Un interessante articolo di Giuseppe Pisauro (Prof. di Scienza delle Finanze presso l'Università "La Sapienza" di Roma), che riproduco di seguito dal sito www.lavoce.info.it documenta come di recente vi sia stata una esplosione delle promozzioni a dirigente nella P.A.. Mi viene subito in mente come di tali
chances
non abbiano potuto approfittare i c.d. avvocati-part-time , e con quale contropartita! LEGGI DI SEGUITO L'INTERESSANTE ARTICOLO DI PISAURO ...

Articolo di Giuseppe Pisauro dell'8/11/2007, tratto dal sito www.lavoce.info.it

TUTTI PROMOSSI

Tra il 2000 e il 2006 l'occupazione pubblica è aumentata di 107 mila unità e le retribuzioni lorde pro-capite del 28,6 per cento. Si è ampliato il differenziale retributivo tra le qualifiche e modificata la composizione per qualifiche, con un massiccio spostamento del personale verso quelle più elevate. I meccanismi delle promozioni sono decisi dalla contrattazione integrativa. Bisogna invece adottare un modello che premia il merito e dà i giusti incentivi ai singoli, senza fingere che tutto sia governato da misurazioni di obiettivi e risultati mal definiti e mal valutati.

Nel periodo 2000-2006 la spesa pubblica per redditi da lavoro dipendente è cresciuta dal 10,4 all'11 per cento del Pil, il che corrisponde a una crescita media dell'1,8 per cento reale l'anno. Cosa è accaduto all'occupazione e alle retribuzioni medie? Sono stati anni contraddistinti dalla reiterazione di misure di forte limitazione del turnover del personale. Eppure, secondo l'Istat l'occupazione pubblica è aumentata di 107mila unità di lavoro, da 3.525.000 nel 2000 a 3.632.000 nel 2006. Un +3,1 per cento in sei anni, forse non è molto ma dalle norme emanate nel periodo ci si poteva attendere un risultato diverso.

Retribuzioni e contratti

Allo stesso tempo, le retribuzioni lorde pro-capite (sempre dati di contabilità nazionale) sono aumentate del 28,6 per cento, contro l'incremento del 15,1 per cento fatto registrare dall'indice dei prezzi al consumo. La dinamica delle retribuzioni è interessante anche perché realizzata in un periodo che dovrebbe scontare la piena applicazione del nuovo modello contrattuale per il pubblico impiego introdotto a metà degli anni Novanta. In sintesi, prevede due livelli di contrattazione: quello nazionale cui è affidato il compito di garantire una crescita delle

retribuzioni in linea con l'andamento dell'inflazione e quello decentrato (integrativo) che determina gli aumenti delle retribuzioni collegati alla dinamica della produttività individuale e collettiva a livello di singola amministrazione. Prendendo al valore dichiarato la descrizione di questo modello contrattuale, la dinamica delle retribuzioni registrata negli ultimi sei anni sarebbe coerente con una crescita complessiva della produttività nel pubblico impiego di 13,5 punti (la differenza tra crescita delle retribuzioni e crescita dei prezzi).
Per saperne di più, dobbiamo guardare a dati meno aggregati di quelli di contabilità nazionale. L'Istat pubblica nell'annuario delle Statistiche delle amministrazioni pubbliche dati sulla distribuzione del personale e le retribuzioni medie per gruppi di qualifiche. La serie parte dal 1999 e arriva fino al 2003 (l'ultimo annuario è stato pubblicato nel febbraio 2007). Dall'esame di questi dati, emergono due fatti salienti: si è ampliato il differenziale retributivo tra le qualifiche e si è modificata la composizione per qualifiche, con un massiccio spostamento del personale verso quelle più elevate.
Le due tabelle mostrano i dati per il complesso delle amministrazioni pubbliche e per il comparto dei ministeri e della presidenza del Consiglio, che viene evidenziato perché non solo è quello numericamente più importante, ma è anche quello con dati che dovrebbero essere più affidabili. Nel quadriennio considerato, per il complesso delle Ap, a fronte di un incremento della retribuzione media complessiva del 19 per cento, per i dirigenti generali l'incremento è stato del 53 per cento (sic) e per i dirigenti del 29 per cento; gli incrementi per gli altri gruppi di qualifiche, inclusi funzionari e quadri, sono stati inferiori alla media. Il rapporto tra la retribuzione media dei dirigenti generali e quella degli impiegati è aumentato di quasi un terzo. Lo stesso ampliamento del differenziale retributivo si riscontra tra dirigenti generali e funzionari (tabella 1). Per il comparto dei ministeri valgono considerazioni analoghe.

Avanzamenti di carriera quasi generalizzati

Si potrebbe sostenere che l'ampliamento dei differenziali retributivi è un fenomeno che si ritrova anche nel settore privato, dove anzi assume caratteristiche molto più pronunciate. Quello che non c'è nel settore privato è il fenomeno illustrato nella tabella 2: lo slittamento verso l'alto della composizione per qualifiche del personale. Nel periodo 1999-2003, il personale in servizio è cresciuto per il complesso delle Ap del 5 per cento, ma il numero dei dirigenti generali si è più che quadruplicato (da 1.394 unità nel 1999 a 6.053 nel 2003) e quello dei dirigenti è aumentato del 34 per cento. Il fenomeno si ritrova, seppure un po' meno intenso, anche nel comparto dei ministeri (dove il numero dei dirigenti generali si è limitato a triplicarsi).
La classificazione per gruppi di qualifiche non consente di apprezzare appieno il fenomeno, che non è circoscritto ai dirigenti. Per il personale non dirigenziale, ci informa l'Isae (Finanza pubblica e Istituzioni, maggio 2007) nel periodo 2001-2005 la mobilità orizzontale (passaggio a un livello superiore all'interno della stessa categoria) ha interessato 1,4 milioni di dipendenti (il 38 per cento del personale pubblico) e la mobilità verticale (il passaggio a una categoria superiore) 670 mila dipendenti (il 25 per cento del personale pubblico). Complessivamente, in quattro anni quasi due terzi del personale non dirigenziale ha quindi ottenuto una promozione.
I meccanismi delle promozioni sono decisi in sede di contrattazione integrativa e sono basati,

tra l'altro, su criteri quali la formazione e il titolo di studio. Un'importante esternalità negativa di questa "industria" è lo scandalo del fiorire in varie università di corsi di laurea facilitati dedicati a categorie di dipendenti pubblici, previa convenzione con l'amministrazione di appartenenza. Tra i criteri, naturalmente, figurano la professionalità e le capacità individuali, non è chiaro valutate in che modo. Per inciso, lo spostamento verso qualifiche più elevate stride con una composizione del personale in cui il 36,5 per cento degli uomini e il 19,7 per cento delle donne ha soltanto la licenza elementare o quella media inferiore (dati Istat riferiti al 2003).
Le conseguenze sono molto serie. Per prima cosa, sull'equilibrio della finanza pubblica. La contrattazione integrativa è finanziata per le amministrazioni esterne allo Stato dai fondi unici di amministrazione (alimentati dai risparmi sulle spese di funzionamento, inclusa parte delle economie sulle spese del personale derivanti da riduzioni degli organici e cessazioni dal servizio), sul cui utilizzo il controllo è affidato ai collegi dei revisori, ai nuclei di valutazione, ai servizi di controllo interno. Non vi è alcun controllo dal centro, che non conosce neanche l'ammontare delle risorse complessive disponibili nei fondi di amministrazione (Isae, 2007). Visto il peso che ha assunto la contrattazione integrativa, pari almeno a quello della contrattazione nazionale, ne derivano ovvie difficoltà di prevedere e tenere sotto controllo la dinamica della spesa per il personale.
In secondo luogo, ed è forse ancora più importante, la labilità dei modelli organizzativi. Quale modello è quello che in pochissimi anni consente di quadruplicare il numero dei dirigenti generali e di promuovere a una qualifica superiore la quasi totalità del personale non dirigenziale?
La causa ultima di questa deriva sta nella pretesa di scimmiottare, senza gli opportuni aggiustamenti, le relazioni industriali del settore privato (per di più, un settore privato ideale, inesistente) in un contesto - quello del pubblico impiego - non assoggettato alla disciplina del mercato e in cui le misure della produttività sono per loro natura altamente opinabili. E in un'amministrazione come quella italiana, tradizionalmente poco capace di controllare e in cui l'autonomia tende a trasformarsi in separatezza.

Soluzioni possibili

La soluzione è complessa. Innanzi tutto, le risorse per incentivare la produttività dovrebbero avere una dimensione predeterminata in sede di programmazione di bilancio per l'intero settore pubblico. La loro erogazione dovrebbe basarsi su indicatori ben definiti, a livello di singola amministrazione, trasparenti e spiegabili al pubblico, facilmente misurabili dall'esterno e mantenuti stabili nel tempo, in modo da poterne misurare i progressi (LINKBoeri-Pisauro). Se ciò non è possibile, meglio farne a meno. Naturalmente i premi per la produttività a livello di ufficio dovrebbero essere revocabili da un anno all'altro e non dovrebbero tradursi in avanzamenti di carriera per i singoli.
La cosa più importante è che le carriere dei singoli dipendenti dovrebbero svilupparsi in un contesto in cui la struttura delle qualifiche è data e può mutare solo se cambia il modello organizzativo (cosa che di solito avviene raramente). Gli avanzamenti dovrebbero, quindi, avvenire a numero chiuso e il loro numero non dovrebbe essere oggetto di contrattazione con i

sindacati. La valutazione della produttività individuale, affidata ai dirigenti, dovrebbe naturalmente essere una importante componente dei criteri di selezione del personale per gli avanzamenti di carriera.
Il disegno delle carriere dovrebbe poi tener conto esplicitamente della natura di lungo periodo del rapporto di pubblico impiego e delle competenze idiosincratiche (non spendibili cioè in altri contesti) che i singoli vi sviluppano. Sono le situazioni in cui, secondo la teoria economica, tendono a stabilirsi profili salariali crescenti nel tempo in funzione dell'anzianità.
Con le riforme degli anni Novanta, in Italia siamo passati da un pubblico impiego con carriere governate esclusivamente dall'anzianità a una situazione in cui quest'ultima non svolge alcun ruolo esplicito (esso sopravvive per gli insegnanti della scuola e per le categorie non contrattualizzate, come magistrati e professori universitari). Le promozioni in massa dei dipendenti pubblici degli ultimi anni possono essere interpretate come un recupero surrettizio e disordinato del ruolo dell'anzianità, un sintomo che il disegno della riforma non funziona. La soluzione non è un ritorno al passato, ma un modello che tenga insieme merito e progressione delle carriere individuali. Dovrebbe essere, quindi, reintrodotta una progressione economica predeterminata, legata all'anzianità, di ammontare modesto ma di segno positivo. Questa dovrebbe comunque essere vincolata alla valutazione della produttività individuale da parte dei dirigenti. L'anzianità non dovrebbe svolgere, invece, un ruolo preminente nelle promozioni alle qualifiche superiori, che dovrebbero avvenire in modo selettivo sulla base del merito e a numero chiuso, vale a dire a struttura organizzativa (composizione per qualifiche) data.
A grandi linee, è il modello utilizzato in varie organizzazioni internazionali e anche in burocrazie di eccellenza italiane (ad esempio, la Banca d'Italia) ed è in grado di premiare il merito e di dare i giusti incentivi ai singoli, senza fingere che tutto sia governato da misurazioni di obiettivi e risultati mal definiti e mal valutati.

Tabella 1 - Retribuzione lorda media annua del personale effettivo in servizio per gruppi di qualifiche

	Dirigenti generali e qualifiche assimilabili	Dirigenti e qualifiche assimilabili	Funzionari e quadri	Impiegati e personale operativo	Contrattisti ed equiparati	Retribuzione media complessiva
anno 1999						
Ministeri e Presidenza del consiglio	89.461	51.466	23.320	21.394	32.175	23.053
Complesso Amministrazioni pubbliche	87.771	52.741	26.219	20.347	20.962	23.701
anno 2003						
Ministeri e Presidenza del consiglio	138.753	59.257	25.781	24.980	34.313	26.223
Complesso Amministrazioni pubbliche	134.391	67.939	30.604	24.110	24.343	28.186
tassi di variazione						
Ministeri e Presidenza del consiglio	55%	15%	11%	17%	7%	14%
Complesso Amministrazioni pubbliche	53%	29%	17%	18%	16%	19%

Tabella 2 - Personale effettivo in servizio al 31 dicembre per gruppi di qualifiche

	Dirigenti generali e qualifiche assimilabili	Dirigenti e qualifiche assimilabili	Funzionari e quadri	Impiegati e personale operativo	Contrattisti ed equiparati	Personale non classificato (a)	Totale
anno 1999							
Ministeri e Presidenza del consiglio	1.056	27.824	923.734	802.739	2.190	2.969	1.760.512
Complesso Amministrazioni pubbliche	1.394	87.104	1.293.941	1.863.295	10.192	120.810	3.376.736
anno 2003							
Ministeri e Presidenza del consiglio	3.647	30.895	932.239	972.279	5.117	2.214	1.946.391
Complesso Amministrazioni pubbliche	6.053	116.439	1.263.224	2.096.214	19.732	38.834	3.540.496
tassi di variazione							
Ministeri e Presidenza del consiglio	245%	11%	1%	21%	134%	-25%	11%
Complesso Amministrazioni pubbliche	334%	34%	-2%	13%	94%	-68%	5%

La classificazione delle qualifiche e dei livelli del personale nei rispettivi gruppi è illustrata nella Nota metodologica (par. 2.6.5)

(a) Personale per il quale le informazioni relative alla qualifica di appartenenza non sono disponibili.

Fonte: Istat, Statistiche delle Amministrazioni pubbliche, vari anni.