@bollettinoADAPT, 7 gennaio 2014

Pubblica amministrazione allo specchio: i dati della Ragioneria generale dello Stato

di Umberto Buratti

Tag: *#PA #precariato #stabilizzazioni #contipubblici*

«Visti gli andamenti di tutte le forme di lavoro […] si può affermare che non vi è stata alcuna sostituzione del lavoro a tempo indeterminato con quello a tempo determinato o con altre forme di lavoro flessibile». Le parole contenute nel Conto Annuale relativo all'anno 2012, curato dalla Ragioneria Generale e reso noto il 18 dicembre scorso, possono in un qualche modo sorprendere. Nell'immaginario collettivo, infatti, la pubblica amministrazione italiana è considerato il luogo per eccellenza del precariato dove si susseguono contratti a ripetizione senza alcuna garanzia di stabilità e nessuna certezza sul proprio futuro. In verità, l'analisi oggettiva dei numeri mostra un volto del complesso comparto leggermente diverso. Il "precariato" non è la forma tipica di lavoro nel sistema amministrativo italiano. Al contrario, i contratti a tempo determinato sommati ai contratti di formazione-lavoro rappresentano solo il 2,5% rispetto il totale dei contratti a tempo indeterminato. Occorre, però, procedere con molta prudenza perché i distinguo e le precisazioni all'interno sia della sintesi del documento che nella sua versione estesa sono numerosi ed è doveroso tenerne conto.

Al "censimento" curato dalla Ragioneria generale dello Stato hanno risposto 10.000 amministrazioni pubbliche per un totale di più di 11.000 modelli inviati. Questo spiega la lentezza con cui i dati vengono resi noti. Solo 38 enti di piccole o piccolissime dimensioni sono risultati inadempienti, mentre sono esclusi dalla rilevazione: gli organi costituzionali, le federazioni sportive, le autorità portuali, le casse previdenziali e le società per azioni a partecipazione. Manca anche il CSM che non ha mai partecipato a questo processo di *screening* dei costi fin dalla sua autonomia dal Ministero di Giustizia.

Il totale del personale dipendente presso le pubbliche amministrazioni nel 2012 è stato pari a 3.238.474 unità. In calo del 1,4% rispetto l'anno precedente, ma soprattutto in calo del 5,6% rispetto il 2007. In sei anni, quindi, il comparto pubblico ha "perso" circa 200.000 unità, segno evidente che le politiche di contenimento dei costi e di blocco del *turn over* stanno producendo i loro effetti. Questo conteggio è la somma finale del c.d. personale stabile – personale con contratto a tempo indeterminato + dirigenti a tempo determinato – e dell'"altro personale" – supplenti della Scuola e degli Istituti di alta formazione artistica e musicale con contratto a tempo determinato + altre categorie di dipendenti pubblici, compreso il personale non contrattualizzato. Per quanto riguarda la distribuzione del personale, il conto annuale segnala come quello definito "stabile" si concentri soprattutto nel comparto Scuola (28,75%), seguito dalla Sanità (22,13%) e dalle Regioni ed enti locali (15,92). **Considerati insieme Scuola, Sanità e Regioni rappresentano i 2/3 del personale in servizio presso la pubblica amministrazione.** Il trend di riduzione dei dipendenti,

che varia a seconda dei comparti di riferimento e delle misure di razionalizzazione stabilite *ad hoc* dal Legislatore, sembra confermato anche per il 2013. I primi sei mesi dell'anno appena concluso segnalano un -0,68% che potrebbe portare il decremento finale sui livelli del 2012, ovvero -1,4%.

All'interno dei poco più di tre milioni di dipendenti pubblici appena ricordati, non rientrano i "precari". nel conto annuale, infatti, il lavoro flessibile costituisce un capitolo a parte, a sua volta, strutturato su due macro livelli: da un lato, i contratti a tempo determinato e i contratti di formazione-lavoro; dall'altro, i lavori interinali e quelli socialmente utili. Sul primo versante si segnala come i CFL, ormai attivi solo nel settore pubblico, stiano di fatto scomparendo. Il censimento della Ragioneria generale dello Stato ne riporta unicamente qualche centinaio presso le Regioni e le autonomie locali. **Diversamente i contratti a tempo determinato rappresentano la gran parte degli 80.413 contratti flessibili registrati nel documento appena pubblicato. Rispetto al 2011 il conto annuale riporta una contrazione del 5,7% che diventa del 31,7% se si prende come termine di riferimento iniziale il 2007.** In sei anni, dunque, i contratti flessibili della pubblica amministrazione si sono ridotti di poco più di un terzo. Regioni ed Autonomie insieme al settore sanitario si confermano i comparti in cui la concentrazione della flessibilità contrattuale è maggiore. Questo ultimo elemento è valido anche se si considerano i lavori interinali e quelli socialmente utili. In termini assoluti si parla di 8.082 contratti di somministrazione e 17.030 di LSU. Questi ultimi si concentrano prevalentemente in Campania, Sicilia e Calabria. In generale, anche questo secondo "versante" della flessibilità nel pubblico impiego mostra una riduzione che nell'arco di sei anni si aggira attorno al 30%.

Il rapporto, per così dire, tra "stabilità" e "precarietà" nella Pubblica Amministrazione è contenuto in chiusura dell'analisi sulle tipologie contrattuali flessibili. Il Conto Annuale è sul punto molto prudente. La stima, infatti, è da ritenersi approssimativa poiché *"***a stretto rigore l'operazione non è corretta trattandosi di variabili espresse in unità di misura differenti***"*. Tenute in debita considerazione queste premesse metodologiche **il rapporto tra lavoro flessibile e lavoro a tempo indeterminato è pari a poco più del 10%, che in valori assoluti significa 307.287 "precari" contro 3.036.712 "stabili".** Emblematico è il caso della scuola laddove i contratti flessibili sono poco più di 140.000 riferiti a quasi 900.000 lavoratori stabili. È interessante notare, infine, come il processo di stabilizzazione abbia conosciuto negli ultimi sei anni una drastica riduzione. Dai 10.808 dipendenti inseriti nel 2007 ai 2.269 del 2012, con la punta degli oltre 22.000 del 2008.

A margine della flessibilità in senso stretto, il si occupa anche di chiarire il peso di quelle che nel linguaggio comune vengono chiamate conto annuale consulenze. In merito sono riportate tre diverse fattispecie: le collaborazioni coordinate continuative; gli incarichi libero professionali, di studio, di ricerca e di consulenza; le prestazioni professionali nella resa di servizi o adempimenti obbligatori per legge. La tipologia di calcolo differente è basata sui contratti attivati. **Nel 2012 le co.co.co. attivate sono state 37.443, il 12% in meno rispetto al 2011 e il 54% in meno rispetto al 2007 con una riduzione della spesa dell'8,4% rispetto al 2011 e del 59,6% rispetto al 2007.** Per quanto concerne gli incarichi, il Conto Annuale segnala un loro progressivo incremento negli ultimi sei anni che si arresta solo a partire dal 2012 anno in cui si segna un calo del 7% rispetto al 2011. Questo effetto "travaso" dalle co.co.co. agli incarichi si giustifica con la difficoltà delle Amministrazioni Pubbliche nella scelta della tipologia più idonea. I risultato finale di una simile incertezza è un incremento di questi del 55% dal 2007 al 2012. **Tuttavia, riporta il Conto Annuale, se si sommano le due tipologie negli ultimi sei anni si può segnalare un decremento complessivo del 15% dei contratti attivati.**

La tabella che chiude il documento della Ragioneria generale dello Stato permette di avere uno sguardo complessivo del comparto pubblico e delle sue dinamiche all'interno del sistema-Paese. **I dati riportati riferiscono che rispetto al totale degli occupati, i lavoratori pubblici**

rappresentano il 14,7% dell'universo di riferimento, con un decremento continuo negli ultimi sei anni. A livello di costo, in termini assoluti, la spesa per il personale pubblico è stata pari a 160,40 miliardi di euro nel 2012, mentre era di 157,81 miliardi nel 2007. Nell'intervallo si segnalano il picco di 169 miliardi raggiunto nel 2009. L'impatto dell'intero sistema pubblico sul PIL è del 10,24%, in calo costante negli ultimi tre anni, ma comunque superiore rispetto al 2007.

La lettura dei dati elaborati dalla Ragioneria generale dello Stato mostra tutta la complessità del sistema pubblico italiano. Un discorso generalizzato può avvenire solo in maniera molto astratta e sacrificando alcune profonde diversità. Nonostante queste precisazioni ricorrenti e necessarie, puntualmente annotate e segnalate dal conto annuale, è comunque possibile ricavare un quadro di insieme. Le politiche di blocco del turn-over e di contrazione della spesa stanno mostrando i primi effetti. **Tuttavia non è questo il dato che più impressiona, quanto piuttosto l'evidenza che il precariato non è "il" problema del lavoro pubblico italiano, ma uno "dei" problemi. Il Conto Annuale, infatti, non mostra nessun scostamento sensibile rispetto al settore privato, né segnala particolari urgenze.** Certo sarà importante capire quanto di tale precariato è da considerarsi storico e questo sarà possibile non appena il Dipartimento della Funzione Pubblica renderà noto l'esito del monitoraggio in corso previsto dal d.l. n. 101/2013.

Se il "problema dei problemi" non è il precariato o se, per riprendere le parole di apertura, "il lavoro flessibile non ha scalzato quello a tempo indeterminato" perché ogni discorso sulla Pubblica Amministrazione si divide sempre tra sostenitori di percorsi di stabilizzazione e feroci avversari? **Non è giunto, invece, il momento di porre al centro il tema della qualità del lavoro pubblico e della valorizzazione del suo personale?**

Umberto Buratti
Assegnista di ricerca Università di Bergamo e ADAPT Senior Research Fellow
@U_Buratti