caso particolare del Lazio, dove per la presenza della capitale è naturale che vi sia una incidenza dei dipendenti pubblici sulla popolazione elevata, un distacco ancora più evidente si osserva tra regioni a statuto speciale e regioni ordinarie. Le regioni a statuto speciale presentano infatti valori dell'indicatore decisamente più elevati della media, in particolare le tre del Nord. Si riscontra poi una incidenza dell'impiego pubblico rispetto alla popolazione notevolmente ridotta, inferiore all'unità, in Piemonte, Veneto e Lombardia, mentre vi sono regioni del Mezzogiorno dove la dotazione di personale pubblico è dimensionata coerentemente rispetto alla popolazione, come in Campania o in Puglia. Come accennato in precedenza, non è automatico il legame tra la consistenza degli occupati e la qualità dei servizi. È un dato di fatto però che le differenze tra regioni in termini di servizi offerti non trovano spiegazione nel numero di dipendenti pubblici. È noto difatti come secondo gli indicatori della qualità e quantità di servizi pubblici offerti alla popolazione il divario Nord-Sud sia significativo, sebbene non si riscontri una carenza di personale pubblico nelle regioni che evidenziano le performance peggiori in termini di servizi alla collettività, né viceversa le regioni più virtuose dal punto di vista dell'offerta di servizi presentano un numero di occupati elevato[7].

Questa considerazione appare come ulteriore segnale del fatto che le politiche di contenimento del numero di dipendenti pubblici abbiano agito con un'ottica lontana da quella che dovrebbe ispirare la *spending review*, anzi i tagli si sono riversati nei diversi comparti e nei territori in maniera abbastanza lineare, senza un disegno organico di riorganizzazione ed efficientamento della P.A.

In prospettiva

Fino ad ora le politiche di ridimensionamento dello *stock* di occupati pubblici, se hanno avuto effetti positivi in termini di minore spesa e di riduzione della consistenza dell'organico, non sembrano essere state accompagnate da una complessiva riorganizzazione della forza lavoro della P.A.. A conferma di quanto

appena affermato, si osserva la presenza di importanti divari nella distribuzione regionale degli occupati del pubblico, non sempre coerenti con le differenze riscontrate nelle diverse esigenze dei territori, e nella qualità dei servizi offerti.

La politica del pubblico impiego ha, d'altra parte, conseguito risultati significativi dal punto di vista del contenimento dei costi.

Nei prossimi anni l'aumento dell'età media e la ripresa dei tassi di uscita potranno naturalmente comportare sia la necessità di sostituire tale personale con un aumento dei flussi in ingresso, sia l'opportunità di accelerare il processo di riduzione dello stock di dipendenti pubblici. Sarà importante valutare se si è in grado di puntare ancora sulla riduzione del numero dei dipendenti pubblici senza determinare uno scadimento dell'offerta di servizi. È quindi necessario che il processo sia governato al fine di produrre aumenti di efficienza. Il punto è che maggiori livelli della produttività possono richiedere ammodernamenti dei processi produttivi, che in diversi casi necessitano di un cambiamento delle caratteristiche del capitale umano, in termini di professionalità specifiche richieste, soprattutto per assecondare l'utilizzo delle nuove tecnologie dell'ICT. Evidentemente, questo tipo di processo è più complesso se vi sono limiti all'inserimento di nuove figure più giovani nel processo produttivo.

Inoltre, sebbene sia condivisa l'ipotesi per cui in generale vi siano spazi per aumentare l'efficienza della P.A., è anche vero che il cambiamento organizzativo richiesto può rivelarsi di gestione non semplice nei comparti che hanno già evidenziato riduzioni ampie negli organici negli anni scorsi. In questi vi è il rischio che di fatto la riduzione dello *stock* di personale vada a scapito dei servizi offerti ai cittadini oppure, ancor peggio, che ciò comporti un aumento della complessità degli oneri burocratici e amministrativi, ad esempio a seguito di carenze negli organici di alcuni uffici.

D'altra parte, è noto come il disinvestimento in risorse umane in ambiti strategici, come quello dell'istruzione, non costituisca una scelta del tutto lungimirante, dati gli effetti avversi sulla crescita economica nel lungo periodo.

In prospettiva occorre che i flussi di ingresso nella P.A. possano anche aumentare in alcuni casi, soprattutto con assunzioni

mirate di personale qualificato, in grado di assecondare l'innovazione dei processi e incidere positivamente sulla produttività del settore pubblico.

In conclusione, le politiche degli anni passati hanno puntato a ridurre lo *stock* di dipendenti pubblici e a contenerne il costo. Se questi erano gli obiettivi, certamente l'azione della politica economica, pur con differenze a seconda dei comparti, ha conseguito pienamente gli esiti auspicati. Si tratta adesso di accostare alla dimensione quantitativa degli interventi sul pubblico impiego, anche una analoga capacità di governare i processi dal punto di vista qualitativo, attraverso un *upgrade* delle competenze e un aumento della produttività del settore pubblico.

Bibliografia

Afonso A., Gomes P. (2008), *Interactions between private and public sector wages*, ECB Working Paper, No. 971.

Aran (2015), *Rapporto semestrale Aran sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti*, n. 1.

Cnel (2012), *Rapporto sul mercato del lavoro*.

Forni L., Novta N. (2014), *Public employment and compensation reform during times of fiscal consolidation*, IMF Working Paper, No. 14/192.

Ministero dell'Economia e delle Finanze (2016), *Documento di economia e finanza*.

Perez J., Aouriri M., Campos M., Celov D., Papapetrou E., Depalo D., Pesliakaitè J., Ramos R., Rodriguez-Vives M. (2016), *The fiscal and macroeconomic effects of government wages and employment reforms*, Banco de Espana Occasional Paper, No. 1607.

Note

[1] Al fine di garantire l'additività delle variazioni intercorse nei due periodi e quella dell'intero arco temporale considerato, sono state utilizzate le variazioni dei logaritmi che approssimano quindi la variazione percentuale in ciascun periodo considerato.

[2] La nuova contabilità nazionale rende disponibili le serie storiche a partire dal 1995. I dati degli anni precedente sono stati quindi ricostruiti raccordando le nuove serie di contabilità nazionale con le vecchie.

[3] Perché i dati relativi alla regione Sicilia prima del 2011 non erano raccolti.

[4] Esclude la voce Enti Lista S13 ISTAT.

[5] I dati di flusso si riferiscono agli occupati con contratti stabili. Per questo la variazione dello *stock* (che si riferisce al totale degli occupati della P.A.) non coincide con il saldo fra assunti e cessati (al netto dei trasferimenti interni alla P.A.). Nei dati riferiti ai singoli comparti questa differenza è di solito molto contenuta, per cui il saldo assunti/cessati descrive con buona approssimazione l'evoluzione del numero degli occupati. Fa eccezione il comparto della scuola dove, per il noto fenomeno dei "precari", vi sono solitamente flussi di assunti molto bassi, e poi ondate di nuove assunzioni in alcuni anni particolari, che corrispondono di fatto all'assorbimento con contratti stabili di persone che erano già comprese nello *stock* di occupati. Naturalmente questo andamento anomali del comparto scuola modifica anche l'andamento del totale, per cui nel grafico successivo abbiamo scomposto il totale escludendo di dati sulla scuola (oltre alle Rss). Come si osserva dal grafico, il dato costruito al netto della scuola è decisamene più stabile rispetto al dato aggregato.

[6] In realtà il passaggio a politiche basate sull'approccio dei fabbisogni standard, ambisce a distribuire la spesa pubblica e il personale in maniera più articolata, tenendo conto non solo della consistenza demografica, ma anche di altre caratteristiche (struttura per età della popolazione, morfologia del territorio e altre caratteristiche).

[7] Per una rassegna si rimanda al contributo di Barone *et al.* in questo volume.

LA CONTRATTUALIZZAZIONE NEL LAVORO PUBBLICO: I SUOI RISULTATI, LE SUE PROSPETTIVE*

di *Sergio Gasparrini* e *Pierluigi Mastrogiuseppe*

1. Premessa

Questo capitolo trae spunto dalle analisi sviluppate a livello internazionale sui risultati delle riforme delle amministrazioni pubbliche. Lo schema di riferimento utilizzato è quello sviluppato da Pollit e Bouckaert, nel loro libro sulla riforma del *management* pubblico[1].

L'analisi si concentrerà in modo particolare sulla "contrattualizzazione e privatizzazione del lavoro pubblico", cioè quell'assetto istituzionale con cui si è deciso di governare i processi di gestione del personale nella Pubblica Amministrazione, da un certo momento in poi. Senza ripercorrere le vicende del passaggio da vecchio assetto del "pubblico impiego" al nuovo assetto del "lavoro pubblico privatizzato e contrattualizzato", già oggetto di numerose e approfondite analisi[2], ci si limiterà solo ad osservare che si tratta di una direttrice di riforma avviata nei primi anni Novanta (proseguita poi negli anni successivi, con ulteriori step) che si muoveva nella prospettiva di avvicinare il settore pubblico al settore privato, superando (almeno in parte) la "specialità" delle regole che avevano governato pubblico impiego fino a quel momento. Riforma dalla quale erano attesi risul-

* Gli autori desiderano ringraziare Alessandra D'Amore, Rossella Di Tommaso e Claudia Peiti per il contributo fornito alle elaborazioni statistiche contenute nel presente lavoro.