

Nel corso dell'anno 2008 le motivazioni a base delle proclamazioni degli scioperi possono riassumersi, per tutti i comparti, nella richiesta dei rinnovi contrattuali, di aumento delle retribuzioni, di adeguamento dei trattamenti di fine rapporto e pensionistici, di riforma delle pubbliche amministrazioni e di stabilizzazione del personale precario.

Nella tabella sottostante sono indicati gli scioperi nazionali comunicati al Dipartimento della funzione pubblica.

PROCLAMAZIONI SCIOPERI	NUMERO
Generali (tutto il personale del settore pubblico e del settore privato)	5
Comparti vari Pubblico Impiego	2
Comparto Scuola	15
Comparto Istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale	3
Comparto Istituzioni ed enti di ricerca e sperimentazione	3
Comparto Università	3
Comparto Enti Pubblici non Economici	2
Comparto Agenzie Fiscali	1
Singole amministrazioni del Comparto Ministeri Personale dell'Organizzazione Giudiziaria del Ministero della Giustizia	1
Personale infermieristico del Comparto del	1

Servizio Sanitario Nazionale	
Banca d'Italia	1
Ente Nazionale per l'Aviazione civile	1
Personale precario in servizio nelle pubbliche amministrazioni	2
Totale delle proclamazioni degli scioperi nazionali	40

5.4 L'andamento delle retribuzioni: un confronto tra settore pubblico e settore privato

5.4.1. Dinamiche di lungo periodo

Attraverso la lettura integrata dei dati dei conti nazionali Istat per settore di attività economica e per settore istituzionale, è possibile tornare a confrontare la dinamica delle retribuzioni di fatto nel settore pubblico con quelle nel settore privato aggiornando le evidenze presentate lo scorso anno¹⁰. Possiamo così mettere a confronto la crescita delle retribuzioni pro capite¹¹ nell'insieme delle imprese operanti nell'agricoltura, nell'industria e nei servizi privati e delle amministrazioni pubbliche (in qualunque settore di attività operino)¹², nel periodo compreso tra il 1992 (anno base) e il 2008. In questo modo è possibile valutare, tra l'altro, gli effetti retributivi del modello contrattuale varato con il Protocollo di luglio 1993¹³.

A titolo di premessa, occorre specificare che tra il 1980¹⁴ e il 1992 le retribuzioni di fatto dei dipendenti pubblici avevano ottenuto un significativo vantaggio nei confronti di quelle dei dipendenti privati. Esse infatti erano cresciute, in termini nominali, del 265 per cento, mentre quelle dei privati soltanto del 234 per cento. La necessità di contenere i fenomeni alla base della più accentuata dinamica retributiva era per l'appunto una delle

¹⁰ Si veda Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione, "Relazione al Parlamento sullo stato della Pubblica Amministrazione – Anno 2007", vol. 1, par. 2.3.5, pp. 156-164.

¹¹ Retribuzioni lorde per unità di lavoro equivalenti a tempo pieno.

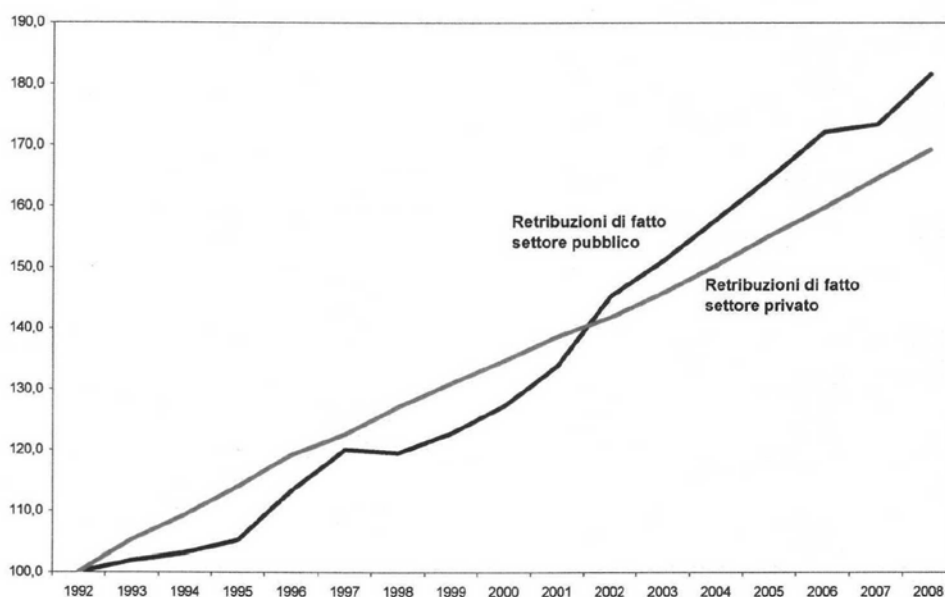
¹² Stimata nell'ambito dei conti del settore istituzionale pubbliche amministrazioni.

¹³ Ovviamente, agli effetti del nuovo modello contrattuale, si aggiungono in realtà quelli del decreto legislativo 29, sempre del 1993, che rinnovò in misura sostanziale la cornice istituzionale della contrattazione nel pubblico impiego, introducendo tra l'altro l'Aran, l'Agenzia per la rappresentanza Negoziabile delle Pubbliche Amministrazioni.

¹⁴ Primo anno per il quale si dispone di dati omogenei.

motivazioni della riforma del pubblico impiego mirata a una progressiva convergenza delle regole con quelle del settore privato.

Figura 1 - Retribuzioni lorde nominali per unità di lavoro dipendente nelle pubbliche amministrazioni e nel settore privato - Anni 1992-2008 (numeri indice in base 1992=100)



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

Nell'insieme dell'arco temporale (16 anni) caratterizzato dall'applicazione delle regole del Protocollo del 1993, dinamiche relativamente simili hanno interessato il settore privato e il settore pubblico (Figura 1). Tuttavia, il primo ha messo a segno un incremento nominale complessivo pari al 69 per cento rispetto al valore dell'anno base, mentre il secondo un incremento dell'82 per cento. Va poi notato che, nel settore pubblico, mentre fino al 2000 la crescita retributiva si è mantenuta sensibilmente inferiore a quella del privato, dal 2000 in poi è risultata costantemente e significativamente superiore e, dal 2002, l'incremento nominale rispetto al 1990 è diventato superiore a quello del settore privato.

Figura 2 – Variazioni delle retribuzioni lorde nominali per unità di lavoro dipendente nelle pubbliche amministrazioni e nel settore privato - Anni 1993-2008 (tassi annui di variazione % e, per le pubbliche amministrazioni, tassi medi annui di periodo)



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

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

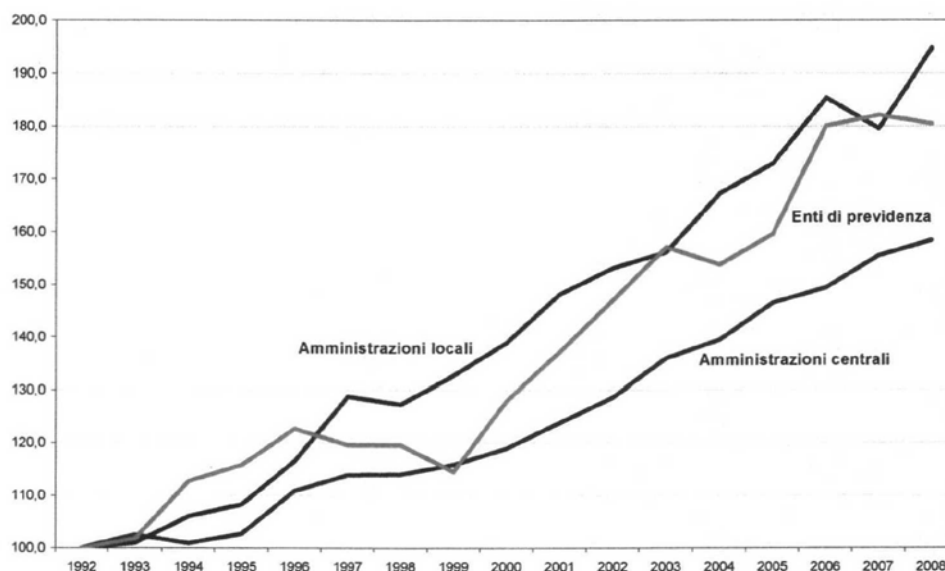
Il primo ciclo, corrispondente al quinquennio 1993-1996 (varo del nuovo sistema e blocco temporaneo della contrattazione pubblica), è caratterizzato da una crescita retributiva annua dei dipendenti pubblici (3,2 per cento) sensibilmente inferiore a quella dei privati (4,5 per cento); nel secondo (1996-2001), mentre il settore privato rallenta (il tasso di crescita medio annuo scende al 3,3%), il settore pubblico – pur con le vistose discontinuità legate ai ritardi nei rinnovi – accelera e gli aumenti si portano in media al 4,1 per cento annuo; nel terzo ciclo (2001-2008) prosegue il rallentamento nel privato (2,9 per cento), ma nel pubblico le retribuzioni continuano a presentare una dinamica sostenuta (4,0 per cento l'anno), frenata solo dal dato del 2007.

Queste evidenze empiriche segnalano che, alla fase di caduta della retribuzione relativa dei dipendenti pubblici (1993-1995), ha fatto seguito una fase di parziale recupero (1996-1997), seguita da un'ulteriore fase di ridimensionamento (1998-1999) e quindi da un lungo periodo di crescita intensa (2000-2008).

Disaggregando i dati a livello settoriale si evidenzia che la crescita retributiva del settore pubblico è stata trainata dalle amministrazioni locali, che sin dal 1997, con le uniche

eccezioni degli anni 2003 e 2007, hanno mantenuto profili di aumento superiori agli altri settori (Figura 3). Del resto, la crescita è stata molto differenziata, tanto tra i comparti delle pubbliche amministrazioni, quanto tra i diversi periodi. In sintesi, nell'intero periodo 1992-2008, le retribuzioni di fatto di un dipendente a tempo pieno sono cresciute nelle amministrazioni locali del 95 per cento, mentre negli enti di previdenza l'incremento è stato dell'80 per cento e nelle amministrazioni centrali soltanto del 58 per cento.

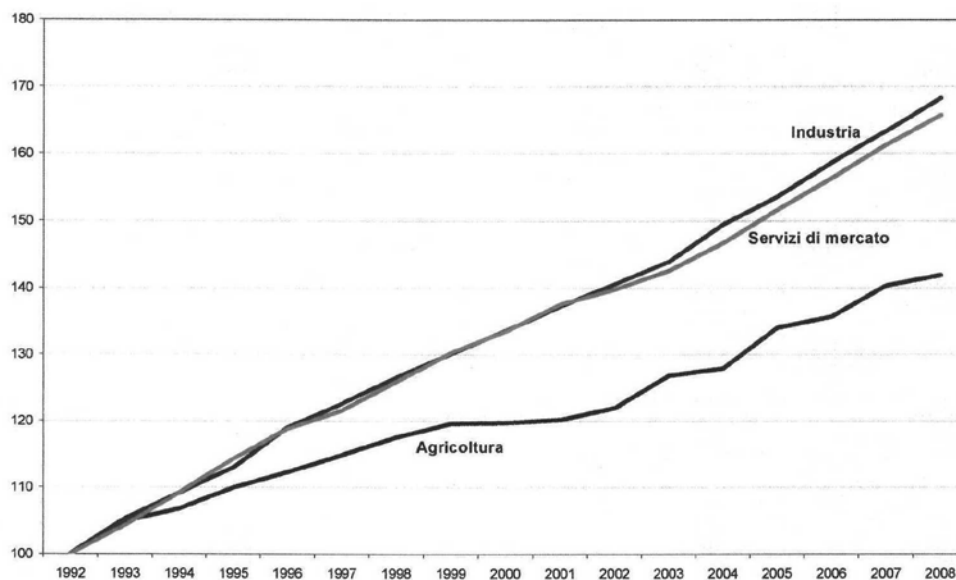
Figura 3 - Retribuzioni lorde nominali per unità di lavoro dipendente nelle amministrazioni centrali, nelle amministrazioni locali e negli enti di previdenza - Anni 1992-2008 (numeri indice in base 1992=100)



Fonte: Istat, Conti nazionali per settore istituzionale

Nel settore privato invece, mentre la crescita retributiva dell'industria e dei servizi al mercato è stata molto simile (rispettivamente del 68 e del 66 per cento), ma comunque inferiore a quella media del settore pubblico (82 per cento), le retribuzioni agricole hanno registrato aumenti quasi sempre assai inferiori e pari, nell'intero periodo, al 42 per cento (Figura 4).

Figura 4 - Retribuzioni lorde nominali per unità di lavoro dipendente nell'agricoltura, nell'industria e nei servizi di mercato - Anni 1992-2008 (numeri indice in base 1992=100; servizi privati ad esclusione dei servizi sociali e personali)



Fonte: Istat, Conti nazionali per settore di attività economica

5.4.2. Differenziali salariali e *wage contour* dei dipendenti pubblici

Gli andamenti delle retribuzioni medie nel corso del tempo, tuttavia, non assicurano un esame comparativo sufficientemente attendibile: come è ovvio, è necessario considerare anche i differenziali di livello delle retribuzioni e gli effetti che le dinamiche hanno su di essi. Secondo i conti nazionali, la retribuzione media dei dipendenti pubblici, che nel 1992 era pari in valore assoluto al 132 per cento di quella del settore privato e nel 1995 si era ridimensionata al 122 per cento, nel 2008 risulta di nuovo pari al 136 per cento, con un aumento di 14 punti rispetto al minimo del 1995.

Questa sintetica evidenza aggregata indica, però, solo in prima approssimazione che tra i dipendenti del settore pubblico e quelli del settore privato si sono ristabilite, con un certo vantaggio, le relatività precedenti all'applicazione del Protocollo del 1993. Infatti, anche volendo limitare l'analisi all'esame dei differenziali puntuali, per condurre una corretta comparazione è necessario individuare il cosiddetto "intorno salariale" (*wage contour*) dei dipendenti pubblici, ovvero i gruppi di lavoratori del settore privato che meglio possono paragonarsi ai dipendenti pubblici per caratteristiche sia personali (sesso, età, titolo di studio, qualifica, professionalità ecc.), sia del datore di lavoro o della posizione occupata (attività economica, complessità organizzativa, livello di responsabilità ecc.). Solo in questo modo è

possibile ridurre l'eterogeneità tra i lavoratori posti a confronto e condurre comparazioni retributive significative.

Una comparazione di prima approssimazione è possibile abbandonando, per il settore privato, la fonte dei conti nazionali e utilizzando un'altra fonte statistica ufficiale, l'indagine mensile su *Lavoro e retribuzioni nelle grandi imprese*. Questa seconda fonte ci consente, infatti, di eliminare o limitare gli effetti di tre motivi di eterogeneità. Possiamo, anzitutto, depurare il confronto dal fatto che i dati sul settore privato dei conti nazionali includono un numero consistente di dipendenti con qualifica operaia, assenti dal settore pubblico in ragione della natura dei processi produttivi che vi si svolgono. In secondo luogo, le stime di contabilità nazionale (che hanno a obiettivo la misura esaustiva delle risorse impiegate nella produzione del prodotto lordo) includono non solo l'occupazione regolare, ma anche quella non regolare¹⁵. Questa si riscontra per definizione soltanto nel settore privato e ad essa, per convenzione statistica, vengono attribuite le retribuzioni lorde della classe dimensionale più bassa. Infine, data la tendenza delle retribuzioni a crescere con la dimensione dell'impresa, la preponderanza nella pubblica amministrazione di strutture organizzative di dimensioni elevate¹⁶ suggerisce, ai fini di una più omogenea valutazione comparativa, un confronto con le sole imprese di grandi dimensioni.

Per minimizzare l'eterogeneità del confronto è quindi possibile utilizzare, almeno come prima approssimazione, i dati della rilevazione mensile su *Lavoro e retribuzioni nelle grandi imprese*¹⁷, che si riferiscono alle sole posizioni lavorative regolari e consentono di escludere dal confronto gli operai e apprendisti. La figura 5 propone, con riferimento al 2005¹⁸, un confronto tra le retribuzioni lorde per unità di lavoro dei dipendenti pubblici e quelle del totale dipendenti (regolari) o dei soli impiegati e quadri delle grandi imprese¹⁹.

¹⁵ Si definiscono non regolari le posizioni lavorative svolte senza il rispetto della normativa vigente in materia fiscale-contributiva, quindi non osservabili direttamente presso le imprese, le istituzioni e le fonti amministrative. Rientrano in tale categoria posizioni lavorative: 1) continuative; 2) occasionali svolte da studenti, casalinghe o pensionati; 3) svolte da stranieri non residenti e non regolari; 4) plurime, cioè ulteriori rispetto alla principale e non dichiarate alle istituzioni fiscali.

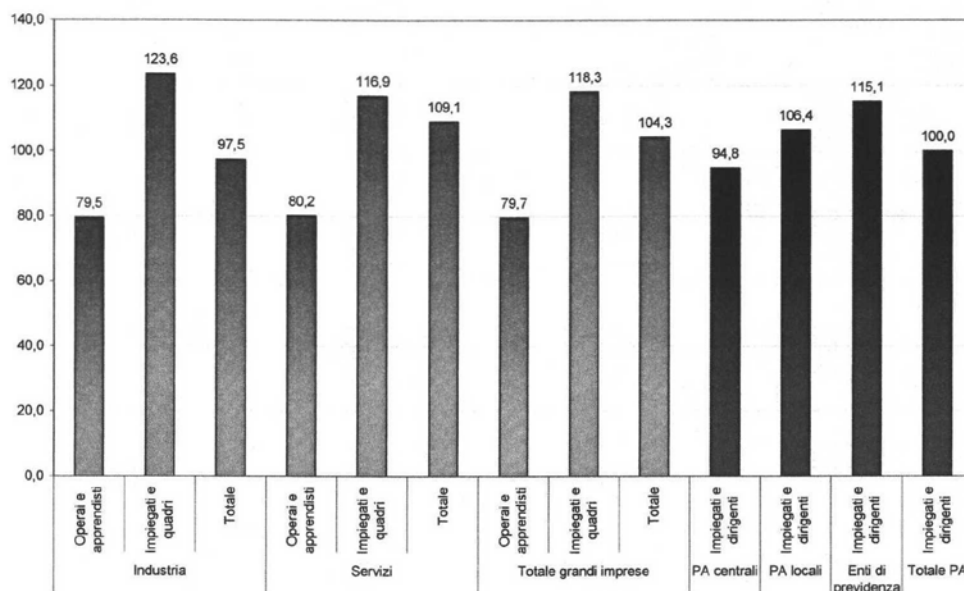
¹⁶ Secondo i dati del censimento dell'industria e dei servizi 2001, il numero medio di dipendenti nelle istituzioni pubbliche è pari a circa 200 unità. Tale indicatore sintetico rappresenta in modo approssimativo una popolazione che è però molto eterogenea sotto i più svariati profili, ed è caratterizzata da una vasta dispersione della dimensione occupazionale.

¹⁷ L'Indagine sulle grandi imprese (con 500 o più addetti), rileva mensilmente la retribuzione lorda totale (comprensiva cioè di compensi per lavoro straordinario, premi, mensilità aggiuntive, ecc.) dei dipendenti regolari delle grandi imprese del settore privato non agricolo.

¹⁸ Ultimo anno per cui si dispone di dati in valore assoluto.

¹⁹ In realtà anche questo confronto risente di alcuni limiti metodologici, legati alla non piena coincidenza del campo di osservazione. Infatti, se le retribuzioni lorde stimate dai conti nazionali includono la totalità dei dipendenti (inclusi i dirigenti), quelle rilevate dall'indagine sulle grandi imprese li escludono. Va poi sottolineato che si tratta di un confronto tra equivalenti a tempo pieno, che quindi non tiene conto delle differenze negli orari di lavoro contrattualmente vigenti nei diversi settori. Questo elemento di eterogeneità è particolarmente rilevante nel caso degli insegnanti.

Figura 5 - Retribuzioni di fatto per unità di lavoro nella pubblica amministrazione e nelle grandi imprese dell'industria e dei servizi privati – Anno 2005 (numeri indice in base totale pubbliche amministrazioni=100)



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

Nel 2005, la retribuzione lorda annua dei dipendenti pubblici risulta superiore di circa 2,5 punti percentuali rispetto a quella dei dipendenti delle grandi imprese industriali (dove si riscontra, però, un'elevata incidenza di qualifiche operaie), e inferiore di 9,1 punti rispetto a quella dei dipendenti delle grandi imprese dei servizi privati. Limitando il confronto agli impiegati, il pubblico impiego presenta uno svantaggio retributivo di 23,6 punti nei confronti dell'industria e di 18,3 punti nei confronti dei servizi privati. Se si guarda alla composizione interna dei dipendenti pubblici, però, si notano profonde differenze. La retribuzione nelle amministrazioni locali è di 6,4 punti superiore alla media del pubblico impiego, e quella degli enti di previdenza 15,1 punti. Mentre i dipendenti dalle amministrazioni centrali presentano un differenziale negativo di 5,2 punti rispetto alla media. In altri termini, i dipendenti degli enti di previdenza sono gli unici a presentare, nella media, retribuzioni molto vicine a quelle degli impiegati e quadri delle grandi imprese dei servizi al mercato.