

# LE RETRIBUZIONI DEI DIPENDENTI PUBBLICI. TENDENZE E CONFRONTI CON IL SETTORE PRIVATO

di Angela Golino, Pierluigi Minicucci e Leonello Tronti<sup>1</sup>

## Indice

Introduzione.....	2
1. Le retribuzioni di fatto nelle pubbliche amministrazioni e nel settore privato .....	3
1.1. Dinamiche di lungo periodo .....	3
1.2. Differenziali salariali .....	5
2. Retribuzioni pubbliche, inflazione e produttività del lavoro: il protocollo di luglio tra pubblico e privato .....	9
2.1. Inflazione programmata e inflazione effettiva .....	9
2.2. Retribuzioni contrattuali e retribuzioni di fatto .....	10
3. La stagione contrattuale 2002-2005: ritardi nei rinnovi e tensione contrattuale .....	14
4. La tornata contrattuale 2006-2009: stato attuale e prospettive .....	19
4.1. L'avvio delle trattative .....	19
4.2. Le prospettive .....	20
5. Evoluzione dell'efficacia del lavoro pubblico .....	22
5.1. Una misura aggregata e indiretta .....	22
5.2. Tre indicatori a confronto .....	23
5.3. Efficacia e costo del lavoro .....	26
6. Conclusioni .....	31
Riferimenti bibliografici .....	35

Keywords: public sector labour economics, wages macro, social pacts, public sector effectiveness.

JEL codes: J45, J58, H40, H83, J31.

Roma, 29 agosto 2007

---

<sup>1</sup> Istat. Il paper riprende e sviluppa risultati e idee emersi nel corso della collaborazione tecnica prestata dagli autori a supporto della Commissione Faini sulla *due diligence*. Ovviamente le opinioni in esso contenute sono presentate a titolo personale e non sono pertanto attribuibili all'Istituto di appartenenza. I paragrafi 1, 2, 5 e 6 sono in larga prevalenza attribuibili a Leonello Tronti, mentre i paragrafi 3 e 4 ad Angela Golino e Pierluigi Minicucci. Una versione precedente è stata presentata al seminario CREI "Occupazione e retribuzioni in Italia: recenti analisi e indagini", Università di Roma Tre, Facoltà di Statistica, 15 marzo 2007.

## **Introduzione**

Nell'economia italiana, nel lungo periodo dinamiche salariali sostanzialmente analoghe hanno caratterizzato il pubblico impiego, il comparto industriale e quello dei servizi privati. Tuttavia nel settore pubblico, dopo un decennio di crescita rallentata, le retribuzioni hanno messo a segno aumenti significativamente più elevati che nell'industria e nei servizi privati, riguadagnando almeno parte del terreno perduto. Quali sono le cause di questa accelerazione? L'ipotesi di una tardiva ma costante rincorsa salariale, tesa a ristabilire le *fair relativities* compromesse dal combinato disposto del protocollo di luglio e del decreto legislativo 29 trova conferma nel confronto delle dinamiche retributive recenti degli impiegati pubblici con quelle degli impiegati e quadri delle imprese di grandi dimensioni. L'accelerazione retributiva dei dipendenti pubblici si dimostra analoga a quella degli impiegati delle grandi imprese rispetto agli operai e ai lavoratori delle imprese piccole e medie (quest'ultima evidenza è implicita). Questo risultato sostiene l'ipotesi che i dipendenti pubblici si riconoscano, in media, nel medesimo 'intorno salariale' (*wage contour*) degli impiegati e dirigenti delle imprese private medio-grandi.

Per comprendere meglio i meccanismi attraverso i quali si è realizzata l'accelerazione delle retribuzioni pubbliche, è utile valutare le modalità di applicazione del protocollo di luglio 1993 al pubblico impiego e il ruolo dei fattori istituzionali coinvolti nell'applicazione. Dopo il 2000 il tasso di inflazione programmata è venuto perdendo il ruolo di principale variabile obiettivo comune ai tre attori del sistema di relazioni industriali (Governo, imprese e sindacati del lavoratori), così che le voci retributive contrattate nel primo livello negoziale hanno progressivamente perduto l'adesione alle regole del protocollo di luglio, segnatamente nell'industria e nel pubblico impiego; e le dinamiche delle retribuzioni tabellari sono state, conseguentemente, relativamente disomogenee, più o meno quanto quelle delle retribuzioni di fatto. Peraltro, il differenziale di crescita tra retribuzioni di fatto e contrattuali è stato, nella pubblica amministrazione, superiore alla media. La differenza è dovuta non solo alla diversa entità degli arretrati (legata ai sistematici, rilevanti e crescenti ritardi di rinnovo) e alle conseguenze salariali dell'invecchiamento dei dipendenti pubblici (legato al blocco del turnover), ma anche al venir meno nel settore privato degli spazi economici per la contrattazione integrativa a causa della stagnazione della produttività del lavoro.

Questo risultato evidenzia l'asimmetria nelle condizioni di applicazione del protocollo di luglio al settore pubblico, dove la produttività del lavoro non è facilmente misurabile, rispetto a quanto avviene nel privato, dove la stagnazione della produttività ha vanificato la possibilità stessa della contrattazione decentrata. L'incompletezza è ancora più evidente in quanto nel pubblico impiego, a differenza di quanto avviene nel privato, le risorse da destinare alla contrattazione integrativa vengono decise centralmente e non reperite localmente, sul mercato. È quindi particolarmente utile produrre indicatori, ancorché approssimati, aggregati e indiretti, dell'efficacia dell'azione pubblica che, analogamente a quanto avviene nel settore privato, possano essere utilizzati come variabili di riferimento per valutare l'opportunità e la sostenibilità di aumenti del potere d'acquisto delle retribuzioni dei dipendenti pubblici.

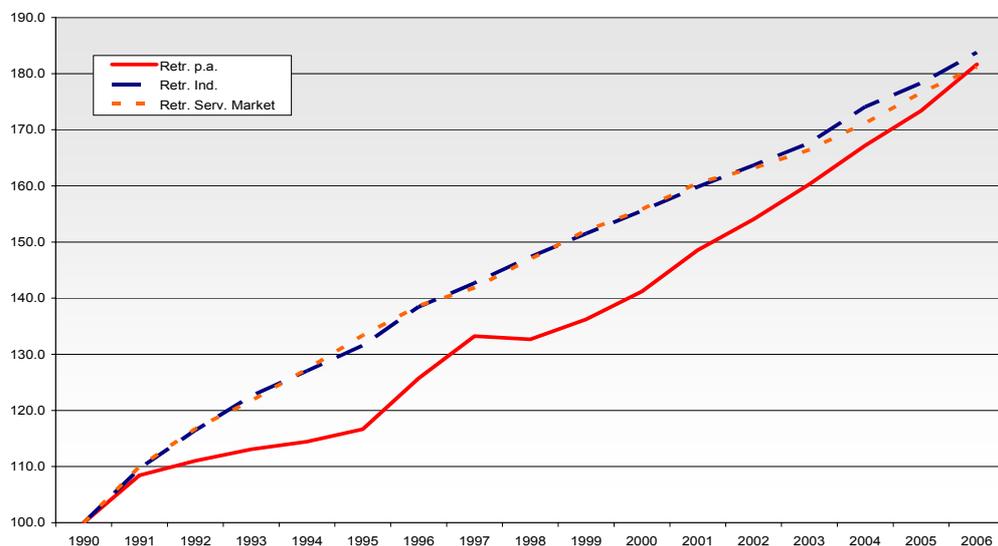
# 1. Le retribuzioni di fatto nelle pubbliche amministrazioni e nel settore privato

## 1.1. Dinamiche di lungo periodo

La lettura integrata dei dati dei conti nazionali, per settore di attività economica e per settore istituzionale, consente di confrontare la crescita delle retribuzioni di fatto nell'insieme del settore pubblico con quelle nei comparti dell'industria e dei servizi appartenenti al settore privato. Possiamo così esaminare la crescita delle retribuzioni lorde per unità di lavoro equivalenti a tempo pieno nei settori dell'industria, dei servizi privati (ad esclusione dei servizi sociali e personali)<sup>2</sup> e delle amministrazioni pubbliche (in qualunque settore di attività operino)<sup>3</sup>, a partire dal 1990 e fino al 2006; e valutare quindi gli effetti degli accordi tripartiti di luglio 1992 e 1993, che segnarono l'abolizione della scala mobile e il varo del nuovo sistema di fissazione delle retribuzioni, come anche del decreto legislativo 29, sempre del 1993, che rinnovò in misura sostanziale la cornice istituzionale della contrattazione nel pubblico impiego.

In questo arco temporale, della durata di 16 anni, dinamiche pressoché coincidenti caratterizzano l'industria e i servizi privati, con incrementi nominali complessivi pari, rispettivamente, all'84 e all'81% rispetto al valore dell'anno base (Figura 1). Nel settore pubblico, invece, fino al 2000 la crescita si mantiene sensibilmente inferiore a quella dei due comparti del privato; ma dal 2000 in poi risulta costantemente e significativamente superiore e, nel 2006, l'incremento nominale rispetto al 1990 risulta dell'82%, superiore di un punto rispetto a quello dei servizi privati e di poco inferiore a quello dell'industria.

**Figura 1 - Retribuzioni lorde nominali per unità di lavoro dipendente nelle pubbliche amministrazioni, nell'industria e nei servizi privati - Anni 1990-2006 (numeri indice 1990=100; per i servizi, settori da G a K della classificazione Ateco-02)**

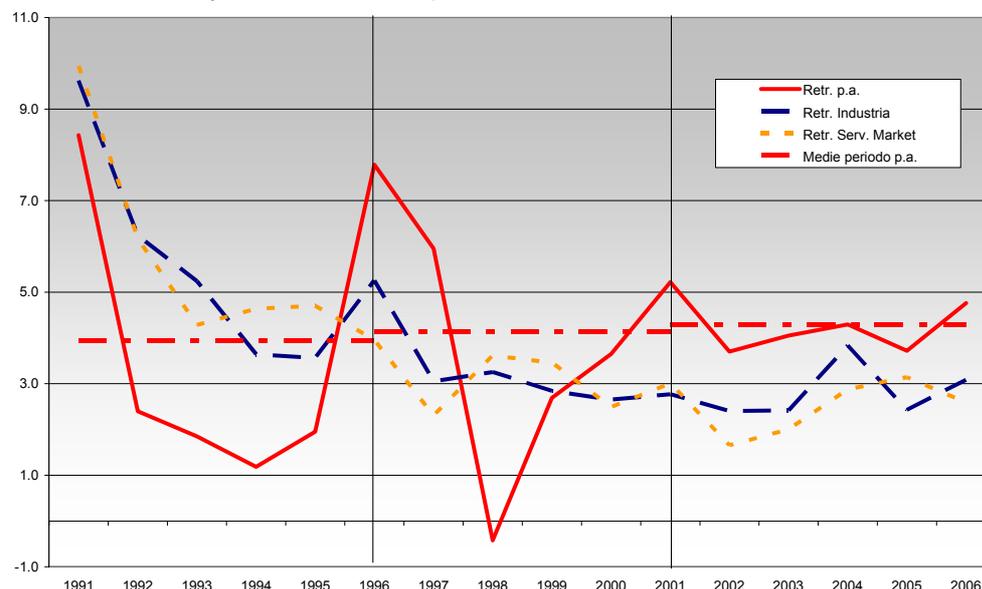


Fonte: Istat, Conti nazionali per settore di attività economica e conti istituzionali.

<sup>2</sup> Sezioni da G a K della classificazione Ateco-2002 delle attività economiche. Le retribuzioni di fatto sono relative a tutte le voci retributive e a tutte le qualifiche (apprendisti, operai, impiegati e dirigenti) delle unità di lavoro dipendenti; e, nei settori orientati al mercato, includono anche i dipendenti irregolari. A questi ultimi, per convenzione statistica internazionale, viene assegnata nei conti nazionali una retribuzione uguale a quella della classe dimensionale minore (1-9 dipendenti).

<sup>3</sup> Stimata nell'ambito dei conti del settore istituzionale pubbliche amministrazioni.

**Figura 2 – Variazioni delle retribuzioni lorde nominali per unità di lavoro dipendente nelle pubbliche amministrazioni, nell'industria e nei servizi privati - Anni 1991-2006** (tassi annui di variazione % e, per le pubbliche amministrazioni, tassi medi annui di periodo; per i servizi, settori da G a K della classificazione Ateco-02)



Fonte: Istat, Conti nazionali per settore di attività economica e conti istituzionali

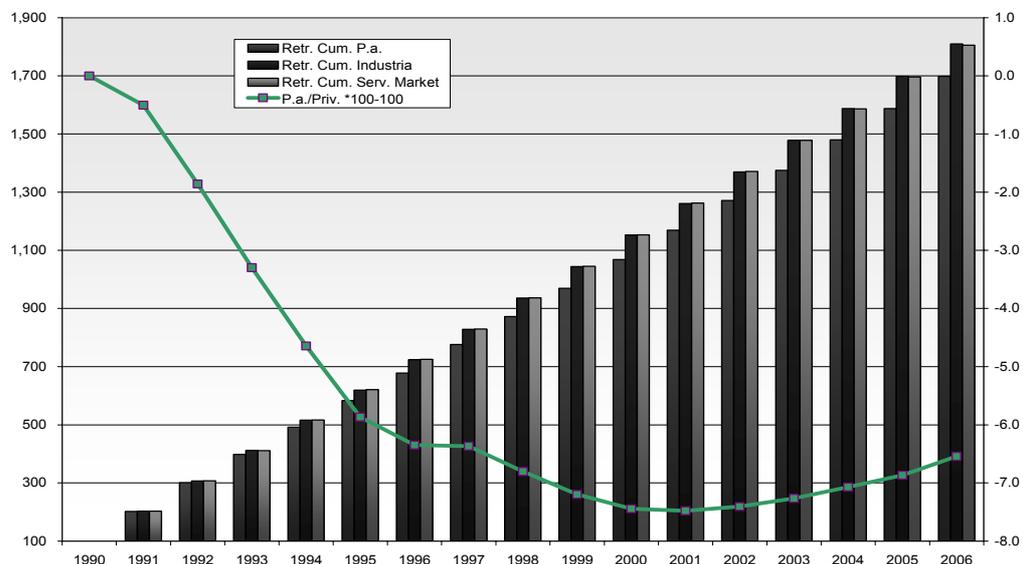
Il profilo evolutivo descritto può essere analizzato in dettaglio esaminando l'evoluzione dei tassi annui di variazione. Questa scelta ci consente di identificare nettamente tre cicli di crescita (da picco a picco) delle retribuzioni pubbliche (Fig. 2).

Il primo, corrispondente al quinquennio 1991-1996 (disdetta della scala mobile, varo del nuovo sistema e blocco temporaneo della contrattazione pubblica), è caratterizzata da una crescita annua per i dipendenti pubblici (3,9%) sensibilmente inferiore a quella dell'industria e dei servizi *market oriented* (5,6% in entrambi i casi); nel secondo (periodo 1996-2001), mentre nel settore privato rallenta (il tasso di crescita medio annuo scende al 3,3% nell'industria e al 3,1% nei servizi), nel settore pubblico – pur con le discontinuità legate ai ritardi nei rinnovi – la crescita salariale accelera, anche con l'obiettivo dichiarato di recuperare almeno in parte le relatività originarie, e si porta in media al 4,1% annuo; nel terzo ciclo (2001-2006) prosegue il rallentamento nell'industria (2,8%) e nei servizi market (2,5%), ma nel pubblico impiego le retribuzioni continuano ad accelerare (4,3% l'anno).

Queste evidenze segnalano che alla fase di caduta della retribuzione relativa dei dipendenti pubblici (1991-1995) ha fatto seguito una fase di parziale recupero (1996-1997), seguita da un'ulteriore fase di ridimensionamento (1998-1999) e quindi da un lungo periodo di crescita intensa (2000-2006).

Qual'è stato il risultato complessivo di queste differenti fasi di rincorsa retributiva pubblico-privato? Rivalutando a prezzi costanti del 2000 i valori delle retribuzioni pro capite nei vari anni è possibile ottenere la misura degli effetti cumulati di queste differenti dinamiche retributive e, quindi, effettuare comparazioni di carattere complessivo.

**Figura 3 - Cumulate a prezzi costanti delle retribuzioni lorde nominali per unità di lavoro dipendente nelle pubbliche amministrazioni, nell'industria e nei servizi privati - Anni 1990-2006** (numeri indice 1990=100; per i servizi, settori da G a K della classificazione Ateco-02; indice dei prezzi al consumo Ifo al 2000; scarto percentuale pubblico/privato sulla scala di destra)



Fonte: Istat, Conti nazionali per settore di attività economica e conti istituzionali, Prezzi al consumo.

La figura 3, che presenta (fatto pari a 100 il 1990) i valori cumulati delle retribuzioni lorde annue per unità di lavoro percepite nel periodo considerato dai dipendenti del settore pubblico, dell'industria e dei servizi market, consente di rilevare agevolmente che, nonostante il notato recupero nei tassi di crescita posto in atto a partire dal 2000, nel 2006 il pubblico impiego risulta ancora ridimensionato, rispetto agli occupati dell'industria e dei servizi privati, per circa un'annualità di retribuzione (nella media del periodo), dato che la differenza tra il monte retributivo cumulato è del 6,5%. In particolare, la posizione della retribuzione media cumulata dei dipendenti pubblici mostra un rilevante deterioramento sino al 2001, anno in cui si registra il maggior distacco relativo rispetto all'insieme del settore privato (-7,5%); quindi, l'accelerazione retributiva comincia ad avere effetto sull'intero valore cumulato, e tra il 2002 e il 2006 la perdita relativa del comparto pubblico si ridimensiona al 6,5%.

## 1.2. Differenziali salariali

Gli andamenti retributivi relativi nel corso del tempo, tuttavia, non sono sufficienti ad assicurare un esame comparativo sufficientemente approfondito: come è ovvio, è necessario considerare anche i differenziali di livello delle retribuzioni e gli effetti che le dinamiche hanno su di essi. Secondo i conti nazionali, la retribuzione per unità di lavoro dei dipendenti pubblici, che nel 1990 era pari in valore assoluto al 128% e nel 1995 si era ridimensionata al 116% di quella media dell'intera economia, nel 2006 risulta di nuovo pari al 127%, con un aumento di 11 punti rispetto al minimo del 1995.

Questa sintetica evidenza aggregata non indica, però, che tra i dipendenti del settore pubblico e quelli del settore privato si siano più o meno ristabilite le relatività del 1990. Infatti, anche volendo limitare l'analisi all'esame dei differenziali puntuali (ed evitando, quindi, di tenere conto delle retribuzioni cumulate), queste informazioni (che pure confermano l'evidenza e la portata della recente accelerazione retributiva del pubblico impiego) non possono sostenere

conclusioni affrettate. Per condurre una corretta analisi comparativa è in primo luogo necessario eliminare i motivi di eterogeneità tra i dati del settore pubblico e quelli del settore privato, quando questi vengano confrontati attraverso i conti nazionali. I principali motivi di eterogeneità sono tre.

Anzitutto, come già notato, le stime di contabilità nazionale (che hanno ad obiettivo l'esaustività) tengono conto non solo dell'occupazione regolare, ma anche di quella non regolare; e questa si riscontra per definizione soltanto nel settore privato. Ad essa, per convenzione statistica, vengono attribuite le retribuzioni lorde della classe dimensionale più bassa (cfr. nota 2). Nel 1992 il 15,9% del totale delle unità di lavoro dipendenti non risultava conosciuto alle diverse istituzioni fiscali-contributive e statistiche, in quanto volontariamente nascosto; e nel 2004 il tasso di irregolarità era ancora stimato al 15,7% delle unità di lavoro dipendenti (Istat, 2005a). Poiché il costo del lavoro pro capite nella classe dimensionale 1-9 addetti è inferiore a quello medio di circa il 30% (Istat, 2006a), l'inclusione del lavoro non regolare nei conti nazionali esercita un sensibile effetto di contenimento del valore delle retribuzioni lorde medie del settore privato (valutabile in circa 5 punti percentuali), che distorce il confronto con il livello delle retribuzioni nel pubblico impiego.

Il secondo motivo di eterogeneità è dovuto alla presenza, nel settore privato, di un numero consistente di dipendenti con qualifica operaia, assenti dal settore pubblico in ragione della natura dei processi produttivi che vi si svolgono. Nell'insieme delle attività private extragricole, nel 2004 il 40,3% dei dipendenti era occupato con una qualifica di operaio o apprendista (Istat, 2006b). La retribuzione oraria media di un operaio o apprendista risulta nel 2002 inferiore di circa il 35% rispetto a quella di un impiegato, quadro o dirigente (Istat, 2005b). Pertanto, la presenza degli operai e assimilati soltanto nel settore privato comporta un valore della retribuzione media notevolmente più basso (di circa 14 punti percentuali) di quello della retribuzione dei soli impiegati, quadri e dirigenti, e quindi un'ancor maggiore distorsione del confronto con il settore pubblico.

Infine, data la tendenza delle retribuzioni a crescere con la dimensione dell'impresa (anche in ragione della crescente complessità delle mansioni), la preponderanza nella pubblica amministrazione di strutture organizzative di dimensioni elevate (in termini di numero di dipendenti<sup>4</sup>) suggerisce, ai fini di una più omogenea valutazione comparativa, un confronto con le sole imprese di grandi dimensioni. A questo fine è possibile utilizzare, almeno come prima approssimazione, i dati della rilevazione mensile sulle grandi imprese<sup>5</sup>, che si riferiscono alle sole posizioni lavorative regolari e consentono di escludere dal confronto gli operai e apprendisti. La figura 4 propone, con riferimento agli anni 2000 e 2005, un confronto tra le retribuzioni lorde per unità di lavoro dei dipendenti pubblici e quelle del totale dipendenti (regolari) o dei soli impiegati e quadri delle grandi imprese<sup>6</sup>.

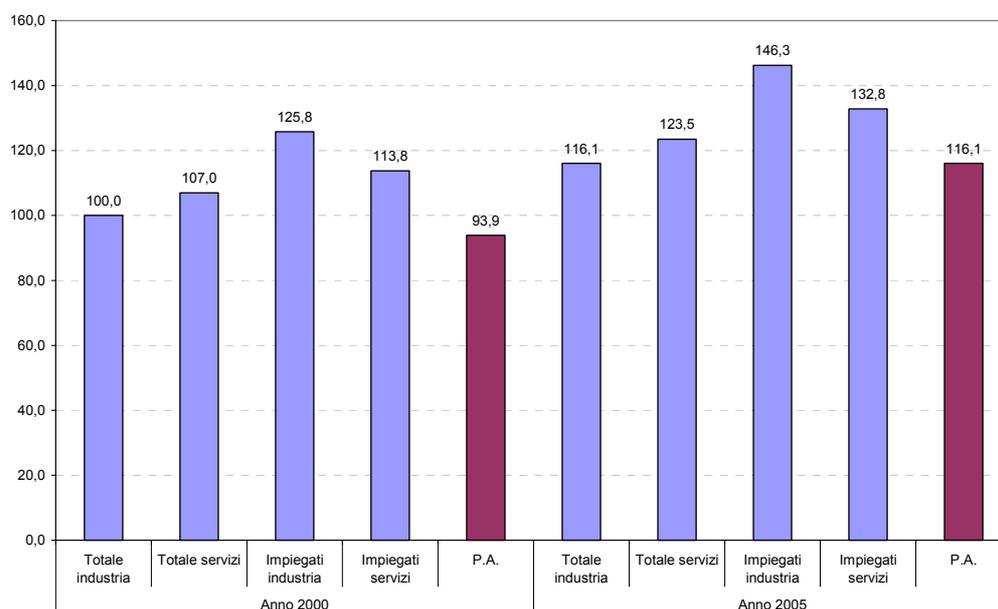
---

<sup>4</sup> Secondo i dati del censimento dell'industria e dei servizi 2001, il numero medio di dipendenti nelle istituzioni pubbliche è pari a circa 200 unità. Tale indicatore sintetico, tuttavia, rappresenta in modo approssimativo una popolazione molto eterogenea sotto i più svariati profili, e comunque caratterizzata da una vasta dispersione della dimensione occupazionale.

<sup>5</sup> L'Indagine sulle grandi imprese (con 500 o più addetti), rileva mensilmente la retribuzione lorda totale (comprensiva cioè di compensi per lavoro straordinario, premi, mensilità aggiuntive, ecc.) dei dipendenti regolari delle grandi imprese del settore privato non agricolo.

<sup>6</sup> In realtà anche questo confronto risente di alcuni limiti metodologici, legati alla non piena coincidenza del campo di osservazione. Infatti, se le retribuzioni lorde stimate dai conti nazionali includono la totalità dei dipendenti (inclusi i dirigenti), quelle rilevate dall'indagine sulle grandi imprese li escludono. Va poi sottolineato che si tratta di un confronto tra equivalenti a tempo pieno, che quindi non tiene conto delle differenze negli orari di lavoro a tempo pieno vigenti nei diversi settori.

**Figura 4 - Retribuzioni di fatto per unità di lavoro nella pubblica amministrazione e nelle grandi imprese dell'industria e dei servizi privati – Anni 2000 e 2005 (numeri indice in base totale industria 2000=100)**



Fonti: Istat, Rilevazione mensile su lavoro e retribuzioni nelle grandi imprese; Conti istituzionali; elaborazioni degli autori.

Nel 2000, la retribuzione lorda annua dei dipendenti pubblici risulta inferiore di circa 6 punti percentuali rispetto a quella dei lavoratori delle grandi imprese industriali (dove si riscontra, però, un'elevata incidenza di qualifiche operaie), e di 14 punti rispetto a quelle dei servizi privati. Escludendo dal confronto operai e apprendisti, lo svantaggio del pubblico impiego cresce fino a 32 punti nei confronti dell'industria e a 20 punti nei confronti dei servizi privati.

Nel 2005, grazie all'accelerazione delle retribuzioni pubbliche, i differenziali si riducono sostanzialmente. Quello con il totale industria si annulla e quello con il totale servizi si dimezza, riducendosi a sette punti. Tuttavia, al netto dell'occupazione operaia, lo svantaggio dei dipendenti pubblici rimane quasi invariato: 30 punti in meno rispetto agli impiegati delle grandi imprese industriali, 17 punti in meno rispetto a quelli delle grandi imprese dei servizi market.

Questo risultato è dovuto al contemporaneo, consistente ampliamento del vantaggio retributivo degli impiegati rispetto agli operai nelle grandi imprese (Tavola 1), passato da 53 a 59 punti nell'industria e, addirittura, da 37 a 51 punti nei servizi privati.

**Tavola 1 - Differenziali retributivi impiegati-operai nelle grandi imprese dell'industria e dei servizi privati – Anni 2000 e 2005 (retribuzioni lorde per unità di lavoro; scarti in punti percentuali rispetto agli operai e differenze in p.p.)**

	2000	2005	Differenze
Industria	53,0	58,5	5,5
Servizi	36,5	50,7	14,2
Totale	42,0	50,5	8,5

Fonti: Istat, Rilevazione mensile su lavoro e retribuzioni nelle grandi imprese; Conti istituzionali; elaborazioni degli autori.

**Tavola 2 - Retribuzioni lorde per qualifica nelle grandi imprese dell'industria e dei servizi privati e nelle pubbliche amministrazioni – Anni 2000 e 2005 (retribuzioni lorde per unità di lavoro; numeri indice in base operai industria 2000=100; differenze in p.p.)**

	2000	2005	Differenze
Industria	121,7	141,2	19,6
- Operai	100,0	112,3	12,3
- Impiegati	153,0	178,0	24,9
Servizi	130,2	150,2	20,1
- Operai	101,4	107,2	5,8
- Impiegati	138,4	161,6	23,1
Pubbliche amminin.	114,2	141,2	27,0

Fonti: Istat, Rilevazione mensile su lavoro e retribuzioni nelle grandi imprese; Conti istituzionali; elaborazioni degli autori.

Se (fatto 100 il valore delle retribuzioni degli operai delle grandi imprese industriali nel 2000), tra il 2000 e il 2005 le retribuzioni dei dipendenti pubblici sono cresciute di 27 punti, quelle degli impiegati dell'industria sono cresciute di 25 punti e quelle degli impiegati dei servizi di 23. Inoltre, il fatto che una quota non indifferente del recupero delle retribuzioni pubbliche sia stata determinata dai rilevanti aumenti dei dirigenti, come testimonia il Conto Annuale della Ragioneria Generale dello Stato (RGS, 2007), rafforza l'evidenza che gli impiegati pubblici non hanno intrapreso il cammino di accelerazione retributiva da soli: i consistenti differenziali negativi dei dipendenti pubblici si sono ridotti, ma in misura limitata, conservando nella sostanza le *fair relativities* che sembrano legare questi lavoratori al *wage contour* degli impiegati delle imprese di maggiori dimensioni del settore privato. Se, pertanto, l'accelerazione delle retribuzioni pubbliche risponde, come abbiamo visto nel paragrafo precedente, alla logica di un lungo percorso di recupero delle relatività con il settore privato perdute dopo il 1990 (e dopo il decreto legislativo n. 29 del 3 febbraio 1993), questo processo si colloca nel quadro dell'accelerazione delle retribuzioni di (dirigenti e) impiegati in genere rispetto agli operai e agli apprendisti che si riscontra nelle organizzazioni di maggiori dimensioni.

Non ci soffermiamo qui ad analizzare questo fenomeno che sembra segnalare, almeno per il caso delle grandi imprese e del lavoro pubblico, la presenza anche in Italia di fenomeni di *skill bias* della domanda di lavoro in favore del personale a più alta qualifica, ampiamente evidenziati e analizzati nella letteratura internazionale e da essa posti prevalentemente in relazione con l'internazionalizzazione dei mercati e/o la diffusione delle nuove tecnologie<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> La bibliografia su questi temi è molto ampia e spazia dai lavori che hanno animato il dibattito sulle evidenze riferite agli Stati Uniti negli anni '80 (con contributi di autori come Agénor, Aizenman, Autor, Juhn, Lee, Murphy, Katz, Krueger, Krugman, Pierce, Pischke, Roeger, Wijkander: cfr., tra gli altri, Sestini e Tronti, 2002), ai lavori successivi al 2000, attenti agli effetti di composizione e ispirati alle tecniche di decomposizione dei differenziali retributivi proposte da Oaxaca e Blinder. Peraltro, l'effettiva consistenza di questo processo per l'insieme del mercato del lavoro italiano è messa in dubbio da Naticchioni, Ricci e Rustichelli (2006) che segnalano, semmai, un processo prevalente di bias della domanda verso i segmenti meno qualificati, che meglio si accorda con gli esiti macroeconomici del nostro sistema produttivo.

## **2. Retribuzioni pubbliche, inflazione e produttività del lavoro: il protocollo di luglio tra pubblico e privato**

Alla luce dell'evidenza della recente accelerazione relativa delle retribuzioni dei dipendenti pubblici, è poi necessario approfondire l'analisi comparativa con l'ausilio di ulteriori elementi conoscitivi di carattere macroeconomico relativi all'applicazione dei meccanismi previsti dal protocollo del 1993, quali la dinamica dell'inflazione programmata ed effettiva, quella delle retribuzioni contrattuali definite sul primo livello negoziale dai CCNL e la relazione tra queste ultime e le retribuzioni di fatto. Si rammenta che questo tipo di analisi sconta le disomogeneità informative richiamate in precedenza, e quindi serve esclusivamente a valutare i punti di criticità dell'applicazione del protocollo di luglio alla regolazione delle retribuzioni nel pubblico impiego e i meccanismi istituzionali che hanno consentito o favorito l'evoluzione delle relazioni salariali tra dipendenti pubblici e impiegati delle grandi imprese evidenziata nel paragrafo precedente.

### **2.1. Inflazione programmata e inflazione effettiva**

L'esame delle modalità di funzionamento dei meccanismi di negoziazione salariale può partire dalla Tavola 3, che presenta gli indicatori di riferimento per la dinamica delle retribuzioni tabellari stabilite dai contratti nazionali di categoria secondo il protocollo di luglio. La tavola evidenzia anzitutto che, a fronte di un tasso di inflazione programmata (Tip) fissato dal Governo in media, nel periodo 2001-2006, attorno al valore dell'1,6% l'anno, l'inflazione effettiva misurata dall'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati Foi (comprensivo dei tabacchi) è stata del 2,3%, con punte del 2,8% nel 2001 (a fronte di un Tip dell'1,7%) e del 2,5% nel 2003 (a fronte di un Tip dell'1,4%). Lo scostamento tra i due indicatori (0,7 punti in media annua e mai inferiore a un terzo di punto) ha progressivamente minato la credibilità del tasso di inflazione programmata come obiettivo realistico per l'insieme degli attori del sistema delle relazioni industriali – sindacati, imprese e Governo – relativamente alla manovra concertata e convergente di salari contrattuali, prezzi liberi, tariffe e prezzi amministrati. La perdita di credibilità del Tip come obiettivo comune, a sua volta, ha ridotto la funzionalità del meccanismo di 'politica salariale d'anticipo' disposto dal protocollo di luglio 1993.

Quest'ultimo infatti, concepito avendo a mente gli insegnamenti di Ezio Tarantelli<sup>8</sup>, intendeva recidere i legami di prezzi e salari con l'inflazione passata, vincolando i comportamenti degli attori economici all'inflazione programmata, e quindi a una misura il più possibile certa dell'inflazione futura. Nella situazione di progressiva erosione della validità del Tip come obiettivo comune di politica economica concertata tra gli attori del sistema di relazioni industriali, il lascito di inflazione non assorbita dal Tip, di cui il protocollo prevede il recupero salariale nel successivo biennio contrattuale, è venuto crescendo sino al 2004; e con esso è aumentato anche il valore dell'indicatore di 'pieno recupero' dell'inflazione (Tip corrente più scostamento medio tra Foi e Tip nel biennio precedente<sup>9</sup>), fino a raggiungere nel 2004 l'importo di 2,6 punti percentuali.

---

<sup>8</sup> Si veda soprattutto Tarantelli (1995).

<sup>9</sup> Ovviamente, nel caso in cui l'obiettivo del tasso di inflazione programmata risulti centrato, il valore dell'indicatore coincide con quello del Tip e non vi è alcun trascinarsi di inflazione passata sull'evoluzione salariale corrente.

**Tavola 3 - Indicatori di riferimento per la crescita delle retribuzioni di primo livello - Anni 2001-2006 (tassi di variazione percentuale)**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Medie 2001-2006
Inflazione programmata ( <i>Tip</i> )	1.7	1.7	1.4	1.7	1.6	1.6	1.6
Inflazione effettiva ( <i>Foi, prezzi al consumo per famiglie operai e impiegati</i> )	2.8	2.3	2.5	2.2	1.9	2.1	2.3
Scostamento <i>Foi - Tip</i>	1.1	0.6	1.1	0.5	0.3	0.5	0.7
- <i>Scostamento medio Foi - Tip nel biennio preced.</i>	0.3	0.7	0.9	0.9	0.8	0.4	0.7
Pieno recupero del potere d'acquisto ( <i>a</i> )	2.0	2.4	2.3	2.6	2.4	2.0	2.3

Fonti: Istat, Prezzi al consumo; Ministero dell'Economia e delle Finanze; Presidenza del Consiglio dei Ministri.

(a) L'ipotesi di pieno recupero del potere d'acquisto delle retribuzioni di primo livello, basata sulle regole fissate dal protocollo di luglio 1993, è calcolata pari ogni anno alla somma dell'inflazione programmata più la media dello scostamento dell'inflazione effettiva da quella programmata nel biennio precedente.

A fronte della progressiva perdita di credibilità del quadro degli indicatori di riferimento, che solo nel 2006 mostra segni di miglioramento, le retribuzioni tabellari definite dai contratti nazionali di categoria (sinteticamente, retribuzioni contrattuali) si sono mosse operando un progressivo scostamento dalle stesse regole fissate dal protocollo di luglio; tanto che nella media 2001-2006, nonostante significative oscillazioni annuali, il differenziale dinamico rispetto all'ipotesi di pieno recupero è stato, per l'insieme dell'economia, di sette decimi di punto l'anno, con picchi di un punto nel 2003 e di 2,4 punti nel 2006 (Tavola 4).

In entrambi i casi il superamento del limite del pieno recupero è stato determinato in misura largamente prevalente dai contratti del pubblico impiego, secondo specificità che vedremo più avanti. Peraltro, segnali della presenza nei contratti nazionali di una spinta salariale 'autonoma', oltre al pieno recupero dell'inflazione secondo le regole del protocollo di luglio, si notano anche nell'industria, dove tra il 2003 e il 2006 lo scostamento cresce da zero a due punti percentuali e il valore medio del periodo risulta pari a mezzo punto percentuale l'anno.

## 2.2. Retribuzioni contrattuali e retribuzioni di fatto

Va pertanto notata, nonostante le ben diverse durate dei cicli di rinnovo, la crescente perdita di omogeneità tra i settori nella crescita della componente salariale fissata dalla contrattazione nazionale: il tasso medio di crescita delle retribuzioni contrattuali<sup>10</sup> nel periodo è infatti compreso nell'intervallo tra il 2,3% l'anno dell'agricoltura e il 4,0% della pubblica amministrazione. La differenziazione della crescita della retribuzione di primo livello risulta evidente in corrispondenza dei picchi derivanti dalla chiusura di importanti appuntamenti contrattuali (i rinnovi della *pubblica amministrazione* nel 2001 e nel 2006, della *metalmeccanica*, del *commercio* e del *credito* nel 2005), anche in relazione al progressivo prolungamento dei tempi di rinnovo e all'accentuarsi della tensione contrattuale (v. il par. 3 più avanti).

A fronte della divaricazione nei tassi di crescita delle retribuzioni fissate dai contratti nazionali, nel periodo non si è operata, se non in misura molto ridotta, un'ulteriore differenziazione delle retribuzioni di fatto. Le dinamiche settoriali di queste ultime variabili, difatti, spaziano tra il tasso annuo del 2,1% dell'agricoltura e il 4,3% della pubblica amministrazione.

<sup>10</sup> Si noti che questa valutazione è basata sul nuovo indicatore, da poco rilasciato dall'Istat, relativo alle retribuzioni contrattuali annue di cassa in valore assoluto, e non sugli indici mensili delle retribuzioni contrattuali, che per costruzione non tengono conto degli arretrati e delle erogazioni *una tantum* (cfr. Istat, 2007).

**Tavola 4 - Retribuzioni contrattuali (a), retribuzioni di fatto e inflazione - Anni 2001-2006 (tassi di variazione percentuale)**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Medie 2001-2006
AGRICOLTURA							
Retribuzioni di fatto per ula	0.4	1.5	4.0	0.9	4.7	1.4	2.1
Retribuzioni contrattuali per ula	1.7	1.3	3.6	1.6	4.2	1.4	2.3
Differenza retribuzioni di fatto - contrattuali	-1.3	0.1	0.3	-0.7	0.5	-0.1	-0.2
Scostamento tra crescita effettiva delle retribuzioni contrattuali e ipotesi di pieno recupero	-0.3	-1.1	1.4	-0.9	1.8	-0.6	0.1
INDUSTRIA							
Retribuzioni di fatto per ula	2.8	2.4	2.4	3.8	2.4	3.1	2.8
Retribuzioni contrattuali per ula	2.0	2.8	2.2	3.4	2.8	4.0	2.9
Differenza retribuzioni di fatto - contrattuali	0.7	-0.4	0.2	0.5	-0.3	-0.9	0.0
Scostamento tra crescita effettiva delle retribuzioni contrattuali e ipotesi di pieno recupero	0.0	0.4	0.0	0.8	0.4	2.0	0.6
SERVIZI VENDIBILI (b)							
Retribuzioni di fatto per ula	3.0	1.7	2.0	2.9	3.1	2.6	2.5
Retribuzioni contrattuali per ula	1.2	1.8	3.1	2.5	4.1	1.1	2.3
Differenza retribuzioni di fatto - contrattuali	1.8	-0.2	-1.1	0.4	-1.0	1.5	0.2
Scostamento tra crescita effettiva delle retribuzioni contrattuali e ipotesi di pieno recupero	-0.8	-0.6	0.9	0.0	1.7	-0.9	0.1
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE							
Retribuzioni di fatto per ula	5.2	3.7	4.1	4.3	3.7	4.8	4.3
Retribuzioni contrattuali per ula	4.5	1.1	4.9	3.7	-0.7	10.4	4.0
Differenza retribuzioni di fatto - contrattuali	0.7	2.6	-0.9	0.6	4.4	-5.7	0.3
Scostamento tra crescita effettiva delle retribuzioni contrattuali e ipotesi di pieno recupero	2.5	-1.3	2.7	1.2	-3.1	8.4	1.7
TOTALE							
Retribuzioni di fatto per ula	3.5	2.6	3.2	3.4	3.3	2.8	3.1
Retribuzioni contrattuali per ula	2.8	2.0	3.2	3.1	2.4	4.4	3.0
Differenza retribuzioni di fatto - contrattuali	0.7	0.6	0.0	0.4	0.8	-1.7	0.1
Scostamento tra crescita effettiva delle retribuzioni contrattuali e ipotesi di pieno recupero	0.8	-0.4	1.0	0.5	0.0	2.4	0.7

Fonti: Istat, Retribuzioni contrattuali, Conti nazionali; per l'ipotesi di pieno recupero cfr. le note alla Tavola 3.

(a) Le variazioni delle retribuzioni contrattuali non sono calcolate sugli indici mensili bensì sui valori assoluti annui di cassa, che includono arretrati e una *tantum* e li attribuiscono al periodo in cui insorge per i datori di lavoro l'obbligo di corresponsione, e non ai periodi di competenza (Istat, 2007).

(b) La copertura settoriale dei servizi vendibili non coincide esattamente per le retribuzioni contrattuali e per quelle di fatto, in quanto le retribuzioni di fatto, di fonte Conti nazionali, si riferiscono ai soli settori di attività economica G-K (servizi orientati al mercato), mentre le retribuzioni contrattuali includono anche la componente privata dei servizi sociali e personali (settori M-O).

La tavola 4 mostra infatti che la *differenza tra i tassi di crescita delle retribuzioni di fatto e quelli delle retribuzioni contrattuali*, che possiamo interpretare come una misura del *wage drift* o slittamento salariale, presenta andamenti medi disomogenei tra i settori: dal valore negativo dell'agricoltura (-0,2% l'anno, al valore nullo dell'industria, allo 0,2% dei servizi market, allo 0,3% della p.a.). Peraltro, va ricordato che il valore della differenza tra i tassi di variazione delle retribuzioni contrattuali e di quelle di fatto segnala se il peso sul totale della retribuzione della componente della dinamica salariale non determinata dalla contrattazione nazionale di categoria sta crescendo o diminuendo, senza però poterne segnalare, in assenza di ulteriori informazioni, l'effettiva entità.

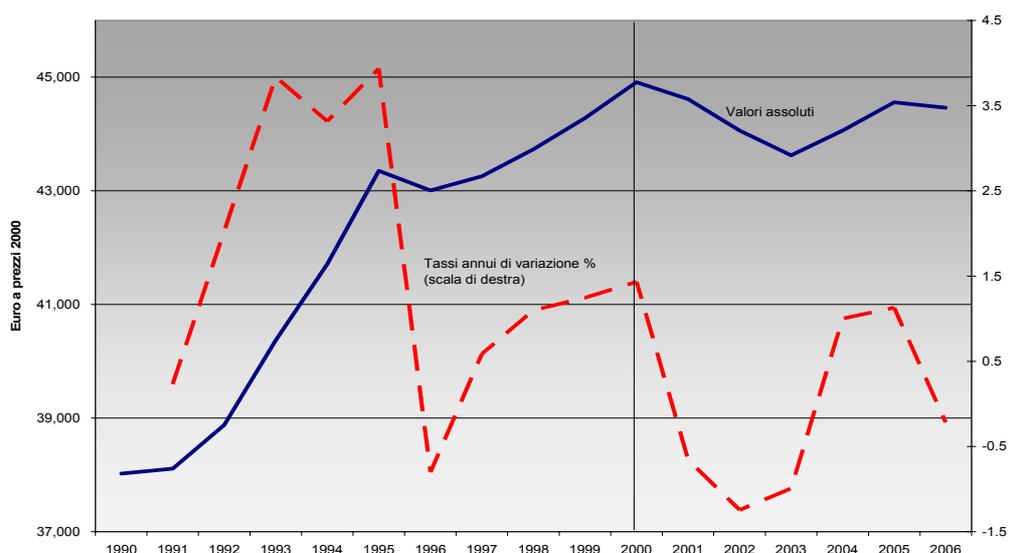
Ora, se le statistiche sulle retribuzioni di fatto fossero pienamente comparabili tra i settori<sup>11</sup>, i differenziali di slittamento segnalerebbero gli effetti di tre distinti fenomeni: a) le differenze nella diffusione e nell'intensità della contrattazione decentrata, aziendale o territoriale; b) le

<sup>11</sup> E non lo sono, per i motivi che abbiamo esposto nel par. 1.2. Tra l'altro, motivi di non piena comparabilità sussistono anche tra le statistiche delle retribuzioni contrattuali (che escludono i dirigenti) e quelle delle retribuzioni di fatto, che invece li comprendono.

divergenze nell'importo degli incentivi all'esodo, corrisposti solo nel settore privato in occasione delle ristrutturazioni delle imprese di maggiore dimensione; c) il diverso impatto sulle retribuzioni medie del turnover dell'occupazione in termini di anzianità, qualifica e tipologia contrattuale<sup>12</sup>. Nell'insieme dell'economia, il contributo alla crescita salariale offerto dalla componente non determinata dai contratti nazionali ha presentato, nel periodo 2001-2006, un valore medio positivo, pari ad un decimo di punto l'anno, che indica come essa, nell'insieme e nonostante valori annui piuttosto divergenti, sia andata crescendo. Ma la crescita si è concentrata nel pubblico impiego (tre decimi di punto l'anno) e nei servizi market (due decimi), mentre nell'industria il valore medio di questa componente è risultato nullo e in agricoltura addirittura negativo (-2 decimi l'anno)<sup>13</sup>.

L'elevato valore dello slittamento salariale nel settore pubblico trae origine anzitutto nel fatto che la contrattazione decentrata vi è relativamente più diffusa che nel settore privato; e, quindi, nei più consistenti effetti di composizione dovuti alla crescita della retribuzione media legata all'invecchiamento del personale pubblico e, conseguentemente, alle progressioni retributive orizzontali e verticali coerenti con l'aumento dell'anzianità di servizio.

**Figura 5 - Produttività del lavoro nel settore privato – Anni 1990-2006** (valore aggiunto ai prezzi base per unità di lavoro; valori assoluti concatenati ai prezzi del 2000 e tassi annui di variazione percentuale)



Fonte: Istat, Conti nazionali.

<sup>12</sup> Nel pubblico impiego, il blocco del turnover rende questo terzo effetto particolarmente rilevante.

<sup>13</sup> Non tragga in inganno il valore relativamente modesto del contributo di questa componente alla variazione delle retribuzioni di fatto. Poiché il suo tasso di crescita è pari a  $\dot{w}_2 = (\dot{W} - (\alpha \dot{w}_1)) \cdot (1 - \alpha)^{-1}$  (dove  $\dot{w}_1, \dot{w}_2$  e  $\dot{W}$  sono rispettivamente i tassi di variazione della retribuzione determinata dai CCNL, della componente residua e della retribuzione di fatto totale, mentre  $\alpha$  è il peso della componente legata ai CCNL nell'anno base), e  $\alpha$  ha un valore positivo inferiore a 1, il secondo termine sul lato destro è un moltiplicatore che assume valori elevati al crescere di  $\alpha$ . Assumendo nel 2001 un valore del peso della componente di primo livello pari all'85% della retribuzione totale, la componente non decisa centralmente sarebbe cresciuta nei servizi vendibili del 3,6% l'anno e nel pubblico impiego del 5,2% l'anno. In altri termini, nei sei anni considerati la componente non centralizzata sarebbe complessivamente cresciuta nei servizi market del 20% circa, e nella p.a. di più del 30%.

All'opposto, l'entità modesta e decrescente dello slittamento salariale nel settore privato non rispecchia soltanto l'abbattimento dei costi salariali del lavoro ottenuto dalle imprese grazie al turnover generazionale e all'adozione di contratti flessibili, come pure gli effetti di composizione settoriali e dimensionali, ma anche la compressione degli spazi salariali disponibili per la contrattazione integrativa nelle imprese<sup>14</sup>, a sua volta causata dalla grave stagnazione della produttività del lavoro che affligge la nostra economia dal 2001 (Figura 5).

Tra il 2001 e il 2006 nel settore privato il calo della produttività del lavoro è stato pari, in media, a due decimi di punto l'anno, e le retribuzioni di fatto hanno accompagnato la stagnazione della produttività con una compressione della crescita, in termini di *product wage*, allo 0,2% l'anno. Tanto per l'industria quanto per i servizi privati, nelle piccole e medie imprese gli spazi retributivi disponibili per le poste salariali decise a livello decentrato hanno registrato una riduzione almeno dal 2003 (ma per molti comparti già dal 2002); mentre nelle grandi imprese, dove peraltro si concentra la presenza di accordi collettivi di secondo livello, la riduzione si registra, sebbene con intensità maggiore, soltanto a partire dal 2004 (Istat, 2006c). Sotto questo profilo, pertanto, l'accelerazione retributiva del pubblico impiego si evidenzia ancor più perché ad essa si contrappone la crisi della produttività del lavoro e la conseguente stagnazione salariale del settore privato.

Infine, nell'analisi della dinamica delle retribuzioni contrattuali dei dipendenti pubblici attenzione particolare va dedicata al tema dei sempre più consistenti ritardi nel rinnovo degli accordi, al cui esame è dedicato il paragrafo 3, e al conseguente ammontare crescente degli arretrati. La voce "arretrati", infatti, spiega in media 1,5 punti di crescita annua delle retribuzioni pubbliche tra il 2001 e il 2006, ovvero più di un terzo della crescita retributiva dei dipendenti pubblici.

Per comprendere le ragioni dell'entità degli arretrati nella contrattazione collettiva del settore pubblico vanno notati due aspetti tecnici rilevanti, che differenziano la contrattazione pubblica da quella privata. Il primo è che, anche in presenza di ritardi nei rinnovi, nel settore privato vengono generalmente corrisposti, in occasione della sigla del nuovo accordo, importi *una tantum* inferiori (anche al lordo dell'indennità di vacanza contrattuale) a quanto spetterebbe ai dipendenti nel caso in cui i valori tabellari definiti dal nuovo accordo venissero applicati sin dal primo mese di vacanza contrattuale; mentre nel pubblico la diffusione dell'indennità di vacanza contrattuale è molto limitata, ma i nuovi importi tabellari vengono di consueto applicati retroattivamente dal primo mese di decadenza del contratto precedente. Il secondo aspetto da considerare è che, probabilmente, le rappresentanze sindacali del lavoro pubblico sono riuscite a ottenere dalla controparte nella determinazione dell'entità degli aumenti (e quindi degli arretrati), anche a causa della scarsa diffusione dell'indennità di vacanza contrattuale, una sorta di premio per la lunga attesa dei rinnovi, proporzionale alla durata della vacanza contrattuale; e poiché tali attese si sono progressivamente allungate, anche l'entità di questi premi è venuta crescendo nel tempo<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Su questo aspetto si veda Istat (2006c).

<sup>15</sup> L'entità crescente del premio è attestata dai valori dello scostamento tra la crescita delle retribuzioni contrattuali e l'ipotesi di pieno recupero dell'inflazione (cfr. la tavola 4).

### 3. La stagione contrattuale 2002-2005: ritardi nei rinnovi e tensione contrattuale

Come anticipato nel paragrafo precedente, la contrattazione nel pubblico impiego è stata caratterizzata fin dalle prime applicazioni successive all'Accordo di luglio 1993 da difficoltà crescenti, che hanno portato al progressivo dilatarsi dei tempi di attesa. Una fotografia dettagliata dell'evoluzione della contrattazione di primo livello nel comparto della pubblica amministrazione è fornita dalla figura 6, che sintetizza la tempistica delle scadenze e dei rinnovi dei diversi accordi relativi al quadriennio contrattuale 2002-2005.

Tale stagione contrattuale è stata caratterizzata dalla definizione di due intese tra Governo e parti sociali<sup>16</sup>, che hanno operato un aumento degli stanziamenti inizialmente previsti al fine di adeguare gli incrementi economici all'evoluzione del potere d'acquisto delle retribuzioni. Nonostante questi accordi abbiano fissato con relativa tempestività le linee guida per l'adeguamento della parte economica, per alcuni contratti le trattative hanno richiesto tempi molto lunghi per giungere alla chiusura.

Considerando il biennio 2002-2003, ad esempio, dopo la firma degli accordi relativi al comparto *sicurezza* ad agosto 2002, solo nella seconda metà del 2003 si è potuta registrare la chiusura di altri tre accordi (*ministeri, scuola ed enti pubblici non economici*). Per ulteriori cinque contratti (*enti locali, servizio sanitario nazionale, presidenza del consiglio dei ministri, vigili del fuoco e agenzie fiscali*), le trattative si sono concluse nei primi sette mesi del 2004, mentre gli accordi relativi all'*università* e alla *ricerca* sono stati chiusi, rispettivamente, a gennaio 2005 e aprile 2006.

La stagione contrattuale relativa al secondo biennio (2004-2005) ha riproposto i ritardi di quella passata. Alla fine del 2004 si è conclusa la trattativa per i dipendenti nei livelli del comparto *sicurezza* e ad un anno di distanza sono stati siglati gli accordi per i *ministeri*, la *scuola* e i *vigili del fuoco*. Successivamente, solo nei primi sette mesi del 2006 si è assistito alla conclusione degli accordi rimanenti (Tavola 5).

Ritardi considerevoli e generalizzati hanno riguardato anche i dirigenti contrattualizzati. I primi accordi del biennio 2002-2003 rinnovati sono stati quelli relativi al personale dirigenziale del *servizio sanitario nazionale* (area 3 e 4), siglati a novembre del 2005, due anni circa dopo la loro scadenza. Dopo tre mesi è giunto a conclusione il rinnovo del contratto delle *regioni e autonomie locali* e, quindi, ad aprile 2006 si sono concentrati i rinnovi (del primo e secondo biennio economico) dei dirigenti dei *ministeri e aziende autonome*, della *scuola*, della *ricerca* e della *presidenza del consiglio dei ministri*. A luglio 2006 è stato rinnovato il secondo biennio per i dirigenti del comparto *sanità* e ad agosto ha trovato conclusione la trattativa per il rinnovo (primo e secondo biennio) dei dirigenti degli *enti pubblici non economici* e delle *agenzie fiscali* (area 6). Infine, soltanto a maggio 2007 è stato siglato l'accordo dei dirigenti dell'*Area 2 (regioni e autonomie locali)* relativo al biennio 2004-2005.

---

<sup>16</sup> Per il biennio 2002-2003, *Accordo tra governo e parti sociali* del 4 febbraio 2002; per il biennio 2004-2005, *Accordo tra governo e parti sociali* del 27 maggio 2005.

**Figura 6 - Quadro riassuntivo della situazione contrattuale nella pubblica amministrazione – Stagione contrattuale 2002-2005**

	Dip.	1° biennio												2° biennio																							
		2002						2003						2004						2005																	
		G	F	M	A	M	G	L	A	S	O	N	D	G	F	M	A	M	G	L	A	S	O	N	D	G	F	M	A	M	G	L	A	S	O	N	D
<b>Personale nei livelli</b>																																					
Ministeri	194.208	1°												2°																							
Agenzie fiscali	62.388													1°												2°											
Presidenza del consiglio dei ministri	2.585													1°												2°											
Enti pubblici non economici	57.219													1°												2°											
Enti locali	526.356													1°												2°											
Servizio sanitario nazionale	545.239													1°												2°											
Ricerca	9.375																									1°/2°											
Scuola	911.695													1°												2°											
Università	55.351																									1°											
Difesa esercito	118.571													1°												2°											
Forze dell'ordine	312.778													1°												2°											
Vigili del fuoco	29.916													1°												2°											
<b>Dirigenti contrattualizzati</b>																																					
Area 1 - Ministeri e Aziende autonome	3.817																									1°/2°											
Area 2 - Regioni e autonomie locali	10.100																									1°											
Area 3 - Amm.ivi, sanitari, tecnici e professioni	20.466																									1°											
Area 4 - Medici e veterinari	108.856																									1°											
Area 5 - Presidi	9.972																									1°/2°											
Ricerca	5.999																									1°/2°											
Area 6 - EPNE e Agenzie fiscali	2.872																									1°/2°											
Area 8 - Presidenza Consiglio ministri	398																									1°/2°											
Area 7 - Università, Ricerca (non in base)																																					
<b>Dirigenti non contrattualizzati</b>																																					
Università	50.160	A												A												A											
Difesa esercito	9.153	A												A												A											
Forze dell'ordine	3.894	A												A												A											
Magistrati	8.751	A												A												A											

Contratto rinnovato    
 1° Mese in cui è stato rinnovato il primo biennio economico    
 A Mese in cui è stato applicato l'adeguamento del trattamento economico  
 contratto da rinnovare    
 2° Mese in cui è stato rinnovato il secondo biennio economico

Fonte: ISTAT, Indagine sulle retribuzioni contrattuali

**Tavola 5 – Contratti delle pubbliche amministrazioni rinnovati nel 2006**

Contratti	Stipula	Decorrenza	Dipendenti
QUADRIENNIO NORMATIVO			
Ricerca (a)	07/04/2006	01/01/2002	15.374
Dirigenza Area 1- Ministeri e Aziende autonome	21/04/2006	01/01/2002	3.817
Dirigenza Area 2 - Regioni ed autonomie locali	22/02/2006	01/01/2002	10.100
Dirigenza Area 5 – Scuola	11/04/2006	01/01/2002	9.972
Dirigenza Area 6 - Enti pubblici non economici e agenzie	01/08/2006	01/01/2002	2.872
Dirigenza Area 8 - Presidenza del Consiglio dei Ministri	13/04/2006	01/01/2002	398
BIENNIO ECONOMICO			
Agenzie fiscali	08/06/2006	01/01/2004	62.388
Enti pubblici non economici	08/05/2006	01/01/2004	57.219
Presidenza del consiglio dei ministri	13/04/2006	01/01/2004	2.585
Regioni ed autonomie locali	09/05/2006	01/01/2004	526.356
Ricerca (a)	07/04/2006	01/01/2004	15.374
Servizio sanitario nazionale	05/06/2006	01/01/2004	545.239
Università	28/03/2006	01/01/2004	55.351
Dirigenza Area 1- Ministeri e Aziende autonome	21/04/2006	01/01/2004	3.817
Dirigenza Area 2 - Regioni ed autonomie locali	14/05/2007	01/01/2004	10.100
Dirigenza Area 3 - Amministrativi, sanitari, tecnici e	05/07/2006	01/01/2004	20.466
Dirigenza Area 4 - Medici e veterinari	05/07/2006	01/01/2004	108.856
Dirigenza Area 5 – Scuola	11/04/2006	01/01/2004	9.972
Dirigenza Area 6 - Enti pubblici non economici e agenzie	01/08/2006	01/01/2004	2.872
Dirigenza Area 8 - Presidenza del Consiglio dei Ministri	13/04/2006	01/01/2004	398

Fonte: Istat, Indagine sulle retribuzioni contrattuali

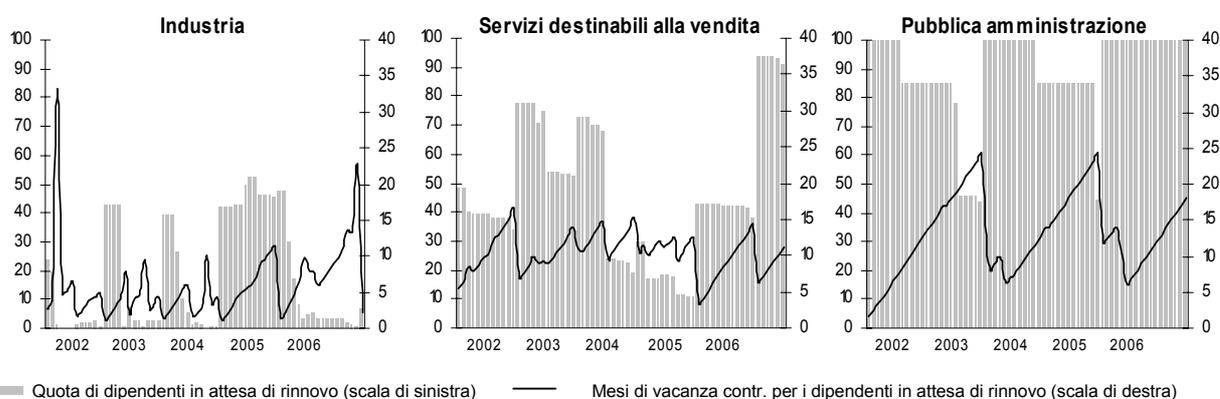
(a) Sono compresi i circa 6 mila dipendenti della dirigenza tecnica

Per la maggior parte dei dirigenti pubblici non contrattualizzati (professori e ricercatori universitari, magistrati, alti gradi delle forze armate e dei corpi di polizia civili e militari) trova, invece, applicazione un meccanismo di adeguamento automatico (annuale o triennale) del trattamento economico, basato sui precedenti incrementi medi dei comparti di contrattazione del pubblico impiego, che garantisce una maggiore tempestività e una tutela delle relatività salariali. In particolare, a dicembre 2006 e agosto 2007 si osservano gli aggiornamenti annuali, rispettivamente per gli anni 2006 e 2007, del trattamento economico del personale dirigente non contrattualizzato dello Stato (più di 63 mila unità, di cui circa 50 mila professori e ricercatori universitari).

Complessivamente nel 2006 la contrattazione collettiva nel settore delle amministrazioni pubbliche è risultata particolarmente intensa e ha visto la sigla definitiva di numerosi accordi, che hanno interessato circa 1,5 milioni di dipendenti pubblici, pari a poco meno del 46% del totale. In particolare, sono stati siglati sei accordi normativi e 13 accordi economici. Con riferimento agli adeguamenti relativi al biennio economico 2004-2005, si è registrata la chiusura di tutti gli accordi, per il personale nei livelli come per quello dirigenziale, ad eccezione di quelli per i dirigenti dell'area 7 (università e ricerca), per i quali il tavolo di trattativa si è aperto solo a giugno 2007.

La ricostruzione cronologica dei recenti accadimenti contrattuali permette di evidenziare nuovamente come l'elemento caratterizzante della contrattazione collettiva nel pubblico impiego sia il sistematico ritardo con cui vengono siglati gli accordi. La durata dei processi di rinnovo è quantificabile attraverso gli indicatori di tensione contrattuale prodotti mensilmente dall'Istat, che forniscono indicazioni sull'evolversi dell'incidenza dei dipendenti che attendono il rinnovo del contratto e sui mesi di vacanza contrattuale per dipendente.

**Figura 7 - Dipendenti in attesa di rinnovo (quote percentuali) e mesi di vacanza contrattuale per dipendente in attesa di rinnovo. Industria, servizi destinabili alla vendita e pubblica amministrazione – Gennaio 2002-giugno 2007**



Fonte: Istat, Indagine sulle retribuzioni contrattuali.

Per meglio evidenziare la diversa ampiezza e intensità del fenomeno rispetto agli altri settori dell'economia, la figura 7 riporta, per il periodo gennaio 2002-giugno 2007, l'evoluzione mensile della quota percentuale di dipendenti in attesa di rinnovo e la durata (in mesi) della vacanza contrattuale per coloro che attendono il rinnovo. Nell'intero periodo considerato (quattro anni e mezzo), nella pubblica amministrazione la quota di dipendenti in attesa di rinnovo è risultata inferiore al 50% del totale soltanto in sei mesi, mentre nei rimanenti 60 mesi è oscillata tra il 75 e il 100%. In particolare, i valori più contenuti si osservano nella seconda metà del 2003, in corrispondenza dei rinnovi dei contratti dei *ministeri*, della *scuola* e degli *enti pubblici non economici* avvenuti eccezionalmente in tempo relativamente utile, ovvero prima del termine del biennio di competenza (2002-2003). Analoga situazione si verifica a dicembre 2005, quando sono stati siglati i contratti relativi ai *ministeri*, alla *scuola* e alle *aziende autonome* nell'ultimo mese di vigenza del biennio di competenza (2004-2005). Nel 2006, come già notato, nonostante si siano stipulati numerosi accordi, il 100% dei dipendenti pubblici è rimasto in attesa di rinnovo, poiché al momento della sigla i contratti erano già scaduti. Anche nei primi sei mesi del 2007, in assenza di rinnovi, la quota di dipendenti con il contratto scaduto è restata pari al 100%. L'indicatore di durata della vacanza contrattuale specifico (mesi di vacanza contrattuale per dipendente in attesa di rinnovo) fa registrare i valori più elevati alla fine del 2003 (24 mesi) e del 2005 (24,2 mesi).

**Tavola 6 - Dipendenti in attesa di rinnovo (quote percentuali medie annue)**

Settori	2002	2003	2004	2005	2006
Agricoltura	55,9	0,0	1,8	0,0	47,9
Industria	4,8	16,1	13,9	45,9	14,8
Industria in senso stretto	5,5	18,5	11,1	52,7	14,5
Edilizia	0,0	0,0	33,3	0,0	16,7
Servizi destinabili alla vendita	40,2	64,7	46,7	17,5	42,1
Commercio, pubblici esercizi e alberghi	24,0	88,0	38,0	0,0	24,0
Trasporti, comunicazioni e attività connesse	91,2	40,0	51,3	44,7	48,0
Credito e assicurazioni	25,1	7,9	90,1	14,6	98,0
Servizi privati	28,7	69,7	40,9	22,2	44,2
Attività della pubblica amministrazione	93,6	67,7	98,7	81,4	100,0
<b>Totale</b>	<b>39,5</b>	<b>44,1</b>	<b>44,2</b>	<b>42,5</b>	<b>45,1</b>

Fonte: Istat, Indagine sulle retribuzioni contrattuali

**Tavola 7 - Durata media della vacanza contrattuale per i dipendenti in attesa di rinnovo (mesi)**

Settori	2002	2003	2004	2005	2006
Agricoltura	2,3	0,0	1,3	0,0	1,7
Industria	6,4	4,0	3,9	6,2	6,1
Industria in senso stretto	6,4	4,0	4,0	6,2	6,2
Edilizia	0,0	0,0	0,8	0,0	0,2
Servizi destinabili alla vendita	10,6	9,9	12,4	11,1	8,8
Commercio, pubblici esercizi e alberghi	6,5	7,9	7,8	0,0	6,5
Trasporti, comunicazioni e attività connesse	13,1	18,1	7,0	11,4	6,6
Credito e assicurazioni	6,5	12,7	6,5	2,2	6,5
Servizi privati	10,5	9,9	22,9	12,3	14,1
Attività della pubblica amministrazione	7,1	18,7	9,3	18,6	10,4
<b>Totale</b>	<b>8,2</b>	<b>12,4</b>	<b>9,9</b>	<b>12,5</b>	<b>9,0</b>

Fonte: Istat, Indagine sulle retribuzioni contrattuali

A partire dal 2002, il valore medio annuo della quota di dipendenti in attesa di rinnovo nell'insieme dell'economia presenta un incremento per tre anni (Tavola 6). L'indicatore passa dal 39,5% del 2002 al 44,1 nel 2003 e poi al 44,2% del 2004, subisce una lieve diminuzione nel 2005 e cresce di nuovo marcatamente nel 2006, sino al 45,1%. Nello stesso periodo, la durata della vacanza contrattuale per dipendente in attesa di rinnovo non è mai inferiore a otto mesi e in due anni (2003 e 2005) supera i 12 mesi (Tavola 7). Le tavole 6 e 7 mostrano come la tempestività dei rinnovi si deteriori soprattutto nella pubblica amministrazione, dove si concentra la quota più elevata dei dipendenti in attesa di rinnovo. Il fenomeno appare particolarmente accentuato negli anni più recenti, con valori pari al 98,7, all'81,4 e al 100%, rispettivamente, nel 2004, 2005 e 2006 (Tavola 6). La durata media della vacanza contrattuale per dipendente in attesa, risulta inferiore a 10 mesi solo in due anni (2002 e 2004), mentre supera i 18 mesi nel 2003 e nel 2005, per poi attestarsi a 10,4 mesi nel 2006 (Tavola 7).

Le informazioni raccolte dall'Aran, l'agenzia negoziale del datore di lavoro pubblico, ci aiutano a comprendere la natura dei sistematici e ritardi con cui si chiudono i contratti del personale pubblico, poiché ci consentono di esaminare la durata media<sup>17</sup> di ciascuna delle fasi in cui si articola l'iter di rinnovo di un contratto collettivo nazionale nel pubblico impiego (Tavola 8).

**Tavola 8 - Durata media delle fasi dell'iter di rinnovo dei CCNL nel pubblico impiego**

Fase	Attività	Durata (mesi)	
		Quadriennio normativo 2002-2005	Biennio economico 2004-2005
1 <sup>a</sup>	Preparazione e trasmissione all'Aran dell'Atto di indirizzo	18,0	21,3
2 <sup>a</sup>	Negoziazione tra Aran e OO.SS. Sigla dell'Ipotesi di CCNL	6,8	2,3
3 <sup>a</sup>	Certificazione e controllo. Firma definitiva del CCNL	3,8	3,1
	<b>Durata complessiva</b>	<b>28,6</b>	<b>26,7</b>

Fonte: elaborazioni su dati Aran

<sup>17</sup> Media semplice della durata delle fasi di ciascun Ccnl, relativo al solo personale nei livelli, monitorato dalla Rilevazione sulle retribuzioni contrattuali dell'Istat.

In entrambe le stagioni contrattuali considerate (il quadriennio normativo 2002-2005, articolato nei due bienni economici 2002-2003 e 2004-2005), delle tre fasi che caratterizzano il processo di rinnovo di un contratto quella notevolmente più impegnativa risulta essere la prima (la preparazione, da parte del Governo, dell'atto di indirizzo all'Aran), con una durata media rispettivamente di 18 e 21 mesi. Il prolungarsi di questa fase, in cui il Governo o i Comitati di settore devono elaborare e far pervenire all'Aran l'atto di indirizzo<sup>18</sup> necessario per aprire il tavolo delle trattative, è stato causato dalla negoziazione di accordi di carattere generale tra Governo e parti sociali (cfr. la precedente nota 16), volti a ottenere una rimodulazione degli stanziamenti previsti inizialmente dalle leggi finanziarie, ritenuti insufficienti dalle organizzazioni sindacali. La contrattazione vera e propria dei rinnovi, che caratterizza la seconda fase, si è risolta in circa due mesi per la stipula del secondo biennio economico, mentre si è protratta in media per circa sette mesi per i rinnovi del quadro normativo e del primo biennio economico. Infine, anche la fase relativa al controllo e alla certificazione finanziaria degli accordi siglati<sup>19</sup> è risultata piuttosto impegnativa, protraendosi mediamente per oltre tre mesi, in occasione sia dei rinnovi quadriennali che di quelli biennali.

## **4. La tornata contrattuale 2006-2009: stato attuale e prospettive**

### **4.1. L'avvio delle trattative**

Per quanto riguarda la contrattazione di primo livello nel settore pubblico, come già visto (Tavola 6), la situazione che si presentava a inizio 2007 vedeva tutti i dipendenti nei livelli con i rispettivi contratti scaduti a dicembre 2005 e quindi in attesa di rinnovo da quella data. La stessa situazione vale per tutti i dirigenti ad esclusione di quelli dell'*area 7 (università e ricerca)*, che devono ancora chiudere l'accordo relativo al quadriennio 2002-2005, sia per la parte normativa, sia per i due bienni economici.

Il lungo iter negoziale per l'apertura formale dei tavoli di trattativa per i rinnovi della parte normativa (quadriennio 2006-2009) e del primo biennio economico (2006-2007) ha preso avvio con la Legge finanziaria per il 2006. In quell'occasione furono appostate, per il biennio 2006-2007, risorse coerenti esclusivamente con il riconoscimento dell'indennità di vacanza contrattuale (che, peraltro, come già notato è per la larga maggioranza dei dipendenti pubblici inesigibile a meno di uno specifico accordo collettivo, in tutto analogo agli ordinari rinnovi contrattuali). Il secondo passo è stato compiuto con la Legge finanziaria per l'anno 2007, con la quale da un lato sono state stanziare risorse per lo stesso 2007 e per il 2008, e dall'altro sono state introdotte importanti novità nelle procedure contrattuali.

Relativamente a quest'ultimo aspetto, si è cercato di incidere sulla fase di certificazione e controllo, che nelle scorse stagioni contrattuali non ha mai avuto una durata inferiore a tre mesi. Già dai prossimi rinnovi (2006-2009), le ipotesi di accordo, una volta sottoscritte, entreranno automaticamente in vigore allo scadere del 55° giorno, a prescindere dallo stato dell'iter relativo ai controlli contabili e finanziari. Inoltre, per il personale non contrattualizzato con retribuzioni complessive superiori a 53 mila euro annui è previsto che il

---

<sup>18</sup> Documento nel quale sono stabiliti l'entità dei benefici salariali e le linee guida relative agli aspetti normativi. Nel caso dei comparti del settore statale (*scuola, ministeri, aziende autonome, agenzie fiscali, presidenza del consiglio dei ministri, alta formazione artistica e musicale*), l'atto di indirizzo è formulato direttamente dal Governo.

<sup>19</sup> L'ipotesi di rinnovo deve anzitutto transitare attraverso il controllo del Governo, che ne valuta la coerenza rispetto al mandato trasmesso. Superato questo controllo l'accordo è quindi posto al vaglio della Corte dei conti, che emette una delibera di certificazione finanziaria.

consueto adeguamento retributivo annuale venga corrisposto per il 2007 e il 2008 in misura ridotta, per un importo pari al 70%<sup>20</sup>.

Ulteriori atti propedeutici alla formale apertura dei tavoli per i rinnovi contrattuali sono stati:

- il *Memorandum d'intesa su lavoro pubblico e riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche*, del 18 gennaio 2007, ridefinito nell'*Intesa sul lavoro pubblico e sulla riorganizzazione delle Amministrazioni Pubbliche* del 6 aprile 2006;
- gli accordi relativi agli stanziamenti previsti per la tornata contrattuale 2006-2007, del 6 aprile e del 29 maggio 2007 ad integrazione di quanto stabilito nella Legge finanziaria 2007.

I punti principali affrontati nel *Memorandum* sono: a) meccanismi, anche contrattuali, di sostegno e incentivazione alla mobilità; b) forme incentivate di uscita nel caso si accertino esuberi non ricollocabili con processi di mobilità; c) riduzione del numero complessivo dei dirigenti ed eliminazione di ogni progressione di carriera automatica; gli incarichi e le promozioni saranno collegati ai risultati ottenuti rispetto agli obiettivi fissati (in casi estremi di risultati negativi è possibile il licenziamento); d) introduzione nei CCNL di sistemi di valutazione e misurazione e di criteri di accertamento dell'apporto individuale alla produttività; il raggiungimento dei risultati costituirà uno strumento di differenziazione del trattamento economico. Sul versante normativo si registra anche l'impegno a concludere entro la fine dell'anno un accordo che preveda in via sperimentale una durata triennale dei prossimi contratti del pubblico impiego, per quanto concerne sia la parte economica che quella normativa. Tale modifica dovrebbe facilitare l'allineamento dei tempi della negoziazione con i periodi di riferimento e in generale consentire una programmazione più efficiente.

## 4.2. Le prospettive

Per quanto riguarda le risorse finanziarie messe a disposizione, le organizzazioni sindacali hanno ottenuto di riaprire i negoziati per ottenere, rispetto a quanto fissato nella Legge finanziaria per il 2007, un riconoscimento economico completo durante il biennio di riferimento. Con gli accordi del 6 aprile 2007 e del 29 maggio 2007 il Governo si è impegnato a stanziare in sede di legge finanziaria per l'anno 2008, importi aggiuntivi occorrenti per assicurare benefici economici medi a regime nel 2007 pari a 101 euro mensili per il personale del comparto ministeri e incrementi corrispondenti sulla base delle retribuzioni medie di riferimento per gli altri comparti.

Fissati i principi guida a cui attenersi per i rinnovi contrattuali, sono state formalmente avviate le trattative per alcuni comparti che costituiscono da sempre gli apripista della stagione contrattuale pubblica. In particolare, in tre casi, *ministeri* (14 luglio), *sicurezza* (31 luglio) ed *enti pubblici non economici* (1 agosto) si è giunti anche alla sigla delle ipotesi di accordo; prima di arrivare alla ratifica definitiva, le intese devono ancora attraversare la fase di approvazione da parte del Governo e certificazione da parte della Corte dei conti.

---

<sup>20</sup> Legge Finanziaria 2007. Comma 576 della Legge n. 296 del 27 dicembre 2006.

**Tavola 9 - Ipotesi di variazione delle retribuzioni dei dipendenti pubblici sulla base dell'inflazione programmata, di quella effettiva e degli appostamenti di bilancio – Anni 2007-2009 (tassi annui di variazione percentuale e differenze in p.p.)**

	Medie 2001-2006*	2007	2008	2009
Inflazione programmata (Tip)	1.6	2.0	1.7	1.5
Inflazione effettiva**	2.3	1.9	1.9	1.8
Scostamento inflazione effettiva-Tip	0.7	-0.1	0.2	0.3
- Scostamento medio nel biennio precedente	0.6	0.4	0.2	0.0
Ipotesi di pieno recupero del potere d'acquisto	2.2	2.4	1.9	1.6
Appostamento per retribuzioni pubbliche in leggi Finanziarie***	-	1.7	2.4	0.6
Differenza appostamenti-pieno recupero	-	-0.7	0.6	-0.9

Fonti: Istat, Prezzi al consumo; Aran, *Rapporto trimestrale sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti – maggio 2007*; Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Documento di programmazione economica e finanziaria 2008-2011*.

\* Per confronto (v. Tavola 4).

\*\* Per gli anni 2007-2009, deflatore dei consumi previsto nel DPEF 2008-2011.

\*\*\* Per il 2009, indicazione DPEF 2008-2011.

Quanto agli effetti economici, ad oggi l'unica corresponsione di adeguamenti retributivi attuata dal Governo consiste nell'erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale (IVC) al personale del comparto *sicurezza (militari e forze di polizia a ordinamento militare e civile)*<sup>21</sup>.

Circa le trattative avviate, gli importi complessivamente a disposizione per i rinnovi del personale del comparto statale, considerando anche le cifre stanziare nella finanziaria 2006 e quanto indicato nel Dpef 2008-2011 (Tav. III.13), risultano complessivamente pari a circa 4,3 miliardi di euro, di cui oltre due disponibili nel 2008. Nel caso in cui il resto dei dipendenti pubblici ottenga aumenti analoghi e contemporanei (circostanza questa assai improbabile) a quelli che si possono prevedere per i dipendenti del settore statale sulla base degli attuali stanziamenti di bilancio, il quadro del triennio 2007-2009 sarebbe quello riassunto nella tavola 9.

Secondo le ipotesi alla base della tavola, lo scenario di pieno recupero dovrebbe ammontare a 2,4 punti percentuali nel 2007, 1,9 punti nel 2008 e 1,6 punti nel 2009. È di notevole rilievo il fatto che, nelle ipotesi programmatiche esposte dal Governo nel Dpef 2008-2011, lo scostamento tra inflazione effettiva e inflazione programmata dovrebbe annullarsi nel 2009, con ciò implicando che il tasso di inflazione programmata ritorni ad assolvere alla sua originaria funzione di obiettivo macroeconomico comune a tutti gli attori del sistema delle relazioni industriali. Gli stanziamenti previsti, nell'ipotesi ottimistica che l'intero settore pubblico si muova in consonanza e in contemporaneità con quello statale, dovrebbero comportare per il 2007 stesso uno scarto negativo di sette decimi di punto percentuale rispetto all'ipotesi di pieno recupero, mentre nel 2008 si dovrebbe avere un recupero di sei decimi e nel 2009 un nuovo scostamento negativo di nove decimi. Nell'insieme, nel 2009 la retribuzione media dei dipendenti pubblici dovrebbe segnare una crescita rispetto al 2005 del 5,2% contro un incremento previsto dei prezzi al consumo del 7,9%.

<sup>21</sup> Si noti che i contratti del personale del comparto *sicurezza*, recepiti tramite D.P.R., non richiedono procedure particolari per l'erogazione dell'indennità IVC mentre, al contrario, al restante personale del pubblico impiego si applica la procedura definita dagli artt. 47 e 48 del D. Lgs. n. 165/2001, che prevede per l'IVC lo stesso iter previsto per i rinnovi contrattuali.

## 5. Evoluzione dell'efficacia del lavoro pubblico

### 5.1. Una misura aggregata e indiretta

I paragrafi precedenti illustrano in modo eloquente quanto il lavoro e la contrattazione nel settore pubblico siano caratterizzati da divergenze strutturali e istituzionali che li allontanano da quelli nel privato e rendono problematica l'applicazione del protocollo di luglio al pubblico impiego. Se si prescinde dal problema della tutela del potere d'acquisto delle retribuzioni, l'elemento fondamentale della divergenza è dato dalla difficoltà di utilizzare la contrattazione collettiva allo scopo di remunerare i miglioramenti produttivi del lavoro pubblico. In primo luogo, infatti, poiché nella stragrande maggioranza dei casi le istituzioni pubbliche non hanno entrate proprie, derivanti dal giudizio concreto degli utenti sulla qualità dei servizi resi<sup>22</sup>, le risorse da destinare alla contrattazione integrativa, che secondo il disegno del protocollo dovrebbe per l'appunto premiare i miglioramenti produttivi ottenuti a livello locale, sono decise centralmente, più spesso in ragione delle compatibilità finanziarie che dei miglioramenti organizzativi e/o produttivi ottenuti e del giudizio degli utenti, o persino di un esplicito giudizio del decisore politico sugli effettivi miglioramenti quali-quantitativi dei servizi offerti dal settore pubblico.

Rispetto al disegno del protocollo ci troviamo dunque di fronte a due aporie. La prima è che il lavoro pubblico, poiché per sua stessa natura non produce beni da scambiare nel mercato, non può disporre localmente delle risorse da destinare alla remunerazione degli incrementi e dei miglioramenti produttivi; e dunque la contrattazione decentrata non può basarsi su risorse aggiuntive conseguite localmente, ma deve invece attingere ai trasferimenti dal centro. La seconda è che, stante il carattere di attività non soggetta a valutazione del mercato, il lavoro pubblico non dispone di indicatori relativamente robusti dell'andamento della produttività del lavoro nemmeno a livello centrale, là dove viene deciso lo stanziamento delle risorse per la contrattazione decentrata<sup>23</sup>. E dunque tali decisioni vengono assunte sulla base di altri criteri o della semplice forza negoziale delle parti<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> E quand'anche si trovasse il modo di fare esprimere questo giudizio agli utenti dei servizi pubblici, analogamente a quanto avviene sul mercato per i beni economici, esso non potrebbe che avere un valore limitato. L'azione pubblica nasce infatti proprio dall'esigenza di conciliare i bisogni individuali con quelli collettivi – un compito che non può che svolgersi a livello politico; e a tal fine l'operatore pubblico raccoglie presso i singoli attraverso il fisco risorse da destinare alla produzione di beni pubblici, destinati a soddisfare bisogni collettivi, che diversamente i singoli tenderebbero a spendere sul mercato, per acquisire beni destinati a soddisfare bisogni individuali. Per questo motivo la responsabilità del giudizio sul prodotto della pubblica amministrazione non può che ricadere in ultima istanza sul decisore politico, il quale deve poi risponderne ai cittadini in quanto elettori.

<sup>23</sup> Non si vuole qui negare valore agli ormai numerosi esperimenti, anche fruttuosi, di misurazione dell'efficienza e dell'efficacia di singole amministrazioni o attività (si vedano, ad esempio, i numerosi interventi recentemente ospitati dalla rivista "Economic Trends" e l'esperienza dell'UK Centre for the Measurement of Government Activity; per l'Italia, le esperienze dell'Istat presentate in Collesi, 2000, la rassegna di Balassone, Francese e Giordano, 2003 e i lavori che compongono il volume della Banca d'Italia in cui essa compare). Ma è opportuno ribadire che, in assenza di criteri esogeni, "politici", di assegnazione delle priorità e dell'ordinamento cardinale del valore dei servizi oggetto di misurazione, le difficoltà crescono sino a diventare insormontabili quando si tratta di aggregare i risultati ottenuti nella valutazione di una singola amministrazione con quelli ottenuti per le altre.

<sup>24</sup> Sul deficit di razionalità nella gestione della contrattazione e sulla necessità di una nuova riforma procedurale e istituzionale, che ristabilisca una precisa linea di demarcazione della contrattazione salariale nel settore pubblico rispetto a quella nel privato in ragione delle specificità strutturali del primo, si veda la recentissima raccolta di Dell'Aringa e Della Rocca (2007).

Il settore pubblico presenta pertanto una rilevante asimmetria rispetto al settore privato ai fini dell'applicazione delle disposizioni previste dal protocollo di luglio 1993. Per risolvere questa asimmetria e completare, in armonia con il disegno del 1993, il quadro di regolazione delle retribuzioni nel pubblico impiego proponiamo alla discussione una misura approssimata, aggregata e indiretta, dell'efficacia economica dell'azione pubblica e ne esaminiamo la dinamica nel periodo 1990-2006. Un risultato ben noto della letteratura sulla rappresentazione statistica del settore pubblico è che una misurazione diretta della produttività aggregata del lavoro pubblico è estremamente difficile, se non impossibile, data la grande varietà delle attività (spesso immateriali) svolte dalle pubbliche amministrazioni, per molte delle quali l'assenza di un sistema dei prezzi attraverso il quale ponderare i diversi beni e servizi prodotti rende impossibile una stima complessiva in volume. Per questo motivo, per convenzione statistica il valore aggiunto del settore pubblico viene generalmente stimato sulla base delle spese per il personale e degli acquisti intermedi, con un'ipotesi implicita di proporzionalità tra il costo e la produttività del lavoro, che vanifica ogni possibilità di effettiva valutazione di quest'ultima.

Nel caso italiano, in cui il settore pubblico è assoggettato, al pari di quello privato, alle regole di fissazione delle retribuzioni pattuite con il protocollo di luglio 1993, in assenza di misure aggregate della produttività del lavoro pubblico risulta estremamente difficile valutare, sempre a livello aggregato, l'opportunità di aumenti retributivi che eccedano l'inflazione. Questa carenza è particolarmente significativa perché, mentre nel settore privato lo spazio economico per la remunerazione della produttività del lavoro viene reperito nei risultati economici delle singole imprese, nel settore pubblico tale spazio è definito non dalle singole amministrazioni, ma dal Governo centrale, e poi ripartito tra le amministrazioni.

Riteniamo però che sia possibile e molto utile tentare di costruire indicatori aggregati in grado di offrire una misura almeno *indiretta*, se non della produttività del lavoro pubblico, almeno della sua *efficacia economica*, e valutarne quindi la dinamica ai fini della politica delle retribuzioni pubbliche. I sottoparagrafi che seguono presentano tre indicatori di questo tipo, relativamente simili tra loro ma caratterizzati da significati differenti. Oltre alle modalità di costruzione, se ne evidenziano i pregi e i limiti. Viene quindi proposto un esame della dinamica tra il 1990 e il 2005 dei tre indicatori e di altre variabili affini o costruite con il loro ausilio.

## **5.2. Tre indicatori a confronto**

Al fine di approssimare una misura indiretta e aggregata dell'efficacia del lavoro pubblico, si propongono tre indicatori diversi, che si caratterizzano per il fatto di considerare al numeratore non una grandezza riferita all'output immediato dell'attività del settore pubblico, quanto piuttosto una *variabile di risultato*, riferita agli effetti sull'intera economia dei beni e servizi prodotti dall'operatore pubblico.

L'ipotesi teorica forte alla base degli indicatori proposti identifica l'operatore pubblico come regolatore fondamentale del sistema economico. Sotto questa ipotesi, certamente "economicista" ma caratterizzata anche da buon senso in quanto implicitamente rispettosa delle compatibilità di finanza pubblica, la performance economica del settore privato dipende in misura determinante dalla capacità che il settore pubblico in senso lato (la politica e la pubblica amministrazione) ha di regolarne l'attività – anzitutto attraverso la politica economica in senso stretto; ma anche attraverso le leggi, i regolamenti e le istituzioni che regolano i mercati, le attività produttive, la società e il lavoro, nonché attraverso i servizi e le

attività ausiliarie fornite direttamente (difesa, giustizia, ordine pubblico; istruzione, formazione, ricerca e cultura; sanità, igiene ecc.) e le infrastrutture prodotte direttamente o indirettamente (trasporti, comunicazioni ecc.).

### *5.2.1. Primo indicatore: valore aggiunto ai prezzi base del settore privato per unità di lavoro del settore pubblico*<sup>25</sup>

Sulla base dell'assunto appena illustrato, in questo indicatore e nei due seguenti, il lavoro pubblico non viene posto in relazione ad una qualche stima del valore aggiunto da esso prodotto direttamente (stime che sappiamo presentare molti problemi, anche in relazione al fatto che il settore pubblico non può che operare su mercati largamente se non esclusivamente *captive*), ma invece al valore aggiunto del settore privato, che viene identificato come indicatore fondamentale dell'efficacia dell'azione pubblica.

L'ipotesi che il lavoro pubblico (nella sua accezione più ampia, comprensiva dell'azione politica) influenzi profondamente il valore aggiunto prodotto dal settore privato è senz'altro ragionevole e fondata. Tuttavia essa presenta più di un aspetto critico. Un primo problema è quello dell'assunzione di simultaneità temporale tra il lavoro pubblico e i suoi effetti sul settore privato. Nella sua formulazione più semplice, infatti, l'indicatore mette in relazione la crescita del prodotto in un momento  $t$  con il lavoro (dei decisori politici e) dei dipendenti pubblici nello stesso momento  $t$ , senza considerare i ritardi molto diversi (o le relazioni soltanto indirette) che caratterizzano gli effetti sulla produzione del settore privato dei diversi beni e servizi offerti dall'operatore pubblico.

Ad esempio, i servizi scolastici pubblici avranno effetti sul valore aggiunto del settore privato solo quando gli studenti, ormai in età di lavoro, potranno applicare nella loro occupazione le competenze apprese a scuola; i servizi sanitari pubblici avranno effetto sul valore aggiunto del settore privato solo se i cittadini avranno una salute migliore e, quindi, un minor bisogno di sospensioni del lavoro per malattia, oppure se i malati curati dalle strutture pubbliche non avranno la necessità dell'assistenza dei familiari, che potranno invece dedicarsi all'attività lavorativa, ecc.

Un secondo aspetto problematico riguarda la scelta del valore aggiunto come misura di prosperità, di benessere o addirittura di felicità dei cittadini. Su questo punto c'è una letteratura molto vasta, che segnala le aporie di questa grandezza (l'"illusione monetaria" del prodotto scambiato nel mercato, la confusione tra attività e benessere, la non coincidenza o anche i possibili conflitti tra benessere, ricchezza e felicità ecc.). Nonostante questi noti e dibattuti difetti<sup>26</sup>, l'indicatore ha il pregio di comportare una visione "snella" e parsimoniosa dell'operato dell'attore pubblico – una visione dell'efficacia del lavoro pubblico secondo la

---

<sup>25</sup> L'indicatore è costruito nel modo seguente: il valore aggiunto del settore privato è calcolato sottraendo al valore aggiunto ai prezzi base dell'intera economia una stima del valore aggiunto ai prezzi base dell'insieme del settore pubblico. Quest'ultima grandezza, che attualmente non viene prodotta dall'Istat se non implicitamente nel quadro dei conti nazionali per settore di attività economica, è ottenuta applicando al valore aggiunto ai p.b. totale dell'economia la quota del valore aggiunto del settore pubblico (di fonte conti per settore istituzionale) sul valore aggiunto totale. Replicando il procedimento per le serie storiche a prezzi costanti si ottiene il deflatore del valore aggiunto del settore pubblico. Le unità di lavoro equivalenti a tempo pieno del settore pubblico sono quelle stimate dai conti per settore istituzionale.

<sup>26</sup> Non è forse inutile riportare qui il giudizio di Bruno Frey sul fatto che il valore aggiunto del settore privato costituisce a tutt'oggi una delle migliori approssimazioni aggregate della "felicità collettiva". Il giudizio è stato espresso pubblicamente in un recente convegno internazionale dedicato al tema della misurazione della felicità (Frey, 2007).

quale la situazione ottimale è quella in cui il settore privato tende a crescere più rapidamente dell'occupazione del settore pubblico<sup>27</sup>.

### *5.2.2. Secondo indicatore: produttività del lavoro privato per unità di lavoro pubblico<sup>28</sup>*

L'ipotesi relativa agli effetti dell'azione pubblica sul sistema economico alla base di questo secondo indicatore è lievemente diversa dalla precedente. Si suppone che l'operatore pubblico influenzi l'andamento della produttività del lavoro piuttosto che quello del valore aggiunto del settore privato. Si tratta di un'ipotesi non lontana dalla prima; ma occorre notare che la dinamica della produttività del lavoro privato, essendo una determinante fondamentale non solo della prosperità dell'economia ma anche della crescita delle retribuzioni, individua i movimenti del benessere economico di una parte consistente della popolazione (i dipendenti e le loro famiglie) in modo più preciso di quella del valore aggiunto.

Sotto questo profilo, il secondo indicatore si dimostra più sensibile del primo alle dinamiche del progresso tecnico e al miglioramento qualitativo ed economico dell'input di lavoro dell'economia. Tuttavia, al contrario del precedente, l'indicatore non è sensibile alle variazioni del numero degli occupati, e questo aspetto può generare nuove aporie. Nella storia recente, ad esempio, abbiamo assistito negli Stati Uniti per circa un ventennio (dagli anni '70 sino agli anni '90) ad una crescita del prodotto lordo trainata dall'aumento degli occupati più che da quello della produttività; in questa situazione l'efficacia dell'azione pubblica avrebbe potuto essere valutata come stagnante nonostante l'aumento dell'occupazione e del valore aggiunto. Una situazione simile (anzi anche più critica, perché la produttività non solo rallenta ma ristagna o diminuisce) si registra nell'economia italiana dal 2001 (cfr. la Figura 5 più sopra).

L'indipendenza dal livello dell'occupazione può prestarsi ad esiti addirittura paradossali: se, come spesso accade in concomitanza con le fasi recessive, aumenta la disoccupazione e al tempo stesso cresce la produttività del lavoro perché le imprese (che non falliscono) si liberano dalle eccedenze di lavoro e si riorganizzano, aumenterà anche il livello dell'indicatore, nonostante si possa ipotizzare una situazione di intensificazione del malessere sociale legato all'accresciuta disoccupazione. In definitiva, la sostituzione del valore aggiunto (considerato dal primo indicatore) con la produttività del lavoro, nonostante i vantaggi menzionati, rende il secondo indicatore meno universalistico, in quanto meno capace di rappresentare il benessere dell'intera popolazione quando ci siano movimenti di rilievo nell'occupazione (o, come vedremo meglio qui di seguito, nella popolazione).

### *5.2.3. Terzo indicatore: valore aggiunto del settore privato per abitante per unità di lavoro pubblico*

La terza ipotesi è quella di mettere in relazione il lavoro pubblico con il reddito pro capite, al netto del valore aggiunto della pubblica amministrazione. Con le riserve già avanzate in precedenza, è questo l'indicatore che, coinvolgendo l'insieme della popolazione (e non solo gli occupati), più dovrebbe avvicinarsi, in modo certo molto approssimato, al concetto di "felicità pubblica", ovvero alla grandezza il cui sviluppo la scuola dell'"umanesimo civile" e,

---

<sup>27</sup> Si tratta peraltro di una condizione che tende a contenere gli effetti della cosiddetta "legge di Wagner", che identifica la tendenza secolare della spesa pubblica a crescere più rapidamente del valore aggiunto dell'economia.

<sup>28</sup> Nell'indicatore 2 la produttività del lavoro privato è ricavata considerando il valore aggiunto ai prezzi base del settore privato ottenuto come descritto sopra.

tra gli altri, Antonio Genovesi attribuivano quale compito precipuo all'azione dell'operatore pubblico (v. Bruni, 2002)<sup>29</sup>.

Per costruzione questo indicatore risente della struttura e della dinamica demografica e, sotto questo profilo, non risulta caratterizzato dalle riserve prima avanzate sull'indicatore basato sulla produttività del lavoro privato. Va però notato che gli eventi demografici influiscono in vario modo sul benessere dei cittadini, e i loro effetti sull'indicatore possono dimostrarsi differenti o addirittura opposti a quelli che ci potremmo attendere *ex ante*: ad esempio, l'invecchiamento della popolazione oltre l'età di lavoro, l'aumento della natalità o quello dell'immigrazione, pur essendo fenomeni demografici di natura assai diversa e forieri di conseguenze altrettanto varie sul benessere della popolazione, tendono tutti a deprimere l'indicatore, e quindi a produrre un segnale di riduzione dell'efficacia dell'azione pubblica che può essere infondato e fuorviante.

Un esempio evidente di questi rischi è offerto anche in questo caso dalla recente storia italiana. La regolarizzazione dei lavoratori stranieri clandestini varata nel 2002, i cui effetti si sono prodotti soprattutto nel 2003 e nel 2004, ha causato un consistente aumento della popolazione interna rilevata e quest'ultimo, in concomitanza con la stagnazione del valore aggiunto, ha comportato una vera e propria riduzione del valore aggiunto per abitante, che si riflette in una caduta dell'indicatore nonostante l'aumento dell'occupazione regolare.

### **5.3. Efficacia e costo del lavoro**

Con l'ausilio di questi tre diversi indicatori di efficacia aggregata del lavoro pubblico, e allo scopo di valutarne l'andamento nel lungo periodo (tra il 1990 e il 2006), presentiamo di seguito un'analisi comparativa della crescita dell'occupazione, del costo del lavoro, dell'efficacia e del costo del lavoro per unità di efficacia nel settore pubblico a confronto con quello privato.

La figura 8 presenta il livello e l'andamento dell'occupazione nei settori pubblico e privato (scala di sinistra) e, in parallelo, quelli del rapporto tra unità di lavoro privato e unità di lavoro pubblico (scala di destra). Dal 1994 l'input di lavoro offerto all'economia dagli indipendenti (presenti soltanto nel settore privato) rimane pressoché stabile attorno al valore di 7 milioni di unità di lavoro, mentre dal 1996 in poi cresce significativamente l'input di lavoro dipendente impiegato dal settore privato (da 11,9 a 14 milioni di unità di lavoro).

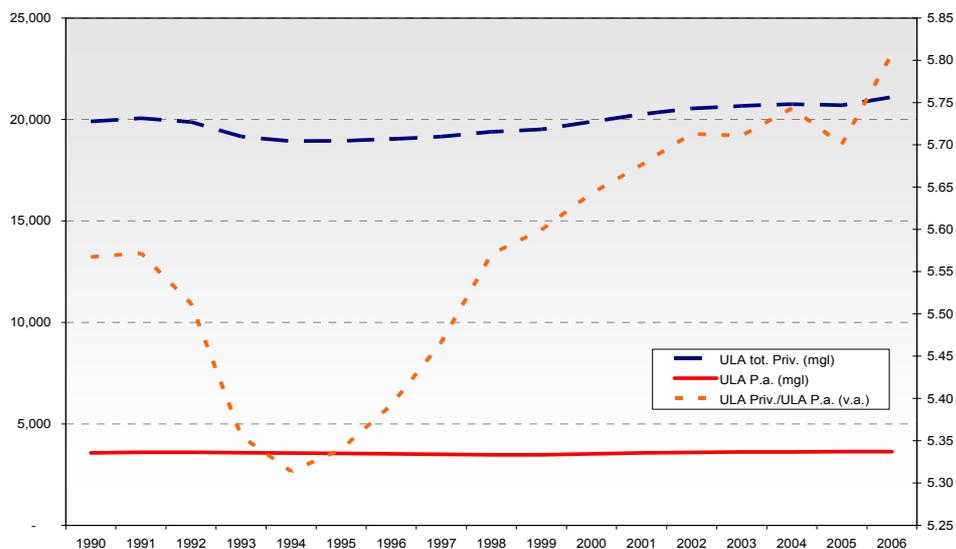
Poiché nel periodo anche l'occupazione nel settore pubblico rimane pressoché costante (con una leggera caduta da 3,7 milioni nel 1992 a 3,5 milioni di unità di lavoro nel 1999 e poi un'altrettanto tenue ripresa sino a 3,6 milioni nel 2006), la rilevante crescita occupazionale totale che l'economia italiana registra tra il 1996 e il 2006 (pari a 2,2 milioni di unità di lavoro) è da ascrivere quasi esclusivamente al settore privato e, in particolare, al lavoro dipendente<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> Secondo lo stesso Bruni (2002), tuttavia, per rappresentare pienamente la "felicità pubblica", e quindi collettiva, l'indicatore di ricchezza (o, meglio, di reddito) dovrebbe essere affiancato da un secondo indicatore di relazionalità; e la relazione tra i due indicatori potrebbe non dimostrarsi monotonica, così come quella tra ricchezza (reddito) e felicità.

<sup>30</sup> La consistente crescita dell'occupazione trainata dal settore privato anziché da quello pubblico costituisce un aspetto particolarmente importante dell'evoluzione recente del mercato del lavoro italiano, che la differenza in modo netto da quella del ciclo occupazionale degli anni '80. Questo punto è ben messo in risalto da Brandolini *et al.* (2006).

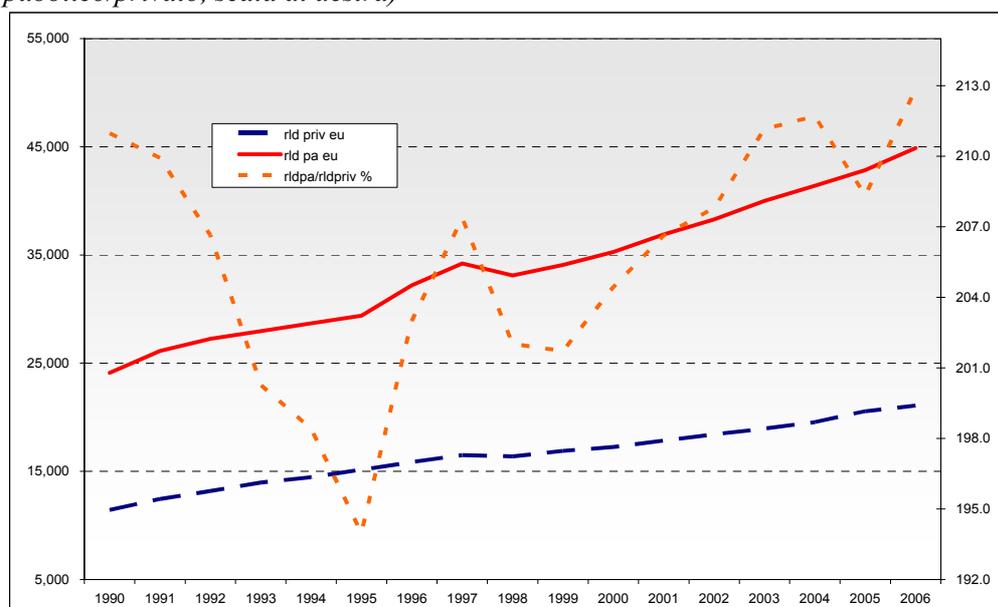
**Figura 8 - Occupazione nel settore privato e in quello pubblico - Anni 1990-2006** (migliaia di unità di lavoro, scala di sinistra; rapporto totale privato/pubblico, scala di destra)



Fonte: elaborazione su dati Istat, conti nazionali, conti per settore istituzionale.

In conseguenza di questa crescita, le unità di lavoro privato per unità di lavoro pubblico, che tra il 1990 e il 1994 erano scese dal valore di 5,4 a quello di 5,2, risalgono poi incessantemente fino al 2004 e, nel 2006, superano il valore di 5,8. Ancora maggiore è la crescita del rapporto tra occupazione dipendente nel settore privato e in quello pubblico, che passa da 3,2 unità di lavoro dipendente privato per unità di lavoro pubblico nel 1994 a 3,9 nel 2006.

**Figura 9 - Costo per unità di lavoro nel settore privato e in quello pubblico - Anni 1990-2006** (reddito da lavoro dipendente per unità di lavoro in euro/eurolire, scala di sinistra; rapporto % pubblico/privato, scala di destra)



Fonte: elaborazione su dati Istat, conti nazionali, conti per settore istituzionale.

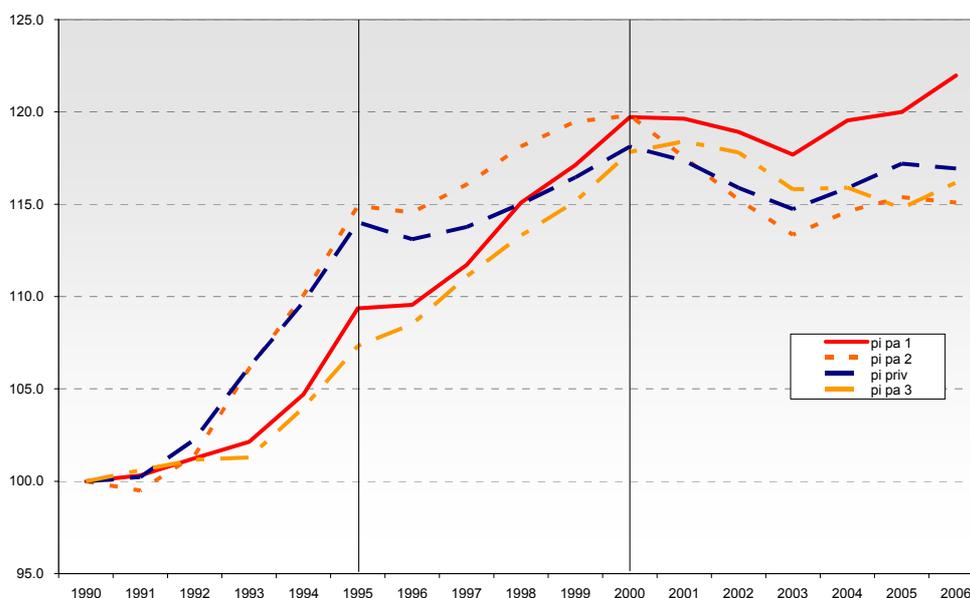
Se consideriamo il costo del lavoro pro capite (reddito da lavoro per unità di lavoro dipendente; Figura 9), notiamo che, a partire dal 1996, questa grandezza cresce nel settore pubblico in misura sensibilmente maggiore di quanto avvenga in quello privato (se si eccettua il 1998, anno di introduzione dell'Irap). Di conseguenza, il rapporto tra costo del lavoro pubblico e privato passa, tra il 1996 e il 2006, da 1,9 a 2,1 volte<sup>31</sup>.

La figura 10 presenta l'andamento della produttività del lavoro nel settore privato e dell'efficacia del lavoro pubblico, quest'ultima approssimata attraverso i tre diversi indicatori illustrati nel paragrafo precedente. L'osservazione della figura consente di individuare nettamente tre diverse fasi di crescita dell'efficacia del lavoro pubblico nell'arco di tempo considerato.

La prima, dal 1990 al 1995, si caratterizza per tutti gli indicatori (con qualche sfasatura temporale) come un periodo di crescita sostenuta, anche se gli indicatori di efficacia del lavoro pubblico 1 (linea continua) e 3 (linea tratteggiata a tratto e punto), più legati all'andamento del valore aggiunto privato, presentano dinamiche ritardate di due anni rispetto a quelle della produttività del lavoro privato (linea tratteggiata scura) e dell'indicatore 2 (linea a tratto breve), a quest'ultima grandezza legato per costruzione. La prima fase individua, infatti, un periodo di profonda crisi occupazionale, in cui la produttività del lavoro privato cresce più della domanda, che ristagna fino al 1994.

La seconda fase, dal 1996 al 2000, è caratterizzata da un rallentamento della dinamica di tutti gli indicatori. Particolarmente sensibile è il rallentamento dei guadagni di produttività nel settore privato, dove una crescita rallentata del valore aggiunto si associa ad una consistente ripresa occupazionale. Anche l'indicatore 2 di efficacia economica del lavoro pubblico rallenta la crescita, ma in misura minore della produttività del lavoro privato perchè questo è anche il periodo di più forte contrazione dell'occupazione pubblica.

**Figura 10 - Produttività del lavoro nel settore privato ed efficacia economica del lavoro pubblico (in tre varianti) - Anni 1990-2006 (numeri indice 1990=100)**



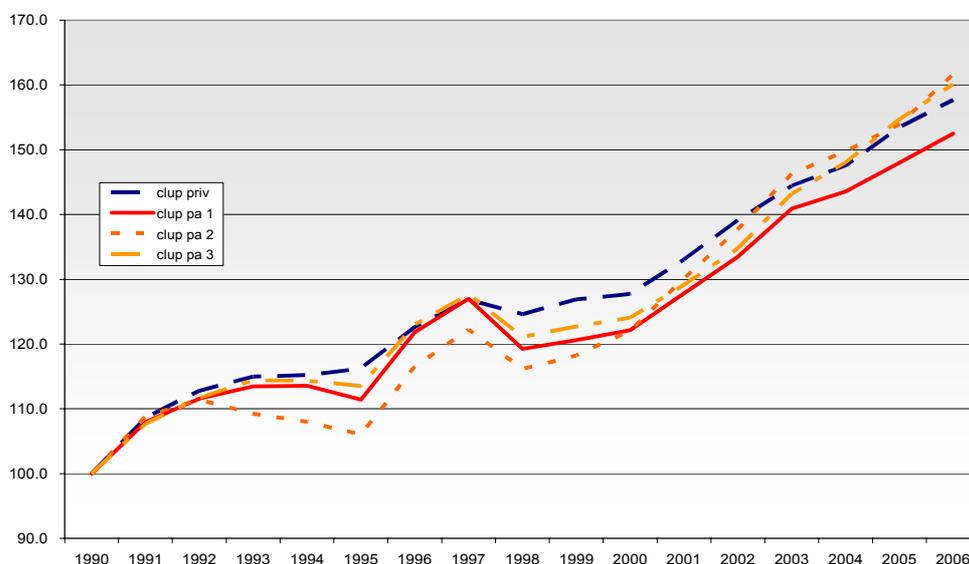
Fonte: elaborazione su dati Istat, conti nazionali, conti per settore istituzionale.

<sup>31</sup> Ovviamente non tenendo conto dei motivi di eterogeneità notati più sopra, al par. 1.2.

Quest'ultimo fenomeno influenza, del resto, l'andamento degli indicatori 1 e 3, che però subiscono un rallentamento assai più contenuto e raggiungono nel 2000 (relativamente all'anno base) il livello dell'indicatore 2. Data la stagnazione della popolazione, gli indicatori di efficacia del lavoro pubblico 1 e 3, legati il primo al valore aggiunto del settore privato e il secondo al rapporto tra questa grandezza e la popolazione, continuano a muoversi in modo quasi coincidente.

L'ultima fase (2001-2006) presenta un vero e proprio arresto (quando non una caduta) di tutti gli indicatori (almeno sino al 2005). Per motivi analoghi, la produttività del lavoro privato e l'indicatore 1 ristagnano (con cadute nel 2002 e nel 2003): il settore privato, in presenza di un continuo aumento dell'occupazione fino al 2004, subisce una recessione del valore aggiunto sia nel 2003 che nel 2005 e, d'altro canto, gli indicatori risentono anche dell'andamento dell'occupazione pubblica, che aumenta sino al 2003. L'indicatore 2 subisce fino al 2003 la caduta più rilevante, perché somma gli effetti depressivi della stagnazione della produttività privata con quelli dell'aumento dell'occupazione pubblica. Infine anche l'indicatore 3 subisce, dal 2002 e fino al 2005, una contrazione che rispecchia, oltre alla dinamica negativa del valore aggiunto del settore privato, l'incremento della popolazione residente dovuto a una lieve ripresa della natalità, ai flussi immigratori regolari e, soprattutto, alla consistente regolarizzazione dei lavoratori immigrati già presenti in modo irregolare nel territorio italiano. Nel 2006 l'indicatore 1 mostra un segnale di ripresa, guadagnando due punti in un solo anno in conseguenza della crescita del valore aggiunto del settore privato in assenza di aumenti dell'occupazione pubblica.

**Figura 11 - Costo del lavoro per unità di prodotto nel settore privato e per unità di efficacia economica in quello pubblico (in tre varianti) - Anni 1990-2006** (rapporto tra reddito da lavoro per unità di lavoro dipendente e valore aggiunto o efficacia a prezzi costanti per unità di lavoro totale; numeri indice in base 1990=100)



Fonte: elaborazione su dati Istat, conti nazionali, conti per settore istituzionale.

La figura 11, la cui costruzione è resa possibile dall'esistenza dei tre indicatori di efficacia del lavoro pubblico mostrati nella figura precedente, evidenzia l'andamento del costo del lavoro per unità di prodotto nel settore privato a confronto con quello del costo del lavoro per unità di efficacia in quello pubblico (nelle tre varianti). Gli indicatori mettono in risalto

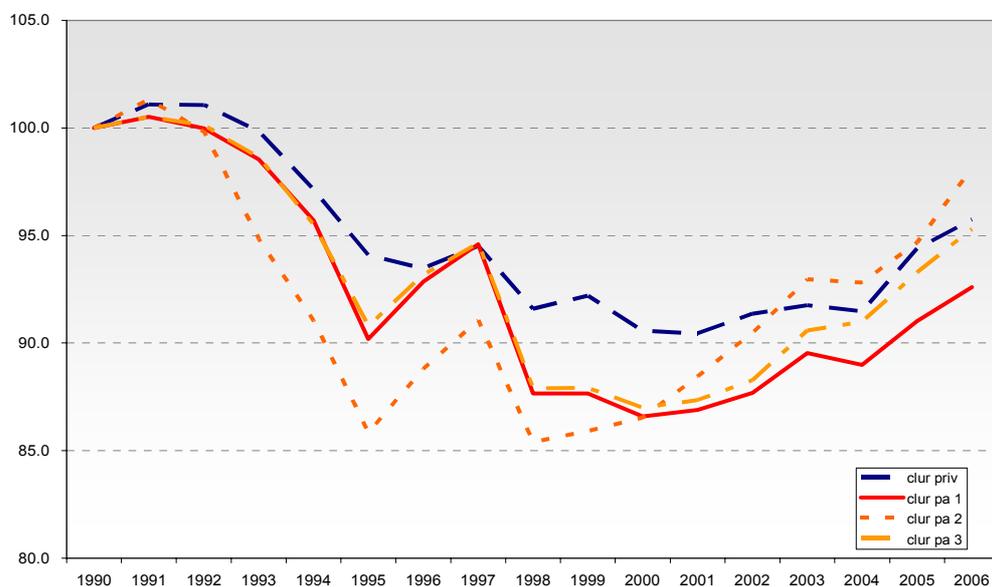
l'evoluzione del costo del lavoro, privato e pubblico, rispetto a grandezze che approssimano la produttività del lavoro privato in volume e l'efficacia del lavoro pubblico (sempre in volume).

Nel quadro di una dinamica che mostra, per tutti gli indicatori, incrementi superiori al 50% nell'intero periodo, si nota che dal 1990 al 2000 il settore pubblico presenta un'evoluzione più favorevole di quella del settore privato, comunque misurata. La relativa moderazione del costo del lavoro pubblico risulta particolarmente evidente per l'indicatore 2, che utilizza come variabile di risultato la produttività del lavoro privato, mentre la performance degli indicatori 1 e 2 è coincidente.

Dal 2001 però, in conseguenza del rallentamento del reddito e della produttività del settore privato e della crescita demografica, tutti gli indicatori presentano un'accelerazione: più sostenuta per il settore pubblico (si vedano soprattutto gli indicatori 2 e 3), più contenuta per il settore privato. L'accelerazione della crescita del costo del lavoro per unità di efficienza fa sì che, relativamente al 1990, gli indicatori 2 e 3 riferiti al lavoro pubblico sopravanzino quello del lavoro privato dal 2003 in poi, mentre l'indicatore 1 continua a evidenziare un'evoluzione più favorevole di quella del settore privato.

La figura 12 presenta, infine, l'andamento del costo del lavoro unitario reale (rapporto tra costo del lavoro per dipendente e valore aggiunto o efficacia per occupato a prezzi correnti), un indicatore che offre una diversa misura della redditività del lavoro privato e, nel caso del settore pubblico, dell'efficienza del lavoro pubblico<sup>32</sup>.

**Figura 12. Costo del lavoro unitario reale nel settore privato e in quello pubblico (in tre varianti) - Anni 1990-2006** (rapporto tra reddito da lavoro per unità di lavoro dipendente e valore aggiunto o efficacia economica a prezzi correnti per unità di lavoro totale; numeri indice in base 1990=100)



Fonte: elaborazione su dati Istat, conti nazionali, conti per settore istituzionale.

<sup>32</sup> Questo fondamentale indicatore di redditività e di efficienza viene solitamente trascurato nella letteratura nazionale (che tende a leggerlo come un'approssimazione, peraltro assai grezza, della quota del lavoro corretta per gli occupati indipendenti), mentre è giustamente usato sistematicamente nelle analisi di redditività/efficienza proposte dagli organismi comunitari; e con questo significato viene utilizzato anche in questo lavoro.

Gli indicatori proposti, infatti, considerando l'evoluzione sia dei volumi che dei prezzi del prodotto, propongono una misura del costo relativo del lavoro come numero puro, che da un lato tiene conto delle politiche di prezzo delle imprese e dall'altro incorpora i miglioramenti qualitativi dei prodotti che possono sfuggire alle stime del valore aggiunto a prezzi costanti.

Il grafico evidenzia che, fino al 2000 per il settore pubblico e fino al 2001 per quello privato, tutti gli indicatori presentano dinamiche di caduta del costo unitario, ovvero di aumento dell'efficienza del lavoro. I guadagni di efficienza sono più consistenti nel settore pubblico che in quello privato (con l'eccezione del periodo 1996-97, di recupero salariale dopo il blocco della contrattazione nel pubblico impiego nella prima fase di applicazione del protocollo di luglio 1993). Successivamente, però, la fase virtuosa si interrompe. Data la più sostenuta crescita salariale del settore pubblico, già evidenziata nella figura 9 e discussa in tutto l'articolo, tutti e tre gli indicatori del lavoro pubblico mostrano una continua e consistente perdita di efficienza: più intensa per l'indicatore 2, che sconta la stagnazione della produttività del lavoro privato, più moderata per l'indicatore 1, intermedia per l'indicatore 3. Analogamente, dal 2002 il costo unitario inizia a crescere anche nel settore privato, seppure con una dinamica più blanda che nel settore pubblico. Si noti tuttavia che, nonostante il peggioramento nel periodo 2001-2006, l'indicatore pubblico 1 conserva anche alla fine del periodo esaminato un certo margine di vantaggio sull'evoluzione del costo del lavoro unitario reale nel settore privato.

## 6. Conclusioni

Le diverse analisi di confronto retributivo tra i settori pubblico e privato condotte, che hanno interessato tanto la dinamica quanto i livelli (puntuali e cumulati) e i differenziali retributivi, hanno mostrato che le retribuzioni dei dipendenti pubblici presentano dal 2000 una crescita accelerata, contrapposta al rallentamento delle retribuzioni private, che le ha ricondotte nel 2006 all'incirca alla posizione relativa rispetto a quelle dell'industria e dei servizi orientati al mercato che avevano nel 1990. Alla base dell'accelerazione si può ipotizzare si collochi la necessità dei dipendenti pubblici di ristabilire nel corso del tempo le relatività retributive aggregate, messe in forse dalla prima applicazione del protocollo di luglio 1993 e dalle procedure negoziali varate con il decreto legislativo n. 29 dello stesso anno. Questa ipotesi è convalidata dall'evidenza di un rapporto forte con il trattamento economico degli impiegati e dei quadri delle grandi imprese dell'industria e dei servizi privati, che si può supporre appartengano allo stesso *wage contour* dei dipendenti pubblici. Sotto quest'ultimo profilo, l'accelerazione delle retribuzioni pubbliche va inquadrata nel più ampio fenomeno di aumento dei differenziali retributivi operai-impiegati che si riscontra nelle organizzazioni di grandi dimensioni e sembra rispecchiare processi di *bias* della domanda di lavoro verso i segmenti più qualificati con la conseguenza di un crescente *skill-premium* salariale<sup>33</sup>.

Esaminando più in dettaglio le divergenze pubblico-privato nell'applicazione del protocollo di luglio, risulta evidente come al progressivo deterioramento del tasso di inflazione programmata come obiettivo di politica economica comune a tutti gli attori del sistema di relazioni industriali, consumatosi dal 2001 in poi, abbiano fatto riscontro alcune tendenze, sia nel privato (industria), sia nel pubblico impiego, a contrattare sul livello nazionale non solo il pieno recupero dell'inflazione (inflazione programmata più scostamento medio tra inflazione programmata e inflazione effettiva del biennio precedente), ma anche una quota di aumento delle retribuzioni reali.

---

<sup>33</sup> Processi che, tuttavia, non sembrano coinvolgere in modo predominante l'intero mercato del lavoro italiano.

Queste tendenze, che probabilmente sono state alimentate anche dal diffondersi di una percezione di progressivo scostamento tra l'inflazione misurata dalla statistica ufficiale e quella effettiva<sup>34</sup> si confrontano peraltro, nel settore privato, prima con il mancato decollo del secondo livello contrattuale e quindi con il generale processo di erosione dei già limitati spazi di contrattazione decentrata a seguito della crisi di produttività dell'economia italiana. Nel pubblico, invece, la componente della retribuzione non determinata dai contratti nazionali ha continuato a crescere (intorno al 5% l'anno tra il 2001 e il 2006), nonostante la più sostenuta dinamica della componente retributiva decisa al primo livello negoziale. Quest'ultima ha potuto accomodare le spinte dei dipendenti pubblici al recupero delle relatività salariali perdute anche a causa dei sempre più consistenti ritardi di rinnovo, che hanno comportato l'erogazione di sempre maggiori importi a copertura degli arretrati e, probabilmente, anche di premi impliciti destinati a compensare le crescenti durate dei periodi di vacanza contrattuale.

Bene o male, con questa impostazione si è faticosamente riusciti, con un susseguirsi di protocolli e memorandum correttivi degli importi allocati nelle leggi finanziarie, a chiudere nel 2006 il secondo biennio della tornata contrattuale 2002-05. Tuttavia, le prospettive per la tornata 2006-2009 appaiono impostate, allo stato attuale dei documenti di programmazione, ad un contenimento della dinamica delle retribuzioni pubbliche sensibilmente al di sotto dell'ipotesi di pieno recupero del potere d'acquisto; e il rimedio sinora prospettato alle strutturali difficoltà di chiusura tempestiva degli accordi consiste nel prevedere per la tornata successiva (2010-2012) una durata triennale invece dei due bienni sperimentati dal 1993 ad oggi.

Ora, indipendentemente dai giusti richiami dei memorandum ai principi cui è necessario ispirare la riorganizzazione della contrattazione e del lavoro pubblico in senso lato, e anche ove si riuscisse attraverso la triennializzazione e altre forme di ingegneria istituzionale a limitare ad un livello fisiologico i ritardi nei rinnovi, rimangono due aporie di fondo che rendono il protocollo di luglio difficilmente applicabile nel pubblico impiego. La prima è che le risorse da destinare alla contrattazione integrativa devono essere reperite centralmente e non localmente, e la loro disponibilità non dipende e non può dipendere dal gradimento da parte degli utenti dei servizi offerti dalle amministrazioni. La seconda è che, se pure si riuscisse a misurare attraverso tecniche statistiche ad hoc l'efficienza e la produttività delle singole amministrazioni, la possibilità di aggregare tali misurazioni in un unico indicatore capace di offrire una misura diretta affidabile e politicamente spendibile dell'output del settore pubblico appare quanto meno lontana, se non impossibile.

Queste aporie si scontrano con l'urgente necessità di colmare l'asimmetria pubblico-privato nell'applicazione delle regole stabilite dal protocollo del 1993 seguendo una via diversa. Per questo il paper mostra che è possibile costruire indicatori aggregati dell'evoluzione nel tempo dell'efficacia dell'azione della pubblica amministrazione, mettendo in relazione la variazione dell'occupazione o dei costi del personale nelle pubbliche amministrazioni con alcune variabili macroeconomiche target dell'azione pubblica, quali il valore aggiunto del settore privato, la produttività del lavoro privato o il reddito (prodotto dal settore privato) per abitante.

---

<sup>34</sup> Questa percezione è certamente legata all'effettiva stagnazione di lungo periodo delle retribuzioni nette di fatto dei dipendenti italiani e alla perdita di terreno dei consumi dei dipendenti rispetto ai modelli di consumo emergenti negli strati sociali economicamente più prosperi. Un segnale forte di questa tendenza si riscontra nel divario dinamico crescente tra il deflatore dei consumi privati (che rappresenta il prezzo medio dei beni consumati dalla popolazione) e l'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati.

L'esame delle dinamiche di lungo periodo (1990-2006) di questi tre indicatori di efficacia del lavoro pubblico ci conforta sulla loro significatività, plausibilità e utilizzabilità ai fini di una valutazione aggregata della performance del lavoro pubblico. La valutazione, pur tenendo conto dei limiti concettuali evidenziati, ha anche il notevole vantaggio di evidenziare implicitamente gli aspetti di sostenibilità economica di una politica delle retribuzioni pubbliche che miri ad accrescerne il potere d'acquisto, oltre all'obiettivo della difesa delle retribuzioni dall'inflazione che il protocollo di luglio affida alla contrattazione nazionale di categoria<sup>35</sup>.

Per costruzione, la dinamica degli indicatori di efficacia economica del lavoro pubblico mostra notevoli analogie con quella degli indicatori di produttività del settore privato (e ciò ne sottolinea la plausibilità); ma mostra anche elementi di divergenza, che divengono particolarmente evidenti nel periodo 2001-2006. Questo è infatti un periodo in cui il costo per unità di lavoro subisce un'accelerazione nel settore pubblico, dove (fino al 2003) cresce anche l'occupazione, mentre la produttività e il valore aggiunto del settore privato ristagnano e (grazie soprattutto alla regolarizzazione dei lavoratori stranieri) aumenta la popolazione residente deprimendo il valore del reddito per abitante. Questi diversi fenomeni contribuiscono tutti a rallentare o addirittura a ridurre l'efficacia del lavoro pubblico misurata dai tre indicatori, che mostrano, nell'ultimo quinquennio, andamenti stagnanti o negativi, e se messi in relazione con il costo del lavoro, evidenziano dinamiche anche peggiori di quelle, pur critiche, del settore privato, compromettendo almeno in parte i guadagni di efficienza realizzati negli anni precedenti.

Nonostante i limiti segnalati nell'utilizzo del valore aggiunto del settore privato come variabile target dell'azione pubblica, l'indicatore che lega l'evoluzione di questa grandezza a quella del volume di lavoro del settore pubblico si può segnalare, oltre che per la semplicità concettuale e di calcolo<sup>36</sup>, per essere meno influenzato degli altri da parte di fattori ciclici in grado di alterarne la leggibilità. L'indicatore ha inoltre, implicitamente, il pregio di offrire una misura sobria e robusta della effettiva "capienza" o sostenibilità finanziaria di incrementi retributivi del pubblico impiego oltre l'inflazione, da distribuire attraverso i meccanismi della contrattazione decentrata. In altre parole, una volta assicurato che gli incrementi decisi dai contratti nazionali non eccedano il pieno recupero dell'inflazione programmata e degli scostamenti pregressi tra questo indicatore e l'effettiva variazione dei prezzi al consumo (e una volta fissato realisticamente l'obiettivo del Tip), l'indicatore di efficienza dovrebbe servire da variabile macroeconomica di riferimento per la determinazione dell'*an* e del *quantum* delle risorse da destinare alla contrattazione integrativa. Sotto questo profilo, il datore di lavoro pubblico potrebbe integrare l'accordo di luglio 1993 con una disposizione riferita al solo pubblico impiego che, in analogia con quanto definito per la contrattazione decentrata del settore privato a livello microeconomico, condizioni lo stanziamento di risorse per l'aumento del potere d'acquisto delle retribuzioni pubbliche all'effettivo conseguimento

---

<sup>35</sup> Non è il caso di insistere sul fatto che, all'opposto, gli indicatori proposti non offrono alcun sostegno ad una valutazione dell'adeguatezza dei *livelli* della produttività o delle retribuzioni dei dipendenti pubblici, che vanno giudicati sulla base di criteri diversi da quelli esposti in questo paragrafo e, invece, sulla base di comparazioni adeguate, come quella con gli impiegati delle grandi imprese presentata al paragrafo 2.

<sup>36</sup> Un indicatore forse più corretto sul piano teorico dovrebbe prendere in considerazione la crescita del pil potenziale e il grado di effettiva copertura dello stesso in relazione all'input di lavoro pubblico, alla spesa pubblica ecc. Tuttavia, la spendibilità politico-sindacale di un indicatore di questo tipo, certamente più complesso e discutibile sotto il profilo tecnico, sarebbe probabilmente molto inferiore.

di obiettivi di crescita del valore aggiunto del settore privato con un determinato livello dell'occupazione pubblica.

In altri termini, l'indicatore proposto può sostenere il Governo centrale (e anche, nell'ipotesi di un'introduzione del federalismo fiscale nell'ordinamento italiano, i Governi locali) nella scelta se premiare o meno l'azione dei dipendenti pubblici con un incremento del potere d'acquisto delle loro retribuzioni, come anche nel determinare l'entità aggregata del premio. Non può, invece, in alcun modo servire a stabilire quali amministrazioni e comparti del settore pubblico vadano premiati – una scelta che va fatta sulla base sia delle priorità politiche, sia dei diversi indicatori microeconomici, di qualità, efficienza, tempestività, soddisfazione degli utenti ecc., riferiti alle singole amministrazioni che la dirigenza pubblica sarà in grado di costruire e proporre all'attenzione del Governo.

## Riferimenti bibliografici

- Balassone F., Francese M. e Giordano R. (2003), "Efficienza nei servizi pubblici: una rassegna della letteratura", in Aa. Vv., *L'efficienza nei servizi pubblici*, Banca d'Italia, Roma.
- Brandolini A., Casadio P., Cipollone P., Magnani M., Rosolia A. and Torrini R. (2006), "Employment Growth in Italy since the 1990s: Institutional arrangements and market forces", in Acocella N. and Leoni R. (eds.), *Social Pacts, Employment and Growth. A Reappraisal of Ezio Tarantelli's Thought*, AIEL Series in Labour Economics, Physika-Verlag, Heidelberg-New York.
- Bruni L. (2002), "L'economia e i paradossi della felicità", in P.L. Sacco e S. Zamagni (a cura di), *Complessità relazionale e comportamento economico*, il Mulino, Bologna.
- Collesi D. (2000), "Volume Measures and Productivity Analysis for the Nonmarket Sector: the Italian Experience", paper presented at the *15th. Meeting of the Voorburg Group on Services Statistics*, Madrid, September.
- Dell'Aringa C. e Della Rocca G. (2007), *Pubblici dipendenti. Una nuova riforma?*, Rubettino, Soveria Mannelli.
- Douglas J. (2006), "Measurement of Public Sector Output and Productivity", *New Zealand Treasury. Policy Perspectives Papers*, no. 06/09, November.
- Frey B. (2007), "Should National Happiness be Maximized?", paper presented at the International Conference *Is happiness measurable and what do those measures mean for policy?*, University of Rome "Tor Vergata", Faculty of Economics, 2-3 April.
- Istat (2005a), *La misura dell'occupazione non regolare nelle stime di contabilità nazionale. Anni 1980-2004*, "Statistiche in breve", 16 dicembre ([http://www.istat.it/salastampa/comunicati/non\\_calendario/20051216\\_01/](http://www.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20051216_01/)).
- Istat (2005b), *Rilevazione europea sulla struttura delle retribuzioni. Anno 2002*, "Statistiche in breve", 11 marzo ([http://www.istat.it/salastampa/comunicati/non\\_calendario/20050311\\_00/](http://www.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20050311_00/)).
- Istat (2006a), *Conti economici delle imprese. Anno 2002*, "Informazioni", n. 17/2006, 13 giugno ([http://www.istat.it/dati/catalogo/20060613\\_00/](http://www.istat.it/dati/catalogo/20060613_00/)).
- Istat (2006b), *Forze di lavoro. Media 2004*, Collana "Annuari", Roma ([http://www.istat.it/dati/catalogo/20060306\\_00/](http://www.istat.it/dati/catalogo/20060306_00/)).
- Istat (2006c), *Dinamiche recenti delle retribuzioni contrattuali e di fatto*, in Istat, "Rapporto annuale. La situazione del Paese nel 2005", Roma, pp. 190-199.
- Istat (2007), *Le retribuzioni contrattuali annue: valori di cassa e di competenza*, Collana "Approfondimenti", Roma, 9 marzo ([http://www.istat.it/salastampa/comunicati/non\\_calendario/20070309\\_00/index.html](http://www.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20070309_00/index.html)).
- Naticchioni P., Ricci A. e Rustichelli E. (2006), "Returns to Education and Changes in Wage Structure: is there an Unskilled Bias Technological Change in Italy?", paper presented at *XXI Convegno Nazionale di Economia del Lavoro*, Università di Udine, 14-15 settembre ([http://www.aiel.it/bacheca/UDINE/free/Naticchioni\\_Ricci\\_Rustichelli.pdf](http://www.aiel.it/bacheca/UDINE/free/Naticchioni_Ricci_Rustichelli.pdf)).
- RGS (Ragioneria generale dello Stato) (2007), *Conto Annuale 2001-2005*, Roma (<http://www.contoannuale.tesoro.it/sicoSito/PaginaIniziale.jsp#>).
- Sestini R. and Tronti L. (2002), "Escaping the Stagnancy Trap. Unbalanced Growth and Employment in the Services", in Balducci R. and Staffolani S. (eds.), *Income Distribution, Growth and Employment*, ESI-AIEL, Napoli.
- Tarantelli E. (1995), *La forza delle idee. Scritti di economia e politica*, Laterza, Roma-Bari.
- UK Centre for the Measurement of Government Activity (2005), "Improvements in the methodology for measuring Government output", in *Economic Trends*, no. 622, pp. 35-45.