



*Ministero dell'Economia e delle Finanze*

**Dott. Giuseppe Lucibello**

**Audizione:  
Indagine conoscitiva sul livello  
dei redditi di lavoro e sulla  
redistribuzione della ricchezza  
in Italia nel periodo 1993-2008**



**RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO**

**Senato della Repubblica  
Commissione Lavoro, Previdenza Sociale  
11<sup>a</sup> Commissione**

**Roma, 5 maggio 2009**

## Sintesi

*Il documento analizza l'evoluzione aggregata del reddito lordo da lavoro dei dipendenti pubblici dal 1993 ad oggi, sulla base dei dati elaborati dall'ISTAT nell'ambito della contabilità nazionale, e le principali tendenze emerse a livello di singolo comparto di contrattazione a partire dagli anni duemila, utilizzando le informazioni raccolte dalla rilevazione CONTO ANNUALE condotta dall'Ispettorato Generale per l'Ordinamento del Personale della Ragioneria Generale dello Stato. La lettura di tali andamenti viene, inoltre, integrata con le informazioni disponibili riguardo agli incrementi retributivi riconosciuti ai dipendenti pubblici dalle leggi finanziarie, alle progressioni di carriera ed alle risorse aggiuntive destinate a specifiche categorie di personale.*

*Rispetto agli obiettivi dell'indagine conoscitiva, i risultati presentati risentono di diverse limitazioni dovute alla natura dei dati utilizzati. Innanzitutto, i dati sul reddito (e sulla retribuzione) pro capite non sono ottenuti da informazioni raccolte a livello individuale ma sono, bensì, derivati da dati aggregati di spesa e di occupazione. Tale caratteristica non consente di isolare i fattori di sviluppo retributivo vero e proprio da quelli conseguenti a modifiche nella composizione dell'occupazione, che incidono in misura tanto più evidente quanto maggiore è il grado di dettaglio che si raggiunge nell'analisi e, in particolare, a livello di singolo comparto di contrattazione.*

*Inoltre, i dati esaminati si riferiscono al valore del reddito medio lordo pro capite. Tale tipologia di informazione non considera gli effetti dell'incidenza del prelievo fiscale e dei trasferimenti pubblici, non è quindi possibile valutare se determinati andamenti retributivi si siano tradotti in un'effettiva variazione del potere di acquisto della categoria.*

*Infine, anche in considerazione del carattere settoriale delle informazioni riportate, non vengono affrontati gli aspetti connessi agli interventi di redistribuzione del reddito e della ricchezza.*

*Tenendo presente queste importanti avvertenze, l'analisi condotta evidenzia i seguenti principali risultati. Negli ultimi 15 anni, la dinamica del reddito lordo medio pro capite dei dipendenti pubblici è stata superiore all'inflazione. Il divario fra le due grandezze è maggiore sul periodo 2001-2006 laddove, a fronte di pressioni inflative più contenute, si*

*assiste ad un'accelerazione nella dinamica dei redditi pro capite. La più sostenuta dinamica retributiva sembrerebbe imputabile agli effetti della contrattazione integrativa, alle modifiche della composizione dell'occupazione ed ai ritardi intervenuti nella stipula dei rinnovi contrattuali. Tale linea interpretativa è supportata anche dalle informazioni disponibili riguardo alle risorse aggiuntive destinate a specifiche categorie di personale e al numero dei passaggi di carriera, oggetto della presente analisi.*

## ***INDICE***

**1. Introduzione**

**2. L'evoluzione del reddito da lavoro dipendente nelle Pubbliche Amministrazioni nel periodo 1993-2007**

**3. Le risorse destinate ai rinnovi contrattuali**

**4. L'evoluzione a livello di comparto di contrattazione nel periodo 2001-2007**

**5. La riforma in corso del modello contrattuale**

**6. Conclusioni**

**Appendice: Le principali differenze fra i dati del Conto Annuale (RGS) e dei conti economici delle pubbliche amministrazioni (ISTAT)**

# **“Indagine conoscitiva sul livello dei redditi da lavoro e sulla redistribuzione della ricchezza in Italia nel periodo 1993-2008”**

**Roma, 5 maggio 2009**

## **1. Introduzione**

L'indagine conoscitiva sul livello dei redditi da lavoro e sulla redistribuzione della ricchezza in Italia nel periodo 1993-2008, promossa dall'Undicesima Commissione del Senato della Repubblica, ha lo scopo di accertare le modifiche intervenute nella distribuzione del reddito e della ricchezza nel nostro paese, alla luce delle trasformazioni produttive e dei mutamenti del mercato del lavoro avvenuti negli ultimi quindici anni.

Il periodo temporale oggetto dell'indagine è caratterizzato da due importanti innovazioni per il settore del pubblico impiego: la privatizzazione del rapporto di lavoro per la maggior parte dei dipendenti pubblici (circa l'85%) e la contestuale adozione di un nuovo modello contrattuale, unico per il settore pubblico e privato, introdotto con l'accordo sul costo del lavoro del 23 luglio 1993. Altra importante caratteristica del periodo è costituita dal ricorso alle nuove forme di rapporto flessibile introdotte anche nel mondo del lavoro pubblico, su cui la Ragioneria generale dello Stato ha riferito nell'ambito di un'indagine svolta dalla XI Commissione (Lavoro pubblico e privato) Camera dei deputati nella precedente legislatura<sup>1</sup>.

Il presente contributo si concentra sul lavoro alle dipendenze nelle Pubbliche Amministrazioni. Vengono analizzate sia l'evoluzione, in termini aggregati, dei redditi lordi da lavoro dipendente dal 1993 ad oggi, sulla base dei dati elaborati dall'ISTAT nell'ambito della contabilità nazionale<sup>2</sup>, sia le principali tendenze emerse a livello di singolo comparto di contrattazione a partire dagli anni duemila, utilizzando le informazioni raccolte dalla rilevazione CONTO ANNUALE condotta dall'Ispettorato Generale per l'Ordinamento del

---

<sup>1</sup> Cfr. Audizione del 18.1.2007 nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sulle cause e le dimensioni del precariato nel mondo del lavoro e successivo aggiornamento del febbraio 2008.

<sup>2</sup> Con particolare riferimento ai dati elaborati per la costruzione del Conto economico consolidato delle Amministrazioni Pubbliche.

Personale della Ragioneria Generale dello Stato<sup>3</sup>. Si propone, inoltre, una lettura di tali andamenti alla luce delle informazioni disponibili circa gli incrementi retributivi riconosciuti ai dipendenti pubblici in sede di contrattazione, o di adeguamento retributivo, o da leggi speciali, sulla base di quanto previsto dalle leggi finanziarie, considerando altresì gli effetti conseguenti alle progressioni di carriera del personale, alla definizione di risorse aggiuntive destinate a specifiche categorie di dipendenti e, in termini più generali, della contrattazione integrativa.

In considerazione anche del carattere settoriale delle informazioni riportate, non vengono affrontati gli aspetti connessi agli interventi di redistribuzione del reddito e della ricchezza.

E' opportuno sottolineare che i dati commentati si riferiscono ad importi del reddito o della retribuzione al lordo delle trattenute previdenziali ed erariali. Inoltre, le grandezze pro capite sono derivate sulla base di dati aggregati. In particolare, la misura del reddito pro capite non è ottenuta da informazioni raccolte a livello individuale ma è, bensì, calcolata dividendo per il numero di dipendenti la spesa complessiva per redditi da lavoro. Il contenuto informativo dei dati risente quindi dei fenomeni che incidono sui valori aggregati e, in particolare, delle modifiche nella composizione per qualifica dell'occupazione.

## **2. L'evoluzione del reddito da lavoro dipendente nelle Pubbliche Amministrazioni nel periodo 1993-2007<sup>4</sup>**

Fra il 1993 ed il 2007 il valore medio annuo del reddito lordo da lavoro pro capite<sup>5</sup> nelle Pubbliche Amministrazioni è passato da 27.869 euro a 45.349 euro, aumentando del 62,7% sull'intero periodo e del 3,5% in termini medi annui<sup>6</sup> (Figura 1). Analogamente, la retribuzione media lorda unitaria<sup>7</sup> – che, per costruzione, è al netto degli oneri sociali a

---

<sup>3</sup> Il Conto Annuale è una rilevazione censuaria a cadenza annuale rivolta a tutte le istituzioni della P.A. individuate agli art. 1 comma 2, art. 60 comma 3 e art. 70 comma 4 del d.lgs. n. 165/2001. Le informazioni raccolte costituiscono la base conoscitiva per il referto della Corte dei Conti al Parlamento sul costo del lavoro pubblico e per le decisioni governative in materia di pubblico impiego.

<sup>4</sup> L'analisi è limitata all'anno 2007 in quanto non sono ancora disponibili i dati relativi alla consistenza dell'occupazione nelle Pubbliche Amministrazioni nell'anno 2008.

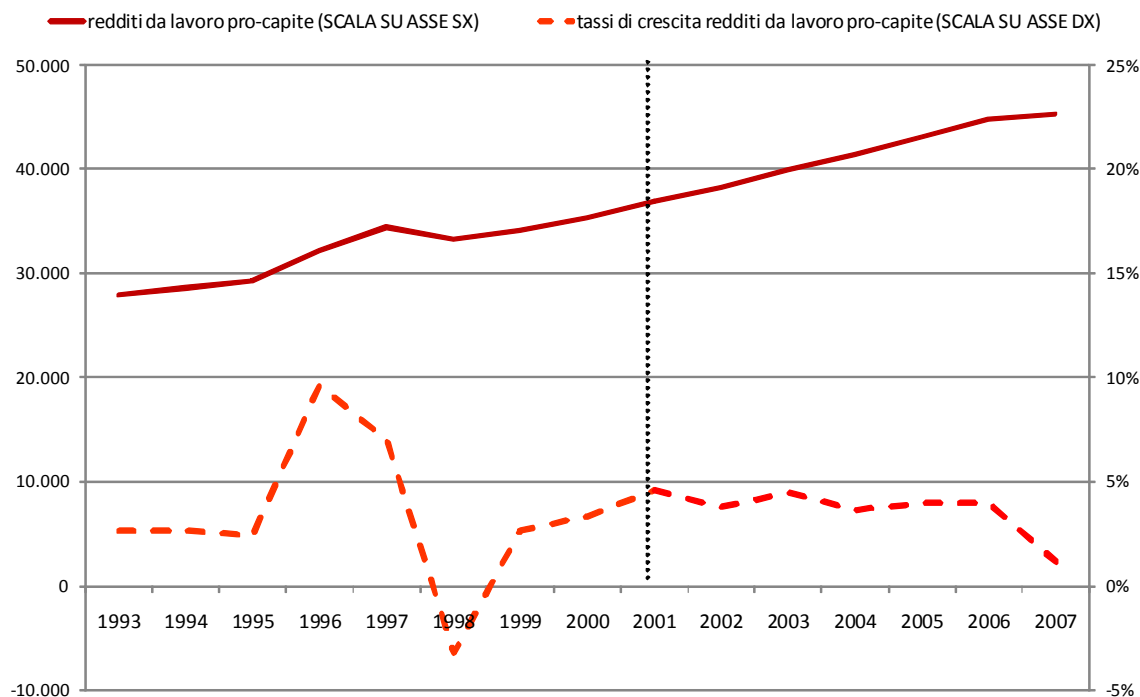
<sup>5</sup> Il reddito da lavoro dipendente è dato dalla somma di retribuzione lorda e oneri sociali a carico del datore di lavoro. Secondo la definizione del SEC 95, esso rappresenta "il compenso complessivo, in denaro o in natura, riconosciuto da un datore di lavoro a un lavoratore dipendente quale corrispettivo per il lavoro svolto da quest'ultimo durante il periodo contabile."

<sup>6</sup> Tasso di crescita geometrico.

<sup>7</sup> La retribuzione lorda di fatto consiste nella retribuzione complessiva corrisposta al lavoratore. Essa comprende, quindi, oltre agli importi contrattuali, anche le altre voci retributive continuative e saltuarie considerate al lordo delle

carico del datore di lavoro – si attesta a 19.816 euro nel 1993 e a 32.256 euro nel 2007, segnando un incremento complessivo del 62,8% e medio annuo del 3,5 per cento.

**FIGURA 1. REDDITO DA LAVORO PRO CAPITE NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI, PERIODO 1993-2007: VALORI ASSOLUTI E TASSI DI CRESCITA**



Fonte: elaborazioni RGS su dati ISTAT.

All'interno del periodo esaminato si distinguono due diverse fasi di crescita: la prima fase, che va dal 1993 al 2000, è caratterizzata da un'evoluzione del reddito pro capite più irregolare<sup>8</sup> ma, nell'insieme, più contenuta (+3,4% in media annua)<sup>9</sup>.

La seconda fase, che corrisponde al periodo 2001-2006, mostra, invece, una maggiore stabilità<sup>10</sup> della crescita del reddito pro capite, che però si colloca su valori più elevati (+4% il tasso di incremento medio annuo).

---

trattenute erariali e previdenziali a carico del lavoratore. I valori sia della retribuzione, sia del reddito da lavoro della Contabilità nazionale dell'ISTAT comprendono gli importi corrisposti a titolo di arretrati.

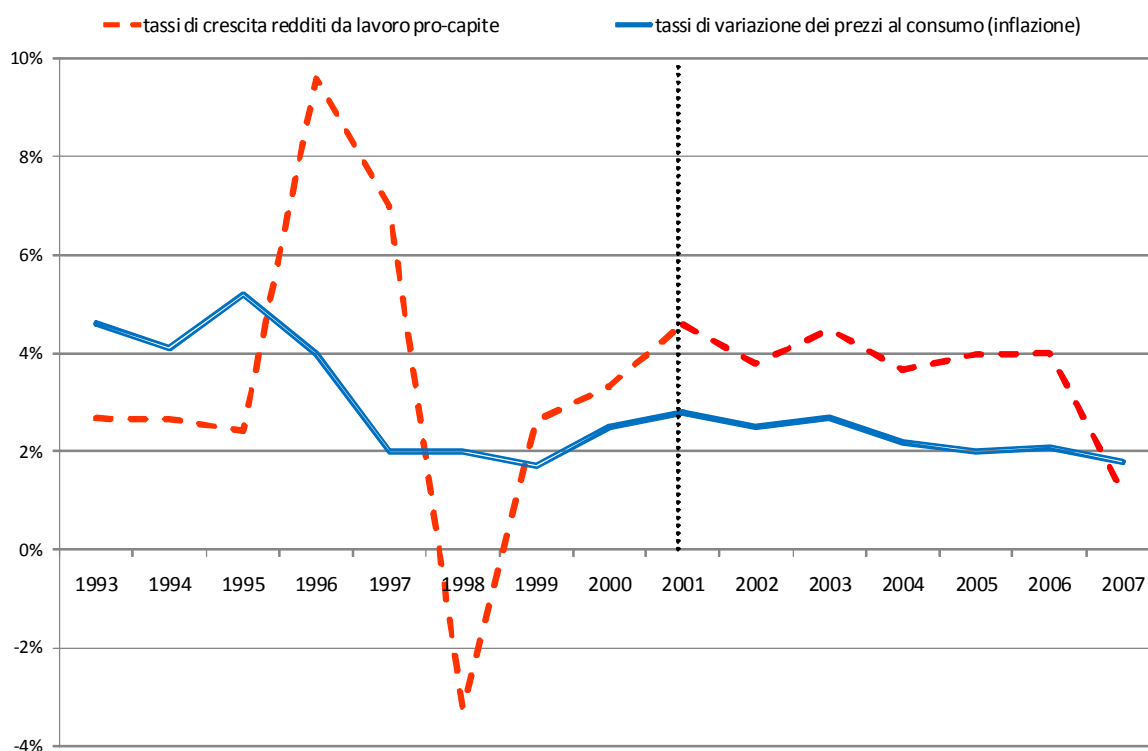
<sup>8</sup> Nel periodo in considerazione il profilo di sviluppo del reddito pro capite varia fra un valore massimo di +9,6% nel 1996 ed un valore minimo di -3,2% nel 1998.

<sup>9</sup> Diversi fattori contribuiscono a determinare l'irregolarità riscontrata. Innanzitutto, nel periodo considerato entra a regime, anche per il pubblico impiego, il nuovo modello di contrattazione introdotto dall'*Accordo sul costo del lavoro* del 23 luglio 1993. Nel 1996, inoltre, nell'ambito della riforma del sistema pensionistico (legge 335/1995), si modificano le aliquote dei contributi sociali a seguito dell'istituzione della contribuzione per oneri sociali per le amministrazioni e i dipendenti statali e della contribuzione aggiuntiva a carico del bilancio dello Stato (rispettivamente commi 2 e 3 della legge 8 agosto 1995, n. 335). Si determina, così, un'accelerazione nella dinamica dei redditi pro capite dovuta all'innalzamento della componente degli oneri sociali. Nel 1998, infine, viene istituita l'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) che assorbe – determinandone la contestuale soppressione - alcuni contributi sociali. Tale modifica comporta una riduzione nel valore degli oneri sociali e, conseguentemente, del reddito pro capite.

Il risultato di crescita registrato per l'anno 2007 rappresenta un caso a se stante. Il valore rilevato dell'1,2%, riflesso principalmente di una dinamica contrattuale molto moderata, oltre ad essere il secondo più basso riscontrato negli ultimi 15 anni, si discosta significativamente dalla tendenza media dell'ultimo quinquennio<sup>11</sup>.

Fra il 1993 ed il 2007 si rileva un'inflazione del 44,6% sull'intero periodo e del 2,7% in termini medi annui. Il tasso di inflazione si attesta su valori più elevati fra il 1993 ed il 2000 (+3% in media annua) e più contenuti fra il 2001 e il 2006 (+2,3% in media annua) (Figura 2).

**FIGURA 2. REDDITO DA LAVORO PRO CAPITE NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI E INFLAZIONE, PERIODO 1993-2007: TASSI DI CRESCITA**



Fonte: elaborazioni RGS su dati ISTAT e OCSE.

Nell'arco degli ultimi 15 anni, quindi, la dinamica del reddito lordo medio pro capite dei dipendenti pubblici è stata superiore all'inflazione. Il divario fra le due grandezze è

<sup>10</sup> Nel periodo in considerazione il valore della deviazione standard dei tassi di crescita del reddito pro capite è pari a 0,3.

<sup>11</sup> Si noti che l'andamento dell'anno 2007 è tale da compensare l'accelerazione retributiva riscontrata nel periodo 2001-2006: estendendo l'analisi al periodo 2001-2007, il tasso medio annuo di crescita del reddito pro capite (3,5%) risulterebbe sostanzialmente allineato a quello del periodo 1993-2000 (3,4 per cento).

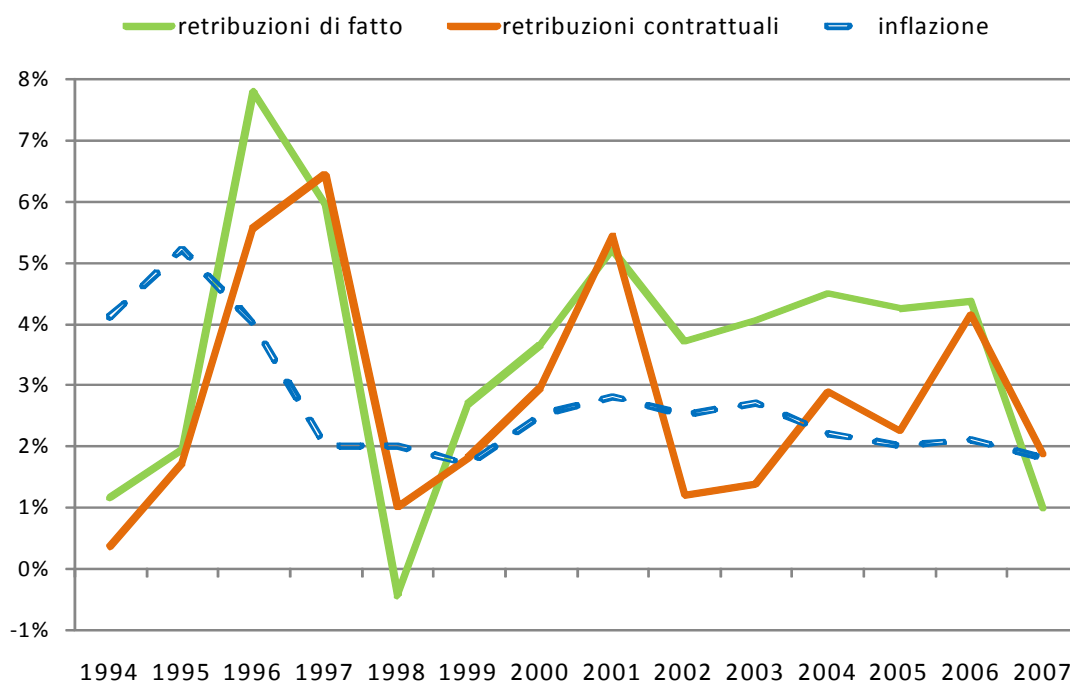


maggiore sul periodo 2001-2006<sup>12</sup> laddove, a fronte di pressioni inflative più contenute, si assiste ad un'accelerazione nella dinamica dei redditi pro capite.

Il confronto fra l'andamento delle retribuzioni di fatto e contrattuali può fornire utili elementi informativi riguardo le determinanti degli sviluppi retributivi nel periodo in considerazione. Il divario di crescita fra i due indicatori misura, infatti, il cosiddetto slittamento salariale che, nel caso del pubblico impiego, viene comunemente associato – con un grado di approssimazione - agli effetti della contrattazione integrativa<sup>13</sup>.

Nel periodo 1993-2007 le retribuzioni contrattuali delle pubbliche amministrazioni aumentano ad un tasso medio annuo del 2,8% e del 46,5% nel totale, a fronte di un incremento delle retribuzioni di fatto del 3,5% in termini medi annui e del 62,8% per l'intero periodo (Figura 3).

**FIGURA 3. RETRIBUZIONI CONTRATTUALI, RETRIBUZIONI DI FATTO E INFLAZIONE: TASSI DI CRESCITA MEDI ANNUI NEL PERIODO 1993-2007**



Fonte: elaborazioni RGS su dati Aran, ISTAT E OCSE.

<sup>12</sup> Nel periodo 2001-2006 il *gap* di crescita medio annuo rispetto all'inflazione a favore del reddito medio pro-capite è di 1,7 punti percentuali.

<sup>13</sup> Su periodi temporali lunghi, l'approssimazione è principalmente dovuta al fatto che, mentre i numeri indice delle retribuzioni contrattuali sono per costruzione riferiti ad una struttura dell'occupazione tenuta costante ad un anno base, i dati delle retribuzioni di fatto risentono degli effetti delle modifiche nella composizione dell'occupazione, che non sempre sono riconducibili agli effetti della contrattazione integrativa. Su periodi temporali più brevi, si possono determinare ulteriori differenze in ragione degli importi per arretrati contrattuali, compresi nel dato delle retribuzioni di fatto ma esclusi dal calcolo dei numeri indice delle retribuzioni contrattuali.

L'evoluzione delle retribuzioni contrattuali risulta quindi sostanzialmente allineata all'inflazione (2,7% l'inflazione media annua e 44,6% quella complessiva del periodo 1993-2007). Si riscontra, invece, uno scostamento rispetto alla crescita delle retribuzioni di fatto, che evidenziano un aumento di 0,8 punti percentuali per anno in più (16,3 punti percentuali sull'intero periodo)<sup>14</sup> rispetto alle contrattuali.

Ponendo a confronto l'andamento nei due sottoperiodi 1993-2000 e 2001-2006, mentre la crescita delle retribuzioni contrattuali si mantiene all'incirca in linea con l'inflazione in entrambi i sottoperiodi<sup>15</sup>, lo scostamento di crescita fra retribuzioni contrattuali e retribuzioni di fatto risulta più contenuto fra il 1993 e il 2000 (+0,4 punti percentuali per anno) e più ampio fra il 2001 e il 2006 (+1,8 punti percentuali per anno) (Tavola 1).

**TAVOLA 1. RETRIBUZIONI CONTRATTUALI, RETRIBUZIONI DI FATTO E INFLAZIONE: TASSI DI CRESCITA MEDI ANNUI NEI PERIODI 1993-2007, 1993-2000, 2001-2006 E PER L'ANNO 2007**

Tassi di crescita medi annui	1993-2007	1993-2000	2001-2006	2007
retribuzioni contrattuali	2,8	2,8	2,4	1,9
retribuzioni di fatto	3,5	3,2	4,2	1,0
inflazione	2,7	3,0	2,3	1,8

Fonte: elaborazioni RGS su dati Aran, ISTAT e OCSE.

Tale andamento suggerisce che l'accelerazione della crescita retributiva sia, in larga parte, imputabile agli effetti della contrattazione integrativa - o, comunque, all'erogazione di risorse economiche non aventi carattere generale e continuativo – ovvero a modifiche nella composizione per qualifica dell'occupazione<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Si noti che l'approssimazione al primo decimale può determinare delle contenute differenze nei calcoli.

<sup>15</sup> L'inclusione o l'esclusione dell'anno 2007 dal periodo di osservazione non muta la qualità dei risultati del confronto - anche relativamente all'andamento dell'inflazione - rispetto alle retribuzioni contrattuali. Varia, invece, l'entità dello scostamento di crescita delle retribuzioni di fatto che, includendo nell'analisi l'anno 2007, si riduce, pur rimanendo molto elevato (1,4 punti percentuali per anno), rispetto a quello rilevato per il periodo 2001-2006.

<sup>16</sup> Per quanto concerne le modifiche dovute alle progressioni di carriera del personale si noti che, mentre le progressioni orizzontali (nell'ambito della stessa categoria/area di appartenenza) sono normalmente finanziate a valere sui fondi della contrattazione integrativa, le progressioni verticali (passaggi fra diverse aree/categorie) sono assimilate a vere e proprie assunzioni e quindi finanziate dal bilancio delle amministrazioni, cui sono posti a carico anche gli oneri derivanti dagli scatti di anzianità. Pertanto, gli effetti sulle dinamiche retributive delle progressioni di carriera si sovrappongono solo in parte a quelli della contrattazione integrativa.

### 3. Le risorse destinate ai rinnovi contrattuali

L'evidenza riguardo gli andamenti illustrati nella sezione precedente può essere utilmente integrata con le informazioni disponibili sugli incrementi retributivi riconosciuti ai dipendenti pubblici. In considerazione della loro rilevanza ai fini della crescita delle retribuzioni di fatto si riportano, inoltre, alcuni dati relativi alle progressioni di carriera del personale ed alle risorse aggiuntive destinate a specifiche categorie di lavoratori.

La tavola 2 presenta, a partire dal biennio economico 1994-95<sup>17</sup>, i dati relativi agli incrementi retributivi riconosciuti ai dipendenti pubblici nelle varie tornate contrattuali, (ovvero per adeguamento retributivo o da leggi speciali) in base a quanto previsto dalle leggi finanziarie, considerando solamente le risorse aventi carattere di generalità<sup>18</sup>. E' compresa la quota parte di risorse destinate alla contrattazione integrativa definita a livello centrale.

**TAVOLA 2. INCREMENTI RETRIBUTIVI AVENTI CARATTERE DI GENERALITÀ E INFLAZIONE NEI BIENNI ECONOMICI DAL 1994-1995 AL 2006-2007 (VALORI PERCENTUALI)**

	Biennio 1994-95	Biennio 1996-97	Biennio 1998-99	Biennio 2000-01	Biennio 2002-03	Biennio 2004-05	Biennio 2006-07	Totale (*)
Incrementi retributivi aventi carattere di generalità, di cui:	6,0	8,1	4,1	3,6	5,6	5,0	4,9	37,3
Per inflazione programmata	6,0	6,5	3,3	2,9	3,1	3,3	3,7	28,8
Per contrattazione integrativa e miglioramenti di produttività	0,0	0,0	0,8	0,4	0,6	0,5	0,5	2,8
Per recupero differenziale inflativo biennio precedente	0,0	1,6	0,0	0,32 <sup>(a)</sup>	1,92 <sup>(b)</sup>	1,2	0,7	5,7
Tasso di inflazione effettiva <sup>(c)</sup>	9,3	6,0	3,6	5,3	5,1	4,2	3,9	37,4

Fonte: elaborazioni RGS su dati ISTAT, OCSE e RGS-IGOP.

(\*) La crescita complessiva è stata calcolata come somma dei tassi di incremento annuali. I valori riportati devono quindi essere considerati come un'approssimazione rispetto alla variazione computata confrontando il valore iniziale e finale della variabile.

(a) A titolo di anticipo del recupero del differenziale inflativo del biennio 2000-01.

(b) Di cui 0,50% a titolo di anticipo del recupero del differenziale inflativo del biennio 2002-03.

(c) Indice NIC con tabacchi. Il valore riportato per il biennio è stato calcolato come somma dei tassi di inflazione annuali.

I dati presentati mostrano che, nel complesso, gli incrementi retributivi riconosciuti alla generalità dei dipendenti pubblici (+37,3%) sono stati in linea con l'inflazione effettiva (+37,4%).

<sup>17</sup> Si tratta della prima stagione contrattuale successiva alla stipula dell'Accordo sul costo del lavoro del 23 luglio 1993.

I valori riportati prescindono dal momento del rinnovo del CCNL, dando conto degli incrementi di regime in corrispondenza della fine del biennio. Il quadro presentato non evidenzia, perciò, la significativa variabilità che ha caratterizzato lo sviluppo delle retribuzioni lorde unitarie nella prima metà degli anni '90.

L'applicazione del nuovo modello contrattuale definito dall'Accordo di luglio 1993 al pubblico impiego è stata, infatti, preceduta da misure, rispondenti ad esigenze di risanamento della finanza pubblica, di blocco generalizzato degli incrementi retributivi per tutto il pubblico impiego, che ha interessato un intero triennio. Gli ultimi procedimenti negoziali, adottati in base al previgente regime di diritto pubblico, risalgono al triennio 1988-1990, mentre nel novembre del 1991 si arrestava anche il meccanismo della cd. scala mobile. L'unico miglioramento retributivo accordato è consistito in un elemento distinto della retribuzione (pari a 20.000 lire per tredici mensilità), riconosciuto nel 1993 e successivamente assorbito dai miglioramenti contrattuali. La prima stipula di un contratto secondo le nuove regole previste dall'Accordo del 1993 avviene il 16 maggio 1995, con la definizione del CCNL per il personale del comparto Ministeri, quadriennio normativo 1994-97, biennio economico 1994-95.

Le informazioni relative alle progressioni di carriera ed alle risorse aggiuntive destinate a specifiche categorie di personale sono di particolare interesse in quanto si tratta di due fattori che contribuiscono a determinare lo slittamento salariale. Le prime in quanto gli indici delle retribuzioni contrattuali sono costruiti con riferimento ad una base occupazionale fissa ad un determinato momento. Pertanto, i cambiamenti nella struttura per qualifica del personale determinano, per costruzione, uno scostamento fra la dinamica delle retribuzioni contrattuali e di fatto. Le risorse aggiuntive nella misura in cui vengono destinate a compensi accessori o all'incremento dei fondi per la contrattazione integrativa.

La tavola 3 riporta i dati relativi alle progressioni di carriera, per singolo comparto di contrattazione, nel periodo 2001-2007.

---

<sup>18</sup> Con tale termine si identificano le risorse corrispondenti agli incrementi retributivi riconosciuti in misura uniforme a

**TAVOLA 3. NUMERO DELLE PROGRESSIONI DI CARRIERA (PASSAGGI DI QUALIFICA) PER COMPARTO, PERIODO 2001-2007**

comparto	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE</b>	248.971	71.370	38.517	48.213	48.561	31.541	24.181
<b>ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI</b>	20.551	5.367	5.142	12.190	4.814	4.532	2.241
<b>ENTI DI RICERCA</b>	1.501	657	1.579	2.595	701	749	713
<b>REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI</b>	290.655	171.209	120.138	168.597	213.046	155.911	132.041
<b>MINISTERI, AGENZIE, PRESIDENZA</b>	22.714	27.026	23.492	15.866	18.111	23.390	42.111
<b>AZIENDE AUTONOME</b>	47	380	255	2.600	2.000	2.938	7.362
<b>SCUOLA E A.F.A.M.</b>	12.559	4.666	3.114	5.105	4.712	4.344	9.816
<b>UNIVERSITA'</b>	34.167	20.642	10.084	26.331	27.068	19.697	18.998
<b>CORPI DI POLIZIA (a)</b>	57.363	45.208	60.236	58.917	88.267	47.377	47.380
<b>FORZE ARMATE</b>	21.940	34.417	32.751	38.657	32.825	22.847	23.503
<b>MAGISTRATURA</b>	1.337	1.439	1.395	1.003	1.311	1.646	1.472
<b>CARRIERA DIPLOMATICA</b>	69	76	66	67	76	87	91
<b>CARRIERA PREFETTIZIA</b>	41	136	35	124	21	101	68
<b>Totale pubblico impiego</b>	<b>711.915</b>	<b>382.593</b>	<b>296.804</b>	<b>380.265</b>	<b>441.513</b>	<b>315.160</b>	<b>309.977</b>

Fonte: elaborazioni RGS su dati Conto Annuale.

Note:

I passaggi orizzontali sono i passaggi di qualifica ed economici all'interno della categoria/area di appartenenza.

I passaggi verticali sono i passaggi da una categoria di personale a quella superiore.

(a) nel 2006 e 2007 comprende anche il personale della carriera penitenziaria.

Anche non tenendo conto del dato particolarmente elevato riscontrato nel 2001, a seguito del passaggio generalizzato nella categoria superiore degli infermieri ed assistenti sociali<sup>19</sup> e dell'applicazione del nuovo ordinamento al personale degli Enti locali<sup>20</sup>, il valore medio annuo dei passaggi per il complesso del pubblico impiego negli altri anni (periodo 2002-2007) è pari a 354.385. Rapportando tale dato al personale in servizio con contratto a tempo indeterminato risulta che, ciascun anno, oltre l'11% dei dipendenti pubblici ha beneficiato di un passaggio orizzontale o verticale di carriera<sup>21</sup>. Si deve, però, tenere conto che, in alcuni comparti di contrattazione – tipicamente per i Corpi di Polizia e le Forze Armate – vi sono delle particolari disposizioni ordinamentali che prevedono progressioni di carriera

tutti i dipendenti pubblici.

<sup>19</sup> Tale passaggio è stato attuato a seguito di un'apposita disposizione prevista dal Contratto Collettivo Integrativo del personale del comparto del Servizio Sanitario nazionale del 20/09/2001. In particolare, ai sensi degli articoli 8 e 9 del CCNL e 5 del CCI del personale non dirigente, con decorrenza 1° settembre 2001, tutti gli operatori professionali del ruolo sanitario e l'operatore professionale – assistente sociale – del ruolo tecnico hanno ottenuto, per contenuto di competenze, il passaggio alla categoria superiore D assumendo, rispettivamente, la denominazione di "collaboratore professionale sanitario" e di "collaboratore professionale assistente sociale".

<sup>20</sup> Disposto dal CCNL per il personale del comparto Regioni ed Autonomie locali del 31 marzo 1999, "Revisione del sistema di classificazione professionale".

<sup>21</sup> Si tenga conto che i dati riportati si riferiscono al numero di passaggi effettuati e non al personale coinvolto, potendosi dare il caso che una stessa unità di personale effettui più di un passaggio nel corso dell'anno.

automatiche, a seguito del raggiungimento di prefissati requisiti di anzianità o meriti di servizio.

I comparti di contrattazione in cui si riscontra, in media, una maggiore incidenza delle progressioni di carriera, valutate rispetto alla consistenza del personale a tempo indeterminato, sono le Regioni ed Autonomie locali (26,9%), le Forze Armate (23,1%), l'Università (18%) e i Corpi di Polizia (17,7%) (Tavola 4).

**TAVOLA 4 – INCIDENZA DEL NUMERO DI PROGRESSIONI DI CARRIERA RISPETTO AL PERSONALE A TEMPO INDETERMINATO PER COMPARTO, MEDIA PERIODO 2002-2007**

comparto	personale a tempo indeterminato - media 2002-2007 (a)	numero passaggi orizzontali e verticali - media 2002-2007 (b)	Incidenza percentuale (a)/(b)*100
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	687.423	43.731	6,4%
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	61.546	5.714	9,3%
ENTI DI RICERCA	16.626	1.166	7,0%
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	595.334	160.157	26,9%
MINISTERI, AGENZIE, PRESIDENZA	252.015	24.999	9,9%
AZIENDE AUTONOME	33.595	2.589	7,7%
SCUOLA E A.F.A.M.	909.980	5.293	0,6%
UNIVERSITA'	113.981	20.470	18,0%
CORPI DI POLIZIA	327.417	57.898	17,7%
FORZE ARMATE	133.252	30.833	23,1%
MAGISTRATURA	10.509	1.378	13,1%
CARRIERA DIPLOMATICA	999	77	7,7%
CARRIERA PREFETTIZIA	1.542	81	5,2%
<b>Totale pubblico impiego</b>	<b>3.143.885</b>	<b>354.385</b>	<b>11,3%</b>

Fonte: elaborazioni RGS su dati Conto Annuale.

La tavola 5 riporta, per i vari bienni economici del periodo 1994-2007, il valore degli incrementi retributivi riconosciuti ai dipendenti pubblici in base a quanto previsto dalle leggi finanziarie, comprensivo del contributo delle risorse aggiuntive. Si noti che tali importi non considerano tra le risorse aggiuntive quelle variabili, destinate alla contrattazione integrativa, messe a disposizione dalle singole amministrazioni in conseguenza di economie di gestione e specifiche normative settoriali.

**TAVOLA 5. CONTRIBUTO DELLE RISORSE AGGIUNTIVE ALLA DINAMICA RETRIBUTIVA: VALORI PERCENTUALI**

	Biennio 1994-95	Biennio 1996-97	Biennio 1998-99	Biennio 2000-01	Biennio 2002-03	Biennio 2004-05	Biennio 2006-07	Totale (*)
<b>Incrementi retributivi comprensivi delle risorse aggiuntive:</b>	<b>6,0</b>	<b>8,1</b>	<b>5,8</b>	<b>5,3</b>	<b>6,6</b>	<b>5,15</b>	<b>5,15</b>	<b>42,1</b>
Per inflazione programmata	6,0	6,5	3,3	2,9	3,1	3,3	3,7	28,8
Per contrattazione integrativa e miglioramenti di produttività	0,0	0,0	0,8	0,4	0,6	0,5	0,5	2,8
Per recupero differenziale inflativo biennio precedente	0,0	1,6	0,0	0,32 <sup>(a)</sup>	1,92 <sup>(b)</sup>	1,2	0,7	5,7
<b>Risorse aggiuntive per specifiche categorie di personale <sup>(c)</sup></b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>1,7</b>	<b>1,7</b>	<b>1,0</b>	<b>0,1</b>	<b>0,3</b>	<b>4,8</b>
<b>Tasso di inflazione effettiva <sup>(d)</sup></b>	<b>9,3</b>	<b>6,0</b>	<b>3,6</b>	<b>5,3</b>	<b>5,1</b>	<b>4,2</b>	<b>3,9</b>	<b>37,4</b>

Fonte: elaborazioni RGS su dati ISTAT, OCSE e RGS-IGOP.

(\*) La crescita complessiva è stata calcolata come somma dei tassi di incremento annuali. I valori riportati devono quindi essere considerati come un'approssimazione rispetto alla variazione computata confrontando il valore iniziale e finale della variabile.

(a) A titolo di anticipo del recupero del differenziale inflativo del biennio 2000-01.

(b) Di cui 0,50% a titolo di anticipo del recupero del differenziale inflativo del biennio 2002-03.

(c) Scuola, Forze Armate, Corpi di Polizia, Prefetti, Diplomatici, Ministeri e Vigili del Fuoco. Sono comprese anche le risorse per provvedimenti ordinamentali (professionalizzazione, parametrizzazione, riordino, riallineamento).

(d) Indice NIC con tabacchi. Il valore riportato per il biennio è stato calcolato come somma dei tassi di inflazione annuali.

A partire dal biennio economico 1998-99 e per tutte le successive tornate contrattuali sono state previste, in relazione a particolari misure di razionalizzazione, riorganizzazione o potenziamento, risorse aggiuntive per particolari categorie di personale.

Considerando anche l'effetto di tali ulteriori risorse, la dinamica retributiva del pubblico impiego nel periodo 1994-2007 sopravanza di quasi 5 punti percentuali l'inflazione (42,1% la dinamica retributiva contro 37,4% di inflazione)<sup>22</sup>. Si rileva, inoltre, un'accelerazione retributiva a partire dall'anno 2000<sup>23</sup>, in corrispondenza della regolare previsione di risorse aggiuntive.

Per dare un'idea degli ordini di grandezza coinvolti, si consideri che dal biennio 2000-01 al biennio 2006-07 sono state definite risorse aggiuntive per quasi 5 miliardi di euro (valore cumulato). Il biennio economico 2008-09, in corso di rinnovo, costituisce un'eccezione in

<sup>22</sup> La dinamica retributiva evidenziata non corrisponde a quella delle retribuzioni di fatto in quanto, come specificato nel testo, non include l'effetto delle risorse variabili, destinate alla contrattazione integrativa, messe a disposizione dalle singole amministrazioni in conseguenza di economie di gestione e specifiche normative settoriali. Peraltro, nel presente commento il periodo di riferimento considerato è 1994-2007.

<sup>23</sup> Nel periodo 2000-2007 si registra un incremento retributivo medio annuo del 2,8%, a fronte di un corrispondente valore nel periodo 1992-1999 (durante il quale sono state previste risorse aggiuntive solo in corrispondenza del biennio 1998-99) del 2,5 per cento.

tal senso, in quanto sono stati prefigurati incrementi retributivi del 3,2% complessivamente, corrispondenti alla somma dei tassi di inflazione programmata<sup>24</sup>.

Si ricorda, infine, che – secondo stime della RGS - le componenti variabili del reddito finanziate dalla contrattazione integrativa avrebbero determinato, nel 2007, poco meno del 13% delle spese per redditi da lavoro dei dipendenti pubblici, con un esborso complessivo quantificabile in 21 miliardi di euro circa.

#### **4. L'evoluzione a livello di comparto di contrattazione nel periodo 2001-2007**

I dati del Conto Annuale consentono di analizzare, riferendosi però ad un orizzonte temporale più limitato, gli sviluppi retributivi a livello di singolo comparto di contrattazione. L'analisi è circoscritta a tale periodo in quanto, a seguito della nuova metodologia di acquisizione dei dati adottata a partire dall'anno 2002 (rilevazione Conto Annuale 2001), le informazioni relative a periodi precedenti non sono esattamente comparabili. Il periodo in considerazione è, peraltro, di particolare interesse dato che, come è stato osservato in precedenza, in questi anni si riscontra un'accelerazione nella crescita retributiva.

I dati del Conto Annuale indicano che fra il 2001 e il 2007 il reddito medio lordo pro capite dei dipendenti pubblici è passato da 33.348 euro a 40.333 euro, segnando una crescita del 20,9% sull'intero periodo e del 3,5% in termini medi annui<sup>25</sup>. Sul periodo 2001-2006 la dinamica è più sostenuta, registrandosi un incremento complessivo del 24,6% ed un tasso medio annuo di crescita del 4,5 per cento<sup>26</sup> (Tavola 6). Anche in questo caso, si tratta di andamenti relativi ad importi comprensivi degli oneri sociali a carico del datore di lavoro. Il valore della retribuzione media unitaria per il pubblico impiego – sintesi dei dati di comparto cui si fa riferimento per i rinnovi contrattuali – si attesta invece, nell'anno 2007, a 31.594 euro.

---

<sup>24</sup> Solo per il personale della carriera prefettizia sono stati stanziati ulteriori 9 milioni di euro a titolo di integrazione delle risorse disponibili per il rinnovo contrattuale 2008-09 (art. 3, comma 149, legge 244/2007).

<sup>25</sup> Per un'illustrazione sintetica delle differenze fra il contenuto informativo dei dati del Conto Annuale rispetto a quelli dell'ISTAT si rimanda all'Appendice.

<sup>26</sup> Si noti che tali variazioni sono all'incirca in linea, tenuto conto delle differenze esistenti fra le due fonti informative e, in particolare, della diversa convenzione utilizzata per la registrazione delle spese, con quelle rilevate sulla base dei dati ISTAT.



**TAVOLA 6. REDDITO LORDO PRO CAPITE PER COMPARTO DI CONTRATTAZIONE, PERIODO 2001-2007: VALORI ASSOLUTI, VARIAZIONI E TASSI DI CRESCITA MEDI ANNUI**

comparto	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Variazione % 2001-2006	Tasso di crescita medio annuo 2001-2006	Variazione % 2001-2007	Tasso di crescita medio annuo 2001-2007
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	40.143	41.894	42.558	44.439	45.896	49.260	48.415	22,7	4,2	20,6	3,2
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	44.689	44.449	50.426	48.059	48.424	58.382	55.728	30,6	5,5	24,7	3,7
ENTI DI RICERCA	36.210	44.857	44.772	44.623	45.002	62.546	52.908	72,7	11,6	46,1	6,5
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	28.643	29.451	29.948	33.340	32.648	36.421	34.972	27,2	4,9	22,1	3,4
MINISTERI, AGENZIE, PRESIDENZA	31.237	33.367	35.180	36.842	35.850	40.067	40.222	28,3	5,1	28,8	4,3
AZIENDE AUTONOME	26.710	30.978	32.887	36.048	36.053	42.692	41.549	59,8	9,8	55,6	7,6
SCUOLA E A.F.A.M. (*)	29.070	30.296	32.102	31.653	31.651	35.899	32.903	23,5	4,3	13,2	2,1
UNIVERSITA'	45.246	48.534	50.833	51.970	53.578	55.079	54.895	21,7	4,0	21,3	3,3
CORPI DI POLIZIA (**)	35.803	36.945	39.563	40.691	44.666	44.638	46.066	24,7	4,5	28,7	4,3
FORZE ARMATE	32.809	32.298	31.058	32.758	33.903	37.066	39.887	13,0	2,5	21,6	3,3
MAGISTRATURA	120.231	120.841	127.513	131.986	141.760	151.723	159.751	26,2	4,8	32,9	4,9
CARRIERA DIPLOMATICA	166.224	167.854	190.828	195.998	219.854	263.783	246.829	58,7	9,7	48,5	6,8
CARRIERA PREFETTIZIA	62.500	75.007	114.930	107.229	101.197	115.919	107.532	85,5	13,2	72,1	9,5
<b>Totale pubblico impiego</b>	<b>33.348</b>	<b>34.703</b>	<b>36.075</b>	<b>37.292</b>	<b>37.925</b>	<b>41.545</b>	<b>40.333</b>	<b>24,6</b>	<b>4,5</b>	<b>20,9</b>	<b>3,2</b>

Fonte: elaborazioni RGS su dati Conto Annuale.

NOTE: I valori riportati nella tavola sono stati costruiti rapportando la spesa complessiva per redditi da lavoro dipendente rilevata dai vari Conti Annuali al numero di occupati dipendenti, compreso il personale con contratto di lavoro a tempo determinato e di formazione e lavoro. Non è compreso il personale volontario, la leva coscritta e gli allievi delle Forze Armate e dei Corpi di Polizia, pur se le relative spese sono comprese nel dato dei redditi da lavoro, in considerazione della differenza esistente – almeno in passato – rispetto alla remunerazione del personale del comparto con rapporto di impiego. Si rammenta che i dati di spesa sono comprensivi degli importi per arretrati – generalmente registrati secondo un criterio di cassa. Per i diplomatici, inoltre, il dato è comprensivo dell'Indennità di servizio all'estero (ISE) che, si precisa, non ha natura retributiva.

(\*) dato maggiorato, in ciascun anno, di 25 mila unità a titolo di stima delle supplenze brevi della Scuola

(\*\*) nel 2006 e 2007 comprende anche il personale della carriera penitenziaria

I risultati di crescita nei vari comparti di contrattazione sono piuttosto diversificati. Sul periodo 2001-2006 i comparti Scuola e A.F.A.M. (4,3%), Forze Armate (2,5%)<sup>27</sup>, Servizio Sanitario nazionale (4,2%) ed Università (4,0%) registrano dei tassi medi annui di crescita del reddito unitario inferiori alla media (4,5%), mentre i rimanenti comparti - in particolare la carriera prefettizia (+13,2%), gli enti di ricerca (+11,6%), le aziende autonome (+9,8%) e la carriera diplomatica (+9,7%) - segnano dei tassi di incremento superiori o uguali alla media.

Occorre, tuttavia, tener presente che, in considerazione sia del limitato periodo temporale oggetto di analisi, sia del livello di dettaglio dei dati, l'entità di tali incrementi risente in misura significativa della diversa tempistica dei rinnovi contrattuali. La crescita rilevata per gli enti di ricerca, ad esempio, va letta alla luce del fatto che nell'anno 2001 tale comparto era ancora in attesa del rinnovo del biennio economico 1998-99, già stipulato per la maggior parte degli altri comparti di contrattazione. Inoltre, particolarmente nell'analisi a livello di comparto, il valore del reddito pro capite risente in misura significativa anche di fattori extra contrattuali. Per esempio, il risultato di crescita particolarmente moderato che si rileva per il comparto Scuola nel periodo 2001-2007 è imputabile alla significativa riduzione, nell'anno 2007, della componente retributiva legata all'anzianità (RIA), a seguito della rilevante fuoriuscita di personale anziano per pensionamento e della contestuale immissione in ruolo di nuovi assunti. Per il personale delle Forze Armate, invece, si rileva una dinamica del reddito pro capite piuttosto contenuta fino all'anno 2006 che, tuttavia, viene compensata dagli sviluppi retributivi dell'anno 2007 (+7,6% rispetto al 2006), in ragione sia dell'intervenuto rinnovo contrattuale del biennio 2006-2007, sia della riduzione del personale con rapporto di servizio (principalmente i volontari in ferma breve e prefissata), che percepisce una remunerazione più bassa del personale con rapporto di impiego<sup>28</sup>. Si rammenta, inoltre, che la legge 14 novembre 2000, n. 331 (Norme per l'istituzione del servizio militare professionale) ha istituito la cosiddetta professionalizzazione per le Forze Armate, da cui è conseguita nel 2005 la sospensione a tempo indeterminato della leva obbligatoria.

---

<sup>27</sup> Si noti, tuttavia, che il risultato di crescita per le Forze Armate aumenta sensibilmente se si considera anche l'anno 2007 (+3,3% il tasso medio annuo di crescita sul periodo 2001 - 2007).

<sup>28</sup> A decorrere dal 1° gennaio 2008, ai sensi degli artt. 14, 15 e 24 della legge 23 agosto 2004, n. 226, ai volontari in ferma breve trattenuti in servizio sono stati attribuiti il parametro stipendiale e gli assegni a carattere fisso e continuativo spettanti al grado iniziale dei volontari di truppa in servizio permanente.

Tali effetti, per quanto si riflettano in variazioni dei valori pro capite derivati dai dati aggregati di spesa, non comportano modifiche nella posizione retributiva dei singoli lavoratori in servizio. Alla luce delle finalità della presente indagine, i predetti fattori debbono essere tenuti attentamente in considerazione.

Complessivamente, i dati del Conto Annuale indicano che in tutti i comparti di contrattazione del pubblico impiego la dinamica del reddito lordo pro capite è stata almeno pari all'inflazione. Per il totale del pubblico impiego, il tasso di crescita medio annuo del reddito unitario sopravanza di oltre 2 punti percentuali l'inflazione sul periodo 2001-2006 e di 1 punto percentuale sul periodo 2001-2007.

## **5. La riforma in corso del modello contrattuale**

L'applicazione nel tempo del modello contrattuale definito dal Protocollo di luglio 1993 ha evidenziato diversi aspetti di criticità, particolarmente in merito alla sua realizzazione nell'ambito del pubblico impiego. Innanzitutto, si rileva la mancata o insufficiente attivazione della fase di concertazione prevista dal Protocollo, che ha contribuito a determinare il significativo ritardo che ha caratterizzato le stagioni contrattuali dei dipendenti pubblici. Gli stanziamenti iniziali di risorse sono stati, infatti, spesso ritenuti insufficienti da parte sindacale, determinandosi di conseguenza la necessità di procedere ad integrazioni nell'ambito della legge finanziaria successiva o, addirittura, in quella ancora seguente. L'esempio più recente in tal senso è rappresentato dalla definizione delle risorse per il biennio economico 2006-2007, che ha richiesto, per essere completata, ben tre leggi finanziarie<sup>29</sup>.

L'effetto riscontrato dal punto di vista tecnico è il riconoscimento di incrementi contrattuali più generosi rispetto a quelli che si sarebbero potuti definire se la definizione delle risorse fosse avvenuta con maggiore tempestività.

---

<sup>29</sup> La legge finanziaria per il 2006 ha predisposto le risorse corrispondenti alla sola indennità di vacanza contrattuale. Con la legge finanziaria per il 2007 si è disposta una prima integrazione di tali risorse. Nel mese di aprile 2007 il Governo e le OO.SS. hanno siglato specifici protocolli di intesa con cui si definivano ulteriori incrementi retributivi finanziati con apposite risorse nell'ambito della legge finanziaria per il 2008.

L'aumento del numero dei comparti di contrattazione - fra il 1993 ed il 2007 si sono aggiunti 4 comparti e 4 aree dirigenziali<sup>30</sup> - è un altro dei fattori che ha contribuito a determinare l'anomalia dei ritardi dei rinnovi contrattuali per il pubblico impiego, a fronte della quale si è evidenziata l'inadeguatezza del biennio economico come periodo di riferimento, verificandosi anche il caso di rinnovi contrattuali intervenuti a biennio economico già scaduto<sup>31</sup>.

Tale stato di cose - che si è ripetuto, sebbene in misura decisamente meno accentuata e per motivi almeno in parte differenti, anche nel settore privato - e la relativa stabilità intorno a valori storicamente contenuti dell'inflazione, hanno stimolato una riflessione profonda circa l'opportunità di procedere ad una revisione del modello contrattuale, con particolare riferimento, innanzitutto, alla durata dei contratti<sup>32</sup>, ma anche alla previsione di meccanismi per supplire all'inazione delle parti ed all'esigenza di semplificare i procedimenti, per esempio riducendo il numero di comparti di contrattazione. Tali esigenze hanno già trovato oggettive risposte con la legge finanziaria per il 2009 per quanto concerne le misure di stimolo all'accelerazione dei rinnovi contrattuali e nella legge 15 del 2009, che troverà concreta definizione con l'attuazione dei decreti legislativi. L'estensione della durata contrattuale ad un triennio, prevista dal nuovo modello contrattuale per il pubblico impiego di recentissima definizione<sup>33</sup>, potrebbe consentire l'auspicato allineamento tra momento del rinnovo contrattuale e periodo di riferimento, determinando così una maggiore regolarità e certezza delle dinamiche retributive dei dipendenti pubblici.

---

<sup>30</sup> Dagli 8 comparti di contrattazione e 4 aree dirigenziali individuati, rispettivamente, negli Accordi quadro del 2/6/1998 e 25/11/1998, si è passati agli attuali 12 comparti di contrattazione e 8 aree dirigenziali (cui si aggiunge l'area della dirigenza relativa agli enti ex art. 70, dlgs. 165/2001).

<sup>31</sup> Si consideri, per esempio, che il 10 aprile 2008 è stato rinnovato il biennio economico 2006-07 per il personale del comparto del Servizio sanitario nazionale. Per le aree della dirigenza e per il comparto degli Enti di ricerca si riscontrano con una certa frequenza ritardi anche di 4 anni nel rinnovo dei CCNL.

<sup>32</sup> Già l'accordo del 29 maggio 2007 fra Governo ed OO.SS. prevedeva specificatamente per il pubblico impiego, in attesa della definizione di un nuovo modello contrattuale, la triennializzazione degli accordi ancorché in fase sperimentale.

<sup>33</sup> Il 22 gennaio 2009 è stato siglato da Governo, Confindustria, CISL, UIL, (non la CGIL), UGL ed altre associazioni di categoria l'*Accordo quadro sulla riforma degli assetti contrattuali*, valevole per il settore privato e pubblico. Il 30 aprile 2009 è stata siglata l'intesa specifica per il pubblico impiego *Intesa per l'applicazione dell'Accordo quadro sulla riforma degli assetti contrattuali del 22 gennaio 2009 ai comparti contrattuali del settore pubblico*, che si allega al presente documento.

## 6. Conclusioni

Il documento ha passato in rassegna l'evidenza disponibile da varie fonti informative circa lo sviluppo del reddito medio lordo pro capite dei dipendenti pubblici nel periodo 1993-2007. Le analisi presentate rilevano che, nel periodo in considerazione, la dinamica del reddito medio lordo pro capite del pubblico impiego è stata superiore all'inflazione. Il divario fra le due grandezze è maggiore sul periodo 2001-2006, caratterizzato da un'inflazione più contenuta e da uno sviluppo del reddito pro capite più marcato. Questa tendenza è confermata, nonostante le differenze esistenti fra le fonti informative, dai dati sia di fonte Istat, sia di fonte RGS - Conto annuale<sup>34</sup>. L'accelerazione della dinamica retributiva si sarebbe determinata in ragione dell'accentuarsi del fenomeno dello slittamento salariale, riflesso degli effetti della contrattazione integrativa e delle modifiche alla composizione dell'occupazione. Tale linea interpretativa è supportata dall'evidenza circa le risorse aggiuntive destinate a specifiche categorie di personale ed al numero dei passaggi di carriera.

In considerazione degli specifici obiettivi dell'indagine conoscitiva, è importante tenere presente che i dati analizzati si riferiscono al valore lordo delle retribuzioni e dei redditi da lavoro. Questo tipo di informazione, che non considera gli effetti dell'incidenza del prelievo fiscale e dei trasferimenti pubblici, non consente di valutare quanta parte della crescita retributiva riscontrata si sia tradotta in un effettivo miglioramento del potere di acquisto della categoria. Inoltre, i dati esaminati – e particolarmente quelli a livello di comparto di contrattazione - risentono in misura significativa sia della diversa tempistica dei rinnovi contrattuali delle varie categorie di lavoratori pubblici, sia delle modifiche intervenute nella composizione per anzianità o per 'tipologia' dell'occupazione, effetti che, pur riflettendosi in variazioni dei valori pro capite derivati da dati aggregati di spesa, non comportano necessariamente modifiche della posizione retributiva dei singoli lavoratori in servizio.

---

<sup>34</sup> A fronte di un tasso medio annuo di inflazione sul periodo 2001-06 pari a 2,3%, i dati ISTAT rilevano una crescita media annua del reddito lordo pro capite delle pubbliche amministrazioni del 4%, mentre il corrispondente risultato di crescita rilevato dal Conto Annuale è del 4,5 per cento.

# APPENDICE I

## LE PRINCIPALI DIFFERENZE FRA I DATI DEL CONTO ANNUALE (RGS) E DEI CONTI ECONOMICI DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI (ISTAT)

Si illustrano, di seguito, le principali differenze tra i dati della rilevazione Conto annuale della Ragioneria generale dello Stato e del Conto economico consolidato delle pubbliche amministrazioni elaborato dall'ISTAT, con particolare riferimento sia all'universo di rilevazione considerato, sia ai criteri di misurazione utilizzati.

Riguardo gli universi di rilevazione, mentre l'ISTAT considera tutte le unità istituzionali comprese nella lista S13<sup>35</sup>, il Conto Annuale si rivolge a tutte le istituzioni della P.A. individuate agli art. 1 comma 2, art. 60 comma 3 e art. 70 comma 4 del d.lgs. n. 165/2001. Per quanto concerne i criteri di misurazione, l'ISTAT misura l'occupazione in termini di unità di lavoro equivalenti a tempo pieno (ULA), mentre il Conto Annuale utilizza il numero di presenti nelle pubbliche amministrazioni al 31 dicembre dell'anno di rilevazione per il personale con contratto a tempo indeterminato e le unità annue di personale per i lavoratori impiegati con contratti di lavoro "flessibili". Le spese per redditi da lavoro dipendente sono registrate dall'ISTAT secondo il criterio della competenza economica, nel Conto Annuale, invece, ad eccezione dei dati comunicati dalle Aziende e dagli Enti del Servizio Sanitario nazionale, vengono rilevate secondo un criterio di cassa. La diversa convenzione utilizzata può causare, nel caso di rinnovi contrattuali intervenuti verso la fine dell'anno, l'attribuzione degli incrementi retributivi e dei relativi arretrati a due anni differenti: quello di sottoscrizione del contratto per i dati dell'ISTAT, quello in cui si effettua il pagamento per i dati del Conto Annuale. Inoltre, la spesa per redditi da lavoro dipendente delle Pubbliche Amministrazioni registrata dall'ISTAT comprende gli importi

---

<sup>35</sup> Si tratta della lista delle amministrazioni pubbliche, così come definite dal SEC95, intese come quel complesso di enti direttamente o indirettamente dipendenti dallo Stato, la cui funzione principale consiste nel produrre servizi collettivi non destinabili alla vendita e nell'attuare la redistribuzione delle risorse sul piano settoriale, categoriale e territoriale, al cui finanziamento si provvede in prevalenza con i versamenti obbligatori effettuati da unità comprese in altri settori.

corrispondenti alla contribuzione aggiuntiva ed ai contributi sociali figurativi, che non sono invece compresi nei dati del Conto Annuale<sup>36</sup>.

Infine, nel Conto annuale le informazioni raccolte a livello di ciascuna amministrazione vengono organizzate per singolo comparto di contrattazione, facendo riferimento sia ai comparti relativi al personale c.d. privatizzato sia a quelli relativi al personale assoggettato alla disciplina pubblicistica. I dati dell'ISTAT, invece, fanno riferimento alle amministrazioni pubbliche suddivise fra amministrazioni centrali, amministrazioni locali ed enti di previdenza ed assistenza sociale.

---

<sup>36</sup> Per ulteriori dettagli sulla rilevazione Conto Annuale e sulle differenze rispetto ai criteri utilizzati dall'ISTAT si veda il documento disponibile sul sito RGS "Guida alla lettura dei dati del Conto Annuale", febbraio 2009 (<http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/e-GOVERNME1/SICO/Pubblicazi/Guida.pdf>).