

*Rapporto trimestrale  
sulle retribuzioni  
dei pubblici dipendenti*

*Anno 1 n. 2*

*Luglio 1998*

*Rapporto previsto dall'art. 50, c. 3, del D. Lgs. 6 febbraio 1993, n. 29,  
come sostituito dall'art. 2 del D. Lgs. 4 novembre 1997, n. 396*

---

***Rapporto trimestrale  
sulle retribuzioni  
dei pubblici dipendenti***

*Anno 1 n. 2 – Luglio 1998*

---

***a cura  
dell'Ufficio Studi Aran***

*Carlo Dell'Aringa*  
coordinatore

*Giuseppe Cananzi*  
*Milena Garoia*  
*Cesare Vignocchi*  
redattori

*Domenico Persiani*  
procedure informatiche ed elaborazioni

*Ha collaborato al presente Rapporto Francesco Causarano  
che ha curato, per conto dell'Istat, gli indicatori elementari delle  
retribuzioni contrattuali necessari alle elaborazioni riportate nel testo.*

---

*Ufficio Studi Aran*  
*Via del Corso 476 - 00186 Roma*  
*Tel. 06 32483236 - Fax 06 32483212*

Stampa Tipograf srl (Roma)

---

## Presentazione

*Il secondo Rapporto Aran completa il quadro di riferimento sull'evoluzione delle retribuzioni pubbliche alla conclusione del quadriennio contrattuale 1994-97.*

*In questo numero i dipendenti pubblici sono considerati distintamente sulla base della disciplina del rapporto di lavoro. Ne è derivata una classificazione in tre grandi categorie: contrattualizzati, non dirigenti delle Forze Armate e dell'Ordine e dirigenti non contrattualizzati.*

*Anche questa analisi conferma il dato di moderazione salariale che ha interessato in questi ultimi quattro anni tutti i dipendenti pubblici e che è già stato sottolineato in più occasioni e sedi, anche se per i dirigenti non contrattualizzati la crescita retributiva è più sostenuta, per effetto della relativa specifica legislazione.*

*Il Rapporto integra l'esame dei costi contrattuali con la stima dell'effetto economico che deriva dalla variazione nell'entità e nella composizione degli organici, più propriamente da turn-over e carriera. Ne è risultato per l'anno 1996 un risparmio derivante da turn-over a significare un parziale successo delle politiche di blocco delle assunzioni, ed un maggior costo, peraltro molto contenuto, derivante dai processi di crescita professionale, a significare un anno di relativa stabilità del personale. In ogni caso il saldo tra turn-over e carriera per le amministrazioni ha comportato un risparmio di spesa.*

*Infine è stato analizzato l'andamento storico della parte del costo del lavoro costituita dai contributi sociali. Si tratta di un cuneo fra retribuzioni e redditi che dal 1980 al 1995 è stato per la PA sempre in crescita.*

*Con la riforma delle pensioni la PA nel suo complesso si è uniformata ai settori privati. Lo Stato non ha più pagato direttamente il trattamento previdenziale ai propri dipendenti in pensione, ma ha iniziato a versare i contributi all'INPDAP. Ne è derivata una inversione di tendenza accentuata con la riforma della fiscalizzazione degli oneri sociali.*

*E' compito dell'Aran continuare a sviluppare metodologie di analisi nuove e per certi versi inedite sulle retribuzioni pubbliche per offrire un contributo di conoscenza utile alle scelte di politica economica e contrattuale.*

*Carlo Dell'Aringa  
Presidente ARAN*



# 1. Dinamiche retributive dei dipendenti contrattualizzati e non contrattualizzati

Per una più approfondita conoscenza delle retribuzioni del pubblico impiego, nel presente Rapporto si è proceduto a disaggregare i circa 3 milioni e mezzo di dipendenti pubblici in tre categorie:

## *Dipendenti contrattualizzati*

*(2,9 milioni al 31.12.1995)*

Titolari di contrattazione collettiva condotta, in rappresentanza della parte datoriale, dall'Aran.

## *Personale non dirigente delle forze armate e delle forze dell'ordine*

*(circa 460 mila al 31.12.1995)*

Il relativo contratto è recepito con decreto del Presidente della Repubblica. Per le forze armate (esercito, marina e aeronautica) e per le forze di polizia ad ordinamento militare (arma dei carabinieri e corpo della guardia di finanza), a seguito di percorsi che la legge definisce "di concertazione"; per le forze di polizia ad ordinamento civile (polizia di Stato, corpo di polizia penitenziaria e corpo forestale dello Stato), a seguito di accordi sindacali.

## *Personale dirigente non contrattualizzato*

*(circa 66 mila al 31.12.1995)*

Il trattamento economico è disciplinato dalla legge 27/81 per i magistrati e dalla legge 216/92 per gli altri dirigenti. Oltre ai magistrati (quasi 10 mila), rientrano in questa categoria i professori e ricercatori universitari (50 mila), i dirigenti generali dello Stato e del Parastato, i colonnelli e generali delle forze armate, dei carabinieri e della guardia di finanza, i dirigenti della polizia di Stato, i diplomatici e i prefetti (per un totale di circa 6 mila unità).

Le analisi che seguono fanno riferimento alle categorie prese in considerazione dall'Istat per la costruzione degli indici sulle retribuzioni contrattuali <sup>(1)</sup>.

Il grafico 1 illustra la dinamica retributiva contrattuale aggiornata a maggio 1998, dato disponibile più recente, per ciascuna delle categorie individuate.

<sup>(1)</sup> Rispetto all'elenco sopra ricordato l'Istat opera alcune limitate esclusioni: Aziende di Stato, diplomatici e prefetti, segretari comunali e provinciali, contrattisti, non di ruolo (per un totale di circa 5-6 mila unità).

Si tratta di una elaborazione sugli indici mensili Istat condotta prendendo come base = 100 la media dell'anno 1993 per i dipendenti contrattualizzati e i non dirigenti delle forze armate e dell'ordine e come base = 100 la media dell'anno 1994 per i dirigenti non contrattualizzati.

Questo "doppio ribasamento" permette di avere una visione di insieme del quadriennio contrattuale di riferimento 1994-97 e contemporaneamente di rilevare l'eccezione che riguarda i dirigenti non contrattualizzati che, per legge, registrano gli incrementi con un anno di ritardo rispetto al personale contrattualizzato <sup>(2)</sup>.

Il grafico indica una crescita retributiva a maggio 1998 rispettivamente del 15,4% per i dipendenti contrattualizzati e del 18,2% per i non dirigenti delle forze armate e dell'ordine.

Questi dati confermano con maggiore precisione quanto già rilevato nel primo Rapporto trimestrale Aran che assumeva a riferimento l'aggregato dei *comparti contrattualizzati* comprensivi, secondo la classificazione Istat, anche di figure non contrattualizzate (professori e ricercatori universitari e dirigenti generali dello Stato e del parastato). Calcolando l'indice sui soli *dipendenti contrattualizzati* si conferma la compatibilità con la politica dei redditi concordata nel luglio del 1993.

L'andamento dell'indice del personale non dirigente delle forze armate e delle forze di polizia mostra, rispetto a quello del personale contrattualizzato, una significativa anticipazione degli aumenti retributivi alla fine del 1995 che da' origine a un differenziale non completamente riassorbito nel corso del quadriennio. Infatti alla fine del periodo osservato permangono quasi 3 punti percentuali di scarto fra le due serie, pari ad un quinto circa dell'aumento complessivo.

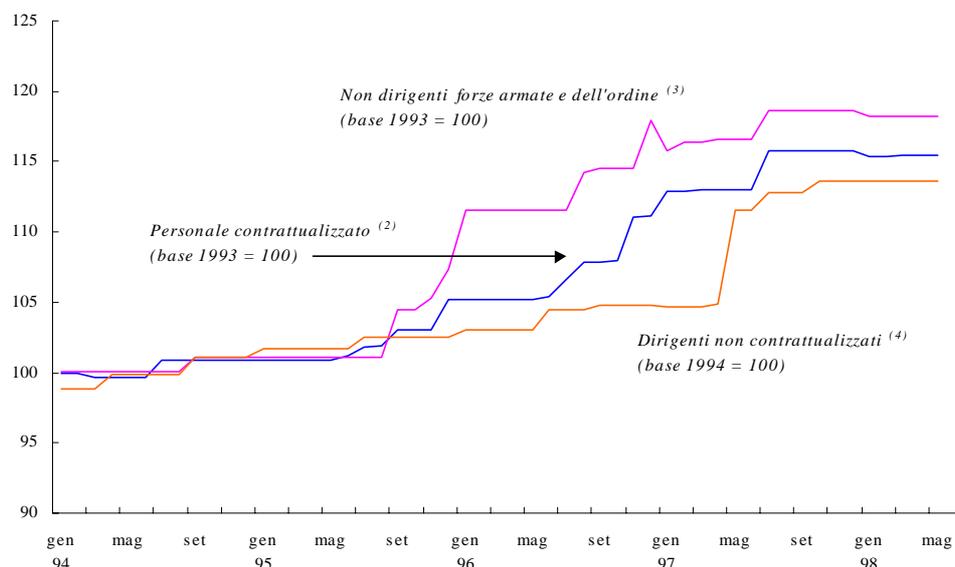
Va notato tuttavia che questo personale non beneficia della possibilità di incrementare i fondi di salario accessorio nel limite dell'1% della retribuzione, generalmente previsto per i dipendenti contrattualizzati.

---

<sup>(2)</sup> La metodologia di costruzione dell'indice delle retribuzioni contrattuali Istat è illustrata nel primo Rapporto trimestrale Aran. Il presente Rapporto prende a riferimento questo indicatore, già definito di "cassa senza arretrati", a completamento dell'analisi svolta nel primo Rapporto, riferita alle *retribuzioni contrattuali di competenza*. I due indicatori, in una ottica di lungo periodo che copre per intero gli effetti del quadriennio contrattuale, si equivalgono sostanzialmente. L'inclusione degli aumenti contrattuali della dirigenza del comparto della ricerca, il cui contratto è stato sottoscritto nel marzo 1998, completa l'indice del personale contrattualizzato.

**Grafico 1**  
**Dinamica retributiva nella PA <sup>(1)</sup>**

Numeri indice retribuzioni contrattuali Istat



<sup>(1)</sup> Elaborazioni Aran su indici Istat delle retribuzioni contrattuali.

<sup>(2)</sup> Comprende i dipendenti delle qualifiche funzionali e i dirigenti contrattualizzati rappresentati per la parte pubblica dall'Aran (ministeri, scuola, autonomie territoriali, sanità, parastato, università non docenti e ricerca). Sono escluse le aziende di Stato non più comprese negli indici Istat per la scarsa consistenza numerica.

<sup>(3)</sup> Comprendono il personale non dirigente delle forze armate, polizia, carabinieri, guardia di finanza, eccetera.

<sup>(4)</sup> Comprendono i dirigenti generali dei ministeri e del parastato, i professori e ricercatori universitari, i colonnelli e generali delle forze armate, carabinieri, guardia di finanza ecc., i dirigenti della polizia ed i magistrati.

L'indice dei dirigenti non contrattualizzati presenta una dinamica ulteriormente ritardata essendo stabilito per legge che l'adeguamento retributivo calcolato annualmente sulla base della media degli altri dipendenti decorra da gennaio dell'anno successivo. Ne deriva che, per poter procedere ad un confronto con gli effetti del quadriennio contrattuale 1994-97, per i dirigenti non contrattualizzati è opportuno fare riferimento al periodo 1995-98.

Il grafico indica una crescita retributiva a maggio 1998 del 13,6%, considerando il periodo a decorrere da gennaio 1995. Tale dato è mediamente inferiore a quello delle altre due categorie, poiché non comprende la tranche di aumento del 1998, stimabile in misura non inferiore

ad 8 punti percentuali <sup>(3)</sup>. Se si considera l'intero quadriennio 1995-98, ne deriva quindi una dinamica retributiva sensibilmente più sostenuta (circa il 23%). Questo differenziale è prodotto essenzialmente da due elementi: lo specifico meccanismo di calcolo che determina l'aumento e un disposto legislativo intervenuto nel corso del 1997.

#### *Il meccanismo di calcolo <sup>(4)</sup>*

Il calcolo dell'aumento delle retribuzioni avviene con riferimento al valore medio registrato nell'anno precedente per gli altri dipendenti, valutato al netto della indennità integrativa speciale (IIS). Allo stesso modo, l'aumento percentuale che ne deriva viene applicato alla retribuzione dei dirigenti non contrattualizzati sempre al netto della IIS. Tuttavia, poiché questa ha una incidenza sulle rispettive retribuzioni lorde significativamente diversa (mediamente inferiore al 20% nel caso dei dirigenti non contrattualizzati e superiore al 35% per il restante personale), ne deriva, sulla retribuzione complessiva, un effetto moltiplicatore a favore dei dirigenti non contrattualizzati: il relativo indicatore Istat mostra una variazione dell'1,8%, registrata nel giugno 1996 a seguito di una crescita media del restante personale nel 1995 dell'1,7% e dell'8,1% nel maggio 1997 a seguito del 5,8% del restante personale nel 1996. Su questa base l'indice medio delle retribuzioni contrattuali degli "altri dipendenti" del 6,51% nel 1997 da luogo alla stima sopra riportata di un valore superiore all'8% per i dirigenti non contrattualizzati. Nel complesso il differenziale generato da questo meccanismo è stimabile in circa 5 punti percentuali.

#### *La legge 2 ottobre 1997 n. 334*

Nell'ottobre del 1997 l'indice dei dirigenti non contrattualizzati registra una crescita dello 0,7% determinata, ai sensi della legge 334/97, dalla istituzione di una indennità di posizione di 24 milioni per le funzioni più elevate e di 18 milioni per le restanti "... a titolo di anticipazione sul futuro assetto retributivo da definire in sede contrattuale".

La legge non riguarda i magistrati, i professori e i ricercatori universitari, che rappresentano la quasi totalità della categoria.

<sup>(3)</sup> L'incremento retributivo medio procapite registrato tra gli anni 1995 e '96, pari a +9,58% (DPR 8 maggio 1997) ha modificato l'indice contrattuale pubblicato dall'Istat nella misura dell'8,1% (tranche 1997). Poiché l'incremento medio tra gli anni 1997 e '96 è pari a +10,46%, ne deriva una stima prudenziale dell'incidenza sull'indice contrattuale di almeno l'8% per la tranche 1998.

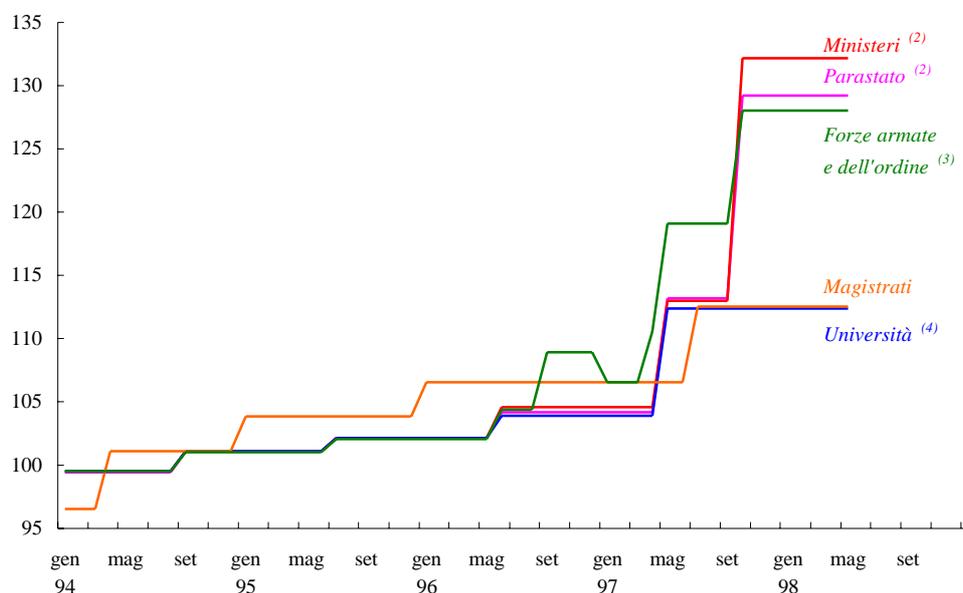
<sup>(4)</sup> L'illustrazione del meccanismo di calcolo è quella relativa ai dirigenti civili e militari dello stato ed ai professori e ricercatori universitari. Meccanismo sostanzialmente analogo regola i magistrati, ai sensi della legge 27/1981.

Il grafico 2 disaggrega l'indice in riferimento a ciascuna delle aree professionali interessate, permettendo di cogliere chiaramente l'effetto di questo provvedimento. Il personale destinatario del provvedimento registra rispetto alla media del 1994=100 ed al netto della tranche 1998, un incremento complessivo rispettivamente del 28,1% per i dirigenti delle forze armate e dell'ordine, del 29,2% per quelli del Parastato e del 32,2% per quelli dei Ministeri.

Nel medesimo grafico le due aree professionali non interessate dal provvedimento (magistrati, professori e ricercatori universitari) si attestano entrambe, a maggio 1998 e al netto della tranche 1998, su di un aumento complessivo del 12,4%.

**Grafico 2**  
**Dinamica retributiva dei dirigenti non contrattualizzati** <sup>(1)</sup>

Numeri indice retribuzioni contrattuali Istat base 1994 = 100



<sup>(1)</sup> Elaborazioni Aran su indici Istat delle retribuzioni contrattuali

<sup>(2)</sup> Dirigenti generali

<sup>(3)</sup> Generali, colonnelli e dirigenti (Polizia)

<sup>(4)</sup> Professori e ricercatori

## 2. I dati più recenti

I numeri indice mensili delle retribuzioni contrattuali permettono una analisi tempestiva e il raffronto con gli analoghi dati relativi all'indice dei prezzi al consumo.

La tavola 1, che riporta tale confronto per il periodo da gennaio 1997 a maggio '98, conferma quanto già rilevato nel primo Rapporto Aran circa il raffreddamento delle retribuzioni del personale contrattualizzato, evidenza che si estende anche, rafforzandosi, al personale non dirigente delle forze armate e dell'ordine.

Diverso è il caso dei dirigenti non contrattualizzati. Premesso che l'analisi di breve periodo porta a valutazioni improprie, va ricordato come l'effetto dell'anno di ritardo con cui vengono adeguate queste retribuzioni comporta, fino ad aprile, una dinamica retributiva molto superiore all'inflazione.

**Tavola 1**  
**Dinamica retributiva nella PA e inflazione** <sup>(1)</sup>

Variazioni % del mese sullo stesso mese dell'anno precedente

		Personale contrattualizzato	Non dirigenti forze armate e dell'ordine	Dirigenti non contrattualizzati	Inflazione
1997	gen.	7,3	3,7	1,5	2,6
	feb.	7,3	4,3	1,5	2,4
	mar.	7,4	4,3	1,5	2,2
	apr.	7,4	4,5	1,8	1,7
	mag.	7,4	4,5	8,3	1,6
	giu.	7,3	4,5	6,8	1,4
	lug.	8,6	6,3	8,0	1,6
	ago.	7,3	3,8	8,0	1,5
	set.	7,3	3,6	7,7	1,4
	ott.	7,3	3,6	8,4	1,6
	nov.	4,2	3,6	8,4	1,6
	dic.	4,2	0,6	8,4	1,5
1998	gen.	2,2	2,1	8,6	1,6
	feb.	2,2	1,6	8,6	1,8
	mar.	2,2	1,6	8,6	1,7
	apr.	2,2	1,4	8,3	1,8
	mag.	2,1	1,4	1,8	1,7

<sup>(1)</sup> Elaborazioni Aran su indici Istat delle retribuzioni contrattuali e dei prezzi al consumo - Cfr. note grafico 1

### 3. Analisi degli effetti retributivi di turn-over e carriera

La variazione della massa retributiva complessiva erogata in un determinato periodo di tempo, di norma l'anno solare, è funzione da un lato di variazioni nella entità e nella composizione degli organici (turn-over, carriera, modifiche del regime di orario di lavoro) e dall'altro di variazioni degli assetti retributivi unitari (aumenti contrattuali, automatismi, dove esistenti, legati all'anzianità di servizio, disposizioni di legge, risultanze della contrattazione di secondo livello).

Questo paragrafo è dedicato alla stima dell'effetto economico che deriva dalle variazioni degli organici, tentando di completare così l'analisi fin qui condotta sui costi contrattuali. Le due letture sono in certa misura speculari. Per costruire l'indice delle retribuzioni contrattuali l'Istat si avvale di un paniere fisso di dipendenti riferito al periodo base (attualmente il dicembre del 1995) che non risente quindi, per costruzione, delle variazioni occupazionali. In modo analogo la valutazione del costo del personale viene qui condotta a parità di assetti retributivi unitari e non risente quindi, per costruzione, di variazioni nelle retribuzioni unitarie, comunque determinate.

Per misurare gli effetti retributivi di turn-over e carriera si è fatto riferimento alla spesa complessiva per retribuzioni, non volendo valutare i benefici individuali ma le risultanze economiche delle scelte adottate dalle amministrazioni.

L'analisi riguarda i dipendenti contrattualizzati dei comparti ministeri, autonomie territoriali, sanità, parastato, università e ricerca. I dati di riferimento sono stimati dall'Aran utilizzando l'indagine campionaria sviluppata sui conti annui 1996 delle pubbliche amministrazioni (dato disponibile più recente)<sup>(5)</sup>, sulla base della metodologia schematicamente riassunta nella successiva "nota metodologica", già sperimentata per una analisi di caso a cui si rimanda per gli approfondimenti tecnici<sup>(6)</sup>.

<sup>(5)</sup> Cfr. G. Cananzi, M. Garoia, *Occupazione e retribuzioni del pubblico impiego contrattualizzato. Stime Aran per il biennio 1995/96*, Rapporto Aran sulle retribuzioni 1997, Franco Angeli, 1998.

<sup>(6)</sup> G. Cananzi, A. Cerilli, *Turn-over e carriera nel pubblico impiego: un caso di analisi degli effetti retributivi*, Rapporto Aran sulle retribuzioni 1996, Franco Angeli, 1997.

Per ogni comparto e per ciascun livello sono stati quantificati i risparmi e i costi aggiuntivi determinati da turn-over e carriera: i neo-assunti rappresentano un costo aggiuntivo; i cessati un risparmio; i passaggi di livello un incremento di costo pari alla differenza fra la retribuzione di partenza e quella di arrivo. Ciascuno di questi valori è stato diviso per la spesa complessiva per il personale in servizio all'inizio dell'anno in modo da determinare singoli indici tra loro algebricamente sommabili. Il saldo tra la percentuale di spesa per i nuovi assunti e la percentuale di risparmio per i cessati fornisce l'indice di costo del turn-over. Parimenti la stessa operazione riferita agli entrati ed usciti dal livello fornisce l'indice di costo della carriera. Da ultimo, la somma algebrica tra i due indici, di turn-over e carriera, fornisce l'indicatore di sintesi cercato che, peraltro, coincide con la differenza percentuale del costo del personale tra inizio e fine anno, a parità di assetti retributivi.

Le tavole illustrano, distintamente per comparto e tipologia di personale, l'indicatore elaborato.

La tavola 2 riguarda il costo del turn-over. Nell'anno 1996 si è registrato un parziale, ed ancora iniziale, successo delle politiche di blocco delle assunzioni nel pubblico impiego. Infatti, rispetto al costo del personale in servizio all'inizio dell'anno, il saldo fra costo delle cessazioni e delle assunzioni è negativo, pari a -1,8 punti percentuali.

Analogamente la tavola 3, che riguarda il costo della carriera, evidenzia un saldo positivo di 0,4 punti percentuali, ad indicare che il 1996 è stato un anno di relativa stabilità del personale. Il numero di dipendenti coinvolti da processi di mobilità professionale è stato pari al 3,4% del totale. Di questi meno della metà (46%) ha acquisito un inquadramento superiore. Il restante 54% è rimasto inquadrato nello stesso livello, conseguendo la corrispondente posizione economica differenziata che, per la sua entità, ha minore incidenza sull'indicatore.

La tavola 4 porta a sintesi l'indicatore in oggetto, integrando i dati derivanti da turn-over e carriera con quelli relativi ai passaggi da e verso il part-time, che hanno complessivamente generato un risparmio di spesa pari allo 0,1%.

La presenza di lavoratori a regime di orario ridotto nella pubblica amministrazione è modesta: in media, nell'anno 1996, meno dell'1%. Secondo la stima Aran nello stesso anno i lavoratori transitati da full-time a

**Tavola 2**  
**Costo del turn-over nell'anno 1996 <sup>(1)</sup>**

Personale di ruolo contrattualizzato

Valori %

	<u>Assunti</u>	<u>Cessati</u>	<u>Saldo</u>
	(a)	(b)	(c) = (a + b)
Ministeri	+ 4,0	- 4,5	- 0,5
Autonomie territoriali	+ 3,9	- 5,9	- 1,9
Sanità	+ 2,5	- 4,6	- 2,1
Parastato	+ 3,2	- 5,6	- 2,4
Università	+ 2,6	- 4,0	- 1,4
Ricerca	+ 1,9	- 4,4	- 2,6
<b>Totale</b>	<b>+ 3,2</b>	<b>- 5,0</b>	<b>- 1,8</b>

<sup>(1)</sup> Fonte stime Aran: costo degli assunti e dei cessati per ciascuna qualifica professionale in un intervallo convenzionale di tempo (anno, mese o giorno) sul corrispondente costo di tutto il personale in servizio all'inizio dell'anno di riferimento.

**Tavola 3**  
**Costo della carriera nell'anno 1996 <sup>(1)</sup>**

Personale di ruolo contrattualizzato

Valori %

	<u>Entrati</u>	<u>Usciti</u>	<u>Saldo</u>
	nel livello	dal livello	(c) = (a + b)
	(a)	(b)	
Ministeri	+ 1,7	- 1,5	+ 0,2
Autonomie territoriali	+ 5,0	- 4,8	+ 0,2
Sanità	+ 4,7	- 4,1	+ 0,6
Parastato	+ 1,4	- 1,3	+ 0,1
Università	+ 2,1	- 1,9	+ 0,2
Ricerca	+ 4,3	- 3,8	+ 0,6
<b>Totale</b>	<b>+ 4,1</b>	<b>- 3,7</b>	<b>+ 0,4</b>

<sup>(1)</sup> Fonte stime Aran: costo degli entrati nel livello e degli usciti dal livello per ciascuna qualifica professionale in un intervallo convenzionale di tempo (anno, mese o giorno) sul corrispondente costo di tutto il personale in servizio all'inizio dell'anno di riferimento.

**Tavola 4**  
**Costo di turn-over e carriera nell'anno 1996** <sup>(1)</sup>

Personale di ruolo contrattualizzato

Valori %

	Turn-over (a)	Carriera (b)	Part-time <sup>(2)</sup> (c)	Saldo (d) = (a + b + c)
Ministeri	- 0,5	+ 0,2	- 0,2	- 0,5
Autonomie territoriali	- 1,9	+ 0,2	- 0,03	- 1,7
Sanità	- 2,1	+ 0,6	- 0,1	- 1,5
Parastato	- 2,4	+ 0,1	- 0,1	- 2,4
Università	- 1,4	+ 0,2	- 0,2	- 1,3
Ricerca	- 2,6	+ 0,6	- 0,01	- 2,0
<b>Totale</b>	<b>- 1,8</b>	<b>+ 0,4</b>	<b>- 0,1</b>	<b>- 1,5</b>

<sup>(1)</sup> Fonte stime Aran.

<sup>(2)</sup> Costo degli entrati e usciti dal part-time in un intervallo convenzionale di tempo (anno, mese o giorno) sul corrispondente costo di tutto il personale in servizio all'inizio dell'anno di riferimento.

part-time sono stati lo 0,25% del totale. Per di più ciò trova parziale compensazione nel fenomeno inverso: una quota di lavoratori che torna a tempo pieno.

Dai dati riportati nella tavola 4 emerge che:

- a. per effetto dei movimenti di turn-over, carriera e part-time il personale dei comparti considerati costa complessivamente, *coeteris paribus*, l'1,5% in meno al 31 dicembre 1996 rispetto al primo gennaio dello stesso anno;
- b. questa variazione globale è a sua volta frutto di un "effetto turn-over" del -1,8%, di un effetto "part-time" del -0,1%, che si combinano con un effetto "carriera" pari a +0,4%.

Se le tavole vengono lette distintamente per i singoli comparti non ne cambia il segno anche se si registrano alcune specificità.

- In tutti i comparti si rileva un risparmio derivante da turn-over. Nei comparti autonomie territoriali e parastato il risparmio derivato dalle cessazioni è più consistente.

- Nel comparto ministeri si segnala la riduzione di costo più modesta, conseguenza di un tasso di assunzione più elevato, superiore a quello delle cessazioni.
- Nei casi in cui i processi di carriera sono stati più consistenti la causa è da ascrivere non tanto agli inquadramenti a livello superiore, ma all'acquisizione, nell'ambito del medesimo livello, di una posizione differenziata e/o qualificata. In particolare nella sanità la metà del personale ha acquisito la qualificazione nell'ambito del medesimo livello; nelle autonomie territoriali il led (livello economico differenziato) è stato acquisito addirittura da due terzi del personale.
- Nei comparti sanità e ricerca si registra il costo più elevato per carriera.
- Il comparto delle autonomie territoriali evidenzia il risparmio meno consistente derivante dal part-time, in quanto sembra concentrare il doppio fenomeno già precedentemente rilevato: passaggi da full-time a part-time e viceversa.
- Rispetto alla media generale il comparto del parastato è quello che ha realizzato il maggiore risparmio complessivo (-2,4%); viceversa i ministeri registrano quello più modesto (-0,5%).

Nel condurre questo studio si è scontato un limite nel fatto che i dati di base del conto annuo, da cui sono ricavate le stime esposte, non permettono di estendere l'analisi al personale a tempo determinato, non di ruolo e stagionale.

Alla consistente diminuzione del personale di ruolo che, come osservato, ha prodotto un risparmio pari a circa il 2%, nel 1996 ha corrisposto una vivace crescita del personale più "precario", vanificando in parte i risultati raggiunti <sup>(7)</sup>. Per lo stesso motivo non sono prese in considerazione le assunzioni e le cessazioni di personale a part-time che, pur essendo di entità quasi irrilevante, comportano comunque una sia pur limitata crescita di costo per le amministrazioni.

### *Nota metodologica*

I comparti scuola e aziende di Stato (Monopoli, Vigili del Fuoco, Aima e Cassa Depositi e Prestiti) sono stati esclusi dalle analisi di turn-over e carriera. La scuola per l'impossibilità di quantificare in maniera

<sup>(7)</sup> Cfr. nota 5.

sufficientemente attendibile i movimenti del personale non di ruolo. Nel 1996 il saldo negativo tra cessati e nuovi assunti è stato di 2 mila unità (su circa un milione di dipendenti) per effetto di una diminuzione di oltre 23 mila dipendenti di ruolo e di una crescita di quasi 21 mila dipendenti non di ruolo. Le aziende per la loro modesta dimensione numerica.

Per la costruzione dell'indice di costo di turn-over e carriera si è proceduto articolando il lavoro in tre fasi: *a.* suddivisione del personale in sottoinsiemi significativi; *b.* stima dei percorsi di carriera per singolo livello di inquadramento; *c.* calcolo degli assetti retributivi unitari.

#### *Gli aggregati di personale di riferimento*

Il personale è stato suddiviso secondo i diversi aggregati che ne modificano l'entità e la composizione: flussi da e verso l'esterno della pubblica amministrazione (turn-over), da un'amministrazione all'altra (mobilità), all'interno della medesima amministrazione (carriera), flussi da e verso il part-time. Il personale non interessato ad alcun flusso costituisce la categoria dei "sempre presenti", valutata residualmente.

#### *Stima dei percorsi di carriera*

Il conto annuo del personale che ogni amministrazione compila riporta per ciascuna qualifica il solo dato aggregato degli entrati e degli usciti per carriera interna, senza specificare i livelli di provenienza (nel caso degli entrati) e quelli di destinazione (nel caso degli usciti). Si è pertanto proceduto, attraverso una semplice tavola a doppia entrata, alla stima di tali percorsi, a partire dall'ipotesi prudenziale che chi entra in un livello provenga prioritariamente da quello immediatamente inferiore. L'effetto derivante da incongruenze residue rispetto a questo processo (dovute a dati errati) è stato isolato in modo da non influenzare il risultato finale. In ogni caso ciò ha riguardato in media il 2% del personale in esame.

#### *Calcolo degli assetti retributivi unitari*

Le retribuzioni unitarie sono calcolate dividendo la spesa complessiva annua (voci stipendiali, accessorio fisso e variabile) per le unità di lavoro, valutate sulla base della somma dei mesi effettivamente retribuiti in termini di indennità integrativa speciale, di cui è noto il valore unitario, distintamente per livello di inquadramento. L'esigenza di raccordare i dati retributivi con gli aggregati di personale utilizzati per l'analisi (sempre presenti; entrati e usciti dal livello; cessati e assunti), ha comportato la ricostruzione di un quadro coerente così caratterizzato:

1. stima della permanenza media in servizio del personale interessato da flussi in entrata o in uscita, distintamente per ciascun livello;
2. permanenza media degli entrati nel livello determinata come differenza, rispetto all'anno, dalla permanenza media dei corrispondenti usciti dal livello;
3. definizione di modelli di retribuzione di anzianità media (Ria e/o classi e scatti) sulla base delle seguenti ipotesi convenzionali:
  - maggiorazione del 20% della media del costo dell'anzianità del livello di appartenenza per gli usciti da quel livello;
  - processi di carriera a costo zero determinati ponendo la retribuzione media di anzianità degli entrati nel livello uguale a quella dei corrispondenti usciti dal livello;
  - attribuzione del costo dell'anzianità media del livello di appartenenza per i trasferiti da o verso altre amministrazioni;
  - costo di anzianità uguale a zero per i neo-assunti;
  - maggiorazione del 50% della media del costo dell'anzianità del livello di appartenenza per i cessati dal servizio;
4. costo aggiuntivo uguale a zero per il passaggio in ruolo del personale "non di ruolo";
5. stima del costo nel livello a regime di orario ridotto (part-time) convenzionalmente pari al 56% del costo del corrispondente livello a tempo pieno;
6. non considerazione del costo derivante dal passaggio da una qualifica contrattualizzata ad una non contrattualizzata;
7. coincidenza della massa retributiva riportata nel conto annuale con la somma dei costi valutati nei punti precedenti, che ne costituiscono le componenti elementari <sup>(8)</sup>.

---

<sup>(8)</sup> La massa retributiva complessiva erogata nell'anno è uguale alla somma dello speso per retribuzione ai sempre presenti calcolata su base annua e alle rimanenti categorie di personale, in proporzione alla rispettiva permanenza media in servizio e alle ipotesi di costo dell'anzianità.

## 4. Dinamica dei redditi e delle retribuzioni: il cuneo dei contributi sociali

### *Considerazioni generali*

Nel primo numero del Rapporto trimestrale Aran è stata dedicata particolare attenzione alla dinamica delle retribuzioni confrontando le risultanze della pubblica amministrazione con quelle degli altri macrosettori (industria e servizi) e verificandone il grado di coerenza con gli obiettivi di inflazione programmata. La misura utilizzata era costituita dalle retribuzioni lorde procapite, comprensive pertanto delle imposte dirette trattenute alla fonte e dei contributi sociali posti a carico dei lavoratori dipendenti.

Le retribuzioni lorde non esauriscono il costo del lavoro che comprende anche i contributi sociali a carico dei datori di lavoro. In Contabilità nazionale la somma delle retribuzioni lorde e dei contributi sociali è definita come redditi. L'obiettivo di questa parte del Rapporto consiste nell'illustrare l'andamento storico, dal 1980 ad oggi, della quota dei contributi sociali.

I contributi sociali possono essere distinti a seconda delle modalità di versamento, della obbligatorietà e delle funzioni <sup>(9)</sup>. In ordine alla prima classificazione (modalità di versamento) i contributi sociali si distinguono in effettivi, versati cioè dalle unità produttive ad enti esterni, e figurativi, costituiti dalle prestazioni direttamente erogate dai datori di lavoro ai loro dipendenti. Tra i contributi figurativi sono ricompresi i trattamenti previdenziali pagati direttamente dalle amministrazioni pubbliche ai loro dipendenti, senza il tramite di un ente esterno, nonché gli accantonamenti ai fondi di quiescenza a carico delle unità produttive in generale. Vi ricadono infine tutta una serie di provvidenze aziendali, come asili nido, sussidi, ecc., di cui godono i lavoratori, ma che non costituiscono parte della retribuzione.

La seconda classificazione distingue tra contributi obbligatori per legge e altri di origine volontaria e/o contrattuale. Nel caso della pubblica amministrazione i contributi sociali obbligatori esauriscono il totale dei contributi sociali.

<sup>(9)</sup> Per una esposizione più ampia si veda: Istat (1990), Nuova contabilità nazionale, Annali di Statistica, anno 119, serie IX - vol. 9.

Il terzo criterio infine permette di distinguere i contributi sociali in base alla funzione economica da essi svolta, cioè: *a.* contributi previdenziali, *b.* contributi sanitari, *c.* accantonamento ai fondi di quiescenza, *d.* provvidenze aziendali. I primi tre sono in genere regolati da leggi che prevedono aliquote differenziate a seconda della attività economica dell'impresa e della posizione professionale del lavoratore. A questa prima differenziazione se ne sovrappone una seconda connessa ai provvedimenti di fiscalizzazione dei contributi medesimi. Va ricordato che la distinzione che deriva da questo terzo criterio è strumentale ai fini del calcolo dei redditi in contabilità nazionale, nel senso che i redditi stessi sono stimati come somma di queste quattro componenti, oltre naturalmente alle retribuzioni lorde.

Per le amministrazioni pubbliche le definizioni sopra viste, nonché le procedure di calcolo, hanno alcune specificità che è utile ricordare. Fino al 1995, come sopra accennato, i contributi previdenziali per il personale dello Stato erano figurativi. Nel loro calcolo veniva applicata una impostazione a ripartizione perfetta: il contributo figurativo era infatti determinato “come differenza fra il valore delle prestazioni (direttamente rese dallo Stato) e i contributi effettivi a carico dei dipendenti trattenuti dalle amministrazioni di appartenenza”<sup>(10)</sup>. Come si spiegherà nel seguito dal 1996 la determinazione dei contributi sociali della PA è stata sostanzialmente resa omogenea a quella degli altri settori.

I contributi sociali possono quindi essere considerati come un cuneo fra la retribuzione (lorda) percepita dal lavoratore ed il costo del lavoro sostenuto dal datore di lavoro. Nel paragrafo successivo si illustra l'andamento di questo cuneo come risultante della diversa dinamica dei redditi e delle retribuzioni.

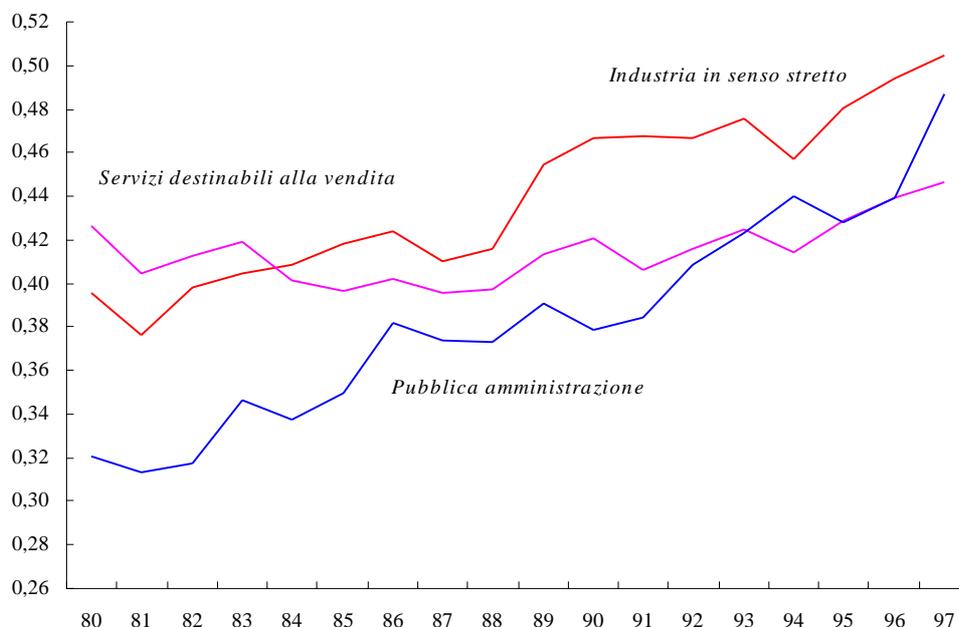
### *Dinamica dei redditi e delle retribuzioni*

Il grafico 3 evidenzia l'andamento del cuneo contributivo nel periodo 1980-97 relativamente ai tre principali macrosettori dell'economia italiana: industria in senso stretto, servizi destinabili alla vendita e pubblica amministrazione. Per i primi due si osserva un andamento che, pur con alcune oscillazioni, risulta abbastanza stabile fin verso la fine degli anni '80: l'aliquota complessiva dei contributi sulle retribuzioni si mantiene infatti intorno al 40%. Per la PA il quadro è abbastanza diverso: si ha in effetti una stabilizzazione dell'aliquota nella seconda metà degli anni '80 attorno al 38%, ma questo avviene dopo una sostenuta crescita nella prima metà del decennio.

<sup>(10)</sup> Istat (op. cit.), pag. 157.

**Grafico 3**  
**Il cuneo dei contributi <sup>(1)</sup>**

Contributi sociali rapportati alle retribuzioni



<sup>(1)</sup> Fonte: Contabilità nazionale, Istat.

Dal 1989 i tre macrosettori evidenziano un andamento di quasi costante ampliamento del cuneo contributivo e alla fine del periodo l'aliquota risulta attorno al 51% per l'industria e al 49% per la PA. Nei servizi privati la crescita è meno sostenuta, con un dato relativo al 1997 pari a circa il 45%.

Nell'intero periodo preso in considerazione pertanto nella PA il cuneo contributivo è in costante ampliamento. A tale crescita, registrata dai dati di Contabilità nazionale, ha senza dubbio concorso la specificità del metodo di calcolo utilizzato fino 1995 basato sui contributi previdenziali figurativi per i dipendenti statali, che in sostanza coincidevano con i trattamenti pensionistici resi allo stesso personale.

Dal confronto tra quanto erogato al personale in quiescenza dello Stato e a quello in servizio si può offrire una prima evidenza empirica di quanto sopra asserito: nel 1980 per ogni 100 lire pagate al personale in servizio ne sono

**Tavola 5**  
**Redditi e retribuzioni: il differenziale di crescita <sup>(1)</sup>**

Differenze di variazioni % medie annue

	<u>80-88</u>	<u>89-93</u>	<u>94-97</u>	<u>80-97</u>
Industria in senso stretto	0,2	0,9	0,5	0,5
Servizi destinabili alla vendita	-0,3	0,4	0,4	0,1
Amministrazioni Pubbliche	0,6	0,8	1,1	0,8

<sup>(1)</sup> Fonte: Contabilità nazionale, Istat.

state pagate 24 a quello in quiescenza, nel 1995 per ogni 100 lire pagate al personale in servizio ne sono state pagate 43 <sup>(11)</sup>.

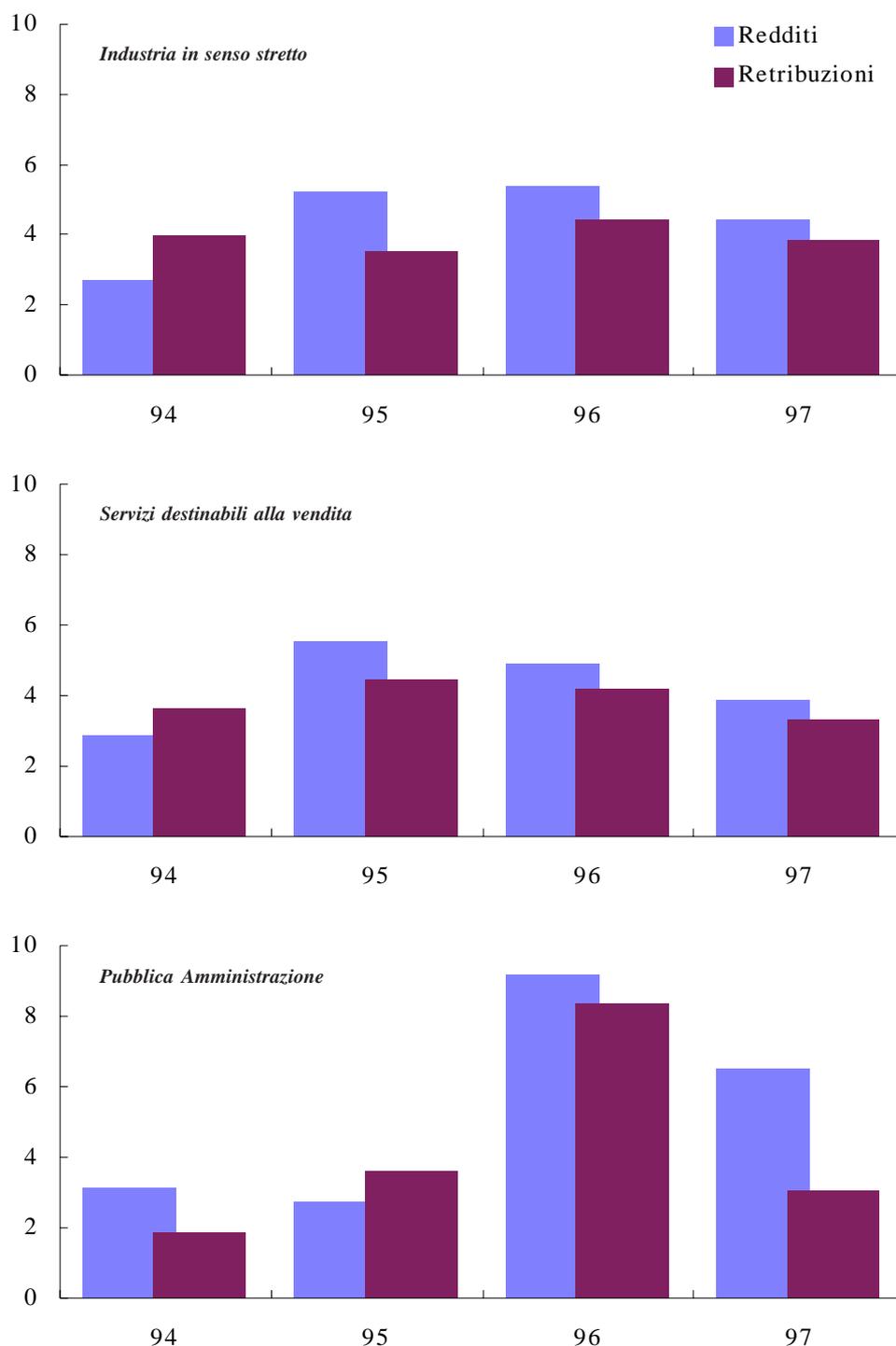
La tavola 5 illustra l'evoluzione del cuneo contributivo nei vari macrosettori da un altro punto di vista, evidenziando cioè il differenziale di dinamica media annua tra redditi e retribuzioni in tre sottoperiodi: 1980-88, 1989-93 e 1994-97. Il terzo periodo coincide peraltro con quello dell'ultimo quadriennio contrattuale nel pubblico impiego. La tavola riporta anche il dato dell'intero periodo 1980-97. Ne deriva una conferma di quanto scritto commentando il grafico 3. Dal 1980 al 1988 il differenziale di dinamica per l'industria è quasi nullo, mentre è negativo e pari a 0,3 punti percentuali all'anno per i servizi privati. Per la PA si ha invece una maggiore dinamica dei redditi pari a 0,6 punti percentuali all'anno. Dal 1989 al '93 i tre macrosettori registrano una dinamica più sostenuta dei redditi pari a 0,8 punti percentuali per l'industria e la PA e a 0,4 per i servizi. Nell'ultimo periodo 1994-97 il dato della PA si accentua e raggiunge l'1,1% all'anno. Viceversa per l'industria si ha un ridimensionamento e per i servizi un dato di stabilità.

Il grafico 4 si concentra sulla dinamica comparata dei redditi e delle retribuzioni nel corso dell'ultimo quadriennio contrattuale. Per i due settori privati in tutto il periodo, con l'eccezione dell'anno '94, si nota una crescita dei redditi superiore a quella delle retribuzioni; per la PA il quadro è simile, ma l'eccezione è nel 1995. Questi differenziali trovano spiegazione in una

<sup>(11)</sup> Per correttezza va rilevato che nel calcolo del cuneo contributivo i dati utilizzati, in quanto gli unici attualmente disponibili, si riferiscono alla PA nel suo complesso, mentre il rapporto fra pagamenti al personale in quiescenza e in servizio riguardano il solo settore statale.

**Grafico 4**  
**La dinamica dei redditi e delle retribuzioni <sup>(1)</sup>**

Variazioni % medie annue 1994-97



<sup>(1)</sup> Elaborazione ARAN su dati Contabilità nazionale Istat

serie di provvedimenti varati nel corso degli ultimi quattro anni. Giova ricordare con qualche dettaglio quelli più recenti relativi al 1996 e '97. Nel corso del 1996 si è registrato un generalizzato incremento delle aliquote contributive ed una contemporanea contrazione degli sgravi connessi alla fiscalizzazione degli oneri sociali. Si è poi aggiunta una modifica sostanziale del sistema previdenziale dello Stato, delle università e di alcune ex aziende autonome, passando da un sistema che come descritto precedentemente si basava su contributi figurativi ad una gestione effettiva attraverso l'INPDAP.

Nel conto economico consolidato della protezione sociale per la PA i contributi figurativi sono passati dagli oltre 30.000 miliardi di lire del 1994-95 ai circa 5.800 del 1996.

Il differenziale registrato dall'industria nello scorso anno si spiega a partire da due ordini di fattori: è proseguita la diminuzione delle misure di fiscalizzazione per le imprese industriali localizzate nel Sud del paese a cui si è aggiunto l'effetto della regolarizzazione delle posizioni contributive pregresse. Per la PA il consistente innalzamento dei contributi sociali è connesso prevalentemente alla crescita delle aliquote prevista nella riforma del sistema pensionistico, finalizzata ad una maggiore armonizzazione contributiva.

Se negli ultimi due anni il sistema di contributi previdenziali è notevolmente mutato, il 1998 porterà modifiche ancora più radicali, come risultato della complessiva riforma fiscale che interessa il paese. Come è noto con l'introduzione dell'IRAP tutta una serie di imposte sono decadute (ILOR, tassa sulla salute, ICIAP, ecc...). Sono inoltre stati aboliti i contributi sanitari a carico del datore di lavoro e dei dipendenti. In effetti uno degli intenti della riforma è stato quello di ridimensionare l'ampio cuneo contributivo sopra quantificato (si ricorda che l'aliquota legale relativa ai primi era pari al 9,6%).

L'effettivo ridimensionamento del cuneo retributivo dipende tuttavia dall'entità della fiscalizzazione prevalente nei vari macrosettori economici. Nel privato l'effetto maggiore dovrebbe avvertirsi nei servizi ove minore era l'incidenza effettiva della fiscalizzazione. Anche per la PA dovrebbe registrarsi un effetto consistente e il segno del differenziale di crescita fra reddito e retribuzioni che si è registrato negli ultimi anni si invertirà rapidamente.

