



Collana **Aran Occasional Paper**

Gestione delle risorse umane e miglioramenti di produttività negli Enti Locali

Dicembre 2006

Autore:

Cesare Vignocchi

Le elaborazioni statistiche sulle quali è basato il paper sono state curate da: Nicoletta Barabaschi

Citare questa pubblicazione come:

Ref Ricerche - Aran (2006), "Gestione delle risorse umane e miglioramenti di produttività negli Enti Locali" – Aran, Collana Occasional paper

http: <http://www.aranagenzia.it/index.php/statistiche-e-pubblicazioni/>

Collana Aran Occasional Paper

La collana **Aran Occasional Paper** raccoglie brevi contributi a carattere tecnico-scientifico su argomenti e temi collegati alle funzioni istituzionali dell'Aran ed è curata da Pierluigi Mastrogioseppe, responsabile della **Direzione Studi, risorse e servizi dell'Aran**.

Riferimenti

Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni

Direzione Studi, risorse e servizi

UO Studi e analisi compatibilità

Via del Corso, 476

00186 ROMA

Email: ufficiostudi@aranagenzia.it

web: www.aranagenzia.it

(Copyright (C) [2006] [ARAN]

Quest'opera è rilasciata sotto i termini della licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Condividi allo stesso modo 3.0. Italia License.

Per leggere una copia della licenza visita il sito web: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/it/>



Indice

Capitolo 1 - L'ESPERIENZA SPECIFICA DELLE POLITICHE RETRIBUTIVE NELLE AUTONOMIE TERRITORIALI E NEI COMUNI **3**

1.1 Introduzione.....	3
1.2 I tratti distintivi delle tre tornate contrattuali.....	6
1.3 La dinamica retributiva di fatto e le sue componenti.....	13
1.4 I livelli retributivi e le loro componenti	21
1.5 La variabilità fra enti: evoluzione, geografia e dimensione.....	26
1.6 La gestione retributiva vista attraverso il fondo	36

Capitolo 2 - LA STRUTTURA DI BILANCIO DEI COMUNI **49**

2.1 Introduzione.....	49
2.2 Gli indici di bilancio.....	55
2.3 I valori pro capite e la dinamica	63
2.4 Convergenza dei valori pro capite e correlazione.....	72

Capitolo 3 – LE RELAZIONI TRA GRANDEZZE DI BILANCIO E VARIABILI RETRIBUTIVE **77**

3.1 Introduzione.....	77
3.2 La retribuzione totale 2004.....	82
3.3 La retribuzione accessoria.....	89
3.4 Livelli e dinamica retributiva	92

Capitolo 1 - L'ESPERIENZA SPECIFICA DELLE POLITICHE RETRIBUTIVE NELLE AUTONOMIE TERRITORIALI E NEI COMUNI

1.1 Introduzione

Il recente passato è stato contraddistinto da un significativo aumento delle potenzialità e delle capacità di gestione flessibile e strategica delle risorse umane nelle Pubbliche Amministrazioni. Questo fatto ha senza dubbio costituito uno dei più rilevanti elementi di innovazione negli assetti negoziali della PA, elemento tanto più importante, se si pensa che in un contesto a così alta intensità di lavoro esso costituisce un elemento cruciale su cui impostare le politiche di cambiamento.

L'ambito nel quale si sono registrate alcune delle innovazioni più rilevanti riguarda senza dubbio la regolazione della contrattazione decentrata, nella quale sono impegnate le singole amministrazioni. In questo senso il comparto nel quale maggiormente si sono dispiegate le potenzialità di innovazione e la variabilità delle diverse scelte gestionali è costituito dagli Enti locali. Oltre all'elevato numero di Enti coinvolti, anche l'accentuata variabilità delle loro condizioni specifiche costituisce il terreno ideale per analizzare le concrete realizzazioni dell'ampliamento del grado di autonomia che si è osservato nel corso del tempo.

Il riferimento complessivo resta l'accordo tra le parti sociali del luglio 1993, il quale ha posto le basi del quadro di regolazione entro cui si svolge il processo negoziale. In quella sede si è infatti stabilita la cadenza della contrattazione di parte normativa (quadriennale) e di parte economica (biennale), il doppio livello di contrattazione nazionale ed integrativo, il progressivo abbandono di ogni automatismo stipendiale sia a carattere generale, come la scala mobile, sia a carattere individuale, come gli scatti automatici di stipendio. È stato inoltre stabilito di collegare i sistemi retributivi al merito ed alla produttività, di ancorare gli incrementi salariali all'inflazione programmata relativa al biennio contrattuale, prevedendo la possibilità di un recupero del differenziale tra inflazione programmata e reale nel biennio successivo (tenendo conto dell'andamento delle "ragioni di scambio" ovvero depurandola dell'inflazione importata) e introducendo la possibilità di erogare un'indennità di vacanza contrattuale.

Nello specifico della PA si è subito posto fra gli obiettivi prioritari quello dell'accrescimento dell'efficienza complessiva, attraverso lo strumento della produttività, non disgiunto, tuttavia, dall'esigenza del contenimento dei costi contrattuali, coerenti con gli stringenti vincoli di finanza pubblica.

In senso più complessivo, si è innanzitutto reso necessario attuare un processo di tendenziale avvicinamento tra le norme che regolano il lavoro pubblico e quello privato. La contrattazione nazionale del primo quadriennio 1994 – 1997 rientra in questo ambito. Successivamente l'attenzione è stata rivolta a dare adeguato riconoscimento al principio di responsabilità degli enti, cui viene garantita la facoltà di progettare in autonomia strutture,

meccanismi organizzativi e di gestione del personale. Gli interventi del secondo e del terzo quadriennio contrattuale possono essere iscritti in questa fase, nella quale si è assistito all'introduzione della contrattazione integrativa vera e propria.

Nella pagine che seguono, in primo luogo ci si soffermerà sull'evoluzione del meccanismo di contrattazione di secondo livello, nel corso dei tre trienni contrattuali, a partire dal 1994 fino ad arrivare a quello che si è chiuso nel 2005, con un'attenzione particolare alla gestione del fondo per il salario accessorio.

Successivamente, sulla base del Campione Aran di amministrazioni locali, si commentano i dati relativi alla dinamica di fatto nell'arco temporale 2000 – 2004. Tale quadro, oltre ad avere un valore informativo per sé, fornisce un quadro di riferimento per le successive analisi.

L'analisi si focalizza quindi sulle politiche retributive delle amministrazioni comunali, indagate sul doppio versante delle grandezze retributive, con riferimento al salario accessorio, e del fondo, con particolare riferimento alle fonti variabili che sono direttamente legate alle più recenti tornate contrattuali e agli impieghi in progressioni economiche orizzontale. Particolare attenzione verrà riservata in entrambi i casi all'analisi della varianza e dispersione delle grandezze osservate.

1.2 I tratti distintivi delle tre tornate contrattuali

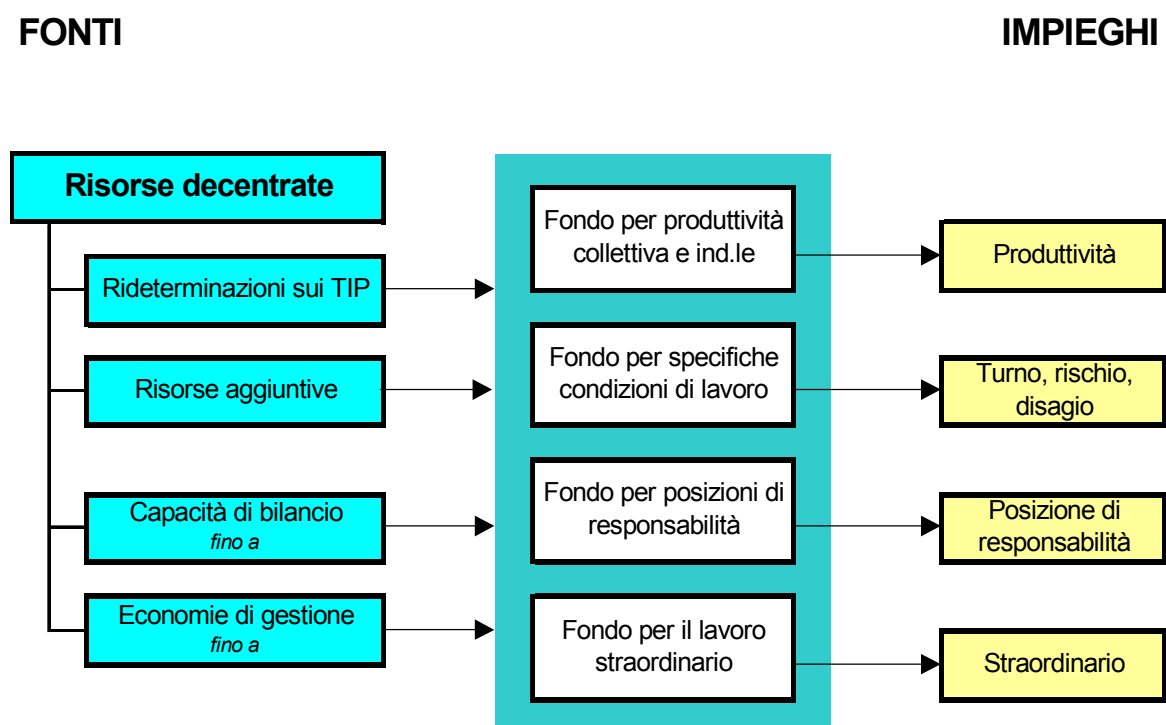
La suddivisione naturale dell'arco temporale che dal 1994 giunge sino ad oggi è quella per quadrienni normativi, l'ultimo dei quali si è concluso nel 2005. Nel corso di questo lungo periodo i principali mutamenti hanno interessato il sistema di classificazione del personale, introdotto nel secondo quadriennio, e la complessiva architettura del meccanismo che regola il finanziamento del salario accessorio. Nel seguito verranno ricapitolati i tratti essenziali che hanno caratterizzato le diverse fasi di questo lungo processo di innovazione. Il lettore potrà trovare ulteriori qualificazioni in Vignocchi (2006)¹.

Per quanto riguarda il primo quadriennio, 1994 – 1997, la gestione del salario accessorio prevedeva una regolazione definita in sede di CCNL: per ciascuna componente del salario accessorio era previsto un fondo specifico, con standard di finanziamento determinati interamente dal contratto nazionale. Alla contrattazione di secondo livello veniva quindi demandata la sola modulazione interna delle risorse di ciascun fondo. Ma l'ammontare di ciascun fondo era adeguato rigidamente in sede di contrattazione nazionale, così come l'istituto del salario accessorio cui era dedicato. È la cosiddetta fase della contrattazione decentrata. Già nel biennio economico 1996 – 1997 si introdusse la possibilità di operare "travasi" di risorse, nella direzione dei fondi di produttività e risultato, con l'obiettivo di rafforzare questi istituti

¹ "Tre tornate di contrattazione sugli Enti locali: cosa salvare di un'esperienza controversa" in C. Dell'Aringa e Giuseppe Della Rocca (a cura di) "Oltre la contrattazione collettiva", Rubettino Editore.

contrattuali e di contenere l'impiego dello straordinario. Questo disposto costituisce quindi un primo passo verso l'ampliamento dell'autonomia e della responsabilità dei singoli enti. La **figura 1.1** riporta una schematizzazione del meccanismo della contrattazione decentrata.

Figura 1.1 – La struttura della contrattazione decentrata



Con il CCNL del secondo quadriennio, 1998 – 2001, i margini di autonomia previsti per le amministrazioni locali si ampliano considerevolmente e non si parla più di contrattazione decentrata ma di contrattazione integrativa. Viene infatti costituito il fondo unico di amministrazione per il salario accessorio, lo strumento fondamentale attraverso il quale l'ente gestisce la contrattazione collettiva di II livello.

Tale fondo ha la caratteristica di essere unico per tutte le finalità, con la sola eccezione delle risorse destinate al lavoro straordinario che però tendono a ridursi, e di non avere vincoli interni di destinazione in termini di corrispondenza tra fonti ed impieghi. Il Fondo è quindi alimentato da:

- i) Risorse stabili, ereditate e “stabilizzate” dagli esercizi precedenti.
- ii) Risorse “fresche”, negoziate e definite ogni biennio in sede di contrattazione nazionale e decentrate al II livello.
- iii) Risorse “fresche”, integrate in sede locale sulla base dei disposti del CCNL.

È di fondamentale importanza avere chiara la distinzione tra le due ultime tipologie. Nel primo caso si tratta di risorse di ammontare limitato e sostanzialmente definite in sede nazionale. Nel secondo si ha a che fare con disponibilità del tutto aggiuntive, il cui ammontare è stabilito in sede decentrata, secondo tre canali descritti di seguito:

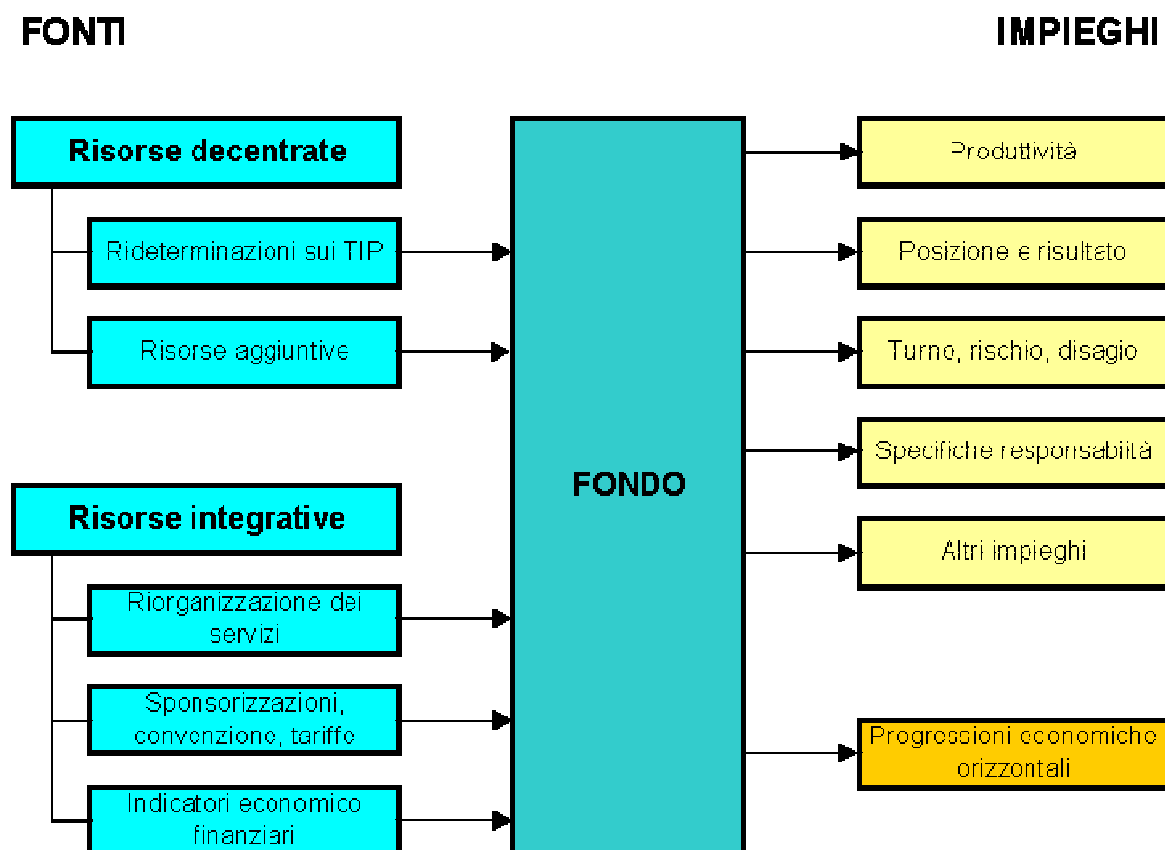
- ✓ Attivazione di nuovi servizi ed accrescimento di quelli esistenti (CCNL I biennio);
- ✓ Sponsorizzazioni, convenzioni, servizi a tariffa (CCNL I biennio);
- ✓ Disciplina degli indicatori di bilancio (CCNL II biennio) differenziati per le varie tipologie di ente.

Conviene specificare il funzionamento di tre questi canali di alimentazione del fondo. In relazione al primo, il maggior carico di lavoro connesso all’attivazione di nuovi servizi, oppure al miglioramento di quelli esistenti può

essere riconosciuto attraverso maggiori benefici sul salario accessorio. Maggiori benefici la cui valutazione viene definita autonomamente dalle singole amministrazioni. Il secondo canale prevedeva la possibilità di una integrazione di risorse come quota degli introiti connessi ad attività non essenziali dell'ente. Si osservi inoltre che esso incorpora fattispecie abbastanza differenziate come, appunto, le sponsorizzazioni, le convenzioni ed i servizi a tariffa. Il terzo canale è invece attivabile, con una integrazione di risorse definita senza alcun vincolo (se non quello delle disponibilità in bilancio), qualora, in buona sostanza, lo stato di salute finanziario dell'ente registrasse un miglioramento. Miglioramento che nuovamente veniva programmato nella sua entità da ogni singolo ente.

Il meccanismo è schematizzato nella **figura 1.2**. Il fondo così costituito è destinato a finanziare la produttività collettiva ed individuale, il sistema delle indennità (turni, disagio, reperibilità, ecc.) le progressioni economiche orizzontali, e le posizioni organizzative. Questi ultimi impieghi si ricollegano al fatto che all'inizio del secondo quadriennio fu profondamente riformato il sistema di classificazione del personale, passando dal precedente sistema, che prevedeva otto livelli, all'attuale ispirato ad un principio di "broadbanding per aree". La normativa abrogata risaliva al 1980 e, consentendo progressioni economiche esclusivamente sulla base di concorsi pubblici, aveva prodotto non pochi motivi d'insoddisfazione, specie di ordine organizzativo, quali ad esempio: la scarsa fungibilità del personale nelle varie posizioni, le sperequazioni evidenti, una limitata programmabilità della mobilità professionale e, in generale, un sistema assai rigido e con scarse possibilità di valorizzazione e sviluppo delle risorse.

Figura 1.2 – La struttura della contrattazione integrativa



Con l'obiettivo di superare tali problematiche, con un contratto nazionale ad hoc vennero definite 4 aree (in ordine gerarchico crescente A, B, C, D) corrispondenti ad altrettanti profili professionali, per ciascuna delle quali si individuano 4 o 5 sviluppi economici detti "orizzontali". Le maggiorazioni retributive rispetto al livello iniziale di ciascuna area gravano sul fondo unico di amministrazione. Al contrario, le progressioni verticali, quelle che cioè consentono il passaggio da un'area all'altra, sono pagate al di fuori del fondo. Si prevede poi la possibilità di assegnare ai dipendenti dell'area apicale D degli incarichi temporanei revocabili, specificamente retribuiti per

posizioni di elevata responsabilità: le cosiddette “posizioni organizzative”, il cui salario accessorio viene ricondotto a due soli e specifici istituti, la retribuzione di posizione e quella di risultato. L’articolazione è quindi del tutto analoga a quella del personale dirigenziale.

Il CCNL del terzo quadriennio, 2002 - 2005, introduce ulteriori novità. Viene istituita l’Indennità di Comparto, finanziata, sebbene si tratti di un istituto introdotto in sede nazionale, stornando risorse dal fondo. Si tratta, in buona sostanza, dell’introduzione di una ulteriore voce nella busta paga, a carattere fisso e modulato per aree di inquadramento. Si configura così una stabilizzazione di emolumenti variabili in emolumenti fissi. In secondo luogo viene reintrodotta la corrispondenza tra fonti ed impieghi, sebbene non in maniera rigida come avveniva in precedenza: il disposto contrattuale prevede infatti l’impossibilità di destinare ad impieghi stabili, come gli avanzamenti orizzontali, risorse derivanti da fonti non stabilizzate. Numerosi osservatori hanno letto queste novità come un ritorno al passato, identificando in questo il trasferimento di risorse dalla retribuzione accessoriosa a quella fissa e l’irrigidimento della gestione del fondo.

In particolare l’introduzione dell’indennità di comparto – e più ancora le relative modalità di alimentazione – hanno suscitato non poche preoccupazioni in molte amministrazioni. La valutazione dell’impatto di un tale storno sulle politiche retributive di secondo livello è funzione della capienza degli impieghi “non rigidi” del fondo unico. In pratica le amministrazioni che finora hanno dedicato una quantità di risorse modeste alla produttività, privilegiando, ad esempio, gli avanzamenti orizzontali,

hanno incontrato non poche difficoltà nello storno di risorse. In ogni caso, anche quegli enti che hanno dedicato particolare attenzione a questa leva retributiva variabile, frequentemente attraverso l'implementazione di sistemi di valutazione del personale, si possono trovare a dover decurtare la capienza di questo istituto. Inoltre, in seguito all'introduzione della corrispondenza tra impieghi e fonti stabili e non stabili, gli impieghi per il finanziamento dell'indennità di comparto sono compresi fra gli impieghi stabili, e questo determina un ulteriore irrigidimento degli spazi di manovra nella gestione del fondo.

Rispetto a questa articolazione contrattuale, l'obiettivo iniziale del presente lavoro è quello di fornire una descrizione accurata di quanto è accaduto nel passato recente in termini di dinamica retributiva relativamente al periodo 2000 – 2004: dati i notevoli ritardi con cui sono stati sottoscritti i CCNL, la corrispondenza fra dati di fatto e disposti contrattuali di riferimento non è immediata. In proposito occorre tenere presente che i Conti annuali del 2000 hanno mandato a regime gli adeguamenti del tabellare relativi al primo biennio della tornata contrattuale 1998–2001. Il relativo CCNL è infatti stato siglato nell'Aprile 1999, mentre quello successivo (II biennio della stessa tornata) è giunto nell'ottobre 2001. In modo analogo i Conti annuali del 2004 recepiscono pienamente l'applicazione di quello successivo (I biennio della tornata 2002-2005), sottoscritto nel gennaio 2004.

L'arco temporale esaminato incorpora in sé due bienni economici, e quattro tornate di contrattazione integrativa; questo fatto consente di avere una

buona comparabilità tra i contributi dei diversi momenti contrattuali alla dinamica complessiva.

1.3 La dinamica retributiva di fatto e le sue componenti

Le elaborazioni che verranno presentate si riferiscono ad un campione approntato dall'Aran, rappresentativo del comparto delle Autonomie Territoriali. La base di rilevazione è costituita dal Conto Annuale, lo stesso trasferito dalle singole amministrazioni all'Igop.

Concentrandosi su un campione di amministrazioni è possibile attuare un profondo e costante controllo di qualità, tale da consentire un utilizzo delle singole microvariabili contenute nel Conto Annuale. È così possibile non limitarsi alle elaborazioni su valori medi ma affrontare analisi prossime alle tipiche problematiche di gestione del personale che hanno di fronte le Direzioni risorse umane. Queste elaborazioni di maggior dettaglio verranno indirizzate alla parte del campione dedicata alle Amministrazioni Comunali.

Come veniva osservato alla fine del precedente paragrafo, nel corso del periodo 2000-2004 si sono succeduti due contratti di bienni economici: quello 2000-2001 firmato nell'ottobre del 2001 e quello 2002-2003 firmato nel gennaio del 2004. Il primo di questi due bienni ha distribuito risorse complessive per circa il 3,2% mentre il secondo per il 5,66%. A questo vanno sommate le risorse aggiunte in sede di contrattazione di secondo livello, nei quattro anni oggetto di analisi. Si configura quindi un confronto perfetto tra

quattro anni di contrattazione di primo livello e quattro anni di contrattazione di secondo livello: le risultanze che verranno individuate sono quindi del tutto comparabili fra loro, e questo costituisce un ulteriore elemento di rilevanza dell'analisi della dinamica delle retribuzioni di fatto. Le elaborazioni si riferiscono sia all'insieme dei Comuni oggetto dell'indagine, sia all'intero comparto delle Autonomie Locali, in entrambi i casi sulla base del campione Aran.

Complessivamente, nel periodo che dal 2000 giunge sino al 2004, per i Comuni del campione la variazione della retribuzione è risultata pari al 21,8%, mentre per il complesso degli enti locali si è registrato il 22,6%, come riportato in **tavola 1.1**. Le due dinamiche si situano pertanto su ordini di grandezza simili, anche se i Comuni registrano una variazione inferiore. Complessivamente si tratta di un dato certamente non modesto, ampiamente superiore all'aumento del costo della vita nello stesso periodo, ma anche abbastanza distante da quanto era quantificabile a partire dai disposti dei due Ccnl citati, sia in ordine agli adeguamenti del tabellare sia alle risorse espressamente decentrate.

Questo risultato è di per sé difficilmente interpretabile se non attraverso una scomposizione nei suoi principali driver. Si è proceduto pertanto a scomporre la dinamica retributiva di fatto in tre componenti sommabili: 1) la dinamica retributiva delle competenze fisse determinata dal CCNL (a struttura occupazionale costante), 2) la dinamica dovuta alle competenze accessorie, 3) la dinamica dovuta all'effetto di carriera e di turnover

(progressioni verticali ed orizzontali e variazione della struttura professionale per assunzioni e cessazioni)².

Tavola 1.1 – La dinamica retributiva pro-capite: 2000-2004

Variazioni, contributi in punti percentuali – Personale non dirigente

	<i>Comuni</i>	<i>Autonomie Locali</i>
Dinamica di fatto	21,8%	22,6%
Dinamica per competenze fisse da CCNL ⁽¹⁾	12,0%	12,1%
di cui dinamica per indennità di comparto	2,6%	2,6%
Dinamica per competenze accessorie ⁽²⁾	4,3%	4,0%
Dinamica per carriera e turnover	5,5%	6,5%
Risorse decentrate da CCNL	2,8%	2,8%
Risorse decentrate da CCNL nette ⁽³⁾	0,2%	0,2%
Effetto di slittamento ⁽⁴⁾	9,6%	10,3%

⁽¹⁾ Dinamica calcolata a struttura occupazionale costante.

⁽²⁾ Variazione di fatto dell'accessorio.

⁽³⁾ Differenza tra risorse decentrate e risorse destinate all'indennità di comparto.

⁽⁴⁾ Differenza tra la dinamica di fatto e la somma della dinamica per competenze fisse da CCNL e per risorse decentrate da CCNL.

In relazione al contributo delle competenze fisse, si registra una crescita attorno al 12,0% sia per i comuni del campione sia relativamente all'intero comparto. Questo valore deve tendere ad eguagliare quanto garantito come aumento della retribuzione di base nel primo biennio (2000-2001), cioè poco meno del 3,5%, nel secondo biennio (2002-2003), attorno al 4,7%, e come indennità di comparto (circa il 2,7%) la quale, sebbene venga ricompresa nel

² Va ricordato che i singoli elementi sono sommabili in quanto si tratta di contributi e non di dinamiche proprie. Ad esempio, la dinamica delle competenze fisse non misura quanto in % siano cresciute, ma quanto la loro crescita spiega della dinamica retributiva complessiva.

Conto annuale tra gli istituti di retribuzione accessoria, presenta tutti i caratteri di un emolumento fisso, ed è stata perciò riclassificata come tale. La differenza tra la quantificazione riportata nella tavola 1.1 e quanto atteso è di entità modesta e deriva dal fatto che, nel gioco degli arretrati, non tutti gli enti registravano nel 2000 il valore a regime previsto in sede di Ccnl per il biennio 1998-1999.

Il contributo alla crescita complessiva della retribuzione dovuto al salario accessorio (gli istituti retributivi sono tipicamente quelli della retribuzione di produttività, posizione, risultato, indennità e straordinario) è pari al 4,3% per le amministrazioni comunali del campione, e del 4,0% in quelle del comparto: in entrambi i casi si tratta di circa un terzo rispetto a quanto ottenuto con gli emolumenti fissi. Più differenziata la dinamica per effetto di carriera e turn over, che si attesta al 5,5% nel caso dei comuni, e del 6,5% in quelle dell'intero comparto. Questo valore fa riferimento alle progressioni orizzontali e verticali le quali, spostando verso l'alto la composizione professionale del personale, innalzano nel corso del tempo il valore medio del tabellare effettivamente pagato. A questo si aggiunge l'effetto negativo del turn over determinato dal minore costo dei nuovi assunti rispetto ai cessati. Giova soffermarsi su questo aspetto in quanto usualmente l'attenzione al turn over è connessa ai potenziali risparmi ottenibili non rimpiazzando il personale cessato. In questa sede l'effetto di turn over cui si allude consiste nella retribuzione della variazione media come conseguenza del differenziale retributivo fra personale cessato e assunto.

L'operare di questo effetto diviene immediatamente intelligibile in una ipotetica situazione tipo. Qualora tutto il personale cessato venga sostituito (saldo occupazionale nullo) la retribuzione media si abbassa in quanto i trattamenti retributivi del personale più anziano in uscita sono sostituiti con trattamenti usualmente inferiori del personale giovane in entrata. Quanto maggiore è questo ricambio tanto più ampio è l'effetto.

Nella situazione tipo di segno opposto, di completo blocco del turn over, questo effetto calmierante sulla retribuzione media tende a depotenziarsi, sino al suo annullamento quando il trattamento del personale in uscita coincide appunto con la retribuzione media.

La distinzione tra effetto di carriera e di turn over pur analiticamente importante, non deve far dimenticare la loro stretta connessione. Si pensi ad esempio che a una situazione di blocco del turn over è spesso associata l'idea di un incremento della retribuzione media in quanto si affievolisce l'impatto negativo sulla retribuzione media offerto dal ricambio del personale. Nel frattempo i fenomeni di carriera determinano un innalzamento della retribuzione media.

Nel caso specifico del comparto delle Autonomie territoriali vi è un elemento molto importante connesso alla quantificazione del differenziale retributivo tra personale cessato e assunto. È scorretto pensare che tale differenziale eguagli il divario esistente tra la retribuzione di fatto percepita dal personale che va in quiescenza e quello di entrata del nuovo personale. La retribuzione accessoria non va infatti computata ai fini del calcolo di questo differenziale. Essa è alimentata dal fondo unico di amministrazione, e la quota percepita

dal personale cessato rimane nella disponibilità del fondo successivamente alla cessazione, venendo quindi ridistribuita tra il personale rimasto in servizio.

Per completare il quadro teorico proposto, è forse utile fornire un esempio. Nell'ipotesi che tutte le assunzioni avvengano in B3 e tutte le cessazioni in D1, si determinerebbe un risparmio sulla retribuzione di circa 2.500 euro, pari ad un decimo circa della retribuzione media del personale delle autonomie locali. In presenza di un tasso di cessazione e di assunzione prossimi entrambi al 2,5%, l'effetto di turn over si manifesterebbe in un risparmio annuo di circa un quarto di punto, in termini di dinamica percentuale.

Con riferimento nuovamente alla dinamica complessiva e a tutte le sue componenti, la differenza tra le amministrazioni comunali e l'insieme del comparto enti locali riguarda quindi l'entità della dinamica per accessorio, maggiore nel comparto, rispetto a quella per progressioni, maggiore tra i comuni. Ad un primo livello di analisi è possibile dire che la crescita dovuta a progressioni ed accessorio insieme in entrambi i casi raggiunge quasi quanto erogato a livello nazionale per la retribuzione di base.

Tuttavia, è possibile calcolare con precisione l'entità delle cosiddette risorse decentrate, ovvero di quanto previsto nei due contratti nazionali di biennio economico per alimentare la contrattazione integrativa. Tale cifra si ottiene componendo l'1,1% previsto nel biennio 2000-2001 come tetto massimo nell'ipotesi – forse non lontana dal vero – che tutti gli enti abbiano raggiunto tale tetto, il complessivo 1,3% previsto dal contratto 2002-2003 e le risorse

per l'indennità di comparto (circa lo 0,3%). Nell'insieme l'entità delle risorse decentrate nel periodo si è attestata sul 2,8%. In relazione all'ammontare delle risorse decentrate vi è un aspetto di estrema rilevanza che deve essere chiarito. Usualmente sottraendo dalla dinamica di fatto quanto il Ccnl ha garantito come tabellare e come risorse decentrate si ottiene una stima robusta di quanto apportato dalla contrattazione integrativa vera e propria. L'istituzione dell'indennità di comparto complica questa "contabilità" in quanto si tratta di finanziare un emolumento fisso con risorse precedentemente stanziare dalle Amministrazioni in sede integrativa. Il Ccnl "riprende" sui trattamenti fissi una parte delle risorse dedicate alla retribuzione variabile. È abbastanza intuitivo che questo "rigiro" debba essere sottratto a quanto il Ccnl ha decentrato nell'intero periodo.

A partire dall'ultimo biennio, il fondo per il salario accessorio di ciascuna amministrazione ha alimentato l'indennità di comparto, per un ammontare di circa il 2,6% della retribuzione complessiva. In questo modo, possiamo ottenere per differenza le risorse decentrate nette del periodo, pari appena allo 0,2%.

È così possibile quantificare l'ammontare di risorse erogate dalle amministrazioni in sede di contrattazione integrativa, al netto delle risorse decentrate e dell'alimentazione dell'indennità di comparto. Si tratta del cosiddetto effetto di slittamento, che nel periodo è stato pari al 9,6%. L'analoga stima per il comparto fa osservare un valore del 10,3%, che consente di affermare che sotto questo profilo non si registrano differenze rilevanti tra i comuni e la media del comparto.

L'analisi sinora condotta è stata svolta in termini di dinamica percentuale. È altrettanto importante verificare l'incremento in valore assoluto, cioè in euro medi pro capite annui, sottesi alle stesse percentuali.

Dalla **tavola 1.2**, si può vedere così che la retribuzione complessiva pro-capite è aumentata nei quattro anni di quasi 4.200 euro per i comuni, e di 4.400 per l'intero comparto.

Tavola 1.2 – La dinamica retributiva pro-capite: 2000-2004

Variazioni in valore assoluto – Personale non dirigente

	<i>Comuni</i>	<i>Autonomie Locali</i>
Dinamica di fatto	4.192	4.400
Dinamica per competenze fisse da CCNL ⁽¹⁾	2.309	2.362
di cui dinamica per indennità di comparto	509	515
Dinamica per competenze accessorie ⁽²⁾	825	770
Dinamica per carriera e turnover	1.058	1.268
Risorse decentrate da CCNL	539	545
Risorse decentrate da CCNL nette ⁽³⁾	30	30
Effetto di slittamento ⁽⁴⁾	1.853	2.007

⁽¹⁾ Dinamica calcolata a struttura occupazionale costante.

⁽²⁾ Variazione di fatto dell'accessorio.

⁽³⁾ Differenza tra risorse decentrate e risorse destinate all'indennità di comparto.

⁽⁴⁾ Differenza tra la dinamica di fatto e la somma della dinamica per competenze fisse da CCNL e per risorse decentrate da CCNL.

Con riferimento ai comuni, 2.300 attengono alle competenze fisse, compresi gli oltre 500 euro per l'indennità di comparto. Le competenze accessorie sono aumentate di più di 800 euro, mentre mediamente le progressioni di carriera hanno portato oltre 1.000 euro in più nelle tasche dei dipendenti dei

comuni. Nel comparto si registrano circa 1.300 euro di aumento per l'effetto di carriera e turnover, e 800 per la retribuzione variabile. In termini di risorse integrative raccolte e distribuite dalle amministrazioni (slittamento salariale) si tratta mediamente di circa 2.000 euro per dipendente (che diventano 1850 nei comuni), un valore di poco inferiore a quanto erogato per la retribuzione di base dai due contratti nazionali che si sono succeduti. Concludendo, le risorse raccolte ed erogate dalla amministrazioni comunali e delle altre amministrazioni del comparto hanno quasi raddoppiato la dinamica contrattata a livello nazionale, e a loro volta si sono distribuite in maniera prevalente sulle progressioni: fatta 100 la dinamica totale, 50 vengono dal contratto nazionale, 30 dalle progressioni e 20 dall'accessorio, essendo in entrambi i casi alimentati in larga parte con risorse reperite dalle amministrazioni in sede integrativa.

1.4 I livelli retributivi e le loro componenti

Misurare la dinamica retributiva è un primo importante esercizio per capire come si sia orientata la contrattazione collettiva negli ultimi anni. Come ricordato in precedenza la politica dei redditi inaugurata nel 1993 è un sistema di regolazione degli adeguamenti salariali che ha trovato implementazioni certamente non identiche nei vari comparti del pubblico impiego e che ha conosciuto un'evoluzione nel corso del tempo circa la sue concrete modalità applicative. Alla fine il risultato delle varie stagioni

contrattuali ha determinato dei livelli retributivi e una loro composizione interna per singolo istituto. È su questo aspetto che ora va indirizzata l'analisi con riferimento sia ai comuni del campione, sia all'intero comparto degli enti locali. Con riferimento ai due più recenti anni disponibili, il 2003 e il 2004, è possibile condurre un'analisi di buon dettaglio. Per quanto attiene quelli relativi al 2000, il livello di disaggregazione presentato è per il momento basso, poiché consente unicamente di distinguere tra retribuzione fissa e accessoria.

Prima di procedere all'esame delle elaborazioni, è opportuno fornire un quadro definitivo delle principali grandezze oggetto d'indagine. Tutte le variabili retributive sono calcolate come dati medi annui per dipendente di ciascun ente: ad esempio, in una data amministrazione comunale, mediamente i dipendenti percepiscono meno di 24.000 euro di retribuzione annua lorda. La retribuzione annua lorda, o più semplicemente totale, si divide in due macro categorie: quella fissa e quella variabile. La parte fissa comprende lo stipendio tabellare (stabilito nel contratto nazionale e che dal 2004 ha assorbito l'indennità integrativa speciale), la tredicesima, la retribuzione individuale di anzianità per coloro che ancora la percepiscono. Il salario accessorio presenta un analogo grado di articolazione: la retribuzione di posizione e risultato (che riguardano in modo esclusivo ed esaustivo il personale titolare di posizione organizzativa) la produttività, il sistema delle indennità, lo straordinario. Tutta la retribuzione variabile viene alimentata dal fondo per il salario accessorio, tranne lo straordinario; viceversa il fondo alimenta anche una parte della retribuzione fissa, quella per gli avanzamenti

orizzontali di carriera. Esistono altri elementi di differenziazione tra il salario accessorio ed il fondo, che saranno affrontato successivamente.

Come mostra la **tavola 1.3**, la retribuzione complessiva nel comparto è passata da circa 19.500 euro medi anni per dipendente, a poco meno di 23.900, per una dinamica che abbiamo visto essere pari ad oltre il 22%.

Tavola 1.3 – I livelli retributivi nel Comparto Regioni e Autonomie locali

Euro annui medi per dipendente, quota percentuale

	2000	2003	2004
Retribuzione totale	19.479	22.138	23.879
Retribuzione fissa	16.796	18.298	20.021
<i>di cui: stipendio e iis</i>		16.324	17.354
<i>tredicesima</i>		1.426	1.526
<i>retr. indiv. anzianità</i>		512	512
<i>indennità di comparto</i>			515
Retribuzione accessororia	3.088	3.841	3.858
<i>di cui: produttività</i>		1.217	1.111
<i>indennità</i>		1.060	1.064
<i>posizione, risultato e resp.tà</i>		811	870
<i>straordinario</i>		572	585
Quota retribuzione accessororia	15,9%	17,3%	16,2%

Il confronto tra gli ultimi due anni fornisce ulteriori informazioni: in primo luogo che la dinamica 2003-2004 si è attestata poco sotto l'8%, per un incremento in valore assoluto di circa 1700 euro. Di questi, 500 derivano dall'indennità di comparto, un emolumento istituito dal contratto 2002-2003, finanziato dal fondo per il salario accessorio, ma avente entità certa e

ricorrente, e quindi ricondotto in questa sede alla retribuzione fissa. Inoltre, come si vede dalla tavola 1.3, anche gli altri aumenti sono riconducibili al fisso, in particolare allo stipendio (che ha assorbito l'Indennità integrativa speciale) e di riflesso alla tredicesima. Specularmente, la retribuzione accessoria è rimasta sostanzialmente inalterata, poiché tutte le nuove risorse sono state dirottate verso l'indennità di comparto, che come si è detto non può essere correttamente classificata come retribuzione variabile. Solo la retribuzione di produttività, tra i più consistenti istituti retributivi che compongono il salario variabile, ha fatto registrare una diminuzione di circa 100 euro medi l'anno, mentre le altre componenti sono sostanzialmente stabili. Complessivamente, la quota percentuale di retribuzione variabile è diminuita dal 2003 al 2004 di un punto percentuale attestandosi sul 16,2%, un valore comunque superiore a quello di inizio periodo.

Nella **tavola 1.4** sono presentate analoghe elaborazioni relative alle sole amministrazioni comunali. I livelli di partenza e di arrivo sono in questo caso 19.200 e 23.400, in entrambi i casi lievemente inferiori rispetto al comparto. Questo aspetto è da considerare alla luce dei livelli retributivi delle amministrazioni regionali, storicamente più elevati di quelli delle altre amministrazioni, sia nella retribuzione variabile, sia nella retribuzione fissa, anche per la diversa composizione professionale (con una maggiore frequenza delle categorie apicali).

Tavola 1.4 – I livelli retributivi nei Comuni

Euro annui medi per dipendente, quota percentuale

	2000	2003	2004
Retribuzione totale	19.239	21.813	23.431
Retribuzione fissa	16.452	18.071	20.281
di cui: <i>stipendio e iis</i>		16.163	17.152
<i>tredecimesima</i>		1.400	1.496
<i>retr. indiv. anzianità</i>		473	479
<i>indennità di comparto</i>			509
Retribuzione accessoria	2.852	3.742	3.677
di cui: <i>produttività</i>		1.104	983
<i>indennità</i>		1.094	1.076
<i>posizione, risultato, resp.tà</i>		709	758
<i>straordinario</i>		620	638
Quota retribuzione accessoria	14,8%	17,2%	15,7%

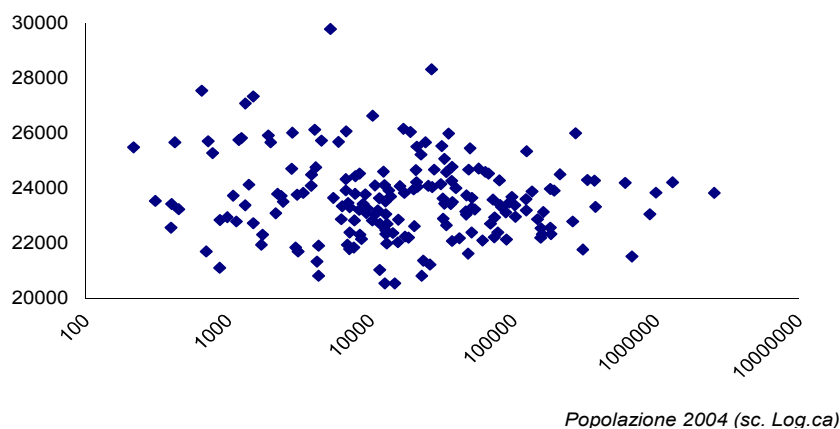
La dinamica tra il 2003 e il 2004 si attesta poco al di sopra del 7%, ed è interamente dovuta alla dinamica degli emolumenti fissi, come visto per l'intero comparto, con la differenza significativa della dinamica dell'accessorio, che presenta un segno negativo: anche in questo caso va richiamata fra le cause certamente l'indennità di comparto, l'entità del cui finanziamento ha determinato una decurtazione delle risorse per l'accessorio. Decurtazione che sembra avere avuto un impatto diretto sul salario di produttività, che è diminuito di oltre 100 euro medi l'anno, a differenza degli altri istituti del salario variabile, sostanzialmente stabili. La quota di salario variabile cala dunque dal 2003 al 2004 di un punto

percentuale e mezzo, attestandosi sul 15,7%, e mantenendosi su valori comunque superiori a quelli del 2000.

1.5 La variabilità fra enti: evoluzione, geografia e dimensione

Quelli che sono stati presentati sono valori medi, che celano evidentemente l'aspetto di variabilità tra le amministrazioni. Con riferimento alle amministrazioni comunali la numerosità del campione è tale da consentire un'efficace illustrazione di questo aspetto.

Una prima rappresentazione di tali livelli la fornisce il **grafico 1.1**, che riporta la retribuzione complessiva 2004 sull'asse delle ordinate, e la popolazione del medesimo anno sulle ascisse. È certamente cruciale conoscere l'andamento nel tempo di questa varianza, al fine di verificare il conseguimento degli obiettivi di ampliamento dei differenziali retributivi legati in particolare alla fase della contrattazione integrativa, ovvero al secondo dei quadrienni contrattuali successivi al protocollo del luglio 1993. La **tavola 1.5** presenta alcune misure di variabilità peraltro calcolate con riferimento all'anno iniziale. Giova precisare che conviene osservare queste misure di variabilità sia nella versione "assoluta", sia in quella normalizzata. In questo secondo modo si depura l'ampliamento della variabilità da quanto dovuto al crescere delle grandezze di riferimento.

Grafico 1.1 – Dispersione della retribuzione totale 2004

Un esempio chiarisce il fenomeno: dal 2000 al 2004 l'accessorio è aumentato di 800 euro, e ed anche in assenza di comportamenti maggiormente differenziati si registra un aumento delle misure di variabilità imputabile esclusivamente al fatto che la variabile è mediamente aumentata. Occorre quindi tenere conto di questa maggiore variabilità "fisiologica", normalizzando l'indice, ovvero dividendolo per la media.

Per quanto riguarda la retribuzione totale, si osserva un lieve ridimensionamento delle misure di variabilità normalizzate, più marcato per la deviazione standard, meno per lo scarto interdecilico. Il dato complessivo è comunque univoco, e in qualche misura inatteso: la varianza tra le amministrazioni non è aumentata.

Tavola 1.5 – Media e deviazione standard delle variabili retributive

	Media	Dev. Std.	Dev. Std. Norm.ta	Scarti interd.co	Scarto. Int. Norm.to
Totale 2000	19.239	1.480	0,08	3.229	0,17
Totale 2002	21.560	1.572	0,07	3.465	0,16
Totale 2004	23.431	1.489	0,06	3.823	0,16
<i>di cui</i>					
Accessorio 2000	2.852	1.116	0,39	2.501	0,88
Accessorio 2002	3.618	1.195	0,33	2.839	0,78
Accessorio 2004	3.677	1.122	0,31	2.936	0,80
<i>di cui</i>					
Straordinario 2002	487	435	0,89	594	1,22
Straordinario 2004	638	345	0,54	755	1,18
Fisso 2000	16.452	810	0,05	1.552	0,09
Fisso 2002	17.942	690	0,04	1.581	0,09
Fisso 2004	20.281	726	0,04	1.731	0,09
<i>di cui</i>					
Tabellare 2000 ⁽¹⁾	15.587	486	0,03	1.223	0,08
Tabellare 2004 ⁽¹⁾	17.311	634	0,04	1.372	0,08

⁽¹⁾ Ponderazione del tabellare in vigore nell'anno per le mensilità rilevate nel conto annuale del medesimo anno

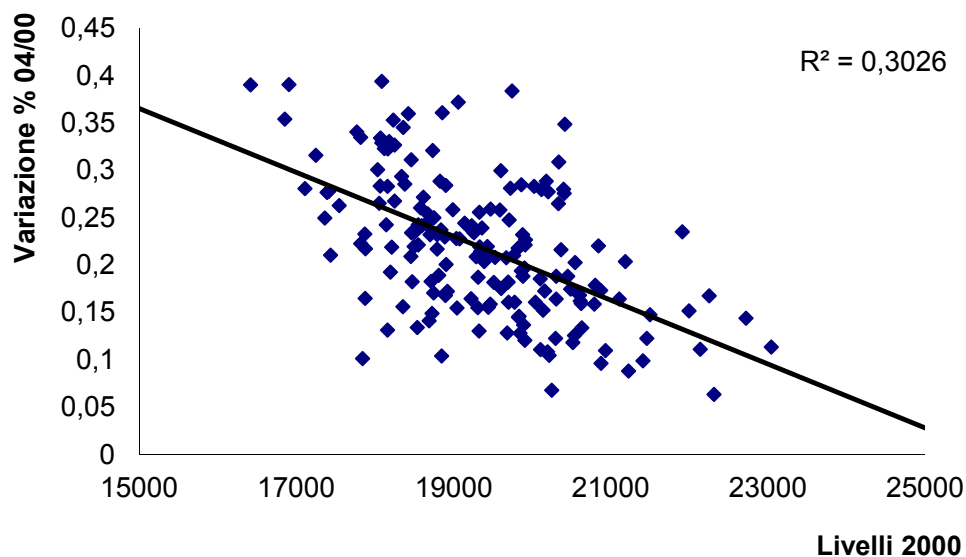
L'istituzione del fondo unico per il salario accessorio e la contestuale introduzione del sistema di classificazione per broadbanding del personale, con un sistema di carriera imperniato sulla duplice scala delle progressioni orizzontali e verticali avevano come obiettivo quello di ampliare i gradi di libertà disponibili alle amministrazioni locali, e si sarebbe aspettato dunque che questo si fosse riflesso in un maggiore sventagliamento circa i livelli retributivi tra gli enti.

Per capire meglio conviene analizzare questo dato alla luce dell'andamento della varianza delle componenti della retribuzione totale, a partire

dall'accessorio. A questo riguardo si conferma una tendenza alla minore differenziazione tra le amministrazioni, se si guarda alle misure normalizzate. Al contrario, per quanto riguarda il fisso si riscontra una sostanziale stabilità. Ad ulteriore riprova è stata effettuata una simulazione ad hoc sul tabellare vigente nel 2000 e nel 2004, che ha confermato la persistenza dei livelli di varianza del trattamento fisso.

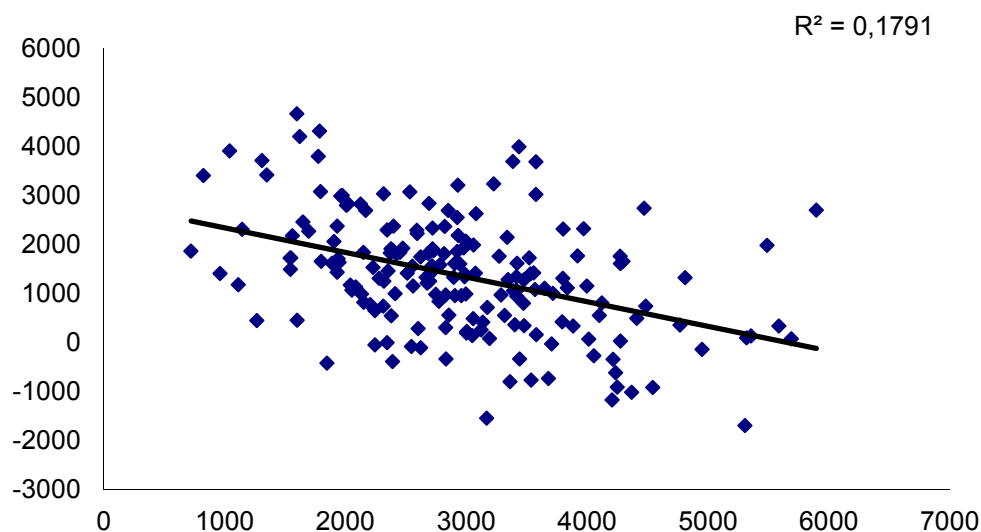
La differenziazione tra le amministrazioni comunali è dunque diminuita, in termini di retribuzione totale. Questo fenomeno è particolarmente evidente, anche sotto il profilo visivo, se si mettono a confronto le dinamiche percentuali tra il 2000 e il 2004 delle singole amministrazioni, con i livelli di partenza, ossia quelli del 2000. Il **grafico 1.2** mostra tale dispersione, e consente di osservare come gli enti con i livelli 2000 bassi sono quelli che hanno avuto i maggiori aumenti percentuali sino al 2004. In buona sostanza, il combinato disposto di carriera e retribuzione accessoria, lungi dal determinare una maggiore "apertura" delle retribuzioni, ha determinato una lieve diminuzione della varianza, convergendo verso un comune livello. Fenomeno questo che risulta particolarmente significativo e robusto sotto il profilo statistico.

Grafico 1.2 – Convergenza della retribuzione totale



Come accennato, rispetto al fenomeno osservato di convergenza della retribuzione totale due possono essere in buona sostanza le determinanti: l'evoluzione del salario accessorio e l'evoluzione della struttura professionale. Proprio la prima delle due sembra esserne l'effetto preponderante, come si evince dal [grafico 1.3](#), del tutto analogo al precedente, con l'unica differenza di riportare i valori relativi alla retribuzione accessoria. È stato possibile riscontrare che gli enti che mostravano un valore modesto nel 2000 sono quelli che hanno registrato la variazione più consistente nel periodo analizzato.

Grafico 1.3 – Convergenza della retribuzione accessoria



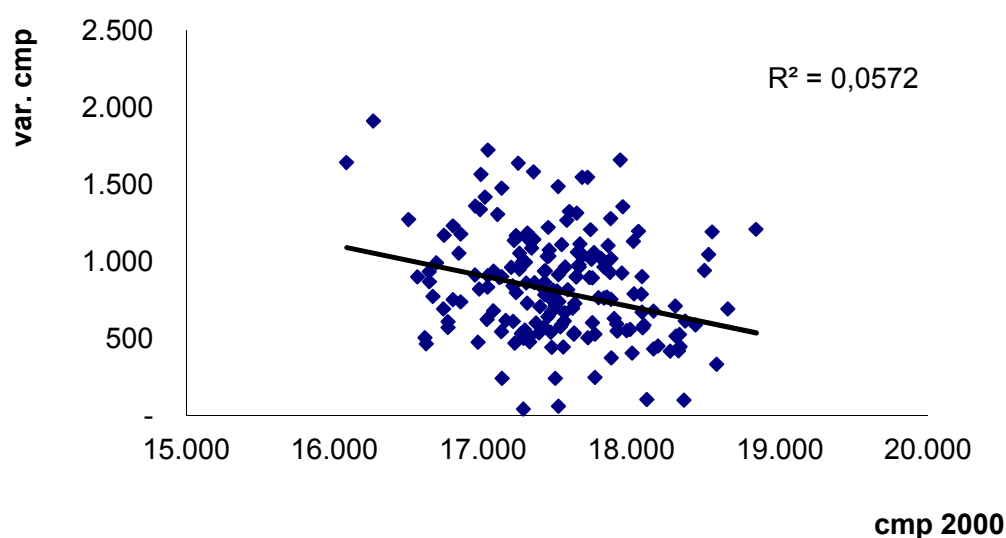
In altri termini, gli enti con una retribuzione variabile modesta nel 2000 sono quelli che hanno avuto maggiori aumenti. Ciò significa che nel corso del tempo le differenziazioni tendono a chiudersi. L'evidenza grafica è poi stata sottoposta ad una verifica econometrica: la variazione della retribuzione accessoria registrata per ciascun ente tra il 2000 e il 2004 è stata regredita per il livello 2000. La relazione negativa individuata indica che si è verificato un vero e proprio fenomeno di convergenza: il legame si caratterizza per elevati livelli di significatività.

Analoghe indagini sul fronte del salario tabellare³ non hanno fatto registrare risultati analoghi (i risultati sono comunque riportati nel **grafico 1.3bis**), è

³ E sul costo medio ponderato, inteso come ponderazione delle unità di personale presente in un anno in ciascuna posizione economica, utilizzando come pesi i tabellari previsti dal più recente contratto nazionale. Una simile elaborazione permette di cogliere unicamente gli effetti dovuti alla variazione della struttura

quindi plausibile l'ipotesi che siano gli avanzamenti del salario accessorio a condurre la dinamica retributiva su una rotta di convergenza.

Grafico 1.3 bis – Convergenza del costo medio ponderato



Tuttavia si sono osservati altri fenomeni analoghi, limitatamente ad alcuni sottoinsiemi di comuni, che vengono esaminati di seguito: l'analisi della variabilità svolta nel paragrafo precedente ha consentito di mostrare l'entità del fenomeno, come esso si sia evoluto nel corso del tempo ed infine quali componenti retributive ne siano le determinanti. Sempre in ordine alla variabilità un altro importante aspetto da chiarire attiene alla domanda se esistano delle determinanti geografiche o dimensionali.

professionale, intesa come fenomeni di carriera di turn over e soprattutto di carriera, orizzontale e verticale.

Più precisamente si vuole capire se nel corso del quadriennio si sono sviluppate tendenze omogenee tra gruppi di comuni, che sono stati individuati sulla base della dimensione e della localizzazione. La **tavola 1.6** consente di testare queste regolarità, attraverso i risultati dell'analisi anova, o analisi della varianza, effettuata per le principali variabili retributive. Tale metodologia prende infatti in esame le medie non condizionate, ovvero non controllate per alcun fattore esterno, della retribuzione totale, accessoria e di quella tabellare.

Tavola 1.6 – Analisi della varianza: macro aree geografiche, 2004

	Retr. Totale	Retr. Tabellare	Retr. Accessoria ⁽¹⁾
Nord Ovest	24.490	18.552	5.028
Nord Est	23.501	18.371	4.300
Centro	23.649	18.466	4.210
Sud	23.198	18.234	4.032
Significatività	0,001	0,061	0,000

⁽¹⁾ La retribuzione accessoria comprende in questo caso l'indennità di comparto.

Il test consente di stabilire se tali medie non differiscono significativamente tra loro: livelli bassi di significatività indicano una scarsa probabilità di eguaglianza tra i vari gruppi o, se si preferisce, indicano che l'appartenenza ad una classe dimensionale o geografica determina un livello medio di quella variabile differente da quello delle altre classi.

Nel caso della differenziazione territoriale, l'ipotesi di identità è nettamente rifiutata per la retribuzione accessoria e totale, entrambe maggiori al nord ovest che nelle altre ripartizioni: lì infatti l'accessorio raggiunge i 5.000 euro, contro i 4.000 del meridione e i 4.200 – 4.300 del centro e del nord est. Il differenziale territoriale si amplia con la retribuzione totale, con il nord est che sfiora i 24.500 euro, mentre il sud si attesta a 23.200, il centro a 23.600 e il nord est a 23.500. In relazione alla retribuzione fissa, come ci si poteva attendere, il grado di differenziazione è sensibilmente inferiore, in quanto riflette unicamente la diversa composizione tra le aree e le posizioni economiche.

Si è quindi cercato di valutare se, oltre ai livelli retributivi, anche gli addensamenti lungo la struttura professionale fossero in qualche modo legati alle dimensioni dell'amministrazione o alla sua localizzazione territoriale.

Per fare questo si è fatto di nuovo ricorso alla retribuzione tabellare⁴. In questo caso il livello di significatività non è soddisfacente come quelli osservati per i valori retributivi dell'accessorio e del totale, ma comunque appare rilevante. Esso inoltre conferma comunque la differenza, anche in termini di struttura, a favore delle amministrazioni del nord ovest: facendo registrare il valore più elevato, pari a 18.500 euro, sono quelle con maggiori addensamenti nelle categorie e posizioni apicali.

⁴ Intesa nuovamente come costo medio ponderato. Cfr. nota 2.

Nuovamente è il sud a detenere i livelli più bassi, mentre il centro e il nord est si situano in posizioni intermedie. Ma resta il fatto che le differenze non risultano statisticamente significative.

Gli analoghi tentativi effettuati sulla base della dimensione dei comuni, i cui risultati sono riportati in **tavola 1.7**, non hanno portato ad individuare relazioni significative.

Tavola 1.7 – Analisi della varianza: classi dimensionali per numero di abitanti, 2004

	Retr. Totale	Retr. Tabellare	Retr. Accessoria ⁽¹⁾
Fino 15.000 ab.ti	23.766	18.373	4.514
15.000 - 50.000 ab.ti	23.854	18.463	4.378
oltre 50.000 ab.ti	23.274	18.317	4.068
Significatività	0,185	0,564	0,148

⁽¹⁾ La retribuzione accessoria comprende in questo caso l'indennità di comparto.

La dimensione non è quindi un elemento cui siano connessi minori o maggiori livelli retributivi.

1.6 La gestione retributiva vista attraverso il fondo

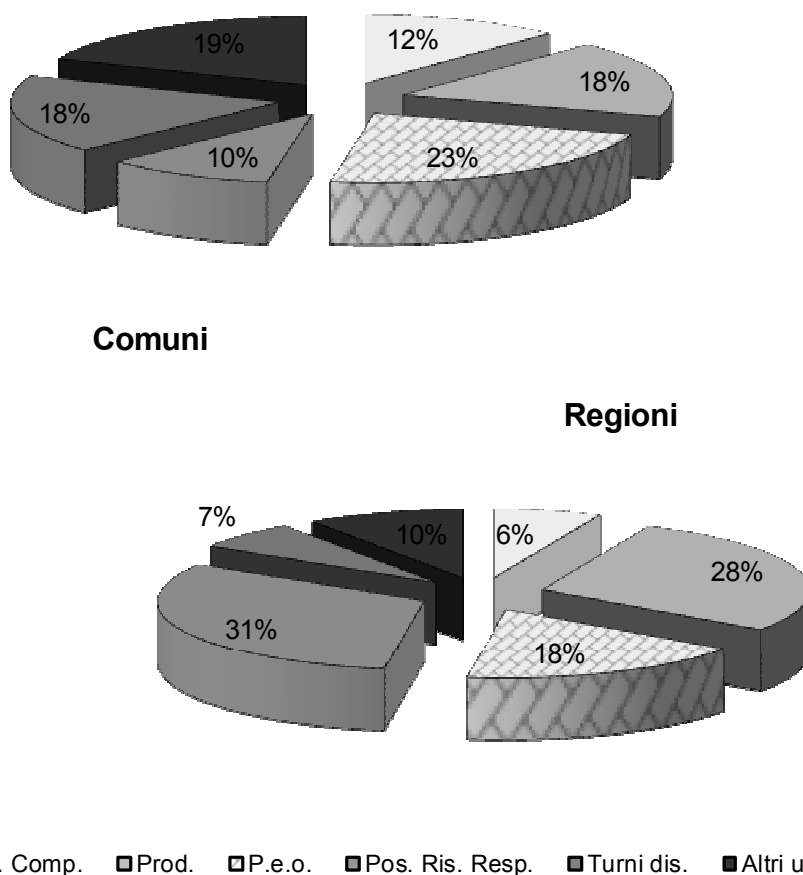
L'analisi del fondo per il salario accessorio arricchisce sotto diversi profili quanto già visto in termini puramente retributivi. Esistono certamente aree di sovrapposizione tra i due tipi di dati, e delle differenze che è opportuno tenere in considerazione. Il fondo è infatti la principale fonte di finanziamento del salario accessorio, ma non vi è identità tra le due grandezze, e questo per diversi motivi. Più precisamente esistono almeno cinque differenze tra retribuzione accessoria e fondo, che di seguito si riportano brevemente: i) la diversa considerazione degli impieghi per progressioni economiche orizzontali, che sebbene siano presenti nel fondo, sotto il profilo retributivo alimentano i cosiddetti "sviluppi economici" e come tali si ritrovano nelle competenze fisse, non in quelle accessorie; ii) lo straordinario, l'unico istituto della retribuzione accessoria che viene alimentato con risorse esterne al fondo; iii) la natura dei dati – di cassa quelli retributivi, di competenza quelli relativi al fondo, iv) il riferimento temporale parzialmente differente, derivante dal fatto che alcune poste di retribuzione accessoria pagata nell'anno in corso (tipicamente la produttività), vengono imputate nel fondo dell'anno precedente; v) il diverso riferimento al personale con contratti di lavoro flessibile, non considerato nella parte retributiva, incluso invece nei valori riguardanti il fondo.

Fatta questa opportuna precisazione, è possibile chiedersi quali siano i profili sotto i quali il fondo arricchisca le analisi qui proposte. Cominciamo con l'esaminare la struttura in percentuale degli impieghi nei comuni,

mettendola a confronto con quella delle regioni. I dati sono riportati nel **grafico 1.4**, che riporta le due torte relative alle due tipologie di ente.

Grafico 1.4 – Impieghi del fondo in Comuni e Regioni

Valori medi annui per dipendente, in percentuale - 2004



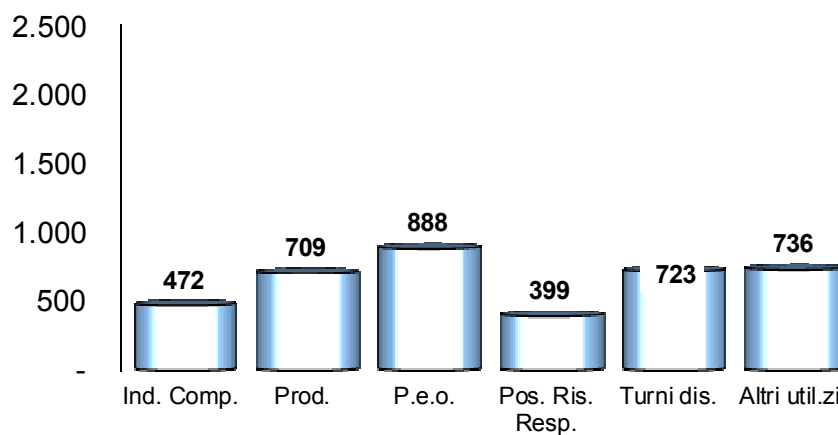
Occorre dedicare la giusta attenzione a questo tipo di informazione. I valori percentuali di cui si compongono le torte segnalano infatti come avviene l'allocazione delle risorse del fondo: in maniera piuttosto differente per i comuni e per le regioni. Segnatamente, nei comuni i principali impieghi sono

le progressioni, la produttività e le indennità di turno e disagio mentre nelle regioni, oltre alla produttività, è molto rilevante percentualmente soprattutto la retribuzione per posizione, risultato e specifiche responsabilità. Il dato fondamentale che viene tuttavia omesso da una simile rappresentazione, è quello della dimensione complessiva della torta, che a sua volta consente di tradurre in valori assoluti, in euro, le percentuali prima viste. Potendo così osservare differenziazioni di cruciale importanza. Il **grafico 1.5** consente di superare quindi le criticità di una lettura che altrimenti rimarrebbe a un livello superficiale, mostrando i valori medi annui degli impieghi dei due fondi. Facendo le opportune somme, si viene in questo modo a scoprire che il fondo delle regioni è capiente circa il doppio di quello dei comuni, ed avviene così che un importo uguale, quello dell'indennità di comparto, in entrambi i casi attestato sui 470 euro, si traduca in un 6% del fondo delle regioni, ed in un 12% del fondo dei comuni; è analogo il caso degli "altri utilizzi". Il grafico volutamente conserva la medesima scala per comuni e regioni, così da rendere evidenti le differenze. A proposito della produttività, si osserva che in presenza di percentuali non dissimili, i dipendenti regionali percepiscono mediamente un importo annuo quasi triplo rispetto ai dipendenti dei comuni. La differenza maggiore si nota per la retribuzione di posizione, risultato e per specifiche responsabilità: il rapporto è in questo caso quasi di 1 a 6. Questo fatto tuttavia si spiega con la particolare struttura professionale delle regioni, con un elevato numero di dipendenti inquadrato in categoria D e con un diffuso utilizzo delle posizioni organizzative.

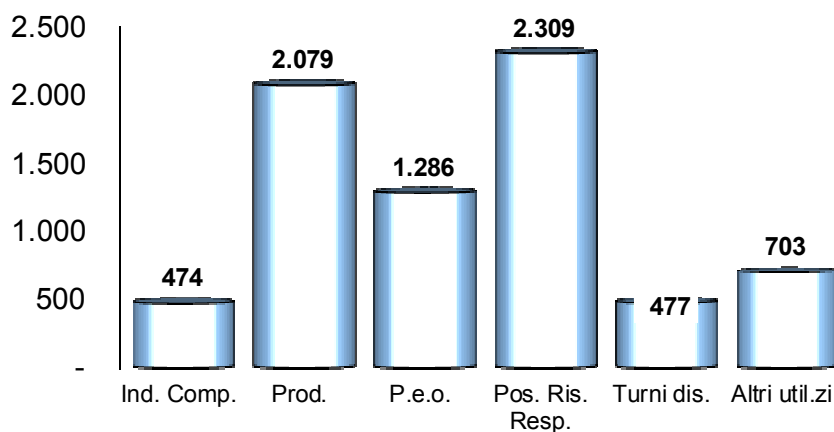
Grafico 1.5 – Impieghi del fondo

Valori medi annui per dipendente, in euro - 2004

a) Comuni



b) Regioni



Più contenuta la differenza in ordine alle progressioni economiche orizzontali, che valgono quasi 900 euro nei comuni, e quasi 1.300 nelle regioni. Si tratta in entrambi i casi di un impiego che assorbe una quota comunque rilevante del fondo (rispettivamente quasi un quarto e un quinto del totale). Si tratta tra l'altro di quella parte di risorse del fondo che non alimenta la retribuzione accessoria, ma che si ritrova in quella fissa, come

differenziale tra la posizione di partenza e di arrivo dopo l'avanzamento di carriera.

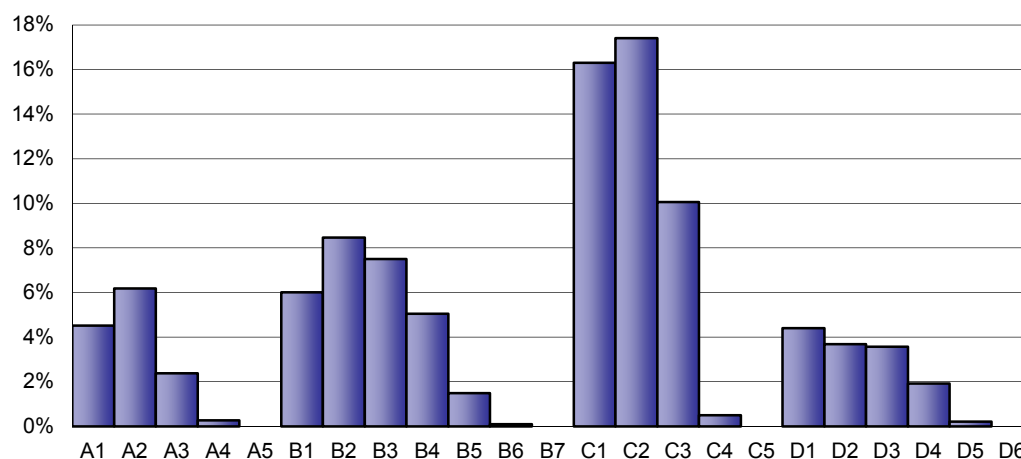
In considerazione della rilevanza di questo importo, giova forse visualizzare il movimento complessivo della struttura professionale che ha avuto luogo tra il 2000 e il 2004, principalmente determinato proprio dagli avanzamenti di carriera. Il **grafico 1.6** riporta la composizione percentuale della forza lavoro dei comuni nei due anni.⁵ Occorre ricordare che alcune posizioni economiche non erano ancora state introdotte nell'ordinamento nel 2000, e che quindi risultano vuote; sono state mantenute nel grafico per facilitare quanto più possibile il paragone fra i due anni.

In termini di aree appare sostanzialmente inalterato il peso delle due centrali, la B e la C, che insieme contano oltre i due terzi del personale. Più sensibili i mutamenti alle "estreme": è evidente infatti lo svuotamento della categoria A, ma anche la crescita della categoria D. All'interno delle aree poi, si nota un maggiore equilibrio, particolarmente nella categoria B, dove tutte le posizioni economiche, tranne la B6 che è di recente istituzione, hanno la stessa rilevanza, ma anche nella categoria C, escludendo di nuovo l'ultima posizione economica; sono le posizioni "alte" delle varie categorie ad essere state interessate dai maggiori aumenti percentuali, ad eccezione delle posizioni aggiunte da poco. Proprio in considerazione di queste posizioni appena introdotte sembra vi siano ancora spazi di manovra per movimenti ulteriori, nonostante lo slittamento in avanti del personale che si è verificato.

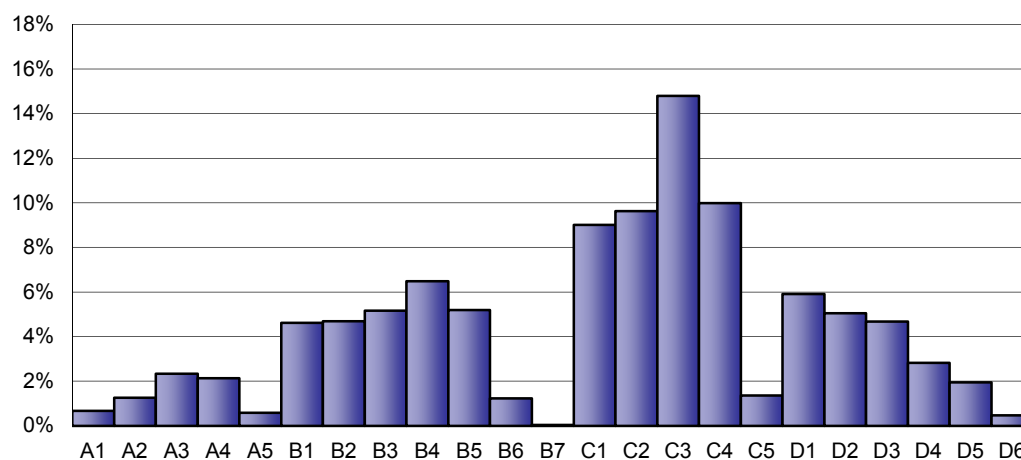
⁵ Si tratta di valori ponderati ed in questo senso rappresentativi dell'intero universo delle amministrazioni comunali italiane.

Grafico 1.6 – Composizione del personale per posizione economica

Valori percentuali 2000



Valori percentuali 2004



Il contratto per il biennio economico 2002 – 2003 ha tuttavia posto un limite alla quantità di risorse che possono essere destinate alle progressioni orizzontali, introducendo una distinzione tra fonti stabili e variabili. A partire dal 2004, il disposto contrattuale ha previsto infatti l'impossibilità di

destinare ad impieghi stabili, come la gli avanzamenti orizzontali, risorse derivanti da fonti non stabilizzate. Appare dunque cruciale quantificare e dettagliare questa differenziazione in ordine alla tipologia di fonti. Prima di procedere a presentare le misure di sintesi, occorre precisare il percorso metodologico che ha consentito, in maniera differente per il 2002 e per il 2004, di riclassificare tutte le fonti in stabili e variabili.

Nel 2004 infatti, secondo quanto previsto dall'art. 31 comma 2 del CCNL del Gennaio 2004 relativo al biennio economico 2002-2003, già nel Conto Annuale tutte le fonti sono state immediatamente classificate come fonti stabili e fonti variabili. Più precisamente le prime si compongono dell'eredità storica stabilizzata, cui devono essere sommati gli incrementi delle risorse decentrate previsti dal medesimo contratto (per un importo complessivo pari all'1,3% del monte salari 2003). Rispetto a quanto rilevato nei conti, sono state svolte alcune verifiche (confrontando i dati 2004 con quelli 2003) sull'entità delle risorse stabili, al fine di depurare da eventuali aumenti non giustificati: la sola differenza tra i valori dei due anni riguarda le risorse decentrate dal contratto, poiché per il resto si tratta di risorse che per definizione non mutano nel tempo. Gli importi eccedenti che si sono riscontrati, di entità tutto sommato marginale, possono essere forse ricondotti all'articolo 15 comma 5 (risorse per attivazione di nuovi servizi o processi di riorganizzazione), le cui risorse si prevede siano considerate stabili solo per la parte che abbia dato luogo a nuove assunzioni, di difficile misurazione.

Per il 2002, anno per il quale la riclassificazione non era stata prevista, si è proceduto ad una riclassificazione ex-post, aderendo quanto più possibile alla lettera dell'articolo prima ricordato.⁶ A questo proposito la **tavola 1.8** riporta in dettaglio tutte le modalità di finanziamento del fondo dal 1994 fino al più recente contratto firmato, che è in vigore per tutto il 2005. La **tavola 1.9** mostra il criterio che ha ispirato questa riclassificazione. Il senso complessivo è quello di aggregare tutte le tipologie di fonti rispetto alle quali le amministrazioni godono di margini di autonomia gestionale. In relazione all'articolo 15 comma 5 del Ccnl 1/4/1999 si è deciso di attribuirlo interamente alla parte integrativa, poiché sarebbe complesso, se non impossibile, quantificare la parte di risorse legate all'assunzione di nuove unità di personale. Si ottiene così una grandezza cui è attribuibile un significato economico gestionale di grande rilevanza. Si tratta delle risorse con le quali i singoli enti hanno effettivamente integrato il Fondo per la contrattazione di ente, a partire da disponibilità dei propri bilanci.

⁶ Si riportano di seguito tutte i dispositivi contrattuali riclassificati come fonti variabili: Ccnl 5/10/01 art.4, c.3 – disposizioni di legge per l'incentivazione; Ccnl 5/10/01 art.4, c.4 – sponsorizzazioni, convenzioni, tariffe; Ccnl 5/10/01 art.5 – indicatori economico finanziari; Ccnl 14/9/00 art. 30, c.4 – economie derivanti dalla rideterminazione dell'orario dell'attività didattica; Ccnl 1/4/1999 art. 15, c. 1 lett. e – economie per trasformazione rapporti di lavoro full time in part time; Ccnl 1/4/1999 art. 15, c. 1 lett. k – disposizioni di legge per l'incentivazione; Ccnl 1/4/1999 art. 15, c. 1 lett. m – economie derivanti dalla disciplina dello straordinario; Ccnl 1/4/1999 art. 15, c. 2 – integrazione da bilancio per massimo 1,2% del monte salari 1997; Ccnl 1/4/1999 art. 15, c. 5 – attivazione di nuovi servizi o processi di riorganizzazione finalizzati all'accrescimento dei servizi esistenti.

Tavola 1.8 – Il finanziamento dei fondi a partire dal 1993

Valori percentuali sul monte salari⁽¹⁾

Biennio Descrizione della fonte		Personale delle aree (ex livelli)	
1994-95:			
rideterminazione		6,0%	(1)
integrazione risorse		0,40%	(2)
risorse aggiuntive da capacità di bilancio	<i>fino a:</i>	0,50%	(2)
economie di gestione	<i>fino a:</i>	0,20%	(2)
1996-97:			
rideterminazione		0,25%	(4)
risorse aggiuntive da capacità di bilancio	<i>fino a:</i>	0,65%	(4)
economie di gestione	<i>fino a:</i>	0,60%	(4)
1998-99:			
rideterminazione		0,52%	(6)
riorganizzazione, produttività e qualità	<i>fino a:</i>	1,20%	(6)
nuovi servizi o accrescimento degli stessi		<i>non definito</i>	(6)
convenzioni, sponsorizzazioni e servizi a tariffa		<i>non definito</i>	(6)
risorse aggiuntive da indicatori (soluzione ponte)	<i>fino a:</i>	2,00%	(8)
2000-01:			
rideterminazione		1,10%	(9)
nuovi servizi o accrescimento degli stessi		<i>non definito</i>	(9)
convenzioni, sponsorizzazioni e servizi a tariffa		<i>non definito</i>	(9)
risorse aggiuntive da indicatori di bilancio		<i>non definito</i>	(9)
2002-03:			
rideterminazione		0,62%	(12)
nuovi servizi o accrescimento degli stessi		<i>non definito</i>	(9)
convenzioni, sponsorizzazioni e servizi a tariffa		<i>non definito</i>	(9)
risorse da equilibrio di bilancio (generalizzate)		0,50%	(12)
risorse da equilibrio di bilancio (per le alte professionalità)		0,20%	(12)
2004-05:			
Risorse aggiuntive da equilibrio di bilancio	<i>fino a:</i>	1,20%	(13)
nuovi servizi o accrescimento degli stessi		<i>non definito</i>	(9)
convenzioni, sponsorizzazioni e servizi a tariffa		<i>non definito</i>	(9)

Fonte: elaborazione sui diversi CCNL.

(1) Le % sono definite a valere sul monte salari tranne la prima, 6%, che vale sul fondo (DPR 333/90, art.5).

(2) CCNL 15/3/95, rispettivamente art. 31, c.1, art. 31, c.1 alinea a), e art 32, c.1.

(3) CCNL 16/11/95, rispettivamente art. 37, c.1, alinea b), art. 37, c.1 alinea c), e art 38, c.1.

(4) CCNL 16/5/96, rispettivamente art. 2, c.2, art. 3, c.1 e 2.

(5) CCNL 19/12/96, rispettivamente art. 3, c.2, alinea a) e b), e art. 5, c.1 e 2.

(6) CCNL 1/4/99, rispettivamente art.15, c.1, alinea j), art.15, c.2 e 5, art. 15, c.1, alinea d).

(7) CCNL 23/12/99, rispettivamente art.26, c.1, alinea d), art.26, cc.2 e 3, art.26, c.1, alinea b).

(8) Dal 2000, come previsto dal CCNL 14/9/00, all'art.48, c.3.

(9) CCNL 5/10/01, art.4, c.1 e art. 5, c.1.

(10) CCNL 12/2/02, all'art.1, cc.2 e 3, destina le risorse aggiuntive al nuovo tabellare di Lit. 70 milioni.

(11) CCNL 23/12/99, rispettivamente art.26, c.3 e c.1, alinea b).

(12) CCNL 22/01/04, art.32, c.1e segg.

(13) CCNL 9/05/06 art. 4 c. 1 e segg.

Tavola 1.9 – Medie delle variabili del fondo

	2000	2002	2004
Totale Fondo ⁽¹⁾	2.209	3.010	3.951
di cui:			
F. integrative	110	601	
F. variabili			1.321

⁽¹⁾ Il differenziale tra il totale del fondo e le fonti variabili/integrative è dato dalle fonti stabili.

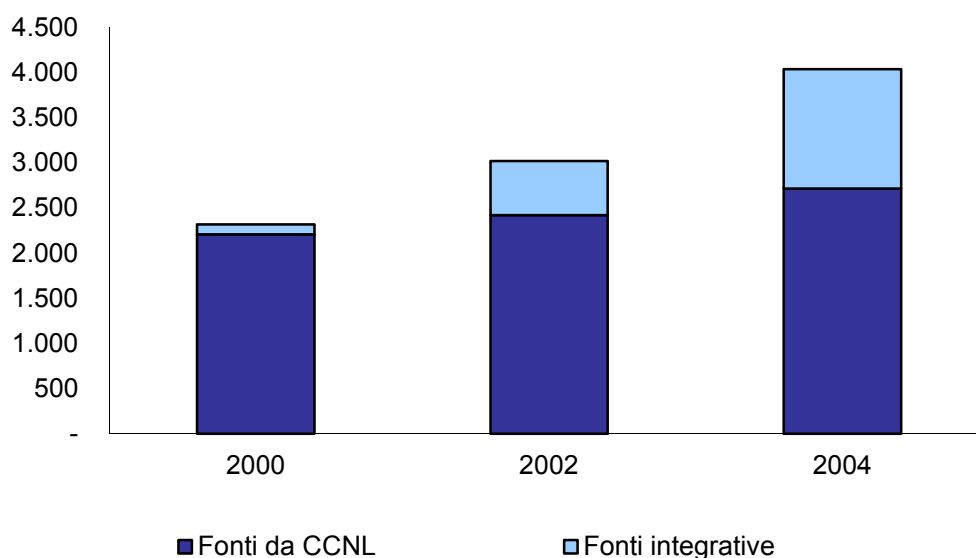
Per il 2000 si è operata una stima della media del fondo: a partire dalle fonti stabili al 2002, sono state sottratte le risorse decentrate previste dal contratto di biennio economico 2000-2001. A queste fonti stabili depurate si è aggiunta una stima delle (poche) fonti variabili esistenti al 2000, ottenendo come valore finale un fondo 2000 pari a circa 2.200 euro medi annui per dipendente. Questa quantificazione si confronta con un valore del fondo che nel 2002 ha raggiunto i 3000 euro pro capite.

Come accennato, per il 2004 il Conto annuale presenta una distinzione analoga, senza pertanto offrire alcuna voce dettagliata che consenta un qualche riscontro più specifico. Muta anche la denominazione dei due gruppi di entrate nel fondo: le fonti integrative diventano fonti variabili. Per riassumere l'evoluzione del fondo e delle tipologie di alimentazione, si sono riportati i valori medi del 2000 (stimati) e del 2004 (effettivi) nel **grafico 1.7**.

Dopo aver fotografato l'evoluzione del fondo, occorre comprendere secondo quali direttrici esso sia evoluto. Il riferimento è all'esistenza di una relazione tra l'entità delle risorse stabili e quella delle risorse variabili.

Grafico 1.7 – Fonti stabili e variabili

Euro annui pro-capite

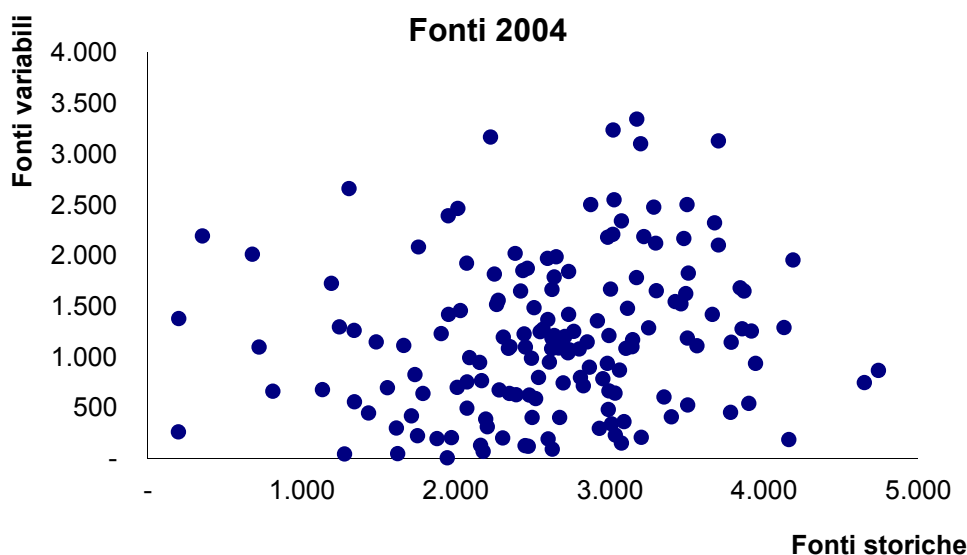


Ci si chiede infatti se il passaggio da un sistema accentrato ad uno decentrato di attivazione almeno di una parte delle risorse quali esiti abbia avuto. Un'eredità storica rilevante ha condotto ad una maggiore o minore attivazione di risorse variabili? Oppure, le due tipologie di fonti sono sostanzialmente indipendenti? Quanto visto in precedenza circa la presenza di una debole diminuzione della varianza della retribuzione totale dal 2000 al 2004 farebbe propendere per una modesta relazione compensativa sul versante del fondo.

Come mostra il grafico a dispersione (**grafico 1.8**), le osservazioni presentano una disposizione a nuvola che non lascia intravedere alcuna immediata regolarità. Anche verifiche statistiche più accurate, come l'indice di correlazione e tentativi di regressione con molteplici specificazioni sembrano confermano tale conclusione.

Grafico 1.8 – Fonti stabili e variabili 2004

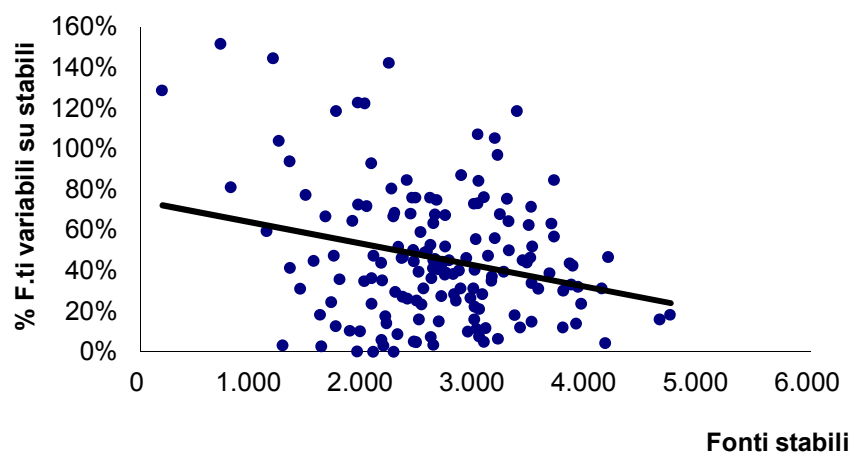
Euro annui medi per dipendente



Va chiarito che si tratta in questo caso del rapporto fra due livelli monetari: il valore pro capite in euro delle fonti stabili al 2004 con quello delle fonti variabili. Vi è tuttavia una specifica declinazione quantitativa secondo la quale si ha una relazione di tipo compensativo. Un fondo storicamente ricco non ha attivato meno risorse integrative in valore assoluto, ma una minore percentuale delle stesse risorse. Tale percentuale è calcolata come rapporto fra fonti variabili e fonti stabili. Un fondo “ricco” non ha attivato meno fonti

variabili in assoluto, ma meno fonti variabili in senso percentuale; il **grafico 1.9** riporta la dispersione delle variabili.

Grafico 1.9 – Percentuale fonti variabili e totale fondo 2004



Capitolo 2 - LA STRUTTURA DI BILANCIO DEI COMUNI

2.1 Introduzione

Questo secondo capitolo intende analizzare l'attuale struttura dei bilanci delle amministrazioni comunali, che fanno parte del campione Aran con riferimento agli anni 2001 e 2003. Si vogliono in questo modo mettere in luce alcuni aspetti inerenti la capacità delle amministrazioni comunali circa una gestione effettivamente autonoma del bilancio, congiuntamente ad alcuni fattori di criticità e fragilità, che possono risultare rilevanti ai fini delle determinazioni di politica retributiva degli enti. Alla luce di questa disamina, tali elementi saranno infatti ripresi nel successivo e ultimo capitolo, per essere messi direttamente in relazione alle grandezze retributive ed alla loro evoluzione, precedentemente analizzate.

In generale è possibile affermare che la situazione di bilancio dei comuni italiani appare variegata, sia in relazione alla localizzazione territoriale, sia in relazione alla variabile dimensionale, intesa come popolazione residente. Si prospetta cioè l'esistenza di una accentuata variabilità gestionale in termini di bilancio, la cui esistenza non va tuttavia disgiunta dalla considerazione dell'ineguale distribuzione della ricchezza e del reddito e dall'attuale tendenza all'ampliamento delle competenze delle amministrazioni comunali.

L'analisi si avvia con il tradizionale approccio degli indici di bilancio (Autonomia fiscale effettiva, Autonomia tributaria, Autonomia gestionale, Autonomia finanziaria, Dipendenza erariale, le cui definizioni sono riportate schematicamente nella **Tavola 2.1**) prendendone in considerazione la distribuzione e la dispersione, le statistiche di sintesi e di variabilità, e la differenziazione per macro aree e dimensioni delle amministrazioni.

Tavola 2.1 – Definizione degli indici di bilancio

Indici aventi natura di competenza

Indice di autonomia tributaria	→	$\frac{\text{Entrate tributarie - compartecipazione irpef}}{\text{Entrate correnti}}$
Indice di autonomia gestionale	→	$\frac{\text{Entrate per proventi da servizi pubblici}}{\text{Entrate correnti}}$
Indice di autonomia fiscale	→	$\frac{\text{Entrate per proventi da servizi pubblici + entrate tributarie - compartecipazione irpef}}{\text{Entrate correnti}}$
Indice di autonomia finanziaria	→	$\frac{\text{Entrate per proventi da servizi pubblici + entrate tributarie - compartecipazione irpef}}{\text{Spese correnti}}$

Indici aventi natura di cassa

Indice di autonomia fiscale effettiva	→	$\frac{\text{Entrate per proventi da servizi pubblici + entrate tributarie - compartecipazione irpef}}{\text{Entrate correnti}}$
Indice di dipendenza erariale	→	$\frac{\text{Trasferimenti dall'erario + compartecipazione irpef}}{\text{Entrate correnti}}$

Gli indici di bilancio sono definiti usualmente come quote rispetto ad uno stesso totale (le entrate o le spese correnti). Questo consente di avere valori normalizzati suscettibili di confronto fra realtà dimensionalmente diverse. La loro somma è tuttavia costretta all'unità e questo impedisce robuste analisi di correlazione: un'alta quota di entrate tributarie tende ovviamente a produrre una bassa quota di entrate per trasferimenti erariali.

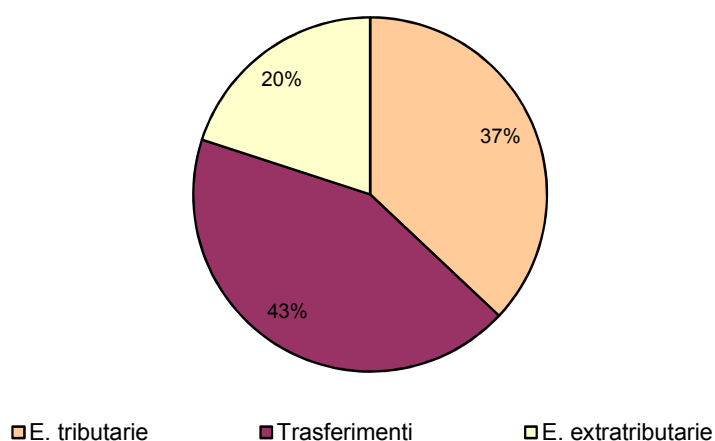
Verranno anche esaminati i valori pro capite per abitante, che hanno il vantaggio di costituire di nuovo misure normalizzate e quindi confrontabili, senza il problema di essere tra loro inversamente correlate per costruzione. Inoltre, nelle varie specificazioni che verranno proposte, esse rappresentano anche una precisa misura dello sforzo fiscale richiesto ai cittadini (e all'erario) dal lato delle entrate, e del totale della spesa corrente dall'altro lato. Infine, le statistiche pro capite verranno analizzate in un'ottica dinamica, che consentirà di coglierne le tendenze di sviluppo nel recente passato.

Quanto ai motivi della scelta degli anni, il 2003 è l'anno disponibile più recente, mentre il 2001 consente una buona confrontabilità della struttura di bilancio pur avendo una significativa differenza: a quell'epoca infatti non era ancora stata introdotta la compartecipazione dei comuni all'Irpef, aspetto sul quale ci si soffermerà nel prosieguo del capitolo. Recentemente l'Istat ha diffuso la Rilevazione Rapida sui Conti Consuntivi dei Bilanci Comunali del 2004. Ma non tutti i comuni del campione Aran sono compresi nell'ambito di questa rilevazione.

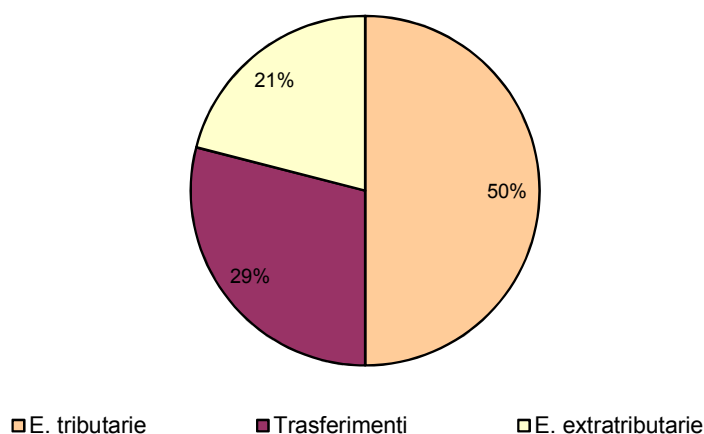
Tuttavia, prima di procedere a tali analisi di dettaglio è utile illustrare i macro effetti di tale fenomeno che hanno interessato la composizione delle entrate correnti dei comuni del campione, nel passaggio dal 2001 al 2003. Come si vede nel **grafico 2.1**, ad inizio periodo la quota maggiore delle entrate correnti era costituita dai trasferimenti, pari al 43%, e quella minore dalle entrate extratributarie, che si attestavano al 20%.

Grafico 2.1 – La struttura delle entrate correnti

Composizione entrate correnti 2001



Composizione entrate correnti 2003



Nel 2003 le entrate tributarie sono ancora la quota meno rilevante (ed anche la loro percentuale è costante), ma l'entità dei trasferimenti è radicalmente ridimensionata, al 29%, mentre le entrate tributarie costituiscono ormai la metà delle entrate correnti (mentre prima erano il 37%). Tale rovesciamento di fronte è interamente determinato dall'introduzione della compartecipazione Irpef, avvenuta nel corso dell'arco temporale considerato, che ha sostituito una rilevante quota di trasferimenti erariali. Tuttavia, come verrà successivamente specificato, poiché a questa sostituzione non ha ancora fatto riscontro una reale maggiore autonomia di gestione del bilancio da parte delle amministrazioni, si preferisce d'ora in avanti considerare la compartecipazione Irpef alla stregua di un trasferimento erariale, e come tale verrà trattata di seguito.

Prima di procedere nell'analisi, è forse utile riportare brevemente gli esiti del confronto fra i dati relativi agli indici di bilancio del campione che qui si analizza, con quelli riferiti all'intero universo per il 2003, sebbene per un ristretto panel di indicatori. Occorre ricordare che il campione qui analizzato è tarato su variabili retributive, con la finalità esplicita di misurare con un buon grado di precisione la dinamica retributiva dell'universo degli oltre 8000 Comuni italiani.

Nell'utilizzo del Campione per stimare i livelli retributivi ci si deve accontentare di un minimo grado di precisione statistica. Va segnalato comunque che le verifiche effettuate hanno evidenziato esiti del tutto soddisfacenti anche sotto questo profilo. Quello che si vuole sottolineare è che ben diverse appaiono a priori le garanzie di rappresentatività del

campione sotto il profilo degli indicatori di bilancio. Non è infatti neppure richiesto dal disegno della ricerca che i valori misurati nel campione siano generalizzabili. L'obiettivo dell'indagine è osservare quali valori di bilancio sono associati a determinati dinamiche o livelli retributivi, indipendentemente dal fatto che i livelli riscontrati degli indici siano rappresentativi dell'universo. In ogni caso sembra importante presentare, alcuni elementi di paragone tra i valori di bilancio del campione e quelli rilevati nell'universo, relativamente ai tre più importanti indici di bilancio. Per quanto riguarda l'autonomia tributaria, il valore riscontrato nel campione è pari al 39%, contro il 43% dell'universo. Con riferimento all'autonomia gestionale, a fronte di un 11% nel campione, in complesso gli oltre 8000 comuni italiani arrivano al 13%. Diversamente, la dipendenza erariale appare di poco superiore nel campione, laddove si attesta al 47%, rispetto all'universo, 44%. Appare dunque che, nonostante il disegno del campione non fornisca nessuna garanzia teorica di rappresentatività dei valori di bilancio, di fatto gli scostamenti siano sostanzialmente contenuti. In termini operativi, ciò significa che i risultati ottenuti nel Capitolo 3 non sono inficiati dal fatto di basarsi su di un Campione distorto sul versante degli equilibri di bilancio.

2.2 *Gli indici di bilancio*

L'autonomia di bilancio di cui dispone un ente è uno dei principali indicatori che si osservano al fine di valutarne l'affidabilità finanziaria. Essa è rappresentata dall'*Autonomia tributaria*, ovvero la quota delle entrate tributarie proprie (esclusa la compartecipazione Irpef) rispetto alle entrate correnti. Tanto maggiore è l'Autonomia tributaria, tanto maggiore è la capacità di far fronte al pagamento dei debiti, senza dover dipendere dai trasferimenti erariali.

La prima figura riportata nel **grafico 2.2** ne mostra la densità di frequenza: sulle ascisse sono riportati intervalli di pari ampiezza dei valori assunti dalla variabile, sulle ordinate il numero di osservazioni per ciascuno degli intervalli dei valori. Il range di valori è davvero elevato, poiché la maggioranza delle osservazioni si situa tra il 20% e il 60%, sia nel 2001, sia nel 2003.⁷

Il secondo grafico illustra la dispersione dei valori osservati, ordinati in senso crescente rispetto alla popolazione⁸. Nel caso specifico si osserva una nuvola di punti, a testimoniare l'assenza di correlazione con la dimensione dell'ente.

Nella **tavola 2.2** vengono poi riportate tutte le medie, complessive e partizionali, per entrambi gli anni, ed i rispettivi coefficienti di variazione. Per il solo totale nazionale viene riportato anche lo scarto interdecilico, ovvero lo scarto fra il minimo e il massimo considerando l'80% centrale delle

⁷ Giova ricordare che tale indice non tiene conto della compartecipazione Irpef, fatto questo che spiega la sua stabilità nel tempo.

⁸ La popolazione, riportata sull'asse delle ascisse, è presentata in scala logaritmica.

osservazioni (in altri termini, escludendo le code nella misura del 10% delle osservazioni per ciascuna di esse). Rispetto alla media nazionale del 39%, stabile nel periodo esaminato, i valori del centro e del nord (tra il 41% e il 46%) risultano maggiori rispetto al sud, (31% nel 2001) il quale tuttavia nel 2003 ha lievemente visto ridursi la distanza, raggiungendo il 33% di Autonomia tributaria. I livelli di variabilità di questo indicatore, misurati dal coefficiente di variazione attestato su 0,36 e stabile nel tempo, sono significativamente divaricati tra i comuni piccoli,⁹ tra i quali raggiungono lo 0,41, rispetto agli enti di maggiori dimensioni, laddove rimangono allo 0,29. Minori le divergenze tra i coefficienti di variazione delle macro aree, con il massimo nel meridione (0,37) e il minimo al nord est (0,27). Un ulteriore modo per valutare l'effettiva capacità di gestione autonoma del bilancio è rappresentato dall'*Autonomia gestionale*, ovvero il rapporto tra i proventi dei servizi pubblici e le entrate correnti. In questo caso le figure della densità di frequenza nel **grafico 2.3** mostrano che per la maggioranza dei comuni il livello di Autonomia gestionale si situa al di sotto del 25%, anche in questo caso con una dispersione a nuvola che indica l'assenza di una netta correlazione con la popolazione. Sembra tuttavia di poter osservare come per un certo numero di amministrazioni di dimensioni intermedie l'Autonomia gestionale si ponga su valori decisamente più elevati.

⁹ I comuni sono stati classificati in "piccoli" e "grandi" sulla base della soglia dei 20mila abitanti, risultata rilevante in precedenti analisi econometriche.

Grafico 2.2 – Autonomia tributaria

Densità di frequenza e dispersione

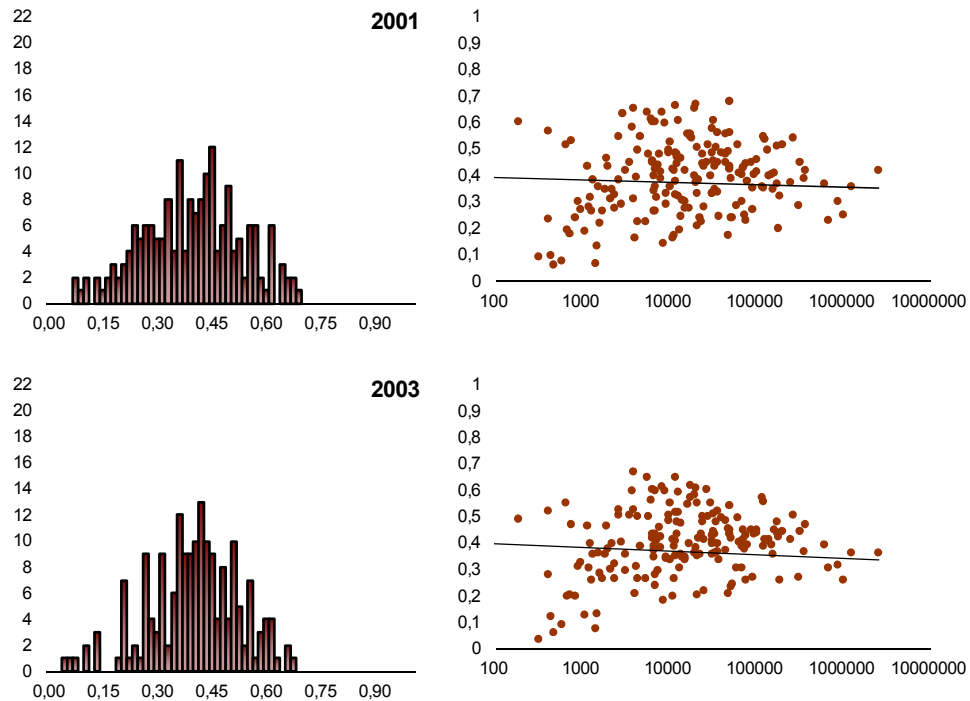


Grafico 2.3 – Autonomia gestionale

Densità di frequenza e dispersione

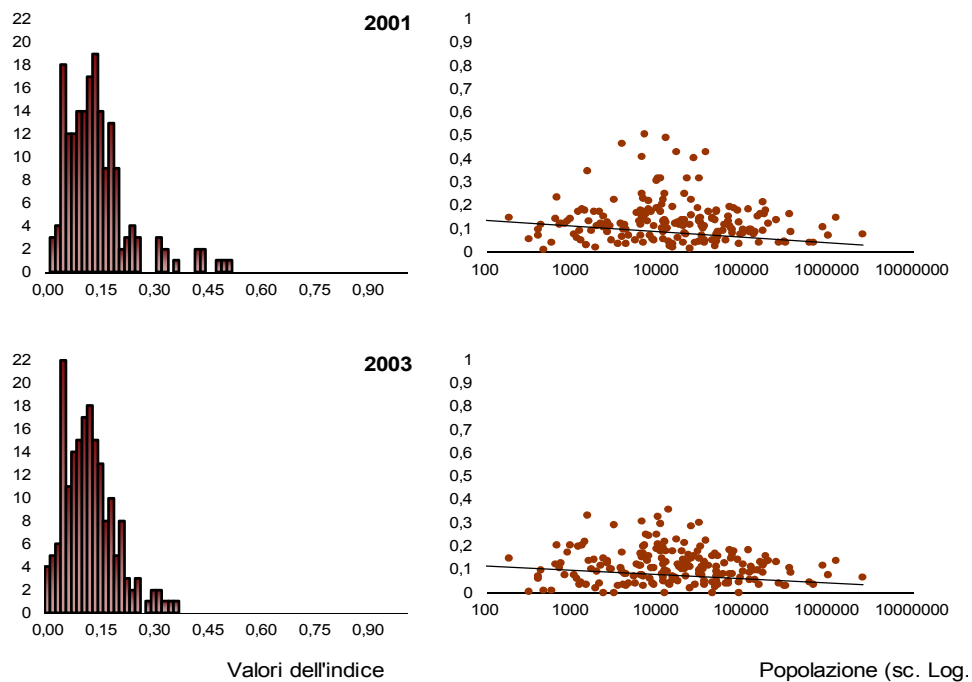


Tavola 2.2 - Gli indici di bilancio,
Comuni del campione (medie e coefficienti di variazione)

	ITALIA																			
	media		CV		scarto (1)		nord ovest		nord est		centro		sud		grandi		piccoli			
	CV	media	CV	media	CV	media	CV	media	CV	media	CV	media	CV	media	CV	media	CV			
2001																				
Autonomia tributaria	0,39	0,35	0,34	0,46	0,27	0,43	0,22	0,43	0,29	0,43	0,29	0,31	0,41	0,40	0,28	0,38	0,41			
Autonomia gestionale	0,14	0,75	0,19	0,15	0,69	0,18	0,73	0,16	0,66	0,16	0,66	0,10	0,76	0,13	0,72	0,15	0,77			
Autonomia fiscale eff.	0,46	0,43	0,52	0,57	0,26	0,59	0,20	0,53	0,35	0,53	0,35	0,32	0,53	0,50	0,36	0,44	0,48			
Dipendenza erariale	0,48	0,44	0,55	0,35	0,36	0,34	0,34	0,41	0,47	0,41	0,47	0,65	0,26	0,44	0,44	0,51	0,43			
Autonomia finanziaria	0,55	0,30	0,43	0,65	0,22	0,64	0,16	0,60	0,21	0,60	0,21	0,43	0,34	0,55	0,25	0,56	0,34			
Incidenza spesa personale	0,38	0,24	0,24	0,34	0,21	0,34	0,17	0,38	0,20	0,38	0,20	0,43	0,23	0,38	0,20	0,39	0,27			
2003																				
Autonomia tributaria	0,39	0,36	0,34	0,46	0,33	0,43	0,27	0,41	0,32	0,41	0,32	0,33	0,37	0,41	0,29	0,39	0,41			
Autonomia gestionale	0,11	0,64	0,17	0,13	0,54	0,14	0,59	0,12	0,56	0,12	0,56	0,09	0,73	0,11	0,56	0,12	0,68			
Autonomia fiscale eff.	0,44	0,41	0,45	0,52	0,32	0,54	0,26	0,46	0,37	0,46	0,37	0,34	0,49	0,47	0,36	0,42	0,46			
Dipendenza erariale	0,47	0,40	0,46	0,37	0,37	0,35	0,35	0,42	0,37	0,42	0,37	0,60	0,28	0,44	0,39	0,49	0,40			
Autonomia finanziaria	0,55	0,34	0,43	0,65	0,28	0,62	0,24	0,56	0,30	0,56	0,30	0,45	0,35	0,55	0,28	0,55	0,37			
Incidenza spesa personale	0,38	0,26	0,22	0,33	0,24	0,35	0,25	0,37	0,25	0,37	0,25	0,44	0,22	0,38	0,26	0,39	0,27			

Fonte: Elaborazioni **ref.** su Certificati di conto consuntivo.

(1) Scarto interdecimale

Le medie, riportate in **tavola 2.2**, fanno osservare che si è passati dal 14% del 2001 all'11% del 2003, un calo generalizzato che ha interessato tutte le partizioni, sebbene in misura inferiore il meridione. Questa tuttavia si conferma come la zona con i livelli più bassi di Autonomia gestionale, pari al 9% nel 2003, un dato di una certa gravità se considerato congiuntamente ai bassi livelli di Autonomia tributaria. Sono i comuni del nord-est quelli con la maggiore Autonomia gestionale (18%). Le differenziazioni tra comuni grandi e piccoli non sembrano rilevanti. Al contrario, il coefficiente di variazione registra ovunque valori piuttosto elevati.

Può essere utile esaminare la situazione appena delineata in conto competenza sul versante della cassa. L'*Autonomia fiscale effettiva* misura la quota di riscossioni sia dei tributi propri sia per servizi erogati, in rapporto al totale delle entrate. Il **grafico 2.4** riporta le consuete figure su densità di frequenza e dispersione rispetto alla popolazione. In **tavola 2.2** sono riportate le medie e i coefficienti di variazione per il 2001 e il 2003. L'indice tra i due anni presenta una dinamica leggermente negativa, passando dal 46% al 44%. Tale dinamica è diffusa in tutte le partizioni considerate, ed è più marcata nei comuni del centro. Diversamente, nel meridione si ha una evoluzione positiva, dal 32% al 34%: nonostante ciò il sud rimane la zona con la minore Autonomia fiscale effettiva. I livelli di variabilità sono moderati, e non particolarmente differenziati con eccezione ancora del meridione, che presenta un coefficiente di variabilità pari a 0,49. I comuni caratterizzati da bassa Autonomia tributaria e bassa Autonomia gestionale sono di conseguenza contraddistinti da un'elevata quota di trasferimenti rispetto alle entrate correnti, o *Dipendenza erariale*. Le medie, riportate in **tavola 2.2**,

mostrano una sostanziale invarianza a livello nazionale. Ad un primo esame tale dato appare in contraddizione con quanto visto in apertura di capitolo, laddove si osservava che tra il 2001 e il 2003 la quota di trasferimenti sul totale delle entrate correnti è diminuita, per l'introduzione dell'istituto della compartecipazione delle amministrazioni comunali all'imposta sul reddito. Così non è, e l'apparente contraddizione è spiegata dal fatto che l'indice di Dipendenza erariale per il 2003 è stato calcolato sommando anche l'importo relativo alla compartecipazione Irpef, proprio come accennato all'inizio. Questo per tenere conto del fatto che tale istituto ha semplicemente sostituito una quota dei trasferimenti, senza nessun ampliamento della effettiva capacità di gestione autonoma del bilancio da parte delle amministrazioni. Viene così spiegata la stabilità dell'indice di Dipendenza erariale, stabilità che si ripresenta in tutte le partizioni, con la sola eccezione del meridione, dove si osserva una lieve flessione. In ogni caso, i livelli di Dipendenza erariale tra le partizioni geografiche appaiono molto differenziati: se il settentrione si situa tra il 35% e il 37%, il sud nel 2003 arriva al 60%; il centro è in linea con la media nazionale. Bassa al contrario la differenziazione legata alle dimensioni, e il **grafico 2.5** conferma l'assenza di un legame diretto con la popolazione. I valori del coefficiente di variazione appaiono non eccessivi, e pari nel 2003 a 0,40 su base nazionale. Non si riscontrano forti divaricazioni tra le partizioni, con valori che oscillano tra 0,28 del meridione e il 0,40 dei Comuni al di sotto dei 20mila abitanti.

Grafico 2.4 – Autonomia fiscale effettiva

Densità di frequenza e dispersione

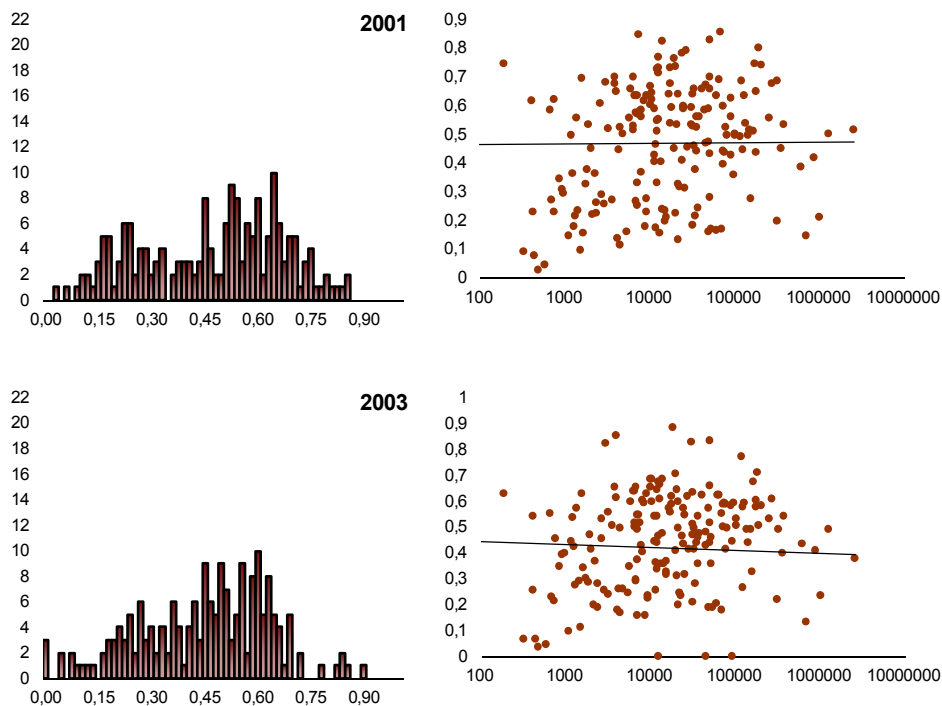
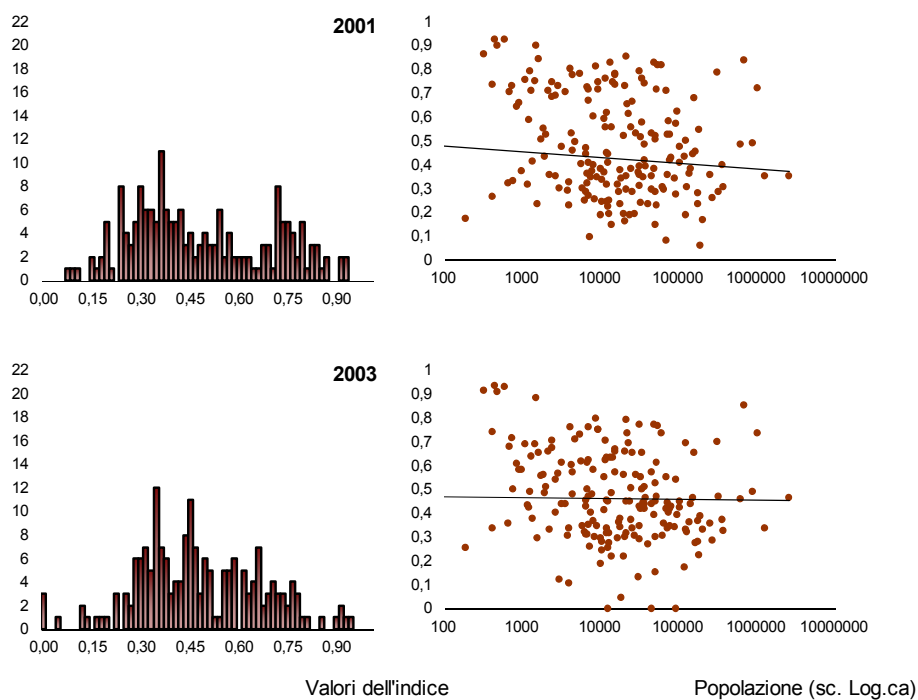


Grafico 2.5 – Dipendenza erariale

Densità di frequenza e dispersione



È inoltre molto rilevante, per valutare la sostenibilità dell'esposizione debitoria di un comune, il rapporto tra entrate proprie e spese correnti, o *Autonomia finanziaria*, che sta ad indicare il livello di copertura autonoma che il comune è in grado di dare rispetto alle dimensioni della spesa pubblica corrente che viene erogata. Il **grafico 2.6** mostra che la maggioranza dei Comuni presenta livelli di autonomia finanziaria compresi tra il 30% e l'80%, una situazione quindi molto differenziata, e non direttamente legata alla numerosità della popolazione. Se si osservano le medie, in **tavola 2.2**, si nota che il valore medio è costante tra il 2001 il 2003, e pari al 55%, ma con livelli di variabilità in crescita in tutte le partizioni. Nessuna differenziazione si osserva tra comuni di diversa dimensione, mentre si registra una diminuzione della media dei comuni del centro Italia, dal 60% al 56%, ed una lieve crescita di quelli del meridione, dal 43% al 45%, fatto questo che tuttavia non modifica la caratterizzazione del meridione come macro area con i livelli più bassi. Ciò significa che il sud non solo ha un basso livello di attivazione di entrate proprie rispetto alle entrate correnti (come visto nel caso dell'Autonomia tributaria e dell'Autonomia gestionale) ma anche rispetto alle spese correnti si verifica un'arretratezza dei livelli delle entrate proprie.

Appare infine utile focalizzare l'attenzione su uno dei settori della spesa corrente caratterizzati da maggiore rigidità e senza dubbio rilevante in termini quantitativi: quello della spesa per il personale, misurata in rapporto al totale della spesa corrente (o *Incidenza della spesa per personale*). I livelli dell'indice non sono per nulla differenziati su base dimensionale, mentre alcune divaricazioni si colgono lungo la penisola: i valori più bassi sono quelli

del nord, che oscillano nel 2003 tra il 33% e il 35%, mentre quelli più alti si osservano nel meridione, dove nel 2003 si sono attestati mediamente sul 44%. Anche i livelli di variabilità sono fra i più contenuti ed indifferenziati tra quelli di tutti gli indicatori esaminati, a parziale riprova della forte rigidità di questo elemento di spesa. Il **grafico 2.7** mostra una distribuzione a nuvola per l'indice di dipendenza della spesa per il personale rispetto alla variabile dimensionale, e valori che per la maggior parte dei comuni sono compresi tra il 30% e il 60%.

2.3 I valori pro capite e la dinamica

L'analisi tradizionale impiega gli indici di bilancio, i quali sono quote rispetto al totale delle entrate o delle spese correnti, e non consente di apprezzare una informazione sostanziale, che occorre tenere in considerazione se si vuole fornire un quadro esauriente della struttura di bilancio dei comuni: l'entità delle voci totali rispetto a cui si calcolano tali percentuali. In altri termini, riflettere sempre sulle "fette di una torta" porta a non considerare la grandezza della torta, e di conseguenza anche la grandezza relativa degli spicchi di torte differenti.

Grafico 2.6 – Autonomia finanziaria

Densità di frequenza e dispersione

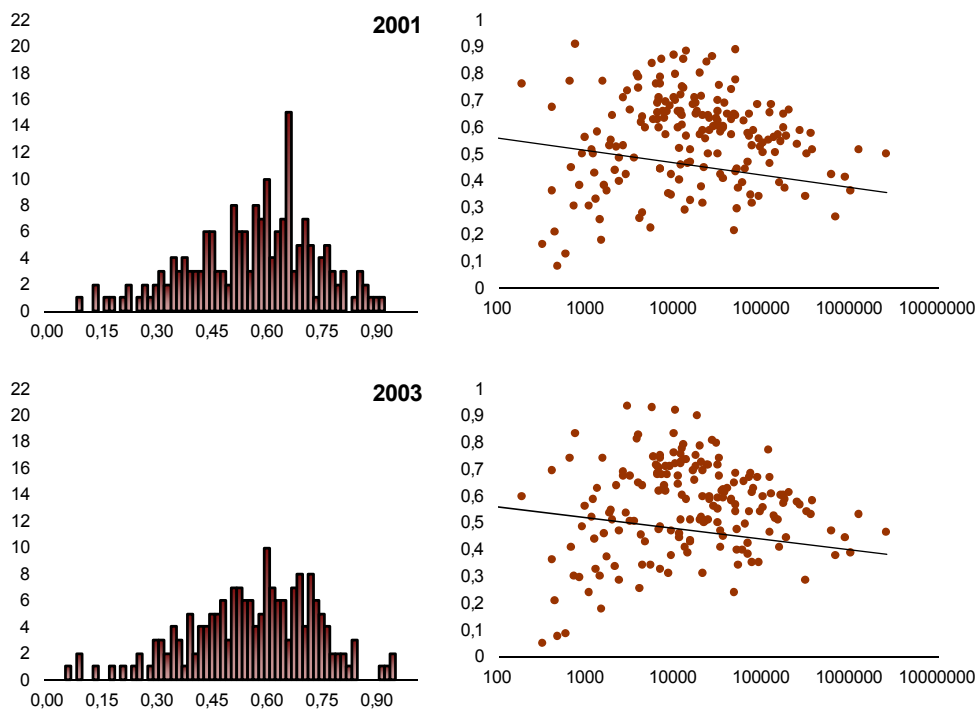
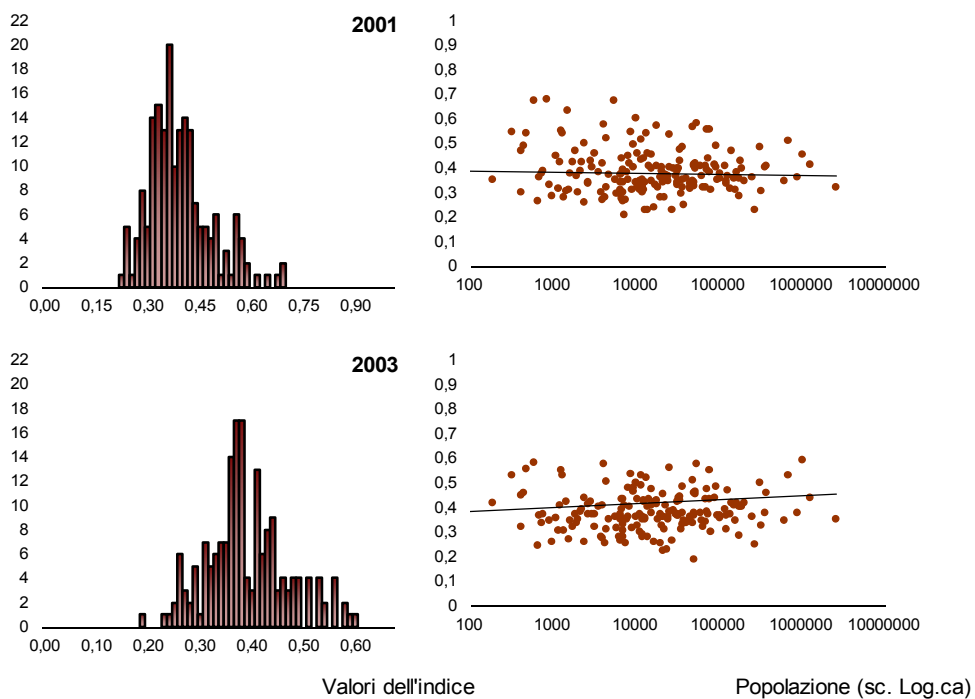


Grafico 2.7 – Incidenza spese per il personale

Densità di frequenza e dispersione



È questa la ragione per la quale viene proposta ora un'analisi dei valori pro capite delle stesse grandezze esaminate nel precedente paragrafo, secondo il medesimo ordine ma con un focus sul valore assoluto pro capite¹⁰.

Il **grafico 2.8** riporta la densità di frequenza e la dispersione delle entrate tributarie¹¹ nel 2001 e 2003. La figura che riporta la densità di frequenza mostra che tra i due anni si osserva una lieve diminuzione del grado di concentrazione: se nel 2001 i valori massimi oscillavano entro i 600 euro annui pro capite, nel 2003 tale soglia viene superata, sebbene in un numero limitato di casi. Uno sguardo alla **tavola 2.3**, che riporta le medie e i coefficienti di variazione totali e partizionali in ambedue gli anni (e lo scarto interdecilico per la sola media nazionale), conferma questo dato: la media nazionale è passata dai 301 euro ai 333 pro capite, ed anche il coefficiente di variazione segna un aumento di analoga entità. L'aumento è molto marcato al nord ovest, dove si passa dai 374 ai 433 euro medi pro capite, ed anche al sud, con un incremento da 207 a 241 euro. I livelli di variabilità sono più elevati al nord. Inoltre, osservando il grafico a dispersione, a differenza degli indici tradizionali di bilancio, appare una qualche relazione fra il valore delle entrate tributarie pro capite e la dimensione municipale. In effetti, anche le medie indicano una frattura fra comuni grandi e piccoli, con una differenza di circa 70-80 euro a favore dei centri di maggiori dimensioni. Sempre sotto profilo dimensionale, si osserva come nel 2003 si siano tuttavia colmate le differenze tra i livelli di variabilità dei due gruppi di enti.

¹⁰ Si è utilizzato per la popolazione il dato medio riferito agli anni 2001 e 2004.

¹¹ Al netto della compartecipazione Irpef.

Grafico 2.8 – Entrate tributarie pro-capite

Densità di frequenza e dispersione

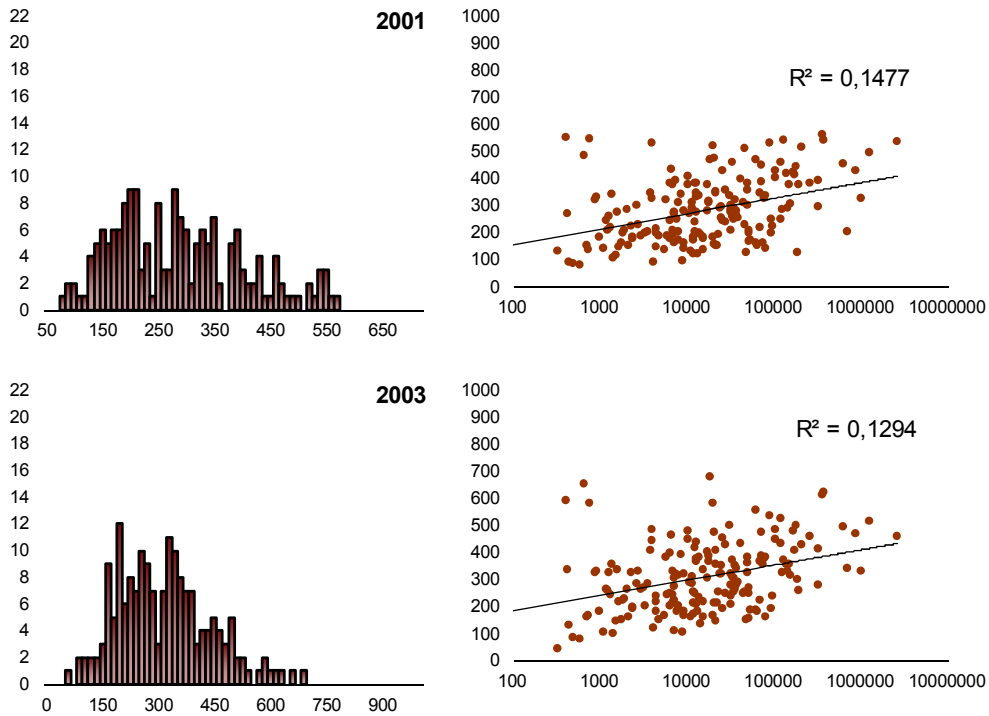
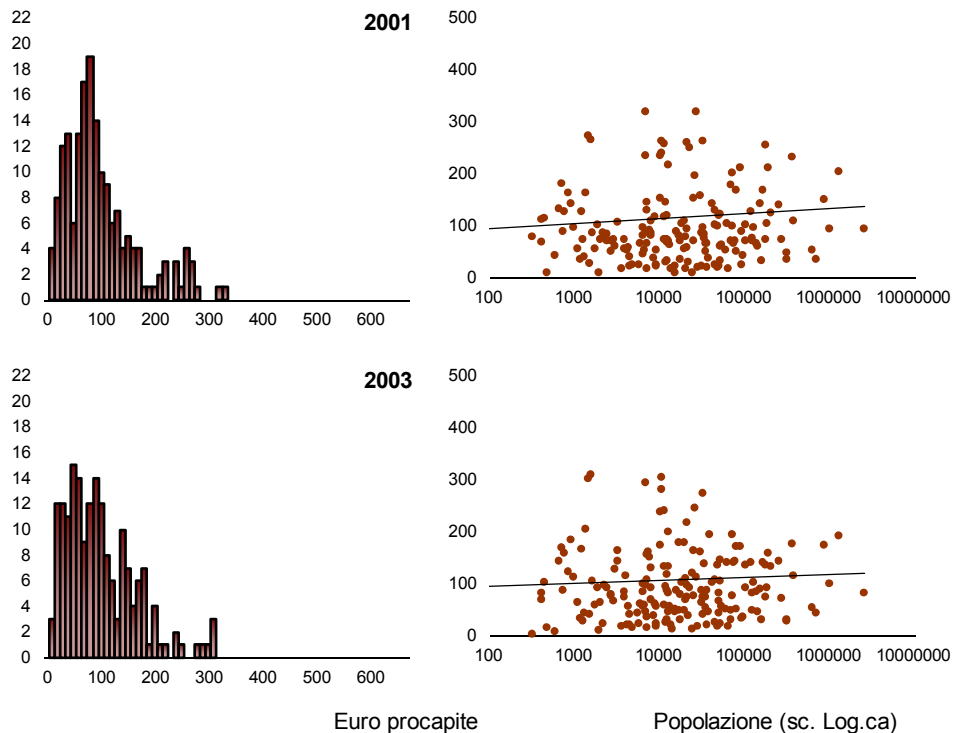


Grafico 2.9 – Proventi per servizi pubblici pro-capite

Densità di frequenza e dispersione



Per quanto attiene i proventi da servizi pubblici, si registra una diminuzione del valore pro capite medio tra i due anni, che passa da 115 euro a 97. Questo trend, comune a tutte le partizioni, è particolarmente brusco nel nord est, dove si passa da una media di 168 euro medi annui pro capite a 129. Nonostante questo tuttavia il nord est rimane la partizione con il livello massimo di questa tipologia di entrate. Al contrario, la diminuzione è meno marcata al sud, che passa da 78 a 71, confermandosi come la macro area con il minor livello di proventi per servizi pubblici. Le differenziazioni rispetto alla dimensione degli enti appaiono invece inesistenti, a conferma di quanto mostra la figura a dispersione, disposta secondo una nuvola di punti, riportata nel **grafico 2.9**. Anche la rappresentazione della densità di frequenza mostra come la maggior parte delle amministrazioni comunali presenti un valore ben al di sotto dei 200 euro. La variabilità appare in decisa diminuzione, con un coefficiente di variazione complessivo che passa dal 104% al 74%. Unica eccezione il meridione, laddove la diminuzione è di appena due punti percentuali, attestandosi sull'86%.

La somma di questi due primi indicatori costituisce la *pressione locale*, ovvero lo sforzo fiscale che le amministrazioni comunali richiedono ai propri concittadini. Appare utile analizzare la distribuzione di questa grandezza poiché le sue caratteristiche non sono indagabili come mera somma delle due osservate in precedenza. L'andamento opposto delle medie complessive dei due addendi (le entrate tributarie in aumento, le entrate per proventi da servizi pubblici in diminuzione) si sintetizzano in una leggera crescita della pressione locale, che passa dai 423 euro medi annui pro capite ai 436, con un livello di variabilità complessivamente stabile. Questa rappresentazione

sintetizza tuttavia situazioni partizionali fortemente divaricate: al centro e al nord est si registra infatti una diminuzione sensibile: rispettivamente da 486 a 474, e da 552 a 518. Al contrario nelle altre zone si ha un aumento, brusco al nord ovest, dove si passa dai 506 ai 553 euro medi annui pro capite: in questo modo nel 2003 è il nord ovest la macroarea con i maggiori livelli di pressione locale. La pressione locale è inoltre differenziata sulla base della distinzione tra comuni grandi (483 euro nel 2003) e piccoli (398) ma gli andamenti nel periodo 2001-2003 sono in entrambi i casi lievemente crescenti. La figura riportata nel **grafico 2.10** mostra comunque come non sia rinvenibile un legame così netto con la popolazione, mentre la figura della densità di frequenza mostra che la maggioranza degli enti ha un livello della pressione locale compreso tra i 200 euro e i 700 euro medi annui pro capite.

Analizziamo quindi, come ultima voce, l'entità dei trasferimenti erariali.¹² Le figure della densità di frequenza riportate nel **grafico 2.11** mostrano che nella maggioranza delle amministrazioni comunali i valori medi pro capite oscillano tra i 200 e i 600 euro. Le figure a dispersione non mostrano una relazione tra popolazione ed entità dei trasferimenti. La distinzione dicotomica tra grandi e piccoli riportata nella tavola 2.2 consente di cogliere una qualche differenziazione, con i comuni con una popolazione residente inferiore ai 20mila abitanti hanno un livello di trasferimenti dall'erario mediamente pari a 332 euro pro capite, contro i 345 dei comuni di maggiori dimensioni. Una maggiore differenziazione si osserva, sempre a proposito della dimensione, per quanto attiene i livelli di variabilità: il coefficiente di

¹² Il dato comprende i valori relativi alla compartecipazione Irpef.

variazione dei comuni piccoli è di 0,72, mentre quello dei comuni oltre la soglia dei 20mila è del 38%, a fronte di un coefficiente medio del 59%. La dinamica 2001-2003, osservabile a partire dai dati presentati nella medesima tavola 2.3, vede un incremento dai 321 euro di inizio periodo fino ai 338 euro pro capite del 2003. Tale dinamica positiva si riscontra in tutte le partizioni, su valori intorno ai 20 euro, con la sola eccezione delle regioni meridionali, dove l'incremento è di appena 4 euro, per un valore di fine periodo pari a 417 euro, di gran lunga il livello più alto riscontrato. Viceversa, il livello inferiore si osserva nel nord est, dove nel 2003 ci si attesta sui 268 euro medi annui pro capite. Per quanto attiene le misure di variabilità, tutte le partizioni geografiche si attestano su livelli analoghi a quello complessivo, con l'eccezione del centro, con un valore di 0,34.

Tav. 2.3 - Medie e coefficienti di variazione dei valori pro capite di bilancio

	ITALIA																		
	media		cv		scarto interdecilico		centro		nord est		nord ovest		sud		grandi		piccoli		
	media	cv	media	cv	media	interdecilico	media	cv	media	cv	media	cv	media	cv	media	cv	media	cv	
2001																			
Entrate tributarie pro capite	301	0,57	327	0,37	342	327	371	0,69	374	0,45	207	0,40	341	0,47	268	0,65			
Proventi da servizi pubblici pro capite	115	1,04	214	0,81	134	214	168	1,08	125	0,99	78	0,88	112	0,93	118	1,12			
Pressione locale pro capite	423	0,57	447	0,36	486	447	552	0,66	506	0,44	285	0,40	460	0,46	391	0,66			
Trasferimenti pro capite	321	0,59	360	0,38	277	360	250	0,48	255	0,58	413	0,55	329	0,42	314	0,71			
2003																			
Entrate tributarie pro capite	333	0,63	327	0,35	360	327	377	0,57	433	0,72	241	0,40	379	0,64	295	0,59			
Proventi da servizi pubblici pro capite	97	0,74	157	0,57	105	157	129	0,74	111	0,57	71	0,86	96	0,60	97	0,84			
Pressione locale pro capite	436	0,59	450	0,35	474	450	518	0,54	563	0,63	314	0,40	483	0,58	398	0,58			
Trasferimenti pro capite	338	0,59	361	0,34	310	361	268	0,51	275	0,59	417	0,57	345	0,38	332	0,72			

Fonte: Elaborazioni ref. su Certificati di conto consuntivo.

Grafico 2.10 – Pressione locale pro-capite

Densità di frequenza e dispersione

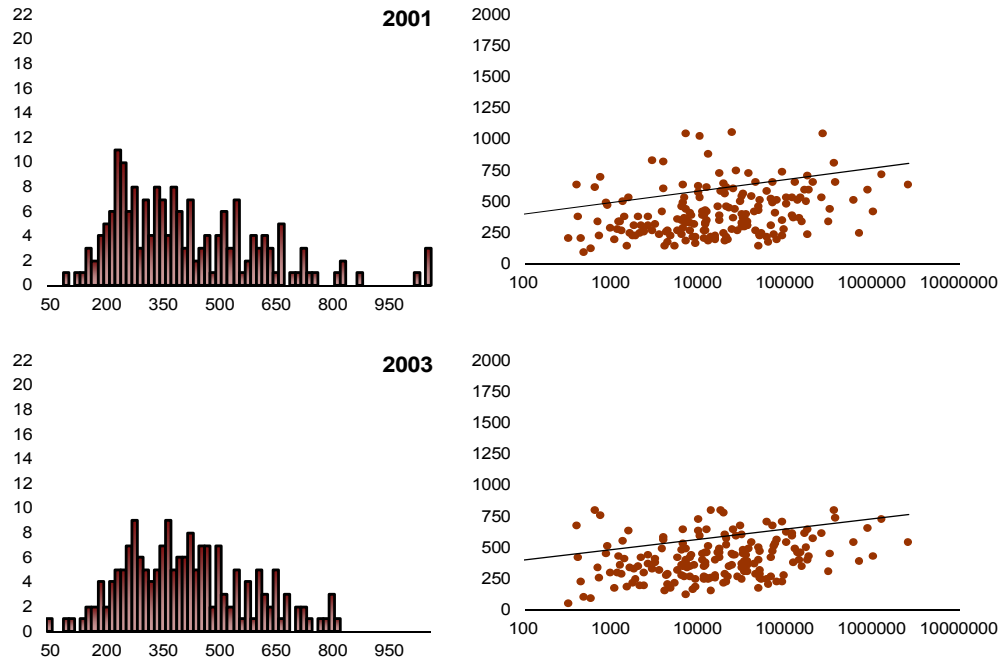
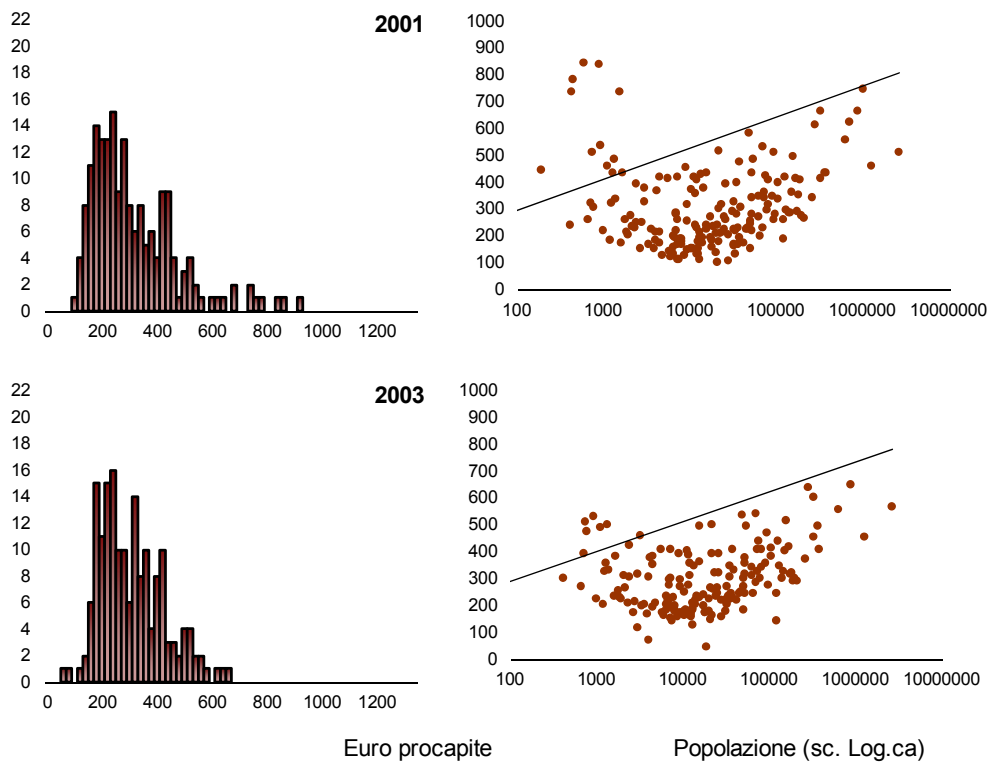


Grafico 2.11 – Trasferimenti pro-capite

Densità di frequenza e dispersione



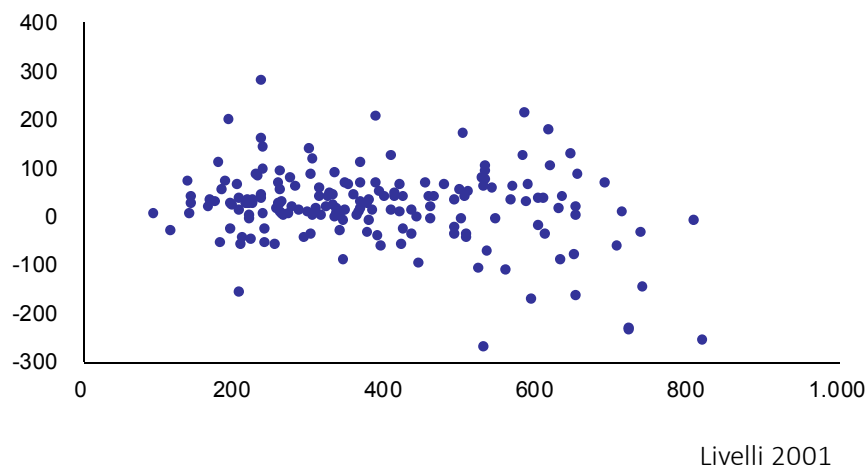
Euro procapite

Popolazione (sc. Log.ca)

2.4 *Convergenza dei valori pro capite e correlazione*

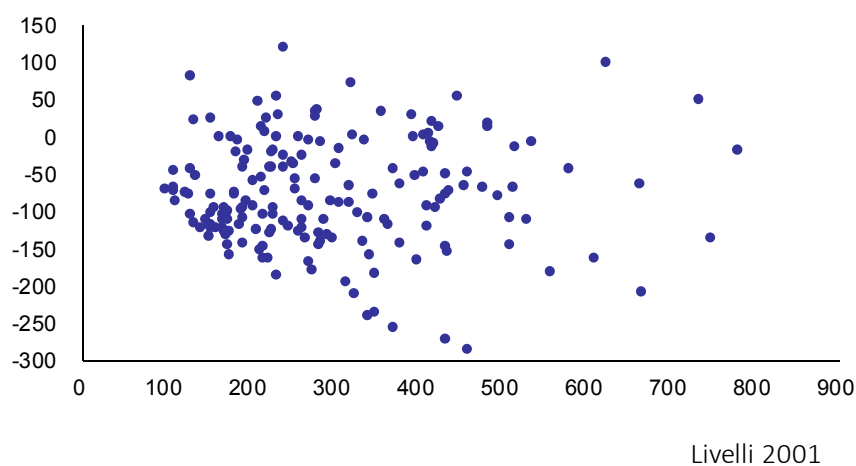
Un altro modo per offrire una rappresentazione di tipo dinamico di queste variabili è quello di porre in relazione la variazione intercorsa fra il 2001 e il 2003 con i loro valori al 2001. Questa ulteriore analisi è mostrata **nei grafici 2.12 e 2.13** in relazione ai due indicatori pro capite principali, e cioè la pressione locale e i trasferimenti. L'idea è quella di verificare se si sia manifestata una qualche tendenza a convergere verso valori più simili tra i vari comuni. In questo caso, nelle amministrazioni con una elevata pressione locale dovrebbe riscontrarsi una crescita più contenuta (o una diminuzione più consistente). Come si può vedere dal **grafico 2.12** non appare alcuna evidenza di regolarità. Nella maggior parte dei casi le variazioni intercorse si pongono fra più e meno 100 euro. Per le amministrazioni con una pressione maggiore nel 2001 si osservano mutamenti di entità, in un senso o nell'altro, con una frequenza simile.

Ciò sembra avvalorare la tesi che non abbia operato alcun meccanismo di imitazione o comparazione fra comuni, ma che ciascuno abbia seguito una propria politica tributaria indipendente. La stessa conclusione vale anche per le singole componenti della pressione locale, cioè le entrate tributarie ed i proventi dei servizi pubblici (non illustrati graficamente).

Grafico 2.12 – Pressione locale pro-capite*Livelli 2001 e variazione 2001-2004 (euro pro-capite)*

Il **grafico 2.13** propone la stessa analisi per i trasferimenti pro capite. In questo caso la relazione, prima del tutto assente, sembra trovare un parziale riscontro. Se si eccettuano alcuni valori al margine in alto a destra, pare di non poter escludere che le diminuzioni più sostenute si presentino a carico delle amministrazioni con trasferimenti più cospicui nel 2001. Questa tendenza, pur non apparendo caratterizzata da un'elevata robustezza, indica la messa in atto nel periodo di una certa restrizione verso le amministrazioni che potevano disporre nel 2001 di maggiori trasferimenti dal centro. Si avvalora in questo modo l'idea che nelle amministrazioni si vada senza più affermando una percezione di poter far conto in modo diverso sulle varie voci di entrata.

Grafico 2.13 – Trasferimenti pro-capite
Livelli 2001 e variazione 2001-2004 (euro pro-capite)



Può essere infine utile verificare l'esistenza di eventuali relazioni di correlazione tra alcuni dei valori pro capite esaminati. Ci si riferisce in questo caso ai valori del 2003, e l'elaborazione è stata svolta, oltre che per l'insieme dei comuni, anche per i due sottoinsiemi legati alla dimensione. I risultati sono riportati nella **tavola 2.4**. Con riferimento all'intero campione, si osserva un discreto livello di correlazione tra le entrate tributarie, al netto della compartecipazione Irpef, e i proventi per i servizi erogati, pari a 33%, con buoni livelli di significatività. Tuttavia, distinguendo per dimensione, si registra un legame più forte tra i comuni piccoli, del 43%, ed una relazione più debole per gli enti di dimensioni maggiori, in entrambi i casi comunque con livelli di significatività molto alti. In altri termini, esiste una certa associazione tra livelli elevati di entrate tributarie pro capite e proventi derivanti dai servizi erogati, e viceversa, più forte nei comuni con popolazione inferiore ai 20mila abitanti. In generale si osserva quindi che le

amministrazioni che hanno attivato un elevato livello di entrate tributarie locali tendono ad applicare la medesima politica in termini di proventi ottenuti dall'erogazione di servizi a pagamento. Non appare assolutamente un rapporto di sostituzione tra le due tipologie di entrata.

Tavola 2.4 – Correlazione dei valori pro-capite

Dati al 2003

Complesso del campione	Indice di correlazione	Probabilità di non correlazione
Entrate tributarie Proventi da servizi pubblici	0.334**	0,000
Pressione locale Trasferimenti	-0.208**	0,005
Comuni piccoli	Indice di correlazione	Probabilità di non correlazione
Entrate tributarie Proventi da servizi pubblici	0.426**	0,000
Pressione locale Trasferimenti	-0.304**	0,002
Comuni Grandi	Indice di correlazione	Probabilità di non correlazione
Entrate tributarie Proventi da servizi pubblici	0.284**	0,009
Pressione locale Trasferimenti	-0,043	0,704

Questa sostituibilità si riscontra invece tra pressione locale e trasferimenti. Tuttavia, se complessivamente si registra una correlazione negativa del 21%,

la statistica relativa ai comuni grandi indica una totale mancanza di correlazione. Al contrario, tra i comuni piccoli l'indice di correlazione si attesta su livelli appena superiori al 30%, con elevati livelli di significatività, e segno negativo. Ciò significa che nei comuni piccoli a livelli elevati di pressione locale pro capite, si accompagnano spesso livelli bassi di trasferimenti erariali, e viceversa. Un legame invece del tutto assente tra i comuni più grandi.

Capitolo 3 – LE RELAZIONI TRA GRANDEZZE DI BILANCIO E VARIABILI RETRIBUTIVE

3.1 *Introduzione*

I capitoli precedenti sono stati dedicati a delineare i contorni del quadro che ora si vuole sintetizzare. In particolare, il primo capitolo ha consentito di esaminare i livelli retributivi e la loro dinamica riferiti al campione dei comuni Aran, nel periodo 2000-2004: prendendo avvio dal quadro contrattuale passato di riferimento, oggetto di analisi sono stati anche la variabilità fra gli enti in termini geografici e dimensionali, e la gestione del fondo per il salario accessorio. Il secondo capitolo verteva sull'analisi dei bilanci del medesimo insieme di comuni, con dati riferiti agli anni 2001-2003; in questo caso si sono presi in considerazione i tradizionali indici di bilancio per quote, a cui si è affiancata un'analisi dei valori pro capite, della loro dinamica e delle correlazioni individuate.

Si tratta ora di approfondire l'esame dei comportamenti delle amministrazioni, verificando l'esistenza di relazioni statisticamente significative tra le due tipologie di variabili considerate in precedenza. La strumentazione impiegata è quella dell'analisi econometrica. La domanda che a prima vista sembrerebbe importante porsi è se le variabili di bilancio influenzino in qualche misura la conduzione della politica salariale dei singoli enti. In certa misura la domanda è tuttavia malposta in quanto è ragionevole

pensare che fra politica salariale e di bilancio corra un rapporto di codeterminazione. Questa constatazione è banale se si pensa alle voci di spesa del bilancio, fra le quali evidentemente compaiono anche quelle dedicate al personale. Tuttavia, anche il versante delle entrate, per le voci che ricadono nell'autonomia impositiva e tariffaria in buona misura provengono da uno stesso processo decisionale, all'interno del quale si forma anche la politica salariale, stante un vincolo di quadratura del bilancio. Non si può escludere ad esempio che decisioni di inasprimento fiscale sul territorio derivino dall'esplicita volontà di mettere in atto una politica di buoni salari per i propri dipendenti. Questo processo decisionale dovrebbe quindi essere studiato alla luce di una serie di variabili di fondo che caratterizzano il contesto nel quale operano le singole amministrazioni. La politica salariale andrebbe quindi analizzata alla luce non tanto dell'entità dei tributi propri, ad esempio l'Ici, ma dell'ammontare di ricchezza immobiliare presente sul territorio. L'individuazione di coerenti variabili di contesto, se da una parte sembra un inutile allungamento di un processo causale, in realtà garantisce di legarsi a grandezze predeterminate rispetto alle politiche del personale.

Pur con queste precisazioni di metodo, la ricerca di correlazione fra salari e bilancio mantiene un suo interesse, connesso anche al fatto che sempre con maggiore interesse si sta perseguendo l'idea di collegare più strettamente gli spazi di autonomia contrattuale dei singoli enti con gli esiti sul versante di bilancio. Le analisi di regressione presentate nel seguito vanno quindi confinate allo studio della struttura correlativa che esiste fra i due gruppi di variabili. La domanda posta all'inizio va dunque riformulata nella seguente, e

cioè a quale struttura di bilancio corrisponda una politica salariale di minori o maggiori salari.

Sotto questo profilo, due sono le tipologie di dati attraverso cui illustrare le differenziazioni fra le diverse amministrazioni ed avanzare delle ipotesi. Da un lato è possibile utilizzare come variabile salariale quella rappresentata dai livelli retributivi più recenti. Tentativi in questo senso verranno fatti impiegando la retribuzione totale e quella accessoria, in entrambi i casi riferite al 2004. Dall'altro è possibile tentare di studiare la dinamica registrata nel periodo.

È evidente, in ogni caso, che il fenomeno cui si è interessati attiene alla contrattazione di secondo livello, che si aggiunge al momento nazionale, cioè il Ccnl, eguale per tutte le Amministrazioni. Sotto questo profilo, in precedenti analisi era stato utilizzato l'ammontare delle fonti variabili procapite presenti nel fondo. Trattandosi di una tipologia di poste di recente costituzione, introdotte a partire circa dal 2000, questa grandezza ha natura dinamica ed è strettamente legata alla stagione della contrattazione integrativa.

In questa sede si è invece preferito utilizzare la dinamica retributiva, in quanto tale opzione appare contabilmente più robusta. In effetti le fonti variabili utilizzate in precedenti analisi erano determinate come somma di una serie di fonti contrattualmente statuite, tutte singolarmente rinvenibili nel Conto annuale 2003. Dall'anno successivo, al contrario, nel Conto annuale si trova un unico importo relativo alle fonti variabili, che risente: i) di un minore grado di verificabilità in generale e ii) di una rilevante differenza

nel computo delle risorse ex art.15 comma 5 in particolare. Infatti, solo una parte di queste risorse sono state riclassificate dalle amministrazioni come fonti variabili (nella fattispecie quelle che non hanno dato luogo ad assunzioni di personale, secondo quanto previsto dal contratto nazionale) - mentre la restante parte è stata computata tra le risorse stabili. Al contrario in precedenza era stato considerato variabile l'intero importo relativo all'articolo 15 comma 5. Tutti questi motivi inducono quindi a focalizzare l'attenzione sulla dinamica della retribuzione piuttosto che sulle fonti variabili. Resta ora da chiarire a quale retribuzione ci si intende riferire, in particolare se a quella fissa, variabile, o totale.

È evidente che riferirsi alla sola dinamica della sola retribuzione fissa poco direbbe circa le scelte gestionali degli enti, trattandosi in larga parte¹³ di un incremento stabilito a livello nazionale ed uguale fra tutte le amministrazioni. Anche riferirsi alla dinamica della sola retribuzione variabile risulterebbe limitativo, poiché escluderebbe dalle elaborazioni gli effetti retributivi delle scelte degli enti in materia di politiche di carriera, sviluppo e turn over, che non impattano sulla retribuzione variabile ma su quella fissa, e costituiscono una parte assai rilevante del fondo unico di amministrazione. L'idea è dunque quella di produrre ambedue le analisi, nell'intento di studiare le diverse determinanti della parte fissa e della parte variabile della retribuzione. Oltre a ciò sarà utile analizzare anche la dinamica della retribuzione totale, la quale comprende in sé gli effetti di tutte le politiche

¹³ La restante parte dell'incremento della retribuzione fissa, come più volte ricordato, riguarda le progressioni orizzontali e verticali ed il turn over.

degli enti rilevanti sotto il profilo retributivo (politiche incentivanti, politiche di carriera, politiche di turn over) oltre ad una parte comune dovuta agli incrementi determinati dal contratto nazionale, Prima di approfondire tutti questi aspetti, riepiloghiamo quali variabili retributive saranno oggetto di analisi.

Livelli della retribuzione totale 2004 - Si tratta della variabile con il maggior grado di complessità poiché riflette sia la storia dell'ente (in termini di struttura professionale, entità delle risorse stabili del fondo, politiche gestionali passate) sia le scelte di politica del personale più recenti (attivazione delle risorse integrative, politiche di carriera e incentivanti, turn over).

Livelli della retribuzione accessoria 2004 - Si circoscrive in questo modo il campo delle determinanti a fenomeni quali l'entità del fondo (nella sua componente di risorse stabili e di attivazione delle risorse integrative) e le scelte di politica incentivante. Viene escluso tutto quanto riguarda turn over e progressioni di carriera.

Dinamica della retribuzione totale 2000/2004 – E' la variabile retributiva più immediatamente analizzabile poiché riflette le politiche incentivanti e di carriera relative al periodo 2000-2004, nonché la componente comune, connessa al riadeguamento dei tabellari.

Dinamiche della retribuzione fissa e di quella variabile 2000/2004 – Si tratta della semplice scomposizione della dinamica totale nelle sue due componenti.

In ordine alle variabili dinamiche, va rimarcato che si tratta di crescite cumulate nell'intero periodo e non dei singoli tassi annuali. Questa scelta specifica si spiega a partire da diversi fattori. Innanzitutto la dinamica dei singoli anni ha natura abbastanza erratica, connessa alla tempistica di effettiva applicazione della contrattazione di secondo livello, abbastanza disomogenea fra i singoli enti. D'altro canto, volendo correlare valori retributivi con grandezze di bilancio va tenuto conto del fatto che queste ultime hanno una variabilità tutto sommato modesta nei singoli anni, e l'informazione che offrono attiene ad una condizione di ordine più strutturale. Si tratta quindi di una grandezza di cui non è parso utile sfruttare la dinamica dei singoli anni. Si commenterà nel seguito se il segnale è meglio colto dalla dinamica complessiva del periodo o piuttosto dai valori di arrivo del 2004.

3.2 La retribuzione totale 2004

La **tavola 3.1** riporta le specificazioni che mettono a destra dell'equazione gli indici di bilancio, ovvero le quote riferite alle varie tipologie di entrate: tributarie, per proventi, per trasferimenti, complessive. Occorre precisare che le variabili sono espresse in logaritmo, ad eccezione di quelle espresse già come quote percentuali: in questo modo i coefficienti di regressione possono essere letti come misure dell'elasticità - o semielasticità laddove

sono presenti quote percentuali - della variabile dipendente rispetto a ciascuna variabile indipendente.

Tavola 3.1 – Retribuzione totale e indici di bilancio

Variabile dipendente: retribuzione totale pro-capite 2004⁽¹⁾⁽²⁾

	I	III	III	IV	V
Costante	10,0 (626.4) ***	10,0 (671.7) ***	10,1 (1094.1) ***	10,0 (619.7) ***	10,0 (362.8) ***
Auton. fiscale ⁽³⁾	0,08 (3.61) ***	-	-	-	-
Auton. tributaria ⁽³⁾	-	0,15 (4.40) ***	-	-	0,18 (3.12) ***
Auton. gestionale ⁽³⁾	-	-	-0,01 (-0.15)	-	-
Auton. finanziaria ⁽³⁾	-	-	-	0,10 (3.66) ***	-
Popolazione ⁽¹⁾	-	-	-	-	-0,006 (-2.13) **
Nordovest ⁽⁴⁾	-	-	-	-	0,08 (1.93) *
Auton. Trib. x NW ⁽⁵⁾	-	-	-	-	-0,13 (-1.40)
Nordest ⁽⁴⁾	-	-	-	-	-0,10 (-1.65) *
Auton. Trib. x NE ⁽⁵⁾	-	-	-	-	0,22 (1.56)
Centro ⁽⁴⁾	-	-	-	-	0,07 (1.46)
Auton. Trib. x C ⁽⁵⁾	-	-	-	-	-0,15 (-1.31)
N. di osservazioni	182	182	182	182	182
Adjusted R-square	0,062	0,097	-0,005	0,064	0,138

Fonte: Elaborazioni **ref.** su Campione Aran e Certificati di conto consuntivo.

(1) Variabile espressa in logaritmo.

(2) In parentesi sono riportati i t-statistici. Gli asterischi indicano che il coefficiente è significativamente diverso da zero con il 90% (*), 95% (**), o il 99% (***) di probabilità.

(3) Variabili espresse come quote (il 100% è espresso come unità), 2003.

(4) Effetti fissi geografici.

(5) Effetti fissi geografici incrociati con l'Autonomia tributaria.

La prima variabile rispetto alla quale si è regredita la retribuzione totale 2004 è l'autonomia fiscale. Rispetto ad essa si riscontra una relazione di segno positivo, con una significatività molto buona, testimoniata da un valore della statistica t attorno a 3.6. Come si è visto nel capitolo precedente, l'autonomia fiscale è il rapporto tra entrate proprie e proventi da servizi pubblici, rispetto al totale delle entrate correnti, con un valore medio nel campione utilizzato pari a circa 0,69.¹⁴ Il coefficiente stimato è prossimo a 0.08, e trattandosi di una semi elasticità ciò significa che un innalzamento di 10 punti di autonomia fiscale induce un salario più elevato dello 0,8%, cioè poco meno di un punto percentuale. Avendo a mente che lo scarto interdecilico di questo indicatore è pari a circa 0,5, il differenziale retributivo che diversi equilibri di bilancio sono in grado di attivare (a parte i valori estremi) è attorno al 4%, pari a poco meno di 950 euro pro capite annui (cfr Tav. 1.4). Considerando anche i valori più estremi si superano i 1500 euro.

Poiché l'autonomia fiscale ha natura composita, è naturale chiedersi se relazioni simili per significatività si riscontrano per entrambe le sue componenti, rispettivamente l'autonomia tributaria e l'autonomia gestionale.

Con riferimento alla prima i risultati che si riscontrano sono ancora migliori, con una statistica t oltre 4, e con un coefficiente stimato che quasi raddoppia. Ciò implica che dieci punti in più di Autonomia tributaria corrispondono ad un maggiore salario di circa l'1,5%, cioè 350 euro. D'altro

¹⁴ Le entrate proprie sono al netto della compartecipazione Irpef.

canto, poiché lo scarto interdecilico dell'Autonomia tributaria è di circa 0,35, il differenziale retributivo implicato si aggira su 1200 euro annui pro capite. Per avere un ulteriore “dimensionamento” di questo valore, si può ricordare che dal 2000 al 2004 (cfr. tav. 1.2) la retribuzione totale dei comuni è cresciuta di circa 4000 euro. A parità di tutto il resto, i differenziali retributivi associati alla variabilità empiricamente riscontrata dall'Autonomia tributaria costituiscono valori di dimensione rilevante. Un altro raffronto illuminante consiste nel ricordare che lo scarto interdecilico della retribuzione totale si poneva nel 2004 a circa 3800 euro.

Passando poi alla relazione con l'autonomia gestionale si ottiene una stima assolutamente non significativa: emerge dunque che il buon risultato dell'autonomia fiscale è dovuto alla componente delle entrate tributarie, non a quella dei proventi per i servizi erogati. Oltre a questi indici è stato testato anche quello di autonomia finanziaria, ovvero il rapporto tra entrate tributarie e proventi da servizi rispetto al totale delle spese correnti (diversamente da quanto visto in precedenza, laddove al denominatore si trovavano le entrate correnti). Anche questo indice ha dato risultati apprezzabili, sebbene in misura inferiore rispetto a quello di autonomia tributaria.

L'interrogativo successivo riguarda l'esistenza di peculiarità legate alla dimensione ed alle specificità geografiche. La dimensione, che nelle statistiche incondizionate del Capitolo 1 non pareva rilevante, trova ora un certa significatività, con segno negativo. L'effetto misurato dal coefficiente appare modesto, ma occorre pensare che questa leva va applicata ad una

escursione della variabile su cui agisce, cioè la popolazione, estremamente elevata. A parità di tutto il resto, passando ad esempio da un comune di 5.000 abitanti ad uno di 50.000, si stima una minor retribuzione procapite attorno al 5%.

Circa il ruolo giocato dall'appartenenza alle quattro grandi ripartizioni, si osservano effetti al limite della significatività. Contemporaneamente la perdita di significatività della variabile di Autonomia tributaria è del tutto contenuta e ciò mostra come essa non colga semplicemente l'associazione di soldi bilanci e buone retribuzioni prevalenti storicamente in alcune regioni del paese. Questo è un risultato di tutto rilievo che avvalorata la capacità esplicativa – o comunque la valenza descrittiva – di tale variabile.

Circa gli effetti geografici, a prescindere dalla loro non elevata significatività, si osservano alcuni tratti interessanti. Per il Nord-Ovest l'effetto fisso stima retribuzioni mediamente più elevate attorno all'8%. E' quanto già osservato nel Capitolo 1, relativamente alle statistiche incondizionate. L'effetto dell'Autonomia tributaria trova invece un netto depotenziamento rispetto alla media nazionale. Per il Nord-Est vale l'esatto contrario: retribuzioni mediamente più basse, con invece un innalzamento dell'effetto esercitato dall'Autonomia tributaria. Per il Centro vale una configurazione analoga a quella del Nord-Ovest, mentre per il Sud si osserva simile a quello medio nazionale.

In definitiva, i risultati ottenuti utilizzando gli indici classici di bilancio sono senz'altro interessanti. L'idea che si coglie è che una buona salute finanziaria di bilancio, in particolare in termini di una elevata autonomia tributaria, vada

di pari passo con più elevati salari per i dipendenti. L'autonomia tributaria sembra giocare un ruolo che richiama quello dell'*ability to pay* dei settori privati. I differenziali retributivi implicati da questo indice - e commentati sopra - sono quelli caratterizzati da maggiore robustezza statistica rispetto a quanto visto per gli altri.

Resta tuttavia il dubbio che questa possibile lettura, a forte valenza comportamentale, ne celi una molto più semplice e di minor valenza esplicativa. E cioè che semplicemente siano i Comuni "più ricchi" quelli che riescono a pagare meglio i propri dipendenti. L'Autonomia tributaria coglierebbe questo più immediata condizione di maggiori disponibilità. Per verificare questa ipotesi occorre passare alle variabili di bilancio normalizzate per la popolazione: nessuno degli indici visti in precedenza è immediatamente riconducibile ad una idea di disponibilità in valore assoluto.

La **tavola 3.2** riporta le specificazioni che vedono a destra dell'equazione le variabili in valore pro capite; espresse in termini logaritmici. Sono nuovamente le entrate tributarie a risultare l'elemento cruciale fra tutte le tipologie di entrata, con un valore della statistica t oltre 4. Questa complessiva linea interpretativa che pare emergere risulta fortemente rafforzata dal fatto che i Trasferimenti procapite appaiono significativi, ma con il segno negativo, ed un coefficiente non troppo diverso dal quello delle Entrate tributarie. L'effetto congiunto (compensativo) esercitato da queste due tipologie di entrate spiega la pressoché totale insignificanza delle Entrate correnti (totali), come illustra l'equazione I della **tavola 3.2**.

Tavola 3.2 – Retribuzione totale ed entrate di bilancio pro-capite

Variabile dipendente: retribuzione totale pro-capite 2004 ⁽¹⁾⁽²⁾

	I	II	III	IV	V	VI
Costante	10,1 (104.6) ***	9,9 (186.7) ***	10,09 (307.8) ***	10,25 (170.7) ***	10,0 (108.0) ***	10,0 (156.8) ***
Entrate correnti ⁽³⁾	0,00 (0.28)	-			0,01 (0.74)	
Entrate tributarie ⁽³⁾	-	0,04 (4.09) ***				0,01 (0.89)
Entrate per servizi ⁽³⁾	-	-	0,00 (0.24)			
Trasferimenti ⁽³⁾	-	-		-0,03 (-2.72) ***		
Auton. tributaria ⁽⁴⁾	-	-			0,17 (4.84) ***	0,14 (2.57) **
Popolazione ⁽¹⁾	-0,003 (-1.30)	-0,007 (-2.67) ***	-0,003 (-1.29)	-0,003 (-1.24)	-0,006 (-2.34)	-0,006 (-2.41) **
N. di osservazioni	182	182	182	182	182	182
Adjusted R-square	-0,002	0,084	-0,002	0,038	0,110	0,111

Fonte: Elaborazioni **ref.** su Campione Aran e Certificati di conto consuntivo.⁽¹⁾ Variabile espressa in logaritmo.⁽²⁾ In parentesi sono riportati i t-statistici. Gli asterischi indicano che il coefficiente è significativamente diverso da zero con il 90% (*), 95% (**) o il 99% (***) di probabilità.⁽³⁾ Variabile procapite (in termini di popolazione) espressa in logaritmo, 2003.⁽⁴⁾ Variabili espresse come quote (il 100% è espresso come unità).

Resta da sciogliere il dubbio avanzato: sono le disponibilità ad "influenzare" la politica retributiva oppure la composizione di queste disponibilità? Il test proposto circa la genuina valenza esplicativa dell'Autonomia tributaria è senz'altro superato positivamente. Formalmente il test è proposto nell'equazione V della stessa Tavola, ove la variabile di livello (pro-capite) costituita dalle Entrate correnti è considerata congiuntamente all'indice di Autonomia tributaria.

Assodato che è l'elemento di autonomia tributaria a mostrare una elevata correlazione con le politiche retributive, resta il dubbio se di nuovo risulti più adeguata una specificazione in termini di quota di bilancio oppure di valore pro capite. Stimando una regressione che le comprenda entrambe (equazione VI) si vede che è l'effetto di composizione ad emergere, senza dubbio, come prevalente. La robustezza della specificazione fondata sull'Autonomia tributaria è confermata indirettamente anche dal fatto che il coefficiente della popolazione dell'equazione VI della Tavola 3.2 è lo stesso ottenuto nell'equazione V della Tavola precedente.

3.3 La retribuzione accessoria

Il medesimo impianto visto per il salario totale viene ora proposto per la retribuzione accessoria. Nella **tavola 3.3** sono riportati i risultati delle regressioni con gli indici di bilancio. Anche in questo caso, la specificazione con l'indice di Autonomia tributaria risulta quella assolutamente dominante, con una statistica t oltre 5. Del tutto irrilevante appare l'Autonomia gestionale, come visto in precedenza per il salario totale.

Il confronto fra quanto ottenuto per il salario totale e quanto emerge per la retribuzione accessoria rivela un aspetto che va sicuramente posto in luce. L'aumento di 10 punti percentuali di Autonomia tributaria è associato con un valore più elevato del salario totale per l'1,5%. Questo effetto vale in termini monetari 350 euro annui pro-capite. Sul versante del solo salario accessorio,

gli stessi 10 punti in più di Autonomia tributaria corrispondono ad un effetto dell'8%, che vale in termini monetari poco meno di 300 euro. Si raggiunge così un'ulteriore importante conclusione. Una maggiore Autonomia tributaria è associata a migliori trattamenti salariali conseguiti prevalentemente sul versante dell'accessorio. Si delinea una "costellazione di comportamenti" che verrà ulteriormente messa a fuoco analizzando la dinamica retributiva. Una migliore Autonomia tributaria favorisce – o va di pari passo – con maggiori risorse integrative, stanziata al livello contrattuale di Ente, le quali esplicano i loro effetti prevalentemente sul salario accessorio. L'ultima colonna della **tavola 3.3** riporta la specificazione più ampia che include anche gli effetti geografici, sia fissi, sia incrociati con la variabili di Autonomia tributaria. Il quadro differenziale fra le diverse ripartizioni geografiche è lo stesso commentato a proposito del salario totale. Si può infine aggiungere che, se come è stato fatto nel paragrafo precedente, si testano parallelamente le variabili di bilancio pro capite, le conclusioni che si raggiungono sono le stesse. Non è la disponibilità di entrate tributarie ad "influenzare" la politica retributiva quanto la loro quota sul totale. Per non appesantire la trattazione le corrispondenti stime non sono state riportate.

Tavola 3.3 – Retribuzione accessoria e indici di bilancio

Variabile dipendente: retribuzione accessoria pro-capite 2004 ^{(1) (2)}

	I	II	III	IV	V
Costante	8,30 (69.64) ***	8,28 (71.11) ***	8,47 (68.53) ***	8,25 (66.53) ***	8,20 (67.58) ***
Auton. fiscale ⁽³⁾	0,43 (4.37) ***	-	-	-	-
Auton. tributaria ⁽³⁾	-	0,80 (5.13) ***	-	-	1,00 (3.92) ***
Auton. gestionale ⁽³⁾	-	-	0,18 (0.61)	-	-
Auton. finanziaria ⁽³⁾	-	-	-	0,53 (4.35) ***	-
Popolazione ⁽¹⁾	-0,03 (-2.44) *	-0,03 (-2.53) **	-0,02 (-1.43)	-0,02 (-2.01) *	-0,03 (-2.58) **
Nordovest ⁽⁴⁾	-	-	-	-	0,53 (2.92) ***
Auton. Trib. x NW ⁽⁵⁾	-	-	-	-	-0,99 (-2.41) *
Nordest ⁽⁴⁾	-	-	-	-	-0,32 (-1.21)
Auton. Trib. x NE ⁽⁵⁾	-	-	-	-	0,70 (1.12)
Centro ⁽⁴⁾	-	-	-	-	0,24 (1.12)
Auton. Trib. x C ⁽⁵⁾	-	-	-	-	-0,66 (-1.29)
N. di osservazioni	182	182	182	182	182
Adjusted R-square	0,097	0,129	0,003	0,097	0,169

Fonte: Elaborazioni **ref.** su Campione Aran e Certificati di conto consuntivo.

⁽¹⁾ Variabile espressa in logaritmo.

⁽²⁾ In parentesi sono riportati i t-statistici. Gli asterischi indicano che il coefficiente è significativamente diverso da zero con il 90% (*), 95% (**) o il 99% (***) di probabilità.

⁽³⁾ Variabili espresse come quote (il 100% è espresso come unità), 2003.

⁽⁴⁾ Effetti fissi geografici.

⁽⁵⁾ Effetti fissi geografici incrociati con l'Autonomia tributaria.

3.4 *Livelli e dinamica retributiva*

Come visto nel paragrafo precedente la natura della politica retributiva al 2004 è abbastanza ben definita, caratterizzata dal trinomio Autonomia tributaria - Fonti integrative – Retribuzione accessoria. Si pone ora la questione di capire se questa connessione si sia andata formando nel corso degli ultimi o se fosse già presente prima delle ultime tornate contrattuali. A questa domanda si può rispondere attraverso l'analisi della dinamica retributiva registrata nel periodo, ma anche osservando la configurazione esistente all'inizio del periodo.

Come già osservato nel Capitolo 1, la fase delle *Contrattazione integrativa* è stata costruita con il CCNL normativo per il quadriennio 1998-2001 (Aprile 1999), preceduto da un altro CCNL (Marzo 1999) dedicato unicamente al nuovo sistema di classificazione del personale. A rigore la "fotografia" della situazione preesistente andrebbe presa nel 1999. I dati a disposizione nel Campione Aran prendono avvio in modo strutturale a partire dal 2000, ma questo non sembra costituire un rilevante problema: è stato necessario un certo lasso di tempo affinché le nuove logiche di politica retributiva potessero entrare effettivamente in azione.

La prima domanda cui pare opportuno rispondere è se la costellazione di comportamenti vista in precedenza fosse comunque già presente all'inizio della nuova stagione. Le stime riportate nella **tavola 3.4** affrontano tale questione, e la risposta è abbastanza chiara. Esisteva un qualche relazione fra Retribuzione accessoria ed Autonomia tributaria ma di significatività decisamente inferiore a quella osservata nel 2004: la statistica *t* si abbassa

da 5,13 a 2,86. Questa minore correlazione sul versante dell'accessorio non riesce a tradursi in alcunché di significativo in termini di Retribuzione totale (cfr. I colonna della Tavola 3.4). Se ne deduce che l'affermazione di una politica retributiva condotta in congiunzione con gli equilibri di bilancio sia un elemento che si è andato decisamente rafforzando nel periodo che dal 2000 giunge sino al 2004. L'analisi della dinamica retributiva presentata nel seguito conferma questa conclusione.

Tavola 3.4 – Retribuzioni e indici di bilancio

Variabile dipendente: retribuzione pro-capite totale e accessoria, 2000 ^{(1) (2)}

	Retribuzione totale	Retribuzione accessoria
Costante	9,87 (326.35) ***	7,76 (49.81) ***
Autonomia tributaria ⁽³⁾	0,06 (1.62)	0,57 (2.86) ***
Popolazione ⁽¹⁾	-0,002 (-0.73)	-0,01 (-0.36)
N. di osservazioni	177	177
Adjusted R-square	0,005	0,034

Fonte: Elaborazioni **ref.** su Campione Aran e Certificati di conto consuntivo.

⁽¹⁾ Variabile espressa in logaritmo.

⁽²⁾ In parentesi sono riportati i t-statistici. Gli asterischi indicano che il coefficiente è significativamente diverso da zero con il 90% (*), 95% (**) o il 99% (***) di probabilità.

⁽³⁾ Variabili espresse come quote (il 100% è espresso come unità), 2001.

Prima di commentare i risultati va chiarito qual è il di più di informazione offerto dall'applicazione di una analisi dinamica. Operando in via semplicemente algebrica sui risultati ottenuti per il 2000 e per il 2004 è

possibile rinvenire l'effetto specifico offerto dal mutamento di politica retributiva, nel suo legame con le variabili di bilancio.¹⁵ Da questo punto di vista con l'analisi dinamica si giunge immediatamente al risultato che si vuole ottenere. Ma vi è di più.

Studiando la crescita retributiva è possibile tenere conto anche di un altro aspetto altrettanto interessante. Si può cioè affrontare la questione se nel corso del tempo si sia manifestato un fenomeno di convergenza nei livelli retributivi, oppure se la stagione della contrattazione integrativa abbia prodotto anche maggiori differenziali fra le diverse Amministrazioni comunali. A questa domanda si è già data una prima risposta nel Capitolo 1, giungendo alla conclusione che, in ogni caso, i differenziali non si sono ampliati. Questo risultato è ottenuto osservando statistiche standard come varianza e scarto interdecilico, normalizzati o meno. Una diminuzione, nel corso del tempo, di queste statistiche configura quella che gli economisti chiamo *sigma-convergence* (sigma è il simbolo della varianza). Si tratta di un concetto "forte" di convergenza, mentre spesso si è interessati ad una proprietà più debole, denominata *beta-convergence*. In questo secondo caso ci si "contenta" del fatto che (nella fattispecie analizzata) le Amministrazioni che all'inizio presentavano una retribuzione più bassa siano quelle a hanno registrato la crescita percentuale più sostenuta. La *beta-convergence* non implica *sigma-convergence* in quanto pur manifestandosi questa regolarità, il

¹⁵ Impiegando a sinistra dell'equazione una variabile (retributiva) dinamica ci si attenderebbe anche a destra di avere una variabile connessa al *mutamento* degli equilibri di bilancio. Come già osservato, gli Indici di bilancio mostrano modeste ed erratiche variazioni nel periodo analizzato. A questo aspetto si dedicheranno comunque ulteriori approfondimenti futuri.

fenomeno è “disturbato” da elementi casuali che non consentono alla fine di restringere la varianza misurata.

In definitiva nelle equazioni riportate in **tavola 3.5** sono due le determinanti della dinamica salariale indagate: le condizioni di bilancio e l'effetto di convergenza tra amministrazioni.

Tavola 3.5 – Convergenza retributiva ed autonomia tributaria

Variabile dipendente: dinamica retributiva pro-capite 2004/2000 ⁽¹⁾⁽²⁾

	Dinamica retributiva totale	Dinamica retributiva accessoria	Dinamica retributiva fissa
Costante	5,27 (9.80) ***	6,07 (15.28) ***	5,03 (8.35) ***
Retribuzione totale, 2000 ⁽³⁾	-0,52 (-9.46) ***	-	-
Retribuzione accessoria, 2000 ⁽³⁾	-	-0,71 (-14.29) ***	-
Retribuzione fissa, 2000 ⁽³⁾	-	-	-0,51 (-8.15) ***
Autonomia tributaria ⁽⁴⁾	0,13 (4.34) ***	0,59 (4.09) ***	0,05 (2.31) **
Popolazione ⁽¹⁾	-0,004 (-1.91) *	-0,03 (-2.62) ***	0,00 (0.83)
N. di osservazioni	175	175	175
Adjusted R-square	0,357	0,544	0,300

Fonte: Elaborazioni **ref.** su Campione Aran e Certificati di conto consuntivo.

⁽¹⁾ Variabili dipendenti espresse in differenza logaritmica.

⁽²⁾ In parentesi sono riportati i t-statistici. Gli asterischi indicano che il coefficiente è significativamente diverso da zero con il 90% (*), 95% (**), o il 99% (***) di probabilità.

⁽³⁾ Variabile espressa in logaritmo.

⁽⁴⁾ Variabili espresse come quote (il 100% è espresso come unità), 2003.

Nella prima colonna la variabile dipendente è rappresentata dalla dinamica retributiva, le cui differenziazioni fra Enti dipendono dagli esiti della

contrattazione integrativa, essendo costante (cioè invariabile tra le diverse amministrazioni) l'effetto della contrattazione nazionale. Si riscontra innanzitutto una solida relazione tra l'autonomia tributaria e la dinamica per dipendente, quella che nelle stime precedenti intercorreva rispetto al livello retributivo 2004. La significatività resta elevata ed il coefficiente è analogo a quello visto in precedenza. L'associazione fra retribuzioni e "buona salute" si è andata strutturando in questi 4 anni.

Per verificare il secondo fenomeno cui si accennava sopra, quello della *beta-convergence*, secondo cui le retribuzioni medie percepite nelle varie amministrazioni tendono a convergere verso un comune valore obiettivo, è stato inserito nella regressione anche il livello delle retribuzioni nel 2000, ovvero all'inizio del periodo preso in considerazione per il calcolo della dinamica. Il segno che ci si attende di trovare è negativo, a significare che un ente con un elevato valore medio della retribuzione 2000 ha registrato una crescita inferiore rispetto ad un ente con un livello iniziale più basso. In effetti, la tavola mostra proprio il segno meno di fronte al coefficiente della retribuzione totale riferita al 2000. Non si può dunque escludere che sia intervenuto un comportamento mutuamente imitativo fra Amministrazioni. Si osserva peraltro un valore di significatività davvero elevato, con una statistica *t* poco sotto a 10. In questo caso vale anche osservare un R^2 *aggiustato* di tutto rispetto, 0,357. Questo indica che i due fenomeni presi in considerazione, e cioè salute del bilancio e convergenza spiegano oltre 1/3 della dinamica registrata nel periodo.

La seconda colonna della tavola si rivolge alla sola componente accessoria. Quanto visto per la variabile totale risulta si conferma con maggiore forza o, meglio, l'andamento della retribuzione totale è in buona misura "timonato" da quanto si determina sul versante dell'accessorio. Anche in questo caso vale la pena di osservare che il valore del coefficiente davanti all'Autonomia tributaria è molto vicino a quanto ottenuto dalla regressione statica riferita al 2004: 0.59 contro 0,80. Si ha una nuova conferma che l'associazione fra retribuzioni e "buona salute" si è andata strutturando in questi 4 anni.

La terza colonna mostra infine la stessa specificazione applicata alle sole componenti fisse della retribuzione. Ci si poteva attendere che quanto visto in termini di totale fosse esclusivamente prodotto dalla componente accessoria, ma così non è. Anche la dinamica della retribuzione fissa risente della buona salute del bilancio, anche se, naturalmente, con un coefficiente molto più contenuto, che appare comunque significativo. Lo stesso vale per l'effetto di convergenza, che in questo caso presenta un valore del tutto simile a quella ottenuto per la retribuzione totale.