

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— XV LEGISLATURA —

**N. 1742**

## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa dei senatori QUAGLIARIELLO, MAFFIOLI,  
MANTOVANO, PASTORE e SAPORITO**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 25 LUGLIO 2007**

---

Modifica all’articolo 46 del decreto legislativo 30 marzo 2001,  
n. 165, in materia di monitoraggio del costo del lavoro nelle  
pubbliche amministrazioni

---

ONOREVOLI SENATORI. - La spesa per il pubblico impiego è una delle voci più ingenti del bilancio delle pubbliche amministrazioni. Insieme alla spesa sostenuta per il sistema sanitario nazionale e a quella per la previdenza pubblica, impedisce il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica necessari per raggiungere una significativa riduzione del debito e, per logica, il miglioramento strutturale delle condizioni economiche nazionali. Il costo del lavoro pubblico ha sperimentato, negli ultimi anni, dinamiche di crescita anomale, soprattutto in comparazione con quanto avvenuto nel settore privato dove le dinamiche retributive hanno mostrato un andamento più coerente con l'evoluzione del tasso di inflazione registrato nell'ultimo decennio.

Il settore del pubblico impiego, del resto, è sempre stato affetto, nelle dinamiche negoziali, da una «debolezza» strutturale del datore di lavoro nei confronti della controparte sindacale rappresentativa dei lavoratori. Se infatti è facile comprendere i meccanismi che governano la contrattazione nel settore privato, dove il datore di lavoro può concedere solo le risorse compatibili con quanto effettivamente disponibile, o in linea con le potenzialità economiche aziendali, nel settore pubblico l'assenza congenita di un analogo incentivo ha comportato un disequilibrio tra gli obiettivi della parte datoriale e quella dei lavoratori, manifestando sempre un vantaggio a favore di questi ultimi. Nemmeno la previsione legislativa del 1993 (di cui al decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29) che ha istituito l'ARAN - l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni - quale rappresentante unico della parte datoriale pubblica nella contratta-

zione collettiva nazionale, ha prodotto quei benefici auspicati al momento della sua istituzione se è vero, com'è vero, che le retribuzioni di fatto (comprehensive degli effetti della contrattazione decentrata) dei pubblici dipendenti sono cresciute, negli ultimi sei anni, il doppio di quanto avvenuto nel settore privato.

Appare evidente come ciò sia sintomatico di una condizione di diseguaglianza sociale tra chi, appartenente alla categoria dei lavoratori del settore privato, vede il proprio posto di lavoro assicurato solamente dalle condizioni economiche favorevoli dell'impresa in cui presta la propria opera, e coloro che, pubblici dipendenti, si giovano di appartenere a una categoria dove il tasso di licenziamento è prossimo allo zero, di fatto un settore protetto, caratterizzato da dinamiche stipendiali condizionate dalla debolezza del datore di lavoro pubblico nelle fasi negoziali del rinnovo contrattuale e in palese assenza di tangibili criteri di misurazione della produttività nel lavoro. L'assenza, inoltre, di un corretto e costante flusso di informazioni circa l'evoluzione e la struttura del costo del lavoro impedisce di innescare quel virtuoso processo di controllo sull'andamento delle retribuzioni, pubbliche e private, oggi assente o, quantomeno, costretto a soccombere alla pressione di interessi particolari, quale può essere quello del sindacato del pubblico impiego. Spetta infatti alla parte datoriale pubblica dimostrare l'insostenibilità economica o l'ingiustizia sociale racchiuse in alcune richieste operate dal sindacato. Ecco perché è interesse comune, al di là di ogni appartenenza politica, favorire anche nel nostro Paese la circolazione, il più trasparente possibile, d'informazioni relative al costo del la-

voro pubblico. Si rafforzerebbe, così, la capacità decisionale del Governo e la capacità di controllo del Parlamento, generando un meccanismo politicamente neutro, ma socialmente ed economicamente efficiente. Solo una piena consapevolezza dell'attuale, e sempre più indifendibile, struttura del costo del lavoro pubblico potrà portare il datore di lavoro pubblico ad assumere le iniziative necessarie a favorire, e consolidare, una pubblica amministrazione che sia capace di misurarsi con gli indicatori di efficienza del resto d'Europa. D'altronde non è un mistero che l'efficienza della Pubblica amministrazione rappresenti uno dei capisaldi della strategia di Lisbona per la crescita e la competitività, elaborata in sede di Unione europea, a testimonianza del valore dell'azione amministrativa quale volano - o zavorra, a seconda delle situazioni - del progresso economico. Non è un caso, a esempio, che il decalogo di Confindustria riconosca alla Pubblica amministrazione un ruolo importante nel rilancio dell'economia nazionale. Le retribuzioni dovrebbero perciò rappresentare lo strumento di misurazione dello sviluppo di un'economia. Sappiamo che questa è la dinamica che sovrintende l'andamento dei salari in un'economia di mercato e vorremmo avvenisse anche nella Pubblica amministrazione. In alcuni Paesi dell'Unione europea, in particolare in Svezia, la crescita delle retribuzioni è parametrata allo sviluppo delle aziende che esportano, aperte cioè alla concorrenza internazionale innescando così un meccanismo incentivante nella Pubblica amministrazione e generando un sistema di equità sociale tra dipendenti pubblici e privati.

La retribuzione dovrebbe quindi essere, nel settore pubblico, l'indicatore dell'andamento dell'economia e non un dato esogeno e deresponsabilizzato del sistema. Il tema ha una sua peculiare importanza, quindi, non solo per le rilevanti ricadute sulla finanza pubblica, ma anche per le complessive implicazioni che ha sul sistema economico e produttivo. Non vi è infatti dubbio che un'effi-

cace politica del pubblico impiego, pena l'innescarsi di pericolose dinamiche di rincorsa, debba porsi anche l'obiettivo di garantire una crescita delle retribuzioni dei pubblici dipendenti in linea con le dinamiche salariali dei settori industriale e dei servizi commerciali. È evidente, in quest'ottica, come sia fondamentale garantire un corretto monitoraggio dell'andamento delle retribuzioni, contrattuali e di fatto, nel nostro Paese, nei settori pubblico e privato. In questa prospettiva, assume particolare rilevanza l'articolo 46 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, il quale prevede che l'ARAN trasmetta al Governo, al Parlamento e ai comitati di settore, con cadenza trimestrale, un rapporto sull'andamento delle retribuzioni di fatto dei pubblici dipendenti.

Il rapporto è uno strumento conoscitivo indispensabile, perché consente di verificare l'andamento delle retribuzioni del settore pubblico degli ultimi anni, mettendole a confronto con le dinamiche del settore privato e con l'aumento del costo della vita. Purtroppo non sempre i rapporti trimestrali hanno fatto della chiarezza il proprio elemento qualificante, con il dubbio che dati e relazioni criptiche fossero l'unico sistema, insieme ai grandi ritardi nei tempi di pubblicazione e divulgazione, per rendere questo dispositivo pressoché inutile quale strumento di conoscenza soprattutto nelle fasi di definizione delle strategie politiche in materia di rinnovo dei contratti collettivi pubblici. Le vicende del rapporto, infatti, riflettono l'incapacità dell'ARAN di essere indipendente, e quindi reale controparte, dal sindacato del pubblico impiego. Ma questo è forse il risultato di un lento processo che ha visto lentamente l'Agenzia veder scomparire dai propri vertici i rappresentanti del mondo imprenditoriale che garantivano una sorta di ponte di collegamento tra i due datori di lavoro, pubblico e privato, proprio per favorire lo sviluppo di dinamiche retributive in linea con l'andamento dell'economia garantendo così la compatibilità economica con gli obiettivi di

finanza pubblica e per evitare scelte che fossero socialmente inique. Un processo giunto sino alle ultime vicende nelle quali ad un selvaggio *spoil system* ha fatto seguito la nomina di un nuovo comitato direttivo, del quale appare manifesta la sudditanza al sindacato.

Infatti, nel periodo 2000-2005, le retribuzioni di fatto del settore pubblico sono aumentate quasi del 24 per cento (con punte del 25,8 per cento nelle amministrazioni centrali e del 26,8 per cento negli enti locali): il triplo dell'inflazione programmata (8,4 per cento), il doppio dell'inflazione effettiva (12,6 per cento) e quasi il doppio delle retribuzioni del settore industriale (15,1 per cento). La situazione diventa anche più drammatica se si considera che nel 2006 sono andati in esecuzione praticamente tutti i contratti collettivi relativi al biennio 2004-2005, con aumenti medi del 5,01 per cento l'aumento complessivo nel periodo 2000-2006 è stato quindi all'incirca del 30 per cento, il doppio rispetto ai salari del settore privato.

L'anomalia della situazione italiana è del resto stata autorevolmente confermata di recente dalla Banca centrale europea. Nel bollettino economico di giugno sono infatti riportati i dati sull'andamento delle retribuzioni *pro capite* del settore pubblico e di quello privato. Ebbene, l'Italia, fra tutti i paesi dell'area EURO, è quello nel quale il rapporto fra i tassi di aumento delle retribuzioni nei due settori è più sbilanciato in favore del settore pubblico. Nel periodo 1999 - 2006 le retribuzioni pubbliche sono cresciute del 33,8 per cento mentre quelle private del 14,8 per cento, con una differenza di +19 per cento a fronte di una media europea pari a + 6,9 per cento e a fronte di altri importanti paesi (Germania, Francia, Spagna) dove i due settori sono sostanzialmente allineati o dove addirittura si registra una crescita maggiore delle retribuzioni individuali del settore privato.

È appena il caso di ricordare come, secondo gli accordi del luglio 1993, tanto declamati dalla cultura progressista, gli aumenti contrattuali definiti in sede nazionale dovrebbero essere allineati con l'andamento del tasso di inflazione, mentre in sede di contrattazione decentrata andrebbero riconosciuti gli incrementi di produttività. Dati simili pongono innanzitutto un problema di tenuta dei conti dello Stato e di spiazzamento del sistema produttivo e del mondo delle imprese che si vede costretto in una logica di rincorsa degli aumenti salariali non sempre sostenibile.

Per questi motivi sarebbe fondamentale che il Parlamento, il Governo e le altre amministrazioni coinvolte, potessero disporre di uno strumento di valutazione tempestivo, affidabile e completo che fornisca tutte le informazioni sull'evoluzione delle retribuzioni dei settori pubblico e privato, in modo che possa individuare la presenza di eventuali fattori distorsivi nelle politiche del pubblico impiego. Tale necessità appare tanto più importante nelle fasi nelle quali le istituzioni di governo sono impegnate nella definizione degli equilibri finanziari per avviare le procedure di rinnovo dei contratti pubblici. Ma tale esigenza essenziale è rimasta troppo spesso e troppo a lungo insoddisfatta. L'ultimo rapporto ARAN trasmesso al Parlamento risale all'agosto 2006 (Atto n. 45) e testimoniava un andamento delle retribuzioni di fatto già allarmante. Da allora nulla, nonostante il Governo sia stato impegnato in una snervante trattativa con il sindacato durata per oltre sei mesi, che si è risolta con l'accoglimento integrale delle pretese di questo e con un rilevante onere per il bilancio dello Stato. Neanche l'interpellanza urgente presentata il 15 marzo 2007 (2/00161) da oltre 40 senatori del gruppo di Forza Italia è riuscito a raggiungere l'obiettivo. In ogni caso, occorre riconoscere che, salvo alcune lodevoli eccezioni, il rapporto ARAN anche in passato è stato spesso tardivo, lacunoso,

poco comprensibile e quasi clandestino nella diffusione.

Probabilmente è giunto il momento di ammettere che la scelta del legislatore del 2001 non è stata felice. Oggi, anche sulla base dell'esperienza compiuta, non ci appare una scelta opportuna affidare allo stesso agente negoziale, che rappresenta la parte pubblica al tavolo delle trattative, la delicata funzione di controllo sugli andamenti della spesa per retribuzione. Tale funzione, che ha una tipica funzione di garanzia, relativamente all'attendibilità dei conti pubblici ed alla coerenza delle strategie del Governo in materia di pubblico impiego, deve essere affidata ad un soggetto terzo caratterizzato da elevata indipendenza ed autorevolezza.

Sull'ARAN gravano pesanti dubbi in ordine alle pressioni esercitate dal sindacato del pubblico impiego, i quali sono fisiologici in relazione alla funzione tipica negoziale ma, ove fossero fondati, sarebbero assoluta-

mente patologici in relazione alla funzione di garanzia tipicamente connessa alla redazione del rapporto trimestrale. Ed in ogni caso, come è noto, alcune funzioni, oltre ad essere indipendenti nella concreta realtà dei fatti devono anche apparire tali. Per questi motivi il presente disegno di legge, composto da un articolo unico, propone di affidare all'ISTAT - già attualmente depositario dei dati necessari - la formale predisposizione di un rapporto sull'andamento delle retribuzioni, contrattuali e di fatto, dei pubblici dipendenti. Proprio la maggiore autorevolezza e la maggiore autonomia dell'Istituto rappresentano garanzie necessarie affinché il Parlamento, il Governo e i comitati di settore possano disporre di un quadro tempestivo aggiornato ed esaustivo sull'andamento dei salari del pubblico impiego, al fine di poter impostare efficaci e consapevoli strategie di gestione di questo fondamentale capitolo della finanza pubblica.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

1. Il comma 3 dell'articolo 46 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, è sostituito dal seguente:

«3. L'ISTAT cura le attività di monitoraggio dell'andamento del costo del lavoro, pubblico e privato. A tal fine predispone a cadenza trimestrale, ed invia al Governo, ai comitati di settore e alle Commissioni parlamentari competenti, un rapporto sull'evoluzione delle retribuzioni, contrattuali e di fatto, dei pubblici dipendenti in comparazione con l'evoluzione delle retribuzioni del settore privato. Il rapporto espone i dati dell'intero settore pubblico, dei settori statali e non statali e di ciascun comparto ed area di contrattazione. A tal fine l'ISTAT ha accesso ai dati raccolti dal Ministero dell'economia e delle finanze in sede di predisposizione del bilancio dello Stato, del conto annuale del personale e del monitoraggio dei flussi di cassa e relativi agli aspetti riguardanti il costo del lavoro pubblico. All'ARAN compete la cura dell'attività di studio, di documentazione e di analisi necessaria all'esercizio della propria funzione negoziale».

2. Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Ministro per le riforme e le innovazioni della pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, si provvede al trasferimento presso l'Istituto centrale di statistica (ISTAT) delle corrispondenti risorse professionali ed economiche assegnate all'ARAN per i compiti di cui all'articolo 46, comma 3, del citato decreto legislativo n. 165 del 2001, come sostituito dal comma 1 del presente articolo.

3. La presente legge non comporta nuovi oneri per il bilancio dello Stato.



