

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

di Angela Golino, Pierluigi Minicucci, Leonello Tronti

*In ricordo della smagliante  
e concreta intelligenza  
di Riccardo Faini*

Nel settore pubblico, dopo un decennio di crescita rallentata, le retribuzioni dal 2001 sono aumentate molto più che nei servizi privati. Le dinamiche retributive degli impiegati e quadri pubblici sono però analoghe a quelle degli impiegati delle grandi imprese: è quindi probabile 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 ciò che è accaduto 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 a governo, imprese e sindacati del lavoratori. Così le dinamiche delle retribuzioni contrattuali sono state relativamente disomogenee. Ma divergenze anche maggiori si registrano nelle retribuzioni di fatto. Questo e altri risultati evidenziano l'asimmetria nelle condizioni di applicazione del protocollo di luglio al settore pubblico, dove la produttività del lavoro non è facilmente misurabile. Appare quindi particolarmente utile proporre indicatori utili a correggere questa asimmetria. L'articolo ne propone alcuni.

After a decade of slow-down in growth, since 2001 wages in the public sector have increased considerably more than in the private services. In the case of civil servants the wage dynamics show much the same acceleration as seen in the case of the white collar workers of the big corporations; we may therefore conjecture that on average civil servants recognise their standing in the same wage contour as the clerical staff and managers of medium-large private firms.

For a better understanding of the situation however it is worth assessing the ways in which the 1993 agreements were applied. As from the year 2000 the programmed rate of inflation has no longer played the major reference role for government, firms and trade unions. This has contributed to increasing the differences among collectively agreed wage dynamics. But even bigger divergences have been displayed by gross wages. Such results point up the asymmetry in the application of the July agreement to the public sector, where productivity is hard to measure. Thus it should be worthwhile proposing some indicators useful to solve the asymmetry. Such is the task addressed in the last part of this paper.

\* Angela Golino, Pierluigi Minicucci e Leonello Tronti sono, rispettivamente, primo tecnologo, ricercatore e dirigente di ricerca presso l'ISTAT. Gli autori presentano il lavoro a titolo personale e, pertanto, esso non coinvolge l'Istituto di appartenenza. Il paper riprende e sviluppa risultati e idee emersi nel corso della collaborazione prestata a supporto della Commissione Faini sulla *due diligence*. 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. Versioni precedenti sono state presentate al seminario CREI "Occupazione e retribuzioni in Italia: recenti analisi e indagini", Università di Roma Tre, Facoltà di Statistica, 15 marzo 2007 e al Convegno nazionale AIEL di Napoli, 13-14 settembre 2007.

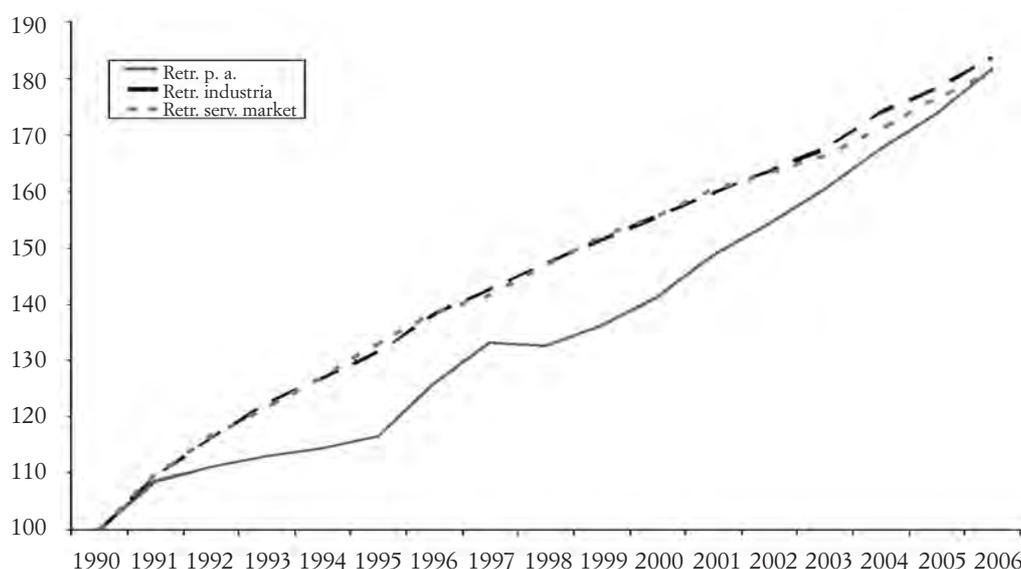
## 1. LE RETRIBUZIONI DI FATTO NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI E NEL SETTORE PRIVATO

## 1.1. Dinamiche di lungo periodo

Attraverso la lettura integrata dei dati dei conti nazionali, per settore di attività economica e per settore istituzionale, è possibile 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 pro capite<sup>1</sup> 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; valutare quindi gli effetti retributivi 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 n. 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 (FIG. 1). Nel settore pubblico,

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-2002)



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

<sup>1</sup> Retribuzioni lorde per unità di lavoro equivalenti a tempo pieno.

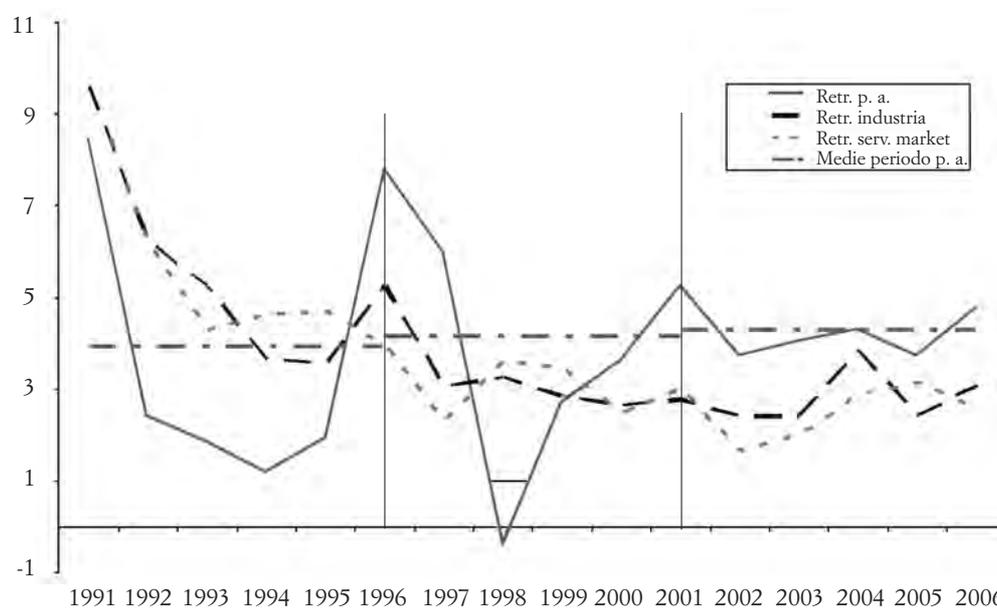
<sup>2</sup> Sezioni da G a K della classificazione Ateco-2002 delle attività economiche. Le retribuzioni di fatto sono relative a tutte le voci retributive e a tutte le qualifiche (apprendisti, operai, impiegati e dirigenti) delle unità di lavoro dipendenti; e, nei settori orientati al mercato, includono 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.

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.

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).

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-2002)



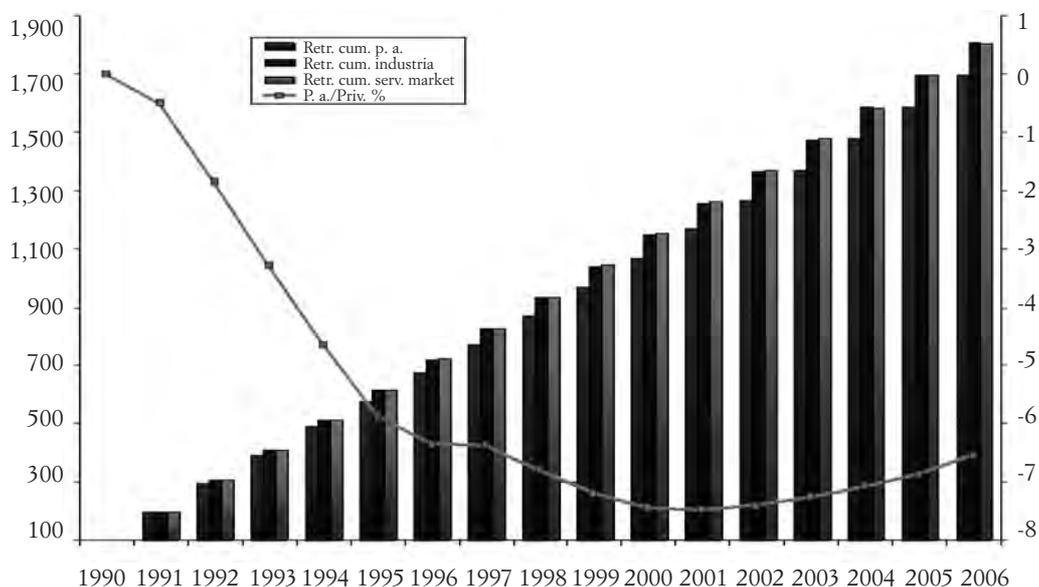
Fonte: ISTAT, Conti nazionali per settore di attività economica e conti istituzionali.

Il primo, corrispondente al quinquennio 1991-96 (disdetta della scala mobile, varo del nuovo sistema e blocco temporaneo della contrattazione pubblica), è caratterizzato 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 (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 e si porta in media al 4,1% annuo; nel terzo ciclo (2001-06) 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 (1991-95) ha fatto seguito una fase di parziale recupero (1996-97), seguita da un'ulteriore fase di ridimensionamento (1998-99) e quindi da un lungo periodo di crescita intensa (2000-06).

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-2002; indice dei prezzi al consumo Foi al 2000; scarto percentuale pubblico/privato sulla scala di destra)



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

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). In particolare, la retribuzione cumulata dei dipendenti pubblici mostra un rilevante deterioramento sino al 2001, anno in cui registra il maggior distacco relativo rispetto all'insieme del settore privato (-7,5%); quindi, l'accelerazione retributiva comincia ad avere effetto e tra il 2002 e il 2006 la perdita relativa si ridimensiona al 6,5%.

### 1.2. Differenziali salariali e wage contour

Gli andamenti delle retribuzioni medie nel corso del tempo, tuttavia, non assicurano 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 es-

si. 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 (evitando, quindi, di tenere conto delle retribuzioni cumulate), per condurre una corretta analisi comparativa è in primo luogo necessario individuare meglio il *wage contour* dei dipendenti pubblici, riducendo per quanto possibile l'eterogeneità tra i lavoratori posti a confronto. Per fare ciò è necessario abbandonare i conti nazionali e utilizzare un'altra fonte statistica che ci consente di eliminare tre motivi di eterogeneità.

Il primo 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 extra agricole, 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 di una rilevante distorsione del confronto con il settore pubblico.

In secondo luogo, come già notato, le stime di contabilità nazionale (che hanno ad obiettivo la misura esaustiva delle risorse impiegate nella produzione del prodotto lordo) includono non solo l'occupazione regolare, ma anche quella non regolare<sup>4</sup>. Questa si riscontra per definizione soltanto nel settore privato e ad essa, per convenzione statistica, vengono attribuite le retribuzioni lorde della classe dimensionale più bassa (cfr. nota 1). Nel 1992 il 15,9% del totale delle unità di lavoro dipendenti non risultava noto alle istituzioni fiscali-contributive, 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 ulteriormente il confronto con il livello delle retribuzioni nel pubblico impiego.

Infine, data la tendenza delle retribuzioni a crescere con la dimensione dell'impresa, la preponderanza nella pubblica amministrazione di strutture organizzative di dimensioni elevate<sup>5</sup> suggerisce, ai fini di una più omogenea valutazione comparativa, un confronto con le sole imprese di grandi dimensioni.

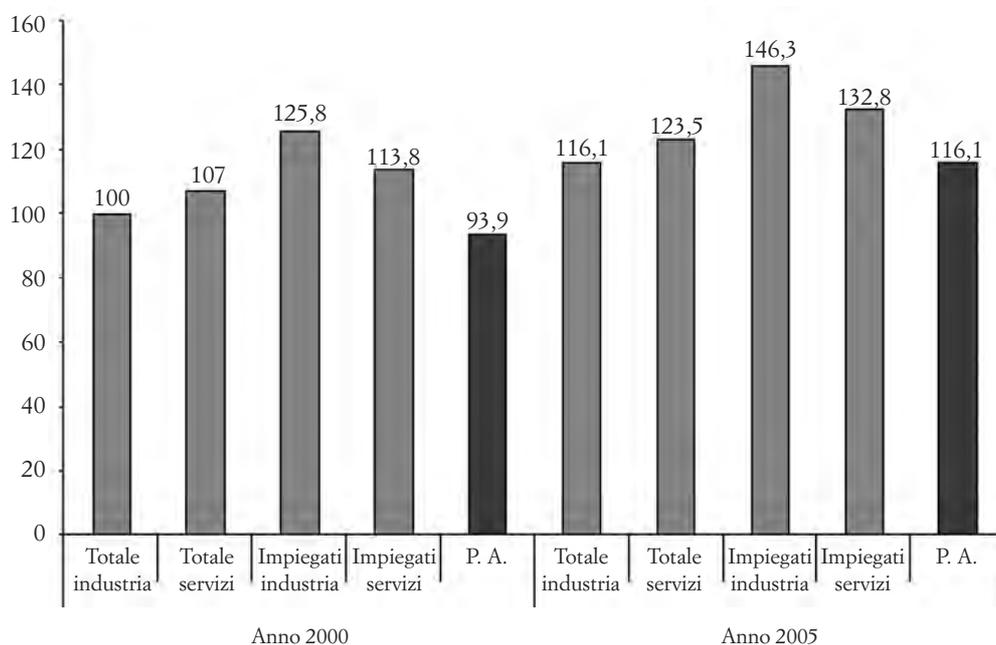
Per minimizzare l'eterogeneità dei lavoratori posti a confronto è quindi possibile utiliz-

<sup>4</sup> Si definiscono non regolari le posizioni lavorative svolte senza il rispetto della normativa vigente in materia fiscale-contributiva, quindi non osservabili direttamente presso le imprese, le istituzioni e le fonti amministrative. Rientrano in tale categoria posizioni lavorative: 1) continuative; 2) occasionali svolte da studenti, casalinghe o pensionati; 3) svolte dagli stranieri non residenti e non regolari; 4) plurime, cioè ulteriori rispetto alla principale e non dichiarate alle istituzioni fiscali.

<sup>5</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 rappresenta in modo approssimativo una popolazione che è però molto eterogenea sotto i più svariati profili ed è caratterizzata da una vasta dispersione della dimensione occupazionale.

zare, almeno come prima approssimazione, i dati della rilevazione mensile sulle grandi imprese<sup>6</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>7</sup>.

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)



Fonte: 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. Limitando il confronto agli impiegati, lo svantaggio del pubblico im-

<sup>6</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>7</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 contrattualmente vigenti nei diversi settori. Questo elemento di eterogeneità è particolarmente rilevante nel caso degli insegnanti.

Angela Golino, Pierluigi Minicucci, Leonello Tronti

173

piego 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 7 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.

Tabella 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

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

Questo risultato è dovuto al contemporaneo, consistente ampliamento del vantaggio retributivo degli impiegati rispetto agli operai nelle grandi imprese (TAB. 1), passato da 53 a 59 punti nell'industria e, addirittura, da 37 a 51 punti nei servizi privati. 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 (TAB. 2).

Tabella 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
<i>Industria</i>	121,7	141,2	19,6
Operai	100,0	112,3	12,3
Impiegati	153,0	178,0	24,9
<i>Servizi</i>	36,5	50,7	14,2
Operai	101,4	107,2	5,8
Impiegati	138,4	161,6	23,1
Pubbliche amministrazioni	114,2	141,2	27,0

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

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. Pertanto, l'accelerazione delle retribuzioni pubbliche dopo il 2000 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>8</sup>.

## 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 utile 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 alla regolazione delle retribuzioni pubbliche e i meccanismi istituzionali che hanno consentito o favorito l'evoluzione delle relazioni salariali tra i dipendenti pubblici e quelli delle grandi imprese evidenziata nel paragrafo precedente.

### 2.1. Inflazione programmata e inflazione effettiva

L'esame può partire dalla tabella 3, che presenta gli indicatori di riferimento per la crescita delle retribuzioni tabellari secondo il protocollo di luglio. La tabella evidenzia anzitutto che, a fronte di un tasso di inflazione programmata (TIP) fissato dal governo in media, nel periodo 2001-06, 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,

<sup>8</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, Pierce, Sestini, 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.

ha ridotto la funzionalità del meccanismo di “politica salariale d’anticipo” disposto dal protocollo di luglio 1993.

Tabella 3. Indicatori di riferimento per la crescita delle retribuzioni di primo livello. Anni 2001-06 (tassi di variazione percentuale)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Medie 2001-06
Inflazione programmata (TIP)	1,7	1,7	1,4	1,7	1,6	1,6	1,6
Inflazione effettiva (FOI, prezzi al consumo per le famiglie operai e impiegati)	2,8	2,3	2,5	2,2	1,9	2,1	2,3
Scostamento FOI-TIP	1,1	0,6	1,1	0,5	0,3	0,5	0,7
– Scostamento medio FOI-TIP nel biennio preced.	0,3	0,7	0,9	0,9	0,8	0,4	0,7
Pieno recupero del potere d’acquisto*	2,0	2,4	2,,3	2,6	2,4	2,0	2,3

\*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.

Fonte: ISTAT, Prezzi al consumo; Ministero dell’Economia e delle Finanze; Presidenza del Consiglio dei ministri.

Quest’ultimo infatti, concepito avendo a mente gli insegnamenti di Ezio Tarantelli<sup>9</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 credibile dell’inflazione futura. Con la progressiva erosione della credibilità 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>10</sup>), fino a raggiungere nel 2004 l’importo di 2,6 punti percentuali.

A fronte della progressiva perdita di credibilità del TIP, che solo nel 2006 mostra segni di miglioramento, le retribuzioni contrattuali si sono mosse operando un progressivo scostamento dalle stesse regole fissate dal protocollo; tanto che nella media 2001-06, 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 (TAB. 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.

<sup>9</sup> Si veda soprattutto Tarantelli (1995).

<sup>10</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.

Tabella 4. Retribuzioni contrattuali\*, retribuzioni di fatto e inflazione. Anni 2001-06 (retribuzioni per unità di lavoro equivalenti a tempo pieno)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Medie 2001-06
<i>Agricoltura</i>							
Retribuzioni di fatto	0,4	1,5	4,0	0,9	4,7	1,4	2,1
Retribuzioni contrattuali	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
<i>Industria</i>							
Retribuzioni di fatto	2,8	2,4	2,4	3,8	2,4	3,1	2,8
Retribuzioni contrattuali	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
<i>Servizi vendibili**</i>							
Retribuzioni di fatto	3,0	1,7	2,0	2,9	3,1	2,6	2,5
Retribuzioni contrattuali	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
<i>Pubblica amministrazione</i>							
Retribuzioni di fatto	5,2	3,7	4,1	4,3	3,7	4,8	4,3
Retribuzioni contrattuali	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
<i>Totale</i>							
Retribuzioni di fatto	3,5	2,6	3,2	3,4	3,3	2,8	3,1
Retribuzioni contrattuali	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

\* 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).

\*\* 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 ISTAT, 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).

Fonte: ISTAT, Retribuzioni contrattuali, Conti nazionali; per l'ipotesi di pieno recupero cfr. le note alla tabella 3.



## 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>11</sup> nel periodo è infatti compreso nell'intervallo tra il 2,3% l'anno dell'agricoltura e il 4% della pubblica amministrazione. La differenziazione della crescita della retribuzione di primo livello tra i settori 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 (cfr. PAR. 3).

A fronte della divaricazione nei tassi di crescita delle retribuzioni contrattuali, 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, difatti, spaziano tra il tasso annuo del 2,1% dell'agricoltura e il 4,3% della pubblica amministrazione. La tabella 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*, 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 pubblica amministrazione). Peraltro, va ricordato che la differenza tra la crescita 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'entità.

Ora, se le statistiche sulle retribuzioni di fatto fossero pienamente comparabili tra i settori<sup>12</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 divergenze nella presenza ed entità 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 turn over dell'occupazione in termini di anzianità, qualifica e tipologia contrattuale<sup>13</sup>. Nell'insieme dell'economia, il contributo alla crescita salariale offerto dalla componente non determinata dai contratti di categoria ha presentato, nel periodo 2001-06, un valore medio positivo, pari a 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>14</sup>.

<sup>11</sup> Si noti che questa valutazione è basata sul nuovo indicatore 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).

<sup>12</sup> E non lo sono, per i motivi che abbiamo esposto nel paragrafo 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.

<sup>13</sup> Nel pubblico impiego, il blocco del turn over rende questo terzo effetto particolarmente rilevante.

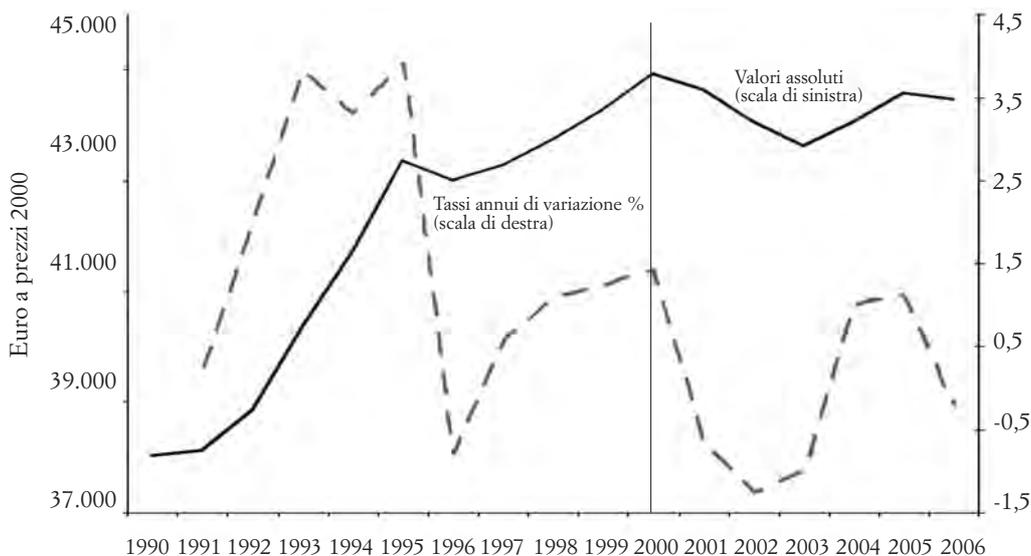
<sup>14</sup> Non tragga in inganno il valore relativamente modesto del contributo di questa componente alla variazione delle retribuzioni di fatto. Poiché il suo tasso di crescita è pari a  $\dot{w}_2 = (\dot{W} - (\alpha \dot{w}_1)) \cdot (1 - \alpha)^{-1}$  (dove  $\dot{w}_1$ ,  $\dot{w}_2$  e  $\dot{W}$  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



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 causato dal blocco del turnover e, conseguentemente, alle progressioni retributive orizzontali e verticali spesso concesse, più o meno esplicitamente, tenendo a riferimento l'anzianità di servizio.

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>15</sup> causata dalla stagnazione della produttività del lavoro che affligge la nostra economia dal 2001 (FIG. 5).

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.

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

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 pubblica amministrazione di più del 30%.

<sup>15</sup> Su questo aspetto si veda ISTAT (2006c).

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, in presenza di ritardi nei rinnovi, nel settore privato vengono generalmente corrisposti, in occasione della sigla del nuovo accordo, importi *una tantum* inferiori 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 i nuovi importi tabellari vengono 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>16</sup>.

### 3. LA STAGIONE CONTRATTUALE 2002-05: 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 2002-05. Quella stagione contrattuale è stata caratterizzata dalla sigla di due intese tra governo e parti sociali<sup>17</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'a-

<sup>16</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. TAB. 4).

<sup>17</sup> Per il biennio 2002-03, *Accordo tra governo e parti sociali* del 4 febbraio 2002; per il biennio 2004-05, *Accordo tra governo e parti sociali* del 27 maggio 2005.

Figura 6. Quadro riassuntivo della situazione contrattuale nella Pubblica Amministrazione. Stagione contrattuale 2002-05

	1° biennio			2° biennio			[3° biennio]					
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<i>Personale nei livelli</i>												
Ministeri		r										
Agenzie fiscali			r									
Presidenza del Cons. ministri			r									
Enti pubb. non economici												
Enti locali												
Servizio sanitario nazionale												
Ricerca												
Scuola												
Università												
Difesa esercito												
Forze dell'ordine												
Vigili del fuoco												
<i>Dirig. contrattualizzati</i>												
Area 1 - Min. e Aziende aut.												
Area 2 - Reg. e aut. loc.												
Area 3 - Amm., san., tec., prof.												
Area 4 - Medici e veter.												
Area 5 - Presidi												
Ricerca												
Area 6 - EPNE e Ag. fisc.												
Area 8 - Pres. Cons. min.												
Area 7 - Univ., Ricerca (non in base)												
<i>Dirig. non contrattualizzati</i>												
Università												
Difesa esercito												
Forze dell'ordine												
Magistrati												

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

Fonte: ISTAT, Indagine sulle retribuzioni contrattuali.

Angela Golino, Pierluigi Minicucci, Leonello Tronti

181

deguamento della parte economica, per alcuni contratti le trattative hanno richiesto tempi molto lunghi per giungere alla chiusura.

Considerando il biennio 2002-03 ad esempio, dopo la firma degli accordi relativi al comparto *Sicurezza* ad agosto 2002, solo nella seconda metà del 2003 si sono potuti chiudere 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 (2004-05) 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 a 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 (TAB. 5).

Ritardi considerevoli e generalizzati hanno riguardato anche i dirigenti contrattualizzati. I primi accordi del biennio 2002-03 rinnovati sono stati quelli relativi al personale dirigenziale del *Servizio sanitario nazionale* (aree 3 e 4), siglati a novembre del 2005, circa due anni 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

Tabella 5. Contratti delle pubbliche amministrazioni relativi alla stagione contrattuale 2002-05 rinnovati nel 2006 e nel 2007

Contratti	Stipula	Decorrenza	Dipendenti
<i>Quadriennio normativo</i>			
Ricerca*	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 e 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 pubbl. non economici e ag. fiscali	01/08/2006	01/01/2002	2.872
Dirigenza Area 8 - Presidenza del Consiglio dei ministri	13/04/2006	01/01/2002	398
<i>Biennio economico</i>			
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 e autonomie locali	09/05/2006	01/01/2004	526.356
Ricerca*	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 e autonomie locali	14/05/2007	01/01/2004	10.100
Dirigenza Area 3 - Amministr., sanitari, tecnici e profess.	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 pubbl. non economici e ag. fiscali	01/08/2006	01/01/2004	2.872
Dirigenza Area 8 - Presidenza del Consiglio dei ministri	13/04/2006	01/01/2004	398

\* Sono compresi i circa 6.000 dipendenti della dirigenza tecnica.

Fonte: ISTAT, Indagine sulle retribuzioni contrattuali.

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 2004-05.

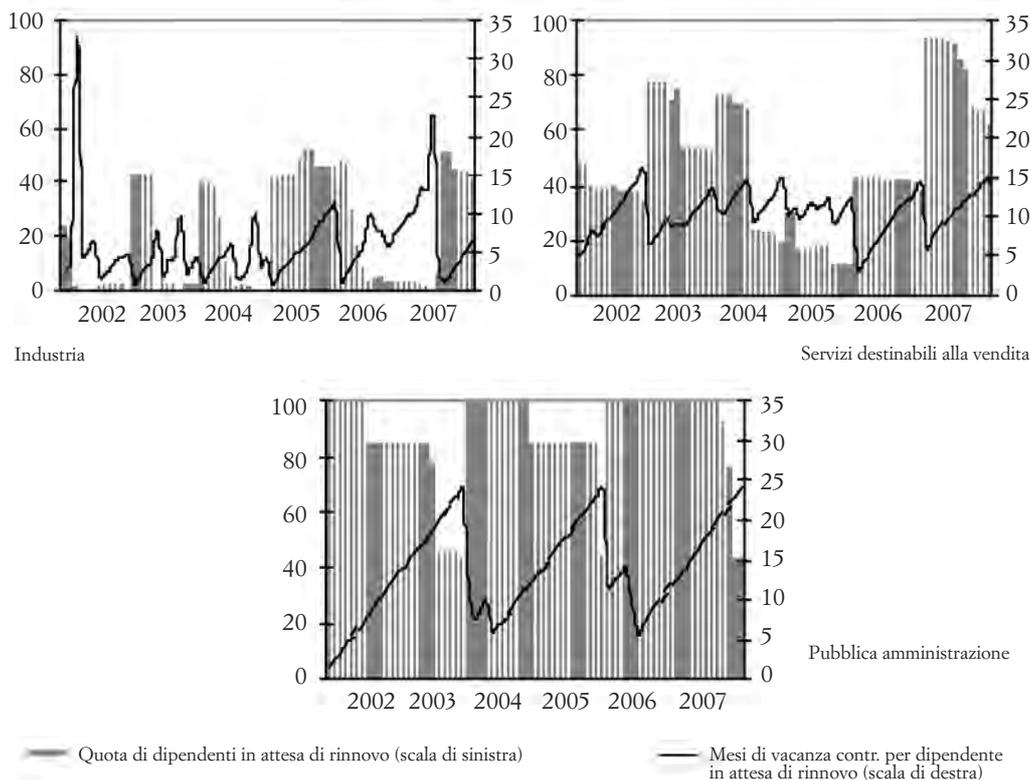
Per la maggior parte dei dirigenti pubblici non contrattualizzati (professori e ricercatori universitari, magistrati, alti gradi delle forze armate e dei corpi di polizia civili e militari) trova, invece, applicazione un meccanismo di adeguamento automatico del trattamento economico (annuale o triennale), basato sui precedenti incrementi medi dei comparti di contrattazione del pubblico impiego, che garantisce una maggiore tempestività e una tutela delle relatività salariali interne al pubblico impiego. 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 6 accordi normativi e 13 accordi economici. Con riferimento agli adeguamenti relativi al biennio economico 2004-05, 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 la 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.

Per meglio evidenziare la diversa ampiezza e intensità del fenomeno rispetto agli altri settori dell'economia, la figura 7 riporta, per gli anni dal 2002 al 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 (2002-03). 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 (2004-05). 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. L'indicatore di durata della vacanza con-

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. Anni 2002-07



Fonte: ISTAT, Indagine sulle retribuzioni contrattuali.

trattuale 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).

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 (TAB. 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 e nel 2007, sino al 58,2%. Nello stesso periodo, la durata della vacanza contrattuale per dipendente in attesa di rinnovo non è mai inferiore a otto mesi, e in tre anni (2003, 2005 e 2007) supera i 12 mesi (TAB. 7). Le tabelle 6 e 7 mostrano come la tempestività dei rinnovi si deteriori soprattutto nella pubblica amministrazione, dove si concentra la quota più elevata di 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 (TAB. 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, nel 2005 e nel 2007 (TAB. 7).

Tabella 6. Dipendenti in attesa di rinnovo (quote percentuali medie annue)

Settori	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Agricoltura	55,9	0,0	1,8	0,0	47,9	0,0
Industria	4,8	16,1	13,9	45,9	14,8	24,7
Industria in senso stretto	5,5	18,5	11,1	52,7	14,5	28,3
Edilizia	0,0	0,0	33,3	0,0	16,7	0,0
Servizi destinabili alla vendita	40,2	64,7	46,7	17,5	42,1	82,9
Commercio, pubblici esercizi e alberghi	24,0	88,0	38,0	0,0	24,0	92,0
Trasporti, comunicazioni e attività connesse	91,2	40,0	51,3	44,7	48,0	48,9
Credito e assicurazioni	25,1	7,9	90,1	14,6	98,0	95,5
Servizi privati	28,7	69,7	40,9	22,2	44,2	91,8
Attività della pubblica amministrazione	93,6	67,7	98,7	81,4	100,0	88,0
<i>Totale</i>	<i>39,5</i>	<i>44,1</i>	<i>44,2</i>	<i>42,5</i>	<i>45,1</i>	<i>58,2</i>

Fonte: ISTAT, Indagine sulle retribuzioni contrattuali.

Tabella 7. Durata media della vacanza contrattuale per i dipendenti in attesa di rinnovo (mesi)

Settori	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Agricoltura	2,3	0,0	1,3	0,0	1,7	0,0
Industria	6,4	4,0	3,9	6,2	6,1	7,9
Industria in senso stretto	6,4	4,0	4,0	6,2	6,2	7,9
Edilizia	0,0	0,0	0,8	0,0	0,2	0,0
Servizi destinabili alla vendita	10,6	9,9	12,4	11,1	8,8	11,0
Commercio, pubblici esercizi e alberghi	6,5	7,9	7,8	0,0	6,5	8,4
Trasporti, comunicazioni e attività connesse	13,1	18,1	7,0	11,4	6,6	8,7
Credito e assicurazioni	6,5	12,7	6,5	2,2	6,5	18,5
Servizi privati	10,5	9,9	22,9	12,3	14,1	12,5
Attività della pubblica amministrazione	7,1	18,7	9,3	18,6	10,4	18,5
<i>Totale</i>	<i>8,2</i>	<i>12,4</i>	<i>9,9</i>	<i>12,5</i>	<i>9,0</i>	<i>12,1</i>

Fonte: ISTAT, Indagine sulle retribuzioni contrattuali.

#### 4. LA TORNATA CONTRATTUALE 2006-09

A inizio 2007 la situazione della contrattazione nazionale nel settore pubblico, come già visto (TAB. 6), vedeva tutti i dipendenti nei livelli con i rispettivi contratti scaduti a dicembre 2005. La stessa situazione valeva per tutti i dirigenti, ad esclusione di quelli dell'area 7 (*Università e Ricerca*), che dovevano ancora chiudere l'accordo relativo al quadriennio 2002-05, 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 2006-09) e del primo biennio economico (2006-07) ha preso avvio con la legge finanziaria per il 2006. In quell'occasione furono appostate, per il biennio 2006-07, risorse coerenti esclusivamente con il riconoscimento dell'indennità di vacanza contrattuale (che, peraltro, 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 dal-

l'altro sono state introdotte importanti novità nelle procedure contrattuali, al fine di abbreviare la fase di certificazione e controllo, che nelle scorse stagioni contrattuali non ha mai avuto una durata inferiore a tre mesi. Già dai successivi rinnovi (2006-09), le ipotesi di accordo, una volta sottoscritte, sono entrate automaticamente in vigore allo scadere del 55° giorno, a prescindere dallo stato dell'iter dei controlli contabili e finanziari. Inoltre, per il personale non contrattualizzato con retribuzioni complessive superiori a 53 mila euro annui si è previsto di corrispondere l'adeguamento retributivo annuale per il 2007 e il 2008 in misura ridotta, per un importo pari al 70%<sup>18</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 2007<sup>19</sup>;
- gli accordi del 6 aprile e del 29 maggio 2007, relativi agli stanziamenti previsti per la tornata contrattuale 2006-07 ad integrazione di quanto stabilito nella legge finanziaria 2007.

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 sia 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.

Per quanto riguarda le risorse finanziarie, le organizzazioni sindacali hanno ottenuto di riaprire i negoziati per ottenere, rispetto a quanto fissato nella Finanziaria per il 2007, un riconoscimento economico completo durante il biennio di riferimento. Con gli accordi del 6 aprile e del 29 maggio 2007 il governo si è impegnato a stanziare, in sede di Finanziaria per il 2008, gli 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 per i rinnovi contrattuali, sono state formalmente avviate le trattative per alcuni comparti che costituiscono da sempre gli apripista della stagione contrattuale pubblica. I primi effetti economici si sono avuti ad aprile con la corresponsione dell'indennità di vacanza contrattuale (IVC) al personale del comparto *Sicurezza (Militari e Forze di polizia a ordinamento militare e civile)*<sup>20</sup>. Negli ultimi mesi del 2007 (TAB. 8) si è giunti alla ratifica definitiva degli accordi in sei casi (*Ministeri, Enti pubblici non economici, Scuola, Forze dell'ordine, Militari e Vigili del fuoco*) per un totale di circa 1,6 milioni di dipendenti.

<sup>18</sup> Legge finanziaria 2007. Comma 576 della legge del 27 dicembre 2006, n. 296.

<sup>19</sup> 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 esuberanti 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).

<sup>20</sup> Si noti che i contratti del personale del comparto *Sicurezza*, recepiti tramite DPR, non richiedono procedure particolari per l'erogazione dell'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 del 2001, che prevede per l'IVC lo stesso iter previsto per i rinnovi contrattuali.

Tabella 8. Contratti delle pubbliche amministrazioni relativi alla stagione contrattuale 2006-09 rinnovati nel periodo gennaio 2007-aprile 2008

Contratti	Stipula	Decorrenza	Dipendenti
Ministeri	14/09/2007	01/01/2006	194.208
Enti pubblici non economici	01/10/2007	01/01/2006	57.219
Scuola	29/11/2007	01/01/2006	911.695
Forze di polizia (ordinamento civile e militare)	11/09/2007	01/01/2006	312.778
Attività dei vigili del fuoco	29/11/2007	01/01/2006	29.916
Agenzie fiscali	10/04/2008	01/01/2006	62.388
Regioni e autonomie locali	11/04/2008	01/01/2006	526.356
Servizio sanitario nazionale	10/04/2008	01/01/2006	545.239

Fonte: elaborazioni su dati ARAN.

A questi si sono aggiunti, nei primi quattro mesi del 2008, i rinnovi relativi al personale non dirigente delle *Agenzie fiscali*, delle *Regioni e autonomie locali* e del *Servizio sanitario nazionale* (per il quadriennio normativo 2006-09 e il primo biennio economico 2006-07), che hanno interessato complessivamente circa 1,1 milioni di dipendenti. Per quanto riguarda i dirigenti si è chiusa, con oltre sei anni di attesa, la vertenza per il rinnovo della parte normativa e dei due bienni economici dell'area 7 (*Università e Ricerca*) del quadriennio 2002-05.

Considerando che gli accordi più importanti del quadriennio 2006-09 sono stati rinnovati, attraverso le informazioni raccolte dall'ARAN, l'agenzia negoziale del datore di lavoro pubblico, è possibile analizzare la durata media di ciascuna delle fasi in cui si articola l'iter di rinnovo di un contratto collettivo nazionale nel pubblico impiego (TAB. 9) nelle ultime tornate contrattuali.

In tutte e tre le stagioni contrattuali considerate, delle 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 che passa dai 28,6 mesi del rinnovo normativo del 2002-05 ai 24,7 mesi di quello del 2006-09. Il prolungarsi di questa fase, in cui i Comitati di settore devono elaborare e far pervenire all'ARAN l'atto di indirizzo<sup>21</sup> per aprire il tavolo delle trattative, è stato causato dalla necessità di giungere preventivamente ad accordi tra governo e parti sociali<sup>22</sup> volti ad ottenere una rimodulazione degli stanziamenti previsti inizialmente dalle leggi finanziarie ma 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 i rinnovi della parte economica, si è protratta per circa 7 mesi per il rinnovo quadriennale 2002-05, mentre è durata rispettivamente circa due e tre mesi nelle due stagioni contrattuali successive. Infine, anche la fase relativa al controllo e certificazione finanziaria degli accordi siglati<sup>23</sup> si è progressivamente ridotta, passando dai quasi quattro mesi per il rinnovo 2002-05 a meno di due per il rinnovo 2006-09.

<sup>21</sup> Documento che stabilisce l'entità dei benefici salariali e le linee guida sugli aspetti normativi. Nel caso dei comparti statali (Scuola, Ministeri, Aziende autonome, Agenzie fiscali, Presidenza del Consiglio dei ministri, Alta formazione artistica e musicale) proviene dal governo.

<sup>22</sup> Per il biennio 2002-03 accordo tra governo e parti sociali del 4 febbraio 2002; per il biennio 2004-05 accordo tra governo e parti sociali del 27 maggio 2005; per il biennio 2006-07 accordi tra governo e parti sociali del 6 aprile 2007 e 29 maggio 2007.

<sup>23</sup> L'ipotesi di rinnovo deve transitare attraverso il controllo del governo che ne valuta la coerenza rispetto al mandato trasmesso. Superato questo controllo l'accordo è posto al vaglio della Corte dei conti, che emette una delibera di certificazione.

Tabella 9. Durata media\* (mesi) delle fasi dell'iter di rinnovo dei CCNL nel pubblico impiego\*\*

Fase	Attività	Durata		
		Quadriennio normativo 2002-05	Biennio economico 2004-05	Quadriennio normativo 2006-09***
1	Preparazione e trasmissione all'ARAN dell'Atto di indirizzo	18,0	21,3	20,2
2	Negoziante tra ARAN e OO.SS. Sigla dell'ipotesi di CCNL	6,8	2,3	2,8
3	Certificazione e controllo. Firma definitiva del CCNL	3,8	3,1	1,7
	Durata complessiva	28,6	26,7	24,7

\* Media semplice della durata delle fasi di ciascun CCNL.

\*\* Dati riferiti ai CCNL, relativi al solo personale nei livelli, monitorati dall'Indagine sulle retribuzioni contrattuali.

\*\*\* Dati riferiti ai seguenti contratti del personale nei livelli: Ministeri, Sanità, Scuola, Regioni e autonomie locali, Agenzie fiscali ed Enti pubblici non economici.

Fonte: elaborazioni su dati ARAN.

## 5. EFFICACIA DEL LAVORO PUBBLICO, SOSTENIBILITÀ ED EQUITÀ DELLA SUA REMUNERAZIONE

### 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 1993. L'elemento fondamentale di divergenza è dato dalla maggior diffusione della contrattazione decentrata, cui fa però riscontro un'assai maggiore difficoltà a utilizzare questo livello contrattuale per remunerare miglioramenti produttivi del lavoro misurabili. In primo luogo, infatti, nella grande maggioranza le istituzioni pubbliche non dispongono di entrate derivanti dal giudizio degli utenti sulla qualità dei servizi resi, quindi le risorse da destinare alla contrattazione integrativa, che secondo il disegno del protocollo dovrebbe per l'appunto premiare i miglioramenti produttivi e di redditività ottenuti a livello locale, sono in larga prevalenza decise centralmente, in ragione dell'equilibrio tra compatibilità finanziarie e forza di pressione dei dipendenti pubblici, piuttosto che in seguito ai miglioramenti organizzativi e/o produttivi ottenuti e al giudizio favorevole degli utenti, o persino a un esplicito giudizio del decisore politico, centrale o locale, sugli effettivi miglioramenti qualitativi e quantitativi dei servizi offerti.

Va peraltro ricordato che, quand'anche si trovasse il modo di fare esprimere un giudizio agli utenti dei servizi pubblici analogamente a quanto avviene da parte dei consumatori di beni di mercato, 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 di carattere “paternalistico”, che non può che svolgersi a livello politico. È per soddisfare i bisogni collettivi che l'operatore pubblico raccoglie presso i singoli, attraverso il fisco, le risorse poi utilizzate dai dipendenti pubblici; risorse che diversamente i singoli tenderebbero a spendere sul mercato, per acquistare beni economici, 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.

Rispetto al disegno del protocollo ci troviamo dunque di fronte a due fondamentali elementi di asimmetria rispetto al privato, che ne rendono l'applicazione al settore pubblico problematica e controversa. Il primo è che il lavoro pubblico, poiché per sua stessa natura non produce beni di mercato, tipicamente non ottiene localmente risorse aggiuntive grazie a miglioramenti produttivi; e dunque la contrattazione decentrata deve attingere al trasferimento di risorse reperite attraverso l'imposizione fiscale.

Quindi, per poter applicare in modo efficace il protocollo di luglio 1993 anche al settore pubblico è necessario disporre di indicatori statistici di riferimento che individuino, *in termini aggregati prima che localmente*, i miglioramenti di produttività del lavoro pubblico. Ma la misurazione diretta della produttività aggregata del lavoro pubblico è estremamente difficile, se non impossibile, dato che la grande varietà delle attività (spesso immateriali) svolte dalle pubbliche amministrazioni e l'assenza di un sistema di prezzi attraverso il quale ponderare i diversi beni e servizi prodotti rendono impossibile l'aggregazione dei volumi dei servizi prodotti in un unico indicatore<sup>24</sup>.

Di conseguenza, il secondo elemento di asimmetria è che, stante il carattere di attività non soggetta a valutazione di mercato, il governo non dispone di indicatori diretti dell'andamento della produttività del lavoro pubblico a livello aggregato, con riferimento ai quali definire l'entità delle risorse da destinare alla contrattazione decentrata<sup>25</sup>. E dunque tali decisioni vengono assunte in base ad altri criteri o alla semplice forza negoziale delle parti<sup>26</sup>.

Le pagine seguenti mostrano che, invece, è possibile costruire alcuni indicatori *indiretti*, se non della produttività dell'insieme del lavoro pubblico, almeno della sua *efficacia economica* e, implicitamente, anche della *sostenibilità finanziaria* e dell'*equità sociale* 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 2006 dei tre indicatori e di altre variabili macroeconomiche utili a valutare il lavoro pubblico, 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 una grandezza riferita non 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 (ma non "eroica") alla base della proposta identifica l'operatore

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</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>26</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 recente raccolta di Dell'Aringa, Della Rocca (2007).

pubblico come regolatore fondamentale del sistema economico e responsabile di ultima istanza della sua performance. Sotto questa ipotesi, certamente “economicista” ma basata anche sul buon senso, in quanto implicitamente rispettosa delle compatibilità e dell’equità sociale della finanza pubblica, la performance economica del settore privato dipende in misura determinante dalla capacità che l’azione pubblica in senso lato (la politica e la pubblica amministrazione) ha di stimolarne e regolarne l’attività. Lo stimolo e la regolazione dell’economia avvengono anzitutto attraverso la politica economica in senso stretto; ma anche attraverso le leggi, i regolamenti e le istituzioni che governano 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: reddito netto disponibile del settore privato per unità di lavoro pubblico

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 reddito del settore privato al netto delle imposte, che viene identificato come indicatore fondamentale dell’efficacia dell’azione pubblica.

L’indicatore è costruito nel modo seguente: il reddito netto disponibile del settore privato è calcolato sottraendo all’aggregato del reddito netto disponibile nell’intera economia calcolato nel quadro dei conti nazionale una stima del reddito disponibile attribuibile al settore pubblico. Quest’ultima grandezza è ottenuta applicando al reddito disponibile 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 reddito del settore pubblico. Le unità di lavoro equivalenti a tempo pieno del settore pubblico sono quelle stimate dai conti per settore istituzionale.

L’ipotesi sottostante l’indicatore, che il lavoro pubblico (nella sua accezione più ampia, comprensiva dell’azione politica) influenzi profondamente il reddito netto percepito dal settore privato, è ragionevole e fondata. Tuttavia è innegabile che essa presenti anche aspetti critici. Un problema, ad esempio, è quello dell’assunzione di simultaneità temporale tra il lavoro pubblico e i suoi effetti sul reddito del settore privato. Nella sua formulazione più semplice, infatti, l’indicatore mette in relazione la crescita del reddito 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 dei diversi beni e servizi offerti dall’operatore pubblico sulla performance economica del settore privato. Ad esempio, i servizi scolastici pubblici avranno effetti sul reddito degli studenti solo quando questi, ormai in età di lavoro, potranno applicare nella loro occupazione le competenze apprese a scuola; i Servizi sanitari pubblici avranno effetto sul reddito dei pazienti solo se questi avranno una salute migliore e, quindi, potranno lavorare meglio. Tuttavia, in un’ottica keynesiana, questi servizi influiscono comunque, in misura rilevante e immediata, anche sul reddito del settore privato nello stesso momento  $t$ , nella misura in cui finanziano attività produttive altrimenti assenti, non “spiazzano” gli investimenti privati e producono beni pubblici in misura e qualità adeguati alla domanda.

Ovviamente il reddito disponibile può essere considerato una misura di prosperità e di benessere, ma non di felicità dei cittadini. Su questo punto una letteratura ormai molto vasta segnala le aporie della relazione tra ricchezza e felicità (dall' "illusione monetaria" del prodotto scambiato nel mercato, alla confusione tra attività e benessere, sino alla non coincidenza o anche al conflitto tra benessere, ricchezza e felicità ecc.)<sup>27</sup>. Va però ribadito con forza che l'indicatore proposto non intende in alcun modo essere una misura di quanto la politica e il lavoro pubblico contribuiscano alla felicità dei cittadini bensì, assai più modestamente, dell'opportunità (oltre che della sostenibilità e dell'equità distributiva) di un aumento delle retribuzioni reali dei dipendenti pubblici.

L'indicatore proposto ha inoltre il pregio di comportare una visione "snella" e parsimoniosa dell'operato dell'attore pubblico – una visione dell'efficacia del lavoro pubblico secondo la quale la situazione ottimale è quella in cui il reddito disponibile del settore privato cresce più rapidamente dell'occupazione del settore pubblico<sup>28</sup>.

### 5.2.2. Secondo indicatore: produttività del lavoro privato per unità di lavoro pubblico

L'ipotesi relativa agli effetti dell'azione pubblica sul sistema economico alla base di questo secondo indicatore è diversa dalla precedente. Si suppone che l'operatore pubblico influenzi la produttività del lavoro piuttosto che il reddito del settore privato. Nella costruzione dell'indicatore, la produttività del lavoro privato è ricavata considerando il valore aggiunto ai prezzi base del settore privato, ottenuto come differenza tra valore aggiunto totale e valore aggiunto del settore pubblico stimato nel quadro dei conti nazionali per settore istituzionale.

L'ipotesi alla base dell'indicatore non è lontana dalla prima per quanto attiene al ruolo della politica e del settore pubblico; ma occorre notare che la produttività del lavoro privato, essendo una determinante fondamentale non solo della prosperità dell'economia ma anche 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 reddito disponibile complessivo.

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 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 dovuto 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. FIG. 5).

L'indipendenza dal livello dell'occupazione può prestarsi ad esiti addirittura paradossali: se, come spesso accade in concomitanza con le fasi recessive, aumenta la disoccupazio-

<sup>27</sup> Non è forse inutile riportare qui il giudizio di Bruno Frey sul fatto che il valore aggiunto del settore privato costituisce, comunque, 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).

<sup>28</sup> Si tratta peraltro di una condizione che contiene gli effetti della "legge di Wagner", che identifica la tendenza secolare della spesa pubblica a crescere più rapidamente del valore aggiunto dell'economia.

zione e al tempo stesso cresce la produttività del lavoro perché le imprese (o meglio: quelle 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, nonostante i suoi pregi la sostituzione al numeratore del reddito disponibile (considerato dal primo indicatore) con la produttività del lavoro 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.

### 5.2.3. Terzo indicatore: reddito netto disponibile 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 netto pro capite, al netto del reddito 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 al concetto di "felicità pubblica" (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 reddito disponibile per abitante misurato, che si riflette in una caduta dell'indicatore nonostante l'indubbio beneficio collettivo dell'aumento dell'occupazione regolare.

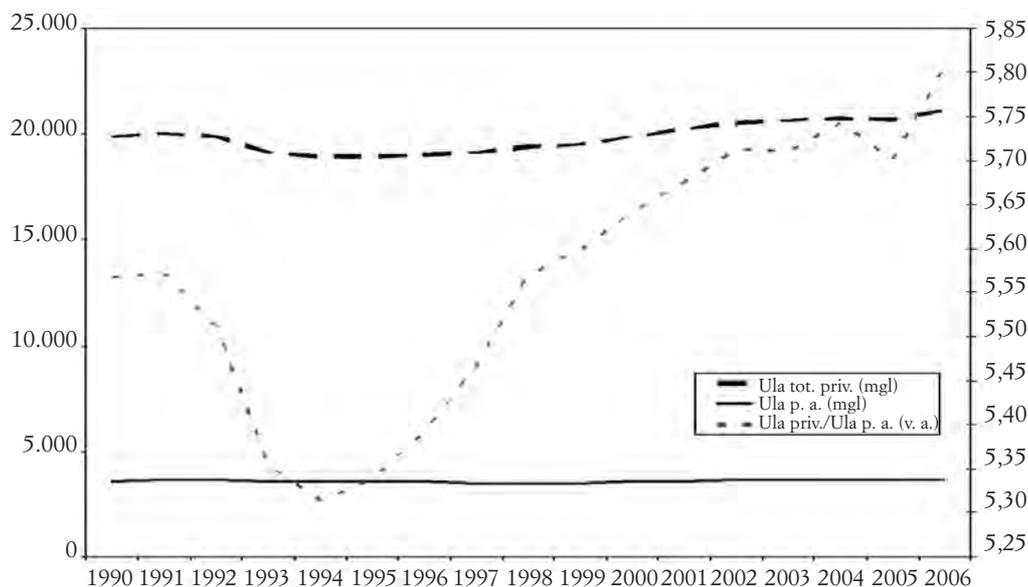
### 5.3. Efficacia e costo del lavoro pubblico

Con l'ausilio di questi tre indicatori, 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 e dell'efficacia della politica e del lavoro pubblico.

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 equivalenti a tempo pieno, mentre dal 1996 in poi cresce si-

<sup>29</sup> La "felicità pubblica" è la grandezza che, secondo la scuola dell'"umanesimo civile" e secondo, tra gli altri, Antonio Genovesi, l'azione dell'operatore pubblico ha il compito precipuo di tutelare e di accrescere. Secondo lo stesso Bruni (2002), tuttavia, per rappresentare pienamente la "felicità pubblica", e quindi collettiva, l'indicatore di reddito dovrebbe essere affiancato da un secondo indicatore di relazionalità; e la relazione tra i due indicatori non si dimostra monotonica.

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.

gnificativamente l'input di lavoro dipendente impiegato dal settore privato (da 11,9 a 14 milioni di unità di lavoro).

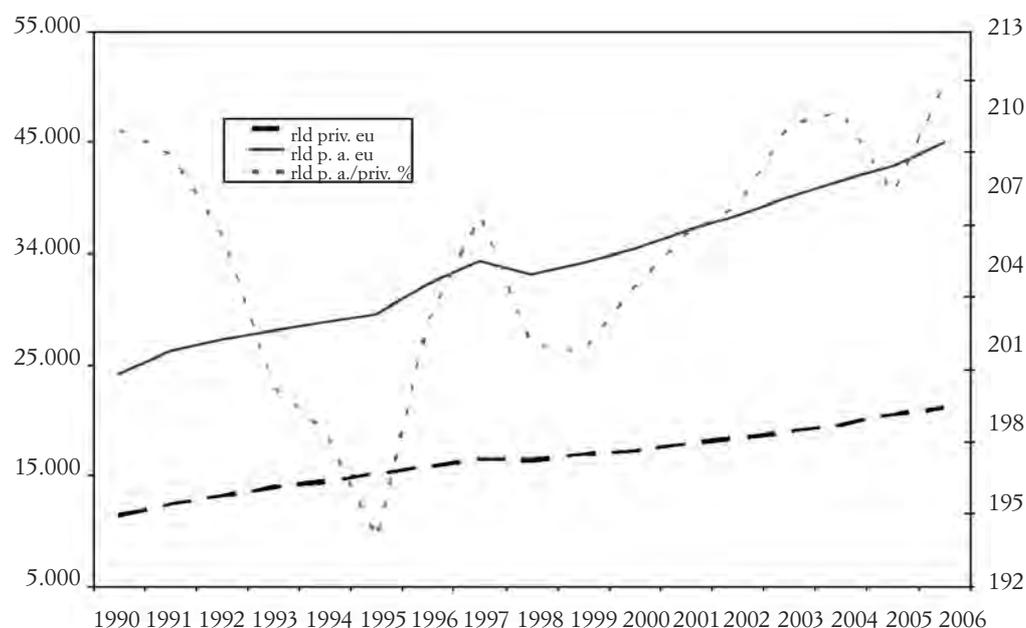
Poiché nel periodo anche l'occupazione nel settore pubblico rimane pressoché costante (con una leggera caduta da 3,7 milioni nel 1992 a 3,5 milioni di unità di lavoro nel 1999 e poi un'altrettanto tenue ripresa sino a 3,6 milioni nel 2006), la rilevante crescita occupazionale totale che l'economia italiana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

Se consideriamo il costo del lavoro pro capite (reddito da lavoro per unità di lavoro dipendente; FIG. 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 cresce, tra il 1996 e il 2006, da 1,9 a 2,1 volte<sup>31</sup>.

<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).

<sup>31</sup> Ovviamente non tenendo conto dei motivi di eterogeneità notati al paragrafo 1.2.

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.

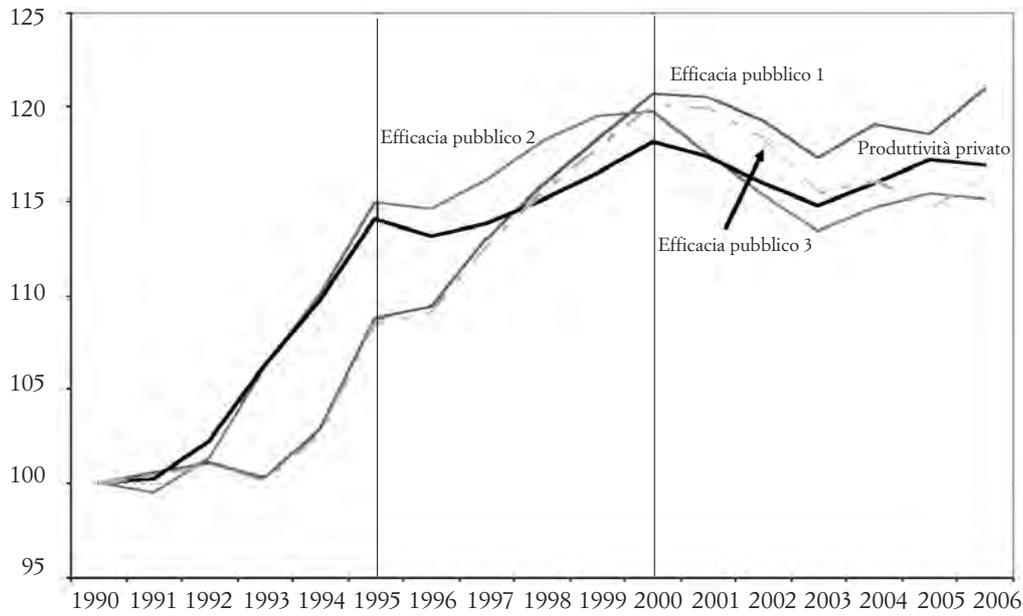
La figura 10 presenta l'andamento della produttività del lavoro nel settore privato a confronto con l'efficacia del lavoro pubblico, misurata attraverso i tre diversi indicatori illustrati nel paragrafo precedente. L'osservazione consente di individuare nettamente tre diverse fasi di crescita dell'efficacia del lavoro pubblico.

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 e 3, legati all'andamento del reddito disponibile privato, presentano dinamiche ritardate di due anni rispetto a quelle della produttività del lavoro privato e dell'indicatore 2, a quest'ultima 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, perché questo è anche il periodo di più forte contrazione dell'occupazione pubblica.

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 (relativa-

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.

mente 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 reddito disponibile del settore privato e il secondo al rapporto tra questa grandezza e la popolazione, continuano a muoversi in modo quasi coincidente.

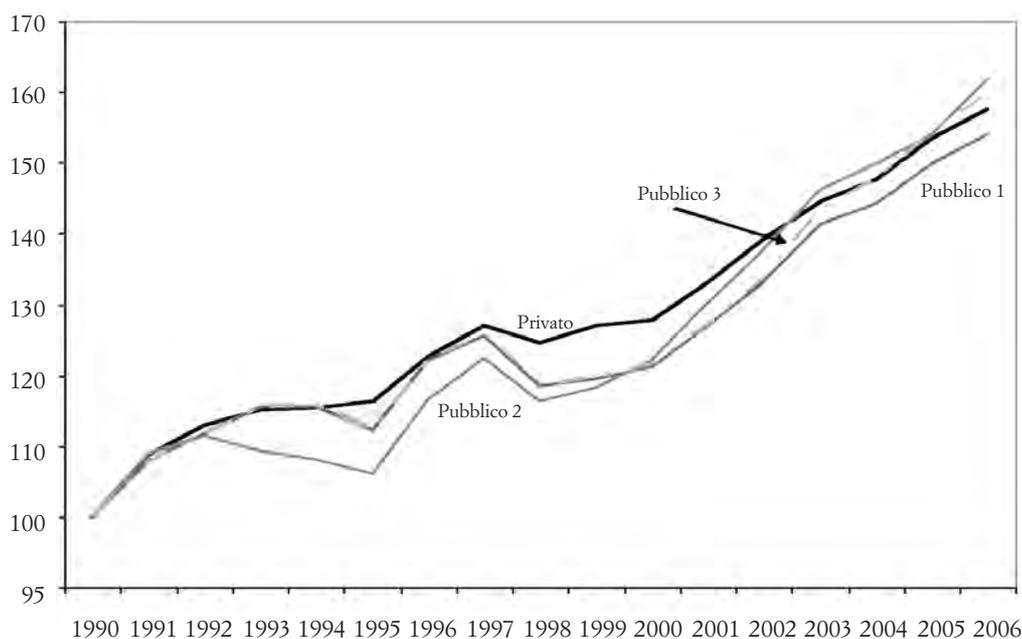
L'ultima fase (2001-06) presenta un vero e proprio arresto (quando non una caduta) di tutti gli indicatori (almeno sino al 2005). Per motivi analoghi, la produttività del lavoro privato e l'indicatore 1 ristagnano (con cadute nel 2001, 2002 e 2003): il settore privato subisce una recessione del valore aggiunto e del reddito disponibile sia nel 2003 che nel 2005 e, d'altro canto, gli indicatori risentono 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 reddito 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 clandestinamente nel territorio italiano. Nel 2006 l'indicatore 1 mostra un segnale di ripresa, guadagnando più di due punti in un solo anno in conseguenza della crescita del reddito del settore privato, in assenza di aumenti dell'occupazione pubblica.

La figura 11 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). Nel quadro di una dinamica che mostra, per tutti gli indicatori, in-

crementi 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 3 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 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.

Figura 11. Costo del lavoro per unità di prodotto nel settore privato e per unità di efficacia 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)

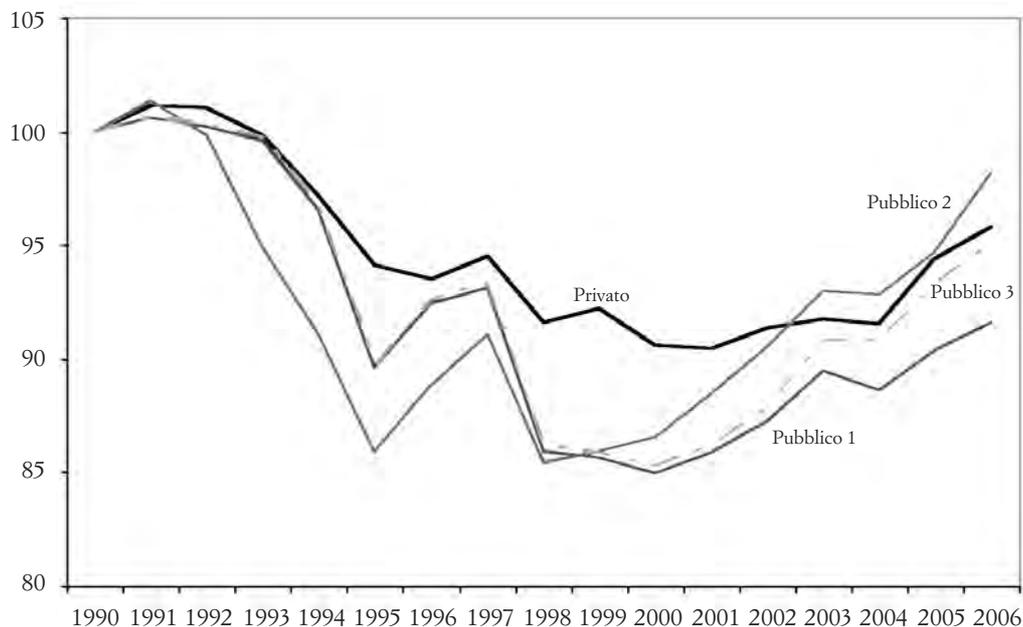


Fonte: elaborazione su dati ISTAT, conti nazionali, conti per settore istituzionale.

La figura 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 del-

l'efficienza del lavoro pubblico<sup>32</sup>. Gli indicatori proposti, infatti, considerando l'evoluzione sia dei volumi che dei prezzi del prodotto, costituiscono 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.

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.

La figura 12 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 nella prima fase di applicazione del protocollo di luglio 1993). Successivamente, però, la fase virtuosa si interrompe. Data la più sostenuta

<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.

crescita salariale del pubblico impiego, 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, l'indicatore 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 sia la dinamica sia i livelli (puntuali e cumulati) sia ancora i differenziali retributivi, mostrano che le retribuzioni dei dipendenti pubblici presentano dal 2001 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 individua 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 questo 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 1993, 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 fino al 2007, 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. 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, con il mancato decollo del secondo livello contrattuale e 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 sostenuta dinamica della componente retributiva decisa al primo livello negoziale. Quest'ultima ha potuto accomodare le spinte

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

<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.

dei dipendenti pubblici alla tutela delle relatività salariali anche a causa dei sempre più consistenti ritardi di rinnovo, che hanno comportato l'erogazione di sempre più considerevoli importi a copertura degli arretrati e di premi impliciti destinati a compensare estenuanti 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 e a sgombrare il campo, nel 2007 e nel 2008, dai più problematici rinnovi della tornata 2006-09. 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 asimmetrie 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 riuscissero 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 complessivo del settore pubblico, da utilizzarsi da parte del governo come riferimento per l'opportunità e la quantificazione delle risorse da destinare alla contrattazione integrativa, appare quanto meno lontana, se non impossibile.

Queste asimmetrie pubblico-privato nell'applicazione delle regole stabilite dal protocollo del 1993 possono essere colmate seguendo una via diversa. Il paper mostra che è possibile costruire indicatori aggregati dell'evoluzione nel tempo dell'efficacia dell'azione della pubblica amministrazione, mettendo in relazione l'andamento dell'occupazione nelle pubbliche amministrazioni con alcune variabili macroeconomiche target dell'azione pubblica, quali il reddito netto disponibile del settore privato, la produttività del lavoro privato o il reddito disponibile privato per abitante. 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<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 2001-06. 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 peg-

<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 ma, invece, sulla base di comparazioni adeguate, come quella con gli impiegati delle grandi imprese presentata al paragrafo 2.

giori di quelle, pur critiche, del settore privato, compromettendo almeno in parte i guadagni di efficienza realizzati negli anni precedenti.

L'analisi comparativa mostra che l'indicatore che lega l'evoluzione del reddito disponibile del settore privato a quella del volume di lavoro del settore pubblico si può segnalare, oltre che per la semplicità concettuale e di calcolo, 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 fissato l'obiettivo del TIP in modo credibile, e 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, la dinamica del reddito disponibile per unità di lavoro pubblico può servire come 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 può negoziare l'integrazione dell'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, commisuri (a livello macroeconomico) lo stanziamento di risorse per l'aumento del potere d'acquisto delle retribuzioni pubbliche all'effettivo conseguimento di obiettivi di crescita del reddito disponibile del settore privato con un determinato livello dell'occupazione pubblica. In tal modo, 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, 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 e dei cittadini.

#### RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- BALASSONE F., FRANCESE M., 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., TORRINI R. (2006), *Employment Growth in Italy since the 1990s: Institutional Arrangements and Market Forces*, in N. Acocella, R. Leoni (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, 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 15<sup>th</sup> Meeting of the Voorburg Group on Services Statistics, Madrid, September.
- DELL'ARINGA C., DELLA ROCCA G. (2007), *Pubblici dipendenti. Una nuova riforma?*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- DOUGLAS J. (2006), *Measurement of Public Sector Output and Productivity*, *New Zealand Treasury, "Policy Perspectives Papers"*, 6, 9, November.
- FREY B. (2007), *Should National Happiness be Maximized?*, Paper presented at the International Confe-

- rence "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", 17, 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. 190-9.
- 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., RUSTICHELLI E. (2006), *Returns to Education and Changes in Wage Structure: is there an Unskilled Bias Technological Change in Italy?*, Paper presentato al XXI convegno nazionale di Economia del Lavoro, Università di Udine, 14-15 settembre ([http://www.aiel.it/bacheca/UDINE/free/Naticchioni\\_Ricci\\_Rusticelli.pdf](http://www.aiel.it/bacheca/UDINE/free/Naticchioni_Ricci_Rusticelli.pdf)).
- RGS (Ragioneria generale dello Stato) (2007), *Conto Annuale 2001-2005*, Roma (<http://www.contoannuale.tesoro.it/sicoSito/PaginaIniziale.jsp#>).
- SESTINI R., TRONTI L. (2002), *Escaping the Stagnancy Trap. Unbalanced Growth and Employment in the Services*, in R. Balducci, S. Staffolani (a cura di), *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*, "Economic Trends", 622, pp. 35-45.