

Relazione della Corte dei Conti sul costo del lavoro pubblico per l'anno 2012: prime osservazioni

di Roberta Bruno

All'indomani della sottoscrizione dell'Intesa del 3 maggio 2012 volta a ridefinire l'assetto delle relazioni sindacali nel pubblico impiego, nonché dell'intensa stagione di produzione legislativa caratterizzata da stringenti misure di contenimento della spesa del personale, la Corte dei Conti ha pubblicato la relazione sul costo del lavoro pubblico per l'anno 2012.

La stesura di tale relazione è prevista dall'art. 60, comma 4, del d.lgs. 165/2001, quale esplicitazione del ruolo affidato dall'art. 100 Cost. alla Corte dei Conti di organo al servizio dello Stato-comunità e, soprattutto, ente garante imparziale degli equilibri di finanza pubblica e dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza all'Unione europea.

È indubbio, soprattutto alla luce della necessità di procedere al riequilibrio dei conti pubblici, che la relazione in commento rappresenti un rilevante referto sugli andamenti della finanza pubblica, nell'ambito della quale la spesa per i redditi da lavoro dipendente rappresenta una variabile critica in quanto caratterizzata, negli ultimi decenni, da un andamento disordinato e fuori controllo.

Invero, il contesto sistemico in cui interviene l'attività refertuale in commento è incisivamente caratterizzato dal blocco della contrattazione collettiva nazionale di tutti i comparti del settore pubblico per il triennio 2010-2012, dalla cristallizzazione fino al 2014 del trattamento economico ordinariamente spettante, dalla riduzione percentuale dei redditi più elevati, dall'inasprimento dei vincoli alle facoltà assunzionali. Più specificamente, gli interventi volti al contenimento della spesa derivante dal lavoro pubblico introdotti con il d.l. n. 112/2008, convertito nella l. n. 133/2008, e culminati con il d.l. n. 78/2010, convertito nella l. n. 122/2010, sono stati da ultimo ulteriormente rafforzati dalle due manovre estive del 2011 (d.l. n. 98/2011 e d.l. n. 138/2011), dalla legge di stabilità per il 2012 (l. n. 183/2011) e dal c.d. decreto "salva Italia" (d.l. n. 201/2011 convertito nella l. n. 214/2011).

La Corte, quindi, sulla base di dati analitici, attendibili ed attuali e, soprattutto, mediante l'analisi dell'andamento delle singole voci di spesa e l'evidenziazione dei fattori che hanno inciso sulla dinamica dei trattamenti retributivi degli ultimi anni, fornisce una rappresentazione contabile dei fenomeni finanziari utile per l'elaborazione delle future programmazioni della spesa.

La struttura della relazione sul costo del lavoro pubblico per l'anno 2012 è rappresentata da sette capitoli:

- il primo in materia di misure di contenimento della spesa e di assetto delle relazioni sindacali;
- il secondo si occupa della spesa per redditi da lavoro dipendente negli anni 2011-2014 secondo una impostazione comparativa tra Italia ed Europa;
- il terzo contiene considerazioni generali sulla consistenza, composizione e costo del personale pubblico anche in prospettiva futura;
- il quarto si sofferma sulla consistenza, composizione e costo del personale contrattualizzato mediante un'analisi dei dati relativi ai dipendenti pubblici per singoli comparti (Ministeri, Agenzie fiscali, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Scuola, Enti pubblici non economici, Università, Istituzioni ed Enti di ricerca, Regioni ed autonomie locali, Regioni a statuto speciale e Province autonome, Servizio sanitario nazionale);

- il quinto rileva i dati relativi alla consistenza, composizione e costo del personale in regime di diritto pubblico (Magistratura e Avvocatura dello Stato, Università statali, Corpi di Polizia, Forze armate, Corpo nazionale dei vigili del fuoco, carriera prefettizia, diplomatica e penitenziaria);
- il sesto si occupa delle problematiche concernenti la stabilizzazione del personale precario;
- il settimo si sofferma sulle criticità e sull'andamento della contrattazione integrativa in relazione anche al difficile percorso di attuazione del d.lgs. n. 150/2009.

Invero, con specifico riferimento alla prima parte della relazione, va evidenziato che in un contesto caratterizzato dalla perdita di competitività dell'Italia e da preoccupanti livelli di produttività del settore pubblico, le misure adottate dall'Italia per il contenimento del costo del lavoro pubblico sono per molti aspetti analoghe a quelle avviate dai Paesi dell'Unione europea esposti agli effetti della crisi economica globale. Dalle osservazioni formulate al riguardo dalla Corte dei Conti si evince che in Italia sia l'andamento della spesa per redditi da lavoro pubblico, sia il rapporto tra spesa per redditi e spesa corrente nelle PA, risultano in linea con i principali Paesi dell'Unione europea.

Nella seconda parte della relazione, invece, la Corte, sulla base dei dati contenuti nel Conto annuale predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato, quale fonte privilegiata da cui attingere le informazioni a supporto della propria attività referenziale, approfondisce in modo analitico l'andamento di tutte le variabili che determinano il costo del lavoro, cioè la consistenza, la distribuzione e la classificazione dei dipendenti nei vari livelli economici, gli effetti della sottoscrizione dei contratti collettivi e la dinamica delle singole componenti retributive con specifica attenzione ai trattamenti economici accessori.

Più precisamente, la Corte ha rilevato per l'anno 2010 la diminuzione del numero dei dipendenti in servizio presso tutti i comparti delle PA, soprattutto quelli statali, con la conseguente riduzione del costo del personale quale segnale di efficacia delle politiche di contenimento della spesa avviate a partire dal 2008. Dal documento in commento emerge anche la netta flessione degli organici del personale in regime di diritto pubblico che rappresentano il 18% del totale complessivo dei dipendenti pubblici. Invero, la magistratura contabile, nella nota di sintesi della relazione 2012 sul costo del lavoro pubblico, evidenzia le criticità relative a tale versante, sottolineando che i reiterati tagli agli organici obbligano le PA ad una continua attività di revisione degli assetti organizzativi che ostacola il consolidamento delle competenze e della professionalità del personale, con inevitabili conseguenze negative sull'efficienza dei servizi erogati.

L'esame dei dati condotto dalla Corte conferma, quindi, l'efficacia delle misure adottate con il d.l. n. 112/2008, il d.l. n. 78 /2010 e le due manovre estive del 2011 anche sotto il profilo del controllo della spesa di personale in relazione agli incrementi retributivi: dopo il biennio 2009-2010 caratterizzato da una modesta crescita delle retribuzioni, i dati ISTAT relativi all'anno 2011 evidenziano, infatti, una diminuzione della spesa per redditi da lavoro dipendente pari all'1,2% rispetto all'anno precedente, valore doppio rispetto a quello stimato dal Governo.

Nel documento in analisi si è anche rilevato che nel periodo 2005-2011 il divario tra le retribuzioni contrattuali del settore pubblico e quelle del settore privato ha subito un drastico ridimensionamento destinato ad accentuarsi ulteriormente per effetto del blocco della contrattazione collettiva fino al 2014. Tali dati risultano ancor più significativi laddove si considera che, negli scorsi anni, nella relazione sul costo del lavoro pubblico della Corte dei Conti e nel rapporto sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti dell'Aran è stato invece evidenziato un notevole slittamento retributivo per cui la retribuzioni di fatto dei pubblici dipendenti risultavano superiori all'andamento del settore privato e superiori rispetto all'inflazione reale registrata a consultivo.

In tema di dinamica salariale nella relazione per l'anno 2012 viene altresì prevista una ripresa della spesa per redditi da lavoro dipendente a partire dal 2015 per effetto della ripresa dell'attività negoziale collettiva.

Contrariamente ai dati rilevati per il personale dipendente, sono stati registrati andamenti non omogenei della spesa per la retribuzione accessoria dei dirigenti: infatti, a fronte della rilevazione di

una notevole riduzione di tale voce di spesa per alcuni comparti, si è segnalato un aumento rilevante del predetto dato relativamente ai comparti della Presidenza del Consiglio dei Ministri e Ministeri. Peraltro, nella citata sintesi della relazione sul costo del lavoro pubblico, i magistrati contabili si spingono sino a segnalare - mediante uno specifico approfondimento relativo al costo delle prerogative sindacali per l'anno 2010 - che la fruizione dei diversi istituti (aspettative retribuite, permessi, distacchi) può essere stimata come equivalente all'assenza dal servizio per un intero anno lavorativo di un dipendente ogni 550 in servizio.

Di notevole rilievo, anche per le inevitabili sfumature politiche, sono inoltre le osservazioni formulate dalla Corte dei Conti relativamente al rinvio - conseguente al blocco della contrattazione collettiva nazionale - dell'applicazione delle norme più incisive in materia di valutazione del merito individuale contenute nel d.lgs. n. 150/2009. Al riguardo, viene anche stigmatizzato il mancato avvio del nuovo modello di relazioni sindacali delineato nell'Intesa del 30 aprile 2009, considerato dai giudici contabili incisivamente orientato ad una effettiva correlazione tra erogazione dei trattamenti economici accessori e una maggiore efficienza e produttività delle PA.

L'ultima parte della relazione è invece dedicata all'andamento della contrattazione integrativa che, essendosi svolta in un contesto caratterizzato da una riduzione delle risorse disponibili e dalla introduzione di controlli più rigorosi, ha portato ad una generale flessione nel 2010 dell'ammontare dei compensi destinati ad incentivare la produttività.

Invero, l'attuale sistema delle relazioni sindacali sembra destinato ad essere incisivamente rivisto per effetto del Protocollo d'intesa sottoscritto il 3 maggio 2012 fra Governo, Regioni, Province, Comuni e organizzazioni sindacali volto a definire un nuovo modello sindacale nel settore pubblico, nonché i rapporti tra legge e contrattazione collettiva. Con particolare riferimento alla parte della predetta Intesa relativa alla semplificazione dei sistemi di misurazione, valutazione e premialità, la magistratura contabile esprime la propria perplessità in merito ad un eventuale percorso di complessiva revisione del d.lgs. n. 150/2009, come modificato dal d.lgs. n. 141/2011, paventando in particolare il rischio di una possibile permanenza delle criticità connesse alla distribuzione indifferenziata e non selettiva delle risorse che ha caratterizzato sino ad oggi la contrattazione collettiva. Dunque, il quadro delineato dalla Corte in riferimento alla contrattazione integrativa, prendendo avvio da una generale ricostruzione delle criticità dell'attuale sistema normativo, mira a fornire utili elementi di riflessione per l'avvio di una riforma strutturale delle componenti accessorie della retribuzione.

Invero, la portata e gli effetti del referto in commento potranno incidere significativamente sul futuro delle PA italiane se ne scaturirà un confronto costruttivo con tutte le istituzioni, centrali e locali, animato dal superamento delle asprezze del dibattito politico e, soprattutto, da un forte senso di responsabilità, nel superiore interesse dei cittadini e in vista dell'ormai indifferibile processo di modernizzazione dell'apparato amministrativo italiano.

D'altronde, anche solo scorrendo l'indice della relazione in commento si evince che l'evidenziazione dei fattori che hanno inciso sulla dinamica del costo del lavoro pubblico, lungi dal costituire una superficiale elencazione dei risultati raggiunti, si spinge a dar conto delle esigenze di perfezionamento degli sforzi sino ad oggi compiuti e delle resistenze da superare per restituire alla PA il ruolo di robusto propulsore del superamento di una crisi non soltanto economica, ma anche sociale, culturale e storica. Al fine di portare a compimento il complesso progetto di rilancio della PA, dunque, le osservazioni formulate dalla Corte dei Conti sui costi del lavoro pubblico possono costituire una fondamentale occasione per la ricerca delle strategie e degli strumenti più idonei a supportare il cammino intrapreso verso la ripresa e la crescita di un Paese, quale l'Italia che, sebbene attanagliato in una delle congiunture più difficili ed impegnative della sua storia, può tornare ad essere un "grande" Paese.

Roberta Bruno

Dottoranda di ricerca

Scuola Internazionale di Dottorato in formazione della persona e diritto del mercato del lavoro
Adapt – Università degli studi di Bergamo