

LE RETRIBUZIONI MEDIE

ASPETTI METODOLOGICI: LE QUALIFICHE E LE VOCI DI SPESA ESCLUSE DAL CALCOLO

La metodologia adottata per il calcolo delle retribuzioni medie - utilizzate principalmente per la valutazione degli effetti delle proposte normative e per la quantificazione degli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali - è stata sviluppata per il solo personale a tempo indeterminato, escludendo pertanto quasi tutto il personale non a tempo indeterminato e quelle fattispecie che manifestano una variabilità retributiva molto elevata generalmente dovuta a un rapporto di lavoro discontinuo. Tali figure sono solitamente collocate agli estremi della scala stipendiale.

Le retribuzioni della dirigenza a tempo determinato e dei direttori generali possono causare distorsioni legate proprio alla non continuità del rapporto con l'amministrazione e al loro peso relativo sulla categoria della dirigenza caratterizzata da dimensioni contenute. Similmente, il personale non di ruolo della scuola presenta discontinuità nel rapporto di lavoro che, nella maggioranza dei casi, ha durata inferiore all'anno e solitamente suddiviso in due diverse annualità, che determina valori molto variabili delle retribuzioni medie, generalmente sottostimate. Analogamente per gli allievi del settore sicurezza-difesa. Il personale volontario del medesimo settore che presenta un impiego pluriennale ha una variabilità che invece non altera significativamente il calcolo dei valori medi.

Nel 2018 le retribuzioni medie dei Corpi di polizia e delle Forze armate hanno risentito degli effetti delle modifiche alla classificazione del personale conseguenti ai provvedimenti di riordino, creando una discontinuità nella serie storica.

Viene escluso dal calcolo della retribuzione media il personale disciplinato da contratti di lavoro del settore privato (c.d. personale contrattista, un numero limitato di soggetti con contratto a tempo indeterminato) a causa della non omogeneità dei loro contratti di lavoro rispetto a quelli pubblici.

I valori "*lorde dipendente*" utilizzati ai fini del calcolo delle retribuzioni medie comprendono lo stipendio, la retribuzione individuale di anzianità, la tredicesima mensilità, l'indennità integrativa speciale, le indennità fisse, il compenso per lavoro straordinario, la remunerazione della produttività ed altre competenze accessorie.

Non sono comprese le voci non aventi carattere direttamente retributivo, quali ad esempio gli assegni familiari, i buoni pasto, le coperture assicurative e, fino al 2016, tutte le competenze fisse ed accessorie relative ad anni precedenti (arretrati), come verrà dettagliatamente illustrato nel seguito.

Le retribuzioni medie così calcolate costituiscono la base di riferimento degli incrementi retributivi da riconoscere nell'ambito delle procedure contrattuali (ARAN) e negoziali di diritto pubblico (Corpi di polizia, Forze armate, Vigili del fuoco e Carriere diplomatica, prefettizia e penitenziaria).

Per tale finalità, non sono considerate nel calcolo alcune voci che in casi particolari possono alterare le retribuzioni medie, o per le quali è esplicitamente previsto il carattere non retributivo del compenso, quali:

- le indennità, prive di carattere retributivo, per servizio all'estero spettanti al personale della Carriera diplomatica, al personale amministrativo del Ministero degli affari esteri, al personale della Scuola, alle Forze armate e ai Corpi di polizia;
- l'indennità di esclusività percepita dai medici e dagli altri dirigenti del ruolo sanitario fino al 2018. Ai sensi dell'articolo 5, comma 2, del CCNL 8.06.2000 (biennio economico 2000/2001), questo elemento non è stato considerato nella base di calcolo per la definizione dei benefici economici fino alla tornata contrattuale 2006 - 2009. Solo con il CCNL 19.12.2019 relativo al triennio 2016/2018 è stato chiarito il carattere retributivo di tale voce che entra così nel calcolo della retribuzione media a partire dal 2019;
- l'indennità ex articolo 31 del DPR n. 761 del 1979 e il trattamento aggiuntivo ex articolo 6 del decreto legislativo n. 517 del 1999 (rilevati nel conto annuale come "*Indennità De Maria*") previsti in favore del personale universitario, di comparto e professori e ricercatori, che presta servizio presso le strutture sanitarie nella misura occorrente per equiparare il relativo trattamento economico complessivo a quello del personale di tali strutture di pari funzioni, mansioni ed anzianità. Si tratta in questo caso esclusivamente di differenziali retributivi, anticipati di norma dall'Università di appartenenza del personale, per le attività assistenziali svolte nell'ambito del SSN;
- il trattamento accessorio corrisposto direttamente dall'Amministrazione utilizzatrice al personale in posizione di comando/distacco. La rilevazione separata delle spese per tale trattamento è stata introdotta per la prima volta nell'anno 2011 per la sola Presidenza del Consiglio dei Ministri a causa dell'elevata incidenza rivestita da tale tipologia di personale. In considerazione della modifica intervenuta nell'anno 2011 nella rilevazione del personale comandato e della relativa spesa, fino all'anno 2012 i valori retributivi medi annui delle

amministrazioni con Comparto autonomo o fuori comparto, in cui la PCM ha avuto un peso preponderante fino all'ingresso nella rilevazione del conto annuale degli enti della lista S13, non possono essere confrontati con quelli successivi. Dal conto annuale 2012 questa modalità di rilevazione è stata estesa a tutti i comparti. Negli enti dove il peso del personale comandato è rilevante, la relativa spesa può infatti dar luogo a retribuzioni medie più elevate del livello reale, a causa dell'imputazione al personale dell'ente anche della retribuzione accessoria corrisposta al personale comandato/distaccato;

- l'indennità rettorale, l'assegno di rappresentanza, l'indennità ex articolo 42, comma 5 del decreto legislativo n. 151 del 2001, lo straordinario personale militare in servizio presso la PCM.

ALTRI ASPETTI METODOLOGICI

Nel calcolo delle retribuzioni medie, al fine di costruire un indicatore robusto e poco sensibile alle variazioni del numero di personale intercorse nell'anno, al denominatore del rapporto non sono presi a riferimento i dipendenti presenti al 31 dicembre ma è stato considerato il numero delle mensilità corrisposte nell'anno diviso per 12; per ciascuna persona presente per tutto l'anno sono considerate 12 mensilità (la tredicesima è compresa nella mensilità di dicembre e non è, pertanto, considerata come una mensilità aggiuntiva), ovvero un numero di mensilità pari ai mesi per i quali è stata corrisposta una retribuzione.

Può accadere che per una data qualifica il numero di mensilità corrisposte sia inferiore a 12 e che siano stati erogati emolumenti che si presentano come *“una tantum”* nel corso dell'anno, come ad esempio il risultato/produttività relativi all'intera annualità precedente.

Nel caso di passaggio di qualifica, la tredicesima è relativa all'intera annualità, anche se una quota parte si riferisce alla qualifica precedente. In tali situazioni si può produrre un effetto moltiplicativo che può determinare valori medi superiori a quanto effettivamente corrisposto. Tale effetto può essere presente anche per un numero di mensilità superiori a 12, ossia quando nella qualifica sono presenti più dipendenti. Ad esempio, un lavoratore presente tutto l'anno ed un altro solo per una frazione d'anno determinano un numero di mensilità superiore a 12, ma inferiore a 24. In questo caso la distorsione potenzialmente recata dalla persona presente per la sola frazione d'anno è mediata dal dipendente presente per l'intera annualità: l'effetto che si produce è meno rilevante e tende rapidamente ad annullarsi al crescere delle mensilità.

Per quanto sopra, nel 2015 è stata introdotta una modifica all'algoritmo di calcolo finalizzata ad eliminare questa possibile distorsione nel calcolo delle retribuzioni medie del singolo ente. Si escludono i casi in cui nelle qualifiche (e nelle aggregazioni successive di gruppi di qualifiche) risultano meno di dodici mensilità e si procede al ricalcolo delle retribuzioni medie¹.

Le modalità di corresponsione della retribuzione di produttività o di risultato possono influenzare l'andamento delle retribuzioni. Solitamente questi istituti sono corrisposti nell'anno successivo a quello di riferimento. Per tale motivo, fino al 2016, alle amministrazioni è stato chiesto di inserire la quota annua di produttività/risultato fra le competenze dell'anno e non come competenze arretrate.

Alcune difficoltà sono connesse agli eventuali rallentamenti del processo di erogazione delle somme, anche in sede di contrattazione integrativa. Tali rallentamenti sono per lo più dovuti al ritardo nella definizione delle risorse da destinare a tale scopo, nell'assegnazione degli obiettivi e nel loro monitoraggio e consuntivazione finale, nella formulazione del piano di riparto delle risorse. L'eventuale mancata erogazione della produttività/risultato porta a retribuzioni medie più basse (la rilevazione avviene per cassa, ad eccezione della sanità che rileva per competenza economica).

Più complessa è la gestione della corresponsione in uno stesso anno di quote di produttività/risultato riferite a più anni o frazioni di anni. Per tale motivo veniva chiesto alle amministrazioni di distinguere fra la "normale" quota annua, che entrava a far parte della retribuzione media, e la parte eccedente tale quota, che era collocata in una specifica voce di arretrato, che restava esclusa dal calcolo. Tale operazione è risultata spesso difficoltosa per gli enti che non di rado hanno indicato il totale delle somme corrisposte per produttività/risultato nella generica voce di arretrato delle voci retributive accessorie, determinando così retribuzioni medie inferiori a quelle effettive.

A partire dal 2017, per semplificare la rilevazione, è stato chiesto alle amministrazioni di indicare come arretrati relativi agli anni precedenti unicamente quelli riconducibili ai rinnovi contrattuali, al tardivo pagamento delle riqualificazioni definite nell'anno precedente e ad altre specifiche cause minori, quali ad esempio l'esecuzione di sentenze. Con la sola eccezione degli enti del comparto sanità, che operando per competenza economica non risentono del problema degli arretrati, è stato quindi chiesto di imputare tutti gli importi corrisposti nell'anno alle relative voci di pagamento, indipendentemente dal fatto che fossero di competenza dell'anno di pagamento o residui degli anni

¹ La necessità di correggere l'algoritmo di calcolo è legata alla caratteristica del conto annuale di rendere disponibili le retribuzioni medie non solo al livello di comparto ma per tutte le successive disaggregazioni, fino al livello massimo di singolo ente e singola categoria di personale.

precedenti. Ciò ha comportato una riduzione del valore assoluto degli arretrati a favore delle altre voci di spesa, con conseguente aumento delle retribuzioni medie.

Determinate condizioni, come la mancata assegnazione della produttività/risultato per un anno e la corresponsione di due annualità nell'anno successivo, possono generare fluttuazioni nella serie temporale, tanto più rilevanti quanto maggiori sono le dimensioni dell'ente in cui si realizzano rispetto alla dimensione del comparto cui appartiene.

L'ANDAMENTO DELLE RETRIBUZIONI MEDIE

Nelle tabelle che seguono sono indicati i valori annui delle retribuzioni medie pro-capite per comparto e le relative variazioni percentuali.

Dopo il lungo periodo di blocco della contrattazione di cui si è detto ed in cui è stata corrisposta esclusivamente l'indennità di vacanza contrattuale (IVC), la tornata contrattuale relativa al 2016/2018 è stata definita a fine 2019, nel 2020 e nel 2022 per la Presidenza del Consiglio, sia per la dirigenza sia per il personale del comparto.

La tornata contrattuale relativa al triennio 2019/2021 è stata definita nel corso del 2022 per il personale dei livelli, ad eccezione della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del personale in regime di diritto pubblico. Per la dirigenza contrattualizzata sono stati sottoscritti fra la fine del 2023 e l'inizio del 2024 le intese per i comparti delle Funzioni Centrali e della Sanità. Pertanto, il conto annuale 2023 non ha potuto cogliere per intero gli effetti sulle retribuzioni dell'ultima tornata contrattuale.

Dai dati presenti nelle due tabelle successive, trascurando le discontinuità nella serie dovute ai diversi fattori citati in precedenza, sull'intero periodo 2014-2023 l'incremento della retribuzione media del totale del pubblico impiego è stato dell'16,0%. Nello stesso periodo il tasso di inflazione è stato più elevato e ha avuto un incremento del 18,7%².

Nel 2014 esauriti gli effetti del rinnovo contrattuale 2008/2009, le progressioni economiche sono bloccate, gli effetti derivanti dalla contrattazione integrativa risultano neutralizzati e il *turn over* è fortemente limitato; conseguentemente sulle retribuzioni si ha il solo effetto dovuto alla sostituzione del personale meno qualificato e quindi meno remunerato con quello più qualificato e dunque più costoso.

² Il tasso annuo d'inflazione effettiva registrato nel periodo è stato il seguente: 0,2% per il 2014; 0,1% per il 2015; -0,1% per il 2016; 1,2% per il 2017; 1,2% per il 2018; 0,6% per il 2019; -0,2% per il 2020; 1,9% per il 2021; 8,1% per il 2022; 5,7% per il 2023. Le retribuzioni medie sono espresse a prezzi correnti e pertanto, in termini reali, si è avuta una riduzione del potere d'acquisto.

Nei primi anni del decennio la riduzione delle retribuzioni medie può essere imputata a fattori quali ad esempio la cessazione del personale che, godendo ancora della RIA, ha retribuzioni più elevate rispetto ai subentranti nella medesima qualifica non beneficiari di tale istituto e più in generale alla dinamica nella distribuzione fra le varie fasce economiche del personale.

Tabella 6.1 - Retribuzioni medie annue. Importi lordo dipendente in euro, anni dal 2014 al 2023

COMPARTO	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
FUNZIONI CENTRALI	33.348	33.228	33.634	34.257	35.464	36.760	36.430	37.291	39.345	41.710
FUNZIONI LOCALI	30.131	29.993	30.144	30.385	31.349	31.696	31.610	32.002	32.791	33.769
ISTRUZIONE E RICERCA	29.366	29.124	28.596	29.510	30.539	30.852	30.696	30.623	31.589	33.124
SANITA'	38.535	38.639	38.624	38.720	39.373	41.896	42.695	42.366	43.093	43.883
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	43.240	44.762	45.376	45.696	46.821	47.114	46.121	48.109	50.668	52.469
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	41.887	43.036	43.705	44.158	45.487	46.142	46.864	47.491	49.703	50.474
VALORE MEDIO	34.374	34.393	34.376	34.952	36.002	36.988	37.266	37.500	38.691	39.890

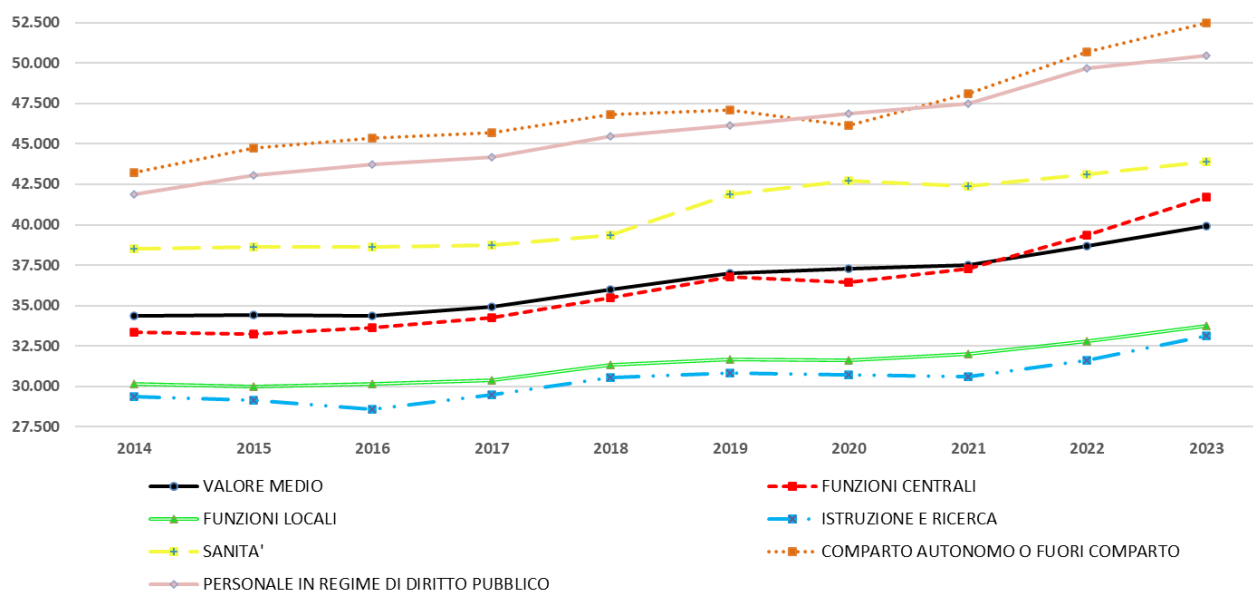
Tabella 6.2 – Variazioni percentuali delle retribuzioni medie annue dal 2014 al 2023

COMPARTO	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2020 / 2019	2021 / 2020	2022 / 2021	2023 / 2022	2023 / 2014
FUNZIONI CENTRALI	-0,4%	1,2%	1,9%	3,5%	3,7%	-0,9%	2,4%	5,5%	6,0%	25,1%
FUNZIONI LOCALI	-0,5%	0,5%	0,8%	3,2%	1,1%	-0,3%	1,2%	2,5%	3,0%	12,1%
ISTRUZIONE E RICERCA	-0,8%	-1,8%	3,2%	3,5%	1,0%	-0,5%	-0,2%	3,2%	4,9%	12,8%
SANITA'	0,3%	0,0%	0,2%	1,7%	6,4%	1,9%	-0,8%	1,7%	1,8%	13,9%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	3,5%	1,4%	0,7%	2,5%	0,6%	-2,1%	4,3%	5,3%	3,6%	21,3%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	2,7%	1,6%	1,0%	3,0%	1,4%	1,6%	1,3%	4,7%	1,6%	20,5%
VALORE MEDIO	0,1%	0,0%	1,7%	3,0%	2,7%	0,8%	0,6%	3,2%	3,1%	16,0%

Nel 2015 per il personale del comparto autonomo e per quello in regime di diritto pubblico si registra un aumento delle retribuzioni medie, mentre nei comparti restanti si ha una riduzione meno marcata rispetto a quanto registrato l'anno precedente. Tale evidenza è imputabile alla fine del blocco dell'effetto economico delle progressioni di carriera comunque denominate. Nel settore

Sicurezza-Difesa il riallineamento delle posizioni economiche rispetto a quelle giuridiche ha prodotto i maggiori effetti, anche in considerazione delle dimensioni del comparto, mentre nei comparti delle Funzioni locali e della Sanità i limiti al turn over hanno prevalso rispetto allo sblocco delle progressioni economiche.

Grafico 6.1 – Andamento delle retribuzioni medie lordo dipendente a prezzi di mercato nei comparti e nel totale del pubblico impiego dal 2014 al 2023



Nel comparto Istruzione e ricerca la cessazione di decine di migliaia di persone che hanno raggiunto i livelli retributivi massimi e l'ingresso di dipendenti con il livello retributivo iniziale, ha determinato una riduzione significativa della retribuzione media che, date le dimensioni del comparto, ha reso negativa la variazione dell'intero pubblico impiego.

Come già osservato, le retribuzioni 2017 risentono invece della differente modalità di registrazione degli arretrati, che le rende poco confrontabili con quelle degli anni precedenti.

La tornata contrattuale relativa al triennio 2016-2018 determina la variazione delle retribuzioni medie osservata nel 2018, con un incremento complessivo del 3,0%. La variabilità degli incrementi retributivi osservata fra i comparti trova spiegazione soprattutto nel diverso peso che ha il personale dirigente, per il quale i rispettivi CCNL sono stati sottoscritti solo a partire dal 2019.

Il notevole incremento nel 2019 del comparto della Sanità è in massima parte (quasi 2.000€ su 2.500€) legato all'inclusione nel calcolo dell'Indennità di esclusività. Ciò ha avuto riflessi sul totale del pubblico impiego di alcune centinaia di euro.

La crescita del comparto delle Funzioni centrali in parte ha una spiegazione esogena, essendo legata all'ingresso nella rilevazione degli ordini professionali, le cui retribuzioni si posizionano nella fascia più elevata di questo comparto.

Gli incrementi del 2020 nei comparti della Sanità e del Personale in regime di diritto pubblico sono legati agli incentivi riconosciuti al personale di questi settori particolarmente esposti nel contrasto al Covid-19. L'emergenza sanitaria ha visto impegnato il personale militare utilizzato sul territorio al quale sono state erogate somme accessorie specifiche (ad esempio l'indennità "strade sicure", le indennità operative fondamentali). Inoltre, i passaggi interni per avanzamenti di carriera di cui al decreto legislativo n. 173 del 2019 (correttivo e integrativo delle norme di riordino) e il mancato avvio dei corsi che prevedono l'accesso dall'esterno (accademie, volontari) hanno inciso ulteriormente sul fenomeno.

La riduzione fatta registrare dalla Sanità nel 2021 è dovuta al notevole ricambio del personale, con un elevato numero di assunzioni e cessazioni. La variazione fra il 2020 e il 2021 della distribuzione del personale sulle fasce retributive, evidenzia che la maggiore concentrazione del personale nella fascia retributiva più elevata, quella più remunerativa, è più che compensata dall'incremento nella fascia iniziale.

Negli ultimi due anni è evidente l'effetto del rinnovo contrattuale sulle retribuzioni medie di tutti i comparti, anche se in alcuni casi, essendo la sottoscrizione avvenuta a ridosso della fine dell'anno, non tutti gli enti interessati sono riusciti a darvi applicazione immediata. Ciò è particolarmente vero per il comparto delle Funzioni locali. L'effetto pieno della tornata contrattuale 2019/2021 non si avrà neanche nel 2023 poiché alcuni accordi sono stati sottoscritti solo successivamente.

Il comparto che mostra un andamento più dinamico è quello degli enti del Comparto autonomo o fuori comparto, dinamicità in parte dovuta all'ingresso e all'uscita degli enti dal comparto. Ad esempio, l'andamento del 2019 e del 2020 è fortemente influenzato dall'uscita prima dell'ANAS e poi del Teatro alla Scala. Nel 2021 il passaggio dell'Agenzia forestale regionale per lo sviluppo del territorio e dell'ambiente della Sardegna - Forestas dagli enti ex articolo 60 del decreto legislativo n. 165 del 2001 a quelli che applicano il contratto della regione Sardegna ha determinato l'aumento delle retribuzioni medie in due comparti. L'ente in questione è infatti di notevoli dimensioni (oltre 4.500 addetti), e presenta una retribuzione inferiore alla media degli enti del Comparto autonomo o fuori comparto ma più elevata della media del comparto delle Funzioni locali. Il suo passaggio da un comparto all'altro ha quindi determinato sia un incremento della retribuzione media nel

Comparto autonomo o fuori comparto sia un significativo incremento anche nella retribuzione delle Funzioni locali.

Il Personale in regime di diritto pubblico registra forte dinamicità e un andamento parzialmente difforme rispetto a quello dei restanti comparti. Per le categorie di personale pubblico nel cui trattamento economico sono presenti degli automatismi (Magistratura, dirigenza del settore Sicurezza-Difesa e professori e ricercatori universitari), gli incrementi retributivi vengono definiti sulla base di un indice di crescita basato sulle variazioni complessive delle retribuzioni contrattuali degli altri pubblici dipendenti³ individuato dall'ISTAT. Inoltre, la Magistratura è l'unico settore, insieme alla Scuola, con scatti stipendiali automatici basati sull'anzianità.

Per il settore Sicurezza-Difesa, gli incrementi registrati nel 2017 e nel 2018 sono in buona parte riconducibili all'applicazione dei provvedimenti di riordino delle carriere.

Se questi aspetti spiegano buona parte della dinamica del comparto – e hanno ammortizzato a partire dal 2018 l'effetto riduttivo connesso all'inserimento nel calcolo di alcune decine di migliaia di persone posizionate nella parte più bassa della scala retributiva – un ulteriore contributo esplicativo è fornito dalla circostanza che gli avanzamenti di carriera che comportano progressioni economiche avvengono secondo modalità più regolari rispetto al resto del pubblico impiego.

Con la ripresa della contrattazione e con gli avanzamenti di cui si detto, nelle amministrazioni più grandi e articolate le retribuzioni delle qualifiche di vertice non apicali si stanno sempre più avvicinando al valore delle retribuzioni delle qualifiche apicali, soggette al tetto dei 243.442,58€ euro annui su cui gli incrementi contrattuali non operano⁴. Tale fenomeno sta determinando pertanto un paradosso laddove per qualifiche con competenze e responsabilità diverse sono previste uguali retribuzioni.

I DIFFERENZIALI RETRIBUTIVI

In questo paragrafo viene commentata la scala retributiva propria di ciascun comparto espressa come rapporto tra le retribuzioni medie annue delle diverse categorie di personale e la retribuzione più elevata.

³ Per il personale di magistratura l'adeguamento delle retribuzioni avviene triennialmente sulla base degli incrementi medi conseguiti nel triennio precedente dalle altre categorie di pubblici dipendenti, mediante un meccanismo di due acconti ed un saldo a conguaglio. Il DPCM 6.8.2021 è relativo al triennio 2021/2023, mentre per il restante personale in regime di diritto pubblico l'ultimo provvedimento è il DPCM 08.01.2024.

⁴ Il comma 68, dell'articolo 1 della legge di bilancio per il 2022, ha sbloccato tale limite prevedendo che lo stesso possa essere incrementato della percentuale prevista dal DPCM di adeguamento per il personale dirigente delle Forze armate e dei Corpi di polizia e per i Professori e Ricercatori universitari.

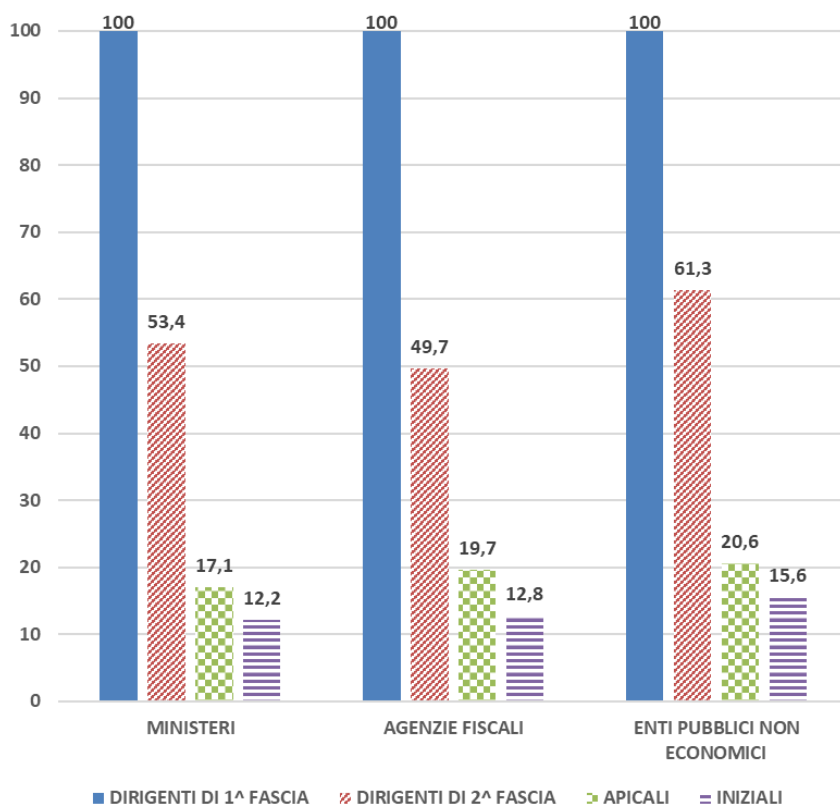
Per ogni comparto sono stati individuati gli aggregati più rappresentativi: in alcuni settori il riferimento è stata la categoria di personale, in altri è stata considerata la maggiore aggregazione della “macrocategoria”, mettendo in rapporto la dirigenza di vertice con le altre categorie dirigenziali, lì dove presenti, e con il personale non dirigente, individuando al suo interno le categorie “apicali” e “iniziali”. Per tutti la qualifica dirigenziale di riferimento è quella con la retribuzione più alta, il cui indicatore sarà quindi sempre pari a 100.

L’andamento negli anni dei differenziali retributivi risente anche del pagamento di emolumenti accessori riferiti a più annualità registrato, per tutti i comparti del pubblico impiego con l’eccezione di quello del Servizio Sanitario Nazionale, secondo il criterio di cassa.

I DIFFERENZIALI NEL COMPARTO DELLE FUNZIONI CENTRALI

Sono stati considerati i casi che per numerosità di dipendenti rappresentano la quasi totalità dell’intero comparto, ossia quelli del personale dei Ministeri, delle Agenzie fiscali e degli Enti pubblici non economici. Sono state confrontate la retribuzione della dirigenza di I fascia con quelle della dirigenza di II fascia e con quelle delle aree “apicali” e “iniziali” del personale non dirigente (funzionari e operatori per tutti i contratti, secondo quanto previsto dal CCNL delle Funzioni centrali triennio 2019-2021).

Grafico 6.2 – Scala retributiva nel comparto delle Funzioni Centrali. Anno 2023

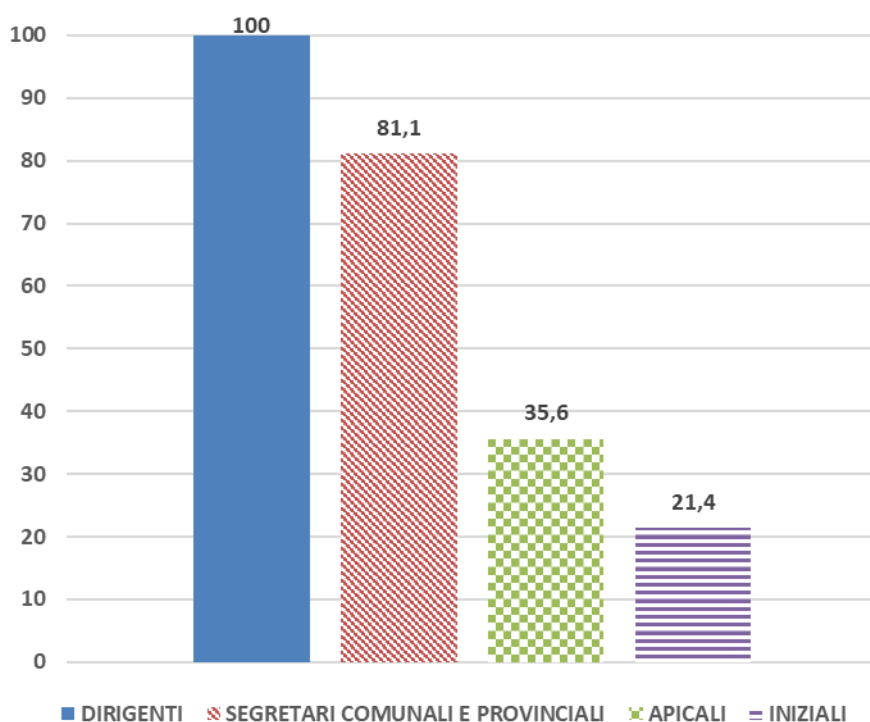


Il divario nella retribuzione della dirigenza di seconda fascia nei confronti della prima si riduce rispetto al 2022 nei Ministeri e nelle Agenzie fiscali. Negli Enti pubblici non economici, invece, l'aumento significativo del divario retributivo è da ascrivere all'INPS che ha liquidato la retribuzione di risultato in misura differente dall'anno precedente.

I DIFFERENZIALI NEL COMPARTO DELLE FUNZIONI LOCALI

Per il comparto delle Funzioni locali il CCNL 2019-2021, sottoscritto il 16 novembre 2022 per il personale non dirigente, è stato interamente applicato nel corso del 2023 e gli incrementi retributivi previsti sono stati pienamente recepiti nel conto annuale oggetto dell'analisi.

Grafico 6.3 – Scala retributiva nel comparto delle Funzioni Locali. Anno 2023



È stata messa a confronto la retribuzione dei dirigenti con quella dei segretari comunali e delle categorie dei Funzionari ed elevata qualificazione e degli Operatori del personale non dirigente, limitandosi al solo contratto nazionale. I contratti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome presentano una classificazione del personale differenziata che ostacola un'aggregazione significativa ai fini dell'analisi.

La scala retributiva è più graduale di quella del comparto delle Funzioni centrali e mostra che la retribuzione media dei dirigenti è superiore di 1,2 volte rispetto a quella dei segretari comunali e provinciali e di quasi 3 e quasi 5 volte quella delle altre categorie di personale sopra citate.

L'applicazione del nuovo contratto per il personale non dirigente ha comunque ridotto il divario retributivo rispetto all'anno precedente.

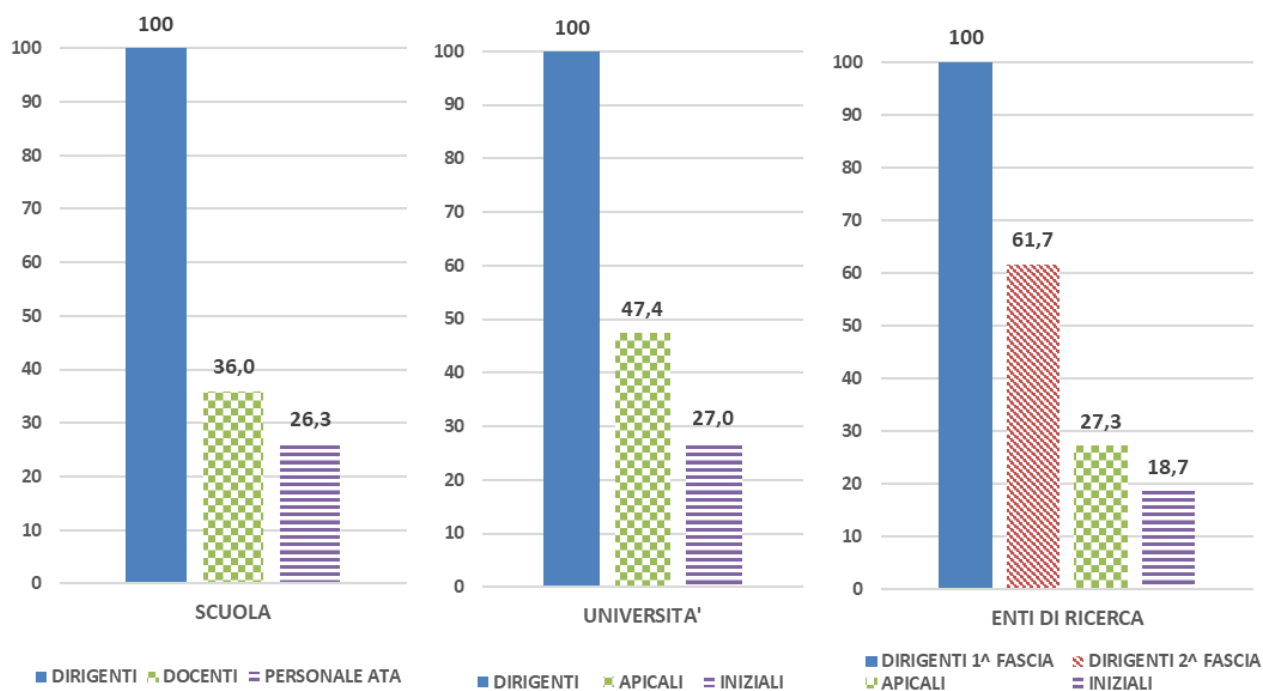
I DIFFERENZIALI NEL COMPARTO DELL'ISTRUZIONE E RICERCA

I settori della Scuola, dell'Università e degli Enti di ricerca, hanno strutture del personale differenti.

Le risultanze dell'analisi confermano la situazione già riscontrata in passato, piuttosto omogenea nella Scuola e nelle Università per le categorie prese a riferimento, mentre negli Enti di ricerca i differenziali risultano diversificati.

Per la Scuola il confronto effettuato è fra le retribuzioni dei dirigenti scolastici e quelle dei docenti e del personale ATA. Le retribuzioni presentate nel conto annuale sono riferite unicamente al personale di ruolo.

Grafico 6.4 – Scala retributiva nel comparto dell'Istruzione e ricerca. Anno 2023



La retribuzione media dei dirigenti scolastici è in netto incremento rispetto all'anno 2022, a causa del pagamento di più annualità delle retribuzioni di risultato e di posizione parte variabile. Ciò ha

determinato un aumento del differenziale nei confronti dei docenti e del personale ATA, aumentato a 2,8 e 3,8 volte.

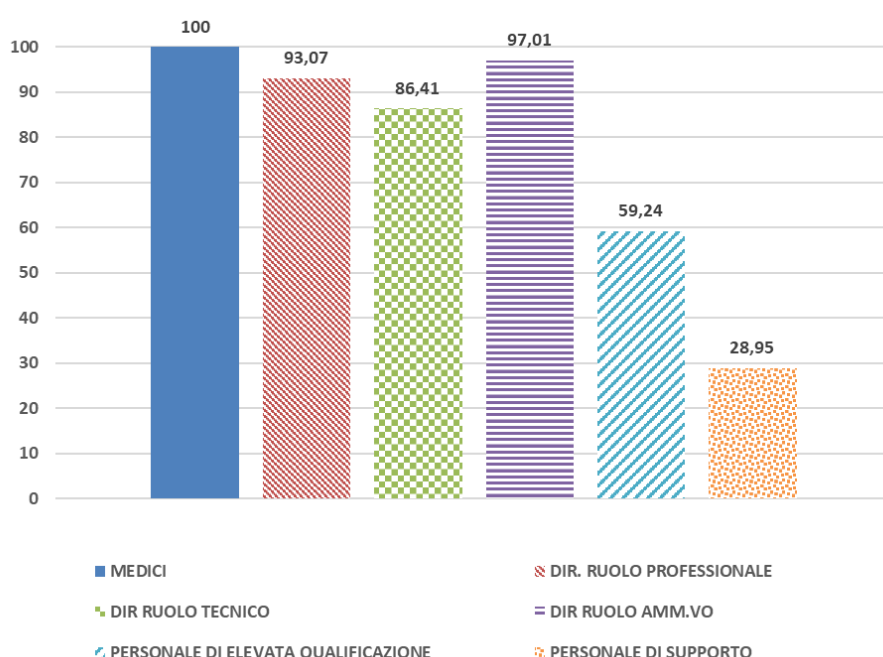
Per le Università non sono considerati i Professori universitari perché compresi nel comparto del Personale in regime di diritto pubblico. Il confronto ha riguardato le retribuzioni dei dirigenti di seconda fascia e quelle della categoria del personale con elevate professionalità EP per gli apicali e della categoria B per gli iniziali, con valori del rapporto in linea con quelli dell'anno precedente pari a 2,1 e 3,7.

Per gli Enti di ricerca la retribuzione dei dirigenti di I fascia è stata confrontata con quelle dei dirigenti di II fascia e dei livelli IV e VIII del personale non dirigente, attestandosi a un valore di 1,6 volte quella della II fascia e di circa 4 e 5 volte quella dei livelli IV e VIII. L'aumento del differenziale registrato tra i dirigenti di I e II fascia è attribuibile al passaggio di tutti i dirigenti di II fascia dell'INAIL - contratto Ricerca - al comparto delle Funzioni centrali e alla diminuzione degli stessi nel CNR.

I DIFFERENZIALI NEL COMPARTO DELLA SANITÀ

Per la dirigenza sanitaria e quella professionale, tecnica e amministrativa (PTA) gli elementi che incidono in modo particolare sulla determinazione dei valori retributivi sono quelli legati al sistema degli incarichi (direzione di struttura complessa o direzione di struttura semplice) nonché al rapporto di lavoro esclusivo o non esclusivo con l'azienda (per i medici, veterinari, odontoiatri e per i dirigenti sanitari non medici).

Grafico 6.5 – Scala retributiva nel comparto della Sanità. Anno 2023



Per i non dirigenti la differenza fra le categorie è meno significativa poiché queste rappresentano soprattutto i diversi ruoli professionali e i differenziali sono colti dalle fasce retributive che tuttavia non consentono il tipo di analisi effettuata in questa sede.

Il confronto ha messo in relazione la categoria dei Medici con i tre ruoli della dirigenza PTA e con due categorie del personale non dirigente, il Personale di elevata qualificazione e il Personale di supporto.

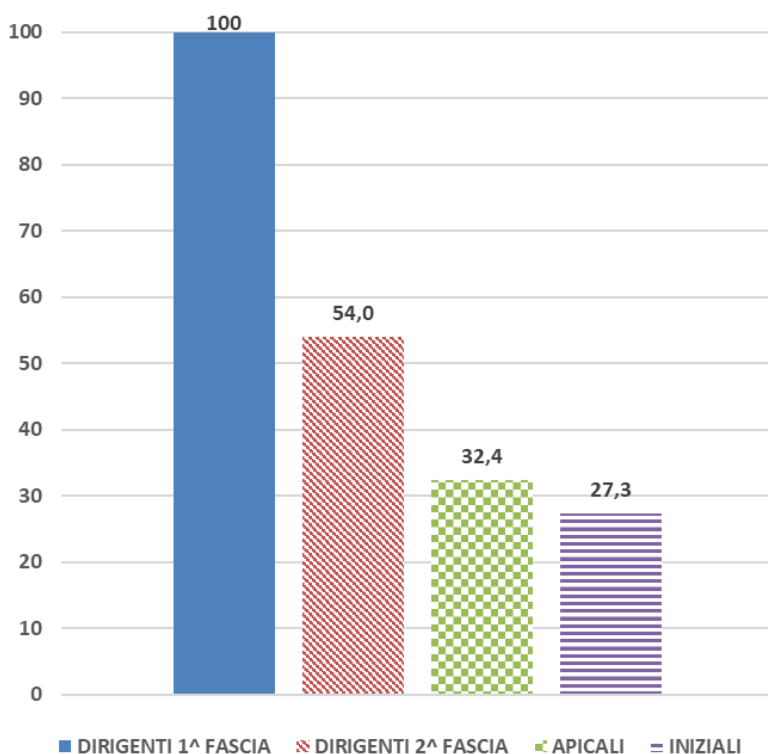
La retribuzione complessiva dei medici è leggermente superiore a quella dei dirigenti dei tre ruoli professionale tecnico e amministrativo. Il divario maggiore si conferma nei confronti dei dirigenti del ruolo tecnico mentre le differenze si riducono con la dirigenza amministrativa, dove l'accessorio legato alla retribuzione di posizione quota variabile e alla retribuzione di risultato rappresenta un elemento significativo.

I DIFFERENZIALI NEL COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO

Tra gli Enti appartenenti al comparto autonomo è presa in esame la Presidenza del Consiglio dei Ministri, poiché la struttura semplificata su cui gli altri enti svolgono la rilevazione rende poco significativo il confronto.

La retribuzione media del dirigente di I fascia risulta essere 1,9 volte superiore a quella del dirigente di II fascia e di 3,1 e 3,7, rispettivamente, a quella del personale appartenente alle categorie A e B. Per tutte le categorie di personale si registra una diminuzione nel differenziale retributivo con la dirigenza apicale rispetto all'anno precedente, attribuibile all'applicazione a pieno regime del CCNL 2016-18 per il personale del comparto. La riduzione del divario rispetto all'anno precedente nei confronti dei dirigenti di II fascia è riconducibile alla diversa distribuzione della dirigenza di vertice tra tempo determinato (non considerata nell'analisi) e indeterminato.

Grafico 6.6 – Scala retributiva nella Presidenza del Consiglio dei Ministri. Anno 2023

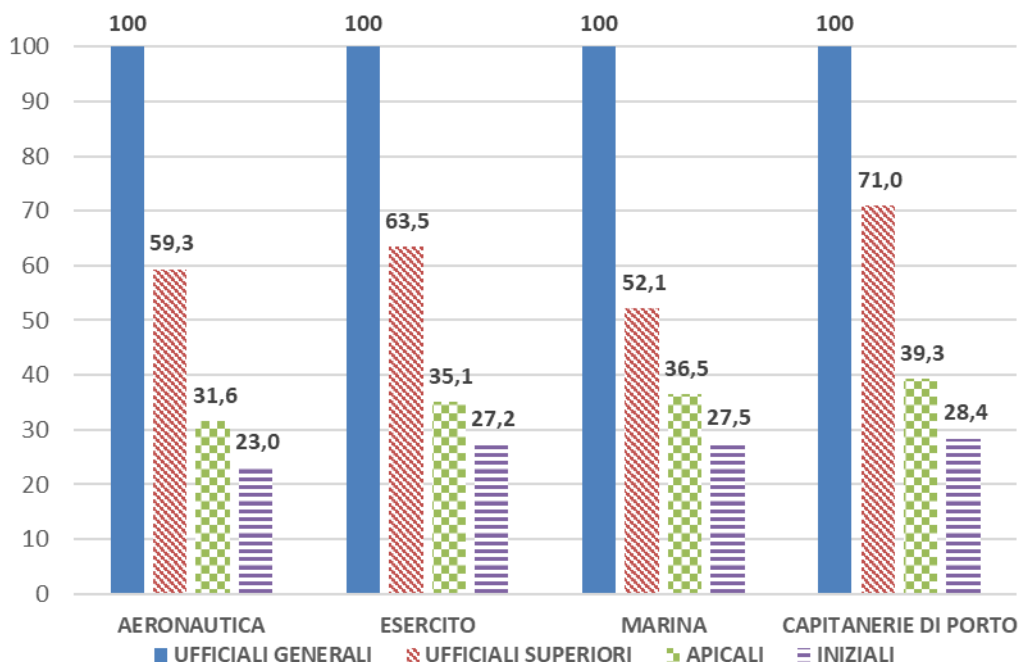


I DIFFERENZIALI NEL COMPARTO DEL PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO

Le Magistrature e le Carriere diplomatica, prefettizia e penitenziaria, pur rientrando in tale settore, non sono state oggetto di analisi poiché le loro retribuzioni medie sono presentate nel conto annuale raggruppate in un'unica categoria dirigenziale.

L'analisi delle Forze armate ha interessato il personale dell'Aeronautica, dell'Esercito, della Marina e delle Capitanerie di porto ed ha preso in esame la retribuzione media degli Ufficiali Generali, confrontata con quelle degli Ufficiali superiori, degli Ufficiali inferiori e del personale graduato.

Le differenze osservate per il 2023 sono riconducibili alla distribuzione interna del personale che ha influenza sulle retribuzioni medie delle singole categorie. Inoltre, la presenza del Capo di Stato Maggiore della Difesa all'interno della categoria degli Ufficiali generali incide sui valori della Forza armata di provenienza, essendo tale figura in posizione sovraordinata rispetto ai Capi di Stato Maggiore delle altre Forze armate, con una retribuzione che arriva al tetto massimo previsto dal decreto legge n. 66 del 2014. Di conseguenza aumenta il valore medio della retribuzione dell'intera categoria, non molto numerosa, degli Ufficiali generali dove tale figura è di volta in volta presente. Nel 2023 il Capo di Stato Maggiore della Difesa è stato espresso dalla Marina militare.

Grafico 6.7 – Scala retributiva nelle Forze armate. Anno 2023

Giova inoltre ricordare che, a fronte di una previsione normativa di parametri retributivi uniformi nei diversi Corpi di Polizia e Forze Armate, la differente distribuzione di personale in ciascuno dei ruoli e nei diversi gradi/qualifiche determina diversi valori medi di fatto per categoria. I valori dei differenziali si attestano tra l'1,4 e l'1,9 nel confronto con gli Ufficiali superiori e tra il 2,5 e il 4,3 nei confronti con le altre categorie. È confermato che i differenziali retributivi della Marina militare aumentano per la presenza del Capo di Stato Maggiore Difesa.

Lo svolgimento di missioni all'estero del personale delle Forze Armate influenza l'andamento delle retribuzioni nel corso degli anni. I compensi specifici percepiti per il servizio presso le Agenzie internazionali non rientrano nel calcolo delle retribuzioni medie ma comportano una diminuzione del trattamento stipendiale nazionale. L'effetto è quindi quello di una riduzione della retribuzione media.

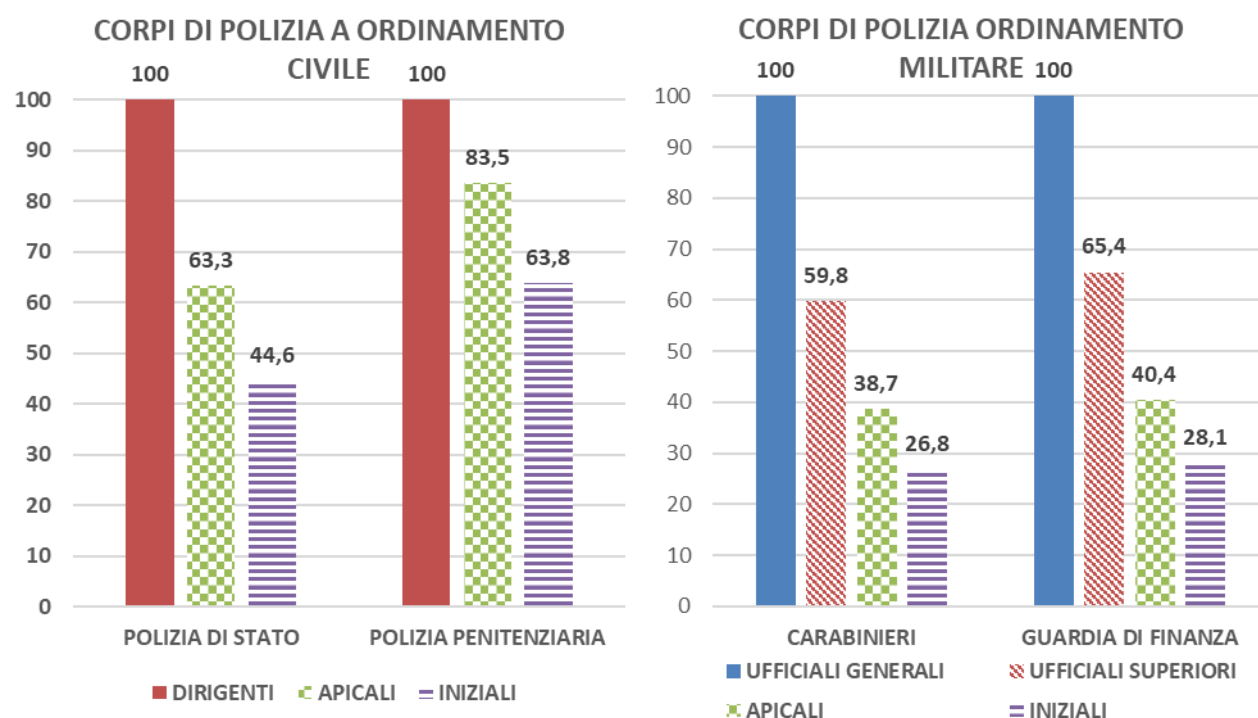
La diversa classificazione del personale fra i vari Corpi di Polizia ha indotto a considerare separatamente la Polizia di Stato e la Polizia penitenziaria, che sono ad ordinamento civile, dai Carabinieri e dalla Guardia di Finanza che hanno invece un ordinamento militare.

Come per le Forze armate, anche in questo caso le retribuzioni medie sono influenzate dall'erogazione di specifiche indennità stanziate per il personale impegnato sul territorio, dai passaggi interni per avanzamenti di carriera di cui al decreto legislativo n. 172 del 2019 (correttivo

ed integrativo delle norme di riordino) e dal riavvio dei corsi che prevedono l'accesso dall'esterno (accademie, volontari, etc.).

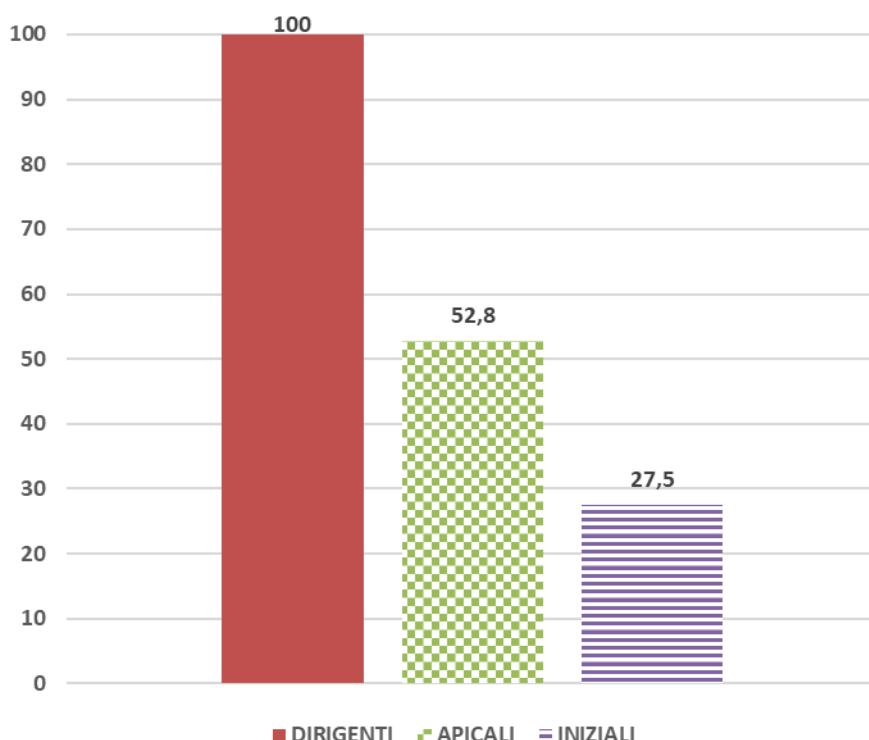
Per i Corpi ad ordinamento civile il confronto ha riguardato le retribuzioni medie dei dirigenti, dei direttivi e degli agenti. Per la Polizia di Stato i dati dei differenziali sono simili quelli dell'anno precedente, con valori compresi tra 1,6 e 2,2 volte rispetto alla dirigenza, mentre per la Polizia penitenziaria l'appiattimento dei differenziali salariali, si spiega con la presenza di una ridotta dirigenza "di vertice", che nell'ambito del Conto annuale è quasi totalmente rilevata separatamente con il contratto Carriera dirigenziale penitenziaria.

Grafico 6.8 – Scala retributiva nei Corpi di polizia. Anno 2023



Per i Corpi ad ordinamento militare sono stati considerati gli Ufficiali generali in relazione agli Ufficiali superiori, agli Ufficiali inferiori e agli appuntati. Come per le Forze armate, alle variazioni dei differenziali retributivi dei singoli Corpi contribuiscono gli effetti dei DPCM di adeguamento del trattamento economico stipendiale delle categorie apicali e la diversa distribuzione del personale nei singoli gradi. Sono sostanzialmente confermati i rapporti del 2022, con valori compresi tra 1,5 e 3,6 per la Guardia di Finanza, e tra 1,7 e 3,7 per i Carabinieri.

Per il Corpo nazionale dei Vigili del fuoco sono state messe a confronto le retribuzioni medie dei Dirigenti con quelle dei Direttivi per la categoria apicale e degli Operatori per quella iniziale.

Grafico 6.9 – Scala retributiva nei Vigili del fuoco. Anno 2023

I DD.P.R. n. 120 e n. 121 del 2022 hanno apportato modifiche alla struttura della retribuzione, sia in termini di voci retributive, sia di valori economici; la retribuzione dei dirigenti è poco meno del doppio di quella del personale direttivo e poco meno di quattro volte quella del personale non dirigente appartenente alla categoria iniziale.

Nella categoria “Vigili”, che rappresenta il grosso del settore “operativo” del personale non dirigente del Corpo, il riconoscimento di indennità legate alla specifica operatività porta a retribuzioni medie maggiori rispetto ad altri settori e ad un conseguente minor divario con la dirigenza.

IL “FAT CAT DAY”

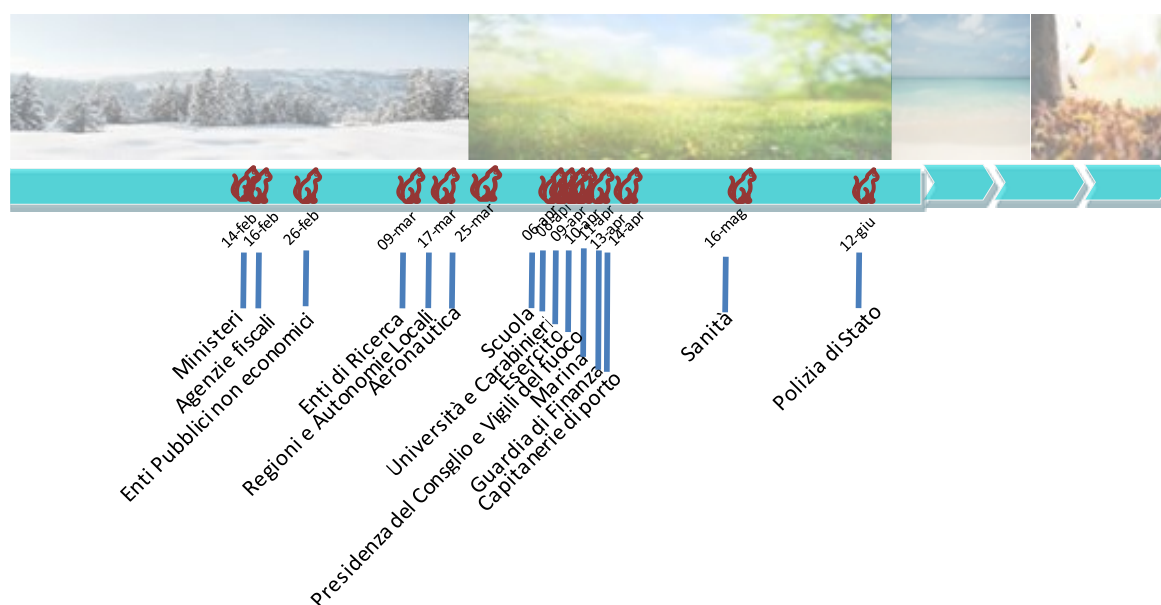
I differenziali retributivi esprimono una misura del grado di disuguaglianza esistente all’interno dei comparti. In letteratura, principalmente nei paesi anglosassoni, viene proposto un indicatore relativo allo stesso tema ma di più immediata lettura. Tale indicatore esprime il giorno di calendario in cui il vertice di un’organizzazione arriva a guadagnare il compenso annuale del dipendente che, nella stessa organizzazione, si trova alla base della scala stipendiale. Il giorno in cui si realizza questa uguaglianza è chiamato “*fat cat day*”.

Riorganizzando le informazioni presentate in precedenza, è stato calcolato questo indicatore per ciascun contratto, rappresentando il risultato su un unico asse del tempo.

Generalmente questo indicatore è utilizzato in un ambito (il settore privato americano) dove le differenze retributive fra il vertice e la base della scala sono molto più marcate del settore pubblico italiano. L'esistenza di un tetto retributivo per le posizioni di vertice e di contratti o accordi collettivi che tutelano le retribuzioni della base concentrano il risultato di tutti i settori, allontanandoli molto dai valori limite del mercato americano.

In questa sede vengono calcolate delle retribuzioni che non riguardano i singoli dipendenti, né le singole qualifiche, ma la loro aggregazione costituita dalla categoria. Si tratta quindi di valori medi che, per costruzione, sono meno soggetti a creare situazioni limite. Nel grafico che segue è riportato il giorno dell'anno nel quale i dirigenti di vertice arrivano a percepire il corrispettivo di quanto guadagnano in media i lavoratori delle categorie iniziali.

Grafico 6.1 – “Fat cat day” nel Pubblico Impiego. Anno 2023



Nel pubblico impiego italiano i valori del “fat cat day” non sono dispersi su tutto l’anno ma risultano piuttosto concentrati. I settori in cui questo giorno si raggiunge prima sono quelli delle Funzioni centrali (ministeri, agenzie fiscali, enti pubblici non economici), dove la relativamente bassa retribuzione delle aree e la presenza di persone vicine al limite retributivo determina un basso numero di giorni necessari a raggiungere il “fat cat day”.

Nella Sanità questo giorno si raggiunge tardi perché la categoria considerata come base (quella del Personale di supporto), ha al suo interno posizioni retributive differenziate che contribuiscono ad elevarne il valore medio e, di conseguenza, a reggere meglio il confronto con la retribuzione dei

Medici. L'applicazione del nuovo contratto ha contribuito a posticipare di circa 20 giorni il raggiungimento del *fat cat day* rispetto all'anno precedente.

Nel grafico non sono presenti alcuni settori, come l'AFAM la cui struttura del personale rende poco significativo l'indicatore; anche la Polizia Penitenziaria è stata esclusa per la mancanza pressoché totale della dirigenza "di vertice", rilevata separatamente con il contratto Carriera dirigenziale penitenziaria. Il valore più avanzato nell'anno, quello della Polizia di Stato, ha una spiegazione simile: i Prefetti sono rilevati separatamente, per cui il valore della dirigenza di vertice anche qui risulta inferiore riducendo la distanza con il personale operativo della base.

Infine, va considerato che il calcolo è fatto su valori lordo dipendente: al netto delle imposte gravanti sui dipendenti i tempi per raggiungere il "fat cat day" risulterebbero un po' più lunghi per effetto della progressività della tassazione sul reddito.

IL DIFFERENZIALE RETRIBUTIVO DI GENERE

Nel conto annuale le spese per le retribuzioni sono rilevate senza la distinzione di genere, dettaglio che per le amministrazioni che non dispongono di un sistema informativo adeguato è difficile fornire. Nel corso degli anni si è sempre scelto di privilegiare la semplicità della rilevazione rispetto alla distinzione per genere, mirando a mantenere elevata la qualità dell'informazione complessiva e rinunciando ad un maggior dettaglio.

Nel terzo capitolo, relativo all'anticipazione dell'andamento del personale nel 2024, si è fatto riferimento ai flussi di pagamento stipendiali che NoiPA invia al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato (RGS). Tali flussi vengono utilizzati come base per la costruzione delle tabelle di spesa del conto annuale, le tabelle 12, 13 e parte della 14.

Le informazioni di pagamento che NoiPA invia alla RGS riguardano il personale in regime di diritto pubblico, buona parte del comparto delle Funzioni centrali (tutti i ministeri, le agenzie fiscali e alcuni enti pubblici non economici), la Presidenza del Consiglio e quasi tutto il comparto dell'Istruzione e ricerca. In queste informazioni è presente il genere e dunque è possibile sviluppare delle elaborazioni mirate per individuare il differenziale retributivo di genere.

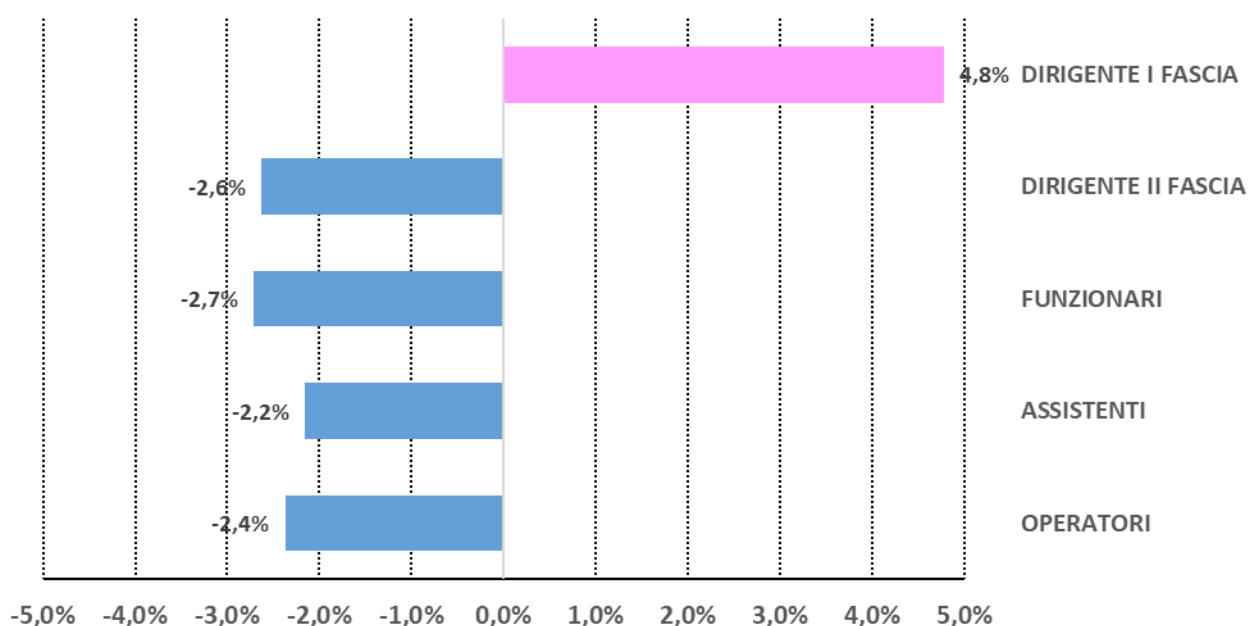
Molti dei settori per i quali NoiPA fornisce i dati sono caratterizzati dalla presenza di pochi enti che concentrano la gran parte dei dipendenti pubblici, dove talvolta si manifestano forti asimmetrie di genere nella distribuzione del personale.

Per evitare che i risultati dell'analisi del differenziale retributivo di genere possano essere eccessivamente influenzati dalla presenza di enti con tali caratteristiche si è scelto di analizzare un comparto con un numero significativo di enti e di dipendenti, con una distribuzione equilibrata di uomini e donne nelle qualifiche.

La scelta del settore su cui procedere all'analisi sperimentale è caduta sui ministeri, limitatamente al personale impiegato con il contratto delle Funzioni centrali. Nei ministeri la presenza femminile è distribuita in modo omogeneo su tutte le qualifiche ed è abbastanza simmetrica con quella maschile.

Sono state considerate le componenti della retribuzione fissa ed accessoria; rispetto alle tabelle "precompilate" da RGS, le variazioni effettuate dalle amministrazioni hanno riguardato principalmente la parte accessoria (tabella 13) e si riferiscono a situazioni note e non rilevanti per l'analisi svolta in questa sede.

Grafico 6.10 – Differenziale retributivo donne vs uomini per categoria nei ministeri (personale contratto Funzioni centrali). Anno 2023



Il calcolo delle retribuzioni medie è stato fatto rispettando gli stessi criteri adottati dal conto annuale descritti in precedenza, ed è presentato con il medesimo livello di dettaglio, quello della categoria di personale. L'unica eccezione è l'esclusione dei dirigenti delle professionalità sanitarie che sono presenti unicamente nel Ministero della salute. Va ricordato che l'effetto del part-time sulla retribuzione, istituto molto più diffuso fra le donne, è sterilizzato dal metodo di calcolo delle retribuzioni medie.

Nel grafico la differenza fra la retribuzione delle donne e quella degli uomini è espressa in percentuale rispetto alla retribuzione delle donne.

Come per gli anni precedenti, anche le differenze registrate nel 2023 sono molto contenute (4,8% la differenza massima). Assai significativo il fatto che in tutte e cinque le categorie considerate vi è stata una riduzione del *gender gap*.

Confermando la situazione fotografata negli ultimi due anni del sostanziale raggiungimento della parità retributiva, nella categoria dei dirigenti di prima fascia il *gender gap* è a favore delle donne ed è la differenza massima fra tutte le categorie. Il prevalere di un genere sull'altro in termini retributivi, almeno per la dirigenza sembra ormai legato al manifestarsi di componenti occasionali ed erratiche. Non è stata invece ancora raggiunta la parità numerica: seppur in crescita costante, le donne si fermano ancora al 46,8% del totale della dirigenza di prima e seconda fascia dei ministeri.

Per il personale dei livelli il *gender gap* si è significativamente ridotto rispetto allo scorso anno, restando ormai per tutte le categorie al di sotto del 3%.

Una parte, seppur minima, della differenza di genere rilevata fra il personale dei livelli può essere facilmente spiegata da due fattori. Il primo, che al massimo contribuisce per il 7,9% del differenziale (Prima area), è costituito dalla retribuzione individuale di anzianità (RIA). Tale istituto retributivo interessa solo il personale con una maggiore anzianità di servizio. Poiché negli ultimi anni le donne hanno avuto maggiori possibilità di anticipare il pensionamento (opzione donna) sono meno presenti nelle classi più estreme, sia con riferimento all'età sia all'anzianità contributiva, creando così un'asimmetria di genere rispetto a questa specifica voce. In linea con le previsioni, questo istituto sta progressivamente perdendo rilevanza via via che i percettori escono dal mondo del lavoro. Entro pochi anni, verosimilmente quattro o cinque, questo istituto è destinato a scomparire e ciò contribuirà ad una fisiologica riduzione del differenziale retributivo di genere.

Il secondo fattore, lo straordinario, ha un carattere sociologico-comportamentale. Lo straordinario è infatti legato alla disponibilità di tempo aggiuntivo rispetto a quello impiegato per svolgere l'ordinaria prestazione lavorativa. La differenza delle somme percepite a tale titolo è in grado di spiegare appena il 2,2% del totale del differenziale retributivo di genere nell'area dei Funzionari e in quella degli Operatori.

Una componente dove si registrano differenze sostanziali è quella relativa alla produttività. La ricerca di una motivazione dovrebbe passare attraverso l'analisi dei sistemi di attribuzione di questa

premialità, cosa che esula dalle possibilità offerte dal conto annuale e anche dall'analisi dei flussi stipendiali di NoiPA.

In particolare, andrebbe verificato se nei sistemi premiali interviene l'assiduità lavorativa, quali siano le causali di assenza considerate e quanto sia il peso ad esse riservato. Le causali di assenza sono sensibili alle differenze di genere, soprattutto su quelle legate ai carichi familiari; se la loro incidenza nell'attribuzione della produttività non viene opportunamente sterilizzata, ciò può indirettamente tradursi in una discriminazione di genere nell'attribuzione della premialità.