

AUTONOMIA GESTIONALE E CONTROLLO DELLA SPESA NEGLI ENTI LOCALI: L'ANALISI DI TRE STAGIONI CONTRATTUALI^S

CESARE VIGNOCCHI

1. INTRODUZIONE

Per descrivere sinteticamente il processo di riforma che ha interessato il rapporto di lavoro pubblico in Italia, una dizione ampiamente utilizzata è quella di privatizzazione. A volte si preferisce, in certa misura più correttamente, parlare di contrattualizzazione del rapporto di lavoro pubblico. Con ciò a significare che il cuore della riforma sta nel fatto che l'esito del processo negoziale fra l'Agenzia ad esso deputata, cioè l'Aran, e le OO.SS diviene efficace senza la necessità di un formale recepimento legislativo.

L'ambito dell'autonomia negoziale resta chiaramente delimitato da una riserva di legge, che può essere individuata, tra l'altro, in una generale potestà legislativa sull'organizzazione dell'amministrazione. Alla base di tale riserva di legge sta l'esigenza di dare adeguata protezione di una serie di interessi pubblici. La tensione fra la volontà di portare fuori dell'alveo pubblicistico il rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti e l'esigenza di tutelare i suddetti interessi ha caratterizzato, e continuerà a farlo, l'iter ancora in corso della riforma. L'interesse pubblico rilevante nel presente lavoro è quello del governo della spesa pubblica.

La volontà di contrattualizzare il rapporto di lavoro pubblico trae origine dalla necessità di aumentare le performance del complesso delle pubbliche amministrazioni, lungo l'usato binomio di efficienza ed efficacia. Ma nasce in primis da una situazione di grave crisi degli equilibri di finanza pubblica del nostro paese. A

(*) Paper preparato per la conferenza "Oltre il declino", Fondazione R. De Benedetti, Roma 3/2/05. Le opinioni espresse in questo lavoro sono di esclusiva responsabilità dell'autore e pur riprendendo elaborazioni di fonte ARAN non coinvolgono in alcun modo l'Agenzia.

questo proposito non si può non citare un lavoro di Dixit (2000, p.722): "... To succeed, any change must operate through the political process and change the politico-economic equilibrium. Opportunities to do so arise infrequently, usually only if the current condition is generally perceived to be one of crisis."

Uno degli strumenti per perseguire l'aumento delle performance è stato quello di responsabilizzare le amministrazioni stesse, garantendo loro al contempo ampi spazi di autonomia gestionale. Se il rapporto di lavoro si è contrattualizzato, i contenuti specifici che hanno ispirato questo processo sono tratti direttamente dall'esperienza dei settori privati. L'accresciuta autonomia contrattuale si è quindi coniugata con un deciso indirizzo dal centro per l'adozione di sistemi di *performance related pay* e di schemi di carriera maggiormente orientati al riconoscimento del merito e dell'abilità. Il comparto degli Enti locali è fra quelli ove maggiore è divenuto lo spazio di autonomia gestionale e rappresenta quindi il terreno privilegiato per esaminare dappresso modalità ed esiti della riforma.

Allo stato attuale non sono disponibili lavori organici che abbiano analizzato in modo convincente il legame che intercorre fra la maggiore autonomia gestionale ed i risultati in termini di efficienza ed efficacia. Questo resta un tema centrale cui si dovrà presto dare risposta. In questa sede ci si limiterà a descrivere la progressiva introduzione nel comparto degli Enti locali di elementi privatistici nella regolazione del salario variabile, o accessorio, e nelle progressioni di carriera.

A questo tema verrà dedicata la seconda sezione di questo lavoro. La descrizione del grande sforzo di ingegneria contrattuale che è stato profuso nella costruzione e regolazione dei canali che alimentano in senso finanziario il fondo per la contrattazione integrativa è cruciale per comprendere come si siano determinate le dinamiche del salario di fatto. E' altrettanto importante, tuttavia, non perdere il senso complessivo della costruzione.

A questo proposito, con qualche forzatura, si può rappresentare l'intero sistema di atti negoziali, dal CCNL sino all'ultimo accordo decentrato, come un "filtro" che organizza e regola il passaggio di risorse finanziarie dal bilancio dell'ente alle disponibilità per il personale. Un filtro che può essere disegnato più o meno bene e che, comunque, può essere sottoposto a forzature, oppure utilizzato al meglio.

Sullo sfondo vi è la questione del governo della spesa pubblica, ma prevedibilità e certezza della spesa non sono elementi così facilmente coniugabili con l'autonomia gestionale dei singoli enti. E senza una qualche autonomia gestionale e finanziaria è difficile dare efficacia a schemi retributivi incentivanti (Dell'Aringa, 1997).

La storia dell'ingegneria contrattuale di tre tornate contrattuali, cioè tre quadrienni, costellata di soluzioni ed approcci diversi, è senz'altro utile per chiunque voglia avvicinarsi al ridisegno del sistema. Sarebbe sterile affrontare il problema senza la contezza della gamma di meccanismi contrattuali già sperimentati. E' attraverso tali meccanismi che si determina il rapporto fra autonomia gestionale e governo della spesa pubblica.

Naturalmente la contrattazione di II livello è avvenuta a valle del momento nazionale, nel complessivo quadro che discende dal sempre citato Accordo Interconfederale del 1993. La terza sezione di questo lavoro sarà dedicata a riassumere le principali problematiche incontrate. La quarta sezione mostrerà alcune evidenze quantitative circa la dinamica salariale complessiva, o di fatto, del comparto degli Enti locali. L'ultima sezione trarrà le principali conclusioni.

2. LE DIVERSE FASI DELLA CONTRATTAZIONE DI II LIVELLO ⁽¹⁾

Dal momento di avvio del nuovo corso di relazioni industriali del pubblico impiego, databile al 1993 con la costituzione dell'Aran, si sono succeduti tre cicli contrattuali di durata quadriennale: il 1994-97, il 1998-01 ed infine quello attuale, 2002-05. Spesso per descrivere i mutamenti introdotti con i rinnovi contrattuali della tornata 1998-01, rispetto a quelli 1994-97, ci si è espressi come passaggio dalla contrattazione *decentrata* alla contrattazione *integrativa*.⁽²⁾ Questa importante evoluzione è il risultato di profonde innovazioni che hanno investito quasi tutti i terreni ove si concretizza la gestione delle risorse umane da parte delle Amministrazioni: le relazioni sindacali, l'organizzazione del lavoro, la struttura degli inquadramenti professionali, ecc.⁽³⁾ Ciò che qui preme mettere in luce sono gli aspetti più propriamente economico-finanziari, grazie ai quali ora si può descrivere l'attività negoziale di secondo livello come una vera e propria contrattazione integrativa.⁽⁴⁾

La stessa intensità contrattuale del I livello testimonia della rilevanza dei mutamenti. Nel periodo compreso fra il 1998 ed il 2000 il personale non dirigente è stato interessato da tre distinti CCNL. Il primo, siglato nel marzo 1999 ha disciplinato innanzitutto il nuovo sistema di classificazione del personale. Il secondo, dell'aprile successivo, contiene tradizionalmente il rinnovo normativo per l'intero quadriennio ed i disposti economici per il biennio 1998-99. Il terzo, del settembre

⁽¹⁾ Questa sezione approfondisce tematiche già affrontate dall'autore in: Vignocchi (2002, 2003).

⁽²⁾ Su questi aspetti si può utilmente vedere Della Rocca e Rampino (2000) e Della Rocca e al. (2001).

⁽³⁾ Per un inquadramento complessivo, si veda: Ruffini (1997).

⁽⁴⁾ Per una efficace analisi in termini di prima e seconda "privatizzazione" si veda: V.Talamo (2004).

2000, appartiene alla tipologia delle cosiddette “code contrattuali”, le quali di solito dettagliano una serie di disposizioni di importanza secondaria. Nella fattispecie concreta questo terzo contratto ha assunto una rilevanza maggiore, in quanto ha regolato la flessibilità del rapporto di lavoro e nelle Norme finali ha costruito una soluzione ponte in ordine ad una specifica fonte di risorse aggiuntive destinate alla contrattazione decentrata integrativa.

La fase iniziale: la tornata 1994-97

Naturalmente anche lo sforzo riformatore sotteso alla tornata 1994-97 non fu cosa di poco conto. Da una regolazione eminentemente pubblicistica, si era in ogni caso recepito il disegno del Protocollo interconfederale del 1993, gettando le basi della contrattazione decentrata.⁽⁵⁾ A questo scopo la maggior parte degli emolumenti già percepiti in precedenza dal personale erano stati riaccorpati in una serie di Fondi, ciascuno con una finalizzazione specifica, la cui gestione era poi stata affidata alla contrattazione di II livello. I singoli Fondi usufruivano quindi del complesso di risorse che in precedenza formavano il salario accessorio e venivano rifinanziati attraverso specifici disposti del CCNL.

Come mostra la Tavola 1, già nel primo quadriennio gli standard di finanziamento mostravano una certa articolazione. Il primo elemento era costituito dalla *rideterminazione*, un criterio teso a legare anche la retribuzione accessoria alla dinamica dell’inflazione programmata.⁽⁶⁾ Si ha poi una *integrazione di risorse*, voluta per riconoscere anche ai pubblici dipendenti i guadagni di produttività complessivi del sistema economico. Anche in questo caso si tratta di somme, definite percentualmente, che devono obbligatoriamente essere messe a disposizione del personale. In terzo luogo compaiono risorse aggiuntive da *capacità di bilancio*. Si tratta di un primo tentativo di garantire un minimo di autonomia gestionale ai singoli Enti. Analoga è la quarta voce, *economie di bilancio*, con la quale si intendeva legare la retribuzione incentivante ad una gestione virtuosa del bilancio. Queste due seconde voci di alimentazione non sono obbligatorie ed in ogni caso possono essere attivate sino ad un tetto specifico.

Queste diverse voci andavano a rifinanziare i vari Fondi sia con un criterio di proporzionalità, sia con un criterio di preferenzialità definito in sede di CCNL. Va poi chiarito che a ciascuna componente del salario accessorio era accoppiato un corrispondente fondo, ad esempio: il Fondo per il compenso del lavoro straordinario,

⁽⁵⁾ Per un bilancio di questa prima tornata si può utilmente consultare: G.C. De Martin (1999).

⁽⁶⁾ Come ricorda la nota in fondo alla Tavola, il primo meccanismo determinava percentuali da applicare al complesso dei Fondi mentre successivamente le percentuali vanno riferite al monte salariale.

il Fondo per la remunerazione di particolari condizioni di disagio, pericolo o danno, il Fondo per compensare particolari posizioni di lavoro e responsabilità, il Fondo per il riconoscimento della produttività individuale e collettiva, ecc.

La contrattazione di II livello gestiva, in sede decentrata risorse sostanzialmente date e dedicate dal CCNL. Per allentare la rigidità insita in questo meccanismo, già nel rinnovo economico per il biennio 1996-97 fu introdotto un complesso sistema di possibili travasi, unidirezionali, da alcuni fondi ad altri che si volevano privilegiare. La futura evoluzione era già stata delineata.

La tornata 1998-01: il nuovo Fondo per la contrattazione integrativa

Nel quadriennio 1998-01, proseguendo lungo questa direzione di garantire maggiore discrezionalità alle politiche salariali decentrate, si è prodotta una profonda innovazione rispetto al quadriennio precedente, circa la regolazione del salario accessorio ed il suo finanziamento attraverso il sistema dei fondi.

E' utile anticipare i tre capisaldi di questa innovazione: i) la quasi completa autonomia del versante degli *Impieghi* del Fondo rispetto a quello delle *Fonti*, ii) l'introduzione di canali di finanziamento del Fondo non soggetti ad alcun tetto numerico definito in sede di CCNL, iii) l'istituzione di un nuovo impiego, di cui non v'è traccia in precedenza, costituito dai processi di carriera *orizzontale*, delineata nel nuovo sistema di inquadramento professionale.

Circa il primo punto, la portata delle modificazioni dovrebbe essere chiara: quanto prima era attribuito ai singoli fondi è stato accorpato in un'unica posta, lasciando alla autonomia dei singoli enti la sua destinazione fra i diversi impieghi.⁽⁷⁾ Il Fondo, in buona misura unico, acquista dignità di conto economico, con poste in dare e poste in avere.⁽⁸⁾

Per mettere a fuoco il secondo punto prima accennato, cioè l'introduzione di alcuni canali di finanziamento del Fondo per cui il CCNL non prevede un tetto numerico esplicito, occorre passare in rassegna le diverse fonti di finanziamento, così come illustrate nella Tavola 1. E' utile in proposito ricordare che tale fonti possono essere ricondotte a tre tipologie: a) incrementi obbligatori, b) incrementi facoltativi slegati da specifici vincoli, c) incrementi facoltativi legati a specifici vincoli.

⁽⁷⁾ Fa eccezione a questo nuovo sistema il Fondo per il compenso del lavoro straordinario, il quale in generale è destinato a trasferire progressivamente risorse agli altri, ma non a riceverne.

⁽⁸⁾ Al solito vi sono alcune eccezioni. Ad esempio, le risorse che specifiche disposizioni di legge destinano all'incentivazione del personale sono da utilizzare in attività e prestazioni correlate.

Il biennio 1998-99: il finanziamento dei processi di riorganizzazione

Le disposizioni economiche per il rinnovo del biennio 1998-99 hanno incrementato questo complesso di risorse, in generale, attraverso cinque canali. Il primo, eguale per tutti, è costituito da uno 0,52% del monte salari 1997 e corrisponde all'adeguamento del trattamento economico accessorio a fronte dei tassi d'inflazione programmati. Considerando che tale trattamento vale circa il 16% della retribuzione complessiva è immediato ottenerne la corrispondenza con l'inflazione programmata.⁽⁹⁾

Il secondo canale è costituito da risorse aggiuntive in senso proprio. Qualora nei bilanci degli enti sussista la relativa capacità di spesa, le risorse economiche possono essere incrementate sino all'1,2%, di nuovo a valere sul monte salari 1997. L'attivazione di questo canale è subordinato alla assenza di una condizione di dissesto o di deficit strutturale non riequilibrato e all'accertamento delle effettive disponibilità in seguito a processi di razionalizzazione delle attività o per il raggiungimento di specifici obiettivi di produttività e qualità. In generale i singoli enti hanno interpretato il disposto in modo analogo alle rideterminazioni, considerandolo cioè un importo definito dal CCNL, a carattere quasi obbligatorio, da condizionare solo alla disponibilità di risorse in bilancio ed in ogni caso da considerare come acquisito negli anni successivi. In realtà, si tratta di vere e proprie risorse integrative, per le quali la contrattazione di I livello ha fissato solo il tetto massimo e a fronte delle quali dovrebbe essere messo in campo un progetto specifico con obiettivi di produttività e qualità.

Il contratto prevede poi un terzo canale: "In caso di attivazione di nuovi servizi o di processi di riorganizzazione finalizzati ad un accrescimento di quelli esistenti ...", è possibile finanziare il trattamento economico accessorio, sia che questo risulti attribuibile ad "... un aumento delle prestazioni del personale in servizio ...", sia che debba essere riconosciuto a nuovo personale, in seguito ad un incremento stabile delle dotazioni organiche. La ratio di questo elemento di alimentazione del Fondo va rintracciata nella volontà di garantire agli enti coinvolti in importanti processi di riorganizzazione di potere riconoscere lo sforzo e l'impegno ai propri dipendenti.

Lo spazio di discrezionalità offerto da questo canale determina una netta cesura rispetto al passato. L'innovazione è decisiva: solo qualche anno prima era impensabile che si lasciasse ai singoli Enti l'autonomia completa di riversare risorse presenti in Bilancio verso il Fondo per il personale. E' evidente come in questo modo

⁽⁹⁾ La somma dei TIP 1998-99 (3,3%) è rapportata all'incidenza del salario accessorio sul complesso della retribuzione, pari a circa il 16% per la media del comparto delle Autonomie territoriali.

si allenti la possibilità, a livello centrale, di avere quantificazioni preventive e certe della spesa futura.

Quanto abbia prevalso il rischio di incrementi di spesa non giustificati, o quanto l'opportunità per i singoli Enti di perseguire un proprio indirizzo strategico e gestionale, è una questione difficile, cui in prospettiva si dovrà dare una risposta. Certamente l'impostazione futura della contrattazione di II livello delle Autonomie locali non potrà sfuggire da questo specifico binomio di opportunità/rischio.

La maggior parte delle risorse aggiuntive destinate alla contrattazione integrativa sono passate da questo canale. Se non si può certo escludere che per molti Enti sia stato facile predisporre piani di incremento qualitativo e quantitativo dei servizi offerti di non elevato valore, d'altro canto non si può nemmeno escludere che per alcuni ciò abbia costituito una seria possibilità di sviluppo organizzativo e gestionale. Occorrerebbe capire meglio quali siano state le condizioni di contesto che hanno permesso di cogliere l'opportunità. Citando ancora Dixit (op.cit. p.724): "Empirical research should not seek sweeping universal findings of success or failure of performance-based incentives or privatization, but should try to relate success or failure to specific characteristics like multiple dimensions and principals, observability of output and inputs, and so on."

Il quarto canale di alimentazione del fondo (come meglio dettagliato con il rinnovo di II biennio), attiene alle risorse provenienti da introiti ottenuti mediante l'applicazione dell'art.43 della legge n.449/1997. Esso riguarda la realizzazione di tre tipologie di iniziative: sponsorizzazioni, consulenze e servizi aggiuntivi, contributi per servizi non essenziali. E' il canale che avrebbe dovuto stimolare l'imprenditorialità degli enti e che meglio testimonia il nuovo approccio privatistico, saldando l'attività di "mercato" dell'ente con i suoi riflessi incentivanti nella gestione del personale (Ruffini in Gasparini et al., 2002). Purtroppo, sinora, non ha trovato diffusa applicazione.

Con la prima tipologia l'ente si trova a disporre, a titolo gratuito, di interventi, servizi, prestazioni e beni connessi ad attività istituzionali, che diversamente comporterebbero una spesa. In assenza di questa previsione contrattuale, le somme "risparmiate" tornerebbero nella disponibilità complessiva del bilancio. Si osservi che la stessa previsione non offre alcun criterio circa la *quota* di tali somme da dirottare sul Fondo e, probabilmente, questo sarebbe coerente con la natura imprenditoriale dell'istituto. Ma in uno statuto di Autonomie locali ancora fortemente dipendenti da un meccanismo di finanza derivata le cose non sono così lineari.

La seconda e la terza tipologia si riconnettono alla possibilità per l'ente di reperire risorse sul mercato. Nel primo caso si tratta di vendere consulenze e servizi aggiuntivi, nel secondo di percepire contributi dall'utenza per servizi pubblici non essenziali.

Il quinto canale fa riferimento ad una ulteriore integrazione, erogabile dal giugno 1999 e soggetta al rispetto di alcuni specifici indicatori di bilancio, la cui individuazione nel contratto di I biennio era rimandata ad una successiva intesa con l'Aran, da stipulare comunque nell'anno stesso. Questa intesa è in realtà slittata al rinnovo di II biennio, 2000-01. Nella "coda contrattuale" richiamata in precedenza e siglata nel settembre 2000 si è quindi individuata una soluzione ponte, consistente nella possibilità degli enti di utilizzare, limitatamente al 2000, le risorse già stanziata in sede di contrattazione decentrata sulla scorta dei disposti del CCNL di I biennio. In assenza di questo accordo decentrato, gli enti potevano comunque destinare risorse aggiuntive nel limite massimo del 2%.

Il biennio 2000-01: il sistema degli indicatori di salute finanziaria

Come già visto in precedenza, e come mostra sempre la Tavola 1, anche per il biennio 2000-01 la prima voce vale a rideterminare il salario accessorio a fronte dell'inflazione programmata. Mentre lo 0,52% deriva immediatamente dalla somma dei tassi di inflazione programmati rapportati all'incidenza media del salario accessorio sul complesso della retribuzione, l'1,1% del II biennio segue le indicazioni del Comitato di Settore, volte a garantire riconoscimenti analoghi a quelli di altri comparti come i Ministeri e il Parastato. E' questo l'unico canale di alimentazione del Fondo per cui il CCNL prevede un'indicazione quantitativa specifica. D'altro canto si ribadiscono i 4 canali già attivi, da cui giungono le risorse integrative, il cui ammontare è determinato dalle singole amministrazioni, ovviamente nel rispetto delle relative capacità di bilancio.⁽¹⁰⁾

L'aspetto forse più rilevante del CCNL del Biennio 2000-01 è rappresentato, dopo la precedente soluzione ponte, dall'attuazione della disciplina degli indicatori economico-finanziari.⁽¹¹⁾ Su questo Istituto si erano concentrate grandi aspettative poiché, in effetti, rappresenta il tentativo maggiormente strutturato di coniugare

⁽¹⁰⁾ Le fonti esplicitamente commentate rappresentano quelle più rilevanti, a fianco delle quali vi sono tuttavia una serie di voci minori, come le risorse correlate al trasferimento di personale, gli eventuali risparmi dello straordinario, le economie del tempo parziale, la RIA, gli assegni ad personam del personale cessato dal servizio, le risorse che specifiche disposizioni di legge finalizzano alla incentivazione del personale, ecc.

⁽¹¹⁾ Gli indicatori utilizzati sono quelli tipici dell'analisi di bilancio degli Enti locali: 1) Autonomia finanziaria, 2) Autonomia tributaria, 3) Incidenza delle spese di personale e 4) Incidenza delle spese per interessi.

diverse esigenze: i) la fissazione dal centro di guidelines per una gestione locale improntata a criteri di buona amministrazione, ii) la garanzia di un'ampia autonomia gestionale ai singoli enti e iii) la saldatura fra gestione complessiva del bilancio e disponibilità finanziarie per incentivare il personale.

Le ricadute più rilevanti che si attendevano erano in termini dei sistemi gestionali interni. L'idea era che si sarebbe favorita una corretta costruzione del budget e dei documenti di programmazione, che si sarebbe sviluppata una cultura di gestione per obiettivi, supportata dalla costruzione di articolati indicatori di misurazione dei risultati raggiunti. In effetti, per l'applicazione di questa disciplina erano necessari alcuni prerequisiti significativi. Oltre all'aver istituito ed attivato i servizi di controllo interno, era necessario ottenere dagli stessi una positiva certificazione circa il raggiungimento degli obiettivi minimi indicati negli strumenti di programmazione, come il PEG.

In complesso, non si può dire che questa articolata costruzione abbia riscosso un grande successo applicativo. Poche sono state le Amministrazioni che ne hanno dato effettiva attuazione, ed ancora meno quelle che ne hanno adottato lo spirito migliore. Su questo hanno influito anche le difficoltà interpretative del testo contrattuale.

Ciò che alla fine può apparire un meccanismo di grande articolazione, costruito su quattro indicatori elementari, di cui occorre sia prenderne la media su periodi biennali per definirne un valore di "pavimento", sia programmarne singolarmente un andamento migliorativo, è in realtà il complesso punto di mediazione raggiunto fra i diversi attori negoziali.⁽¹²⁾

Ripercorrere le tappe di questo iter negoziale è molto istruttivo per comprendere le diverse posizioni in campo. Una prima ipotesi, di sapore centralistico voleva fissare in sede di CCNL un valore composito dei parametri, raggiunto il quale vi era la possibilità di attivare questo canale di alimentazione del Fondo. La grande eterogeneità di partenza dei singoli enti mostrò subito la difficile adozione di questo approccio. In seconda battuta le OO.SS ottennero che fosse la contrattazione integrativa a fissare i valori di soglia, ma la Corte dei Conti si oppose nettamente a questa versione di completo decentramento. Alla fine si inserì, a fianco del criterio statico, anche l'obbligo di perseguire e raggiungere miglioramenti dinamici, lasciando tuttavia la definizione numerica dei due criteri alla contrattazione decentrata.

⁽¹²⁾ Di questo non v'è da stupirsi. La storia delle Relazioni industriali è piena di Accordi ove la mediazione è stata raggiunta mantenendo una certa ambiguità del testo. Basti pensare a tutta la questione della corresponsione della produttività - esclusivamente al II livello o in parte al I - contenuta nel Protocollo di politica dei redditi del luglio 1993.

In definitiva il disposto contrattuale risultò eccessivamente complesso, inducendo non pochi dubbi interpretativi. Lo stesso numero degli indicatori era sicuramente troppo ampio e ridondante. Nella tornata contrattuale successiva, né le OO.SS., né il Comitato di settore ritenne utile procedere lungo questa strada.

Non bisogna tuttavia credere che il sostanziale abbandono dell'Istituto sia legato unicamente alle insite difficoltà applicative. Il fatto è, semmai, che i vincoli imposti erano stringenti: la possibilità di avere a disposizione maggiori risorse per il personale era effettivamente incerta e dipendente dal miglioramento delle condizioni di bilancio, da verificare ex-post. L'eventuale non disponibilità di somme, su cui si era fatto affidamento ex-ante, rendeva molto difficile la gestione della contrattazione integrativa. Portare al tavolo negoziale una discussione sul bilancio dell'ente presupponeva un salto culturale che in molti casi non si è conseguito neppure nel settore privato dell'economia.⁽¹³⁾ E' poi valso un principio di concorrenza fra strumenti: era molto più agevole alimentare il Fondo con gli altri strumenti disponibili.

Il nuovo sistema di inquadramento professionale

Come già accennato, uno dei CCNL che ha inaugurato la stagione 1999-01 è stato interamente dedicato ad una complessiva rimodulazione del sistema di classificazioni del personale non dirigente. A differenza del vecchio sistema, costruito per gli Enti locali su otto livelli, il nuovo è articolato in quattro categorie, A, B, C e D. I passaggi fra categorie, cioè le cosiddette "progressioni verticali", sono regolati in modo analogo ai precedenti avanzamenti di livello, cioè con il superamento di un concorso pubblico, anche se le procedure concorsuali sono meno rigide di quelle precedentemente in uso.

Ma la vera novità del nuovo sistema è che all'interno di ciascuna categoria è prevista una progressione economica "orizzontale", che si concretizza economicamente assommando al trattamento tabellare iniziale i successivi incrementi retributivi. Le modalità di avanzamento lungo queste carriere sono affidate a sistemi di valutazione di competenza dei dirigenti, nonché a corsi-concorsi interni. Ciò, quindi, presuppone un dettagliato sistema di valutazione, di competenza dei dirigenti, circa le prestazioni ed i risultati dei dipendenti, definito nell'ambito di ciascuna Amministrazione.

I sistemi di valutazione, ancorché diversamente modulati a seconda della categoria specifica, sono ispirati alle pratiche abitualmente in uso nei settori privati

⁽¹³⁾ Non si può inoltre dimenticare che molte delle leve tributarie per raggiungere un miglioramento degli indicatori non sono di fatto nelle mani delle Amministrazioni

dell'economia. Per apprezzare la valenza dell'Istituto è importante elencare gli elementi che il CCNL specifica per valutare la "carriera orizzontale": l'esperienza acquisita, l'arricchimento professionale, l'impegno e qualità della prestazione individuale, il grado di coinvolgimento nei processi lavorativi dell'ente, la capacità di adattamento ai cambiamenti organizzativi, la partecipazione effettiva alle esigenze di flessibilità, l'iniziativa personale e la capacità di proporre soluzioni innovative.

Per il personale della categoria D è poi prevista l'istituzione di un area cosiddetta "delle posizioni organizzative". Si tratta di posizioni di lavoro che richiedono lo svolgimento di: i) funzioni di direzione caratterizzate da un elevato grado di autonomia gestionale ed organizzativa, ii) attività ad elevato contenuto professionale, iii) attività caratterizzate da elevata autonomia ed esperienza. L'attribuzione di queste posizioni di lavoro ai singoli dipendenti è conferita dai dirigenti con incarico revocabile. Il trattamento retributivo ricalca quello del personale dirigenziale, con un trattamento accessorio articolato in una indennità di posizione e in un premio di risultato.

L'introduzione di un sistema di inquadramento a *broad-banding* nel settore pubblico costituisce, già di per sé, una novità di tutto rilievo. Ma l'aspetto ancora più innovativo sta nei meccanismi di finanziamento delle progressioni orizzontali. Mentre per quelle verticali, limitate dalle capienze nelle dotazioni organiche, le risorse sono tratte automaticamente dal bilancio dell'ente, le progressioni orizzontali sono finanziate con le stesse risorse della contrattazione integrativa.⁽¹⁴⁾ Lo stesso vale per l'indennità di posizione e per il premio di risultato degli incarichi di "posizione organizzativa". Per apprezzare appieno la cesura rispetto al passato, si pensi che l'Amministrazione negozia con le OO.SS quanto del Fondo dedicare al riconoscimento della produttività evidenziata dal personale, quanto a condizioni professionali disagiate e/o rischiose, quanto a retribuire gli incarichi affidati al personale apicale, quanto a consentire sviluppi di carriera orizzontale dei dipendenti, ecc. In altri termini, le progressioni economiche orizzontali si realizzano nei limiti delle risorse disponibili nel fondo.

L'elevata autonomia garantita in tema di sviluppi professionali era temperata da un meccanismo semplice ed efficace, denominato del "baricentro". Il vincolo stabiliva che il costo medio ponderato effettivo del personale collocato in ciascun percorso economico di sviluppo (in buona misura coincidenti con le single categorie) non potesse superare il valore medio semplice dello stesso. In altre parole, il costo medio effettivo di tutti i dipendenti collocati nelle diverse posizioni economiche,

⁽¹⁴⁾ La parte da finanziare in questo modo è costituita dall'eccedenza (definita in sede di CCNL) rispetto ai valori tabellari di entrata nella categoria.

doveva essere inferiore o almeno pari alla media semplice dei valori della posizione iniziale e di tutte le posizioni di sviluppo della categoria in esame.

La regola del "baricentro", come si può facilmente intuire, ha un duplice scopo. Da un lato si voleva favorire una più equilibrata collocazione del personale, premiando, con la progressione, i dipendenti effettivamente più meritevoli ed evitando la progressiva e generalizzata ricollocazione di gran parte del personale nelle posizioni apicali di categoria. Dall'altro con questa pratica si permette una sorta di autofinanziamento dei percorsi economici orizzontali, mediante le nuove immissioni in posizione iniziale, in quanto ciò determina un abbassamento del costo medio del personale in servizio e, di conseguenza, nuove potenzialità di sviluppo.

Come è ben comprensibile, le attese associate alla nuova architettura professionale erano notevoli: una capacità di più rapido adattamento alle trasformazioni del processo produttivo, la possibilità di valorizzare nuove professionalità in termini di capacità effettive e competenze comportamentali, lo spostamento di enfasi dai riconoscimenti retributivi dal valore formale della posizione alle prestazioni effettive ed alla abilità personale, l'acquisizione di nuove competenze trasversali, la semplificazione dei sistemi di gestione del personale, l'individuazione di sbocchi di carriera in contesti organizzativi sempre più appiattiti, ecc.⁽¹⁵⁾

Attualmente, dopo che il nuovo sistema è stato introdotto nella pratica corrente dei singoli enti, si pone l'esigenza di verificare quanto questo insieme di attese ed obiettivi abbia cominciato a trovare una effettiva realizzazione. Da più parti ci si sta ponendo questo interrogativo ed il tentativo di maggior respiro è senz'altro costituito dal un ricerca voluta dall'Aran (Bordogna, 2002). Di primo acchito l'evidenza sembrerebbe indicare che le buone intenzioni si siano tradotte in avanzamenti abbastanza generalizzati ed indiscriminati. La nuova architettura del sistema di classificazione e di regolazione degli avanzamenti sarebbe stata forzata dalle aspirazioni di carriera lungamente represses da meccanismi molto più rigidi, vigenti in precedenza. In effetti, se il criterio principalmente utilizzato dai singoli enti per regolare la carriera orizzontale è quello connesso alle prestazioni e capacità individuali, cui segue immediatamente quello dell'anzianità, sul versante delle esigenze, l'indicazione principale è quella di dare soluzione a situazioni pregresse, seguita dal riconoscimento di nuovi ruoli professionali.

Emerge dunque che anche criteri ed esigenze più coerenti con il nuovo sistema di classificazione del personale abbiano trovato un non trascurabile riconoscimento.

⁽¹⁵⁾ Per una analisi in termini di sviluppi organizzativi, si veda: Bonaretti e Codarda (2001). Uno studio empirico degli effettivi sistemi premianti è contenuto in Fabbri (2001).

D'altra parte il fatto che gli avanzamenti di carriera siano stati concessi in misura decisamente ampia, e a volte con criteri non esenti da perplessità, non è ancora sufficiente per giungere ad una valutazione fondata circa i risultati effettivamente conseguiti dal nuovo sistema di classificazione del personale.

La numerosità degli avanzamenti di carriera e le motivazioni espresse, nonché i criteri utilizzati sono solo un aspetto della questione. Resta da indagare – e su questo non si hanno ancora studi mirati – quanto il nuovo sistema sia stato in grado di incidere sull'attività istituzionali dei diversi enti. In altre parole occorrerebbe mettere a fuoco la relazione fra politiche di gestione del personale e risultati in termini di efficienza ed efficacia

L'accentuazione della distinzione fra risorse stabili e risorse variabili

In questo lavoro l'attenzione principale è dedicata alla questione dei meccanismi di finanziamento dei trattamenti accessori e quindi, in definitiva, agli snodi da osservare per il governo della spesa. Resta volutamente in ombra tutto l'altro versante, relativo alle modalità di utilizzo delle risorse, un tema che appartiene più strettamente all'ambito delle politiche di gestione del personale. In altri termini il fuoco analitico è sul versante delle *Fonti* piuttosto che su quello degli *Impieghi*. Vi è, tuttavia, un aspetto del rapporto *Fonti-Impieghi* che è importante evidenziare in quanto attiene al grado di rigidità e sostenibilità della spesa.

Già nel corso della stagione 1998-01 si era da più parti auspicato che una corretta gestione da parte degli enti implicasse una limitazione, attinente alla corrispondenza fra il grado di stabilizzazione delle fonti e degli impieghi. Si tratta evidentemente di un principio generale di corretta e prudente gestione economica. Ciò significa, ad esempio, che non è cosa saggia finanziare progressioni economiche orizzontali (una spesa in buona misura irreversibile) con risorse afferenti convenzioni o sponsorizzazioni da rinnovare periodicamente.

Lo stesso richiamo ha riflessi in ordine all'attivazione di nuovi servizi o all'accrescimento di quelli esistenti. I nuovi servizi possono avere natura di stabilità nel tempo, oppure costituire iniziative una-tantum e tale caratteristica si dovrebbe ripercuotere correttamente sulle risorse messe a disposizione.

La coerenza fra stabilità degli impieghi e delle risorse, un tema esplicitamente ripreso in sede di CCNL nella tornata successiva, si riconnette ad una peculiarità spesso enfatizzata di questo articolato meccanismo di finanziamento, e cioè che le risorse provenienti da alcuni canali sono da considerarsi definitivamente acquisite al Fondo, mentre altre dovrebbero mantenere un carattere di reversibilità.

L'auspicio era che si affermasse un raccordo fra conseguimento dei risultati e corresponsione del salario accessorio. La derivazione privatistica di questa impostazione è evidente. Nondimeno la stessa esperienza delle relazioni industriali del mondo privato mostra che è costantemente presente una spinta a stabilizzare il salario variabile. E' difficile garantire un carattere di reversibilità a quote elevate di salario variabile e non vi è da stupirsi che sia presente una costante e fisiologica tensione negoziale su questo tema fra parte datoriale e OO.SS. Tensione che trova momenti di assestamento progressivo in sede di contrattazione integrativa.

Per un comparto pubblico come le Autonomie locali, questo consolidamento non poteva prodursi che a partire da un disposto del CCNL. E così è infatti avvenuto.

Il quadriennio 2002-05: il consolidamento

Come mostra sempre la tavola 1, il nuovo CCNL siglato all'inizio del 2004, conferma alcune delle fonti che regolavano in precedenza il sistema di finanziamento del Fondo e ne modifica altre. Si ha innanzitutto la consueta rideterminazione, 0,62%, definita questa volta in via residuale, a partire dalle disponibilità complessive per il rinnovo (5,66%) e sottraendo sostanzialmente quanto dedicato al tabellare stipendiale e poco altro. Vi sono poi due conferme importanti: l'istituto dei nuovi servizi o accrescimento degli stessi e quello delle sponsorizzazioni.

Decade invece il meccanismo degli indicatori di bilancio, che viene rimpiazzato da qualcosa di completamente diverso, solo nominalmente analogo. Gli enti che presentano una quota di spese per il personale inferiore al 39% delle entrate correnti devono alimentare il Fondo con lo 0,5% del monte salari 1999, più lo 0,2% dedicato al nuovo istituto delle elevate professionalità.

Sempre in relazione al Fondo, il nuovo CCNL si incarica di distinguere due tipologie di fonti, dando esplicita attuazione all'esigenza commentata in precedenza circa la coerenza fra natura delle fonti e degli impieghi. Ripercorrendo il lungo elenco delle voci che alimentano il Fondo il CCNL individua quelle da considerarsi stabili, che andranno, dunque, a coprire in misura prevalente gli oneri fissi e ricorrenti nel tempo e quelle variabili, tipicamente riferite a voci del salario accessorio, come la produttività ed il risultato per le posizioni organizzative. Non è difficile intravedere in questo disposto una riproposizione in chiave aggiornata del sistema vigente nel biennio 1996-97: fondi distinti a partire dalle fonti, con possibilità di travasi "virtuosi".

Qualcuno potrà considerare questa modifica dell'architettura finanziaria del Fondo come uno snaturamento del suo portato innovativo sul fronte di una

responsabile autonomia gestionale. Qualcun altro, invece, potrebbe considerarla come una correzione degli aspetti a più alto rischio ai fini del governo della spesa pubblica. A questo proposito non si può non ricordare come l'attività ispettiva condotta dalla Ragioneria generale dello Stato abbia accertato situazioni di irregolarità. Una anomalia frequentemente riscontrata è proprio quella di imputare al bilancio dell'ente la spesa corrispondente alle progressioni economiche orizzontali, senza una corrispondente decurtazione del Fondo.

In ogni caso non è facile rintracciare un disegno lineare. Proprio sul versante della carriera orizzontale è stato abolito il vincolo del "baricentro", il quale senza alcun dubbio aveva funzionato da efficace deterrente affinché non si determinasse un addensamento del personale negli inquadramenti più elevati di ciascuna categoria del *broad-banding*. Allo stesso tempo, il *broad-banding* è stato ampliato, aggiungendo ad ogni categoria una posizione di sviluppo economico. La nuova struttura è illustrata nella Tavola 2.

Se quelle sinora commentate non sono novità di poco conto, il piatto forte è un altro. Tra gli obiettivi perseguiti già nella precedente tornata contrattuale vi era l'intenzione di realizzare una certa perequazione del sistema retributivo con quello di altri comparti pubblici, quali ad esempio Ministeri ed Enti pubblici non economici, sulla base delle linee di politica salariale tracciate dal Governo. Tale finalità si è concretizzata con il CCNL all'inizio del 2004, istituendo tra i compensi retributivi una nuova voce: l'Indennità di Comparto. Non si tratta evidentemente di una competenza accessoria, quanto di un emolumento fisso. Peculiarità fondamentali dell'indennità di comparto sono infatti il carattere della generalità, in quanto deve essere corrisposta a tutto il personale in servizio, sia esso a tempo indeterminato che a tempo determinato o incaricato di posizione organizzativa, e la natura di stabilità e ricorrenza nel tempo, essendo un emolumento corrisposto per 12 mensilità. L'ammontare dell'indennità si differenzia fra le categorie, ma non al loro interno, con una scala parametrica 100-160 e con una incidenza media attorno al 3% del tabellare.

L'aspetto cruciale riguarda tuttavia le modalità di finanziamento di questo nuovo elemento del trattamento economico, andato a regime nel gennaio 2004. A parte una quota minoritaria proveniente da risorse fresche del CCNL, la quasi totalità (95%) proviene stornando risorse esistenti nel Fondo. Naturalmente lo storno di risorse si ripercuote immediatamente sugli impieghi variabili e prudenza ha voluto che in sede di negoziazione si accertasse che nel Fondo degli enti esistesse la corrispondente capienza. Diversamente sarebbe stato difficile, se non impossibile, gestire una riduzione delle risorse dedicate, ad esempio, alle progressioni economiche.

Le problematiche derivanti dall'introduzione dell'Indennità di comparto sono duplici. La prima, di breve periodo, è che molti enti, pur avendo la capienza per finanziarne l'onere, possono trovarsi nell'impossibilità di continuare ad erogare le parti di salario accessorio di taglio maggiormente incentivante, come gli emolumenti di produttività. D'altro canto non è escluso che gli enti con un bilancio sufficientemente solido riescano a rimpinguare il Fondo, utilizzando nuovamente i canali di alimentazione senza tetto. Si avrebbe così una duplicazione di spesa.

La problematicità di medio periodo è che gli enti che hanno investito, pur tra mille difficoltà di gestione interna, nell'approntamento ed applicazione di un compiuto sistema di valutazione, si vedano vanificare gli sforzi compiuti. Ciò, d'altro canto, darebbe implicitamente ragione a chi non ha mai molto creduto nella trasposizione ai comparti pubblici di sistemi di gestione del personale di derivazione privatistica. L'enfasi posta sui sistemi di *performance related pay* conosce una battuta di arresto. Peraltro non si può escludere che il loro depotenziamento non faccia altro che sancire una situazione di fatto.

A questo proposito si deve ricordare che nell'analisi economica sono note da tempo le difficoltà di una meccanica trasposizione al lavoro pubblico dei sistemi retributivi incentivanti applicati nei contesti lavorativi privati. L'output prodotto è difficilmente misurabile ed il suo trade-off con la qualità dei servizi offerti non facilmente dominabile in schemi retributivi incentivanti. L'utilizzo alternativo di sistemi di valutazione soggettiva da parte dei dirigenti soffre spesso di una elevata ambiguità degli obiettivi da perseguire e del loro grado di raggiungimento. Una intonazione di tali sistemi spostata sull'impegno ed il merito rischia di trovare una scarsa accettabilità da parte dei dipendenti e di sfociare in climi organizzativi fortemente conflittuali. A ciò si aggiunga che in nel settore pubblico può determinarsi una autoselezione in entrata di individui avversi al rischio, peraltro in contesti lavorativi caratterizzati da una forte presenza del sindacato, poco propenso ad ampie differenziazioni retributive.

Tutti questi aspetti sono stati ampiamente indagati all'interno di modelli di *agenzia*, con azione nascosta da parte dell'*agente*. Pur presente in questi modelli, non ha ricevuto eguale attenzione la funzione di utilità del *principale*, difficilmente assimilabile al profitto dell'impresa privata. L'economia pubblica, d'altro canto, ha lungamente studiato questi aspetti. Se lo sforzo erogato dall'agente impatta debolmente sull'utilità del principale, risultano ottimali schemi incentivanti a basso potenziale.⁽¹⁶⁾

⁽¹⁶⁾ Su questi temi si possono vedere utilmente, fra gli altri: Rose-Ackerman (1986), Marsden e Richardson (1994), Petretto e Pisauro (1995), Marsden e Momigliano (1996), Prendergast (1999).

In rapporti di lavoro duraturi nel tempo, quali sono quelli del pubblico impiego, le promozioni di carriera basate sul merito e la professionalità costituiscono una leva retributiva complementare, che però tende a soffrire di limitazioni analoghe a quelle viste in precedenza. D'altro canto non si può ignorare che un ruolo rilevante e formalizzato dell'anzianità nei mercati del lavoro interni, prevalente prima del 1993, possiede connotati di efficienza in presenza di strumenti di effettiva deterrenza nei confronti di comportamenti di scarso impegno, che rischiano di intervenire lungo il progredire della carriera lavorativa.

3. LA CONTRATTAZIONE DI I LIVELLO ⁽¹⁷⁾

Negli ultimi quattro anni l'attività di negoziazione dei rinnovi contrattuali da parte dell'Aran ha dovuto fronteggiare una difficoltà specifica, originata dai sensibili scarti che si sono andati registrando fra inflazione programmata (*Tip*) ed effettiva. La questione pur avendo avuto riflessi rilevanti sul comparto degli Enti locali, ha una dimensione macroeconomica complessiva, e come tale va esaminata.

Ad ogni buon conto, non va dimenticato che la diversa natura istituzionale delle Amministrazioni locali rispetto agli enti statali ha progressivamente garantito loro una maggiore autonomia in termini di politica retributiva. Basti ricordare che mentre per le Amministrazioni statali le risorse da impiegare per i rinnovi contrattuali sono specificamente indicate in sede di Legge finanziaria, per le Amministrazioni locali vale solo un obbligo di attenersi a quanto disposto e indicato per lo Stato.

Ciò ha trovato riflesso nel fatto che le risorse necessarie a garantire gli adeguamenti ed i progressi retributivi del personale delle Amministrazioni locali sono poste a carico dei bilanci delle stesse Amministrazioni. E' quindi fuori di dubbio che questa diversa natura istituzionale delle Amministrazioni locali - ed i suoi rilevanti riflessi in termini di autonomia della politica salariale - pone un'esigenza conoscitiva di tipo specifico. Di tale esigenza si è dato conto, in termini di risvolti contrattuali, nella sezione precedente. La sezione successiva ne analizzerà i risvolti quantitativi.

La Tavola 3 offre una puntuale quantificazione del divario sopra ricordato, raffrontando i valori di *Tip* indicati nei vari *Dpef* con i risultati effettivi. È utile

⁽¹⁷⁾ Questa sezione sviluppa tematiche già affrontate dall'autore in: Aran, *Rapporto trimestrale sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti*, dicembre 2003.

distinguere l'andamento dal 2000 in poi con quanto avvenne nel 1998-99, periodo coincidente con il primo biennio contrattuale della scorsa tornata. In quei due anni il tasso effettivo non si distanziò in misura rilevante dai valori programmati: 2,0% contro 1,8% (1998) e 1,7% contro 1,5% (1999). Successivamente la distanza fra le due grandezze ha registrato valori ragguardevoli, prossimi o superiori al punto percentuale.

In realtà, anche negli anni precedenti a quelli mostrati nella Tavola si presentarono scarti altrettanto elevati: basti ricordare la "gobba" del 1995. Ma ciò avvenne a partire da valori di TIP più elevati. La novità degli ultimi anni sta nel fatto che gli *scarti* sono di un ordine di grandezza analogo a quello del TIP stesso. Ciò significa che i valori economici riconoscibili in base ai *Tip* risultano simili a quanto le retribuzioni registrano in termini di perdita di potere di acquisto.

La perdurante resistenza dell'inflazione effettiva ad avvicinarsi a quella programmata si inserisce nel processo negoziale alterandone *tempi e contenuti*. Come è testimoniato dai più recenti rinnovi, tende infatti a prodursi un particolare circolo vizioso.

Un'inflazione effettiva più elevata di quella programmata innesca innanzitutto la questione del recupero del differenziale. Recupero che, da clausola di salvaguardia, tende a divenire un *contenuto* preponderante e ricorrente della contrattazione. Ma spesso la Legge finanziaria, varata in precedenza, non contiene le risorse per garantire il corrispondente ristoro economico sul versante retributivo. Le conseguenti difficoltà a rinnovare i contratti determinano allungamenti e ritardi dell'iter negoziale. I ritardi, a loro volta, inaspriscono da una parte il clima delle relazioni industriali, dall'altra spostano la stipula dei CCNL a biennio concluso, quando ormai, spesso, le statistiche ufficiali hanno mostrato che l'inflazione programmata per quello stesso biennio ha scarsamente influenzato la crescita effettiva dei prezzi al consumo.

Lo spirito dell'accordo di politica dei redditi del luglio '93 affidava al livello nazionale della contrattazione collettiva il raccordo fra dinamica retributiva e dinamica dei prezzi. Un raccordo articolato su due momenti, di cui il primo centrato sul *Tip*, ed il secondo sull'eventuale recupero depurato dall'andamento delle ragioni di scambio. I ritardi sopra ricordati hanno reso difficile mantenere una rigorosa distinzione fra questi due momenti. È come se lo spirito dell'accordo non fosse più perseguibile con la strumentazione tecnica che ne costituiva il versante operativo. La fase di *consolidamento*, che sta caratterizzando l'intonazione data alla contrattazione di II livello, è anche figlia di queste specifiche difficoltà.

A questo proposito, molti hanno osservato che tale strumentazione era funzionale in una fase in cui occorreva piegare verso il basso un tasso di crescita dei prezzi elevato. I risultati ottenibili e conseguiti in termini di contenimento dell'inflazione costituivano uno scambio accettabile a fronte di eventuali, momentanee, perdite di potere di acquisto. Nel nuovo scenario di inflazione sostanzialmente contenuta, questo scambio, come già accennato, si è andato squilibrando.

Questa sindrome ha poi trovato un pericoloso fattore di aggravamento nel fatto, ben noto, che le specificità settoriali e merceologiche della recente ripresa dell'inflazione, in un quadro di problematico passaggio all'euro, hanno distanziato l'inflazione percepita dai consumatori rispetto a quella misurata dall'Istat.

Per ovviare, almeno parzialmente, a questa impasse, la pratica contrattuale ed i disposti normativi hanno dovuto introdurre una serie di aggiustamenti. Nel biennio contrattuale 2000-01, ad esempio, si concordò un *anticipo* pari allo 0,32%, a valere sul futuro recupero. Nel biennio seguente, le risorse pari allo 0,5%, inizialmente destinate nella legge finanziaria 2002 ad alimentare la contrattazione integrativa dello stesso anno, sono poi state stornate nella successiva legge finanziaria a favore dei trattamenti economici fissi. Qualcosa del genere è avvenuto anche in relazione allo 0,99%, contenuto nell'accordo Governo-OO.SS. del febbraio 2002.

Queste maggiori risorse, inizialmente destinate in via prevalente ad un utilizzo in sede decentrata a favore dell'istituto della produttività, sono state dedicate in via di fatto sia ad assicurare un maggior recupero dello scarto inflattivo maturato nel biennio precedente 2000-01, sia a riconoscere che nel frattempo la dinamica effettiva dei prezzi del 2002 si era posta di quasi un punto percentuale sopra al *Tip*.

Inflazione programmata, effettiva e retribuzioni contrattuali

La Tavola 3 consente di trarre un bilancio di medio periodo circa l'attività negoziale di I livello. A questo scopo è stato riportato l'indice delle retribuzioni contrattuali prodotto dall'Istat, il quale può essere considerato una accettabile misura, in prima approssimazione, di tale attività.⁽¹⁸⁾ Pur tra vicende alterne, dal dicembre 1997 alla metà del 2004 la crescita retributiva per il complesso delle AA.PP., indotta

⁽¹⁸⁾ E' un indice ricostruito sulla base dei CCNL e quindi tende a non recepire l'attività contrattuale integrativa. Per alcuni comparti (ma non è il caso delle Autonomie locali), ove anche la contrattazione di II livello è fortemente centralizzata, questa distinzione tende a stemperarsi. Inoltre, essendo un indice a base fissa, non risente degli effetti di carriera e turnover.

dai miglioramenti economici disposti dai CCNL, si pone al 16,6%, un valore coerente con il 15% di dinamica dei prezzi.⁽¹⁹⁾

Pur a partire da valori di *Tip* che in termini cumulati, per lo stesso periodo, si raggugliano poco sotto al 10%, nel medio periodo il meccanismo di regolazione salariale ha consentito alla retribuzione negoziata al primo livello, attraverso i CCNL, di recuperare integralmente il percorso compiuto dai prezzi. E ciò è avvenuto sia attraverso i recuperi contrattati del divario fra inflazione programmata ed effettiva, sia attraverso accordi specifici intercorsi fra le autorità di governo e le OO.SS. in vari momenti.

E' naturale che l'andamento non sia risultato identico per tutti i comparti. In effetti per le Autonomie territoriali il valore risulta inferiore di circa 3 punti. Ciò, peraltro, appare del tutto coerente con quanto illustrato nella sezione precedente in relazione alla spazio di autonomia lasciato a tale comparto.⁽²⁰⁾

Retribuzioni di fatto e guadagni reali

A quanto disposto in sede di contrattazione nazionale si aggiunge tutta l'attività decentrata integrativa. Nella sezione precedente questa attività è stata esaminata da un punto di vista di ingegneria finanziaria. In termini di analisi economica, ciò produce un *wage drift*, che innalza la dinamica salariale di fatto rispetto a quella negoziata al primo livello. Il *wage drift* incorpora sia i benefici salariali corrisposti sulle componenti accessorie della busta paga, sia l'effetto sulla retribuzione procapite derivante dalle progressioni di carriera e dal turnover.

Tutto ciò porta a considerare un'altra misurazione della dinamica retributiva, costruita sulle retribuzioni di fatto e tratta dai quadri della Contabilità nazionale elaborati sempre dall'Istat, nella versione istituzionale rivolta al conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche. Le relative risultanze sono riprese nella Tavola 3.

Se nel periodo che dal 1997 giunge sino al 2003 il momento negoziale nazionale si è fatto carico di coprire il valore reale delle retribuzioni, nello stesso periodo le retribuzioni di fatto hanno registrato un andamento più favorevole, pari a

⁽¹⁹⁾ Il valore cumulato dell'indice delle retribuzioni è calcolato rapportando valori mensili (maggio 2004 su dicembre 1997) per includere anche il maggio 2004 quando il recepimento del CCNL del SSN consente una valutazione sufficientemente adeguata dell'effetto a regime della tornata 2002-03. Calcolando la crescita dei prezzi allo stesso modo il valore che si ottiene è pari al 16,5%. La Tavola riporta invece tassi medi annui per offrire un confronto con il TIP, espresso appunto come media annua.

⁽²⁰⁾ Coerentemente con la metodologia adottata dall'indice Istat delle retribuzioni contrattuali, in particolare i disposti relativi a canali di alimentazione del fondo senza un tetto specifico non vengono recepiti.

poco meno del 22%.⁽²¹⁾ Ciò significa che in questi sei anni (un quadriennio complessivo più un biennio economico) i dipendenti pubblici hanno usufruito di benefici economici reali pari a circa 1 punto percentuale l'anno.

Commentando queste risultanze non ci si deve dimenticare che una dinamica salariale superiore all'inflazione, determinata dall'agire della contrattazione di II livello, costituisce la modalità attraverso cui rendere possibile anche ai pubblici dipendenti la fruizione dei guadagni di produttività del sistema economico complessivo.

La tavola 3 presenta le stesse risultanze anche per il complesso delle Amministrazioni locali, che comprende tuttavia non solo il comparto delle Autonomie locali (Regioni, Province, Comuni ed Enti minori), ma anche il Servizio Sanitario Nazionale e le Università. Purtroppo non si dispone del dettaglio cui si è principalmente interessati in questo lavoro. Resta comunque il fatto che questo complesso di amministrazioni ha potuto usufruire di trattamenti economici più favorevoli. La maggiore autonomia gestionale che caratterizza queste Amministrazioni ha consentito ai propri dipendenti guadagni reali superiori alla media delle AA.PP, e pari a 1,3 punti percentuali l'anno. La differenza non è di poco conto.

4. L'ANALISI DELLA DINAMICA RETRIBUTIVA DEGLI ENTI LOCALI ⁽²²⁾

E' possibile offrire uno sguardo più ravvicinato delle dinamiche retributive di fatto registrate dagli Enti locali utilizzando una rilevazione campionaria predisposta dall'Aran. La rilevazione è attuata impiegando una struttura di schede messe a punto dall'IGOP (Ragioneria generale dello Stato), vale a dire il Conto Annuale. Le risultanze si riferiscono al periodo che dal 2000 giunge sino al 2003. A questo proposito giova sottolineare che la metodologia del Conto Annuale fa riferimento ad un criterio di somme pagate, comunque depurabili sia dagli arretrati pagati in corso d'anno, sia da quelli pregressi. Ciò significa che l'annualità 2003 non incorpora ancora i CCNL della tornata 2002-2005, relativamente al primo biennio, in quanto la definitiva sottoscrizione è avvenuta successivamente al 2003. Il lasso temporale

⁽²¹⁾ L'elevata tempestività con cui le diffuse le risultanze della Contabilità nazionale è bilanciata dal fatto che le poste tendono a registrare spesso non secondarie revisioni nei singoli anni. Tuttavia, nella maggior parte dei casi, le revisioni avvengono "spostando" l'attribuzione degli incrementi retributivi da un anno all'altro. E ciò in ossequio del criterio metodologico di competenza. Questa caratteristica consiglia di fondare i giudizi su medie temporali abbastanza lunghe, piuttosto che sui singoli anni.

⁽²²⁾ Questa sezione sviluppa tematiche già affrontate dall'autore in: Aran, *Rapporto trimestrale sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti*, dicembre 2004.

considerato registra quindi gli effetti relativi al CCNL del II biennio della tornata precedente, contratto siglato nella seconda parte del 2001. Oltre a ciò, le poste del Conto annuale registrano anche tutto lo svolgersi della contrattazione integrativa, sino al 2003.

L'utilizzo di diverse fonti per descrivere i vari lati di uno stesso fenomeno rischia di ingenerare confusioni: sarebbe evidentemente meglio disporre di un unico disegno integrato di rilevazione. Il fatto è che oltre alla dinamica salariale complessiva, le informazioni contenute nel Conto annuale permettono di gettare luce sulle diverse leve di politica retributiva messe in atto, nella fattispecie, dagli Enti locali. Più che concentrarsi sul valore complessivo, il risultato più interessante consiste nel peso assunto dalle diverse leve retributive.

Il primo risultato mostrato dalla Tavola 4 attiene alla dinamica complessiva del comparto, pari al 13,5%. La scomposizione presentata nella Tavola 4 è abbastanza consueta e distingue, innanzitutto, fra le principali determinanti della crescita retributiva di fatto: *a)* i benefici determinati in sede di CCNL e corrisposti in termini di competenze fisse, *b)* i benefici determinati in sede di contrattazione integrativa e corrisposti in termini di competenze accessorie, *c)* i benefici originanti dalla mobilità professionale, sia come sviluppi orizzontali, sia come carriera verticale.

Per una corretta interpretazione di questa analisi vanno ricordati alcuni aspetti. Il primo è che nel calcolo dei benefici determinati in sede di CCNL viene escluso tutto ciò che deriva appunto dalla mobilità: viene registrato unicamente il riadeguamento delle competenze fisse, a struttura professionale immutata, cioè quella del 2000. In secondo luogo occorre ricordare che quanto attribuito alle determinanti *b)* e *c)* non coincide, interamente, con l'attività contrattuale integrativa in senso proprio. E ciò per due motivi. Il primo è che, come ricorda la Tavola 1, un ammontare pari all'1,1% è *decentrato* dal CCNL. Il secondo è che la carriera verticale è finanziata non con le risorse del Fondo, ma direttamente dal bilancio dell'ente.

Infine va chiarita la natura numerica delle percentuali calcolate. Non si tratta della crescita delle singole componenti, quanto del contributo singolarmente offerto alla crescita complessiva. In questo modo le diverse determinanti sommano alla dinamica retributiva di fatto.⁽²³⁾

⁽²³⁾ Quella proposta è una fra le possibili letture. Si potrebbe anche essere interessati a scomporre più finemente la questione della mobilità professionale in termini di: a) sviluppi orizzontali, b) carriera verticale, c) turnover. In effetti quest'ultimo elemento viene giocoforza incluso nella semplice scomposizione qui proposta, anche se si tratta di un fenomeno affatto diverso.

Ritornando alla Tavola 4, il primo aspetto da porre in rilievo attiene al riferimento del quadro complessivo di regolazione salariale desunto dall'applicazione del meccanismo di politica dei redditi. L'inflazione programmata per il biennio 2000-01 era pari rispettivamente all'1,2% e all'1,7%. A ciò si aggiunse un recupero anticipato dell'inflazione affettiva, che nel frattempo andava posizionandosi su valori decisamente più elevati. In tutto si tratterebbe quindi del 3,2%. La seconda riga della tavola, riporta un valore più elevato, ma ciò dipende dal fatto che per diversi enti il valore imputato nel Conto annuale non corrispondeva ancora all'andata a regime del precedente biennio. La differenza fra i due valori, derivando dall'andata a regime del CCNL di I biennio, potrebbe essere correttamente depurata dal 13,5% complessivo.

La terza riga della Tavola mostra simmetricamente i benefici economici che sono affluiti alle competenze accessorie. Per gli Enti locali il valore che emerge è pari al 4,7%, vale a dire che l'incremento delle competenze accessorie determina, ai fini della retribuzione complessiva, un effetto superiore al riadeguamento di quelle fisse. In altri termini, se circa 50 euro mensili sono andati ad incrementare, mediamente, lo stipendio del personale degli Enti locali, una cifra attorno ai 70 euro ha preso la strada del trattamento accessorio. Considerando che tale trattamento è pari a poco meno di 1/5 della retribuzione complessiva, si evince l'attenzione ed il ruolo che le politiche retributive hanno dedicato alle competenze accessorie.

L'ultima riga della Tavola 4 illustra quanto è dovuto agli effetti di carriera e turnover. Per gli Enti locali è quantificabile il 4,3%, un valore di tutto rilievo, che deriva in larga parte dalle progressioni orizzontali.⁽²⁴⁾ Una più immediata illustrazione di questo fenomeno è desumibile dalla Tavola 5, la quale pone a confronto la struttura professionale media del comparto in relazione a due annualità, il 1999 ed il 2002.⁽²⁵⁾

Circa la carriera verticale è evidente come si sia registrato un complessivo scorrimento verso l'alto. Le consistenze di personale dell'area di inquadramento D, quella di vertice, sono passate da circa il 16% ad oltre il 22%. Anche l'area C ha registrato un sensibile incremento di quota. Di converso l'area B ha mantenuto la stessa incidenza, grazie al quasi dimezzamento dell'area A.

⁽²⁴⁾ A questo proposito è utile chiarire che il 4,3%, incorpora sia l'operare del *turnover*, sia l'effetto indotto dalla carriera verticale. Peraltro, come già ricordato, questa tipologia di carriera non è pagata con le risorse del Fondo per la contrattazione integrativa, ma direttamente dal Bilancio dell'ente.

⁽²⁵⁾ A causa della attuale disponibilità dei dati, le due annualità non coincidono con quelle su cui si è calcolata la dinamica retributiva. La differenza non è, tuttavia, così rilevante in quanto si tratta delle consistenze di personale relative alla fine d'anno.

In relazione alla carriera orizzontale va innanzitutto ricordato che in sede di prima ricollocazione del personale, le due posizioni apicali di ciascuna area non furono interessate. Negli anni a seguire si è quindi registrato un progressivo utilizzo di questi *sviluppi economici*. Nell'area D, da un addensamento quasi esclusivamente concentrato nelle prime tre posizioni, si è passati ad una configurazione maggiormente "equilibrata". Nell'area C, se nel 1999 il 60% del personale veniva ricollocato al I livello, nel 2003 il livello a maggiore densità è divenuto il III. Movimenti analoghi si sono registrati anche nelle altre due aree. E' evidente come le progressioni di carriera orizzontale siano risultate di entità considerevole e ciò conferma il riflesso retributivo riportato nella tavola 4. In ogni caso, alla fine del 2002 le distribuzioni interne alle varie aree avevano una forma di tipo campanulare, la quale in prima approssimazione risultava coerente con il vincolo del "baricentro" richiamato in precedenza. Un possibile rischio è che questa forma campanulare non sia stabile e prelude a maggiori addensamenti futuri nelle posizioni apicali di ciascuna area.

5. CONCLUSIONI FINALI

Due sono i principali obiettivi del presente lavoro. Innanzitutto si è voluto offrire una organica ricognizione dei meccanismi di ingegneria contrattuale che hanno caratterizzato la riforma del rapporto di lavoro pubblico dal 1993 ad oggi. Il valore aggiunto di questa ricognizione consiste nel tradurre in termini di categorie dell'analisi economica il complesso di norme e disposizioni che hanno contraddistinto questo periodo. E' così possibile mostrare come si siano succedute tre ben distinte stagioni contrattuali, le quali hanno assistito ad una diversa modulazione dello sforzo riformatore. Il secondo obiettivo è quello di offrire una evidenza quantitativa del peso assunto dalle diverse leve retributive nella determinazione della dinamica del salario di fatto e quindi della spesa.

Il comparto degli Enti locali, sempre più caratterizzato da elevate dosi di autonomia gestionale, rappresenta il terreno privilegiato per condurre questa duplice indagine. Esula da questo lavoro l'analisi degli andamenti occupazionali, un fattore altrettanto rilevante per il governo della spesa.

Nel primo quadriennio, quello che dal 1994 giunge sino al 1997, sotto la duplice spinta di riordinare gli equilibri della finanza pubblica e di garantire una conduzione maggiormente soddisfacente delle Amministrazioni, sono state introdotte

alcune fondamentali innovazioni nel rapporto di lavoro pubblico. Pur facendo salve una serie di riserve di legge, il rapporto di lavoro si è contrattualizzato, vale a dire che l'esito del processo negoziale fra l'Agenzia ad esso deputata, cioè l'Aran, e le OO.SS. diviene efficace senza la necessità di un formale recepimento legislativo. Il doppio livello di contrattazione, sancito e regolato per il lavoro privato nell'Accordo Interconfederale del luglio 1993, nonché tutto il meccanismo di politica dei redditi, viene esteso alla maggioranza dei comparti pubblici. E' la stagione della contrattazione *decentrata*, caratterizzata dal fatto che i disposti del CCNL determinano l'entità di risorse che verrà gestito e contrattato al II livello negoziale. Oltre all'entità, anche la distribuzione delle risorse stesse è predefinita in *fondi* distinti, da destinarsi a favore dei principali Istituti contrattuali. Per allentare la rigidità insita in questo meccanismo, già nel rinnovo economico per il biennio 1996-97 fu introdotto un complesso sistema di possibili travasi, unidirezionali, da alcuni fondi ad altri che si volevano privilegiare.

Nel successivo quadriennio, 1998-01, proseguendo lungo questa direzione di garantire maggiore discrezionalità alle politiche salariali decentrate, si è prodotta una profonda innovazione rispetto al quadriennio precedente, circa la regolazione del salario accessorio ed il suo finanziamento attraverso il sistema dei fondi. Tre sono i capisaldi di questa innovazione: i) l'accorpamento delle risorse in un fondo unico e la quasi completa autonomia del versante degli *Impieghi* del fondo stesso rispetto a quello delle *Fonti*, ii) l'introduzione di canali di finanziamento del fondo non soggetti ad alcun tetto numerico definito in sede di CCNL, iii) l'istituzione di un nuovo impiego, di cui non v'è traccia in precedenza, costituito dai processi di carriera *orizzontale*, delineata nel nuovo sistema di inquadramento professionale. E' la stagione della contrattazione *integrativa*.

La contrattualizzazione del rapporto di lavoro pubblico incorpora quindi elementi tipicamente privatistici. La regolazione del salario accessorio si ispira a sistemi di *performance related pay*, che possono dispiegarsi appieno grazie all'accentuata autonomia circa l'entità di risorse erogabili. Queste risorse possono poi essere ripartite fra tale utilizzo e le progressioni di carriera orizzontali, definite in un nuovo sistema di inquadramento professionale a *broad banding*. L'autonomia gestionale viene sostenuta dalla possibilità di riconoscere ai dipendenti lo sforzo e l'impegno profuso nei processi di riorganizzazione dell'attività degli Enti. E' possibile utilizzare risorse provenienti sia da accordi di sponsorizzazioni, sia dalla remunerazione di servizi non essenziali offerti al mercato. Anche il miglioramento delle condizioni di salute finanziaria del Bilancio dell'ente consentono di valorizzare le prestazioni del personale. E' evidente come in questa nuova architettura

finanziaria si indebolisca la possibilità di disporre, a livello centrale, di quantificazioni preventive e certe per il governo della spesa.

Già con i contratti di II biennio, gli equilibri negoziali tendono tuttavia a modificarsi, risentendo anche delle difficoltà incontrate nella stipula dei CCNL. La perdurante resistenza dell'inflazione effettiva ad avvicinarsi a quella programmata si inserisce nel processo negoziale alterandone *tempi e contenuti*. Tende così a prodursi un particolare circolo vizioso. Un'inflazione effettiva più elevata di quella programmata innesca la questione del recupero del differenziale, recupero che, da clausola di salvaguardia, tende a divenire un *contenuto* preponderante e ricorrente della contrattazione. Ma spesso la Legge finanziaria, varata in precedenza, non contiene le risorse per garantire il corrispondente ristoro economico sul versante retributivo. Le conseguenti difficoltà a rinnovare i contratti determinano allungamenti e ritardi dell'iter negoziale. I ritardi, a loro volta, inaspriscono da una parte il clima delle relazioni industriali, dall'altra spostano la stipula dei CCNL a biennio concluso, quando ormai, spesso, le statistiche ufficiali hanno mostrato che l'inflazione programmata per quello stesso biennio ha scarsamente influenzato la crescita effettiva dei prezzi al consumo.

In questa nuova situazione si accentua la preferenza delle OO.SS. a spostare sulle competenze fisse la maggior parte dei benefici salariali disponibili. Si diffonde inoltre la fondata impressione che in molti casi l'autonomia gestionale degli Enti non sia stata utilizzata al meglio. E' la fase del *consolidamento*, relativa al quadriennio 2002-05, attualmente in corso. Da un lato si reintroduce un criterio di corrispondenza fra il grado di stabilità delle fonti e degli impieghi: impieghi stabili non possono trovare finanziamento in risorse aleatorie nel tempo. Dall'altro, quote non trascurabili delle risorse accessorie vengono stornate per costituire un nuovo emolumento fisso, vale a dire l'Indennità di comparto. L'enfasi posta sui sistemi di *performance related pay* conosce una battuta di arresto. Peraltro non si può escludere che il loro depotenziamento non faccia altro che sancire una situazione di fatto.

A questo proposito si deve ricordare che nell'analisi economica sono note da tempo le difficoltà di una meccanica trasposizione al lavoro pubblico dei sistemi retributivi incentivanti applicati nei contesti lavorativi privati. L'output prodotto è difficilmente misurabile ed il suo trade-off con la qualità dei servizi offerti non facilmente dominabile in schemi retributivi incentivanti. L'utilizzo alternativo di sistemi di valutazione soggettiva da parte dei dirigenti soffre spesso di una elevata ambiguità degli obiettivi da perseguire e del loro grado di raggiungimento. Una intonazione di tali sistemi spostata sull'impegno ed il merito rischia di trovare una scarsa accettabilità da parte dei dipendenti e di sfociare in climi organizzativi fortemente conflittuali. A ciò si aggiunga che nel settore pubblico può determinarsi

una autoselezione in entrata di individui avversi al rischio, peraltro in contesti lavorativi caratterizzati da una forte presenza del sindacato, poco propenso ad ampie differenziazioni retributive.

Tutti questi aspetti sono stati ampiamente indagati all'interno di modelli di *agenzia*, con azione nascosta da parte dell'*agente*. Pur presente in questi modelli, non ha ricevuto eguale attenzione la funzione di utilità del *principale*, difficilmente assimilabile al profitto dell'impresa privata. L'economia pubblica, d'altro canto, ha lungamente studiato questi aspetti. Se lo sforzo erogato dall'agente impatta debolmente sull'utilità del principale, risultano ottimali schemi incentivanti a basso potenziale.

La presenza di queste difficoltà non può tuttavia divenire un alibi per abbandonare la ricerca di schemi retributivi che stimolino l'impegno e la motivazione dei pubblici dipendenti. La stagione riformatrice avviatasi nel 1993, pur fra non trascurabili difficoltà, testimonia di un articolato e coraggioso sforzo in questa direzione, al quale le OO.SS. hanno apportato un contributo decisivo.

In relazione al secondo obiettivo di questo lavoro, utilizzando un campione rappresentativo di Enti locali, si è quantificato che nel periodo che dal 2000 giunge sino al 2003 la dinamica retributiva procapite di fatto del personale degli Enti locali è risultata pari al 13,5%, un valore coerente con quanto si può evincere dall'aggregato delle Amministrazioni locali desunte dalla Contabilità nazionale di fonte Istat. Il dato è più sostenuto di quanto si è verificato nei settori privati dell'economia, ma certo non configura quel fenomeno di deriva salariale pubblica che si manifestò alla fine degli anni '80.

L'aspetto più interessante consiste tuttavia nel peso assunto dalle diverse leve retributive. Sottraendo al 13,5% complessivo quanto attribuibile alla dinamica delle competenze fisse, da CCNL, restano da spiegare 9 punti percentuali. Di questi, 4,7 punti sono attribuibili alla crescita del salario accessorio e 4,3 agli sviluppi professionali di carriera. La maggior dinamica derivante da questi due effetti deriva in buona misura dalla contrattazione *integrativa* vera e propria.

Questa conclusione resta valida anche tenendo conto di quanto il CCNL *decentrava* esplicitamente all'attività contrattuale di II livello (1 punto percentuale) e del fatto che una quota degli sviluppi professionali è da ricondurre alla cosiddetta "carriera verticale", la cui natura è simile a quella che vigeva nel precedente ordinamento professionale ed il cui finanziamento esula dalle risorse gestite in sede di contrattazione di II livello.

I dati mostrano come l'autonomia gestionale dei singoli enti abbia esercitato un effetto rilevante sulle dinamiche retributive procapite dei pubblici dipendenti e ciò è coerente con la strumentazione contrattuale che è stata messa in atto.⁽²⁶⁾ Certamente resta da capire cosa si sia ottenuto in cambio di questo considerevole sforzo finanziario, lungo il binomio efficienza-efficacia, nell'erogazione dei servizi pubblici da parte degli Enti locali. Anche perché buona parte delle risorse aggiuntive sono giunte dai bilanci degli enti per finanziare processi di innovazione e ristrutturazione organizzativa. Su queste tematiche dovrà concentrarsi la ricerca futura, tentando di porre in evidenza quali siano le condizioni di contesto che hanno favorito un corretto utilizzo dell'accresciuta autonomia gestionale.

⁽²⁶⁾ Per un'analisi della differenziazione della dinamica retributiva fra enti si veda: Dell'Aringa e Vignocchi (1998).

Bibliografia

Aran, (2003), *Raccolta sistematica delle disposizioni contrattuali concernenti il rapporto di lavoro del personale del comparto regioni ed autonomie locali*, mimeo.

Aran, *Rapporto trimestrale sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti*, numeri vari

Bonaretti M., L. Codara, (a cura di), (2001), *Ripensare il lavoro pubblico*, Dipartimento della Funzione Pubblica, Rubbettino.

Bordogna L. (a cura di), (2002), *Contrattazione integrativa e gestione del personale nelle pubbliche amministrazioni. Un'indagine sull'esperienza del quadriennio 1998-2001*, Quaderni Aran, n. 12., F. Angeli.

Dell'Aringa C. (1997), *La contrattazione e le retribuzioni pubbliche nel periodo 1994-1997: una breve e parziale cronistoria* in : Dell'Aringa C. (a cura di) *Rapporto Aran sulle retribuzioni 1997*, Quaderni Aran, n. 5., F. Angeli.

Dell'Aringa C., C. Vignocchi, (1998), "Employment and Wage Determination for Municipal Workers" *Working Paper Istituto di Economia dell'Impresa e del Lavoro*, 22, Università Cattolica, Milano.

Della Rocca G., L. Rampino, (2000), *Prima della contrattazione integrativa. Rapporto sul lavoro pubblico e la contrattazione decentrata nel periodo 1995-1998*, Dipartimento della Funzione Pubblica, Rubbettino.

Della Rocca G., L. Rampino, M. Bulgarella, (2001), *Dalla contrattazione decentrata alla contrattazione integrativa, 1999-2000*, Collana Ricerche Formez.

De Martin, G.C., *Il nuovo assetto del lavoro pubblico. Bilanci della prima tornata contrattuale, nodi problematici, prospettive*, Quaderni Aran, n. 11., F. Angeli

Dixit A., (2000), "Incentives and Organizations in the Public Sector: An Interpretative Review", in *The Journal of Human Resources*, XXXVII, 4, pp.696-727.

Fabbri R., (2001), *I meccanismi retributivi premianti nella pubblica amministrazione*, in: Cainelli G., Fabbri R., Pini P., (a cura di), *Partecipazione all'impresa e flessibilità retributiva in sistemi locali*.

Gasparri S., A.M. Marmondi, A. Naddeo, R. Ruffini, (2002), *La contrattazione collettiva del comparto Autonomie, 1998-2001. Gli aspetti economici*, Collana Unioncamere.

Marsden, D. e Richardson R. (1994), "Performing for pay? The effects of "merit pay" on motivation in a public service", *British Journal of Industrial Relations*, n. 2, Vol. 32, pp. 243-262.

- Marsden, D. e Momigliano S. (1996), "L'utilizzo di sistemi di incentivazione individuale nel pubblico impiego: problemi e possibili soluzioni", *Lavoro e Relazioni Industriali*, n. 4, pp. 35-69.
- Petretto, A. e Pisauo G. (1995), "La riforma nella Pubblica Amministrazione sotto il profilo dell'analisi economica: i controlli e la ristrutturazione degli uffici", *Politica Economica*, n. 3, pp. 104-26.
- Prendergast, C. (1999), "The Provision of Incentives in Firms", *Journal of Economic Literature*, vol. XXXVII, pp. 7-63.
- Rose-Ackerman S., (1986), "Reforming Public Bureaucracy through Economic Incentives", *Journal of Law, Economics and Organization*, vol.2, n.1.
- Ruffini R., (1997), *Evoluzione della pubblica amministrazione e sistemi retributivi*, Quaderni Aran/7, F. Angeli.
- Talamo V., (2004), (a cura di), *La riforma del lavoro pubblico: progressioni di carriera e relazioni collettive*, Giornale di diritto amministrativo, Quaderni, 10.
- Vignocchi C. (a cura di), (2002), *Retribuzioni e struttura occupazionale delle Camere di Commercio. Un'analisi dei Conti Annuali 1998-2000*, Collana Unioncamere.
- Vignocchi C. (a cura di), (2003), *Retribuzioni e struttura occupazionale delle Camere di Commercio. Un'analisi dei Conti Annuali 2001*, Collana Unioncamere.

Tav. 1 - L'evoluzione del finanziamento dei fondi a partire dal 1993

Valori percentuali sul monte salari ⁽¹⁾

<i>Biennio</i>			<i>Personale delle aree (ex livelli)</i>
<i>Descrizione della fonte</i>			
1994-95:			
rideterminazione		6.0%	(1)
integrazione risorse		0.40%	(2)
risorse aggiuntive da capacità di bilancio	<i>fino a:</i>	0.50%	(2)
economie di gestione	<i>fino a:</i>	0.20%	(2)
1996-97:			
rideterminazione		0.25%	(3)
risorse aggiuntive da capacità di bilancio	<i>fino a:</i>	0.65%	(3)
economie di gestione	<i>fino a:</i>	0.60%	(3)
1998-99:			
rideterminazione		0.52%	(4)
riorganizzazione, produttività e qualità	<i>fino a:</i>	1.20%	(4)
nuovi servizi o accrescimento degli stessi		<i>non definito</i>	(4)
convenzioni, sponsorizzazioni e servizi a tariffa		<i>non definito</i>	(4)
risorse aggiuntive da indicatori (soluzione ponte)	<i>fino a:</i>	2.00%	(5)
2000-01:			
rideterminazione		1.10%	(6)
nuovi servizi o accrescimento degli stessi		<i>non definito</i>	(6)
convenzioni, sponsorizzazioni e servizi a tariffa		<i>non definito</i>	(6)
risorse aggiuntive da indicatori di bilancio		<i>non definito</i>	(6)
2002-03:			
rideterminazione		0.62%	(7)
nuovi servizi o accrescimento degli stessi		<i>non definito</i>	(4)
convenzioni, sponsorizzazioni e servizi a tariffa		<i>non definito</i>	(4)
risorse da equilibrio di bilancio (generalizzate)		0.50%	(7)
risorse da equilibrio di bilancio (per le alte professionalità)		0.20%	(7)

Fonte: elaborazione sui diversi CCNL.

(1) Le % sono definite a valere sul monte salari tranne la prima, 6%, che vale sul fondo (DPR 333/90, art.5).

(2) CCNL 15/3/95, rispettivamente art. 31, c.1, art. 31, c.1 alinea a), e art 32, c.1.

(3) CCNL 16/5/96, rispettivamente art. 2, c.2, art. 3, c.1 e 2.

(4) CCNL 1/4/99, rispettivamente art.15, c.1, alinea j), art.15, c.2 e 5, art. 15, c.1, alinea d).

(5) Dal 2000, come previsto dal CCNL 14/9/00, all'art.48, c.3.

(6) CCNL 5/10/01, art.4, c.1 e art. 5, c.1.

(7) CCNL 22/01/04, art.32, c.1e segg.

Tavola 3

La dinamica retributiva procapite del personale pubblico

Variazioni % a regime, medie annue e cumulate

Tassi medi annui e cumulati	98/97	99/98	00/99	01/00	02/01	03/02	03/97
Retribuzioni di fatto ⁽¹⁾							
Amm. pubbliche, totale	0.9	2.9	4.4	4.1	3.4	4.4	21.8
di cui: Amm. locali	1.8	4.0	7.9	5.9	2.9	2.5	27.5
Tassi d'inflazione							
Programmato ⁽²⁾	1.8	1.5	1.2	1.7	1.7	1.4	9.7
Effettivo ⁽³⁾	2.0	1.7	2.5	2.7	2.5	2.7	15.0
Tassi di variazione a regime							<i>mag.04/ dic.01</i>
Retribuzioni contrattuali ⁽⁴⁾							
Attività P.A., totale	–	3.1	2.9	4.4	0.6	2.8	16.6
di cui: Enti locali		3.2	1.2	9.6	–	3.2	13.2

⁽¹⁾ Istat, Contabilità Nazionale, Conti istituzionali.

⁽²⁾ Tassi indicati nei vari Dpef.

⁽³⁾ Indice dei prezzi al consumo per l'intera collettività nazionale (NIC).

⁽⁴⁾ Istat, Indici delle Retribuzioni contrattuali (nella nuova versione esclude i dirigenti).

Tavola 4 - Enti Locali

La scomposizione della dinamica retributiva: 2000-03

Variazioni % cumulate procapite ⁽¹⁾

Dinamica di fatto ⁽²⁾	13.5
di cui: Competenze fisse ⁽³⁾	4.5
Competenze accessorie ⁽⁴⁾	4.7
Turnover e carriera ⁽⁵⁾	4.3

⁽¹⁾ Rilevazione campionaria basata sul modulario del Conto Annuale.

⁽²⁾ Retribuzione media procapite di fatto del 2003 rispetto a quella del 2000.

⁽³⁾ Valore da CCNL a struttura professionale fissa del 2000.

⁽⁴⁾ Contributo esercitato dalle competenze accessorie.

⁽⁵⁾ Ottenuta come residuo fra la dinamica di fatto e le due precedenti.

Tav. 5 - L'evoluzione della struttura professionale degli Enti locali

Quote percentuali ⁽¹⁾

Qualifiche	1999		2002	
D5	0.2	-	11.1	-
D4	2.9	-	13.8	-
D3	32.0	-	30.5	-
D2	24.8	-	17.7	-
D1	40.1	-	26.5	-
	<i>100.0</i>	<i>16.1</i>	<i>100.0</i>	<i>22.5</i>
C4	0.1	-	18.8	-
C3	2.6	-	32.3	-
C2	37.7	-	23.5	-
C1	59.6	-	25.3	-
	<i>100.0</i>	<i>33.1</i>	<i>100.0</i>	<i>37.9</i>
B6	0.0	-	5.5	-
B5	0.7	-	13.7	-
B4	12.9	-	23.1	-
B3	30.3	-	28.5	-
B2	28.4	-	12.5	-
B1	27.6	-	16.7	-
	<i>100.0</i>	<i>30.3</i>	<i>100.0</i>	<i>30.7</i>
A4	0.2	-	24.5	-
A3	3.7	-	36.3	-
A2	46.2	-	20.8	-
A1	49.9	-	18.4	-
	<i>100.0</i>	<i>20.5</i>	<i>100.0</i>	<i>8.8</i>
	-	<i>100.0</i>	-	<i>100.0</i>

⁽¹⁾ Elaborazioni dell'autore su dati IGOP-RGS.

Tav. 2 - Struttura ed evoluzione del *Broad-Banding*

Scala parametrica calcolata sullo stipendio tabellare a regime (dicembre 2003) ⁽¹⁾⁽²⁾⁽³⁾

D	D1	D2	D3	D4	D5	D6	
	130	137	150	157	165	175	
C	C1	C2	C3	C4	C5		
	118	121	125	130	135		
B	B1	B2	B3	B4	B5	B6	B7
	106	108	112	113	116	118	121
A	A1	A2	A3	A4	A5		
	100	102	104	106	108		

Fonte: elaborazione sul CCNL. 2002-03

⁽¹⁾ I valori sono stati rideterminati a seguito dell'applicazione del CCNL 2002-03 e conglobano la IIS.

⁽²⁾ I valori indicati sono quelli delle progressioni con accesso in B1 e D1. Le carriere con accesso in B3 e D3 comprendono l'assegno personale derivante dalla maggiore IIS per prima del conglobamento.

⁽³⁾ Le caselle evidenziate in grigio si riferiscono alle nuove posizioni di sviluppo economico introdotte dal CCNL 2002-03.