

LA DIVERGENZA DEGLI STIPENDI PUBBLICI SI RIDUCE, MA RESTA ELEVATA PER I DIRIGENTI

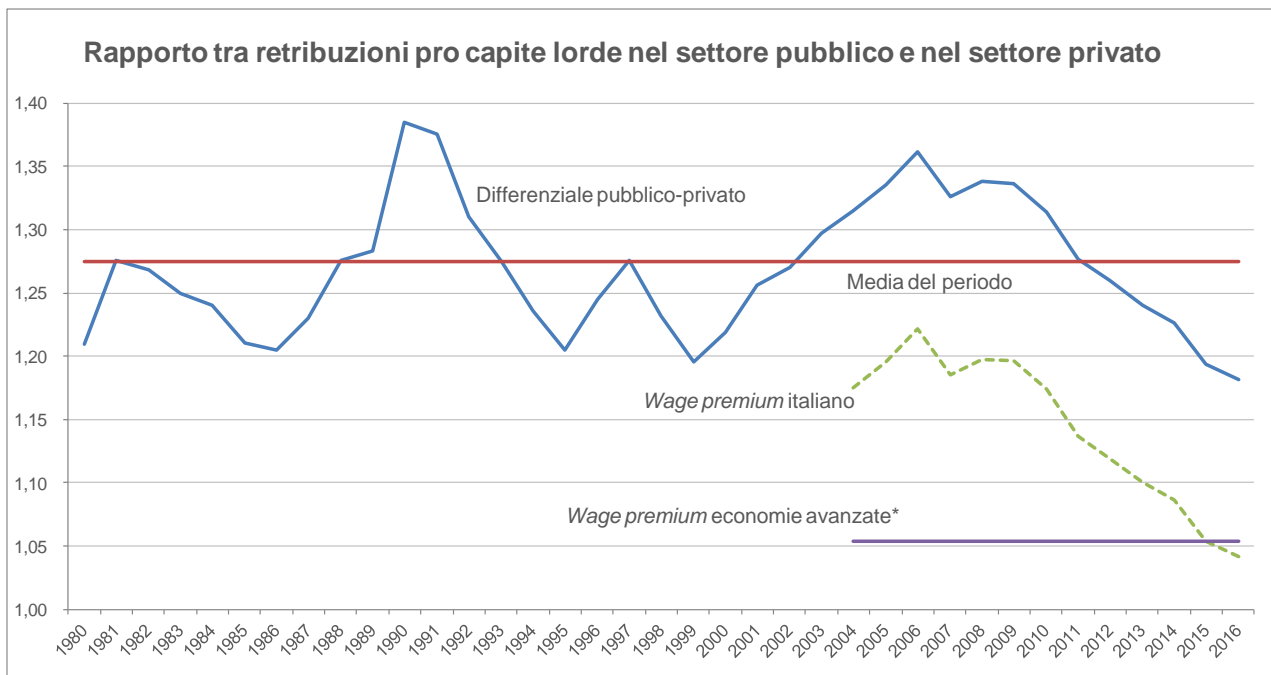
Sommario: il mancato rinnovo dei contratti pubblici dal 2009 ha comportato un'erosione dei salari pubblici rispetto a quelli privati nel corso degli ultimi anni. Tuttavia, il livello dei salari pubblici rispetto a quelli privati non appare al momento basso nei confronti internazionali. Il mancato rinnovo dei contratti ha eliminato un'anomalia del settore pubblico italiano: un eccessivo livello dei salari pubblici non spiegato da differenze di competenze. Sarebbe quindi ora inappropriato cercare di invertire il senso di marcia e riportare il premio dei salari pubblici rispetto a quelli privati sui valori anomali registrati in passato. Gli stipendi di molti dirigenti pubblici, soprattutto quelli delle fasce più elevate, restano invece ancora significativamente più alti di quelli dei dirigenti degli altri principali paesi europei.

* * *

Gli stipendi pubblici rappresentano una delle maggiori voci di spesa nel bilancio della pubblica amministrazione: nel 2015 gli occupati nel settore pubblico sfioravano i 3,4 milioni, quasi il 15 per cento del totale degli occupati; il monte salari era di quasi 160 miliardi, un quinto della spesa totale al netto degli interessi (760 miliardi).

In Italia le retribuzioni lorde pro capite del settore pubblico sono state storicamente superiori rispetto a quelle del settore privato. Nella media degli ultimi 36 anni, il rapporto tra retribuzioni pubbliche e private (linea blu continua nella Figura 1) è stato di 1,27: il differenziale salariale (*wage gap*) è stato quindi del 27 per cento a favore del settore pubblico. Da notare che, al momento dell'ultimo rinnovo contrattuale nel 2009, il differenziale era vicino ai suoi massimi storici, a causa del forte aumento osservato tra il 1999 e il 2006, quando la crescita delle retribuzioni pubbliche aveva largamente ecceduto quella delle retribuzioni private. Il differenziale è poi costantemente diminuito a seguito del mancato rinnovo dei contratti a partire dal 2010. Nel 2016, il differenziale pubblico - privato era pari al 18 per cento.

Il confronto tra retribuzioni pubbliche e private deve tener conto però delle differenze nelle competenze richieste e, in generale, delle diversità di composizione tra lavoratori pubblici e privati (per esempio, nel settore pubblico potrebbe essere maggiore la quota di lavoratori con un grado di istruzione più elevato). Perciò, è importante verificare se gli stipendi pubblici e privati differiscono tra di loro semplicemente per competenze individuali richieste dalla posizione lavorativa oppure se esiste un cosiddetto "premio salariale" (*wage premium*) non giustificato da nessun fattore di composizione. Effettuare confronti al netto delle differenze di competenza e altri effetti di composizione, non è però facile: per esempio, le differenze di competenza non sono facilmente misurabili e occorre spesso utilizzare delle approssimazioni. Cosa ci dicono però gli studi disponibili?



Fonte: Elaborazione Osservatorio CPI – Unicatt su dati Banca d'Italia e ISTAT. * Il wage premium si riferisce alla media del periodo 1991 al 2014 per 26 economie avanzate (fonte: studio del FMI riportato nella nota 2).

Uno studio della Banca Centrale Europea concludeva che, nel periodo 2004-07, la parte del differenziale pubblico-privato non spiegabile dalle differenze di composizione (l'età, l'istruzione, il sesso, le ore di lavoro e il settore lavorativo) era di circa 19 punti percentuali.¹ Sottraendo questi 19 punti al differenziale osservato nel 2004-07 nella nostra serie storica (33 per cento), si può quindi stimare che la parte del differenziale spiegata da effetti di composizione fosse intorno a 14 punti percentuali a quella data. Assumendo che la struttura della popolazione dei dipendenti pubblici non sia cambiata molto rispetto a quella del settore privato (e che quindi la parte spiegata da effetti di composizione sia rimasta pressoché costante), la riduzione del differenziale tra stipendi pubblici e privati dal 33 al 18 per cento osservata dal 2009, dovrebbe essersi tradotta in una pari riduzione del *wage premium* (linea verde tratteggiata nel grafico), che sarebbe quindi sceso a un livello attuale intorno a 4 punti percentuali sempre a favore del settore pubblico.

Differenziali di retribuzione a favore del settore pubblico sono però presenti anche in molti altri paesi avanzati. Essi potrebbero riflettere, per esempio, il maggior grado di sindacalizzazione dei lavoratori pubblici oppure la minore esposizione alla concorrenza di tal settore rispetto al settore privato. Un recente studio del Fondo Monetario Internazionale stimava un *wage premium* di circa il 5 per cento nella media dei paesi OCSE². Il *wage premium* dei dipendenti pubblici italiani era quindi al 2016 sostanzialmente in linea con la media dei paesi dell'OCSE. Pertanto, il mancato rinnovo dei contratti avrebbe eliminato un'anomalia strutturale del nostro sistema salariale, un eccessivo differenziale a favore dei dipendenti pubblici. Ciò significa che sarebbe inappropriato cercare ora di invertire il senso di marcia e riportare il premio dei salari pubblici rispetto a quelli privati sui valori troppo elevati registrati in passato.

Gli stipendi dei dirigenti pubblici italiani restano invece ancora significativamente più elevati di quelli degli altri principali paesi europei (nonostante il tetto dei 240.000 euro introdotto nell'aprile 2014). La Tavola 1 presenta il rapporto tra le retribuzioni lorde dei dirigenti pubblici e il reddito pro capite in ciascun paese per l'anno 2015. Nel caso italiano, i dirigenti apicali ricevono uno stipendio

¹ Giordano *et al.* (2011), *The Public Sector Pay Gap in a Selection of Euro Area Countries*, ECB Working Paper Series N. 1406

² International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department (June 2016), *Managing Government Compensation and Employment – Institutions, policies, and reform challenges*.

circa 8 volte e mezzo il reddito medio italiano, che era a quella data poco più di 27 mila euro. Gli stipendi dei dirigenti apicali erano invece di 5,8 volte, 4,5 volte, 5,5 volte e 5 volte il reddito pro capite rispettivamente in Gran Bretagna, Germania, Francia e nella media di paesi OCSE. Gli stipendi italiani sono più elevati di quelli esteri per i dirigenti di prima fascia e per quelli di seconda fascia con funzioni di coordinamento, anche se, per quest'ultimo gruppo, gli squilibri sono meno contenuti e il differenziale risulta sostanzialmente uguale a quello francese. L'eccesso di retribuzione dei dirigenti italiani rispetto ai colleghi dei tre paesi europei si attesta, in media, al 65 per cento per i dirigenti apicali, al 96 per cento per i dirigenti di prima fascia e al 18 per cento per i dirigenti di seconda fascia con funzioni di coordinamento. Non sono invece disponibili informazioni aggiornate per i dirigenti di seconda fascia³.

Rapporto tra retribuzioni lorde dei dirigenti pubblici e reddito pro capite nei principali paesi area euro per l'anno 2015

Salari e contributi sociali	GB	ITA	GER	FRA	MEDIA OCSE
	Retribuzione come multiplo del reddito pro capite	Retribuzione come multiplo del reddito pro capite	Retribuzione come multiplo del reddito pro capite	Retribuzione come multiplo del reddito pro capite	Retribuzione come multiplo del reddito pro capite
Dirigenti apicali	5,84	8,63	4,54	5,53	4,98
Dirigenti di 1 ^a fascia	4,08	8,11	3,95	4,40	3,92
Dirigenti di 2 ^a fascia con funzioni di coordinamento	3,08	3,76	2,82	3,88	2,89
Dirigenti di 2 ^a fascia	2,25	..	2,95	2,81	2,42

Fonte: Elaborazione Osservatorio CPI su dati OCSE ("Government at a glance" 2017). I dati si riferiscono al 2015. Manca il dato italiano per i dirigenti di 2^a fascia. I dati corrispondono alle quattro categorie D1, D2, D3, D4 del rapporto OCSE.

In conclusione, il blocco dei contratti negli ultimi anni ha eliminato lo squilibrio nel rapporto tra retribuzioni pubbliche e quelle private esistente storicamente nel nostro paese. Di questo occorrerà tener conto nei prossimi rinnovi contrattuali del settore pubblico, adeguando gli aumenti concessi a effettivi aumenti di produttività. Vale la pena di sottolineare che queste conclusioni valgono per la media delle pubbliche amministrazioni, non necessariamente per specifici settori. All'interno della pubblica amministrazione italiana esistono infatti discrepanze retributive spesso non giustificate da differenze nelle attività svolte.

³ Informazioni di fonte OCSE relative agli anni precedenti suggeriscono però che gli stipendi dei dirigenti di seconda fascia italiani, dopo anni di mancato rinnovo dei contratti, non siano ora più elevati di quelli degli altri paesi OCSE, sempre rispetto al reddito pro capite.