

Rapporto della Commissione sul livellamento retributivo Italia-Europa

*(art. 1 del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98,
convertito con legge 15 luglio 2011, n. 111)*

31 marzo 2012

INDICE

Sintesi della Relazione

Parte I - L'attività della Commissione

1. Mandato, composizione e lavori della Commissione

2. L'attività della Commissione

3. Le scelte metodologiche adottate dalla Commissione

3.1 Definizione del concetto di “trattamento economico omnicomprensivo” e questioni connesse

3.2 Calcolo della media ponderata

3.3 Metodi per il trattamento dei dati mancanti

3.4. L'aggiornamento sulla base dell'indice dei prezzi

4. Sintesi dei risultati

4.1 Vincoli normativi all'imputazione di dati mancanti

4.2 Individuazione degli enti “omologhi” negli altri paesi

4.3 Disponibilità e qualità dei dati sulle retribuzioni

5. Conclusioni

Parte II - Allegati

SINTESI DELLA RELAZIONE

Premessa

La manovra per la stabilizzazione finanziaria (decreto legge 6 luglio 2011 n. 98, convertito con L. 15 luglio 2011, n. 111 – “Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria”, nel seguito DL98) ha previsto il livellamento retributivo Italia-Europa per i deputati e senatori, per i membri di altri organi di rilievo costituzionale, per i componenti gli organi di vertice di Autorità e Agenzie e per le figure apicali delle rispettive amministrazioni e delle amministrazioni centrali dello Stato, per i sindaci e i consiglieri comunali, per i presidenti e i membri dei consigli regionali e provinciali (allegato 1). A tal fine il decreto ha previsto la costituzione di una Commissione che provveda alla ricognizione e all'individuazione “della media ponderata rispetto al PIL dei trattamenti economici percepiti annualmente dai titolari di omologhe cariche e incarichi nei sei principali Stati dell'Area Euro riferiti all'anno precedente e aggiornati all'anno in corso sulla base delle previsioni dell'indice armonizzato dei prezzi al consumo contenute nel Documento di economia e finanza”.

In particolare, la normativa stabilisce che:

- le determinazioni della Commissione “si applicano a decorrere dalle prossime elezioni, nomine o rinnovi e, comunque, per i compensi, le retribuzioni e le indennità che non siano stati ancora determinati alla data di entrata in vigore del presente decreto”;
- la Commissione pubblichi i propri risultati entro il 1° luglio di ogni anno. In prima applicazione, “tenuto conto dei tempi necessari a stabilire la metodologia di calcolo e a raccogliere le informazioni rilevanti, la ricognizione e la individuazione riferite all'anno 2010 sono provvisoriamente effettuate entro il 31 dicembre 2011 ed eventualmente riviste entro il 31 marzo 2012”.

La Commissione dura in carica quattro anni, è presieduta (per legge) dal Presidente dell'Istat ed è composta da cinque esperti di chiara fama, tra cui un rappresentante dell'Eurostat e un esperto designato dal Ministro dell'economia e delle finanze. La partecipazione alla Commissione è a titolo gratuito.

Insedata il 1 settembre 2011, la Commissione ha seguito un piano di lavoro articolato nelle seguenti fasi:

- 1) individuazione dei paesi sui quali calcolare i valori di riferimento;
- 2) definizione del perimetro degli enti da considerare;
- 3) individuazione degli enti “omologhi” negli altri paesi;
- 4) individuazione del perimetro della dirigenza pubblica da considerare;
- 5) definizione del concetto di retribuzione (e del “costo” complessivo) al quale fare riferimento;
- 6) definizione della procedura da seguire per raccogliere i dati necessari al calcolo delle medie retributive;
- 7) raccolta dei dati attraverso i canali diplomatici;
- 8) analisi dei dati ricevuti, ulteriori approfondimenti e calcolo dei valori di riferimento.

Dal 1 settembre 2011 al 31 marzo 2012 la Commissione ha tenuto nove riunioni plenarie; tra una riunione e l'altra i membri della Commissione hanno svolto numerosi approfondimenti e analisi istruttorie. La Commissione è stata coadiuvata nella sua attività da una Segreteria tecnica composta da esperti di diverse amministrazioni. Inoltre, in ciascuna delle Ambasciate italiane operanti nei paesi considerati è stato designato un funzionario, il quale ha svolto l'intenso e difficile lavoro di raccolta

dei dati per conto della Commissione, tenendo i rapporti con i competenti ministeri identificati a seguito dello scambio di note ufficiali inviate dalle Ambasciate.

Principali risultati

Le attività di raccolta e analisi dei dati sono subito apparse molto più complesse e difficili di quanto si fosse, pur cautelativamente, ipotizzato. Il 31 dicembre 2011 è stato reso pubblico un primo Rapporto, al quale si rinvia per l'illustrazione dei risultati raggiunti a quella data e dei problemi interpretativi già allora incontrati¹. Alla fine di gennaio 2012 il quadro che veniva emergendo dalla raccolta e dall'analisi dei primi dati, molto frammentari e difficilmente confrontabili con la situazione italiana, ha indotto la Commissione non solo a intensificare il lavoro tecnico, ma anche a definire possibili soluzioni alla mancanza di dati attraverso l'imputazione dei dati mancanti.

Tenuto conto dell'effetto giuridico "automatico" attribuito alle medie retributive calcolate dalla Commissione, è stato formulato un quesito alla Presidenza del Consiglio dei Ministri sulla possibilità di procedere all'imputazione di dati mancanti. La risposta, ricevuta il 16 marzo 2012, ha evidenziato l'impossibilità di procedere in questo modo: infatti, tali imputazioni, sia pure supportate da procedure statistiche robuste, non sono ritenute rispondenti allo spirito del legislatore, il quale richiede la disponibilità non di *"trattamenti astrattamente computabili applicando le norme in vigore nei sei Paesi, ma esattamente di quelli 'percepiti', vale a dire effettivamente corrisposti"*.

Nonostante l'intenso lavoro svolto dalla Commissione nei mesi scorsi, i vincoli posti dalla legge, l'eterogeneità delle situazioni riscontrate negli altri paesi e le difficoltà incontrate nella raccolta dei dati non hanno consentito alla Commissione di produrre i risultati attesi. In particolare, va notato che la norma istitutiva della Commissione sembra basata sulle ipotesi di:

- una perfetta corrispondenza tra la struttura istituzionale e la struttura retributiva vigenti in Italia e quelle vigenti negli altri paesi;
- la piena disponibilità delle autorità nazionali a fornire i dati richiesti per ciascuna posizione con la disaggregazione necessaria a calcolare una "retribuzione omnicomprensiva" analoga a quella italiana;
- l'assenza di normative nazionali a tutela della privacy dei titolari delle diverse posizioni che possano impedire la trasmissione dei dati richiesti dalla Commissione.

Tali ipotesi sono risultate, alla prova dei fatti, non confermate. Infatti, come ampiamente documentato dalla Relazione:

- solo in nove casi su 30 è possibile stabilire una buona corrispondenza tra le istituzioni e gli enti italiani e quelle di tutti e sei i paesi considerati. Per 15 si riscontra la presenza di enti "omologhi" soltanto in alcuni paesi o di enti solo parzialmente omologhi, per altri 6 si riscontra l'assenza di enti "omologhi" in tutti i paesi. Poiché l'interpretazione del dettato normativo fornita dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri impedisce l'uso di tecniche statistiche per la stima di dati mancanti, nel caso si disponesse di dati per tutti i sei paesi, e con la precisione richiesta dall'interpretazione appena richiamata, il calcolo delle medie retributive sarebbe comunque possibile solo per 9 enti su 30. Purtroppo, per nessuno dei 9 enti in questione è stato possibile acquisire i dati per tutti e sei i paesi, né dati con la precisione richiesta, né comunque dati ragionevolmente affidabili sotto il profilo statistico;
- l'articolazione degli emolumenti corrisposti ai titolari di cariche elettive ed incarichi di vertice o quali componenti, comunque denominati, degli organismi, enti e istituzioni, anche

¹ Il Rapporto e i comunicati che sintetizzano le decisioni adottate nelle riunioni plenarie sono disponibili sullo spazio web dedicato ai lavori della Commissione (www.funzionepubblica.gov.it) realizzato all'interno del sito Internet del Governo, come richiesto dal DPCM di costituzione della Commissione.

collegiali, è marcatamente diversa tra paesi e all'interno di ciascun paese. In alcuni casi l'emolumento è erogato a titolo di rimborso, in altri casi è prevista l'incompatibilità con altre cariche, in altri ancora tale incompatibilità non sussiste. Di conseguenza, a parità di funzione, l'importo dell'emolumento può variare notevolmente tra paesi, rendendo la media scarsamente significativa;

- anche per ciò che concerne i livelli apicali della dirigenza dei Ministeri e le posizioni presenti negli enti locali è stata rilevata una forte variabilità, a causa della diversità della struttura retributiva. In alcuni paesi, per ciascun livello considerato (D1 e D2) esiste una variabilità in funzione della posizione ricoperta, in altri no. In alcuni paesi il compenso erogato si avvicina al concetto di "retribuzione omnicomprensiva" tipico dell'ordinamento italiano, in altri mancano componenti rilevanti di quest'ultima (ad esempio, i contributi sociali a carico del lavoratore) o alcune tra queste non sono state trasmesse alla Commissione (ad esempio, la retribuzione di posizione o quella di risultato);
- nonostante l'impegno profuso anche dalle amministrazioni degli altri paesi, i dati trasmessi alla Commissione non sempre corrispondono a quanto previsto dalla normativa italiana per il livellamento retributivo. Infatti, non sempre i dati ricevuti si riferiscono alle effettive erogazioni di competenza dell'anno 2010, ma a valori tabellari o a valori "teorici" calcolati sulla base della normativa del paese, i quali non considerano importanti elementi retributivi (come l'anzianità di servizio, dove rilevante) o si riferiscono a valori privi di alcune componenti (come la retribuzione di posizione o di risultato) che possono incidere significativamente sugli importi "effettivamente percepiti". Anche in questo caso, l'interpretazione del dettato del DL 98/2011 impone il calcolo delle medie retributive a partire da dati "effettivi" e non da dati "teorici", il che impedisce, di fatto, l'espletamento dei compiti assegnati alla Commissione;
- non tutti i dati richiesti sono stati trasmessi dalle autorità nazionali, in quanto tutelati dalle normative nazionali sulla privacy. In alcuni casi i dati sono stati trasmessi solo ai fini dell'eventuale calcolo delle medie retributive, ma è stato comunicato che essi, qualora si configurino come dati individuali riferiti a una persona identificabile, non possono essere pubblicati. In sintesi, la disponibilità delle autorità estere a fornire i dati richiesti è risultata diversificata a seconda dei paesi e degli incarichi considerati. A tale proposito, si segnala che la formulazione della norma fa sì che gli effetti giuridici derivanti dal calcolo delle medie retributive dipendano dalla volontà di istituzioni ed enti dei sei paesi in questione o dalla loro possibilità (anche alla luce delle normative cui sono sottoposti), di trasmettere i dati richiesti per le singole posizioni: ciò rende estremamente problematico – prossimo all'impossibile – il calcolo delle medie, e quindi dei "tetti" retributivi.

Infine, nonostante che, ai fini del calcolo delle medie retributive richieste dalla normativa, la Commissione avesse definito appropriati metodi statistici di imputazione di dati mancanti, va notato come l'interpretazione del dettato normativo fornita dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri non consenta di procedere in tale direzione. Di conseguenza, nessun provvedimento può essere assunto dalla Commissione per i fini previsti dalla legge.

Per le motivazioni descritte in questa Relazione la Commissione segnala al Governo l'opportunità di riconsiderare la normativa vigente, la quale appare obiettivamente di difficile (se non impossibile) applicazione. A tale proposito, si segnala che la normativa prevede, entro il 30 giugno 2012, la pubblicazione dei dati riferiti all'anno in corso, operazione che richiederebbe l'avvio immediato di una nuova raccolta di dati presso le autorità nazionali dei sei paesi considerati.

Alla luce dell'esperienza maturata nel corso dei suoi lavori e delle evidenti difficoltà incontrate nello svolgimento dei propri lavori, anche a causa della formulazione della normativa vigente, la Commissione ritiene doveroso rimettere il mandato ricevuto. Il Presidente della Commissione, indicato dalla legge nel Presidente dell'Istat, rimane necessariamente in carica. Qualora il Governo

ritenesse che la Commissione debba proseguire nei suoi lavori, lo si invita ad esprimere tempestivamente il proprio orientamento, anche procedendo ad una nuova nomina dei suoi membri.

PARTE I - L'ATTIVITÀ DELLA COMMISSIONE

1. Mandato, composizione e lavori della Commissione

La manovra per la stabilizzazione finanziaria (decreto legge 6 luglio 2011 n. 98, convertito con L. 15 luglio 2011, n.111 - "Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria", nel seguito DL98) ha previsto il livellamento retributivo Italia-Europa per i deputati e senatori, per i membri di altri organi di rilievo costituzionale, per i componenti gli organi di vertice di Autorità e Agenzie e per le figure apicali delle rispettive amministrazioni e delle amministrazioni centrali dello Stato, per i sindaci e i consiglieri comunali, per i presidenti e i membri dei consigli regionali e provinciali (allegato 1). A tal fine il decreto, all'articolo 1 comma 3, ha previsto la costituzione di una Commissione che provveda alla ricognizione e all'individuazione "della media ponderata rispetto al PIL dei trattamenti economici percepiti annualmente dai titolari di omologhe cariche e incarichi nei sei principali Stati dell'Area Euro riferiti all'anno precedente e aggiornati all'anno in corso sulla base delle previsioni dell'indice armonizzato dei prezzi al consumo contenute nel Documento di economia e finanza".

In particolare, la normativa stabilisce che:

- le determinazioni della Commissione "si applicano a decorrere dalle prossime elezioni, nomine o rinnovi e, comunque, per i compensi, le retribuzioni e le indennità che non siano stati ancora determinati alla data di entrata in vigore del presente decreto" (art. 1, comma 6 del DL98);
- la Commissione pubblichi i propri risultati entro il 1° luglio di ogni anno. In prima applicazione, "tenuto conto dei tempi necessari a stabilire la metodologia di calcolo e a raccogliere le informazioni rilevanti, la ricognizione e la individuazione riferite all'anno 2010 sono provvisoriamente effettuate entro il 31 dicembre 2011 ed eventualmente riviste entro il 31 marzo 2012".

La Commissione governativa per il livellamento retributivo Italia-Europa è stata istituita con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM) 28 luglio 2011 (allegato 2), dura in carica quattro anni, è presieduta dal Presidente dell'Istat ed è composta da cinque esperti di chiara fama, tra cui un rappresentante dell'Eurostat (Ufficio Statistico dell'Unione europea) e un esperto designato dal Ministro dell'economia e delle finanze. La partecipazione alla Commissione è a titolo gratuito e pertanto i componenti della medesima non ricevono alcun compenso per il lavoro svolto. La Commissione è attualmente formata dai seguenti membri:

- Presidente: Prof. Enrico Giovannini, Presidente dell'Istat e ordinario di Statistica economica nella Facoltà di Economia dell'Università di Roma "Tor Vergata";
- Membri:
 1. Dott. Roberto Barcellan, rappresentante dell'Eurostat;
 2. Prof. Ugo Trivellato, emerito di Statistica economica nella Facoltà di Scienze Statistiche dell'Università di Padova;
 3. Prof. Giovanni Valotti, ordinario di Economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche dell'Università Bocconi di Milano;
 4. Prof. Avv. Alberto Zito, ordinario di Diritto amministrativo nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Teramo.

Il Prof. Avv. Alfonso Celotto, ordinario di Diritto costituzionale nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli studi "Roma Tre", ha collaborato ai lavori della Commissione in qualità di esperto

nominato dal Ministro dell'economia e delle finanze fino al 3/2/2012, data nella quale si è dimesso per incompatibilità con l'incarico governativo a cui era stato chiamato nel frattempo.

La Commissione è stata coadiuvata nella sua attività da una Segreteria tecnica composta da esperti di diverse amministrazioni (Presidenza del Consiglio dei Ministri, Istat, Ministero dell'Economia e delle Finanze, ARAN, ecc.). Inoltre, in ciascuna delle Ambasciate italiane operanti nei paesi considerati è stato designato un funzionario (*focal point*), il quale ha svolto l'intenso e difficile lavoro di raccolta dei dati per conto della Commissione, tenendo i rapporti con i competenti ministeri identificati a seguito dello scambio di note ufficiali inviate dalle Ambasciate.

Dal 1 settembre 2011 al 31 marzo 2012 la Commissione ha tenuto nove riunioni plenarie (1 e 16 settembre, 18 ottobre, 8 novembre, 22 dicembre 2011, 12 e 31 gennaio, 13 e 27 marzo 2012); inoltre, sulla base dei programmi di attività di volta in volta definiti in sede plenaria, tra una riunione e l'altra i membri della Commissione hanno svolto numerosi approfondimenti e analisi istruttorie. La Segreteria tecnica ha lavorato alla raccolta e all'elaborazione dei dati, informando i membri della Commissione degli avanzamenti e interagendo in via continuativa con questi ultimi per affrontare le numerose difficoltà che emergevano dal rapporto con le autorità dei singoli paesi.

Ai membri della Segreteria tecnica e ai *focal point* va il ringraziamento della Commissione per il lavoro svolto.

2. L'attività della Commissione

Insedata il 1 settembre 2011, la Commissione ha seguito un piano di lavoro che, in linea con quanto previsto dal DL 98/2011, si è articolato nelle seguenti fasi:

1. individuazione dei paesi sui quali calcolare i valori di riferimento;
2. definizione del perimetro degli enti da considerare;
3. individuazione degli enti "omologhi" negli altri paesi;
4. individuazione del perimetro della dirigenza pubblica da considerare;
5. definizione del concetto di retribuzione (e del "costo" complessivo) al quale fare riferimento;
6. definizione della procedura da seguire per raccogliere i dati necessari al calcolo delle medie retributive;
7. raccolta dei dati attraverso i canali diplomatici;
8. analisi dei dati ricevuti, ulteriori approfondimenti e calcolo dei valori di riferimento.

Il 31 dicembre 2011 è stato reso pubblico un primo Rapporto sull'attività svolta nei quattro mesi iniziali, al quale si rinvia per l'illustrazione dei risultati raggiunti a quella data e dei problemi interpretativi già allora incontrati². In questa sede ci si limita a riportare per memoria la tavola 1, che sintetizza le difficoltà interpretative della normativa e a ricordare che:

- sulla base di quanto previsto dal DPCM di istituzione e dei dati forniti dall'Eurostat riferiti all'anno 2010, **i paesi** da prendere a riferimento per il calcolo delle medie dei trattamenti economici sono la Germania, la Francia, la Spagna, i Paesi Bassi, il Belgio e l'Austria;
- **la lista completa degli organismi** cui si riferisce l'art. 1, comma 1, del DL 98/2011 è stata individuata sulla base dell'elenco delle pubbliche amministrazioni pubblicato dall'Istat (allegato 3). Nella categoria "amministrazioni centrali dello Stato" (menzionate all'art.1, comma 2 del DL 98/2011), sulla base di quanto previsto dal decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123 e del parere fornito al riguardo dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri (PCM), sono stati inclusi i Ministeri e la stessa PCM. Infine, per l'articolazione degli enti locali, il lavoro svolto dalla Commissione ha evidenziato che, a differenza di quanto inizialmente ipotizzato, ai fini della rilevazione non è possibile utilizzare la classificazione ufficiale stabilita dall'Eurostat a fini statistici: si è quindi proceduto a individuare, per ciascun paese, le istituzioni omologhe (tavola 2);
- **per la definizione del perimetro della dirigenza pubblica** da considerare ai fini dell'applicazione dell'art. 1, comma 2, del DL 98/2011, si fa riferimento a:
 - organi non politici di vertice dell'ente (Segretari Generali, Capi Dipartimento e assimilati);
 - Capi di Gabinetto e responsabili di altri uffici di diretta collaborazione dell'organo politico;
 - altri dirigenti di prima fascia non in posizione apicale.

² Il Rapporto e i comunicati che sintetizzano le decisioni adottate nelle riunioni plenarie sono disponibili sullo spazio web dedicato ai lavori della Commissione (www.funzionepubblica.gov.it) realizzato all'interno del sito Internet del Governo, come richiesto dal DPCM di costituzione della Commissione.

Tavola 1 – Difficoltà interpretative della normativa evidenziate dalla Commissione

Testo normativo (commi)	Dubbi interpretativi
1. Il trattamento economico omnicomprensivo annualmente corrisposto, in funzione della carica ricoperta o dell'incarico svolto, ai titolari di cariche elettive ed incarichi di vertice o quali componenti, comunque denominati, degli organismi, enti e istituzioni, anche collegiali, di cui all'allegato A, non può superare la media ponderata rispetto al PIL degli analoghi trattamenti economici percepiti annualmente dai titolari di omologhe cariche e incarichi negli altri sei principali Stati dell'Area Euro. Fermo il principio costituzionale di autonomia, per i componenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati il costo relativo al trattamento economico omnicomprensivo annualmente corrisposto in funzione della carica ricoperta non può superare la media ponderata rispetto al PIL del costo relativo ai componenti dei Parlamenti nazionali.	a) Il concetto di “trattamento omnicomprensivo annualmente corrisposto” non è facilmente riscontrabile negli altri paesi. b) Per le posizioni che prevedono una parte della retribuzione legata al risultato non è chiaro se il riferimento debba essere la retribuzione originariamente concordata, oppure quella definita ex-post, la quale può risentire della decurtazione dovuta al mancato ottenimento dei risultati. c) Non è specificato se il PIL da considerare per la ponderazione è a prezzi correnti (in euro) o se a parità dei poteri d’acquisto. d) Per i componenti del Parlamento la norma fa riferimento al “costo” e non semplicemente al trattamento omnicomprensivo, cosicché non è facile individuare quali siano le voci da considerare. e) Non è scontato che agli “organismi, enti e istituzioni” italiani corrispondano analoghe istituzioni nei sei paesi considerati. Vi possono essere, infatti, rilevanti differenze nelle funzioni e/o nella configurazione giuridico-organizzativa (ad esempio, funzione svolta da un dipartimento di un Ministero). Occorre quindi individuare criteri per identificare organismi ed enti “omologhi”.
2. La disposizione di cui al comma 1 si applica, oltre che alle cariche e agli incarichi negli organismi, enti e istituzioni, anche collegiali, di cui all'allegato A del medesimo comma, anche ai segretari generali, ai capi dei dipartimenti, ai dirigenti di prima fascia, ai direttori generali degli enti e ai titolari degli uffici a questi equiparati delle amministrazioni centrali dello Stato. Ai fini del presente comma per trattamento economico omnicomprensivo si intende il complesso delle retribuzioni e delle indennità a carico delle pubbliche finanze percepiti dal titolare delle predette cariche, ivi compresi quelli erogati dalle amministrazioni di appartenenza.	a) Il concetto di “amministrazioni centrali dello Stato” non è chiaro. b) Non è chiaro se le “indennità a carico delle pubbliche finanze” debbano ricomprendere anche quelle ottenute per la partecipazione in organi di amministrazioni pubbliche.

Per l’individuazione dei livelli occupazionali rilevanti si è adottata la classificazione utilizzata dall’OCSE nell’indagine “Compensation of Government Employees”. Tale classificazione consente, infatti, di superare i problemi che possono derivare dall’eterogeneità delle classificazioni applicate nelle amministrazioni pubbliche dei diversi paesi ed essendo già nota, almeno per alcune delle amministrazioni di riferimento, riduce potenzialmente i tempi necessari alla raccolta dei dati e il rischio di errore. Con il termine “D1” si indicano i dirigenti appartenenti alle prime due categorie sopra indicate, mentre con il termine “D2” si indicano gli altri dirigenti di prima fascia non in posizione apicale. L’indagine viene effettuata ogni due anni. Per il 2010 lo studio sui livelli stipendiali ha riguardato alcuni Ministeri (cioè un modesto sottoinsieme rispetto a quello previsto dalla norma italiana) in un piccolo gruppo di paesi membri. Lo studio è durato due anni ed è stato

Tavola 2 – Omologhi degli enti locali

	Germania	Francia	Spagna	Paesi Bassi	Belgio	Austria
Regioni	Bundesländer	Régions	Comunidades y ciudades autonomas	Provincies	Provinces	Länder
Province	Landkreis/Kreis	Départements	Provincias	NO	NO	NO
Comuni	Gemeinden	Communes	Municipios	Gemeentes	Gemeentes	Gemeinden

svolto con l’ausilio di referenti in ciascun paese. Ciononostante, diversi paesi non hanno fornito i dati richiesti, ivi compresi alcuni paesi rilevanti per il lavoro della Commissione, oppure hanno fornito dati non comparabili. Peraltro, l’esperienza dell’OCSE, nonché le difficoltà incontrate, dimostrano l’ampiezza e la complessità del compito che la legge affida alla Commissione.

Negli ultimi mesi del 2011 l’attività si è concentrata sulla raccolta e l’analisi dei dati per le due tipologie di parlamentari: deputati e senatori. A partire dall’inizio del 2012 l’attenzione è stata rivolta agli altri enti e organismi. Numerose e rilevanti difficoltà sono emerse sia per l’interpretazione della normativa dei diversi paesi, sia per il reperimento e il trattamento dei dati. Esse hanno richiesto l’elaborazione di soluzioni specifiche di carattere statistico-metodologico, che potessero consentire di giungere a dati ragionevolmente comparabili. Per affrontare tali problematiche, la Commissione ha avuto numerose interazioni con i dirigenti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, la quale è stata anche consultata ufficialmente su aspetti e decisioni che presentavano profili di particolare rilevanza istituzionale e andavano al di là dei poteri della Commissione. La Commissione ha, inoltre, proceduto nell’attività di verifica dei possibili “enti omologhi” di cui all’art. 1, commi 1 e 2, del DL 98/2011: a tal fine sono stati consultati gli enti italiani, così da giungere ad una affidabile individuazione delle corrispondenze.

Nell’analisi dei risultati va sottolineato come la Commissione abbia dovuto, di fatto, condurre in pochi mesi uno studio internazionale comparato sul funzionamento delle strutture pubbliche e degli organismi elettivi dei sei paesi considerati. Inoltre, va notato come, nonostante l’eccellente lavoro svolto delle Ambasciate italiane presso i sei paesi, la completezza dei dati raccolti risente, in modo molto maggiore di quanto fosse prevedibile, della maggiore o minore facilità del reperimento delle informazioni richieste all’interno delle strutture governative nazionali. Proprio alla luce dell’esperienza maturata, non si può non rilevare che esiste un grado di accessibilità e trasparenza dei dati relativi alle retribuzioni molto diverso a seconda del paese (e dell’assetto della sua amministrazione pubblica) e del tipo di organismo o ente. Ad esempio, alcuni paesi hanno fornito dati relativi ad alcuni organismi o enti, mentre per altri hanno opposto un rifiuto motivato in base alla tutela della privacy. Se, in generale, si è riscontrato un buon grado di trasparenza per gli aspetti retributivi per ciò che concerne i membri dei Parlamenti nazionali, lo stesso non si può affermare per le strutture ministeriali o per le altre istituzioni considerate. Infine, va notato come la complessa struttura delle retribuzioni delle singole posizioni, nonché l’assenza di un punto unico di raccolta delle informazioni richieste, abbiano reso estremamente gravoso il compito richiesto alle amministrazioni nazionali contattate dai *focal point*.

Nelle sezioni successive vengono descritti il metodo approntato per il calcolo delle medie ponderate richieste dalla normativa, riprendendo ed approfondendo quanto già esposto nel primo Rapporto della Commissione, le scelte definite per il trattamento dei dati e la procedura seguita per la raccolta di questi ultimi.

3. Le scelte metodologiche adottate dalla Commissione

Prima di procedere all'illustrazione delle scelte di metodo operate dalla Commissione per giungere a realizzare al meglio il mandato conferitole, va segnalato che, come già anticipato, nel corso dei lavori la Commissione ha richiesto formalmente alcuni pareri alla Presidenza del Consiglio dei Ministri al fine di chiarire dubbi sull'interpretazione della normativa dalla cui soluzione discendevano effetti molto diversi sullo svolgimento del compito, propriamente tecnico, ad essa affidato. In questa parte della Relazione verranno illustrate le conclusioni di carattere tecnico alle quali è giunta la Commissione, tenuto conto delle indicazioni ricevute a seguito di tali consultazioni.

3.1 Definizione del concetto di “trattamento economico onnicomprensivo” e questioni connesse

Come già illustrato nel Rapporto del 31 dicembre 2011, poiché la nozione di “trattamento economico onnicomprensivo” contenuta nel DL 98/2011 non trova corrispondenza in alcuna delle definizioni adottate dagli istituti di statistica per calcolare gli indicatori retributivi, la Commissione ha dovuto precisarne il significato. Ha conseguentemente individuato come definizione coerente col dettato normativo e con le esigenze di comparabilità quella di *retribuzione, al lordo degli oneri sociali a carico del lavoratore e delle imposte, percepita annualmente in termini di competenza*³. Inoltre, ha convenuto che al fine di calcolare la retribuzione “comparabile” dei sei paesi, che risponda cioè alla stessa definizione di retribuzione onnicomprensiva vigente per l'Italia, è necessario neutralizzare l'effetto di modi diversi – specifici dei vari paesi – di ripartizione degli oneri sociali a carico del lavoratore e del datore di lavoro.

Di conseguenza, le informazioni finali delle quali è necessario disporre per ciascuno dei sei paesi, riferite all'ammontare percepito di competenza nell'anno, sono le seguenti:

- retribuzione al netto degli oneri sociali e al lordo delle imposte (RL);
- oneri sociali totali (OS), che a loro volta risultano dalla somma degli oneri sociali a carico del lavoratore (OSL) e di quelli a carico del datore di lavoro (OSD).

Tra questi aggregati vale la relazione:

$$CL = RL + OS = RL + OSL + OSD$$

dove CL denota il costo del lavoro.

Il calcolo della “retribuzione onnicomprensiva comparabile” dei sei paesi avviene attribuendo a ciascuno dei sei paesi la ripartizione degli oneri sociali (a carico, rispettivamente, del lavoratore e del datore di lavoro) vigente in Italia. Se denotiamo con:

$pOSL_{IT}$: la frazione degli oneri sociali a carico del lavoratore (OSL/OS) che vigono in Italia;

$pOSD_{IT} = 1 - pOSL_{IT}$: la frazione degli stessi a carico del datore di lavoro, che vigono in Italia,

allora la “retribuzione onnicomprensiva comparabile” per il paese i -esimo (ROC_i) è:

$$ROC_i = RL_i + (OS_i * pOSL_{IT}) = CL_i - (OS_i * pOSD_{IT}).$$

³ Definendo la retribuzione in termini di “competenza” si evitano problemi legati alla corresponsione di arretrati concentrati in un dato anno (a loro volta indotti dal fatto che nell'anno precedente – o in più anni precedenti – la retribuzione corrisposta era stata inferiore a quella dovuta).

Per ciò che concerne i parlamentari, la Commissione ha deciso di acquisire anche i dati relativi ad altre voci che compongono il costo complessivo sostenuto dalle finanze pubbliche. Infatti, per questa categoria la legge parla di “costo” relativo al trattamento economico onnicomprensivo. In altre parole, per i parlamentari il legislatore non sembra limitare il calcolo al trattamento economico del deputato o senatore, ma al costo complessivo sostenuto (ovviamente al netto del valore dei servizi resi dall’amministrazione rispettivamente della Camera e del Senato). In sintesi, le voci da considerare sono le seguenti:

- a) indennità base;
- b) spese per l’acquisto di beni e servizi, quali:
 - b1) diaria di soggiorno;
 - b2) spese di viaggio e di trasporto, a loro volta distinte in:
 - b2.1) spese per tessere di libera circolazione (non limitate, cioè, a viaggi e trasporti connessi alla funzione parlamentare),
 - b2.2) altre spese di viaggio e trasporto connesse alla funzione parlamentare;
 - b3) spese di segreteria e di rappresentanza;
 - b4) spese per collaboratori;
- c) altre voci e vitalizi, quali:
 - c1) assegno di fine mandato;
 - c2) assegno vitalizio;
 - c3) permanere di alcuni dei benefits di cui alla voce b) anche dopo la conclusione del mandato.

Nell’analizzare queste voci relative ai vari paesi al fine di elaborare dati comparabili, la Commissione ha incontrato una grande difficoltà per due ragioni principali:

- le difformità nei criteri di corresponsione di alcune di queste voci (segnatamente le voci b), criteri che, in maniera semplificata, possono essere ricondotti a due opposte tipologie: in via forfettaria oppure come rimborso di spese sostenute;
- i diversi modi di finanziamento di alcuni benefici (segnatamente le voci c), secondo un principio rigorosamente contributivo oppure a carico (in tutto o in parte) della fiscalità generale.

3.2 Calcolo della media ponderata

Per procedere, per ciascuna posizione in ciascun organismo o ente, al calcolo della “media ponderata dei trattamenti economici percepiti annualmente dai titolari di omologhe cariche e incarichi” nei sei paesi, la formula da utilizzare è la seguente:

$$VR_t = \left(\sum_{i=1}^6 V_{it} * PIL_{it} \right) / \sum_{i=1}^6 PIL_{it}$$

dove:

VR_t = valore medio per la singola posizione del singolo ente (ad esempio, scelta un’Autorità, si considerano separatamente il presidente, il membro del consiglio, i dirigenti di vertice di prima

fascia, gli altri dirigenti di prima fascia) per l'anno t (in particolare, il 2010), da assumere come limite superiore al trattamento economico da applicare nel caso italiano;

V_{it} = valore rilevato per la medesima posizione del singolo ente in ciascuno dei sei paesi per l'anno t;

PIL_{it} = PIL di ciascun paese per l'anno t.

La Commissione ha affrontato anche il tema relativo all'unità di misura delle retribuzioni e del Prodotto interno lordo (PIL) da utilizzare per il calcolo delle medie ponderate. La teoria statistica e la pratica seguita da tutte le organizzazioni internazionali (comprese l'Eurostat e l'OCSE) in occasione di comparazioni di livelli di retribuzione e di reddito tra diversi paesi sono chiaramente a favore dell'utilizzo degli indici spaziali di prezzo noti come "parità dei poteri di acquisto" (PPA). Le PPA rappresentano dei prezzi relativi, che illustrano il rapporto tra i prezzi espressi in moneta nazionale degli stessi beni o servizi in paesi diversi. Sono quindi un'unità monetaria fittizia che elimina l'effetto delle differenze tra prezzi di paesi diversi. In altre parole, una unità standard di potere d'acquisto permette di comprare lo stesso volume di merci e servizi in tutti i paesi: quindi, l'uso delle PPA permette un confronto realistico di indicatori economici tra paesi. D'altra parte, il DPCM di costituzione della Commissione cita esplicitamente "il livello del PIL espresso in euro" ai fini della selezione dei sei paesi.

La Commissione ha deciso di effettuare i calcoli sia utilizzando le PPA (opzione che ritiene preferibile, perché giustificata teoricamente e in linea con le pratiche internazionali), sia in valori correnti espressi in euro. Conseguentemente, considerando le varie opzioni possibili, la Commissione ha stabilito di effettuare due diversi calcoli:

- a) **PIL espresso in parità di potere d'acquisto/valori rilevati espressi in parità di potere d'acquisto riferite ai consumi:** la media ponderata si ottiene moltiplicando i valori nominali in euro rilevati per i vari paesi convertiti in parità di potere d'acquisto riferite ai consumi ($EU27=1$) per i corrispondenti pesi relativi basati sul PIL espresso in parità di potere d'acquisto (riferite al PIL). Il valore della media così ottenuto (espresso in "euro-comunitari") è ri-convertito in "euro-italiani" applicando l'inverso della parità di potere d'acquisto (riferita ai consumi) per l'Italia.

Sostanzialmente, tale approccio mira a determinare la retribuzione, pari alla media di quelle comparabili nei sei paesi considerati, che consente di acquistare in Italia (cioè a fronte del livello e della struttura dei prezzi italiani) lo stesso insieme di beni e servizi acquistabile nei sei paesi considerati. I passi da eseguire sono i seguenti:

- per ogni paese, la retribuzione è divisa per la PPA del rispettivo paese riferita ai consumi (ciò equivale a determinare quanti "euro-comunitari" servono per acquistare a livello comunitario gli stessi beni e servizi che si acquistano nel singolo paese con la retribuzione ricevuta)⁴;
- sulle retribuzioni così ottenute sono calcolate le medie ponderate con i pesi in PPA determinati rispetto al PIL, ottenendo così la media retributiva espressa in "euro-comunitari";

⁴ Per i paesi con una parità superiore a 1 (Germania, Austria, Francia, Belgio e Olanda) servono meno euro comunitari per acquistare a livello comunitario gli stessi beni e servizi, mentre per la Spagna ne servono di più.

- la media in euro comunitari è moltiplicata per la PPA dell'Italia relativa ai consumi, per convertirla in "euro-italiani"⁵. Il risultato che si ottiene è la media retributiva espressa in "euro-italiani";

- b) **PIL espresso in euro/valori rilevati espressi in euro correnti**: la media ponderata si ottiene moltiplicando i valori nominali in euro rilevati per i vari paesi per i corrispondenti pesi relativi basati sul PIL espresso in euro.

Essendo le PPA per l'Italia inferiori a quelle degli altri paesi (eccetto la Spagna), la media ponderata calcolata in base alle PPA risulta inferiore alla media calcolata in euro correnti.

Il calcolo delle medie retributive dipende dalla disponibilità dei dati a una certa data⁶. La Commissione ha deciso di utilizzare i dati più recenti disponibili nel data base dell'Eurostat al momento del calcolo delle medie retributive, secondo le scadenze indicate dalla legge. I dati relativi alle PPA necessari per effettuare le conversioni e la differente struttura di ponderazione sono riportate nella tavola 3, basata sui dati Eurostat disponibili al 25 marzo 2012.

Tavola 3 – Schemi per la conversione dei trattamenti economici in "euro-comunitari" e per la ponderazione sulla base rispettivamente del PIL a prezzi correnti espresso in parità dei poteri d'acquisto (PPA) e del PIL a prezzi correnti

Modalità del calcolo	Germania	Francia	Spagna	Paesi Bassi	Belgio	Austria
PPA (consumi)	1,03690	1,11432	0,95899	1,08615	1,15541	1,10393
Pesi calcolati in euro correnti espressi in PPA	37,36	27,06	17,91	8,56	5,01	4,10
Pesi calcolati in euro correnti	37,02	28,89	15,72	8,80	5,30	4,28

3.3 Metodi per il trattamento dei dati mancanti

Il lavoro di identificazione degli enti omologhi e di raccolta dei dati ha mostrato fin dall'inizio le gravi difficoltà esistenti per realizzare il mandato affidato alla Commissione. Di conseguenza, allo scopo di fornire dati ragionevolmente affidabili per il numero maggiore possibile di istituzioni, la Commissione ha proceduto a definire un metodo per il calcolo delle medie retributive anche in presenza di "dati mancanti". In sintesi, il metodo sviluppato prevede i seguenti passi:

A. Identificazione degli enti omologhi

Viene effettuata sulla base del mandato prevalente dell'ente, anche tenuto conto dell'esistenza di direttive o regolamenti dell'Unione Europea.

B. Definizione dei "cluster" di enti ai fini dell'imputazione di dati mancanti

⁵ Questa operazione corrisponde a esprimere quanti "euro-italiani" servono per comprare in Italia i beni e servizi che si comprano con una retribuzione calcolata come media dei sei paesi e espresso in "euro-comunitari".

⁶ Ad esempio, le PPA sono pubblicate dall'Eurostat nel giugno dell'anno successivo all'anno di riferimento, sono poi riviste a dicembre dello stesso anno e, secondo una cadenza giugno-settembre, nei due anni successivi. Il PIL in euro è rivisto in base alla politica di revisione nazionale propria dei sei paesi considerati: tendenzialmente, una prima stima per il PIL dell'anno di riferimento è pubblicata tra marzo e giugno dell'anno successivo a quello di riferimento. I dati sono poi generalmente rivisti in settembre dello stesso anno. Le revisioni (regolari) possono continuare per tre-quattro anni.

Al fine di stimare i dati mancanti dovuti alla non trasmissione delle informazioni richieste da parte delle amministrazioni straniere e di assicurare la massima omogeneità tra enti “donatori” e “riceventi”, gli enti di cui all’allegato A della legge (salvo quelli soppressi nel frattempo) sono raggruppati in cinque “cluster” (la collocazione degli enti nei singoli cluster è riportata nella tavola 4): organi costituzionali e di rilievo costituzionale; autorità; agenzie ed enti; amministrazioni centrali dello Stato; amministrazioni regionali e locali.

Tavola 4 – Cluster di enti ai fini del calcolo di dati mancanti

(i) Organi costituzionali e di rilievo costituzionale	Senato Camera dei Deputati Corte Costituzionale Consiglio nazionale dell’economia e lavoro (CNEL) Organi di autogoverno della magistratura ordinaria, amministrativa, contabile, tributaria e militare: - Consiglio superiore della magistratura; - Consiglio di presidenza della giustizia tributaria; - Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa; - Consiglio di presidenza della Corte dei Conti; - Consiglio di presidenza della magistratura militare
(ii) Autorità amministrative indipendenti	Autorità garante della concorrenza e del mercato – AGCM Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture Autorità per le garanzie nelle comunicazioni – AGCOM Autorità per l’energia elettrica e il gas Commissione di garanzia per l’attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali Garante per la protezione dei dati personali Commissione nazionale per la società e borsa – CONSOB
(iii) Agenzie ed enti	Agenzia italiana del farmaco – AIFA Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie Agenzia nazionale per la sicurezza del volo – ANSV Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali – AGE.NA.S Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l’innovazione Agenzia per la rappresentanza negoziale delle PA – ARAN Agenzia per le erogazioni in agricoltura – AGEA DigitPA Agenzia nazionale del turismo Agenzia nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza, l’integrità delle amministrazioni pubbliche - CIVIT
(iv) Amministrazioni centrali in senso stretto	Ministeri (unità organizzative di primo livello centrali e periferiche) Presidenza del Consiglio dei Ministri
(v) Amministrazioni locali	Regioni (Presidenti e Consiglieri) Province (Presidenti e Consiglieri) Comuni (Sindaci e Consiglieri)

C. Definizione delle retribuzioni di riferimento per i dirigenti delle amministrazioni centrali dello Stato

Nel caso dei dirigenti delle amministrazioni centrali dello Stato (Ministeri e PCM), qualora non vengano forniti dati disaggregati per singola amministrazione, il calcolo delle medie retributive verrà effettuato utilizzando, per ognuna delle due figure (D1 e D2), il valore massimo rilevato in ciascun paese⁷.

D. Calcolo della media con dati completi

Qualora i dati siano disponibili per tutti i paesi, le medie vengono calcolate distintamente per ente, carica rivestita, incarico svolto e/o livelli dirigenziali omologhi. Considerando che la finalità della norma è quella di calcolare “tetti” retributivi, si utilizza la media aritmetica ponderata delle retribuzioni massime calcolate a partire dai dati forniti e sulla base delle imputazioni degli oneri sociali (così come definite sopra nella sez. 3.1), utilizzando le PPA e gli euro correnti (come specificato sopra nella sez. 3.2).

E. Calcolo della media con dati mancanti

Qualora alcuni dei dati necessari al calcolo delle medie retributive non siano disponibili, si procede nel seguente modo. Nel caso in cui vi sia assenza di ente, carica, incarico o livello di dirigenza omologo, o per mancata risposta per uno o più paesi, si procede:

- 1) *all'imputazione di dati utilizzando informazioni provenienti dallo stesso paese* per il quale il dato non è disponibile. In particolare, qualora:
 - a. siano disponibili i dati riferiti ad almeno tre “celle” comparabili all'interno del cluster pertinente e il campo di variazione di tali dati sia non superiore al 20% della retribuzione più alta; oppure
 - b. siano disponibili i dati riferiti ad almeno quattro “celle” comparabili nell'insieme dei primi tre cluster della tavola 4 e il campo di variazione di tali dati sia non superiore al 20% della retribuzione più alta,allora si procede all'imputazione utilizzando la media semplice dei massimi delle retribuzioni disponibili nelle “celle” individuate.
- 2) *Imputazione di dati mancanti utilizzando informazioni provenienti da altri paesi*. In mancanza delle condizioni sopra descritte, e con riferimento agli enti ricompresi nei primi tre cluster della tavola 4, qualora:
 - siano disponibili dati per la medesima “cella” per almeno quattro paesi (anche dopo l'imputazione di cui al punto 1); oppure
 - siano disponibili dati per almeno tre paesi (anche dopo l'imputazione di cui al punto 1), il cui PIL complessivo rappresenti almeno il 51% del PIL dei sei paesi, allora si imputa ai paesi mancanti la media dei paesi presenti (operativamente, ciò equivale a fare la media sui paesi presenti).

Nei casi restanti (ad esempio, quando non si dispone di paesi sufficienti all'applicazione dello step 2) non si procede al calcolo della media.

⁷ Questa scelta trova una giustificazione anche nel fatto che il perimetro delle competenze dei singoli Ministeri non è lo stesso nei diversi paesi. Un esempio di differenze nel perimetro delle competenze emerge nella successiva sez. 4.2, nella quale si documenta che le funzioni svolte in Italia da alcuni organismi o enti in altri paesi fanno capo a dipartimenti di Ministeri.

3.4. L'aggiornamento sulla base dell'indice dei prezzi

Come previsto dalla normativa, in via corrente le medie dei trattamenti economici riferiti all'anno solare immediatamente precedente devono essere "aggiornate sulla base delle previsioni dell'indice armonizzato dei prezzi al consumo contenute nel più recente Documento di Economia e Finanza" (Def) (art. 1, comma 2, lett. B, del DPCM 28 luglio 2011).

In sede di prima applicazione – quella oggetto della presente relazione – alla Commissione è stato richiesto di elaborare i dati relativi all'anno 2010, aggiornandoli all'anno 2011. Ora, il Def pubblicato a maggio 2011 e il suo aggiornamento pubblicato il 22 settembre 2011 non contengono la previsione per il 2011 riferita al tasso di crescita annuale dell'indice dei prezzi armonizzato (se non quello al netto dei prodotti energetici importati), bensì quella riferita al deflatore dei consumi (pari al 2,6%). D'altra parte, per il 2011 si dispone dei dati effettivi dell'indice dei prezzi armonizzato, pubblicati dall'Istat in data 16 gennaio 2012. Essi indicano per l'anno 2011 un aumento del 2,9% rispetto al 2010.

La Commissione ha pertanto deciso di utilizzare, per l'aggiornamento al 2011 dei dati riferiti all'anno 2010, l'aumento del 2,9% calcolato dall'Istat.

3.5 Procedura per la raccolta dei dati

Come già segnalato nel Rapporto del 31 dicembre 2011, per assicurare l'attendibilità e la confrontabilità dei dati e fornire stime accurate, nonché (vista la cadenza annuale dei calcoli da effettuare) per assicurare l'aggiornamento periodico delle informazioni, la Commissione deve operare su informazioni di base che possiedano le seguenti caratteristiche:

- periodo certo di riferimento: anno 2010 in prima applicazione, e anni successivi per gli aggiornamenti previsti dalla legge;
- coerenza dei dati rilevati con le definizioni precedentemente illustrate;
- acquisizione dei dati da un'autorità nazionale, con la quale interagire anche al fine di chiarire dubbi sulle caratteristiche dei dati stessi (coerenza con la definizione, periodo di riferimento ecc.).

La Commissione, sulla base delle indicazioni fornite dalla PCM, ha preso atto che la raccolta dei dati non poteva avvenire tramite contatti diretti tra la Commissione e gli enti esteri, ma necessitava di una previa presa di contatto attraverso i canali diplomatici. Di conseguenza, la Commissione ha contattato il Ministero degli affari esteri, il quale, attraverso le Ambasciate italiane all'estero, ha inoltrato la richiesta dei dati e delle altre informazioni necessarie.

A seguito di tali contatti, a partire dal 13 dicembre 2011 la Commissione ha cominciato a ricevere dati sui parlamentari e altre informazioni accessorie. A partire dall'inizio di gennaio 2012 l'attenzione è stata rivolta agli altri enti e alle amministrazioni centrali dello Stato. La raccolta dei dati è stata realizzata attraverso la somministrazione di specifici questionari in lingua inglese (allegato 4), corredati di note esplicative sugli scopi e i contenuti della rilevazione, che le Ambasciate hanno inoltrato agli interlocutori da loro individuati (a seconda dei casi, Ministero della funzione pubblica, direttamente i singoli enti e amministrazioni oggetto dell'indagine o altri). In particolare, nei questionari sono stati richiesti, con riferimento al 2010:

- il valore minimo, il valore massimo e il valore medio delle retribuzioni lorde annue, comprensive di tutte le indennità, dei premi pagati su base regolare e delle "una tantum" percepite (sulla base del criterio di competenza) nel 2010⁸;

⁸ Nell'ipotesi che non fosse possibile calcolare la media ponderata, ovvero la media calcolata sulla base della distribuzione degli occupati per livello salariale, si è chiesto di fornire la moda.

- i relativi contributi sociali a carico del lavoratore;
- i relativi contributi sociali a carico del datore di lavoro.

Più in dettaglio, il questionario ha riguardato per le amministrazioni centrali i dipendenti che hanno una posizione di livello D1 e D2, corrispondenti alle figure professionali che rientrano nel campo di competenza della Commissione (vedi la sez. 2.1 e la nota esplicativa del questionario, allegata). Per gli Organi costituzionali e di rilievo costituzionale, le Autorità amministrative indipendenti e le Agenzie e gli Enti il campo di osservazione è più esteso e include anche le figure del Presidente/Direttore e i membri del Consiglio di Amministrazione. Per le Amministrazioni locali sono stati considerati, come previsto dalla norma, il Presidente e i Consiglieri; inoltre, per avere una base informativa sufficientemente articolata si è scelto di richiedere i dati in funzione del numero di abitanti (unità amministrativa meno popolosa e più popolosa) e del livello della retribuzione (unità amministrativa con la retribuzione massima).

Per accelerare il processo di compilazione dei questionari e ottenere un elevato tasso di risposta, i contatti tra la Commissione e i *focal point* delle Ambasciate sono stati continui ed è stato garantito un supporto tecnico mirato per l'individuazione di tempestive soluzioni ai problemi che si sono di volta in volta presentati nella fase di somministrazione dei questionari.

4. Sintesi dei risultati

4.1 Vincoli normativi all'imputazione di dati mancanti

Come già segnalato, le attività di raccolta e analisi dei dati sono subito apparse molto più complesse e difficili di quanto si fosse, pur cautelativamente, ipotizzato. Dopo l'avvio dei rapporti tra le Ambasciate italiane nei sei paesi considerati e le autorità governative, la Segreteria tecnica, i *focal point* e i corrispondenti delle autorità nazionali hanno interagito in modo costante con frequenti contatti ed approfonditi scambi di opinione. Già alla fine di gennaio il quadro che veniva emergendo dalla raccolta e dall'analisi dei primi dati, molto frammentari e difficilmente confrontabili con la situazione italiana, ha indotto la Commissione non solo a intensificare il lavoro tecnico e gli scambi di informazioni, ma anche a definire possibili soluzioni alla mancanza di dati attraverso l'imputazione dei dati mancanti (vedi la sez. 3.3), nonché a prendere contatto con la Presidenza del Consiglio dei Ministri per acquisire chiarimenti sul dettato normativo. In particolare, dato l'effetto giuridico "automatico" attribuito alle medie retributive calcolate dalla Commissione, è stato formulato un quesito alla Presidenza del Consiglio dei Ministri sulla possibilità di procedere all'imputazione di dati mancanti.

La risposta ricevuta in data 16 marzo 2012 ha evidenziato l'impossibilità di procedere a imputazioni. Tali imputazioni, sia pure supportate da procedure statistiche robuste, non sono infatti ritenute rispondenti allo spirito del legislatore, come reso evidente nel passo della nota che segue. *"I dati di base, vale a dire i trattamenti economici, devono necessariamente essere assunti come dato storico reale, e solo successivamente, secondo la metodologia prescelta dalla Commissione, saranno oggetto dell'applicazione di algoritmi appositi per stabilirne la media ponderata rispetto al PIL, le variazioni rispetto all'indice dei prezzi, etc. Una tale interpretazione emerge palesemente dalla stessa definizione usata dal Legislatore: 'trattamento economici percepiti annualmente dai titolari di omologhe cariche e incarichi'. È infatti evidente la volontà di riferirsi non a trattamenti astrattamente computabili applicando le norme in vigore nei sei Paesi, ma esattamente a quelli 'percepiti', vale a dire effettivamente corrisposti ... Per tale motivo, sotto un profilo squisitamente giuridico, non sembra possibile ricorrere a metodologie statistiche di interpolazione al fine di "imputare" i dati mancanti, poiché, pur in considerazione dell'alta ed indiscussa professionalità della Commissione e della sua indiscutibile autorevolezza in campo statistico, ciò non sembra sufficiente ad appagare l'obiettivo del Legislatore di operare su dati reali".*

La Commissione, a fronte di quanto indicato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha preso atto dell'impossibilità di trattare i casi di mancata risposta con procedure statistiche di imputazione, specificamente con quelle che aveva identificato, ai fini del calcolo delle medie retributive che definiscono un "tetto automatico" per i corrispondenti trattamenti economici in Italia.

4.2 Individuazione degli enti "omologhi" negli altri paesi

L'individuazione dei possibili enti "omologhi" è stata realizzata in due fasi. Inizialmente, la Commissione ha definito un prospetto preliminare per tutti gli enti e organismi oggetto della rilevazione, distintamente per ciascuno dei sei paesi. Successivamente, il prospetto è stato sottoposto alle Ambasciate per le opportune rettifiche e integrazioni; parallelamente, è stata avviata una attività di confronto con i pertinenti enti italiani per giungere alla conclusiva individuazione degli enti "omologhi". Tutte le istituzioni italiane interessate sono state contattate per avere informazioni circostanziate sull'esistenza di eventuali omologhi in altri paesi; a seguito delle risposte ricevute, la Commissione ha poi tenuto "audizioni" con gruppi di istituzioni per analizzare in dettaglio le situazioni più complesse.

Sulla base dei confronti e delle analisi realizzate è stato possibile definire tre distinti gruppi di enti, in funzione della presenza di un'istituzione almeno formalmente assimilabile a quella italiana, dell'ampiezza dei compiti ad essa affidati e delle sue caratteristiche organizzative:

- a. **presenza di omologo e corrispondenza piena:** le funzioni svolte sono equiparabili per tipologia e quantità, anche alla luce delle direttive e delle normative dell'Unione Europea, e non si riscontrano differenze significative nella struttura organizzativa;
- b. **parziale presenza di omologo,** dovuta a differenze rilevanti nell'ampiezza delle funzioni affidate e/o nella struttura organizzativa (ad esempio, svolgimento della funzione da parte di un'unità, dipartimento o simile, di un Ministero);
- c. **assenza di omologo in tutti i paesi.**

Per il caso b) – tipicamente quando, in un altro paese, le funzioni di un ente italiano sono svolte da Ministeri o da dipartimenti (o simili) di altre amministrazioni pubbliche oppure quando il mandato dell'ente italiano è notevolmente diverso (più ampio o più ristretto) di quello dell'ente straniero – le strutture presenti negli altri paesi non possono essere considerate “omologhe” dell'ente italiano nel senso della normativa.

In sintesi, le informazioni raccolte indicano che, su 30 istituzioni ed enti⁹:

- per 9 si riscontra una presenza di enti “omologhi” in tutti i paesi;
- per 15 si riscontra la presenza di enti “omologhi” soltanto in alcuni paesi, sia perché semplicemente mancano, sia perché hanno una corrispondenza parziale, sia ancora per il concorso delle due ragioni;
- per 6 si riscontra l'assenza di enti “omologhi” in tutti i paesi.

La tavola 5 contiene, in forma sintetica e semplificata, le conclusioni alle quali è giunta la Commissione. Al fine di consentirne una migliore lettura, si danno alcune informazioni relative a casi di particolare complessità:

- **Senato:** in Germania, Austria, Francia e Paesi Bassi il Senato ha funzioni diverse, sensibilmente più ridotte, rispetto al Senato italiano; inoltre, i membri del Senato sono eletti, o individuati, con procedure diverse dall'elezione a suffragio universale;
- **Consigli di autogoverno delle Magistrature:** in Germania e Austria non vi è un Consiglio Superiore della Magistratura (CSM) paragonabile a quello italiano. Negli altri paesi solo la Spagna e la Francia sono dotate di organi di autogoverno della magistratura parzialmente paragonabili a quello italiano. Per l'Olanda e il Belgio le funzioni svolte dagli analoghi organi nazionali sono più limitate di quelle attribuite al CSM italiano. Per i quattro Consigli di Presidenza delle altre Magistrature (tributaria, amministrativa, contabile, militare) la comparabilità è limitata dal fatto che in Italia questi organi sono di autogoverno, mentre nella maggior parte degli altri paesi non sono individuabili organi distinti da quelli ordinari con funzioni di controllo e disciplinari;
- **Agenzia nazionale del turismo:** in Germania e in Austria sono organismi di diritto privato;
- **Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali:** si sono riscontrate differenze significative quanto ad ampiezza del mandato per gli enti stranieri ad essa assimilabili. In

⁹ Rispetto alla lista originaria, quattro enti sono stati esclusi perché soppressi con provvedimenti legislativi successivi alla data di costituzione della Commissione. L'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua, l'Agenzia per la sicurezza nucleare e l'Agenzia nazionale di regolamentazione del settore postale sono state soppresse dalla legge n. 214/2011 di conversione del DL n. 201/2011. L'Agenzia per il terzo settore (già Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale) è stata soppressa dal DL n. 16/2012.

particolare, in molti casi le principali attività svolte dall'Agenzia sono suddivise su più enti, non necessariamente tutti pubblici;

- **Agenzia nazionale per la sicurezza del volo:** ad eccezione della Germania e dei Paesi Bassi, negli altri paesi le funzioni dell'Agenzia sono svolte da una direzione generale del Ministero competente;
- **Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie:** in Spagna, Belgio e Austria le funzioni sono svolte da una Direzione Generale del Ministero competente;
- **Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione:** in Germania e in Austria gli enti che presentano una certa analogia con l'agenzia sono organismi di diritto privato; nei Paesi Bassi opera un organismo specifico presso il Ministero dell'Economia, dell'Agricoltura e dell'Innovazione;
- **Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni:** in tutti i paesi le funzioni sono svolte da una direzione generale del Ministero competente;
- **Agenzia per le erogazioni in agricoltura:** la materia è regolata a livello comunitario e quindi è possibile individuare un organismo di controllo in tutti i paesi di riferimento. Tuttavia, a differenza dell'Italia, negli altri paesi questi operano all'interno dei Ministeri competenti. Le funzioni di pagamento delle provvidenze della Politica Agricola Comunitaria sono svolte da più soggetti articolati a livello territoriale, mentre in Italia sono ancora accentrate nell'Agenzia, in attesa della costituzione di enti di pagamento regionali;
- **Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture:** non sono stati individuati enti pienamente omologhi negli altri paesi. In Austria, in particolare, le funzioni dell'autorità sono svolte da una direzione ministeriale;
- **Autorità per le garanzie nelle comunicazioni:** le funzioni affidate all'Autorità italiana sono più numerose di quelle svolte dagli enti stranieri formalmente analoghi e in alcuni casi (ad esempio in Spagna e in Germania) sono articolate a livello territoriale. Tuttavia, la materia è regolata a livello comunitario ed è possibile individuare come enti omologhi quelli facenti parte dell'organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (Berec);
- **Autorità per l'energia elettrica e il gas:** nonostante differenze di assetto istituzionale - in Spagna e in Germania le Autorità hanno livelli di indipendenza inferiori, in Belgio l'articolazione territoriale è complessa, in Austria le competenze sono distribuite su più organismi di cui uno privato - le autorità di regolazione individuate nei paesi di riferimento operano in linea con la normativa comunitaria;
- **Digitpa:** in quattro paesi (Germania, Francia, Spagna e Paesi Bassi) le funzioni sono svolte da direzioni ministeriali. In Austria, invece, esiste un ente omologo anche se viene coadiuvato per alcune funzioni dal Ministero competente.

Tavola 5 – Grado di corrispondenza fra gli enti italiani e i possibili “omologhi” nei sei paesi considerati

Denominazione ente italiano	Germania	Francia	Spagna	Belgio	Paesi Bassi	Austria
Senato della Repubblica	≠	≠	SI	SI	≠	≠
Camera dei deputati	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Corte costituzionale	SI	SI	SI	SI	NO	SI
Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro	NO	SI	SI	SI	SI	SI
Consiglio superiore della magistratura	NO	SI	SI	≠	≠	NO
Consiglio di Presidenza della giustizia tributaria	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Consiglio di Presidenza della Corte dei conti	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Consiglio della magistratura militare	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Agenzia italiana del turismo	≠	SI	SI	SI	SI	≠
Agenzia nazionale del farmaco	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali	≠	≠	≠	≠	≠	≠
Agenzia nazionale per la sicurezza del volo	SI	≠	≠	≠	SI	≠
Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie	SI	SI	≠	≠	SI	≠
Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata	NO	SI	NO	NO	SI	NO
Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione	≠	SI	SI	SI	≠	≠
Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni	≠	≠	≠	≠	≠	≠
Agenzia per le erogazioni in agricoltura	≠	≠	≠	≠	≠	≠
Autorità garante della concorrenza e del mercato	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture	NO	NO	NO	NO	NO	≠
Autorità per le garanzie nelle comunicazioni	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Autorità per l'energia elettrica e il gas	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Commissione di garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Commissione nazionale per le società e la borsa	SI	SI	SI	SI	SI	SI
DigitPA	≠	≠	≠	SI	≠	SI
Garante per la protezione dei dati personali	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Regioni (Presidenti e Consiglieri)	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Province (Presidenti e Consiglieri)	SI	SI	SI	NO	NO	NO
Comuni (Sindaci e Consiglieri)	SI	SI	SI	SI	SI	SI

Legenda: SI = ente omologo individuato; NO = ente omologo assente; ≠ = corrispondenza parziale

4.3 Disponibilità e qualità dei dati sulle retribuzioni

La Commissione ha raccolto una quantità notevole di informazioni sulla struttura dello Stato e delle istituzioni estere, così come individuate in applicazione della normativa, nonché delle strutture retributive previste delle diverse posizioni. Nonostante l'intensa attività di sollecito alla fornitura dei dati svolta dalle Ambasciate, però, il numero di dati mancanti è risultato elevato, soprattutto per alcuni paesi e per alcuni cluster (si veda, a titolo di esempio, la tavola 6). In particolare per i primi tre cluster, un paese non ha trasmesso dati se non per il Parlamento e comunque non completi; un altro ha fornito solo pochissime informazioni; i restanti quattro paesi hanno garantito una copertura solo parziale dell'indagine.

L'analisi dei dati pervenuti, inoltre, ha evidenziato problemi di qualità e comparabilità, oltre che di scarsa coerenza delle risposte con le domande poste nel questionario. In alcuni casi (Spagna e Francia) è verosimile che le retribuzioni fornite non includano alcune voci retributive, in particolare la quota variabile legata al merito. A titolo di esempio, con riferimento alle figure D1 e D2 si citano di seguito alcune specificità dei singoli paesi considerati:

- in Spagna i trattamenti economici comprendono la retribuzione di base e quelle accessorie (tra le altre, compensi di posizione determinati in funzione della posizione ricoperta o volti a compensare particolari condizioni di svolgimento della prestazione lavorativa – quali particolari difficoltà tecniche, elevate responsabilità, incompatibilità, pericolosità e carattere usurante del lavoro), queste ultime di entità analoga o, in alcuni casi, superiore alla retribuzione di base. Esistono, inoltre, il compenso per produttività e il trattamento per le attività straordinarie, realizzate al di là del normale orario di lavoro. Varie evidenze e le comunicazioni ricevute dalle autorità spagnole suggeriscono che i dati ricevuti non comprendono tutte queste voci;
- le retribuzioni degli impiegati pubblici francesi sono state oggetto, negli ultimi anni, di numerose modifiche: attualmente, un dirigente riceve, oltre all'indennità base, una indennità aggiuntiva che varia in funzione di vari parametri connessi alla composizione della famiglia, al luogo di attività, alla posizione ricoperta e al risultato. È dubbio che i dati forniti siano comprensivi di tutte queste indennità;
- in Austria le figure D1 e D2 ricevono alcune indennità (assegni familiari, contributo spese per il trasporto, ecc.) che non sono state incluse nei calcoli seguenti, in quanto variano a seconda degli individui;
- in Germania alle retribuzioni dei funzionari pubblici non si accompagna il versamento di contributi sociali, né da parte del lavoratore né da parte dell'amministrazione dello Stato, in virtù del particolare rapporto che lega il funzionario allo Stato (rapporto che prevede il trattamento pensionistico, ma non alimentato da una specifica contribuzione).

Queste considerazioni escludono palesemente che sia possibile giungere alla determinazione di "tetti" retributivi che abbiano il valore loro assegnato dalla legge istitutiva della Commissione. Ciò nondimeno, una modesta parte delle informazioni acquisite appare ragionevolmente affidabile dal punto di vista statistico. Consideriamo, ad esempio, le posizioni D1 e D2 delle amministrazioni centrali dello Stato relative ai quattro paesi per i quali si hanno dati non evidentemente incomparabili. Utilizzando i metodi descritti nella sez. 3 (conversione dei trattamenti economici dei vari paesi in trattamento economico onnicomprensivo comparabile a quello italiano, uso delle PPA, aggiornamento con l'indice dei prezzi, ecc.), per la posizione D1 si hanno massimi che vanno da circa 120.000 euro a circa 168.000 euro (i corrispondenti valori espressi in euro del paese di appartenenza – cioè ottenuti senza l'uso delle PPA - sono pari a 127.000 e 184.00 euro), mentre per la posizione D2 i massimi vanno da circa 101.000 euro a circa 151.000 euro (i corrispondenti valori espressi in euro – senza l'uso delle PPA - sono pari a 107.000 e 157.000 euro). Varie altre ragioni – specificamente riferite ad alcune stime o riguardanti la struttura delle retribuzioni di queste due posizioni entro ciascun paese (come il campo di variazione per singola posizione e le differenze tra i massimi e i

minimi delle due posizioni) inducono comunque ad accogliere queste indicazioni con grande cautela, non più che prime evidenze di larga massima.

Tavola 6 – Disponibilità dei dati per le istituzioni e gli enti per i quali esistono omologhi in tutti e sei i paesi considerati¹⁰

Denominazione ente italiano	Germania	Francia	Spagna	Belgio	Paesi Bassi	Austria
Camera dei Deputati						
- D1	D	ND	ND	ND	D	D
- D2	D	ND	ND	ND	D	D
Agenzia nazionale del farmaco						
- Presidente	D	ND	D	D	ND	ND
- Consiglieri	ND	ND	ND	D	ND	ND
- D1	ND	ND	D	D	ND	ND
- D2	ND	ND	ND	D	ND	ND
Autorità garante della concorrenza e del mercato						
- Presidente	D	ND	ND	D	D	ND
- Consiglieri	ND	ND	ND	ND	D	ND
- D1	D	ND	ND	ND	D	D
- D2	D	ND	ND	ND	D	D
Autorità per le garanzie nelle comunicazioni						
- Presidente	ND	ND	ND	D	D	ND
- Consiglieri	ND	ND	ND	ND	D	ND
- D1	ND	ND	ND	ND	ND	ND
- D2	ND	ND	ND	ND	D	ND
Autorità per l'energia elettrica e il gas						
- Presidente	ND	ND	ND	ND	ND	ND
- Consiglieri	ND	ND	ND	ND	ND	ND
- D1	ND	ND	ND	ND	ND	ND
- D2	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Commissione nazionale per le società e la borsa						
- Presidente	D	ND	ND	S	D	ND
- Consiglieri	ND	ND	ND	S	D	ND
- D1	D	ND	ND	ND	D	ND
- D2	D	ND	ND	ND	D	ND
Garante per la protezione dei dati personali						
- Presidente	D	ND	ND	D	D	ND
- Consiglieri	ND	ND	ND	ND	D	ND
- D1	ND	ND	ND	ND	ND	ND
- D2	ND	ND	ND	ND	D	ND

Legenda: D = Dato ricevuto; ND = dato non disponibile; S = stima sulla base della legislazione di riferimento

¹⁰ In questa tavola non è compresa la posizione di Presidente della Camera dei Deputati, il cui costo complessivo, in quanto parlamentare, non è determinabile a causa del diverso trattamento relativo alle indennità diverse da quella base, già rilevato nella relazione intermedia pubblicata a dicembre 2011. Analogamente, non sono comprese le posizioni relative ai Comuni e alle Regioni, per le quali sono state richieste informazioni alquanto articolate (ad esempio, per i comuni sono stati richiesti dati per classe demografica di questi ultimi).

Decisamente poco affidabili risultano, invece, molti dei dati relativi a Regioni e Comuni. Ad esempio, per la posizione di sindaco i dati raccolti indicano massimi retributivi compresi tra circa 62.000 euro e poco meno di 160.000 euro, ma il primo dei due valori appare del tutto incompatibile con quanto riportato dal sito internet del Comune della capitale del Paese a cui esso si riferisce. Anche per i consiglieri comunali la variabilità tra paesi è molto forte: si andrebbe, infatti, da un massimo di circa 2.500 euro ad uno di 114.000 euro (per i comuni meno popolosi si andrebbe da circa 500 euro annui a circa 37.000 euro, anche se in alcuni paesi sono previste indennità di presenza alle sedute dei consigli comunali). Tali esempi mostrano l'esistenza di seri problemi di comparabilità dei dati, nonché delle effettive differenze istituzionali esistenti tra paesi. Analoghe problematiche si ritrovano per i dati riguardanti le Regioni.

Infine, come già mostrato nel Rapporto della Commissione del 31 dicembre 2011, per ciò che concerne i Deputati, l'eterogeneità dei trattamenti diversi dall'indennità base impedisce di calcolare in modo credibile il "costo complessivo" indicato dalla normativa. Da questo punto di vista, le ulteriori analisi condotte nel corso del 2012 non hanno condotto a significativi mutamenti del quadro informativo.

5. Conclusioni

Nonostante l'intenso lavoro svolto, i vincoli posti dalla normativa, l'eterogeneità delle situazioni riscontrate negli altri paesi e le difficoltà incontrate nella raccolta dei dati hanno impedito alla Commissione di produrre i risultati attesi. In particolare, va notato che la norma istitutiva della Commissione pare poggiare sulle ipotesi di:

- una perfetta corrispondenza tra la struttura istituzionale e la struttura retributiva vigenti in Italia e quelle vigenti negli altri paesi;
- la piena disponibilità delle autorità dei sei paesi a fornire i dati richiesti per ciascuna posizione con la disaggregazione necessaria a calcolare una "retribuzione omnicomprensiva" comparabile con quella italiana;
- l'assenza di normative nazionali a tutela della privacy dei titolari delle diverse posizioni che possano impedire la trasmissione – o comunque la pubblicazione - dei dati richiesti dalla Commissione.

Tali ipotesi sono risultate, alla prova dei fatti, non confermate. Infatti, come ampiamente documentato dalla Relazione:

- solo in nove casi su 30 è possibile stabilire una buona corrispondenza tra le istituzioni e gli enti italiani e quelle di tutti e sei i paesi considerati. Per 15 si riscontra la presenza di enti "omologhi" soltanto in alcuni paesi o di enti solo parzialmente omologhi, per altri 6 si riscontra l'assenza di enti "omologhi" in tutti i paesi. Poiché l'interpretazione del dettato normativo fornita dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri impedisce l'uso di tecniche statistiche per la stima di dati mancanti, nel caso si disponesse di dati per tutti i sei paesi, e con la precisione richiesta dall'interpretazione appena richiamata, il calcolo delle medie retributive sarebbe comunque possibile solo per 9 enti su 30. Purtroppo, per nessuno dei 9 enti in questione è stato possibile acquisire i dati per tutti e sei i paesi, né dati con la precisione richiesta, né comunque dati ragionevolmente affidabili sotto il profilo statistico;
- l'articolazione degli emolumenti corrisposti ai titolari di cariche elettive ed incarichi di vertice o quali componenti, comunque denominati, degli organismi, enti e istituzioni, anche collegiali, è marcatamente diversa tra paesi e all'interno di ciascun paese. In alcuni casi l'emolumento è erogato a titolo di rimborso, in altri casi è prevista l'incompatibilità con altre cariche, in altri ancora tale incompatibilità non sussiste. Di conseguenza, a parità di funzione, l'importo dell'emolumento può variare notevolmente tra paesi, rendendo la media scarsamente significativa;
- anche per ciò che concerne i livelli apicali della dirigenza dei Ministeri e le posizioni presenti negli enti locali è stata rilevata una forte variabilità, a causa della diversità della struttura retributiva. In alcuni paesi, per ciascun livello considerato (D1 e D2) esiste una variabilità in funzione della posizione ricoperta, in altri no. In alcuni paesi il compenso erogato si avvicina al concetto di "retribuzione omnicomprensiva" tipico dell'ordinamento italiano, in altri mancano componenti rilevanti di quest'ultima (ad esempio, i contributi sociali a carico del lavoratore) o alcune tra queste non sono state trasmesse alla Commissione (ad esempio, la retribuzione di posizione o quella di risultato);
- nonostante l'impegno profuso anche dalle amministrazioni degli altri paesi, i dati trasmessi alla Commissione non sempre corrispondono a quanto previsto dalla normativa italiana per il livellamento retributivo. Infatti, non sempre i dati ricevuti si riferiscono alle effettive erogazioni di competenza dell'anno 2010, ma a valori tabellari o a valori "teorici" calcolati sulla base della normativa del paese, i quali non considerano importanti elementi retributivi (come l'anzianità di servizio, dove rilevante) o si riferiscono a valori privi di alcune componenti (come la retribuzione di posizione o di risultato) che possono incidere

significativamente sugli importi “effettivamente percepiti”. Anche in questo caso, l’interpretazione del dettato del DL 98/2011 impone il calcolo delle medie retributive a partire da dati “effettivi” e non da dati “teorici”, il che impedisce, di fatto, l’espletamento dei compiti assegnati alla Commissione;

- non tutti i dati richiesti sono stati trasmessi dalle autorità nazionali, in quanto tutelati dalle normative nazionali sulla privacy. In alcuni casi i dati sono stati trasmessi solo ai fini dell’eventuale calcolo delle medie retributive, ma è stato comunicato che essi, qualora si configurino come dati individuali riferiti a una persona identificabile, non possono essere pubblicati. In sintesi, la disponibilità delle autorità estere a fornire i dati richiesti è risultata diversificata a seconda dei paesi e degli incarichi considerati. A tale proposito, si segnala che la formulazione della norma fa sì che gli effetti giuridici derivanti dal calcolo delle medie retributive dipendano dalla volontà di istituzioni ed enti dei sei paesi in questione o dalla loro possibilità (anche alla luce delle normative cui sono sottoposti), di trasmettere i dati richiesti per le singole posizioni: ciò rende estremamente problematico – prossimo all’impossibile – il calcolo delle medie, e quindi dei “tetti” retributivi.

Infine, nonostante che, ai fini del calcolo delle medie retributive richieste dalla normativa, la Commissione avesse definito appropriati metodi statistici di imputazione di dati mancanti, va notato come l’interpretazione del dettato normativo fornita dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri non consenta di procedere in tale direzione. Di conseguenza, nessun provvedimento può essere assunto dalla Commissione per i fini previsti dalla legge.

Per le motivazioni descritte in questa Relazione la Commissione segnala al Governo l’opportunità di riconsiderare la normativa vigente, la quale appare obiettivamente di difficile (se non impossibile) applicazione. A tale proposito, si segnala che la normativa prevede, entro il 30 giugno 2012, la pubblicazione dei dati riferiti all’anno in corso, operazione che richiederebbe l’avvio immediato di una nuova raccolta di dati presso le autorità nazionali dei sei paesi considerati.

Alla luce dell’esperienza maturata nel corso dei suoi lavori e delle evidenti difficoltà incontrate nello svolgimento dei propri lavori, anche a causa della formulazione della normativa vigente, la Commissione ritiene doveroso rimettere il mandato ricevuto. Il Presidente della Commissione, indicato dalla legge nel Presidente dell’Istat, rimane necessariamente in carica. Qualora il Governo ritenesse che la Commissione debba proseguire nei suoi lavori, lo si invita ad esprimere tempestivamente il proprio orientamento, anche procedendo ad una nuova nomina dei suoi membri.

PARTE II - ALLEGATI

Allegato 1 – Art. 1 del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito con legge 15 luglio 2011, n. 111

1. Il trattamento economico omnicomprensivo annualmente corrisposto, in funzione della carica ricoperta o dell'incarico svolto, ai titolari di cariche elettive ed incarichi di vertice o quali componenti, comunque denominati, degli organismi, enti e istituzioni, anche collegiali, di cui all'allegato A, non può superare la media ponderata rispetto al PIL degli analoghi trattamenti economici percepiti annualmente dai titolari di omologhe cariche e incarichi negli altri sei principali Stati dell'Area Euro. Fermo il principio costituzionale di autonomia, per i componenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati il costo relativo al trattamento economico omnicomprensivo annualmente corrisposto in funzione della carica ricoperta non può superare la media ponderata rispetto al PIL del costo relativo ai componenti dei Parlamenti nazionali.

2. La disposizione di cui al comma 1 si applica, oltre che alle cariche e agli incarichi negli organismi, enti e istituzioni, anche collegiali, di cui all'allegato A del medesimo comma, anche ai segretari generali, ai capi dei dipartimenti, ai dirigenti di prima fascia, ai direttori generali degli enti e ai titolari degli uffici a questi equiparati delle amministrazioni centrali dello Stato. Ai fini del presente comma per trattamento economico omnicomprensivo si intende il complesso delle retribuzioni e delle indennità a carico delle pubbliche finanze percepiti dal titolare delle predette cariche, ivi compresi quelli erogati dalle amministrazioni di appartenenza.

3. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, è istituita una Commissione, presieduta dal Presidente dell'Istat e composta da quattro esperti di chiara fama, tra cui un rappresentante di Eurostat, che durano in carica quattro anni, la quale entro il 1° luglio di ogni anno e con provvedimento pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, provvede alla ricognizione e all'individuazione della media dei trattamenti economici di cui al comma 1 riferiti all'anno precedente ed aggiornati all'anno in corso sulla base delle previsioni dell'indice armonizzato dei prezzi al consumo contenute nel Documento di economia e finanza. La partecipazione alla commissione è a titolo gratuito. In sede di prima applicazione, il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui al primo periodo è adottato entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto; tenuto conto dei tempi necessari a stabilire la metodologia di calcolo e a raccogliere le informazioni rilevanti, la ricognizione e la individuazione riferite all'anno 2010 sono provvisoriamente effettuate entro il 31 dicembre 2011 ed eventualmente riviste entro il 31 marzo 2012.

4. Le disposizioni di cui ai commi 1, 2 e 3 costituiscono, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, norme di principio in materia di coordinamento della finanza pubblica. Le regioni adeguano, entro il termine di sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, la propria legislazione alle previsioni di cui ai medesimi commi. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano adeguano la propria legislazione alle disposizioni stesse, secondo i rispettivi statuti e relative norme di attuazione.

5. I componenti degli organi di cui all'allegato B, che siano dipendenti pubblici, sono collocati in aspettativa non retribuita, salvo che optino per il mantenimento, in via esclusiva, del trattamento economico dell'amministrazione di appartenenza.

6. Le norme di cui ai commi 1, 2, 4 e 5 si applicano a decorrere dalle prossime elezioni, nomine o rinnovi e, comunque, per i compensi, le retribuzioni e le indennità che non siano stati ancora determinati alla data di entrata in vigore del presente decreto.

Allegato 2 – Istituzione della Commissione governativa per il livellamento retributivo Italia-Europa (DPCM 28 luglio 2011)

VISTA la legge 23 agosto 1988, n. 400, recante «Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri», e successive modificazioni;

VISTO l'articolo 1 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, recante “*Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria*”, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, che disciplina la materia di livellamento remunerativo Italia ~ Europa stabilendo che i trattamenti economici dei soggetti individuati dai commi 1 e 2 della stessa disposizione non possono superare la media ponderata rispetto al PIL degli analoghi trattamenti economici percepiti annualmente dai titolari di omologhe cariche e analoghi incarichi negli altri sei principali Stati dell'Area Euro:

VISTO, in particolare, il comma 3 del predetto articolo 1, il quale prevede che con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, è istituita una Commissione che provvede alla ricognizione e all'individuazione della media dei trattamenti economici rilevanti per l'individuazione del limite di cui al comma 1 del medesimo articolo 1;

CONSIDERATO che, ai sensi del citato comma 3, la predetta Commissione è presieduta dal Presidente dell'Istat ed è composta da quattro esperti di chiara fama, tra cui un rappresentante di Eurostat;

VISTO il parere reso, nella seduta del 13 luglio 2011, dalla Commissione Affari costituzionali del Senato, con riguardo all'ambito di applicazione dell'articolo 1 del decreto-legge n. 98 del 2011;

DECRETA:

Art. 1 – Istituzione della Commissione governativa per il livellamento retributivo Italia - Europa

1. È istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri la Commissione governativa per il livellamento retributivo Italia - Europa

2. La Commissione, anche attraverso il contributo informativo delle amministrazioni centrali dello Stato, provvede alla:

a) ricognizione delle cariche elettive, incarichi di vertice e componenti, comunque denominati, degli organismi, enti e istituzioni, anche collegiali, di cui all'allegato A dell'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 e individuazione dei loro omologhi negli altri sei principali Stati dell'Area Euro, individuati in base al livello assoluto del PIL, espresso in euro, come pubblicato dall'Eurostat per l'ultimo anno disponibile, nonché del relativo trattamento economico omnicomprensivo annualmente corrisposto, con i quali operare la comparazione ai fini del livellamento;

b) ricognizione e individuazione della media dei trattamenti economici di cui alla lettera a) riferiti all'anno precedente ed aggiornati all'anno in corso sulla base delle previsioni dell'indice armonizzato dei prezzi al consumo contenute nel più recente Documento di economia e finanza;

e) ricognizione delle cariche e degli incarichi nelle amministrazioni centrali dello Stato, come indicati dall'articolo 1, comma 2, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011 n. 111, e individuazione dei loro omologhi negli altri sei principali Stati dell'Area

Euro, individuati in base al livello assoluto del PIL, espresso in euro, come pubblicato dall'Eurostat per l'ultimo anno disponibile, nonché del relativo trattamento economico omnicomprensivo annualmente corrisposto, con i quali operare la comparazione ai fini del livellamento;

d) ricognizione e individuazione della media dei trattamenti economici di cui alla lettera e) riferiti all'anno precedente ed aggiornati all'anno in corso sulla base delle previsioni dell'indice armonizzato dei prezzi al consumo contenute nel più recente Documento di economia e finanza.

Art. 2 – Composizione della Commissione

1. Per il periodo settembre 2011-settembre 2015 la Commissione, presieduta dal Presidente Istat prof. Enrico Giovannini, è composta dai seguenti esperti di chiara fama:

- un rappresentante di Eurostat;
- prof. avv. Alberto ZITO;
- prof. Giovanni VALOTTI;
- prof. Ugo TRIVELLATO.

Art. 3 – Modalità di funzionamento della Commissione

1. La Commissione opera nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri e, per lo svolgimento dei compiti di cui all'articolo 1, si può avvalere, per gli aspetti logistici, di uffici della Presidenza del Consiglio dei Ministri e, per una segreteria di supporto, di otto unità di personale messo a disposizione in via non esclusiva, su richiesta del Presidente della Commissione, dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, dal Ministero dell'economia e delle finanze e dall'Istat.

2. Al fine di garantire il rispetto dei termini previsti dall'articolo 1, comma 3. del decreto-legge n. 98 del 2011, la Commissione approva, nella sua prima seduta, la tempistica e le procedure riguardanti i propri lavori.

1. La Commissione definisce, altresì, le metodologie di calcolo da utilizzare e le rende pubbliche sul sito istituzionale della Presidenza del Consiglio dei Ministri.
2. Nello svolgimento delle attività di cui all'articolo 1 la Commissione attribuisce priorità agli adempimenti relativi alle cariche e gli incarichi di più prossima scadenza, secondo quanto comunicato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri.
3. È assicurata la pubblicità dei lavori della Commissione, delle metodologie di calcolo di cui al comma 3, nonché dei risultati, dei pareri e di ogni altro atto adottato dalla Commissione.

Art. 4 – Divieto di compensi di alcun genere

Ai sensi dell'articolo 1, comma 3, del decreto-legge n. 98 del 2011 i componenti della Commissione e quelli della segreteria di supporto non percepiscono per la loro attività di cui al presente decreto alcun emolumento, indennità, gettone o compenso comunque denominato, salvo il rimborso delle documentate spese di viaggio, poste a carico del bilancio della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Allegato 3 – Enti rilevanti per l'applicazione del comma 1 dell'art.1 del DL 98/2011

Senato della Repubblica
Camera dei Deputati
Corte costituzionale
Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro
Consiglio superiore della magistratura
Consiglio di Presidenza della giustizia tributaria
Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa
Consiglio di Presidenza della Corte dei conti
Consiglio della magistratura militare
Agenzia italiana del farmaco
Agenzia nazionale del turismo
Agenzia nazionale di regolamentazione del settore postale*
Agenzia nazionale di vigilanza sulle risorse idriche*
Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali
Agenzia nazionale per la sicurezza del volo
Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie
Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata
Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione
Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni
Agenzia per la sicurezza nucleare*
Agenzia per le erogazioni in agricoltura
Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale*
Autorità garante della concorrenza e del mercato
Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture
Autorità per le garanzie nelle comunicazioni
Autorità per l'energia elettrica e il gas
Commissione di garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali
Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche
Commissione nazionale per le società e la borsa
DigitPA
Garante per la protezione dei dati personali
Regioni (Presidenti e Consiglieri)
Province (Presidenti e Consiglieri)
Comuni (Sindaci e Consiglieri)

* Enti soppressi

Allegato 4 – Questionari e altri materiali usati nella raccolta dei dati

A - Esempio di questionario per le istituzioni

Official name:

Bundeswettbewerbshorde

I. Wages and salaries

TOTAL ANNUAL Wages and Salaries (A+B)

Of Which:

A) Basic wages and salaries+Total Additional Payments (1)

B) Employees contribution

II. Employers' social contribution (actual paid)

Please indicate also:

No. of members of the board:

If there are other occasional emoluments (e.g., transitional emoluments designed to smooth the way for the President and/or the board members to resume their previous careers or take up a new occupation when they leave their position in the Agency)?

President

Board member

If so, please specify their characteristics and amount:

President

Characteristics

Amount (euro)

Board member

Characteristics

Amount (euro)

I. Wages and salaries

TOTAL ANNUAL Wages and Salaries (A+B)

Of Which:

A) Basic wages and salaries+Total Additional Payments (1)

B) Employees contribution

II. Employers' social contribution (actual paid)

Please indicate also:

No. of people working in D1 level

Title of such position it is referred (for instance: Director General, Head of Unit, Head of Department)

I. Wages and salaries

TOTAL ANNUAL Wages and Salaries (A+B)

Of Which:

A) Basic wages and salaries+Total Additional Payments (1)

B) Employees contribution

II. Employers' social contribution (actual paid)

Please indicate also:

No. of people working in D2 level

Title of such position it is referred (for instance: Director General, Head of Unit, Head of Department)

(1) It includes guaranteed and regularly paid allowances; remunerations for time not worked; bonuses and gratuities regularly paid and bonuses and gratuities not paid in regular fashion (performance-related pay)

Denominazione ente italiano	Presenza	Denominazione ente austriaco	Numero ordine	Paese
Autorità garante della concorrenza e del mercato	SI	Bundeswettbewerbshorde	9	Austria

B - Questionario per i ministeri

Official name of the ministry/department/secretariat:

Bundeskanzleramt

I. Wages and salaries

TOTAL ANNUAL Wages and Salaries (A+B)

Of Which:

A) Basic wages and salaries+Total Additional Payments (1)

B) Employees contribution

II. Employers' social contribution (actual paid)

Please indicate also:

No. of people working in D1 level

Title of such position it is referred (for instance: Chief of Cabinet, Chief of Minister's technical staff, Director General)

D1		
Minimum (euro)	Maximum (euro)	Average (euro)

--	--	--

D2		
Minimum (euro)	Maximum (euro)	Average (euro)

--	--	--

--	--	--

I. Wages and salaries

TOTAL ANNUAL Wages and Salaries (A+B)

Of Which:

A) Basic wages and salaries+Total Additional Payments (1)

B) Employees contribution

II. Employers' social contribution (actual paid)

Please indicate also:

No. of people working in D2 level

Title of such position it is referred (for instance: Head of Unit, Head of Department)

--	--	--

(1) It includes guaranteed and regularly paid allowances; remunerations for time not worked; bonuses and gratuities regularly paid and bonuses and gratuities not paid in regular fashion (performance-related pay)

Denominazione ministero italiano	Presenza	Denominazione ministero austriaco	Numero ordine	Paese
Presidenza del Consiglio dei Ministri	SI	Bundeskanzleramt	1	Austria

C - Questionario per gli enti locali

Retribuzione e contributi: valore massimo percepito, valore nella regione più popolosa e in quella meno popolosa in AUSTRIA (anno 2010)

Retribuzione e contributi		
	RETRIBUZIONE MASSIMA (anno 2010)	
NOME REGIONE		
	Presidente	Consigliere
I. Retribuzione annua lorda (euro)		
Di cui		
A) Remunerazione di base (euro)		
B) Contributi a carico del lavoratore (euro)		
II. Contributi a carico del datore di lavoro (euro)		
	RETRIBUZIONE REGIONE PIÙ POPOLOSA (anno 2010)	
NOME REGIONE		
Numero abitanti		
	Presidente	Consigliere
I. Retribuzione annua lorda (euro)		
Di cui		
A) Remunerazione di base (euro)		
B) Contributi a carico del lavoratore(euro)		
II. Contributi a carico del datore di lavoro (euro)		
	RETRIBUZIONE REGIONE MENO POPOLOSA (anno 2010)	
NOME REGIONE		
Numero abitanti		
	Presidente	Consigliere
I. Retribuzione annua lorda massima (euro)		
Di cui		
A) Remunerazione di base(euro)		
B) Contributi a carico del lavoratore(euro)		
II. Contributi a carico del datore di lavoro (euro)		

D - Guidelines for the compilation of questionnaires

The questionnaire, in excel format, aims at collecting information on the annual compensation of top managers in the public administration minister's staff included.

For top managers both D1 and D2 positions need to be considered, according to the 2010 OECD classification survey on compensation of employees in Central/Federal Governments of OECD Countries (see box).

Top Managers

D1 manager is a top public servant immediately below the Minister or Secretary of State. He or she is a member of the senior civil service and/or appointed by the government or head of government. He or she advises government on policy matters, oversees the interpretation and implementation of government policies and, in some countries, has executive powers. A D1 manager may be invited to attend some cabinet meetings. He or she provides overall direction and managerial know how to the ministry/secretary of state or any other administrative area. In countries with a system of autonomous agencies, decentralized powers, flatter organizations and empowered managers, a D1 manager will correspond to Director General.

D2 manager formulates and reviews the policies and plans, directs, co-ordinates and evaluates the overall activities of the ministry or special directorate/unit with the support of other managers. He or she may be part of the senior civil service. He or she provides guidance in the co-ordination and management of the work and leadership programme to professional teams in different policy areas. He or she determines the objectives, strategies, and programmes for that particular administrative unit/department under his/her supervision.

Please, specify also the title of such position referring to (for instance: Chief of Cabinet, Chief of Minister's technical staff, Director General, Head of Unit, Head of Department, etc).

Information concerning both gross wages and salaries and employer's social contribution are requested. In particular:

1. gross wages and salaries include the basic wages and salaries, the additional payments (guaranteed and regularly paid allowances; remunerations for time not worked; bonuses regularly or non regularly paid) and the values of any social contributions, income taxes, etc., payable by the employee.
2. employer's social contribution are social contributions payable by employers to social security funds or other employment-related social insurance schemes to secure social benefits for their employees.

The number of employees for each top manager's level (D1 and D2) in each ministry should also be collected.

For each top manager's level, the information on remuneration should refer to the **annual salary paid in 2010. Three distinct sets of data are requested:**

1. Average salary paid in 2010 to employees (weighted average, based on the distribution of employees by salary level; not the average between minimum and maximum salary). If the average is not available, please indicate the more frequent value (mode). It is worth stressing that it should be **annual salary actually paid in the calendar year 2010.**

2. Minimum salary actually paid in the calendar year 2010, that is paid to the bottom-salary employee.

3. Maximum salary actually paid in the calendar year 2010, that is to the top-salary employee.

Data on the annual compensation of the President/Chairman and the members of the Board/Council are also to be collected.

They should refer to the **annual compensation actually paid in the calendar year 2010**. The same format used for top managers should be used, if applicable.

If the compensation varies across Board's/Council's members depending on special duties (e.g., Vice-President), the **annual compensation actually paid to an "ordinary" member** should be considered.

The number of Board's/Council's members (President included) should also be reported.

Note: The survey will be carried out yearly. The next survey will refer to the calendar year 2011 and is scheduled to take place next April-May.

For any problem in filling out the questionnaire please do not hesitate to contact