



Associazione per gli Studi internazionali e comparati
sul Diritto del lavoro e sulle Relazioni industriali

Risultati economici dell'azione pubblica e contrattazione collettiva. Un nesso necessario e possibile

LEONELLO TRONTI*

Sommario: **1.** Protocollo del 1993 e lavoro pubblico: il punto di caduta. – **2.** Il conflitto tra il livello centrale e quello decentrato. – **3.** Misurare i risultati economici aggregati del lavoro pubblico. – **4.** Costo ed efficienza del lavoro pubblico. – **5.** Conclusioni: un nesso virtuoso tra risultati economici dell'azione pubblica e contrattazione collettiva. – **6.** Riferimenti bibliografici. – *Appendice.*

Working Paper n. 73/2009

Publicazione registrata il giorno 11 novembre 2001
presso il Tribunale di Modena. Registrazione n. 1609

1. Protocollo del 1993
e lavoro pubblico: il
punto di caduta

Le profonde differenze tra dipendenti pubblici e privati nella crescita delle retribuzioni dal 2001 ad oggi illustrano in modo eloquente quanto il settore pubblico sia caratterizzato da specificità strutturali e istituzionali che ne allontanano il lavoro e la contrattazione dal settore privato; e quanto queste specificità strutturali abbiano reso problematica e poco razionale la applicazione al pubblico impiego del Protocollo di luglio 1993 ⁽¹⁾. In estrema sintesi, e astraendo dalle specificità dell'iter negoziale e dai cronici ritardi (più che quadrupli) nei tempi di rinnovo, l'elemento fondamentale di divergenza è dato dall'assai maggiore diffusione della contrattazione decentrata (circa il 100% dei dipendenti nel pubblico contro meno del 30% nel privato), cui fa riscontro, per soprammercato, un'assai maggiore difficoltà di identificare e remunerare miglioramenti produttivi del lavoro agevolmente misurabili e trasparenti all'opinione pubblica.

Il Protocollo 1993, infatti, dispone che la contrattazione di secondo livello, aziendale o territoriale, stabilisca la misura dei premi di risultato, ovvero di erogazioni retributive «strettamente correlate ai risultati conseguiti nella realizzazione di programmi, concordati tra le parti, aventi come obiettivo incrementi di produttività, di qualità ed altri elementi di competitività di cui le imprese dispongano», nonché ai «risultati legati all'andamento economico dell'impresa» (Protocollo del 23 luglio 1993, 2, 3). In questo modo, per i dipendenti delle imprese, la crescita delle retribuzioni reali oltre la salvaguardia del potere d'acquisto (regolata attraverso i contratti nazionali) è vincolata in modo ineludibile ai risultati economici dell'impresa. Si tratta, evidentemente, di una regola “non-keynesiana”, nel senso che mette fine all'ipotesi di poter trattare a livello macroeconomico il salario come “variabile indipendente”; e, all'opposto, prevede che i lavoratori condividano (nei limiti della “rigidità verso il basso” del potere d'acquisto delle retribuzioni di base) la responsabilità nell'equilibrio microeconomico dell'impresa.

Ma il fallimento del tentativo di applicare questa stessa disciplina al settore pubblico si scontra evidentemente con il fatto che, all'opposto, le amministrazioni pubbliche, non dispongono (se non in misura minima) di entrate derivanti dal giudizio *diretto* degli utenti sulla qualità dei servizi resi (che possano, quindi, accostarsi “all'andamento economico dell'impresa”); da cui consegue che, al di là di ogni buona intenzione del legislatore-

* Leonello Tronti è Consigliere economico del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione.

⁽¹⁾ Tralascio qui per brevità questo argomento, rimandando a Golino, Minicucci e Tronti (2008), Tronti (2008), Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione *et al.* (2008), Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione (2008).

re e degli amministratori, i “premi di risultato” dei dipendenti pubblici sfuggono nei fatti al vincolo stringente e inappellabile della valutazione *in solido* del mercato.

Questa situazione potrà migliorare, anche sensibilmente, con il completamento dell’ordinamento federalista della Repubblica dal lato fiscale, che aprirà anche ai cittadini italiani la possibilità di esprimere un miglior controllo “dal basso” sull’efficienza delle amministrazioni locali e, quindi, di “votare” anche “con i piedi” (secondo la vivida metafora americana), trasferendo la propria residenza in territori caratterizzati da un miglior rapporto tra pressione fiscale e servizi resi. Tuttavia fino ad oggi, e probabilmente ancora per un lungo periodo a venire, il compito di correggere i problemi di offerta delle amministrazioni meno efficienti spingendole a un effettivo e continuo miglioramento ricade indubbiamente sull’Esecutivo, in quanto responsabile di ultima istanza del contratto tra cittadini e dipendenti pubblici.

Per questo motivo, le risorse da destinare alla contrattazione integrativa sono state sin qui decise in larga misura a livello centrale. E la decisione è stata assunta in ragione dell’equilibrio tra compatibilità finanziarie e forza di pressione dei dipendenti pubblici o desiderio di consenso dell’Esecutivo stesso, piuttosto che in seguito a miglioramenti organizzativi e/o produttivi effettivamente conseguiti e documentati in modo trasparente, ovvero al giudizio favorevole di cittadini e imprese, o anche solo a un esplicito giudizio di soddisfazione per la qualità del lavoro pubblico esternato in modo trasparente da parte del Governo ⁽²⁾.

2. Il conflitto
tra il livello centrale
e quello decentrato

Per quanto fondato sia il rilievo di Carlo Dell’Aringa che la storia recente vede emergere il tentativo delle amministrazioni locali (e non solo) di accrescere con ogni mezzo i Fondi Unici di Amministrazione – che finanziano la contrattazione decentrata –, interpretando surrettiziamente questa voce di bilancio come una sorta di “profitto dell’amministrazione”, contro i ripetuti sforzi del Tesoro di riprendere il controllo su questi fondi, con esiti alterni del conflitto (Dell’Aringa, 2007), una larga parte delle risorse per l’aumento delle retribuzioni reali resta ancora decisa centralmente, dalla legge finanziaria o dalla contrattazione nazionale.

⁽²⁾ Sul deficit di razionalità nella gestione della contrattazione e sulla necessità di una nuova riforma procedurale e istituzionale, che ristabilisca una precisa linea di demarcazione della contrattazione salariale nel settore pubblico rispetto a quella nel privato in ragione delle specificità strutturali del primo, si veda la raccolta di Dell’Aringa e Della Rocca (2007).

La piena attuazione del federalismo fiscale rafforzerà certamente le spinte al decentramento contrattuale e all'autonoma determinazione dei fondi per la contrattazione locale ⁽³⁾, pur se nel rispetto del vincolo del patto di stabilità interno. Tuttavia, anche una volta compiuta la trasformazione federale dello Stato, il problema della mai esatta corrispondenza tra imposte e servizi, seppure su scala minore, resterà comunque presente; e continuerà dunque a proporsi il problema correlato delle modalità e dei criteri con cui chi raccoglierà le imposte (a livello centrale o decentrato) definirà le risorse da destinare alla contrattazione decentrata.

È pur vero che il Governo intende muoversi non solo nella direzione del decentramento contrattuale, ma anche della rilevazione sistematica della “soddisfazione dei clienti” delle singole amministrazioni. Si tratta certamente di una giusta direzione di marcia, ribadita anche dal disegno di legge delega sulla riforma del pubblico impiego approvato in commissione al Senato (A.S. n. 847/2008, articolo 3). Va però ricordato che, anche quando gli utenti dei servizi pubblici potranno esprimere la loro valutazione sulla performance delle singole amministrazioni, a differenza dei consumatori di beni e servizi vendibili, continueranno a non essere loro a stabilirne l'adeguatezza dei costi, dato che non saranno loro a doverli sostenere direttamente attraverso il pagamento di prezzi di mercato.

Si tratta di una specificità costitutiva e ineliminabile. L'azione pubblica nasce infatti dall'esigenza di conciliare i bisogni collettivi con quelli individuali – un compito di carattere “paternalistico” (secondo il significato che a questo termine attribuisce la scienza delle finanze), che non può che svolgersi a livello politico, di decisore collettivo. È per soddisfare i bisogni collettivi che l'operatore pubblico raccoglie presso i singoli (cittadini o imprese), attraverso il fisco, le risorse poi utilizzate per produrre i beni pubblici; risorse che diversamente i singoli tenderebbero a spendere per soddisfare bisogni individuali. Poiché non può darsi un legame economico diretto tra i “clienti” delle singole amministrazioni e il loro bilancio (anche se progressi in questa direzione possono e debbono essere fatti ⁽⁴⁾), la

⁽³⁾ Lo schema di disegno di legge delega sull'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione recentemente approvato dal Governo prevede la possibilità di sviluppare gradualmente anche forme di “federalismo contrattuale”, con l'obiettivo di assicurare la «tendenziale corrispondenza tra autonomia impositiva e autonomia di gestione delle proprie risorse umane e strumentali da parte del settore pubblico, anche in relazione ai profili contrattuali di rispettiva competenza» (art. 2, comma 2, lett. aa).

⁽⁴⁾ Si vedano i riferimenti all'apertura al mercato delle amministrazioni, ovviamente limitatamente alle attività non istituzionali, contenuti nel cosiddetto *Piano industriale* (Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, 2008).

3. Misurare i risultati economici aggregati del lavoro pubblico

responsabilità di formulare un giudizio decisivo sui risultati del lavoro pubblico non può che ricadere in ultima istanza sul decisore politico, il quale deve poi risponderne agli elettori.

Il livello più o meno elevato di soddisfazione dei “clienti” delle diverse amministrazioni (cittadini e imprese) è però un elemento assolutamente indispensabile per spingere al miglioramento continuo la qualità del lavoro pubblico, come anche per offrire un’indicazione forte alle scelte strategiche del decisore politico.

In base ai richiamati principi di equilibrio microeconomico del Protocollo 1993, il settore pubblico presenta dunque una fondamentale asimmetria rispetto a quello privato: una asimmetria che ne rende l’applicazione problematica, opaca e controversa. Le singole amministrazioni, poiché per loro stessa natura non producono beni di mercato, tipicamente *non ottengono in via diretta* risorse aggiuntive grazie a miglioramenti produttivi o di gradimento degli utenti; e, dunque, la contrattazione decentrata deve comunque attingere a risorse reperite attraverso i meccanismi di decisione politica che determinano livelli e modalità dell’imposizione fiscale (a livello locale come a livello centrale). La riforma federalista dello Stato e la raccolta sistematica di indicatori di soddisfazione degli utenti potranno in parte ovviare a questa asimmetria; tuttavia i meccanismi di programmazione della finanza pubblica, a livello locale come a livello centrale, continueranno a richiedere che organi di governo, cittadini e imprese dispongano di elementi di valutazione aggregati e oggettivi sugli effettivi risultati economici del lavoro pubblico, in base ai quali orientare le proprie scelte.

La misurazione *diretta* della produttività del lavoro pubblico in termini aggregati è, però, estremamente difficile se non impossibile⁽⁵⁾, date la grande varietà delle attività (spesso immateriali) svolte dalle pubbliche amministrazioni e l’assenza di un sistema di prezzi con cui ponderare i diversi beni e servizi

⁽⁵⁾ Non si vuole qui negare valore agli ormai numerosi e fruttuosi esperimenti di misurazione dell’efficienza e dell’efficacia di singole amministrazioni o attività (si vedano, ad esempio, gli interventi recentemente ospitati dalla rivista *Economic Trends* e, in particolare, l’esperienza dell’UK Centre for the Measurement of Government Activity; per l’Italia, le esperienze dell’Istat presentate in Collesi (2000), la rassegna di Balassone, Francese e Giordano (2003) e i lavori che compongono il volume della Banca d’Italia in cui essa compare). Ma è opportuno ribadire che, in assenza di criteri esogeni, “politici”, di assegnazione delle priorità e dell’ordinamento cardinale del valore dei servizi oggetto di misurazione, le difficoltà crescono sino a diventare insormontabili quando si tratta di aggregare i risultati ottenuti nella valutazione di una singola amministrazione con quelli ottenuti per le altre.

prodotti sino a ottenere un indicatore aggregato ⁽⁶⁾. Per stabilire un collegamento forte tra risultati delle amministrazioni e finanziamento della contrattazione decentrata è invece possibile costruire indicatori statistici aggregati di riferimento che individuino, *in termini indiretti*, i miglioramenti di produttività o qualità del lavoro pubblico attraverso il miglioramento dei suoi risultati. Anche se la mancanza di un sistema di prezzi che consenta di aggregare in un unico indicatore i diversi prodotti e servizi assicurati dalle pubbliche amministrazioni (*output*) rende impossibile la produzione di misure attendibili della produttività del lavoro pubblico, è però possibile costruire e sintetizzare indicatori di *outcome*, che mettono in relazione i risultati desiderabili o economicamente virtuosi del Paese (o del territorio) con la quantità di lavoro pubblico che ne ha favorito il conseguimento e, al tempo stesso, può essere considerata, sulla loro base, sostenibile ⁽⁷⁾.

In particolare, la politica salariale del pubblico impiego può essere resa più agevole e razionale con l'ausilio di un riferimento affidabile e fondato, costituito da un indicatore *aggregato e indiretto*, capace di segnalare l'andamento dell'*efficacia economica* del lavoro pubblico, anche in riferimento all'andamento del *benessere dei cittadini*, e di dare al contempo indicazioni sulla *sostenibilità finanziaria* e sull'*equità rispetto al lavoro privato* della remunerazione dei dipendenti pubblici, nonché di offrire, se rapportato al costo del lavoro, un'indicazione dell'*efficienza* del lavoro pubblico.

Al fine di disporre di un indicatore sintetico con queste caratteristiche si è pertanto costruito un indicatore composito, o "superindice", basato sulla media ponderata di tre indici elementari ⁽⁸⁾:

- 1) il monte del reddito netto disponibile per unità di lavoro pubblico,
- 2) il reddito netto pro capite per unità di lavoro pubblico,
- 3) e la produttività del lavoro privato per unità di lavoro pubblico.

Sotto il profilo concettuale, la dinamica dell'indicatore composito tiene quindi conto – in modo esplicito o implicito –

⁽⁶⁾ Per questo motivo, per convenzione statistica il valore aggiunto del settore pubblico viene generalmente stimato sulla base delle spese per il personale, con un'ipotesi implicita di proporzionalità tra il costo e la produttività del lavoro che vanifica ogni possibilità di effettiva misurazione di quest'ultima.

⁽⁷⁾ Come vedremo più avanti, non si tratta, dunque, solo di indicatori di risultato in senso stretto, ma anche di indicatori di sostenibilità o di equità, che ampliano gli elementi di giudizio utili ad una corretta definizione della politica tributiva delle pubbliche amministrazioni.

⁽⁸⁾ Per i dettagli tecnici sulla costruzione degli indici, rimando a Golino, Minicucci e Tronti (2008).

di quattro criteri fondamentali per assicurare la qualità della politica retributiva del pubblico impiego: a) e b) “efficacia economica” dell’azione pubblica e, al tempo stesso, “sostenibilità finanziaria” degli aumenti retributivi del pubblico impiego (crescita del volume del reddito disponibile per unità di lavoro pubblico); c) miglioramento del “benessere dei cittadini” (crescita del reddito netto per abitante per unità di lavoro pubblico); d) “equità sociale” della distribuzione dei redditi da lavoro tra settore pubblico e settore privato (aumento della produttività del lavoro privato per unità di lavoro pubblico).

Quest’ultimo punto merita un piccolo approfondimento. La produttività del lavoro privato è una determinante fondamentale non solo della prosperità dell’economia ma anche della crescita delle retribuzioni; e individua pertanto i movimenti del benessere economico di una parte consistente della popolazione (i lavoratori dipendenti e le loro famiglie) in modo più preciso di quanto non facciano gli indici riferiti al reddito disponibile, complessivo o pro capite. Per questo motivo, l’indice *sub d)* costituisce non solo la misura del conseguimento di un target dell’azione pubblica (la crescita della produttività del settore privato), ma anche un indicatore dell’equità retributiva tra il settore pubblico e quello privato.

Un ultimo aspetto fondamentale che è necessario premettere alla presentazione dei dati è che l’indicatore proposto è, correttamente, un indicatore riferito a grandezze monetarie e non all’efficacia del lavoro pubblico rispetto ad obiettivi di carattere qualitativo come, ad esempio, l’aspettativa di vita, il livello dell’istruzione, il numero dei delitti o altre grandezze ancora strettamente collegabili agli aspetti non economici del concetto di “felicità pubblica” ⁽⁹⁾. Questo per il semplice motivo che l’indicatore proposto include implicitamente, secondo un approccio di tipo olistico, la concezione dell’economia come un sistema; e quindi si basa su di un principio di sostenibilità dinamica in equilibrio di flussi di risorse economiche tra il settore privato e quello pubblico, che è certamente quello più adatto a servire di riferimento ad interventi di carattere monetario quali sono quelli che costituiscono la politica retributiva delle amministrazioni pubbliche.

La figura 1 (in appendice) mette a confronto, per il periodo 1990-2007, l’indice della produttività del lavoro del settore privato con l’indicatore composito dell’efficacia economica del

⁽⁹⁾ La “felicità pubblica” è la grandezza che, secondo la scuola dell’“umanesimo civile” e secondo, tra gli altri, Antonio Genovesi, l’azione dell’operatore pubblico ha il compito precipuo di tutelare e di accrescere. Secondo Bruni (2002), per rappresentare pienamente la “felicità pubblica”, e quindi collettiva, l’indicatore di reddito dovrebbe essere affiancato da un secondo indicatore di relazionalità; e la relazione tra i due indicatori non si dimostra monotonica.

settore pubblico costruito come indicato, applicando pesi identici (pari, quindi, ad un terzo ciascuno) ai tre indici elementari che lo compongono.

Identificando tre cicli da picco a picco, la comparazione consente di constatare che, se nel periodo 1990-1995 l'aumento di efficacia economica del lavoro pubblico è stato inferiore alla crescita della produttività del lavoro privato (in media annua 2,0% contro 2,4%; vedi anche la figura 2, in appendice), dal 1996 al 2000 la produttività del lavoro privato è rallentata, e così è accaduto anche all'efficacia del lavoro pubblico, la cui crescita però è diminuita molto meno (questa passa all'1,7% l'anno contro lo 0,7% della prima). Grazie al forte aumento dell'occupazione, il reddito disponibile del settore privato cresce più della produttività del lavoro, e l'indicatore di efficacia del lavoro pubblico ne risente positivamente.

Infine, dal 2001 al 2007, entrambi gli indicatori presentano una dinamica mediamente negativa; ma il profilo della contrazione dell'efficacia del lavoro pubblico (-0,2% l'anno) è significativamente più intenso di quello della caduta della produttività del lavoro privato (-0,1%). In questo caso il rallentamento della crescita occupazionale si somma alla caduta della produttività del lavoro privato nel provocare l'arresto del reddito disponibile e, quindi, la perdita di efficacia economica del lavoro pubblico.

4. Costo ed efficienza del lavoro pubblico

La figura 3 (in appendice) mette a confronto, per lo stesso periodo 1990-2007, l'evoluzione dell'efficacia del lavoro pubblico con il suo costo, espresso in rapporto a quello privato. Anche in questo caso è possibile identificare chiaramente tre sottoperiodi, che coincidono con quelli già evidenziati.

Nella prima fase (dal 1990 al 1995) i movimenti delle due variabili sono contrapposti: il costo del lavoro pubblico si ridimensiona rispetto a quello privato, mentre la sua efficacia migliora significativamente (seppure in misura inferiore alla produttività del lavoro privato, come abbiamo visto nei grafici precedenti).

Nella seconda fase (1996-2000) entrambi gli indicatori crescono rapidamente, e la crescita dell'indicatore di costo è soggetta sia alle spinte di recupero salariale del biennio 1996-97, sia alla riduzione del costo del lavoro privato nel 1998 causata dall'abolizione del contributo per il Servizio sanitario nazionale e di altri oneri sociali di minore entità, in occasione dell'introduzione dell'Irap.

Infine nell'ultimo periodo (2001-2007), mentre il costo del lavoro pubblico continua a crescere in misura significativamente superiore a quello privato (tranne nel 2007, a motivo del ri-

tardo di rinnovo della gran parte dei contratti del biennio 2006-2007), la sua efficacia diminuisce rapidamente fino al 2003, per intraprendere in seguito un lento e tormentato cammino di ripresa, che si rivela insufficiente a fargli riacquistare nel 2007 il livello del 2000.

Avendo a mente questi risultati analitici, è quindi possibile costruire un ulteriore indicatore sintetico della performance aggregata del lavoro pubblico, particolarmente significativo, mettendo in rapporto l'evoluzione del costo del lavoro per unità di lavoro pubblico con quella dell'indicatore composito di efficacia. Con questo procedimento è possibile ottenere un indicatore del *costo del lavoro pubblico per unità di efficacia*; ovvero una misura dell'andamento dell'*efficienza* del lavoro pubblico, valutata in termini di *rapporto costo-efficacia*. Inoltre, è possibile mettere l'evoluzione di questo indicatore a confronto con quella dell'analogo e consueto indicatore riferito al costo del lavoro per unità di prodotto (clup) del settore privato. La figura 4 (in appendice) consente di valutare l'andamento del clup nel settore privato con quello dell'indicatore del costo del lavoro per unità di efficacia nel settore pubblico.

Il grafico mette in chiara evidenza che i vantaggi di efficienza del lavoro pubblico sul lavoro privato si concentrano in due soli anni (1995 e 1998). Si tratta, in particolare, di anni nei quali la crescita del costo del lavoro pubblico è stata particolarmente debole e inferiore al privato: nel 1995 il reddito da lavoro dipendente per unità di lavoro nel settore pubblico cade da 1,26 a 1,22 volte quello del settore privato; nel 1998 da 1,33 a 1,30. Invece, dal 2000 in poi il costo del lavoro pubblico per unità di efficacia cresce più rapidamente (con un'inclinazione maggiore) del clup privato, attestando la più grave perdita di efficienza del lavoro pubblico.

In particolare, già nel 2003 si registra la completa eliminazione del vantaggio ottenuto in precedenza dal settore pubblico, nei due anni 1995 e 1998; e nel periodo successivo il costo del lavoro pubblico per unità di efficacia continua a crescere più del clup del settore privato. Nel complesso, nell'intero periodo 2000-2007 il primo indicatore cresce in media del 3,3% l'anno, mentre il tasso medio di crescita del secondo è solo del 2,4% l'anno.

5. Conclusioni:
un nesso virtuoso
tra risultati economici
dell'azione pubblica e
contrattazione collettiva

L'esercizio illustrato nei paragrafi precedenti dimostra che è possibile costruire un indicatore in grado di risolvere il problema fondamentale alla base della difficoltà di applicazione al settore pubblico del Protocollo 1993. Come abbiamo visto, infatti, la logica proposta da quell'accordo per il settore privato (tutela del potere d'acquisto attraverso la contrattazione nazio-

nale, crescita delle retribuzioni reali attraverso la contrattazione decentrata – sotto il vincolo microeconomico dei risultati economici delle imprese) si è dimostrata inapplicabile al settore pubblico a causa dell'impossibilità di stabilire, in quest'ultimo, un nesso forte tra le risorse reperite dalle amministrazioni (i loro "risultati economici") e la contrattazione decentrata. Questa ultima si è invece sviluppata attraverso le alterne vicende di un arduo conflitto tra controllo centrale del Ministro dell'economia, pressione delle organizzazioni sindacali e spinte centrifughe delle amministrazioni dotate di una qualche autonomia finanziaria, piuttosto che in seguito a miglioramenti organizzativi e/o produttivi effettivamente conseguiti e documentati in modo trasparente al decisore politico, ai cittadini e alle imprese.

L'indicatore proposto in questo lavoro dimostra che, nello spirito economicamente "virtuoso" del Protocollo 1993, è possibile risolvere questa profonda asimmetria tra pubblico e privato adottando un riferimento ragionevole (di carattere macro anziché microeconomico) per la determinazione della crescita (aggregata) delle retribuzioni reali dei dipendenti pubblici. La performance economica complessiva del settore pubblico può infatti essere ben misurata da un indicatore composito olistico, capace di tenere conto di quattro criteri fondamentali: "efficacia economica" dell'azione pubblica, "sostenibilità finanziaria" degli aumenti retributivi del pubblico impiego, miglioramento del "benessere dei cittadini" ed "equità sociale" della distribuzione dei redditi da lavoro tra settore pubblico e settore privato.

Se, tra il 2001 e il 2007, la politica retributiva del Governo, nel pieno rispetto dei principi "virtuosi" del Protocollo 1993, fosse stata determinata in accordo con la dinamica dell'indicatore proposto, le retribuzioni dei dipendenti pubblici sarebbero rimaste vicine al loro valore reale dato che, come mostra la figura 2, l'efficacia economica del lavoro pubblico ha segnato in media un andamento negativo (-0,2% l'anno), maggiore di quello, sempre negativo, della produttività del lavoro privato (-0,1% l'anno). Il potere d'acquisto delle retribuzioni pubbliche sarebbe stato comunque tutelato dalla contrattazione nazionale, ma la crescita delle retribuzioni di fatto sarebbe stata frenata dalla chiusura degli spazi economici per la contrattazione decentrata, in modo del tutto simile a quanto si è contemporaneamente verificato nel settore privato a causa della caduta della produttività del lavoro. In termini quantitativi, le retribuzioni nominali dei dipendenti pubblici sarebbero cresciute al massimo del 3% l'anno invece del 3,9 che si è effettivamente riscontrato: il risparmio di spesa per l'erario sarebbe stato superiore a 6 miliardi di euro l'anno, e anche la crescita del costo del lavoro pubblico per unità di efficacia, e quindi la perfor-

mance di efficienza del settore pubblico, sarebbe stata ben migliore di quella illustrata dalla figura 4.

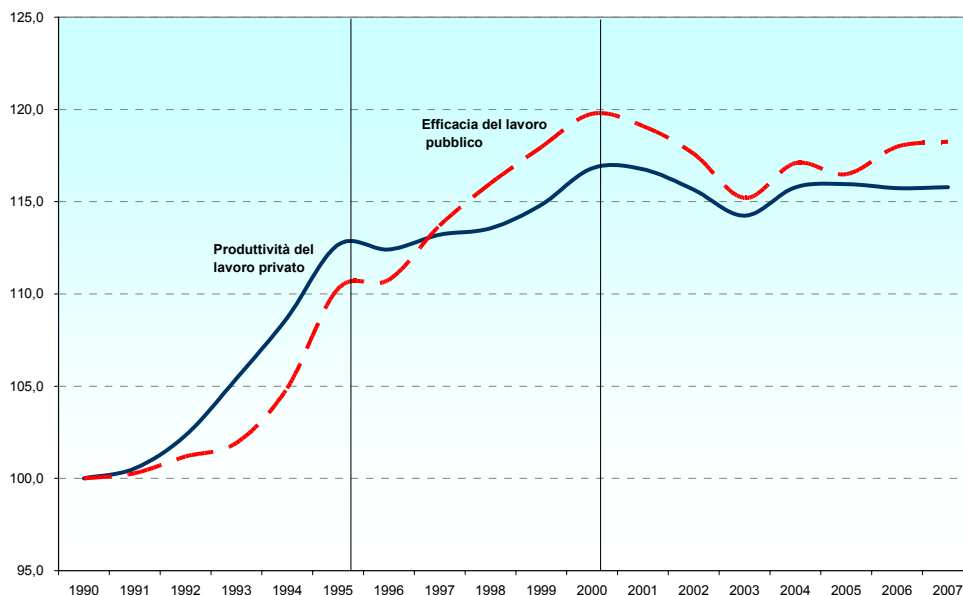
Tuttavia, ancora più importante di questi rilievi di spesa e di efficienza è che le retribuzioni dei dipendenti pubblici si sarebbero mosse in accordo con un principio di *accountability*, di responsabilità, ragionevolezza e trasparenza per l'opinione pubblica e per il decisore politico, con il risultato non indifferente di accrescere la fiducia dei cittadini nella macchina pubblica invece di alimentare la diffusione della percezione del pubblico impiego come una casta avida di privilegi, ipertutelata e autoreferenziale, separata dai bisogni e dalla sensibilità del Paese, indifferente ai momenti di difficoltà dell'economia e dei cittadini.

6. Riferimenti bibliografici

- BALASSONE F., FRANCESE M., GIORDANO R. (2003), *Efficienza nei servizi pubblici: una rassegna della letteratura*, in AA.VV., *L'efficienza nei servizi pubblici*, Banca d'Italia, Roma.
- BRUNI L. (2002), *L'economia e i paradossi della felicità*, in P.L. SACCO, S. ZAMAGNI (a cura di), *Complessità relazionale e comportamento economico*, Il Mulino, Bologna.
- COLLESI D. (2000), *Volume Measures and Productivity Analysis for the Nonmarket Sector: the Italian Experience*, Paper presentato al 15th Meeting of the Voorburg Group on Services Statistics, Madrid, settembre.
- DELL'ARINGA C., DELLA ROCCA G. (2007), *Pubblici dipendenti. Una nuova riforma?*, Rubettino, Soveria Mannelli.
- DELL'ARINGA C. (2007), *Contrattazione collettiva e costo del lavoro*, in DELL'ARINGA C., DELLA ROCCA G. (2007), *Pubblici dipendenti. Una nuova riforma?*, Rubettino, Soveria Mannelli.
- DOUGLAS J. (2006), *Measurement of Public Sector Output and Productivity*, New Zealand Treasury. Policy Perspectives Papers, novembre, n. 9.
- GOLINO A., MINICUCCI P., TRONTI L. (2008), *Le retribuzioni dei dipendenti pubblici. Tendenze e confronti con il settore privato*, in *Economia & lavoro*, n. 2, 167-200.
- MINISTERO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E L'INNOVAZIONE (2008), *Le retribuzioni dei dipendenti pubblici. Andamenti dal 1992 al 2007 e confronti con il privato*, con la consulenza tecnica di Aran, Banca d'Italia, Istat, Ragioneria generale dello Stato, in www.funzionepubblica.it/ministro/pdf_home/RetribuzioniPubbliche1992-2007.pdf, 30 settembre.
- MINISTERO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E L'INNOVAZIONE (2008), *Relazione al Parlamento sullo stato della Pubblica Amministrazione – Anno 2007*, Roma, voll. I e II, in www.funzionepubblica.it/ministro/azioni_ministro/3159.htm.
- MINISTRO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E L'INNOVAZIONE (2008), *Linee programmatiche sulla riforma della pubblica amministrazione – Piano Industriale*, Roma, in www.funzionepubblica.it/ministro/pdf_home/Piano_industriale_PA.pdf.
- TRONTI L.G. (2008), *La contrattazione collettiva nel pubblico impiego: i risultati e una questione di principio*, in *AranNewsletter*, n. 3, 9-15.
- UK CENTRE FOR THE MEASUREMENT OF GOVERNMENT ACTIVITY (2005), *Improvements in the methodology for measuring Government output*, in *Economic Trends*, n. 622, 35-45.

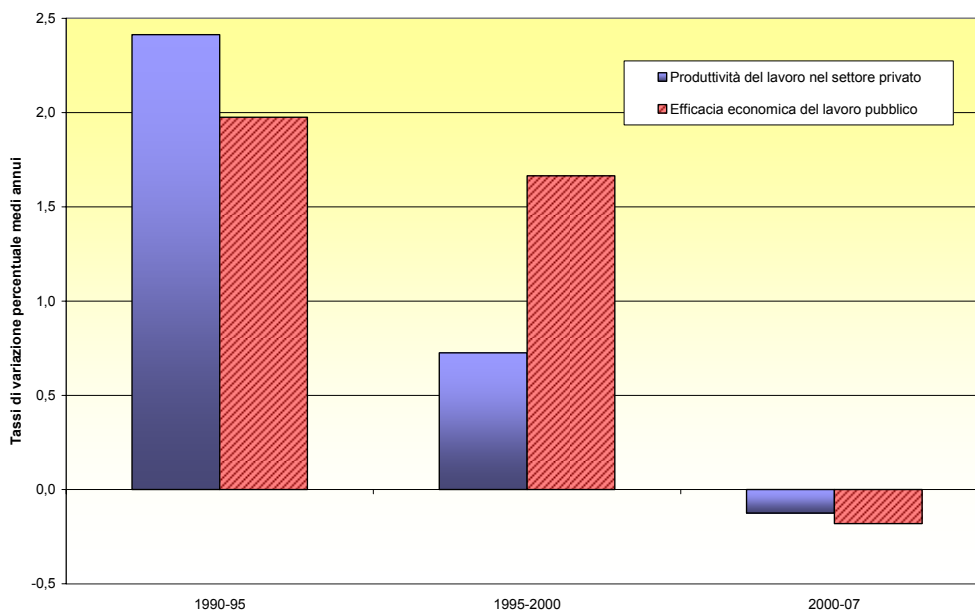
Appendice

Figura 1 – Produttività del lavoro nel settore privato ed efficacia economica del lavoro pubblico – Anni 1990-2007 (indici in base 1990=100).



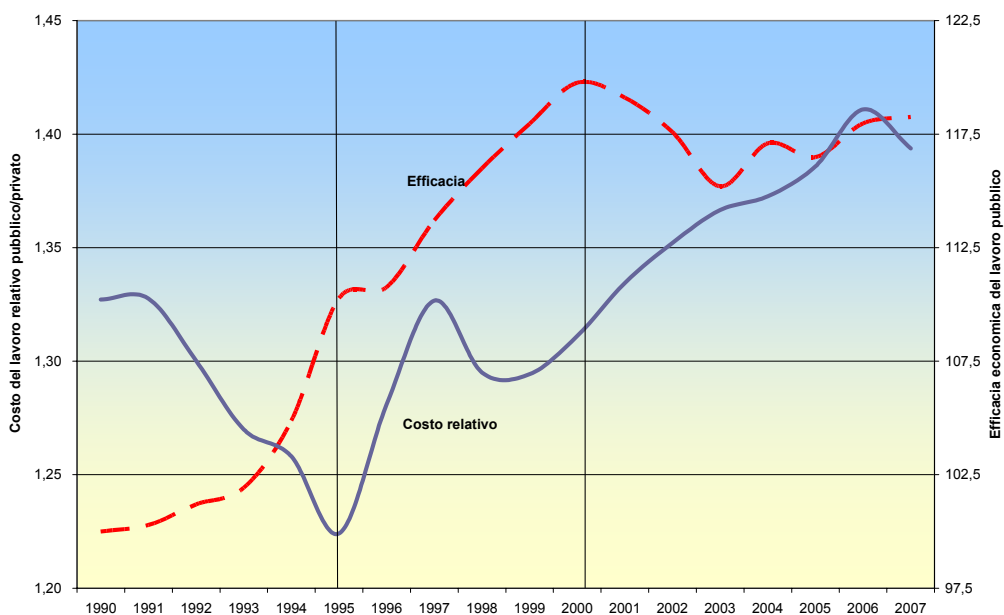
Fonte: Elaborazione su dati Istat, Conti nazionali.

Figura 2 – Produttività del lavoro nel settore privato ed efficacia economica del lavoro pubblico – Anni 1990-2007 (tassi di crescita medi annui).



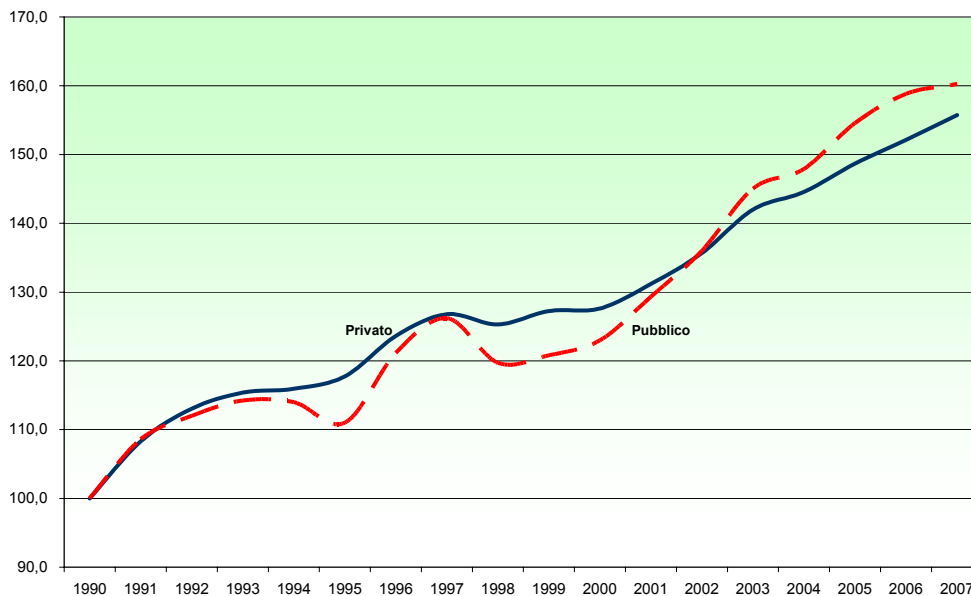
Fonte: Elaborazione su dati Istat, Conti nazionali.

Figura 3 – Costo del lavoro relativo pubblico-privato per unità di lavoro equivalente a tempo pieno ed efficacia del lavoro pubblico – Anni 1990-2007 (valori assoluti e indici in base 1990=100).



Fonte: Elaborazione su dati Istat, Conti nazionali.

Figura 4 – Costo del lavoro per unità di prodotto nel settore privato e costo del lavoro per unità di efficacia nel settore pubblico (a) – Anni 1990-2007 (indici in base 1990=100).



(a) Per la corretta interpretazione degli indicatori si ricorda che un loro aumento segnala una perdita di efficienza e viceversa.

Fonte: Elaborazione su dati Istat, Conti nazionali.