

EFFICIENZA E RETRIBUZIONI NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

1. La Pubblica Amministrazione, attualmente, non è in grado di svolgere i propri compiti con quella efficienza che caratterizza l'industria privata; al rapido processo di sviluppo della società italiana, infatti, non ha fatto riscontro l'ammodernamento delle strutture burocratiche e del metodo di lavoro.

Tale fenomeno, in verità, è comune a molti paesi, anche europei. In Italia, però, esso presenta caratteristiche di particolare gravità per alcune note circostanze, quali: la rapida conversione dell'economia nazionale da agricola in industriale, l'incremento del reddito, il crescente intervento dello Stato come imprenditore nei settori economici, il passaggio da una forma di governo totalitaria ed accentratrice ad altra democratica e decentratrice.

Eppure, oggi, **le spese per i dipendenti statali costituiscono l'onere più considerevole nel bilancio dello Stato.** E' vero che, essendo la maggior parte delle prestazioni dello Stato prestazioni personali, la incidenza del costo del lavoro sulle spese complessive deve essere necessariamente rilevante. S'impone, nondimeno, in modo sempre più imprescindibile, una **corrispondenza tra spesa e produttività**, costituendo la Pubblica Amministrazione un settore in costante espansione della vita nazionale, nel numero e nella vastità di interessi sociali ed economici e, conseguentemente, nell'impiego di forze di lavoro.

Gli accordi di governo del novembre del 1963 prospettavano già una riforma della burocrazia mediante l'attuazione di moderne tecniche di organizzazione del lavoro, tale da assicurare, con la diminuzione dei costi, la possibilità di miglioramenti retributivi del personale statale fino alla sostanziale parità con gli impiegati degli altri settori produttivi.

Secondo gli indirizzi espressi in tale politica si sarebbe dovuto fare in modo che ogni trattativa per i miglioramenti salariali, nel settore del pubblico impiego, si svolgesse in stretta correlazione con le esigenze di efficienza della Pubblica Amministrazione ed in armonia con la dinamica salariale del settore privato. Ma il rispetto di tale essenziale correlazione, per i molti ostacoli, non è ordinariamente mantenuto, anche se formalmente si sostiene di volersi attenere ad esso.

Sicchè, in fatto di retribuzione, si assiste a concessioni da parte del governo, dopo una serrata contrattazione con i sinda-

cati, le quali vengono giudicate avere o eccessive secondo l'opposto angolo visuale delle due parti.

2. Ma il problema centrale per la Pubblica Amministrazione, oggi, non consiste tanto nell'analisi della cifra che lo Stato spende o intende spendere per i suoi dipendenti, o nel fatto che l'esito di una trattativa tra governo e sindacati si concluda con un vantaggio finanziario per l'una o per l'altra parte, bensì nel rendersi piuttosto conto:

— se i servizi che la burocrazia statale appresta al paese sono proporzionati alla somma che viene impiegata per produrli (in altri termini, se la produttività corrisponde alla spesa);

— se la retribuzione del pubblico dipendente è tale da invogliare il cittadino a esplicare la sua attività nella Pubblica Amministrazione, inserendosi nel pubblico impiego, oltre che per motivi ideali, anche per un calcolo di vantaggio economico, a seguito di una scelta tra essa e l'industria privata.

La risposta a tali quesiti non è facile. Mancano, infatti, ricerche organiche e approfondite, e solo recentemente è cominciato un tentativo di studio che affronti questa problematica, soprattutto per quanto riguarda il rapporto produttività-retribuzione (1). La maggior parte degli scritti al riguardo hanno scopi di rivendicazione salariale piuttosto che di analisi scientifica della situazione retributiva nel pubblico impiego, sotto il profilo sia della incentivazione che della efficienza, e in una visione che si allarghi al confronto con il settore privato e alla problematica economica generale del paese.

Mancano anche fonti statistiche per poter affrontare adeguatamente l'argomento. I documenti ufficiali sulle retribuzioni per gli statali, « Relazioni generali sulla situazione economica del paese », « Bilanci di previsione », riescono appena a dare agli studiosi una visione d'insieme (2).

Nondimeno, anche se mancano detti studi su tali problemi, si è sempre più diffusa la convinzione, sia in seno alla stessa burocrazia che nella opinione pubblica, della inefficienza della Amministrazione Pubblica rispetto alla spesa per essa approntata, dell'incapacità degli stipendi a incentivare giovani leve per il pubblico impiego, della esistenza di una discriminazione tra non statali e statali e, soprattutto, tra questi e i para-statali, specie per quanto riguarda il rapporto stipendi-pensioni e il trattamento di quiescenza (3).

(1) Cfr. *Atti del II Convegno di tecnica dell'organizzazione della Pubblica Amministrazione. Costi dell'attività e del lavoro amministrativo*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma 1956.

(2) Tali fonti, inoltre, non sono facilmente interpretabili per una analisi di settore per chi non conosce il metodo proprio secondo cui vengono classificati ed elaborati i dati.

(3) Cfr., fra gli altri: C. INCOCCIATI, *Statali e parastatali*, in *Burocra-*

In base ai dati in nostro possesso vorremmo esaminare alcuni aspetti di questa problematica; l'incapacità, cioè, d'incentivazione dell'attuale sistema e livello retributivo e la necessità d'ispirare ogni operazione di rivalutazione degli stipendi a criteri validi di politica retributiva.

Una tale operazione di rivalutazione è, infatti, attualmente in corso in base all'accordo raggiunto, il 20 marzo, tra il governo e i sindacati del pubblico impiego, a conclusione delle trattative iniziate nella riunione del 9 dicembre 1966 (4).

TRATTAMENTO RETRIBUTIVO DEGLI STATALI

1. Tali incontri erano stati preannunziati come un'azione da parte dei sindacati avente lo scopo di spingere i dirigenti politici a una celere attuazione della Riforma della Pubblica Amministrazione, di cui la questione delle retribuzioni e della revisione del sistema delle carriere costituisce un settore non a se stante, ma connesso intimamente con i nuovi metodi di organizzazione e con l'applicazione dei criteri di efficienza. L'accordo raggiunto, invece, nella parte più concreta e importante, riguarda le modalità di tempo nella rivalutazione delle retribuzioni.

Secondo le proposte fatte dal governo ai sindacati e formulate dall'on. Colombo, Ministro del Tesoro, e dall'on. Bertinelli, Ministro per la Riforma burocratica, si dovrebbe operare un incremento di spesa annua del 2,4%, da distribuire nel quinquennio 1967-71 a rate crescenti, sulla base della spesa globale per salari, stipendi e pensioni ai dipendenti pubblici, prevista nel bilancio del 1966.

L'intera operazione di riassetto comporterebbe una spesa complessiva di 480 miliardi, compresi anche i 40 miliardi che, in base all'accordo raggiunto a suo tempo sul conglobamento, dovranno essere utilizzati per la liquidazione delle pensioni. Nel primo anno l'incremento della spesa sarà di 25 miliardi, già accantonati nel bilancio di previsione come residuo dell'operazione di conglobamento retributivo. Nel 1968 la spesa aggiuntiva raggiungerà i 50 miliardi (in complesso l'esborso sarà di 75 miliardi, con i 25 già previsti). Gli altri 380 miliardi saranno ripartiti nel corso di tre esercizi finanziari 1969-70-71, in cifra uguale.

Dal 1971, pertanto, il personale statale sia dei ministeri che delle aziende, in servizio e in pensione, costerà 4.480 miliardi, cioè

zia, 1964, p. 123. *Idem*, *La responsabilità del governo e dei sindacati politici sulle sperequazioni esistenti tra statali e parastatali*, *ibidem*, 1964, p. 163. Cfr. pure, C. MEZZACAPO, *Un rapporto senza equità: stipendi e pensioni*, *ibidem* 1962, p. 95.

(4) Cfr. E. PINTACUDA, *Pubblica Amministrazione: tentativi di riforma*, in *Aggiornamenti Sociali*, febbraio 1967, pp. 101 ss., rubr. 706.

il 12% in più rispetto agli emolumenti oggi in vigore, ammontanti a 4.000 miliardi.

Secondo l'accordo, non dovrebbero essere concesse nuove indennità particolari, e quelle esistenti non dovranno essere maggiorate nè estese ad altre categorie. Per la corresponsione di particolari indennità connesse con specifici rischi e disagi è prevista l'effettuazione di negoziati; trattative potranno svolgersi anche per la corresponsione di particolari spettanze derivanti da incrementi di produttività aziendali o produttività da cottimo. Questa operazione dovrebbe riguardare tutte le categorie del pubblico impiego, comprese quelle delle aziende autonome, il personale della scuola e i pensionati (5). Si è inoltre stabilito di nominare una commissione per l'attuazione pratica dell'accordo, composta di due sottocommissioni, le quali dovranno lavorare parallelamente una per l'esame dei problemi di struttura, l'altra per le questioni economiche, in modo che venga determinato come spendere la cifra prevista, rivedendo funzioni, qualifiche, carriera e relativi trattamenti, così da raggiungere una maggiore rispondenza tra funzioni e retribuzioni.

Le dichiarazioni provenienti sia da parte dei sindacati che da parte governativa subordinano questo accordo finanziario all'adempimento di precisi impegni, in attuazione del decentramento, quali la riduzione delle direzioni generali, una nuova disciplina per gli incarichi dei funzionari statali nei consigli d'amministrazione e nei collegi sindacali, il blocco delle assunzioni fuori ruolo (eccetto che nel settore scolastico), la riduzione degli organici del personale, una maggiore mobilità di esso tra una amministrazione e l'altra, la revisione dell'orario di lavoro, in modo da raggiungere una produttività maggiore e più ampie economie di gestione (6).

(5) Su questa intesa, raggiunta tra governo e sindacati del pubblico impiego, non si è trovata d'accordo fin dal principio la DIRSTAT (organizzazione che raccoglie gli alti dirigenti dell'amministrazione statale). Si è costituito, pertanto, il Fronte autonomo degli statali (comprendente anche gli organismi seguenti: SASMI, ESESTAT, FISAFS, CIAS, CNISIA) che ha preannunciato manifestazioni di protesta per ottenere la revisione del predetto accordo. Secondo la valutazione di questi gruppi sindacali, dei quali peraltro è difficile conoscere la consistenza, nell'accordo non viene manifestata una serie volontà politica per una valida riforma amministrativa che elimini le gravi e ingiustificate sperequazioni giuridiche ed economiche esistenti nel settore pubblico e il blocco delle situazioni retributive più elevate, soprattutto per quanto riguarda le disparità tra statali e dipendenti degli enti pubblici. L'azione, comunque, del Fronte autonomo degli statali, che intende perseguire autonomamente interessi di settore mentre sono in corso trattative per una soluzione più vasta e globale del problema, non ci sembra giovi molto sia per il raggiungimento di una autentica giustizia perequativa nelle retribuzioni, che si dichiara di voler raggiungere, sia, soprattutto, per accelerare il già difficoltoso « iter » della Riforma della Pubblica Amministrazione.

(6) Un certo scetticismo, causato da analoghe promesse fatte nel passato e non mantenute, circa la subordinazione degli impegni finanziari a una revisione strutturale della Pubblica Amministrazione, si è

2. Analizzando la cifra spesa dallo Stato per i suoi dipendenti, si nota che essa è cresciuta di molto nel tempo (7) passando, per i soli dipendenti in attività di servizio, dai 113 miliardi del 1945-46 ai 483 miliardi del 1950-51, ai 745 miliardi del 1955-56, ai 1.185 miliardi dell'esercizio 1962-63. Aumenti dovuti, oltre che all'incremento numerico del personale, anche ai vari provvedimenti migliorativi emanati.

Dopo la guerra, per molto tempo, il governo resistette alla rivalutazione degli stipendi, ma in seguito ad agitazioni sindacali, cominciò a concedere periodicamente dei miglioramenti settoriali. Si ebbero così, dapprima, delle indennità speciali, quali il « caro vita », il « caro pane », la « disagiata residenza », perfino il « premio di presenza ». Successivamente, particolari indennità furono concesse a determinate categorie, come quelle di « toga », di « studio », « accademica », di « rappresentanza all'estero », « militare », di « ordine pubblico », di « interessamento », ed infine i cosiddetti « diritti da proventi casuali ».

Tali provvedimenti contribuirono decisamente a rendere indeterminata e incerta l'entità del trattamento agli statali, crearono una odiosa distinzione tra burocrati « più utili » e « meno utili », differendo la soluzione globale del trattamento economico agli statali. Si ebbero continue ed accese polemiche che si focalizzarono principalmente sui cosiddetti « diritti casuali », sui compensi, cioè, ripartiti tra il personale delle amministrazioni finanziarie in base alle somme percepite da cittadini privati per servizi espletati dagli impiegati, quasi sempre durante il normale orario di lavoro.

Le azioni rivendicative degli statali indussero il governo all'attesa operazione rivalutativa delle retribuzioni. Vennero soppressi per legge i diritti casuali e al posto di questi fu corrisposto, imputandolo nel bilancio statale, un assegno calcolato sulla media dei proventi riscossi anteriormente in ogni settore dell'amministrazione finanziaria.

manifestato qua e là nella stampa. Cfr., per esempio, gli editoriali del *Corriere della Sera* del 9 febbraio 1967 e de *Il Messaggero* del 18 marzo 1967.

(7) Sul tema dell'evoluzione delle retribuzioni nel pubblico impiego, cfr. A. TARADEL, *Gli stipendi degli impiegati civili dal 1861 all'epoca presente*, in *Rassegna parlamentare*, 1961, pp. 437-456; 573-585; 734-755. L'autore, analizzando l'evolversi delle retribuzioni dall'unificazione ad oggi, osserva che ora esse sono più basse rispetto alle epoche precedenti. Infatti, pur essendosi triplicato il reddito nazionale in rapporto al 1881 e duplicati i consumi, si è avuto nelle retribuzioni fino al 1956, un aumento medio del 20% circa, in potere reale di acquisto. Tale aumento riguarda soprattutto le retribuzioni dei dipendenti subalterni (+73,5) e delle carriere esecutive (+9,1%). Per le altre categorie si sarebbe avuto rispetto al 1861 un regresso del 6% circa. Si è verificato, pertanto, un appiattimento degli stipendi, causato da una politica in favore di quei settori della burocrazia statale la cui remunerazione era stata al di sotto del livello di sussistenza, come p. es., in favore del personale ausiliario.

Tale decisione accese, piuttosto che placare, le polemiche, a causa del persistere di interne sperequazioni nel trattamento sussidiario del personale. Si continuava a denunciare lo « scandalo dei casuali » in certe amministrazioni comunali dove alcuni funzionari, per tali diritti, percepivano cifre aggiuntive che superavano lo stipendio normale.

Un riassetto del trattamento economico di tutti gli statali, in attività di servizio e in quiescenza, fu operato nei primi mesi del 1956, passando dai 160 miliardi previsti a oltre 270 miliardi, con un incremento del 47,24% rispetto al 1° luglio 1953; mentre l'incremento delle unità di servizio era stato del 4,07%. Tra l'esercizio 1962-63 e quello 1963-64 l'incremento ulteriore è stato del 27% contro un aumento del personale tra il 1° gennaio 1962 e il 1° gennaio 1963 del 3,5%.

Un certo numero di indennità speciali (quali quelle di « caro vita », di « presenza », « accademica », di « carica », di « studio ») e di « assegni perequativi » furono **conglobati** all'inizio del 1956 sotto l'unico titolo di « stipendi, paga e retribuzione », con una incidenza al 1° luglio 1957 del 70,2% sulla spesa annua lorda per il personale in servizio. Continuarono a persistere voci aggiuntive oltre la tredicesima mensilità, (con una incidenza del 5,7%), e cioè il « compenso per lavoro straordinario » (incidenza del 2,6%) e l'« indennità di missione e trasferimento » (2,5%); voci che anche adesso continuano a far persistere gravi situazioni di sperequazione.

Una situazione che grava pesantemente sulla cifra spesa dallo Stato è quella determinata dal personale a carico del bilancio statale che non è vincolato da un vero rapporto di impiego personale, per es., gli incaricati per studi speciali, gli estranei alla amministrazione addetti ai gabinetti dei Ministri, le segreterie particolari, ecc., che supera le 50.000 unità e comporta una spesa di oltre 20 miliardi.

Sicché considerando i trattamenti di quiescenza e i fondi speciali a copertura di spese del personale ancora non ripartibili, la spesa annua per i pubblici dipendenti (aziende autonome escluse) viene a superare il 40% della spesa statale globale.

IMPLICAZIONI DEL TRATTAMENTO ECONOMICO

1. L'aumento di tale spesa suscita evidentemente grossi problemi, nei quali è implicato tutto lo sviluppo economico del paese la stabilità dei prezzi e dei redditi, sia per la catena di aumenti salariali che trascina con se l'aumento delle retribuzioni nel pubblico settore, sia perchè, dato il livello della cifra, lo Stato viene a controllare una considerevole parte del reddito da lavoro stipendiato.

Pertanto ogni operazione di riassetto retributivo in seno alla

burocrazia non deve essere soltanto conseguenza di un compromesso raggiunto in una trattativa tra governo e sindacati, ma deve ispirarsi a criteri di politica retributiva nella Pubblica Amministrazione, inserita nella vasta politica delle remunerazioni del settore privato in modo da evitare le sperequazioni e disfunzioni nello sviluppo economico (8).

L'evoluzione delle retribuzioni nel pubblico impiego e nel settore privato, secondo una ricerca condotta per gli anni 1953-1964, si è svolta in tal modo che « [...] la retribuzione lorda pro capite del lavoro dipendente nell'industria ci avverte che la prima ha sperimentato, per il periodo considerato, una dinamica superiore alla seconda. Infatti l'indice del reddito pro capite da lavoro dipendente nell'industria sale nel 1964 a 211,8 (1953 = 100), mentre l'indice della retribuzione lorda pro capite dei dipendenti dello Stato sale a 247,8 o a 241,4 (sempre 1953 = 100), secondo che la stessa venga effettuata in base ai pagamenti di cassa o ai bilanci preventivi, e a 303,3 se facciamo uso dei dati della relazione generale [...] » (9).

Per quanto riguarda le aziende autonome, sembra non ci sia eccessiva disparità con l'evoluzione avvenuta nel settore privato.

TAV. 1: Remunerazione lorda pro-capite risultante dai bilanci preventivi per i dipendenti delle aziende autonome dal 1948 al 1964

Anni	Spese (migliaia di lire)	Dipendenti	Remunerazione lorda pro-capite (migliaia di lire)	Indice per anni e pro-capite 1953 = 100
1948	102,7	328.180	312	52,4
1949	136,8	319.912	427	71,8
1950	144,5	306.762	471	79,2
1951	154,6	305.020	506	85,1
1952	159,9	300.243	532	89,4
1953	174,1	292.526	595	100,0
1954	187,1	309.005	605	101,7
1955	206,7	—	—	—
1956	244,4	—	—	—
1957	269,2	296.401	908	152,7
1958	281,3	291.337	965	162,3
1959	296,8	289.138	1.026	172,5
1960	314,1	—	—	—
1961	349,2	313.656	1.116	187,7
1962	406,5	319.094	1.273	214,1
1963	480,0	334.688	1.434	241,1
	558,7	350.000	1.592	268,2
1964	632,0	350.000	1.805	303,3

(8) Cfr. BANCA D'ITALIA, *Assemblea generale dei partecipanti*, 1963, p. 486.

(9) G. LIZZERI, *L'evoluzione della massa retributiva*, in *L'evoluzione e la politica delle retribuzioni nell'impiego statale in Italia, 1953-1964*, Archivio ISAP, Milano 1965, p. 66. Dalla stessa opera (60, 61, 64) riportiamo le tabelle per una visione d'insieme dei livelli evolutivi degli stipendi nel

TAV. 2: Remunerazione lorda pro-capite per i dipendenti dello stato dal 1948 al 1964

Anni	Spese per i dipendenti (miliardi di lire)		Dipendenti	Remunerazione lorda pro-capite (migliata di lire)		Indice remunerazione pro-capite (1953 = 100)	
	Bilanci preventivi	Pagamenti di cassa		Bilanci 2/4	Pagamenti 5/4	Bilanci	Pagamenti
1	2	3	4	5	6	7	8
1948	304,1	—	746.235	407	—	56,8	—
1949	393,7	—	769.349	511	—	71,4	—
1950	456,1	—	762.650	598	—	83,5	—
1951	492,1	—	784.630	627	—	87,6	—
1952	548,5	—	808.919	678	—	94,6	—
1953	592,8	—	826.827	716	711	100,0	100,0
1954	621,1	599,9	824.298	753	727	105,1	102,2
1955	682,0	718,5	—	—	—	—	—
1956	763,8	783,3	—	—	—	—	—
1957	826,9	843,8	869.306	951	970	132,9	136,6
1958	874,9	895,0	882.080	991	1.014	138,5	142,7
1959	922,8	970,7	890.187	1.036	1.090	144,8	155,0
1960	1.000,0	1.062,1	—	—	—	—	—
1961	1.106,2	1.153,3	959.701	1.152	1.201	161,0	168,9
1962	1.214,6	1.322,6	999.780	1.214	1.322	169,6	186,0
1963	1.507,7	1.662,6	1.040.000	1.449	1.598	202,3	218,3
1964	1.868,2	1.904,8	1.080.000	1.729	1.762	241,4	247,8

E' opinione degli studiosi in materia (10) che non si sia seguita nel settore pubblico una vera politica retribuitiva, basata su criteri razionali di determinazione della retribuzione. Le soluzioni, come dimostra la scomparsa progressiva delle varie forme di integrazioni salariali, sarebbero state determinate dalle sole rivendicazioni salariali.

Progredendo l'evoluzione socio-economica del paese, tale politica, invece, s'impone, per la presenza di nuovi determinanti elementi. Ci si incammina, infatti, verso una situazione di forte concorrenza per il reclutamento di forze di lavoro tra settore pubblico e privato, a causa della scarsa disponibilità di personale qualificato. L'evoluzione retributiva nei due settori, pertanto, non può svolgersi nella vicendevole ignoranza, a rischio di non trovare nuove leve di lavoro o anche di perdere quelle impiegate.

TAV. 3: Reddito pro-capite da lavoro dipendente per l'industria e l'agricoltura, dal 1953 al 1963

Anni	Industria			Agricoltura		
	Cifre assolute (migliaia di lire)	Indice 1953 = 100	Incremento annuo %	Cifre assolute (migliaia di lire)	Indice 1953 = 100	Incremento annuo %
1	2	3	4	5	7	8
1953	511,0	100,0	—	208,0	100,0	—
1954	541,9	106,0	+ 6,0	229,9	109,7	+ 9,7
1955	567,1	110,9	+ 4,5	252,3	121,2	+ 10,2
1956	589,9	115,4	+ 4,0	250,2	120,0	— 0,9
1957	585,0	114,4	— 0,9	264,1	126,9	+ 5,5
1958	601,6	117,7	+ 6,8	279,6	134,4	+ 5,8
1959	608,1	119,0	+ 1,0	284,3	136,2	+ 1,6
1960	650,6	127,3	+ 6,9	276,1	132,7	— 2,9
1961	695,4	136,6	+ 6,8	303,0	145,6	+ 13,4
1962	809,3	158,3	+ 16,3	331,2	159,2	+ 9,3
1963	969,4	189,7	+ 19,7	391,5	188,2	+ 18,2
1964	1.082,3	211,8	+ 11,6	499,0	210,6	+ 17,3

Con l'avvicinarsi anche di un livello di piena occupazione, venendo a diminuire l'offerta di lavoro, le due parti potrebbero avviarsi a rincorse salariali, nel gioco di concorrenza, tali da produrre gravi perturbamenti nel sistema economico generale.

periodo indicato, rimandando al testo per le notizie sulle fonti ed i criteri di compilazione.

(10) Cfr., tra gli altri: G. C. MAZZOCCHI, *Linee di una politica delle retribuzioni nell'impiego statale*, in *L'evoluzione e la politica delle retribuzioni nell'impiego statale in Italia*, cit.

2. Essendo la Pubblica Amministrazione il più grosso datore di lavoro, essa ha il compito di svolgere un ruolo primario nel campo della politica retributiva. Rimandando ad una seconda parte di questo lavoro l'esposizione di alcuni criteri di politica retributiva, preferiamo invece descrivere subito l'implicazione prima e immediata del trattamento economico, **l'atteggiamento**, cioè, **della stessa burocrazia statale nei confronti delle retribuzioni.**

A causa, infatti, degli scioperi di questi ultimi tempi, delle prove di forza a cui si assiste tra dirigenti politici e sindacali, dei frequenti interventi della stampa quotidiana che giudica in modo discordante tale atteggiamento, l'opinione pubblica italiana, conoscendo soltanto in modo confuso la reale situazione degli statali e i motivi che li spingono alle azioni di protesta, è incerta e disorientata nel valutare il loro comportamento.

Così, taluni li accusano di ingordigia, pensando che, per il lavoro che esplicano e per il modo in cui lo svolgono, gli impiegati statali siano abbondantemente pagati; aumentando gli stipendi, si aumenta lo spreco del pubblico denaro. Altri pensano che, nonostante gli incrementi operanti in loro favore in questi ultimi anni, i burocrati dello Stato sono mal retribuiti, con compensi medi inferiori a quelli corrisposti dai datori di lavoro privati per analoghe attività svolte. Lo Stato, pertanto, rivalutando ulteriormente gli stipendi dei suoi impiegati, tenta di placare coloro che non hanno avuto occasione o possibilità di disertare l'Amministrazione Pubblica per il settore privato dove si guadagna di più.

Se vogliamo valutare globalmente la situazione, anche in base ad alcuni elementi ai quali accenneremo in seguito, ci sembra di poter dire che l'attuale struttura retributiva del dipendente statale, anche se per talune categorie può dirsi adeguata, non è idonea a incentivare la produttività individuale del burocrate e a stimolare nuove valide leve del paese al servizio nel pubblico impiego. Esistono, infatti, sprequazioni interne nelle varie branche e categorie dell'amministrazione, disparità nei confronti sia del settore privato e soprattutto dei parastatali. Per cui il settore retributivo, non meno degli altri settori, risente della necessità della riforma burocratica.

ATTEGGIAMENTO DELLA BUROCRAZIA STATALE

Nonostante si sia soliti pensare che i concorsi statali risultano superaffollati, in realtà, da qualche tempo, non è così, almeno per quanto riguarda l'inserimento di nuovi elementi nella carriera direttiva; dove, invece, al fine di operare una buona scelta, occorrerebbe un considerevole numero di concorrenti.

I più preparati culturalmente, o i più dotati nelle relazioni sociali scelgono, p.es., gli organismi europei ed internazionali o la rappresentanza all'estero di società industriali. Il superaffollamento, invece, esiste nei concorsi ai gradi inferiori dell'ammini-

strazione dove si può avere un più facile inserimento di personale inqualificato.

Esaminando, infatti, l'età dei funzionari di *carriera direttiva*, si nota che le classi più giovani sono rappresentate in essa in numero molto inferiore rispetto ai funzionari di età media (11). E' questo un fenomeno tipico di ogni istituzione che tende al logoramento e all'invecchiamento. Continuando tale proporzione, si può temere che non potranno essere sostituiti quei funzionari che vanno lasciando il servizio per raggiunti limiti di età (12).

Le carenze più forti esistono nei settori in cui è richiesta una preparazione tecnico-scientifica, per quelle attività dove l'evoluzione sociale ha imposto allo Stato compiti di stimolo e guida. A queste nuove esigenze, finora, si è fatto fronte, perlopiù, richiedendo la consulenza di specialisti estranei alla Pubblica Amministrazione; creando, in tal modo, la paradossale situazione di aggiungere al bilancio statale una cifra considerevole per retribuire tali prestazioni, mentre non si riesce a immettere specialisti nel pubblico impiego per gli scarsi compensi che vengono offerti.

Una indicazione per conoscere l'atteggiamento dei dipendenti statali nei confronti della retribuzione, ci viene offerta anche da una ricerca condotta presso gli organi della amministrazione centrale (13). Anche se essa ci dà soltanto un campione rappresentativo delle valutazioni del personale direttivo dei ministeri, le motivazioni addotte, e delle quali in parte ci serviremo, pur nel loro limite, sono, verosimilmente, tali da manifestare l'atteggiamento generale della burocrazia statale e farci verificare se il sistema retributivo raggiunge la sua intrinseca finalità.

Una retribuzione, infatti, per essere **sociologicamente razionale** deve essere di tale livello da permettere di soddisfare, oltre

(11) Secondo i dati desunti dall'Albo dei dipendenti civili dello Stato, gli appartenenti alla carriera direttiva all'11 Dicembre 1961 erano 31.717 secondo questo rapporto di età:

Età	N.	Percentuale %
21-25 anni	125	0,39
26-30	1.519	4,79
31-35	2.849	8,98
36-40	5.066	15,97
41-45	5.270	16,62
46-50	6.222	20,87
51-55	4.669	14,72
56-60	3.307	8,45
61-65	2.243	7,80
66-70	447	1,41
	<hr/> 31.717	<hr/> 100,00

(12) Cfr. G. SANI, *Crisi di una professione; gli orientamenti professionali dei giovani e le carriere burocratiche*, in *Rassegna italiana di Sociologia*, aprile-giugno 1963.

(13) *La burocrazia centrale in Italia. Analisi Sociologica*, Archivio ISAP, Milano 1965. Cfr., in particolare, da p. 185 e p. 204, donde, *passim*, riportiamo le affermazioni degli intervistati.

che i bisogni vitali e le esigenze familiari in rapporto ai costi della vita, anche le esigenze culturali; deve permettere al dipendente dell'organizzazione non solo la reintegrazione delle energie che consuma per il servizio di essa, ma anche di poter guardare con sufficiente tranquillità al proprio avvenire ed a quello della propria famiglia.

Questi obiettivi della retribuzione sono specificati dal ruolo sociale tipico del dipendente della burocrazia; la qualità e intensità varia secondo le mansioni che si esplicano. Il servizio, per es., di un funzionario di carriera direttiva, oltre che l'anteriore preparazione culturale e accademica, richiede un aggiornamento costante. I bisogni culturali richiesti per tale aggiornamento, secondo un equo trattamento, non devono ottenersi a scapito dei consumi vitali.

L'inchiesta predetta ci riferisce che su 123 intervistati, il 31 per cento valuta la retribuzione del tutto insufficiente o decisamente bassa, il 47 per cento l'ha dichiarata bassa, ma tollerabile; solo per il 19 per cento essa è congrua o adeguata. I giudizi più negativi sono espressi dai funzionari fra i 40 ed i 45 anni (12 su 26), più attenuati sono quelli dei più anziani e dei più giovani. Romani e meridionali sono più insoddisfatti di quelli provenienti dal Centro-Nord; quelli provenienti dal ceto medio superiore sono meno tolleranti di quelli che provengono dal ceto inferiore. Nei ministeri non economici, nei quali i funzionari usufruiscono di un maggiore prestigio, c'è più rassegnazione che in quelli economici.

Per la maggior parte il discredito in cui è caduta la Pubblica Amministrazione nel contesto sociale italiano è dovuto al basso livello dello stipendio; « oggi nell'opinione pubblica si vale soltanto per quello che si guadagna », « sembra strano che una moglie debba valere meno di diecimila lire al mese, che un vice-prefetto valga meno di un controllore del tram che percepisce il doppio di pensione, che il funzionario dell'ENPAS con le nostre trattenute valga il doppio di noi ».

LE SPEREQUAZIONI NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Prescindendo da qualsiasi atteggiamento dei burocrati verso le sperequazioni esistenti nel pubblico impiego, è principio basilare di ordine giuridico che tutte le fattispecie uguali debbano avere l'identico trattamento normativo, a meno che sussistano valide ragioni che giustificano le differenziazioni. Per quanto riguarda la Pubblica Amministrazione, ai dipendenti dovrebbe essere applicato uguale trattamento qualunque sia il ruolo al quale appartengono e l'ente da cui dipendono, a meno che la diversità di disciplina del rapporto non sia determinata da motivi oggettivamente validi e previsti. Non volendo considerare tutte le altre difformità esistenti, e che hanno fatto dubitare se vi sia nel settore del pubblico impiego una disciplina retta da comuni principi (14),

(14) Cfr. P. VIRGA, *Uniformità e difformità nel pubblico impiego*, in *Problemi della Pubblica Amministrazione*, Vol. II, Bologna 1959, pp. 213 ss.

diremo soltanto, che è ingiustificato un diverso trattamento economico dove esiste una prestazione di uguale intensità e qualità, anche se si tratti di branche diverse della stessa amministrazione.

Può esistere, è vero, una diversa responsabilità, possono essere richieste abilità specifiche secondo i servizi ed i settori diversi, ma anche in tali casi, la **sostituzione pratica del principio della equipollenza di ogni dipendente con il principio della specializzazione** esige una contemporanea razionalizzazione delle strutture in modo che risulti chiaramente che la diversità di trattamento è in rapporto alle diverse mansioni.

La classe politica italiana ha preferito seguire vie diverse nel determinare le forme di retribuzione; forse per evitare l'iter travagliato della discussione parlamentare, o forse nel tentativo di politicizzare parte della burocrazia. Si è creata così una situazione confusa, per cui non si riesce a individuare quale sia il principio che giustifichi le difformità esistenti nel settore pubblico e quale possa essere il rapporto tra stipendi e funzioni espletate.

Tali metodi sono stati usati anche con scarsa conoscenza della psicologia degli statali; infatti, come ci avverte l'inchiesta citata, vengono da essi disapprovati e dichiarati controproducenti. *« Le discriminazioni tra servizi attivi e non, è senza senso; non è colpa dei servizi se per legge devono svolgere attività che non danno un rendimento diretto come altri, p.e. i postelegrafonici. Conseguenza è l'orientamento di molti giovani verso i ministeri in cui sono pagati meglio, a scapito di altri, quasi che questi ultimi possano tranquillamente svolgere i loro compiti con personale più scadente ».*

Non più del 15% dei funzionari statali riesce a stare bene economicamente in base alla retribuzione: si tratterebbe dei vertici di alcune categorie, in particolare dei Ministeri dei trasporti, delle finanze, del tesoro, dove è possibile percepire spesso indennità speciali. Una valida riforma amministrativa sarebbe ostacolata là dove è possibile raggiungere una buona retribuzione: *« vi sono quattromila funzionari statali che sono ostili alla riforma per la semplice ragione che temono che essa possa compromettere la loro posizione di privilegio ».* *« Essendo tutti ugualmente rappresentati dallo Stato, si deve essere tenuti nello stesso piano »;* *« i criteri di indennità tutti propri e disparati, che ogni Ministero adotta, abbandonando un principio di valutazione unico, è criticabile e genera malumore tra i funzionari ».*

Si pensa che al Ministero del tesoro si guadagni il doppio di quanto si guadagna in quello dell'Industria. A questa confusione si sarebbe giunti in seguito all'operazione di *« sganciamento delle varie categorie dei funzionari statali, cominciando dai magistrati, mediante il quale si è tentato di reagire all'appiattimento delle retribuzioni che sussisteva immediatamente dopo la guerra ».* Non risulta una posizione critica degli intervistati rispetto alle disparità esistenti tra le varie qualifiche delle stesse branche; non è, per es., denunciata come ingiusta la diversità di trattamento tra Ispettore generale e Direttore generale, anche se questi può arrotondare lo stipendio, con compensi accessori fino a raggiungere una retribuzione doppia rispetto a quella del grado precedente. Sembra, infatti, acquisita come pacifica da parte della mentalità burocratica la necessità di una remunerazione che cresca secondo la progressione della

carriera. La speranza di una personale ascesa di carriera attutisce le reazioni a tali disparità.

Decisioni di ordine politico nei riguardi delle promozioni hanno fortemente contribuito ad alimentare queste speranze. Anche se in pratica, infatti, il sistema in vigore dei ruoli chiusi potrebbe rendere evanescente per la maggior parte dei funzionari tale aspettativa, tuttavia la creazione di nuove branche nell'amministrazione e promozioni insperate, ottenute in seguito a pressioni politiche, hanno dato concrete possibilità di ascesa nella carriera e buoni scatti di stipendio. Simili promozioni, nondimeno, hanno squalificato la stessa carriera e prodotto disorganizzazione nelle strutture.

Vengono espresse riserve sulla discrezionalità nell'assegnazione degli incarichi per missioni: « *gli incarichi sono normalmente riservati ai favoriti politici* »; « *le trasferte sono distribuite in maniera diversa da persona a persona, con una discriminazione ingiustificata* »; « *se il modo discrezionale della distribuzione delle retribuzioni accessorie forse giova a incoraggiare i più laboriosi, tuttavia solleva aspre critiche* »; « *incarichi e missioni si distribuiscono su richiesta dei funzionari che ne hanno bisogno, senza badare effettivamente al merito dei singoli o all'equità distributiva* ».

Il modo come vengono distribuiti gli incarichi danneggia anche la stessa struttura organizzativa: « *gli incarichi vengono assegnati in funzione del grado e sono quindi mal distribuiti perchè spesso la competenza effettiva per svolgerli bene non è affatto posseduta dai gradi superiori* ». Questo sistema dei compensi accessori, perciò, « *è dannoso per l'amministrazione pubblica, perchè ne distrugge il funzionamento* ».

Nemmeno viene tenuto conto dello spreco produttivo che può essere causato da tali forme di compensi: « *le premiazioni generalizzate a tutti non sollecitano la produttività* »; « *salvo il tempo sprecato, l'incarico di partecipare non comporta nessuna fatica, ma in tal modo i direttori generali mancano dall'ufficio per giornate intere, con gravissimo danno per l'organizzazione e gravi ritardi delle firme degli atti urgenti* ».

I compensi accessori svalutano anche la finalità propria della retribuzione ordinaria: « *per alcuni gli incarichi rendono più di un milione al mese* »; « *lo stipendio vero e proprio in tali casi diventa accessorio* ». Il funzionario è entrato ormai nella convinzione che sia giusto usare del proprio potere per procurarsi delle aggiunte allo stipendio (15).

Sorge a questo proposito il grande interrogativo sulla moralizzazione del costume burocratico: è infatti possibile in un tale sistema retributivo e con queste prassi, ricorrere a azioni e pressioni legalmente e moralmente discutibili per ottenere modi e occasioni di arrotondamento dello stipendio.

(15) Discorso a parte meritano le sperequazioni esistenti negli enti locali, non solo rispetto agli statali ma anche nel confronto degli enti locali tra di loro. La scala retributiva degli enti locali, secondo il testo unico comunale e provinciale, è basata sul principio secondo cui la misura degli stipendi è fissata in rapporto alla situazione economica dell'ente, e gli stipendi degli impiegati devono essere in equa proporzione con quello del segretario comunale, la cui retribuzione è in relazione alla classe a cui appartiene il comune in base alla popolazione residente. Da notare, invece, a sua volta il peculiare trattamento che la Regione Siciliana riserva ai suoi dipendenti.

STATALI E PARASTATALI

Nei mesi scorsi, in occasione soprattutto degli scioperi dei novantamila previdenziali, i raffronti fra statali e parastatali e le sperequazioni remunerative esistenti tra gli uni e gli altri hanno occupato molta parte della stampa.

La Corte dei Conti aveva affermato che le attuali retribuzioni dei previdenziali, superando il limite previsto, non sono conformi alla legge. Il decreto legislativo luogotenenziale n. 722 del 1945 aveva, infatti, stabilito tassativamente che gli stipendi dei previdenziali non dovessero superare più del venti per cento rispetto alle retribuzioni degli statali di pari grado (16).

In seguito alla dichiarazione della Corte dei Conti, il governo si è affrettato a regolare con un **progetto di legge** tale questione. Secondo questo progetto, entro il 31 luglio 1967 gli stipendi dei dipendenti degli Istituti previdenziali dovranno essere adeguati a quelli di pari grado della amministrazione statale con una eccedenza che non può superare il 20 per cento. Anche le liquidazioni in capitale non potranno superare il 20 per cento della pensione. Questo progetto di legge conferma la validità della legge n. 722 del 1945 e ne ricalca le linee, apportandovi qualche variazione.

Una **commissione di diciotto esperti** dovrà fare i rilievi necessari, tenendo conto dei vari emolumenti a carattere discrezionale di cui beneficiano gli statali, e stabilire il valore economico da attribuire alla maggiore durata dell'orario di lavoro e alle differenti condizioni del servizio prestato dai previdenziali.

Le conclusioni della Commissione dovrebbero essere comunicate entro il 15 giugno 1967 ai Consigli di Amministrazione degli enti previdenziali per le deliberazioni di loro spettanza. Finché non verranno emanate le deliberazioni degli enti previdenziali, i dipendenti continueranno a usufruire degli attuali trattamenti economici. Quella parte che risulta in eccedenza rispetto al nuovo trattamento economico sarà conservata come assegno personale e conteggiata sia per l'indennità di anzianità che per la pensione, e verrà riassorbita nei successivi incrementi di stipendio.

Gli statali, raffrontando la loro retribuzione con quella dei parastatali, tengono a sottolineare che la questione « **non va imposta nel senso di ridurre le retribuzioni** (stipendi, indennità, pensioni, straordinari, ecc.) **dei non statali**. Le retribuzioni di questi sono tali perchè, ovviamente, vennero considerate aderenti alle minime necessità di vita e di decoro di quelle categorie, [...]. Occorre che gli statali vengano portati almeno al livello dei non sta-

(16) Le condizioni di disparità fra statali e previdenziali sono state ereditate dal periodo fascista. Ma i sensibili aumenti salariali agli impiegati degli istituti previdenziali sono stati operati nel 1963 dal governo presieduto dall'on. Leone.

tali (senza togliere nulla a questi) e ciò non solo per motivi di equità, ma per l'interesse del paese e degli stessi dirigenti, in quanto continuando l'attuale situazione l'amministrazione statale [...] decadrà sempre più » (17).

Le disparità sono fortemente sentite dagli statali, come risulta dalle impressioni riportate nella inchiesta di cui sopra: « di fronte alla ingiustizia dello sperequamento economico, fra noi e i parastatali, per tenerci tranquilli dobbiamo fare appello al senso dello Stato »; « si ritiene che il parastato sia nato per fini politici, ossia in funzione di interessi settoriali ». Questo senso dello Stato a cui si fa appello da parte dei burocrati sembra essere messo in crisi dal comportamento degli uomini politici che hanno prodotto tali sperequazioni e che mostrano di non apprezzare adeguatamente il ruolo preminente dell'amministrazione nella vita sociale.

I funzionari statali soltanto, ad es., « nelle commissioni, hanno funzioni decisionali, mentre il personale parastatale ha solo funzioni consultive »; « è un'umiliazione costatare che alla Cassa del Mezzogiorno [...] si paga il doppio di più »; « anche la Federconsorzi, a parità di grado dà stipendi doppi »; « il livello di retribuzione di funzionari statali assolutamente insufficiente diventa addirittura mortificante, se confrontato con quello degli enti vigilanti: sembra assurdo che il controllato abbia una situazione superiore a quella del controllore ».

Queste sperequazioni appaiono irrazionali, non trovando giustificazione in un rendimento maggiore dei parastatali, nè in una necessità specifica di incentivazione per immettere in tali enti personale maggiormente qualificato, dato che identica esigenza si riscontra per la burocrazia statale. Anzi spesso i ministeri, avendo compiti di guida e di controllo rispetto agli enti pubblici, esigono un reclutamento di dirigenti altamente qualificati.

*

Dal discorso fatto finora ed in base agli elementi che possediamo, si può concludere che i sistemi remunerativi adottati hanno avuto complessivamente, ripercussioni negative sull'atteggiamento degli statali, generando insoddisfazione e diminuzione del senso di partecipazione all'organizzazione burocratica in cui prestano servizio. Tale atteggiamento non stimola, certamente, la produttività individuale.

Esiste anche un'altra negativa conseguenza del sistema retributivo, che si ripercuote direttamente sul rendimento dei burocrati e, pertanto, sulla stessa efficienza della Pubblica Amministrazione: l'accettazione, cioè, del lavoro fuori ufficio da parte degli statali. Espediente non consentito dalla legge ma che si rende, talvolta, necessario per poter raggiungere quel bilancio capace di fronteggiare le esigenze familiari. Per molti diviene più impegnativo questo lavoro che il servizio da prestare negli uffici dell'amministrazione.

(17) M. TIRELLI, *Le retribuzioni degli statali e quelle degli altri*, in *Burocrazia*, Febbraio 1967, p. 57.

TAV. 4: Confronto tra le retribuzioni percepite dai funzionari dello stato e degli Enti previdenziali (18)

Stato	Enti previdenziali						Lavoro straordin.		Anzianità di carriera
	Qualifiche	Retribuzione	Qualifiche	Retribuzione	Indennità di rappresentanza e agguanta di carica	Totale	Differenza %	Stato	
Ispettore generale	301.848	Direttore centrale	577.500	40.000 a)	617.500	104	918	2.760	20
Direttore divisione	227.175	Direttore superiore	490.875	20.000 a)	510.875	69	918	2.346	17
Direttore sezione	184.131	Direttore principale	404.250	17.500 a)	421.750	85	685	1.932	14
Consigliere 1ª Classe	149.340	Direttore	317.625	15.000 a)	332.625	80	551	1.518	11
Consigliere 2ª Classe	128.467	Consigliere Capo	234.280	—	234.280	56	445	1.173	5
Consigliere 3ª Classe	107.874	1º Consigliere	188.245	—	188.245	46	372	966	2
		Consigliere	144.375	—	144.375	33	314	759	—

a) Se dirigono sedi provinciali spettano L. 30.000.

Note:

1) Il prospetto si riferisce a funzionari senza familiari a carico. Nel caso di funzionari con familiari a carico, gli Istituti Previdenziali corrispondono l'agguanta di famiglia anche sulle tre mensilità aggiuntive.

2) Le retribuzioni complessive sono riferite a n. 40 ore settimanali di lavoro e sono calcolate al lordo delle trattenute erariali e previdenziali.

3) L'esemplificazione prevede un'anzianità di carriera corrispondente a quella minima necessaria per conseguire le singole qualifiche nella carriera statale. Per il direttore di sezione è stata considerata l'anzianità necessaria per partecipare al concorso per idoneità. Qualora si tenessero presenti le effettive anzianità medie di carriera nelle singole qualifiche, si accentuerebbero le differenze tra i due trattamenti economici, per effetto del diverso sistema di calcolo degli scatti di stipendio.

4) Indennità di fine lavoro (buonuscita) dopo 36 anni di servizio di ruolo:

Stato: Ispettore Generale L. 2.778.625

Istituti: Direttore Centrale L. 24.570.000

» 21.286.080

(18) Riportiamo da: *La Burocrazia centrale in Italia. Analisi Sociologica*, cit., p. 195, la tabella comparativa di alcune retribuzioni degli statali e dei previdenziali.

Anche alcune scelte familiari dello statale potrebbero essere più libere e idonee con uno stipendio più equo. Affermano, infatti, parecchi di essere costretti a sposare persone che lavorano e percepiscono uno stipendio, e a limitare il numero dei figli a un massimo di due. Sicchè, anche se la retribuzione « in certe situazioni risulta sufficiente e perfino adeguata, ha una struttura inadatta a incentivare il funzionario medio a impegnarsi al di là del necessario, per contribuire a elaborare con l'applicazione mentale superiore e con la destinazione del tempo libero a letture e discussioni, progetti di adattamento razionale dell'istituzione alla esigenza dei tempi » (19).

Ma il trattamento economico, oltre alle implicazioni sull'atteggiamento dei burocrati, coinvolge, come osservavamo all'inizio, anche altri problemi sui quali ci soffermeremo in un prossimo articolo. Gli aumenti di stipendio, infatti, devono rispettare la correlazione con la produttività; e la misura delle maggiorazioni non può essere determinata dalla forza preminente nelle contrattazioni governo-sindacati del pubblico impiego, ma deve ispirarsi a criteri validi di politica retributiva.

(continua)

Ennio Pintacuda

(19) *La Burocrazia centrale in Italia, cit.*, p. 204.