



ISTITUTO DI STUDI E
ANALISI ECONOMICA

Rapporto ISAE

*Finanza pubblica
e Istituzioni*

Maggio 2007

Il Rapporto è frutto del lavoro collettivo di un gruppo di ricercatori dell'ISAE coordinati da Maria Cristina Mercuri. In particolare, i testi sono stati redatti da:

- Aldo Gandiglio (capitolo 1);
- Fabrizio Tediosi (Swiss Tropical Institute, Basilea) (capitolo 2); Andrea Imperia (riquadro "I piani regionali di rientro dal *deficit* sanitario");
- Alessandro Fontana (capitolo 3);
- Maria Gabriella Briotti (capitolo 4);
- Marco Felici (capitolo 5);
- Luisa Sciandra (capitolo 6).

La composizione editoriale è stata curata da Maurizio Brioni e Fernanda Turella dell'area "Servizi editoriali e grafici" dell'Istituto, diretta da Silvia Fanfoni.

Il Rapporto è stato chiuso con le informazioni disponibili al 14 maggio 2007.

1 Il personale pubblico tra contenimento della spesa e ricerca dell'efficienza¹

1.1 INTRODUZIONE

Le recenti valutazioni che offrono un quadro di relativo miglioramento per la finanza pubblica permettono di porre al centro dell'attenzione una analisi sulla qualità dell'intervento pubblico. Sul versante della spesa, sembra utile, tra l'altro, una rivisitazione delle vicende contrattuali che hanno caratterizzato l'applicazione dell'Accordo del 1993. I prossimi rinnovi contrattuali, oltre a definire la parte salariale, dovrebbero essere l'occasione per riprendere ad approfondire norme, istituti, prassi, in modo tale da poter assegnare alla qualità dei servizi e alla produttività un ruolo centrale nel lavoro pubblico. Verrebbe così valorizzata l'applicazione della contrattazione di primo livello e, nel contempo, potrebbe essere concentrato lo sforzo innovativo su impostazione, contenuti ed esiti della contrattazione integrativa, sia nelle cornici delineate a livello centrale, sia nel quadro delle politiche contrattuali decentrate.

Di seguito, si presenta un quadro di sintesi di istituti, vicende, risultati degli ultimi anni, anche per evidenziare gli esiti di politiche che, spesso, hanno dato impatti difforni dalle impostazioni che le hanno ispirate. Anche per approfondire un dibattito che troppo spesso si sintetizza nella contrapposizione tra retribuzioni contrattuali, retribuzioni di fatto, confronto col settore privato.

1.2 UN CONFRONTO INTERNAZIONALE

Il confronto internazionale condotto in relazione alla percentuale sul PIL della spesa per i redditi da lavoro degli occupati nelle Amministrazioni pubbliche in alcuni dei più grandi Paesi europei ed extra-europei evidenzia un sostanziale allineamento dell'Italia nei confronti delle altre

¹ L'autore di questo capitolo del Rapporto collabora con la Corte dei Conti per la predisposizione della Relazione al Parlamento sul Costo del lavoro pubblico. Parte delle informazioni e dei dati riportati fanno parte di approfondimenti e di ricerche in corso presso tale sede e sono stati pubblicati o in corso di pubblicazione in documenti ufficiali della Corte dei Conti.

nazioni. Nel 2006, l'Italia raggiunge l'11 % nei confronti del PIL, con un livello di poco superiore all' 10,8% della media della UE-15. E' superata da quelle riscontrate in Francia, Grecia, Regno Unito e nei paesi scandinavi; valori lievemente inferiori si trovano invece in Spagna e più ancora in Germania (7,3%). Fuori Europa il Canada raggiunge l'11,5%, gli Stati Uniti il 10,4%, il Giappone il 6,4%.

Tab. 1 REDDITI DA LAVORO DELLA AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE
(in percentuale del PIL)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Italia	10,4	10,5	10,6	10,8	10,8	11,0	11,0
Finlandia	13,1	13,2	13,2	13,6	13,5	13,8	13,3
Francia	13,3	13,3	13,5	13,5	13,3	13,3	13,2
Germania	8,1	7,9	7,9	7,8	7,6	7,5	7,3
Grecia	11,5	11,4	12,0	11,8	12,5	12,3	11,9
Regno Unito	9,9	10,3	10,5	10,9	11,1	11,4	11,5
Spagna	10,3	10,1	10,0	10,1	10,1	10,0	10,0
Svezia	15,6	15,9	16,1	16,5	16,3	16,1	15,6
UE 15	10,6	10,6	10,7	10,8	10,8	10,9	10,8
Canada	11,3	11,4	11,6	11,7	11,5
Stati Uniti	9,5	9,8	10,2	10,3	10,1	10,2	10,4
Giappone	6,5	6,6	6,8	6,6	6,4

Fonte: Banca d'Italia (2006); AMECO Data base (2007).

L'utilizzo di questo sintetico indicatore permette di affermare unicamente che non vi sono evidenti distanze tra l'Italia e gli altri paesi europei ed anche i due paesi nord-americani. Occorre infatti rilevare che il livello della spesa è da mettere in relazione alle diverse modalità con cui si struttura la presenza del settore pubblico in un paese, a come sono organizzati i livelli di governo tra il centro e la periferia, e ancora, appare determinante come, oltre all'offerta dei servizi cosiddetti collettivi e indivisibili - giustizia, sicurezza, difesa -, altri settori quali istruzione e sanità (che da soli rappresentano mediamente la metà degli occupati pubblici) vengono articolati tra offerta pubblica e offerta privata.

Inoltre, trattandosi di redditi da lavoro, assume rilievo anche il peso dei contributi e della tassazione a carico del datore di lavoro, che per il settore pubblico in Italia raggiunge livelli superiori alla media degli altri paesi messi a confronto, circa il 38% della spesa per retribuzioni. Ciò dovrebbe collocare il nostro Paese ad un livello più basso della media degli altri paesi europei se si passasse ad un confronto sulle sole retribuzioni lorde per i dipendenti pubblici.

Occorre tuttavia rilevare come l'Italia sia uno dei paesi in cui il peso sul PIL dei redditi da lavoro delle Amministrazioni pubbliche si muova negli ultimi sei anni con una dinamica tra le più veloci, passando dal 10,4% all'11% del PIL, segnalando una criticità nel contenimento della spesa complessiva.

1.3 LE REGOLE DELLA CONTRATTAZIONE

La politica del contenimento della spesa ha continuato ad essere centrale nelle normative che interessano il personale pubblico. Come riportato dall'articolo 1 del decreto legislativo n. 165 del 2001, che richiama il corrispondente articolo del decreto legislativo n. 29 del 1993, si stabilisce che la disciplina dell'organizzazione degli uffici e dei rapporti di lavoro e di impiego alle dipendenze delle Amministrazioni Pubbliche è finalizzata ai seguenti scopi: (a) accrescere l'efficienza delle amministrazioni; (b) razionalizzare il costo del lavoro pubblico, contenendo la spesa complessiva del personale, diretta e indiretta, entro i vincoli di finanza pubblica; (c) realizzare la migliore utilizzazione delle risorse umane.

Come è noto, con l'accordo di luglio 1993 sono stati fissati due livelli di contrattazione. Alla contrattazione nazionale (primo livello) è demandato il compito di salvaguardare il potere d'acquisto delle retribuzione. Il rinnovo è quadriennale per la parte normativa e biennale per la parte economica; gli incrementi salariali biennali fanno riferimento al tasso di inflazione programmato (Tip) definito nei Documenti di programmazione economico-finanziaria (DPEF), con un meccanismo di recupero nel biennio economico successivo della differenza con il tasso di inflazione reale (Tir). Alla contrattazione decentrata (secondo livello) o integrativa è affidato il compito di regolare gli aumenti delle componenti accessorie del salario legati alla produttività individuale e collettiva realizzata a livello di singola amministrazione.

Veniva sancita, almeno nelle intenzioni originarie, la separazione e la non sovrapposibilità tra i due livelli contrattuali, anche se, come viene esposto, le distinzioni sono affievolite, sia per l'utilizzo delle retribuzione complessive per il calcolo degli oneri a carico della contrattazione nazionale, sia per la previsione di risorse da destinare alla produttività.

Come afferma l'ARAN², "...questa seppur parziale sovrapposizione tra i due livelli, oltre a generare maggiori costi, non contribuisce al corretto riparto delle responsabilità delle parti negoziali... Tuttavia, sino a quando non sarà completato il processo di federalismo fiscale, una cesura più marcata tra i due livelli non può prescindere da un ruolo di governo da parte del contratto nazionale cui attribuire, ad esempio, il compito di fissare parametri in grado di qualificare gli spazi in cui la contrattazione di secondo livello può agire".

L'esperienza delle tornate contrattuali succedutesi dall'accordo del luglio 1993 segnala il ruolo importante svolto, nel periodo più lontano, nel contenimento delle dinamiche salariali in una fase caratterizzata da alti tassi di inflazione; ma numerosi segnali inducono ad una revisione del modello contrattuale. L'accordo, infatti, viene giudicato non più sufficiente a causa dei ritardi nei rinnovi contrattuali, della sostanziale sempre minore importanza del livello nazionale nei confronti della dinamica salariale imputabile alla contrattazione decentrata, ma anche del quadro

² ARAN (2006), pag.8.

di riferimento sostanzialmente non attuato di regole e dei relativi dispositivi di controllo entro i quali deve muoversi la contrattazione di secondo livello.

Le modalità con cui avviene la stessa contrattazione nazionale si stanno modificando. La scarsa significatività del DPEF nel tracciare gli scenari evolutivi della spesa per le retribuzioni della P.A. ha portato a ricorrere ad altri momenti programmatori. Il tasso di inflazione programmata ha perso di significato nel definire l'ammontare delle risorse per avviare la contrattazione nazionale a causa del ritardo con cui avviene l'avvio della contrattazione.

Nell'ultimo rinnovo dei contratti collettivi nazionali di lavoro (CCNL) del quadriennio 2002-2005, la definizione degli atti di indirizzo ai Comitati di settore dei comparti di contrattazione, che precedono la fase di negoziazione, è giunta dopo la scadenza del primo biennio di contrattazione (oltre 25 mesi); appare evidente la difficoltà di avviare una trattativa con stanziamenti calcolati dapprima con il tasso di inflazione programmato, ed in presenza di tassi di inflazione reale superiori anche del 50% del programmato. La stessa fase negoziale è stata preceduta da intese tra Governo e sindacati, con la rideterminazione delle risorse disponibili, riportate nelle successive leggi Finanziarie.

Anche nella presente tornata contrattuale (primo biennio economico 2006-2007) si è rischiato di ripercorrere la medesima strada, ma solo recentemente si sta avviando la trattativa, anche se, come si vedrà in seguito, con difficoltà difformi dal passato. Sintetizzarne le tappe appare utile a segnalare la difficoltà di pervenire a dimensioni finanziarie certe per avviare la tornata contrattuale:

- nella Finanziaria 2006 (L. 266/2005) erano stanziati circa 0,5 miliardi di euro per la sola vacanza contrattuale per il personale statale (compreso quello in regime di diritto pubblico, magistrati, polizia, forze armate), pari alla metà del tasso di inflazione programmato;
- nella Finanziaria 2007 (L.296/2006) sono stanziati 1,2 miliardi di euro per l'anno 2007 e 3,2 miliardi per il 2008 per il personale delle amministrazioni statali (ministeri, scuola, agenzie fiscali, sicurezza e difesa);
- con l'intesa del 6 aprile 2007 (*Intesa sul lavoro pubblico e sulla riorganizzazione delle Amministrazioni Pubbliche*), il Governo assume l'impegno, nell'ambito della prossima legge Finanziaria, di integrare le risorse economiche destinate ai rinnovi contrattuali del biennio economico 2006-2007 per il personale del settore statale, anche in regime di diritto pubblico, allo scopo di corrispondere i benefici retributivi previsti a regime a decorrere dal 1° gennaio 2007.

La prassi degli ultimi anni ha così sostanzialmente innovato le procedure di contrattazione come disegnate dall'accordo di luglio 1993, che definiscono il recupero, a consuntivo, della differenza tra tasso di inflazione programmato e reale³. Ma non solo gli stanziamenti delle leggi

³ Anche se negli ultimi anni il divario tra inflazione programmata e inflazione reale si è progressivamente ridotto, di rado si è posto il problema se il recupero dell'inflazione reale debba essere totale o ridotto della quota di inflazione "importata".

Finanziarie hanno garantito risorse aggiuntive per l'adeguamento dell'inflazione effettiva (ormai conosciuta), ma sono state conteggiate risorse per la contrattazione integrativa non solo per il comparto statale, ma anche per i comparti del settore non statale, quali sanità, enti locali, ecc., ed in ciò avviando una modifica della stessa logica contrattuale a livello decentrato. Basti ricordare le risorse aggiuntive stanziare per la sanità e le altre amministrazioni non statali dalla legge Finanziaria 2006, in base al protocollo di maggio 2005 tra Governo e sindacati, per colmare insufficienze nei fondi di bilancio in alcune amministrazioni.

Il ritardo nell'avvio delle trattative comporta, inoltre, effetti distorsivi nella stessa metodologia di quantificazione delle risorse. In una sequenza contrattuale regolare, la base di riferimento per il calcolo di una tornata contrattuale (valori di ingresso) dovrebbe coincidere con quello (valore di uscita) al termine della tornata precedente, ma ciò non avviene in quanto, come quantifica la Corte dei Conti, i valori (di ingresso) utilizzati come base di calcolo sono risultati per la contrattazione 2002-2005, in media, superiori del 4,7% dei valori di uscita della precedente tornata contrattuale 1998-2001. Ciò comporta che, a fronte di una inflazione reale di poco inferiore al 10% nel quadriennio 2002-2005, i confronti fra i valori di uscita delle retribuzioni medie di comparto al termine delle ultime due tornate contrattuali (valori utilizzati come base di calcolo per la stipula dei CCNL) evidenzino aumenti medi del 19,7%. Una analisi differenziata per comparto di contrattazione evidenzia una relazione positiva tra aumento del periodo di avvio della contrattazione e distanza tra i due valori, in particolare per i comparti di contrattazione non statale. La base di calcolo viene rideterminata incorporando gli effetti della contrattazione integrativa, ed in particolare, come si vedrà più avanti, dell'utilizzo delle risorse destinate alla produttività che vanno ad aumentare le spese fisse e ricorrenti delle retribuzioni.

La distanza tra il momento della quantificazione delle risorse (che già utilizza dati riferiti, di regola, a due esercizi precedenti del conto annuale redatto dalla Ragioneria Generale dello Stato) e l'applicazione del contratto, inoltre, permette una maggiore disponibilità finanziaria, in quanto non tiene conto della possibile diminuzione del numero del personale, a causa dell'effetto della limitazione delle assunzioni.

Infine, l'abnorme ritardo nella approvazione definitiva dei contratti (fino a 36 mesi per il biennio 2002-2003, dei quali 25 mesi per la fase preparatoria antecedente l'atto di indirizzo) porta a profondi disallineamenti tra programmazione e ricadute finanziarie, con impatti delle competenze dovute alla messa a regime dei diversi istituti contrattuali che si protraggono sino a 4/5 anni dopo la scadenza naturale del contratto. Ciò rende ovviamente debole la definizione della cornice programmatica entro cui collocare le dinamiche retributive, ai fini del controllo delle compatibilità economico-finanziarie.

Tab. 2 TEMPI DELLA CONTRATTAZIONE (N. DI MESI)

	CCNL >100mila dipendenti	CCNL <100mila dipendenti
Biennio 2002-03		
Preparazione (atto di indirizzo)	10,3	25,2
Negoziante (ipotesi CCNL)	8,4	6,6
Certificazione-approvazione definitiva	3,4	4,4
Totale	22,1	36,2
Biennio 2004-05		
Preparazione (atto di indirizzo)	20,7	22,1
Negoziante (ipotesi CCNL)	2,3	1,9
Certificazione-approvazione definitiva	3	3,6
Totale	25,9	27,5

Fonte: ARAN (2006).

Come si è detto, sia gli aggregati finanziari che dovrebbero permettere una analisi utile a fini previsionali e di successivo controllo, sia le stesse basi di calcolo utilizzate per la determinazione degli stanziamenti di bilancio presentano indeterminatezze e incoerenze che portano a difficili confrontabilità. Si rinvia, al riguardo, ad un approfondimento su significati e contenuti delle diverse rappresentazioni contabili delle retribuzioni per il personale pubblico riportato nella relazione della Corte dei Conti sul costo del lavoro pubblico per gli esercizi 2001 e 2002⁴.

Appare, quindi, non agevole ricostruire il quadro sia di quanta parte dell'aumento delle retribuzioni sia ascrivibile alla contrattazione di primo livello, sia di quanto alla contrattazione integrativa.

⁴ Corte dei Conti (2004), p. 20 segg., in cui si analizzano e confrontano le diverse composizione degli aggregati di Contabilità nazionale, degli indici delle retribuzioni contrattuali ISTAT, delle voci di spesa per retribuzioni del Conto annuale della Ragioneria Generale dello Stato.

1.4 LE AREE DEL CONTROLLO DELLE DINAMICHE RETRIBUTIVE: DAGLI INDICI DELLE "RETRIBUZIONI CONTRATTUALI" ALLE RETRIBUZIONI DI FATTO

Una ricostruzione delle dinamiche retributive necessita, tuttavia, di dispiegarsi su un periodo temporale ampio, sia per poter ricomprendere i ritardi nelle approvazioni dei contratti, sia per registrare le erogazioni degli aumenti contrattuali, ancor più per quanto dovuto alla contrattazione decentrata; per questi motivi i dati di Contabilità nazionale, che riportano le retribuzioni "di fatto", sono soggetti anche a profonde revisioni di anno in anno.

a) Gli indici delle "retribuzioni contrattuali". Di solito, si utilizzano le serie storiche dell'ISTAT, relative all'indice delle "retribuzioni contrattuali" per dipendente, come base di riferimento per le dinamiche retributive definite dal CCNL (primo livello di contrattazione) che, secondo l'Accordo di luglio 1993, debbono permettere il recupero dell'inflazione effettiva, misurata dall'indice dei prezzi al consumo per l'intera collettività nazionale. Gli indici hanno cadenza mensile e sono determinati sulla base delle misure tabellari previste negli accordi collettivi nazionali di lavoro, tenendo conto degli elementi retributivi aventi carattere generale e continuativo; sono calcolati con una base al 31.12.2000, per quanto riguarda numero di addetti, enti, articolazione per livelli, ecc..

I dati riportati evidenziano, almeno sino a tutto il 2005, un sostanziale allineamento con le dinamiche dell'inflazione effettiva, al di là delle oscillazioni annuali, anche se, già nel corso del 2006 ed anche nei primi tre mesi del 2007, le retribuzioni contrattuali sopravanzano di oltre due punti percentuali l'inflazione (confrontando il 118,5 dell'indice delle retribuzioni contrattuali con il 116,2 dell'indice dei prezzi al consumo per l'intera collettività nazionale).

Tuttavia, se appare evidente il controllo esercitato sulla dinamica delle retribuzioni contrattuali, appartenenti a ciascuna "figura tipo" dei livelli e qualifiche/aree dei diversi comparti contrattuali, diverso è il risultato se si amplia l'analisi alle risorse finanziarie necessarie per i rinnovi contrattuali, ai risultati della contrattazione integrativa, e infine alla dinamica delle retribuzioni di fatto.

Anzitutto, dal 31.12.2000, base di riferimento per gli indici ISTAT, vi è stata una ampia modificazione nella struttura e consistenza delle aree professionali, dovuta alle procedure di inquadramento nel nuovo ordinamento professionale, agli esiti della contrattazione integrativa e al *turn-over*.

Tab. 3 NUMERI INDICE DELLE RETRIBUZIONI CONTRATTUALI

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007(a)
Complesso PA (dirigenti e non dirigenti) ⁽¹⁾	98,5	103,8	105,1	106,5	109,6	112,1	116,7	118,4
Pubblica Amministrazione (2)	99,3	104,1	105,2	106,9	110,3	112,9	117,0	118,5
Comparti di contrattazione collettiva (3)	99,3	104,0	104,7	106,2	110,4	111,2	116,0	117,6
di cui:								
Ministeri						109,2	115,2	
Regioni ed autonomie locali						108,6	112,4	
Servizio Sanitario Nazionale						113,0	116,4	
Scuola						112,6	118,6	
Altri comparti pubblici (4)	99,2	104,1	107,3	109,7	109,7	120,3	121,4	122,6
di cui:								
Forze dell'ordine						119,3	120,4	
Militari-Difesa						123,3	124,1	
Dirigenza pubblica contrattualizzata (5)	99,7	102,6	103,2	103,1	103,5	104,9	113,8	116,9
Altra dirigenza pubblica (6)	98,6	103,6	107,8	109,1	113,4	116,1	117,8	119,7
Settore Privato (*)	99,5	101,1	103,6	106,1	109,0	112,7	115,7	117,7

Fonte: ISTAT-, ARAN, anni vari.

(1) Media ponderata dell'indice delle retribuzioni contrattuali della PA diffuso con il comunicato stampa Istat e degli indici della dirigenza pubblica contrattualizzata e della restante dirigenza pubblica (stima Aran).

(2) Si tratta di 2.825.681 unità di personale non dirigente al 31 dicembre 2000 (paniere base Istat).

(3) Personale pubblico non dirigente rappresentato per la parte datoriale dall'Aran (2.394.332 unità al 31.12.2000, paniere base Istat).

(4) Personale non dirigente delle Forze armate e dell'ordine ad esclusione di personale di leva ed allievi (431.349 unità al 31.12.2000, paniere base Istat).

(5) Media ponderata dell'indice delle retribuzioni contrattuali della dirigenza Aree da I a VIII (stima Aran).

(6) Media ponderata degli indici relativi a Professori e Ricercatori universitari, Magistrati e personale con qualifica dirigenziale delle Forze armate e dell'ordine (stima Aran).

(*) Media ponderata di agricoltura, industria e servizi destinabili alla vendita. Si tratta di 9.428.360 unità di personale non dirigente al 31.12.2000 (paniere base Istat).

(a) Primi tre mesi del 2007.

Tab. 4 CONFRONTI TRA INFLAZIONE PROGRAMMATA, REALE, RETRIBUZIONI CONTRATTUALI E DI FATTO PRO-CAPITE (variazioni percentuali e n. indici)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Inflazione programmata (Tip)	1,2	1,7	1,7	1,4	1,7	1,6	1,7
Inflazione reale (Tir)	2,5	2,7	2,5	2,7	2,2	1,9	2,1
Retribuzioni contrattuali		4,1	1,1	1,6	3,2	2,4	3,6
Retribuzioni di fatto		5,2	3,7	4,1	4,3	4,4	4,1
N. indici (2000=100)							
Inflazione reale	100,0	102,7	105,3	108,1	110,5	112,6	115,0
Retribuzioni contrattuali	100,0	104,1	105,2	106,9	110,2	112,9	117,0
Retribuzioni di fatto	100,0	105,2	109,1	113,6	118,4	123,7	128,7

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT. Per il 2006, la variazione percentuale delle retribuzioni di fatto è posta uguale a 4,1, dato ISTAT dei Redditi da lavoro dipendente delle Amministrazioni Pubbliche.

Nota: le retribuzioni contrattuali sono riferite al personale contrattualizzato non dirigente, mentre le retribuzioni di fatto si riferiscono all'intero personale della Pubblica amministrazione.

Tab. 5 RETRIBUZIONI LORDE PRO CAPITE (V.A E N. INDICE)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Amministrazioni centrali	23.572	24.531	25.486	26.941	27.641	29.565
Amministrazioni locali	26.155	27.898	28.832	29.388	31.335	31.883
Enti di previdenza	28.248	30.295	32.465	34.678	34.075	33.005
Totale Amministrazioni pubbliche	24.741	26.032	26.996	28.089	29.295	30.595
Amministrazioni centrali	100,0	104,1	108,1	114,3	117,3	125,4
Amministrazioni locali	100,0	106,7	110,2	112,4	119,8	121,9
Enti di previdenza	100,0	107,2	114,9	122,8	120,6	116,8
Totale Amministrazioni pubbliche	100,0	105,2	109,1	113,5	118,4	123,7

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

b) La mobilità orizzontale e verticale. Secondo i dati del Conto annuale della Ragioneria Generale dello Stato, dal 2001 al 2005 vi sono stati, per il personale non dirigenziale, circa 1,4 milioni di passaggi di livello orizzontale⁵ (circa il 38% del personale pubblico) e 670 mila passaggi verticali⁶ (circa il 25% del personale pubblico).

Il risultato è evidenziato dal progressivo svuotamento delle aree professionali di livello inferiore e dal conseguente slittamento verso l'alto del personale pubblico; ad esempio, tra il 2001 e 2005 la struttura per aree subisce le seguenti modificazioni:

- SSN, le tre aree inferiori scendono dal 49% al 36% e l'area D sale dal 51% al 64%;
- Regioni, le due inferiori scendono dal 32% al 25%, mentre l'area C sale dal 57% al 66%;
- EE.LL, le due inferiori scendono dal 41% al 36%, mentre le due superiori salgono dal 58% al 63%:

Analoga evidenza appare per i passaggi da qualifiche non dirigenziali verso qualifiche dirigenziali o equiparate: nel periodo 2001-2005 la mobilità verticale ha interessato oltre 34mila dipendenti, dei quali circa 10mila nella scuola (capi d'istituto), altri 15mila concentrati nelle forze armate, nel SSN e nell'università.

Come è già stato riportato in precedenza, si deve sottolineare come questi fenomeni appesantiscano la spesa complessiva presente e futura (sul sistema previdenziale e pensionistico), alzino le retribuzioni pro-capite, riflettendosi sui futuri rinnovi contrattuali.

⁵ All'interno delle fasce di inquadramento (aree o categorie) vi è la possibilità di progressioni retributive c.d. *orizzontali*, legate a criteri come l'esperienza lavorativa (e, quindi, anche all'anzianità), le prestazioni, i risultati, la formazione, ecc.

⁶ Il passaggio tra aree (o categorie) dà luogo alla progressione *verticale*, che risponde sia alle esigenze organizzative degli enti, sia alla valorizzazione delle professionalità e alle capacità individuali, con riferimento anche al titolo di studio (il passaggio avviene attraverso procedure selettive, a volte destinate al solo personale interno).

Tab. 6 PASSAGGI ORIZZONTALI E VERTICALI

	2001	2002	2003	2004	2005	totale
Personale non dirigenziale						
Mobilità orizzontale	372.444	238.453	208.368	277.889	302.062	1.399.216
Mobilità verticale	319.233	123.567	68.165	81.569	78.131	670.665
Personale dirigenziale	13.077	9.672	4.253	4.095	2.913	34.010
Mobilità verticale (proveniente da qualifiche non dirigenziali)						
Totale	704.754	371.692	280.786	363.553	383.106	2.103.891

Fonte: elaborazione Corte dei Conti su dati Conto Annuale.

Tab. 7 ADDENSAMENTO NELLE AREE PROFESSIONALI
(% su totale del comparto)

		A	B	C	D
Servizio Sanitario Nazionale	2001	11	24	15	51
	2005	6	21	9	64
Regioni	2001	3	29	57	6
	2005	3	22	66	7
Autonomie locali	2001	10	31	37	21
	2005	6	30	38	25
Università	2001	0	21	51	20
	2005	0	15	49	26
Agenzie fiscali	2004	7	54	39	0
	2005	4	56	40	0
Presidenza del Consiglio	2004	30	70	0	0
	2005	3	47	50	0

Fonte: elaborazione Corte dei Conti su dati Conto Annuale.

Nota: area A - inferiore, area D - più elevata.

c) La differenziazione degli aumenti contrattuali per comparto e per i dirigenti. Per quanto riguarda gli aumenti contrattuali, molto articolata è la situazione all'interno dell'aggregato della Pubblica Amministrazione.

I maggiori incrementi si sono avuti nei comparti non contrattualizzati (tra cui le Forze Armate), per quelli contrattualizzati, anche se la competenza esclusiva nella determinazione del trattamento retributivo è attribuita alla fonte negoziale, gli interventi di riforma settoriali hanno comportato le dinamiche più alte, che si sono verificate nei comparti della scuola e della sanità. Per quest'ultimo, in particolare, i contratti degli ultimi due bienni economici non sono stati certificati dalla Corte dei Conti a causa della mancanza di copertura nei bilanci in relazione agli aumenti contrattuali previsti.

Al riguardo, per la sanità e gli altri contratti del settore non statale, occorre rilevare come il Comitato di settore si limiti ad indicare l'entità delle risorse da utilizzare nella contrattazione, in linea con gli incrementi retributivi delineati nelle leggi Finanziarie per i dipendenti statali, senza addentrarsi negli equilibri di bilancio degli enti; di fatto lasciando al concorso delle finanze statali la facoltà di ripianare a consuntivo i bilanci, o alla leva fiscale la possibilità della copertura dei bilanci.

Inoltre, gli interventi di riorganizzazione, il trasferimento di funzioni e compiti a Regioni e Enti Locali, lo scorporo e la nascita di nuovi comparti di contrattazione, la fuoriuscita di alcuni settori dalla Pubblica amministrazione hanno, spesso, comportato aumenti retributivi, se non duplicazioni di benefici salariali.

Sovente ciò avviene attraverso l'attribuzione di qualifiche superiori a quelle di origine (come per i dirigenti delle professionalità sanitarie operanti presso il Ministero della Salute), oppure con il cambiamento del contratto (ad esempio, personale della Cassa depositi e prestiti dopo la privatizzazione), sino a duplicazioni disposte per legge (come nel caso dei Vigili del fuoco, in occasione del previsto inquadramento nelle qualifiche dei Corpi di polizia e Forze armate).

I contratti della dirigenza

Un approfondimento a parte merita il personale dirigenziale, per il quale, come appare dalla dinamica degli indici delle retribuzioni contrattuali⁷, il ritardo nei rinnovi dei CCNL relativi alle diverse Aree ha determinato un aumento, dal 2001 al 2005, di circa il 5%, il più basso tra tutto il personale pubblico; solo nel 2006 e nei primi mesi del 2007 si registrano i primi aumenti contrattuali.

Tuttavia la spesa complessiva (nel quinquennio 2001-2005) ha registrato un incremento del 17,4%, con una consistenza aumentata dell'1,1% nel periodo, per arrivare a un totale di 165mila unità, di cui 137mila appartenenti al SSN.

Lo spaccato relativo al personale dell'Area I (Ministeri, Aziende autonome, Enti pubblici non economici, Università, Enti di ricerca), comprendente circa 9500 unità, permette di evidenziare aspetti di particolare interesse quali:

- la forte crescita dei dirigenti a tempo determinato, da 246 del 2001 a 857 del 2005 (+248,4%), la contemporanea crescita dei dirigenti di I fascia a tempo indeterminato (+16%) e il calo di quelli di II fascia (-8,1), che in totale sperimentano un calo da 7.308 a 6.843 unità. Ciò denota, anche per i dirigenti, una verticalizzazione come per il restante personale;
- una sostanziale eguaglianza avvenuta nel 2005 della retribuzione media nell'ambito dei dirigenti di I fascia, tra quelli a tempo indeterminato e quelli a tempo determinato, intorno a 152mila euro annui; un recupero delle retribuzione dei dirigenti di II fascia (circa il 50% di

⁷ Si ricorda che si fa riferimento all'indice costruito dall'ARAN, in quanto l'ISTAT, dal 2000, non segue i contratti delle figure dei dirigenti, in tutti i settori pubblici e privati.

quella di I fascia) ed ancora una differenza positiva tra dirigenti di II fascia a favore dei contratti a tempo determinato;

- a fronte di una scarsa dinamica della parte fissa della retribuzione (soggetta alla contrattazione collettiva), la parte variabile sta assumendo la quota preponderante delle retribuzioni (60% per la I fascia e quasi il 50% per la II fascia), con consistenti aumenti nel quinquennio considerato. E' anche sulla retribuzione variabile che si amplia il ventaglio retributivo, circa tre volte per il dirigente di I fascia (94mila euro contro 30mila per la II fascia);
- della parte variabile, tuttavia, la quota più ampia è riferibile alla indennità di posizione più che alla incentivazione del risultato. E ciò vale in particolare per i dirigenti di I fascia e di ruolo.

Tab. 8 SPESA MEDIA PER RETRIBUZIONI DEI DIRIGENTI
(migliaia di euro)

	2005			
	Spesa media	Parte variabile	Posizione	Risultato
AREA I				
Dirigente I fascia	152,1	94,1	75,7	14,6
Dirigente II fascia	72,1	30,2	22,0	6,3
Dirigente I fascia tempo determinato	151,7	96,4	57,6	19,4
Dirigente II fascia tempo determinato	78,3	35,2	23,2	9,8

Fonte: elaborazione Corte dei Conti su dati Conto Annuale.

E' tuttavia da rilevare come si sia generalizzata la prassi delle amministrazioni di corrispondere ai dirigenti l'indennità di risultato in modo generalizzato, nonostante l'assenza della valutazione, prescritta per legge, volta a verificare il raggiungimento dei risultati e l'osservanza delle direttive. Analogamente, l'indennità di posizione di parte variabile, legata alla rilevanza e alla gravosità dei compiti connessi con l'attribuzione di uno specifico incarico, si è progressivamente trasformata in un vero diritto soggettivo per gli interessati, anche nell'ipotesi in cui ai dirigenti venga successivamente conferito un incarico di minore importanza (cosiddetta clausola di salvaguardia)⁸.

d) La contrattazione integrativa. Se, come appare evidente per i dirigenti, è ampio lo scarto tra le risultanze degli indici delle retribuzioni contrattuali e delle retribuzioni di fatto, altrettanto può dirsi per la parte restante del personale non dirigente.

La semplice contrapposizione tra le dinamiche della retribuzioni contrattuali, allineate agli andamenti dell'inflazione effettiva, e le retribuzioni di fatto evidenzia per queste ultime una velocità di crescita che si sta ampliando, per divenire quasi doppia: nel 2006 (base 2000=100) i corrispondenti indici ammontano rispettivamente a 117 e 128,7.

⁸ Corte dei Conti (2006), pag 371 e segg..

In parte, come è stato riportato in precedenza, il finanziamento della contrattazione integrativa è avvenuto attraverso i fondi stanziati nelle leggi Finanziarie per le amministrazioni del settore statale, in alcune situazioni anche per gli enti del settore non statale (sanità e altre amministrazioni non statali, come da protocollo di maggio 2005 tra Governo e sindacati), e per il resto attraverso i diversi fondi unici di amministrazione.

Tali fondi sono alimentati da una molteplicità di fonti: economie sulle spese di personale conseguenti a riduzioni di organici e al blocco delle assunzioni, la retribuzione individuale di anzianità (RIA) dei dipendenti che hanno cessato il servizio, i risparmi derivanti dall'utilizzo del *part-time*, quota parte dei ricavi derivanti da progetti svolti su commessa, minori spese dovute a processi di riorganizzazione, ecc. Una parte, quindi, dei risultati delle stesse politiche di contenimento della spesa di riduzioni di organici, di blocco del *turn-over*, viene messa in circolo, con il rischio di vanificarne gli effetti.

Anche se nella destinazione delle risorse, in sede di contrattazione integrativa, solo una quota viene utilizzata per finanziare istituti volti a premiare la maggiore produttività, mentre la parte maggioritaria è destinata ad aumentare trattamenti fissi e continuativi, passaggi di livello, progressioni di carriera.

L'ISAE in un precedente Rapporto⁹ aveva proceduto a quantificare l'impatto delle sole progressioni orizzontali e verticali, che portava a aumenti medi pro-capite consistenti, come viene sintetizzato nella seguente tabella.

Tab. 9 AUMENTO MEDIO ANNUO PRO-CAPITE (EURO)

	2001	2002	2003
MINISTERI			
Mobilità orizzontale	872,57	869,29	1.001,58
Mobilità verticale	1.776,88	1.386,76	1.921,65
REGIONI			
Mobilità orizzontale	763,53	870,62	789,76
Mobilità verticale	1.129,80	1.665,06	1.313,59
PROVINCE			
Mobilità orizzontale	607,70	644,85	720,76
Mobilità verticale	1.169,09	1.052,62	1.168,13

Fonte: Elaborazioni ISAE su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze – IGOP e CCN.

Se si costruisce una proiezione utilizzando un valore medio di aumento per le mobilità orizzontale e verticale per tutti i movimenti registrati tra il 2001 e 2005, come sono stati riportati precedentemente (si veda la tabella 6), si può stimare un aumento percentuale nel quinquennio imputabile alle due mobilità pari al 2% delle retribuzioni di fatto, circa 1/5 della distanza con l'indice delle retribuzioni contrattuali¹⁰.

⁹ ISAE (2005).

¹⁰ Nel 2005, l'indice delle retribuzioni contrattuali è pari a 112,9 mentre per le retribuzioni di fatto è 123,7 (+10,8).

Oltre alla ricostruzione della consistenza dei risultati della mobilità verticale e orizzontale, non è possibile effettuare ulteriori elaborazioni in quanto non vi sono quantificazioni attendibili sui fondi unici di amministrazione e, quindi, sui risultati della contrattazione integrativa decentrata. Al riguardo, non si è data attuazione all'Osservatorio per la contrattazione integrativa previsto dal decreto legislativo n.165 del 2001. Il controllo su tali fondi è demandato al collegio dei revisori, ai nuclei di valutazione, ai servizi di controllo interno, ed è riferito alla correttezza delle modalità con cui il fondo è alimentato, nel quadro delle compatibilità dei singoli bilanci degli enti ¹¹.

Sotto la spinta delle difficoltà di controllo e contenimento delle dinamiche retributive imputabili alla contrattazione integrativa, la legge Finanziaria 2006 (art. 1, comma 189) ha bloccato l'ammontare dei fondi unici di amministrazione ai livelli registrati nel 2004, anche se, con la legge finanziaria successiva, il blocco è rimasto per le sole amministrazioni statali, con deroghe per i Ministeri.

L'assenza di meccanismi volti alla reale misurazione dell'impegno dei dipendenti, della produttività dei servizi erogati, delle strutture con cui si organizza l'attività, continua a lasciare sostanzialmente non perseguiti i contenuti richiamati nell'articolo 1 del decreto legislativo n. 165 del 2001.

La recente intesa tra Governo e sindacati sul lavoro pubblico e sulla riorganizzazione delle Amministrazioni Pubbliche, titolata *Per una nuova qualità dei servizi e delle funzioni pubbliche*, non può che ritornare sulla misurazione della qualità e quantità dei servizi: "...L'adozione e la diffusione di un metodo fondato sulla fissazione di obiettivi e sulla misurazione dei risultati dell'azione amministrativa possono e devono costituire la base dell'intero impianto di riorganizzazione della P.A. La misurazione dei servizi in tutte le amministrazioni, deve divenire lo strumento con cui valutare il conseguimento degli obiettivi delle azioni amministrative, fissati in termini sia di realizzazioni, sia di effetti sul benessere dei cittadini. Deve essere la base e il riferimento oggettivo per la valutazione della dirigenza."

e) Il controllo della dinamica del personale. Da quasi un decennio le leggi finanziarie hanno di volta in volta reiterato obiettivi di riduzione del personale dei diversi settori (ministeri, aziende, enti pubblici non economici, scuola), cui hanno fatto seguito consistenti autorizzazioni in deroga, soprattutto per i servizi relativi alle funzioni fondamentali dello Stato. Le modalità sono state nel tempo diversificate: percentuale di riduzione relativa al personale in servizio riferito ad un anno storico, a quello precedente, sino, con la Finanziaria 2005, al riferimento alla dotazione organica delle amministrazioni.

Se ci si riferisce alla riduzione della consistenza delle unità di personale, non risulta sostanzialmente realizzata, in quanto si evidenzia una costante crescita, almeno sino al 2003,

¹¹ Per le sole amministrazioni statali è previsto un successivo controllo da parte del Dipartimento della funzione pubblica e della Ragioneria Generale dello Stato.

fatto salvo i comparti di Regioni, Province, Comuni, la cui riduzione è principalmente imputabile al trasferimento del personale amministrativo della Scuola (ATA) dalle Province e dai Comuni allo Stato.

Tab. 10 UNITÀ DI LAVORO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE PER SOTTOSETTORE ISTITUZIONALE
(in migliaia)

SOTTOSETTORI	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2000-05
Amministrazioni centrali	1.975,4	2.019,2	2.035,4	2.048,4	2.039,1	2.032,4	57,0
<i>di cui: Stato</i>	1.931,5	1.974,4	1.990,4	2.003,6	1.994,4	1.987,9	56,4
Amministrazioni locali	1.492,7	1.492,2	1.502,1	1.511,1	1.517,1	1.515,8	23,1
<i>di cui: Regioni, province, comuni</i>	664,9	638,9	636,2	632,4	629,3	626,3	-38,6
<i>di cui: Enti locali sanitari</i>	681,7	691,2	693,2	697,1	699,9	699,9	18,2
Enti di previdenza	56,5	57,7	57,2	59,0	58,4	57,9	1,4
Amministrazioni Pubbliche	3.524,6	3.569,1	3.594,7	3.618,5	3.614,6	3.606,1	81,5
Militari di leva	116,0	104,0	87,0	39,9	27,5	4,4	-111,6

Fonte: ISTAT (2006).

Alla compressione esercitata dalle manovre di contenimento sul personale non dirigente con contratto a tempo indeterminato (sceso da 2.717.000 unità del 2001 a 2.674.000 del 2005), le amministrazioni hanno di fatto risposto facendo ampio ricorso all'utilizzo di forme contrattuali flessibili (superiori al 10% del personale), come è testimoniato dagli andamenti nel quinquennio 2001-2005, che evidenziano i risultati sintetizzati di seguito:

- un sensibile incremento del *part-time*, da 100mila a 140mila;
- un aumento dei rapporti di lavoro a tempo determinato, da 86mila a 117mila;
- un incremento di altre tipologie contrattuali, quali gli interinali e i contratti di formazione e lavoro, che insieme toccano le 14mila unità;
- una flessione dei lavoratori socialmente utili, sino a 36mila unità, che risultano dimezzati nel periodo, in quanto transitati verso altre forme contrattuali.

Come è stato più volte ricordato, la manovra sul contenimento della spesa condotta attraverso i blocchi del *turn-over* ha avuto esiti contraddittori, anzitutto a causa della sua complessità, per i limiti all'autonomia delle amministrazioni, per il mancato ricambio del personale che può avere ingenerato abbassamento nel livello dei servizi. Inoltre, ai risparmi realizzati dalla effettiva diminuzione del personale a tempo indeterminato si è contrapposto un parziale recupero con le risorse confluite nei fondi di amministrazione per la contrattazione integrativa, ma più ancora il blocco delle assunzioni è stato aggirato dando luogo a forme di precariato, le cui manovre di stabilizzazione contrattuale sono attualmente al centro delle trattative sindacali, esplicitamente richiamate sia nella legge Finanziaria 2007, sia nelle più recenti intese tra Governo e sindacati.

1.5 LE CRITICITÀ SU CUI AVVIARE INTERVENTI

Riprendendo parte delle considerazioni svolte precedentemente appare utile focalizzare l'attenzione su alcuni aspetti ritenuti prioritari per il controllo della spesa, anch'essi richiamati in larga parte nella *Intesa sul lavoro pubblico e sulla riorganizzazione delle Amministrazioni Pubbliche*, sui quali da tempo c'è una larga condivisione, che non ha tuttavia prodotto altrettanti risultati in termini di concreta adozione:

- Su di un piano programmatico, la necessità di un più compiuto quadro previsionale, che non può nascere che da una ricostruzione dei flussi finanziari, in particolare quelli del settore non statale;
- La compressione dei tempi per avviare la contrattazione e per concludere i rinnovi dei CCNL, i cui ritardi provocano effetti distorsivi sia per il concentrarsi delle erogazioni salariali, sia per i riflessi della contrattazione integrativa sulla determinazione delle risorse della contrattazione nazionale;
- L'avvio di una ordinata programmazione nell'accesso ai pubblici impieghi, pianificando il *turn-over*, al fine di evitare blocchi indifferenziati che hanno avuto esiti parziali e contraddittori;
- Dare sostanza alla riforma della dirigenza, con i collegamenti tra raggiungimento degli obiettivi indicati nella direttiva ministeriale per l'attività amministrativa e la gestione e la differenziazione del trattamento economico in relazione alla gravosità degli incarichi ed alla valutazione dell'attività, presupposto per la corresponsione dell'indennità di risultato;
- Il fattore di maggiore criticità resta però la contrattazione integrativa, per la quale si pongono problemi in ordine sia alla individuazione delle risorse da destinare al finanziamento di istituti effettivamente finalizzati ad incrementare la produttività del personale, sia al come riuscire a dare incisività ai controlli interni (o esterni), per consentire una valutazione dei risultati in termini di servizi, di efficienza gestionale e di verifica degli aumenti di produttività.

1.6 CONCLUSIONI

In questo capitolo del Rapporto si è voluto evidenziare quali siano le aree problematiche di maggior rilievo che hanno reso difficile il controllo della dinamica della spesa per il pubblico impiego, sintetizzata dalle evoluzioni divaricate delle serie storiche riferite alle retribuzioni contrattuali e alle retribuzioni di fatto.

Vengono anche isolati i fenomeni che non possono essere ascritti alla mancanza e/o incapacità di controllo della spesa, bensì ad una evidente presa in carico del decisore politico (ad esempio, aumenti per riforme di settore, sanatorie generalizzate del precariato, aumenti per particolari categorie di personale non contrattualizzato, ecc). Ciò ha permesso, inoltre, di circoscrivere ed affinare l'analisi sugli aspetti sui quali il controllo non è stato realizzato, o per mancanza dei dispositivi atti al controllo, o perché questo non è stato esercitato o lo è stato in modo distorto.

L'approfondimento sulle politiche contrattuali rivolte alla parte variabile della retribuzione permette di far concentrare l'attenzione sulle politiche di premialità per le diverse categorie di dipendenti, ivi compresi i dirigenti; sulla contrattazione integrativa si addensano le ipotesi innovative, e si gioca gran parte della nuova tornata contrattuale, al fine di collegare la spesa per retribuzioni con l'innalzamento dei livelli di efficienza ed efficacia.

Ciò permetterebbe anche di smorzare il confronto che avviene ad ogni rinnovo contrattuale sulle diverse dinamiche salariali nel settore pubblico e nel settore privato. Al riguardo, appare non agevole la comparazione con il comparto privato, che si muove con dinamiche retributive medie meno accelerate, ma che sostanzialmente si allineano quando si scende a dettagli su settori e categorie di personale maggiormente confrontabili¹².

Tuttavia, è questo un passaggio ineludibile se si vuole innalzare il livello salariale del personale pubblico, mediamente non elevato, attraverso la valutazione e la valorizzazione di responsabilità, professionalità, impegno, produttività.

¹² Tronti (2006).

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

AMECO, Data base (2007).

ARAN (2006), *Rapporto trimestrale Aran sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti*, n.2, agosto.

Banca d'Italia (2006), *Statistiche di finanza pubblica nei paesi dell'Unione europea*, Supplementi al Bollettino Statistico, n. 59, ottobre.

Commissione Europea (2007), AMECO, *Annual macro - economic data base*, 7 maggio.

Corte dei Conti (2004), *Il costo del lavoro pubblico negli anni 2001 e 2002*, luglio.

Corte dei Conti (2006), *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2005*.

ISAE (2005), *Rapporto sull'attuazione del Federalismo*, Roma, febbraio.

ISTAT (2006), *Conti economici delle Amministrazioni Pubbliche (1980-2005)*, 30 giugno.

ISTAT (anni vari), *Indici delle retribuzioni contrattuali per dipendente*.

Tronti L. (2006), *Pubblico e privato nelle retribuzioni*, *Lavoce.info*, 14 dicembre.