competitività economica), il decreto legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), il decreto legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), il decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici) e, in ultimo, il decreto legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini).

Ai fini dell'imputazione degli effetti dei provvedimenti per gli anni successivi al triennio per il quale il prospetto riepilogativo indica gli impatti stimati dalla relazione tecnica, si è convenzionalmente confermato l'effetto dell'ultimo esercizio finanziario noto per le spese correnti e ridotto di un terzo in ciascun anno l'effetto delle misure correttive sulle spese in conto capitale. Sono invece state considerate puntualmente le maggiori risorse iscritte in ciascun triennio nelle tabelle delle leggi di stabilità in quanto tali importi sono rimodulati per ogni esercizio finanziario con i successivi provvedimenti di fine anno.

La Tavola 1-26 illustra la sintesi degli effetti sulle spese di tali provvedimenti con riferimento all'impatto stimato nelle relazioni tecniche sul bilancio dello Stato.

Tavola 1-26 Principali interventi sulle spese del bilancio dello Stato dal 2008. Milioni di euro

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
DL 112/2008	1.163,3	-9.557,5	-9.354,2	-17.841,3	-15.430,9	-13.140,6	-10.850,3
DL 185/2008	0,0	3.043,4	847,4	762,6	775,1	787,7	800,2
LF 2009	0,0	-919,1	-329,1	4.750,8	-1.805,0	-1.811,6	-1.818,2
DL 5/2009	0,0	1.088,1	-19,5	-200,0	-166,0	-132,0	-98,0
LF 2010	0,0	0,0	9.275,6	8.396,6	5.509,1	727,7	533,0
DL 78/2010	0,0	0,0	1.123,4	-8.273,1	-13.485,4	-14.405,7	-14.027,4
LS 2011	0,0	0,0	10,4	4.241,1	3.661,2	10.089,7	1.088,7
DL 98/2011 e DL 138/2011	0,0	0,0	0,0	1.106,3	-6.322,6	-11.253,0	-14.715,3
LS 2012	0,0	0,0	0,0	67,6	1.062,4	1.440,1	7.620,1
DL 201/2011	0,0	0,0	0,0	0,0	-4.515,6	-3.834,8	-4.872,9
DL 95/2012	0,0	0,0	0,0	0,0	-2.871,5	-5.284,2	-8.324,2
TOTALE	1.163,3	-6.345,1	1.554,0	-6.989,4	-33.589,2	-36.816,9	-44.664,2

Fonte: elaborazioni RGS su dati "Prospetto riepilogativo degli effetti finanziari" vari provvedimenti.

Una prima notazione riguarda il carattere, espansivo o restrittivo, con cui gli interventi disposti nel corso degli ultimi esercizi hanno operato in relazione al momento temporale in cui essi intervengono. Si osserva, in genere, come gli interventi disposti nel corso dell'esercizio finanziario agiscano in senso restrittivo riducendo le dotazioni di bilancio dei Ministeri, precedentemente definite nella sessione di bilancio. Questo induce le amministrazioni a rivedere nel corso della gestione la propria programmazione finanziaria con la necessità di disporre spesso modifiche alle attività intraprese o programmate.

Una seconda valutazione può essere condotta con riferimento alle modalità con cui gli interventi considerati operano sulle diverse tipologie di spesa. A questo fine, i provvedimenti disposti da ciascuna manovra sono stati suddivisi in:

1. indistinti, comprendendo in questa definizione tutti gli interventi che hanno disposto la riduzione o l'incremento di spese in maniera indifferenziata o trasversale rispetto alle diverse politiche riconducibili all'intervento pubblico nell'economia. Rientrano tra questi

provvedimenti, ad esempio, la riduzione lineare delle spese rimodulabili disposta con il decreto legge 112/2008 o, in senso espansivo, il finanziamento di fondi indistinti che saranno successivamente ripartiti con ulteriori provvedimenti legislativi o amministrativi;

2. settoriali, in cui rientrano gli interventi disposti in relazione a specifiche aree di spesa del bilancio pubblico, rispetto alle quali sono individuabili in maniera univoca specifici settori o politiche di spesa. Rientrano tra queste misure ad esempio, gli interventi correttivi previsti nell'ambito del settore sanitario o previdenziale. In senso espansivo sono stati considerati settoriali i finanziamenti rivolti al trasporto pubblico locale o a favore delle università;
3. altri interventi, definiti come quelli per i quali non è possibile individuare in maniera univoca l'attribuzione ad una delle precedenti categorie o disposti, e questo è il caso più diffuso, a compensazione degli effetti sulla spesa di misure previste sulle entrate. Rientrano in questa categoria, ad esempio, le risorse stanziate nel settore sanitario a titolo di compensazione di interventi riduttivi del gettito Irap o le maggiori risorse trasferite agli enti di previdenza per compensare agevolazioni contributive su particolari categorie di contribuenti.

Il Grafico 1-26 riporta una sintesi degli effetti dei provvedimenti considerati in questa analisi secondo la ripartizione illustrata. Gli istogrammi, in particolare, rappresentano gli effetti cumulati delle diverse misure per ciascuna delle categorie sopra indicate, mentre la linea continua indica l'effetto complessivo delle diverse misure in ciascun anno.

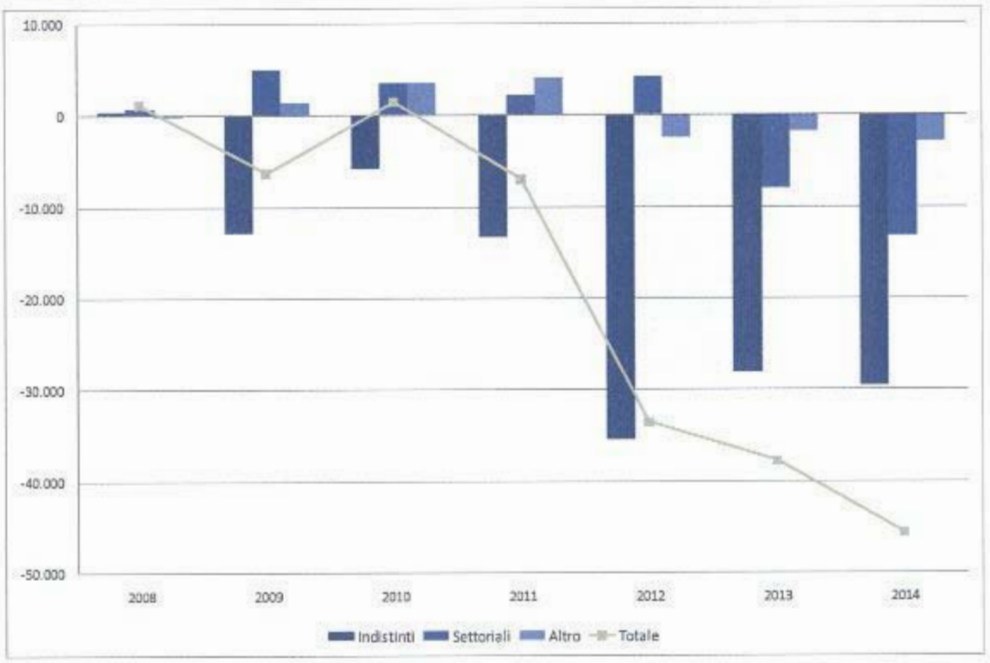
Come si vede dal grafico, gli interventi correttivi sono disposti prevalentemente attraverso il ricorso a misure indistinte in ciascuno degli esercizi considerati. Tali interventi hanno operato, prevalentemente, attraverso il contenimento delle "risorse rimodulabili "[30] del bilancio, in materia di pubblico impiego, attraverso il blocco del turn-over o la limitazione degli adeguamenti stipendiali (salvo l'esclusione di alcuni specifici comparti ritenuti meritevoli di particolare tutela). Risultano dunque maggiormente penalizzate le amministrazioni e le missioni del bilancio in cui più elevata risultava l'incidenza delle tipologie di spesa più facilmente aggredibili. Sono invece maggiormente preservate dalla riduzione degli stanziamenti alcune spese giuridicamente più tutelate (in genere garantite dall'esistenza di diritti soggettivi o particolari vincoli legislativi).

Al contrario, come peraltro prevedibile, negli esercizi oggetto di osservazione, prevalgono le misure di tipo settoriale nel caso in cui si tratti di interventi di carattere espansivo. In questo caso sono infatti più chiari gli obiettivi e più facilmente individuabili le politiche o i settori di spesa ai quali sono destinate le nuove o maggiori risorse finanziarie. Solo nel biennio finale dell'analisi condotta, anche le politiche restrittive sono divenute maggiormente selettive, tanto da indurre una variazione nel segno degli interventi settoriali. Sono in questo caso le riforme del settore previdenziale e gli interventi in materia di sanità a determinare il risultato previsto per gli esercizi 2013-2014.

---

[30] Ai sensi di quanto disposto all'art. 21 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, si definiscono "rimodulabili" (comma 7) le spese autorizzate da espressa disposizione legislativa e quelle non predeterminate legislativamente, quantificate tenendo conto delle esigenze delle amministrazioni. A questa categoria di spesa si contrappongono le spese "non rimodulabili" (comma 6) su cui l'amministrazioni non ha la possibilità di esercitare un effettivo controllo.

Grafico 1-26 Principali interventi sulle spese del bilancio dello Stato dal 2008 per tipologia di intervento (effetti in termini di contabilità pubblica). Milioni di euro



Fonte: elaborazioni RGS su dati "Prospetto riepilogativo degli effetti finanziari" vari provvedimenti.

1.5 Conclusioni

Nel capitolo si analizza l'evoluzione e composizione della spesa pubblica, con l'intento di inserire quella relativa al solo bilancio dello Stato nel più ampio ambito delle Amministrazioni pubbliche.

Si evidenzia come, nella prima decade degli anni duemila, l'incidenza della spesa pubblica al netto degli interessi sul PIL relativa al complesso delle Amministrazioni pubbliche in Italia abbia mostrato la crescita più contenuta rispetto a quanto avvenuto negli altri principali paesi europei, a eccezione della Germania.

Dal punto di vista della composizione della spesa primaria per funzioni e allargando il periodo di analisi, si registra che nell'arco di venti anni, dal 1990 al 2010, all'aumento delle componenti relative alla spesa per protezione sociale e per servizi generali si contrappone la riduzione del peso della spesa riguardante in particolare le cosiddette "altre attività" – data dall'insieme di quelle per gli affari economici, l'abitazione e l'assetto del territorio, le attività ricreative, culturali e di culto – e, in minor misura, afferente al complesso di sanità e istruzione nonché ai beni pubblici puri, quali la difesa, l'ordine pubblico e la sicurezza e anche la protezione dell'ambiente.

Sempre dal 1990 e sino allo scorso anno e guardando alle categorie economiche e, in particolare, a quelle principali di natura corrente, l'espansione più rilevante si è realizzata per le prestazioni sociali (circa 190 per cento) seguite dai consumi intermedi (oltre il 160 per cento). Al di sotto della media (pari a oltre il 150 per cento), sono cresciute le altre componenti, relative all'acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market (poco sotto al

150 per cento), ai redditi da lavoro dipendente (circa il 100 per cento) e ai contributi alla produzione (30 per cento).

Quanto alla spesa primaria per sottosettore, nel periodo 2001-2011, per il quale è possibile un confronto più omogeneo non caratterizzato da rilevanti spostamenti nella titolarità della spesa tra settori, si osserva una ricomposizione nel senso di una riduzione della quota di spesa primaria relativa alle Amministrazioni centrali e di un corrispondente incremento dell'incidenza di quella degli Enti previdenziali, con il peso del sottosettore delle Amministrazioni locali relativamente stabile nel complesso. All'interno di quest'ultimo, tuttavia, si riduce il peso relativo delle Regioni e dei Comuni mentre aumenta quello degli Enti sanitari locali. In termini di crescita cumulata nel decennio, l'incremento della spesa delle Amministrazioni centrali risulta sostanzialmente pari a quello delle Regioni e dei Comuni (poco oltre il 20 per cento), mentre appare ben più consistente l'espansione delle uscite primarie degli Enti sanitari locali (circa il 49 per cento) e degli Enti di previdenza (circa il 50 per cento). L'aumento cumulato dalla spesa delle Province si trova in una posizione intermedia (circa il 40 per cento).

È all'interno di questo contesto e della crescente attenzione al consolidamento della posizione fiscale dell'Italia che va analizzata l'evoluzione della spesa per il bilancio dello Stato.

Le spese finali, in particolare, dopo essere cresciute tra il 2003 e il 2009 di quasi il 20 per cento registrano nel biennio 2010-2011 una riduzione di circa 3,6 punti percentuali in termini di impegnato. Non molto differenti risultano le corrispondenti variazioni valutate in relazione ai pagamenti. In questo caso, l'incremento tra il 2003 e il 2009 ammonta a circa il 14 per cento, mentre più contenuta è la riduzione osservata nell'ultimo biennio (-1 per cento). La dinamica delle spesa complessiva riflette, in larga parte, l'evoluzione delle spese correnti che registrano un andamento corrispondente a quello evidenziato per le spese finali. Più variabile appare l'evoluzione delle uscite in conto capitale che contrappongono fasi espansive a periodi di contenimento fissando nel 2011 un livello assoluto pari a quello del 2004.

Tra le voci economiche del bilancio, si osserva un progressivo e rilevante incremento dei trasferimenti alle amministrazioni pubbliche diverse dallo Stato. Le maggiori risorse riguardano soprattutto i trasferimenti destinati agli enti di previdenza e agli enti del settore sanitario. Si riduce invece la quota delle spese dirette. All'interno di questo aggregato, l'incremento complessivo delle spese per il personale (che sperimentano comunque una riduzione nel biennio 2010-2011) è compensato dalla riduzione dei consumi intermedi e, per le spese in conto capitale, della spesa per investimenti. Nell'ambito della spesa in conto capitale, si riducono inoltre alcune spese legate agli interventi diretti a sostegno dell'economia. In particolare la variazione interessa i contributi agli investimenti alle imprese, prevalentemente per l'esaurirsi degli effetti di alcune agevolazioni in materia di investimenti nelle aree svantaggiate e per gli incrementi occupazionali.

Guardando alla ripartizione per finalità della spesa, in termini di missioni, permane, rispetto al 2008, una certa polarizzazione del bilancio in alcune specifiche aree. In particolare, le missioni *Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali, Debito pubblico e Politiche previdenziali*, rappresentano complessivamente oltre il 50 per cento delle spese. Un ulteriore 30 per cento è assorbito dalle missioni *Istruzione scolastica, L'Italia in Europa e nel mondo, Politiche economico-finanziarie e di bilancio e Diritti sociali, politiche sociali e famiglia*.

L'evoluzione del bilancio evidenzia comunque una ricomposizione della spesa tra il 2008 e il 2011. Le riduzioni più evidenti riguardano le missioni che afferiscono alla categoria degli Affari economici (in particolare si evidenziano le variazioni relative alle missioni *Regolazione dei mercati, Energia e diversificazione delle fonti energetiche e Turismo*), ai Fondi da ripartire e

ai trasferimenti agli Enti territoriali (che risentono, tra gli altri, delle modifiche disposte al meccanismo di attribuzione del gettito riscosso nelle regioni a statuto speciale a partire dal 2011). Al contrario aumentano le risorse destinate allo Sviluppo e riequilibrio territoriale – essenzialmente per l'incremento degli impegni assunti sul Fondo per le aree sottoutilizzate – e per le Politiche per il lavoro. Aumentano, inoltre, le spese per le prestazioni previdenziali e assistenziali, quelle per i servizi pubblici collettivi, trainati dalle spese per la giustizia e per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica (prevalentemente in relazione alla dinamica della spesa per il personale in questi comparti), e il contributo dello Stato al finanziamento della sanità.

L'evoluzione del bilancio riflette, in parte, la dinamica tendenziale delle diverse voci di spesa e, in parte, le correzioni apportate con gli interventi di finanza pubblica disposti, soprattutto negli ultimi anni, con l'obiettivo prevalente di assicurare il rispetto degli impegni assunti in ambito europeo. Tali interventi, sebbene abbiano consentito di limitare l'evoluzione della spesa, in particolare nell'ultimo biennio, sono stati disposti spesso in circostanze emergenziali, intervenendo in genere nel corso della gestione finanziaria con provvedimenti indistinti che hanno agito prevalentemente sugli aggregati di spesa più facilmente comprimibili nei tempi necessari ad assicurare una repentina correzione dei saldi di finanza pubblica.

PAGINA BIANCA

PARTE II
Alcune componenti della spesa pubblica

PAGINA BIANCA

CAPITOLO 1 La spesa per il pubblico impiego

1.1 Introduzione

La spesa per redditi da lavoro[1] dei dipendenti pubblici rappresenta circa il 25 per cento delle spese correnti al netto degli interessi di tutte le amministrazioni pubbliche. E' una voce di spesa che è stata oggetto, nel corso degli anni, di numerosi interventi tesi a contenerne la dimensione. Da ormai diverso tempo sono in vigore misure limitative del turn over di personale, più di recente sono stati imposti dei vincoli per frenare la dinamica retributiva, per esempio il blocco della contrattazione e dei trattamenti economici individuali disposti dalla legge 122/2010 e le limitazioni alla consistenza dei fondi per la contrattazione integrativa in atto dal 2006. Le misure adottate non hanno sempre condotto a risultati apprezzabili, nell'ultimo decennio fino al 2006 la spesa è aumentata a ritmi relativamente sostenuti e l'occupazione pubblica ha continuato a crescere. A partire dal 2007 sono emersi degli importanti segnali di discontinuità rispetto al passato. Grazie a politiche assunzionali e retributive più rigorose, alla riforma del sistema scolastico - che ha, fra l'altro, avvicinato il rapporto alunni/docenti agli standard europei - e sotto la pressione degli interventi correttivi dei conti pubblici imposti dalla crisi economico-finanziaria, la spesa per redditi ha mostrato dapprima un marcato rallentamento, per poi segnare nel 2011, dopo 12 anni di crescita ininterrotta, una contrazione dell'1,2 per cento. Secondo le ultime previsioni del Ministero dell'Economia e delle Finanze, il percorso di riduzione della spesa dovrebbe proseguire, anche se a ritmi più contenuti, fino al 2014. Pur trattandosi di un risultato importante, si pongono diversi interrogativi riguardo alla sua sostenibilità nel lungo periodo. Innanzitutto, la riduzione della spesa è stata ottenuta imponendo dei blocchi generalizzati agli istituti retributivi ed alle possibilità assunzionali delle amministrazioni pubbliche. Fra i principali provvedimenti si rammentano il blocco della contrattazione collettiva per il triennio 2010-2012, il blocco per gli anni 2011-2013 dei trattamenti economici individuali al livello dell'anno 2010, il limite del 20 per cento al turn over, la sterilizzazione per il triennio 2011-2013 degli effetti economici delle progressioni di carriera, la limitazione delle risorse destinate al trattamento accessorio del personale. Si tratta di interventi di emergenza che, anche per non compromettere i rapporti economici relativi[2], non possono essere sostenuti in condizioni economiche normali. Fra l'altro, il protrarsi dei limiti alle possibilità di ricambio occupazionale e l'eccessiva moderazione salariale potrebbero determinare degli squilibri tali da compromettere l'operatività delle amministrazioni e la qualità dei servizi pubblici resi[3]. In secondo luogo, già solo per effetto dello sblocco dell'attività contrattuale si determineranno, al termine della fase di emergenza, effetti inevitabili di rimbalzo della spesa. La gestione di questi effetti richiederà una conduzione molto attenta della fase di ripresa, tenuto anche conto che gli assetti retributivi ed ordinamentali in vigore prima della crisi potrebbero non garantire andamenti compatibili con

---

[1] Il capitolo è stato chiuso con le informazioni disponibili al 31 maggio 2012.

[2] Ci si riferisce, in particolare, ai rapporti retributivi rispetto al settore privato ed alla composizione della domanda interna.

[3] In proposito, si vedano i risultati di Nickell e Quintini (2002) riguardo agli effetti determinati dalla diminuzione relativa delle remunerazioni del settore pubblico nel Regno Unito. Si vedano anche le considerazioni in Corte dei Conti (2012).

la situazione economico-finanziaria post crisi, contraddistinta dalla necessità di coniugare il rilancio della crescita economica con un accentuato rigore fiscale[4].

Le considerazioni appena esposte ben evidenziano l'importanza di un'analisi della spesa per il personale diretta ad individuare le principali difficoltà che si sono presentate nel suo controllo e possibili indicazioni per intervenire selettivamente su di essa. Questo capitolo propone una disamina della composizione ed evoluzione della spesa per redditi da lavoro delle amministrazioni pubbliche nel periodo 2003-2010, con l'obiettivo di evidenziare aree di criticità e di possibile miglioramento nel governo della spesa. Le analisi sono condotte a partire dall'anno 2003 per motivi di omogeneità fra le diverse fonti di dati utilizzate (ISTAT, Conto Annuale e Bilancio dello Stato). Il capitolo si compone di 7 paragrafi. Il primo paragrafo introduce alcune definizioni ed illustra la composizione della spesa, in particolare per quanto riguarda la disaggregazione fra retribuzioni ed oneri sociali e fra voci stipendiali ed indennità fisse e accessorie. Il secondo paragrafo fornisce una breve descrizione dell'evoluzione della spesa per redditi da lavoro delle amministrazioni pubbliche dal 1980 ad oggi. Il terzo paragrafo analizza l'evoluzione della spesa nel periodo 2003-2010, esaminando separatamente i fattori principali che ne determinano lo sviluppo: l'andamento dell'occupazione, le modifiche alla composizione per qualifica dei dipendenti e la dinamica delle retribuzioni unitarie. Il quinto paragrafo illustra i recenti interventi normativi predisposti per contenere la spesa per i dipendenti pubblici. Nel sesto paragrafo si esamina l'evoluzione della spesa per i dipendenti a livello dei singoli Ministeri. L'ultimo paragrafo riassume le principali conclusioni.

L'analisi evidenzia diversi elementi di criticità. Innanzitutto, con riferimento all'esperienza passata di controllo della spesa, si riscontra l'assenza di un indirizzo politico unico e coerente sia per quanto concerne la limitazione delle assunzioni, sia riguardo ai trattamenti economici, con particolare riferimento all'individuazione di risorse aggiuntive per specifiche categorie di personale o amministrazioni. Per quanto concerne l'occupazione pubblica, oltre a prendere atto che una sua riduzione non può prescindere da interventi limitativi nei grossi e più sensibili in termini di impatto sociale comparti di contrattazione - Scuola, Servizio Sanitario Nazionale, Regioni ed autonomie locali e Corpi di Polizia e Forze Armate -, sarebbe opportuno accertare l'effettiva necessità dell'aumento riscontrato del personale con qualifica dirigenziale, nonché l'appropriata gestione delle progressioni di carriera del personale non dirigente. Circa l'evoluzione delle retribuzioni unitarie, si sono analizzati diversi elementi che puntano ad un ruolo fondamentale delle risorse gestite dalla contrattazione integrativa nel determinare il disallineamento delle dinamiche retributive pubbliche rispetto ai fondamentali economici ed ai corrispondenti andamenti del settore privato. Con riferimento, infine, all'evoluzione della spesa nei singoli Ministeri, i dati esaminati suggeriscono che si possa essere verificato una sorta di scambio fra riduzione del personale e crescita dei valori retributivi unitari, che ha almeno in parte frenato il processo di riduzione della spesa. Tali considerazioni debbono, tuttavia, essere contemperate con l'esigenza di assicurare un servizio pubblico di qualità cui è funzionale l'apporto di capitale umano qualificato e motivato anche dal punto di vista economico.

---

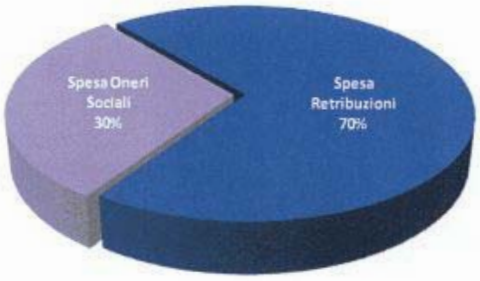
[4] Cfr. Meacci e Quaglierini (2012).

1.2 La composizione della spesa e alcuni aspetti definitori

Nella definizione del Sistema Europeo dei Conti (SEC95) la spesa per redditi da lavoro dipendente è data dalla somma della spesa per retribuzioni lorde da lavoro dipendente e per contributi sociali a carico del datore di lavoro[5]. Si tratta di misure riferite al solo lavoro dipendente, di conseguenza non sono comprese le spese sostenute per prestazioni lavorative che non hanno tale natura, per esempio le collaborazioni coordinate e continuative. La spesa complessiva per redditi da lavoro ed i corrispondenti valori unitari sono al lordo delle trattenute fiscali e previdenziali, cioè comprendono sia gli importi che dovranno essere versati per il pagamento dell'IRPEF, sia quelli trattenuti dalle amministrazioni per le ritenute previdenziali a carico del lavoratore e del datore di lavoro. Anche la spesa ed i valori unitari delle retribuzioni sono al lordo delle trattenute fiscali, per quanto riguarda i contributi sociali è compresa solo la quota a carico del lavoratore, pari all'11 per cento circa della retribuzione. Stime prudenziali delle entrate correlate alle trattenute fiscali e previdenziali sui dipendenti pubblici indicano nel 50 per cento circa la quota della spesa per redditi che rientra nelle casse delle pubbliche amministrazioni[6].

Secondo gli ultimi dati ISTAT, nell'anno 2011 l'ammontare complessivo della spesa per redditi delle amministrazioni pubbliche è stato pari a 170.052 milioni di euro, composto per il 70 per cento circa da spesa per retribuzioni e per il restante 30 per cento da contributi sociali (Grafico 1-1). Per l'anno 2010 i dati ISTAT rilevano una spesa per redditi da lavoro dipendente delle amministrazioni pubbliche pari a 172.085 milioni di euro, la composizione percentuale in termini di retribuzioni e contributi sociali è uguale a quella riscontrata per l'anno 2011.

Grafico 1-1 Composizione della spesa per redditi delle amministrazioni pubbliche nell'anno 2011



Fonte: elaborazioni RGS su dati ISTAT.

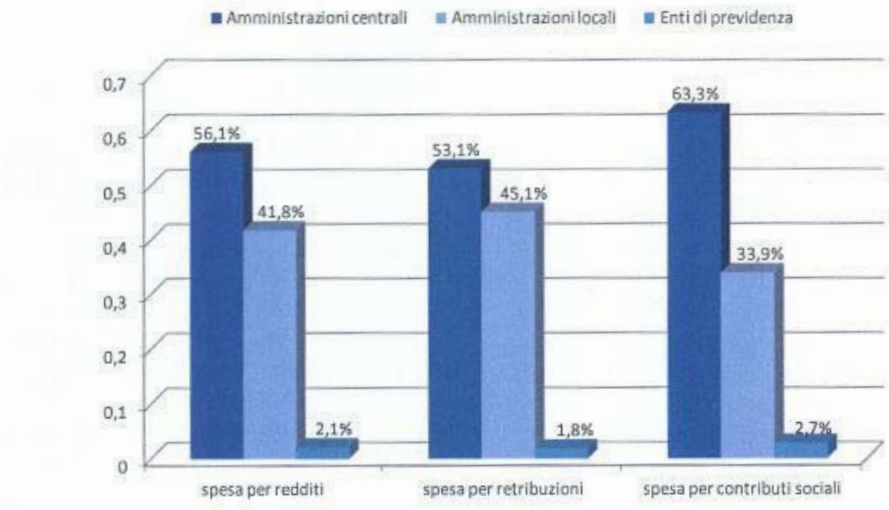
Il 56 per cento circa della spesa complessiva per redditi dei dipendenti pubblici è concentrata nel sottosettore delle amministrazioni centrali, il 42 per cento nelle amministrazioni locali e il restante 2 per cento negli Enti di previdenza (Grafico 1-2).

---

[5] Le retribuzioni lorde, distinte dal SEC fra retribuzioni in denaro e in natura, comprendono, per esempio, lo stipendio, la tredicesima, i compensi per lavoro straordinario, i premi, le erogazioni fissate dalla contrattazione integrativa. I contributi sociali a carico del datore di lavoro, distinti fra contributi effettivi e figurativi, comprendono, per esempio, i versamenti effettuati dai datori di lavoro a beneficio dei propri lavoratori a fini previdenziali, assicurativi, ecc...

[6] Di tali effetti (c.d. effetti indotti) si tiene esplicitamente conto nella valutazione dell'impatto in termini di indebitamento netto delle manovre di finanza pubblica sul pubblico impiego.

Grafico 1-2 Spesa per redditi, retribuzioni e contributi sociali per sottosettore istituzionale - anno 2011



Fonte: elaborazioni RGS su dati ISTAT.

Esaminando separatamente le incidenze in termini di spesa per retribuzioni e per contributi sociali, si osserva un apporto in termini relativi più elevato delle amministrazioni centrali alla spesa per contributi sociali, a fronte di un contributo più ridotto alla spesa per retribuzioni. L'opposto si verifica per il sottosettore delle amministrazioni locali.

Ci sono diverse fonti di dati che rilevano la dimensione della spesa per redditi da lavoro dei dipendenti pubblici. Con riferimento all'intero perimetro della Pubblica Amministrazione, le fonti principali sono la contabilità nazionale dell'ISTAT e la rilevazione Conto Annuale condotta dalla Ragioneria Generale dello Stato. Relativamente alle sole amministrazioni statali sono disponibili anche i dati del Bilancio dello Stato, utilizzati per la compilazione dei dati di contabilità nazionale dell'ISTAT. Si tratta di informazioni raccolte per finalità differenti, che si riferiscono ad universi di rilevazione non esattamente coincidenti e che utilizzano criteri di misurazione e convenzioni contabili diverse. Gli importi rilevati sono, di conseguenza, diversi. Per esempio, nei dati ISTAT gli importi per arretrati contrattuali sono imputati all'anno di sottoscrizione del contratto, mentre il Conto Annuale li rileva secondo un criterio di cassa. Oppure, il Bilancio dello Stato ed i dati ISTAT comprendono nella spesa per contributi sociali la contribuzione aggiuntiva, che non è invece rilevata dal Conto Annuale. Per ulteriori informazioni in proposito si rimanda a RGS *'Guida alla lettura dei dati del Conto annuale'* ed al riquadro di approfondimento *'La spesa per redditi da lavoro dipendente nel Conto Annuale e nel Rendiconto Generale dello Stato'* del presente capitolo. Per motivi di omogeneità fra le diverse fonti di dati utilizzate, che comunque non risolvono le differenze informative esistenti, le analisi condotte nel capitolo si riferiscono al periodo 2003-2010.

Riquadro 1-1 La spesa per redditi da lavoro dipendente nel Conto Annuale e nel Rendiconto Generale dello Stato.

Il Conto Annuale è una rilevazione statistica censuaria, effettuata annualmente dalla Ragioneria Generale dello Stato ai sensi del titolo V del D.Lgs. n. 165/2001 che prevede, ai fini del controllo del costo del lavoro pubblico,

l'acquisizione di informazioni relative alle spese per il personale. Per quanto riguarda le amministrazioni statali le informazioni di spesa sono altresì rilevate nel Rendiconto Generale dello Stato che espone, tra le categorie economiche della spesa, i redditi da lavoro dipendente.

I due documenti rispondono a finalità differenti. Il Rendiconto Generale è un documento contabile e rileva i dati di spesa aggregati per Stati di previsione e, dunque, per Ministeri e Centri di Responsabilità.

Il Conto Annuale è una rilevazione specifica sul costo del lavoro pubblico, specializzata nell'acquisizione delle informazioni necessarie per la quantificazione degli oneri per i rinnovi contrattuali del pubblico impiego. I dati sono acquisiti da ogni singola Istituzione ad un livello minimo di aggregazione costituito dalla singola qualifica. Entrambe le fonti rilevano le informazioni di spesa a consuntivo, secondo un criterio di cassa ma, date le differenti finalità, utilizzano classificazioni e aggregazioni tra loro parzialmente difformi. La tavola seguente riporta, a fini meramente illustrativi, un confronto fra i diversi livelli di classificazione (CE 2 e CE 3) del Rendiconto generale e lo schema di classificazione utilizzato ai fini della pubblicazione dei dati del Conto Annuale.

Tavola 1-1 Raffronto tra le classificazioni dei redditi da lavoro dipendente nel Rendiconto Generale dello Stato e nella pubblicazione del Conto Annuale

Rendiconto Generale			Conto Annuale	
Classificazione CE 3	Classificazione CE 2			
stipendi	RETRIBUZIONI LORDE IN DANARO	Redditi da lavoro dipendente	RETRIBUZIONI LORDE LAVORATORI A TEMPO INDETERMINATO, DETERMINATO ED IN FORMAZIONE LAVORO	retribuzione personale a tempo indeterminato (di cui: voci di spesa stipendiali; indennità; altre accessorie; straordinari)
fondo unico amministrazione				retribuzione personale a tempo determinato
incentivi per l'offerta formativa				
altri compensi al personale				retribuzione personale con contratto di formazione e lavoro
lavoro straordinario				
lavoro a tempo determinato				gestione mense
				erogazioni buoni pasto
vestiario	RETRIBUZIONI IN NATURA			
alloggio				
mense			BENESSERE DEL PERSONALE	benessere del personale
buoni pasto				
contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro	CONTRIBUTI SOCIALI EFFETTIVI		ONERI SOCIALI A CARICO DEL DATORE DI LAVORO	assegni per il nucleo familiare
competenze accessorie				equo indennizzo al personale
altri compensi al personale				coperture assicurative
fondo unico di amministrazione				quote annue accantonamento TFR
				contributi dell'amministrazione su comp. fisse e accessorie
contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro	CONTRIBUTI SOCIALI FIGURATIVI		SOMME RIMBORSATE AD AMMINISTRAZIONI PER PERSONALE COMANDATO	somme rimborsate alle amm. per spese di personale
				somme rimborsate altre
			RIMBORSI RICEVUTI DA AMMINISTRAZIONI PER SPESE DI EPERSONALE	cofinanziamenti ricevuti dalla U.E. (a riduzione)
				rimborsi ricevuti dalle amm. per il personale (a riduzione)
				rimborsi ricevuti altri (a riduzione)

Ad un primo livello di classificazione, nel Rendiconto, i dati della categoria dei redditi da lavoro dipendente sono distinti in quattro voci:

- *Retribuzioni in denaro lorde,*
- *Retribuzioni in natura,*
- *Contributi sociali effettivi,*
- *Contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro.*

Lo schema utilizzato per la rappresentazione delle spese relative al lavoro dipendente del Conto Annuale considera invece cinque aggregati:

- *retribuzioni lorde dei lavoratori dipendenti, distinte per i lavoratori a tempo indeterminato, a tempo determinato e con contratto di formazione e lavoro. Sono incluse in questa voce le spese sostenute per la gestione delle mense e l'erogazione dei buoni pasto*
- *oneri sociali a carico del datore di lavoro*
- *benessere del personale*
- *somme rimborsate ad amministrazioni per spese di personale comandato,*
- *rimborsi ricevuti da amministrazioni per personale comandato*

La rappresentazione adottata per l'esposizione dei dati del Conto Annuale non distingue, nell'ambito delle retribuzioni lorde, fra retribuzioni in denaro e retribuzioni in natura, aggregando le componenti rilevate delle retribuzioni in natura ('spese per mense' e 'buoni pasto') con le altre voci retributive. Non vengono, altresì, effettuate distinzioni in relazione alle varie componenti dei contributi sociali. Gli importi compresi nella voce 'Benessere del personale' sono relativi ad emolumenti di vario genere di cui non è stato possibile accertare la natura di 'retribuzione' o di 'contributo sociale'. Le voci relative alle 'Somme rimborsate ad amministrazioni per spese di personale comandato' ed a 'Rimborsi ricevuti da amministrazioni per spese di personale comandato' identificano gli importi corrispondenti ai rimborsi per il personale in posizione di comando presso altre amministrazioni previsti dall'art. 70, comma 12, del d. lgs. 165/2001, e sono identificate separatamente con l'obiettivo di consentire l'imputazione dei costi del personale all'amministrazione utilizzatrice. Informazioni di maggior dettaglio sono pubblicate, per ciascun comparto di contrattazione e istituzione o tipologia di istituzioni, relativamente alle singole voci che compongono la spesa per retribuzioni del personale a tempo indeterminato (per esempio lo stipendio, l'indennità di amministrazione, l'assegno personale pensionabile, i compensi per produttività, ecc...). Sono inoltre disponibili i dati elementari raccolti a livello di istituzione/comparto/qualifica e per singola voce di spesa, secondo quanto dettagliato nelle apposite circolari di istruzioni relative alla rilevazione Conto Annuale.

Ad un livello di classificazione successiva, il rendiconto distingue, nella categoria delle retribuzioni in denaro, tra voci stipendiali, straordinario, fondo unico di amministrazione, altri compensi, incentivi per l'offerta formativa e retribuzioni per lavoro a tempo determinato. Tra le retribuzioni in natura sono

classificati il vestiario, la gestione mense, i buoni pasto. Per quanto riguarda gli oneri sociali, il rendiconto distingue tra contributi sociali effettivi e figurativi. All'interno dei contributi effettivi distingue tra oneri versati sulla retribuzione, sulle competenze accessorie e sugli altri compensi, nonché sulle somme erogate dal fondo unico di amministrazione (in base alla tipologia retributiva cui gli oneri afferiscono).

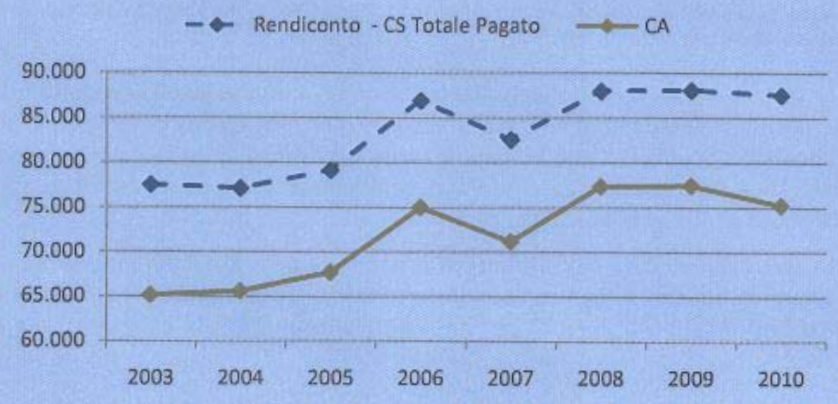
Nell'ambito di queste aggregazioni si segnala che il Rendiconto e il Conto annuale considerano in maniera differente alcune particolari voci di spesa. In particolare il Rendiconto include nella categoria dei redditi da lavoro dipendente alcune voci non rilevate dal Conto Annuale (es. alcuni contributi figurativi ed alcune componenti delle retribuzioni in natura quali spese per asili nido, spese per vestiario ed equipaggiamenti, retribuzioni di Ministri e sottosegretari, contribuzione aggiuntiva all'INPDAP a carico delle Amministrazioni Statali).

Differenti sono inoltre le modalità procedurali con cui le stesse informazioni sono rilevate. In particolare, il Rendiconto generale utilizza i dati relativi ai capitoli del Bilancio dello Stato, mentre il Conto annuale acquisisce i dati dalle singole amministrazioni tramite il sistema informativo SICO. Le informazioni così rilevate sono sottoposte quindi ad una serie di controlli (fasi della validazione e dell'approvazione) nonché alla certificazione degli organi di controllo.

Al fine di rendere confrontabili i dati, le informazioni pubblicate del Conto Annuale sono state riaggregate per ciascun Ministero ed i dati del Rendiconto sono stati emendati delle voci non considerate dal Conto Annuale.

Il confronto tra i redditi da lavoro dipendente, rilevato secondo le due fonti per il complesso dei Ministeri negli anni dal 2003 al 2010, denota un andamento corrispondente come illustrato nel seguente grafico

Grafico 1-3 Spesa per redditi da lavoro dipendente dei Ministeri secondo il Rendiconto Generale dello Stato e il Conto Annuale, periodo 2003-2010 (in milioni di euro)



I dati del Conto Annuale rilevano, per il 2010, una spesa complessiva per i redditi dei dipendenti pubblici pari a 152.248 milioni di euro. Le retribuzioni del personale con contratto a

tempo indeterminato, determinato e di formazione e lavoro rappresentano quasi il 78 per cento della spesa complessiva per redditi, i contributi sociali il 22 per cento circa[7] (Tavola 1-2).

Tavola 1-2 Spesa per redditi da lavoro per comparto e voce di spesa da Conto Annuale, anno 2010: valori in euro

	Retribuzioni lorde lavoratori a tempo indeterminato, determinato ed in formazione lavoro	Oneri Sociali	Altre spese	Totale Spesa per Redditi da Lavoro
Servizio Sanitario Nazionale	29.041.730.822	8.404.192.400	320.125.287	37.766.048.509
Enti Pubblici Non Economici	2.464.623.734	914.338.996	29.314.950	3.408.277.680
Enti Di Ricerca	886.907.451	320.270.612	-14.099.404	1.193.078.659
Regioni E Aut.Loc. (Ccnl)	16.206.986.971	4.633.361.120	-411.756.097	20.428.591.994
Regioni Stat.Spec. E Prov.Aut.	2.653.453.636	805.770.393	-68.414.927	3.390.809.102
Ministeri	5.301.658.010	1.531.119.146	74.171.017	6.906.948.173
Agenzie Fiscali	1.948.542.602	548.901.770	-3.431.403	2.494.012.969
Presidenza Consiglio Ministri	202.304.754	52.668.826	10.263.739	265.237.319
Monopoli di Stato	48.057.633	13.634.087	301.601	61.993.321
Vigili del Fuoco	1.151.029.435	329.302.523	5.837.949	1.486.169.907
Scuola	31.074.109.642	9.527.948.762	1.846.951	40.603.905.355
A.F.A.M.	391.204.010	111.488.224	317.745	503.009.979
Universita	5.752.856.006	1.683.323.526	-588.004.761	6.848.174.771
Corpi Di Polizia	12.341.240.745	3.491.551.697	3.118.880	15.835.911.322
Forze Armate	6.820.121.336	1.957.726.154	9.566.799	8.787.414.289
Magistratura	1.413.576.272	410.604.676	19.011	1.824.199.959
Carriera Diplomatica	184.660.239	49.772.147	10.290.845	244.723.231
Carriera Prefettizia	120.496.578	37.520.752	-3.352.121	154.665.209
Carriera Penitenziaria	35.653.986	9.755.078	5.995	45.415.059
TOTALE PUBBLICO IMPIEGO	**118.039.213.862**	**34.833.250.889**	**-623.877.944**	**152.248.586.807**

Fonte: elaborazioni RGS su dati Conto Annuale.
Note: Il personale dei Monopoli dal 2008 afferisce al comparto Agenzie Fiscali, ma è stato tenuto separato per analogia nella struttura di presentazione dati.

La spesa per redditi risulta piuttosto concentrata, anche se in misura inferiore a quanto si riscontra per l'occupazione. I tre comparti che raccolgono il 70 per cento circa dell'occupazione (Scuola, Servizio Sanitario Nazionale e Regioni ed enti locali) contano per il 65 per cento circa della spesa, i Corpi di Polizia - in linea con il loro risultato occupazionale - contribuiscono per un ulteriore 10 per cento.

La spesa complessiva per retribuzioni è composta per oltre il 96 per cento dalla spesa per retribuzioni del personale a tempo indeterminato, il 76 per cento circa di quest'ultima è destinato alle voci stipendiali[8], il 22 per cento circa a indennità fisse ed accessorie ed il 2 per cento circa a straordinari (Tavola 1-3).

---

[7] Rispetto alla classificazione del SEC95, il Conto Annuale considera due ulteriori voci di spesa: benessere del personale e saldo dei rimborsi per il personale comandato. Si tratta di voci di cui non è stato possibile accertare la natura – se retributiva o di contributo sociale – che sono comunque normalmente di importo molto limitato.

[8] Stipendio, R.I.A./anzianità, tredicesima.