

NOTA ISRIL ON LINE

N° 25 - 2016

CHI FISSA GLI STIPENDI DEI DIPENDENTI PUBBLICI?

Presidente prof. Giuseppe Bianchi
Via Piemonte, 101 00187 - Roma
gbianchi.isril@tiscali.it
www.isril.it

istituto
di studi sulle relazioni
industriali e di lavoro



CHI FISSA GLI STIPENDI DEI DIPENDENTI PUBBLICI?

di Sebastiano FADDA

Non è un mistero che al rallentamento del processo di rinnovo dei contratti nel settore pubblico contribuisca anche la difficoltà di confrontarsi sul merito delle risorse messe a disposizione per un aumento degli stipendi del settore, da lungo tempo sottoposti a blocco con conseguente notevole perdita del potere d'acquisto dei dipendenti del maggior datore di lavoro nel Paese. L'indubbia sofferenza della finanze pubbliche (sofferenza che contiene sempre, e in particolare in questo momento, anche un rilevante problema di scelte allocative) si somma alla soluzione poco chiara attribuita alla questione della definizione dei criteri utilizzabili per fissare il livello appropriato delle retribuzioni del pubblico impiego.

Poiché non esistono parametri come il margine operativo lordo o altri segnali di mercato cui ancorare i livelli retributivi, e poiché non esiste una soglia di profitto minimo necessaria per continuare a operare in un mercato competitivo o per realizzare investimenti in capitale fisso, questa variabile retributiva viene in qualche modo ancorata al bilancio pubblico. La sua incidenza sul bilancio pubblico dipende da due variabili: le retribuzioni unitarie e il numero dei dipendenti, al lordo dei differenziali retributivi tra i diversi livelli. Non vi è dubbio che la tendenza prevalente nell'esperienza italiana sia stata quella di contenere le retribuzioni individuali e largheggiare sul numero complessivo dei dipendenti. Negli ultimi tempi, tuttavia, col blocco del turnover e con i pensionamenti anticipati diverse Amministrazioni hanno ridotto il numero dei dipendenti, generando una diminuzione della "spesa per il personale", compensata però in molti casi da un aumento del ricorso a consulenze e affidamenti esterni sotto la voce "acquisto di beni e servizi intermedi".

Date queste condizioni solitamente si segue un approccio "deduttivo": si fissa in via preliminare (generalmente con riferimento al Pil) la somma complessiva disponibile per le retribuzioni del personale e successivamente la si divide per il numero dei dipendenti. Il criterio è molto semplice, ma va sicuramente considerato troppo rudimentale. Esso infatti non contiene né una valutazione degli effettivi bisogni dei servizi pubblici emergenti nella società né una valutazione del costo di produzione di questi servizi; elementi che invece sono necessari per procedere a una allocazione appropriata delle risorse del bilancio pubblico. Solamente dopo che si è in possesso di questa base conoscitiva si deve compiere la scelta allocativa tra le diverse voci del bilancio. Gli importi attribuiti alle diverse voci "concorrenti" dipenderanno tuttavia in maniera sostanziale anche da un terzo elemento: se non proprio una "funzione del benessere sociale" (peraltro impossibile da definire), sicuramente una scala di priorità adottata dai decisori politici sulla base di una loro tavola di valori. Quindi, questa procedura potrebbe anche portare a variare nel tempo le quote percentuali delle diverse voci di spesa nel bilancio pubblico.

In questa procedura riveste un ruolo cruciale la variabile "costo dei servizi", su cui incidono il livello di efficienza tecnica e organizzativa e, di conseguenza, il numero delle unità di personale necessarie per produrli. Ciò comporta da un lato

una revisione permanente delle "piante organiche" parallela alla reingegnerizzazione dei processi e dall'altro una liberazione dalla "spesa storica" per il personale, che entra spesso nella negoziazione per costituire i fondi per la contrattazione integrativa con il peso di assetti consolidati risultanti dalla sedimentazione di una pluralità di "indennità" di vario tipo.

L'abbandono del semplice metodo deduttivo deterministico finora prevalentemente seguito comporta però che la fissazione del livello retributivo individuale rimanga indeterminata. A che cosa affidarsi in assenza di parametri di mercato per determinare il livello retributivo e quindi anche le rivendicazioni da inserire nelle trattative per i rinnovi contrattuali? Non c'è dubbio che nella attuale situazione italiana, alla contrattazione sembra non restare altro che il compito di ripartire la somma complessiva messa a disposizione dal Tesoro, e quindi eventualmente trattare su quella. Si cercherà quindi di rosicchiare qualche risorsa in più (in competizione con altre richieste concorrenti sul bilancio pubblico) sulla base della semplice forza contrattuale, talvolta sostenuta e talvolta indebolita da lobbies e altri interessi, ma senza alcun riferimento a criteri allocativi della spesa pubblica generati da scale di priorità condivise. Questa non è certo una buona prassi. Il procedimento inverso dovrebbe partire invece, come già accennato sopra, proprio dalla individuazione di un ordine di priorità dei servizi da produrre sulla base della evoluzione dei bisogni, una stima dei costi sulla base delle retribuzioni per unità di lavoro e della organizzazione efficiente dei processi, per giungere così alla quantificazione della spesa pubblica necessaria. Per seguire questa procedura bisogna però individuare gli elementi cui ancorare le due variabili fondamentali: il livello delle retribuzioni per unità di personale e l'organizzazione efficiente dei processi. La visione di Solow, secondo cui il salario è una variabile sociale, vale ancora di più per le retribuzioni del settore pubblico, privo di parametri di mercato. Si potrebbe quindi assumere come riferimento il livello retributivo per mansioni analoghe nel settore privato, oppure il confronto con i valori di paesi simili. Tale confronto dovrebbe valere anche per la seconda variabile: l'organizzazione efficiente dei processi. Il principio del "benchmarking" dovrebbe avere generale applicazione. Per questa via si potrebbe dedurre anche un obiettivo di crescita della produttività; a questa, anziché alla equivoca formulazione di "obiettivi", spesso frutto di comportamento strategico, dovrebbe essere ancorata quella parte variabile della retribuzione della dirigenza ora fittiziamente legata al "raggiungimento degli obiettivi", i quali spesso coincidono semplicemente con ciò che dovrebbe essere il normale espletamento delle funzioni proprie delle corrispondenti posizioni lavorative.

Tutto questo richiede elaborazioni complesse. Il disegno di meccanismi che leghino la dinamica retributiva alla dinamica della produttività, introducendo differenze retributive legate alla prestazione (compito già notevolmente complesso nei settori di mercato) raggiunge livelli di complessità elevatissimi nel caso delle pubbliche amministrazioni. Si tratta di problemi che richiedono ancora approfondimento e soluzione; essi sono stati toccati, ma tutt'altro che felicemente risolti, dalla precedente "riforma Brunetta". Giova ricordare che l'assenza di una funzione di massimizzazione dei profitti opposta a quella dell'utilità dei lavoratori (come invece accade nei settori di mercato) genera la possibilità di una incontrollabile pressione verso l'alto dei livelli retributivi, ma anche la possibilità di un inarrestabile smottamento verso il basso, e quest'ultimo crea il rischio che il personale sia indotto a controllare il suo livello di utilità compensando con una maggiore negligenza il minor livello retributivo,

innescando in tal modo una perversa spirale tutt'altro che ignota nella nostra esperienza italiana. Il principio del "gift exchange" funziona infatti in entrambe le direzioni. Questo scenario così complesso comporta una grande responsabilità per il sindacato e richiede un grande impegno di conoscenza, di elaborazione e di proposta. Ma non ci si può tirare indietro. L'alternativa, infatti, può produrre il rischio di finire "spiaggiati" con rivendicazioni di routine votate all'insuccesso.