Tavola 1-3 Composizione della spesa per retribuzioni del personale a tempo indeterminato per comparto, anno 2010: valori in euro

	Totale VOCI DI SPESA STIPENDIALI	Totale INDENNITA'	Totale ALTRE ACCESSORIE	Totale STRAORDINARI	RETRIBUZIONI LORDE
Servizio Sanitario Nazionale	20.300.399.344	4.138.325.715	2.750.533.243	492.759.215	27.682.017.517
Enti Pubblici Non Economici	1.425.489.264	255.385.121	630.299.120	37.785.391	2.348.958.896
Enti Di Ricerca	647.809.037	104.977.166	37.981.306	3.823.437	794.590.946
Regioni E Aut.Loc. (Ccnl)	11.980.289.016	1.446.312.425	1.536.182.300	280.288.843	15.243.072.584
Regioni Stat.Spec. E Prov.Aut.	1.910.145.598	240.126.282	154.161.500	27.510.382	2.331.943.762
Ministeri	3.859.459.246	680.422.826	551.947.994	61.302.557	5.153.132.623
Agenzie Fiscali	1.250.330.492	415.121.004	199.752.631	33.757.840	1.898.961.967
Presidenza Consiglio Ministri	89.057.288	40.800.672	60.855.267	8.007.194	198.720.421
Monopoli di Stato	30.376.409	9.001.748	4.530.222	2.317.829	46.226.208
Vigili del Fuoco	674.684.251	215.671.920	85.568.392	42.644.581	1.018.569.144
Scuola	26.641.124.551	2.398.433.375	1.469.188.633	0	30.508.746.559
A.F.A.M.	357.485.050	22.007.848	10.849.151	251.387	390.593.436
Universita	4.366.580.976	1.021.004.825	193.393.983	11.648.909	5.592.628.693
Corpi Di Polizia	7.341.855.025	2.973.743.434	1.070.262.007	748.648.628	12.134.509.094
Forze Armate	4.504.340.457	1.563.651.449	444.322.807	159.826.704	6.672.141.417
Magistratura	1.262.409.242	136.434.085	7.798.855	202.953	1.406.845.135
Carriera Diplomatica	57.717.822	21.622.970	104.729.645	0	184.070.437
Carriera Prefettizia	84.426.195	31.034.196	3.932.531	0	119.392.922
Carriera Penitenziaria	19.854.546	12.717.326	1.139.970	1.892.128	35.603.970
TOTALE PUBBLICO IMPIEGO	**86.803.833.809**	**15.726.794.387**	**9.317.429.557**	**1.912.667.978**	**113.760.725.731**

Fonte: elaborazioni RGS su dati Conto Annuale.

L'incidenza delle singole voci di spesa varia fra comparti di contrattazione in rapporto sia al valore complessivo per il pubblico impiego della voce di spesa, sia alla spesa per retribuzioni del personale a tempo indeterminato del comparto (Tavola 1-4).

Tavola 1-4 Incidenza delle singole voci di spesa rispetto ai valori complessivi per il Pubblico Impiego ed alla spesa per retribuzioni del personale a tempo indeterminato del comparto, anno 2010: valori in %

	Incidenze % sui valori complessivi per il Pubblico Impiego			Incidenze % sulla spesa per retribuzioni del personale a tempo indeterminato del comparto		
	Incidenza % voci stipendiali	Incidenza % indennità fisse e accessorie	Incidenza % straordinari	Incidenza % voci stipendiali	Incidenza % indennità fisse e accessorie	Incidenza % straordinari
Servizio Sanitario Nazionale	23,4	27,5	25,8	73,3	24,9	1,8
Enti Pubblici Non Economici	1,6	3,5	2,0	60,7	37,7	1,6
Enti Di Ricerca	0,7	0,6	0,2	81,5	18,0	0,5
Regioni E Aut.Loc. (Ccnl)	13,8	11,9	14,7	78,6	19,6	1,8
Regioni Stat.Spec. E Prov.Aut.	2,2	1,6	1,4	81,9	16,9	1,2
Ministeri	4,4	4,9	3,2	74,9	23,9	1,2
Agenzie Fiscali	1,4	2,5	1,8	65,8	32,4	1,8
Presidenza Consiglio Ministri	0,1	0,4	0,4	44,8	51,2	4,0
Monopoli di Stato	0,0	0,1	0,1	65,7	29,3	5,0
Vigili del Fuoco	0,8	1,2	2,2	66,2	29,6	4,2
Scuola	30,7	15,4	0,0	87,3	12,7	0,0
A.F.A.M.	0,4	0,1	0,0	91,5	8,4	0,1
Universita	5,0	4,8	0,6	78,1	21,7	0,2
Corpi Di Polizia	8,5	16,1	39,1	60,5	33,3	6,2
Forze Armate	5,2	8,0	8,4	67,5	30,1	2,4
Magistratura	1,5	0,6	0,0	89,7	10,3	0,0
Carriera Diplomatica	0,1	0,5	0,0	31,4	68,6	0,0
Carriera Prefettizia	0,1	0,1	0,0	70,7	29,3	0,0
Carriera Penitenziaria	0,0	0,1	0,1	55,8	38,9	5,3
TOTALE PUBBLICO IMPIEGO	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**76,3**	**22,0**	**1,7**

Fonte: elaborazioni RGS su dati Conto Annuale.

Rispetto alle singole voci di spesa per il complesso del pubblico impiego, oltre ai valori elevati dei comparti con la consistenza maggiore di personale, spicca il peso particolarmente rilevante della spesa per indennità fisse ed accessorie e per lavoro straordinario dei Corpi di Polizia e delle Forze Armate. Il 24 per cento circa della spesa di tutto il pubblico impiego per indennità fisse ed accessorie e quasi il 48 per cento di quella per lavoro straordinario è determinata dai comparti dei Corpi di Polizia e delle Forze Armate. Gli stessi comparti, d'altra parte, evidenziano un apporto relativamente ridotto delle voci stipendiali, ad indicazione di una struttura retributiva spostata sulle indennità. Una tale particolare struttura trova giustificazione nella diversità dei servizi svolti dal personale, in alcuni casi esercitati a ciclo continuo e contraddistinti dall'emergenza, e della conseguente necessità di differenziare la retribuzione, distinguendo per esempio fra il personale che svolge attività di natura essenzialmente amministrativa e quello impegnato in compiti operativi.

Le differenze fra le strutture retributive emergono con ancora più chiarezza confrontando l'incidenza delle varie voci di spesa sulla spesa per retribuzioni del personale a tempo indeterminato di ciascun comparto. I risultati risentono anche della diversa composizione per categoria del personale, in particolare della proporzione di personale dirigente, in quanto nella retribuzione del personale dirigente le componenti accessorie rivestono tipicamente un'importanza maggiore. L'incidenza della spesa per le componenti stipendiali varia fra un massimo del 91,5 per cento per il comparto delle istituzioni di Alta formazione e specializzazione artistica e musicale (AFAM) ed un minimo del 31,4 per cento per il personale della Carriera Diplomatica. Altri comparti in cui il peso delle componenti stipendiali

è particolarmente rilevante sono la Magistratura, la Scuola, le Regioni a statuto speciale e gli Enti di ricerca. Il peso percentuale delle indennità fisse ed accessorie varia, viceversa, fra un massimo del 68,8 per cento per il personale della Carriera Diplomatica ed un minimo dell'8,4 per cento per l'AFAM. Si rilevano valori piuttosto elevati dell'incidenza delle indennità fisse ed accessorie anche per la Presidenza del Consiglio dei Ministri, la Carriera Penitenziaria, gli Enti pubblici non economici, le Agenzie Fiscali, i Corpi di Polizia e le Forze Armate. L'incidenza dello straordinario è generalmente piuttosto contenuta, solo per i Corpi di Polizia, la Carriera Penitenziaria ed i Monopoli si attesta su valori superiori o uguali al 5 per cento. La struttura della spesa non presenta variazioni di rilievo nel periodo in considerazione. Considerato che l'intesa del 30 aprile 2009 per l'applicazione del nuovo modello di contrattazione al pubblico impiego prevede che la rivalutazione per l'inflazione sia applicata alle voci di carattere stipendiale, le differenze riscontrate nella struttura retributiva dei vari comparti potrebbero determinare delle conseguenze rilevanti ai fini della definizione degli incrementi retributivi.

Fra il 2003 e il 2010 la spesa per redditi del pubblico impiego rilevata dal Conto Annuale aumenta del 19,1 per cento, passando da quasi 128 ad oltre 152 miliardi di euro[9] (Tavola 1-5).

Tavola 1-5 Spesa per redditi da lavoro nel Pubblico Impiego per comparto di contrattazione, periodo 2003-2010: valori in euro e variazioni %

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Variazione % 2003-2010
Servizio Sanitario Nazionale	30.287.726.879	31.758.008.356	33.027.553.482	35.598.385.513	34.850.664.987	36.591.479.260	37.335.860.953	37.766.048.509	24,7
Enti Pubblici Non Economici	3.346.548.549	3.166.384.203	3.156.218.502	3.700.655.256	3.451.662.133	3.386.890.208	3.357.380.512	3.408.277.680	1,8
Enti Di Ricerca	928.528.366	910.048.231	909.802.969	1.241.109.693	1.059.094.253	1.115.885.214	1.276.508.676	1.193.078.659	28,5
Regioni E Aut.Loc. (Ccnl)	17.174.642.290	19.422.329.756	18.664.313.728	20.449.021.176	19.394.652.334	21.070.074.813	20.701.794.662	20.428.591.994	18,9
Regioni Stat.Spec. E Prov.Aut.	2.037.650.290	2.015.085.328	2.289.358.996	3.132.099.808	3.136.675.762	3.338.974.770	3.407.033.569	3.390.809.102	66,4
Ministeri	7.106.963.610	6.906.129.507	6.828.339.909	7.451.317.613	7.223.417.054	7.163.445.294	7.107.130.477	6.906.948.173	-2,8
Agenzie Fiscali	2.087.187.482	2.531.294.683	2.281.829.053	2.592.467.657	2.593.120.745	2.535.542.490	2.576.677.297	2.494.012.969	19,5
Presidenza Consiglio Ministri	153.542.115	204.406.696	214.537.465	210.259.070	212.412.970	214.832.983	248.802.153	265.237.319	72,7
Monopoli di Stato	42.618.528	52.347.802	58.682.447	62.076.294	61.021.637	63.465.546	61.913.589	61.993.321	45,5
Vigili del Fuoco	1.089.171.969	1.216.820.893	1.253.992.869	1.383.901.739	1.330.446.401	1.473.023.111	1.475.997.805	1.486.169.907	36,4
Scuola	36.718.524.304	36.223.375.981	36.378.852.418	42.041.407.136	38.161.824.692	43.755.172.660	42.861.942.546	40.603.905.355	10,6
A.F.A.M.	262.273.820	255.957.818	376.990.623	398.311.795	369.527.299	378.229.243	390.394.236	503.009.979	91,8
Universita	5.941.821.866	6.050.094.188	6.488.511.806	6.500.214.487	6.459.234.706	6.862.314.500	7.011.561.175	6.848.174.771	15,3
Corpi Di Polizia	12.862.471.826	13.422.654.648	14.883.999.438	14.927.439.449	15.342.283.705	15.417.751.676	15.927.295.537	15.835.911.322	23,1
Forze Armate	6.100.793.585	6.358.819.591	6.836.210.997	7.448.390.494	7.651.326.000	7.973.351.424	8.524.098.374	8.787.414.289	44,0
Magistratura	1.330.470.807	1.421.225.097	1.506.484.276	1.584.124.547	1.645.338.189	1.751.876.087	1.764.994.079	1.824.199.959	37,1
Carriera Diplomatica	195.407.817	198.742.430	218.974.725	259.299.013	239.424.121	266.558.455	248.401.089	244.723.231	25,2
Carriera Prefettizia	177.797.036	162.773.073	156.957.294	180.949.168	162.373.120	174.712.784	170.910.836	154.665.209	-13,0
Carriera Penitenziaria	-	-	-	47.023.253	43.224.269	46.487.701	46.127.012	45.415.059	-
TOTALE PUBBLICO IMPIEGO	**127.844.141.139**	**132.276.498.281**	**135.531.610.997**	**149.208.453.161**	**143.387.724.377**	**153.580.068.219**	**154.494.824.577**	**152.248.586.807**	**19,1**

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 Carriera Penitenziaria viene riportata come comparto a se stante dal 2006

[9] Si rammenta che i dati di spesa considerati sono comprensivi degli esborsi una tantum per arretrati contrattuali, che potrebbero in parte alterare le dinamiche osservate.

Nella maggior parte dei comparti la spesa si incrementa più del 19 per cento, in alcuni casi anche in misura significativamente superiore[10]. Il risultato complessivo risente in misura determinante degli esiti relativamente contenuti nei comparti Scuola e Regioni ed Autonomie locali, che insieme contano per circa il 40 per cento della spesa. Altri comparti che mostrano una crescita ridotta della spesa sono gli Enti pubblici non economici e l'Università, mentre riduzioni di spesa si osservano solo per i Ministeri e la Carriera Prefettizia. Si deve, comunque, tenere conto che in condizioni di *steady state* il salario unitario dovrebbe crescere in linea con il tasso di inflazione e con la produttività. La spesa per redditi da lavoro è, perciò, una voce di spesa che per sua natura si incrementa, la questione da accertare è se il suo sviluppo complessivo, determinato dall'evoluzione dei valori unitari e dell'occupazione, sia in linea rispetto ai fondamentali economici oppure no. Degli elementi di valutazione verranno forniti nei paragrafi successivi, in cui si esamineranno l'evoluzione delle retribuzioni pro capite e dell'occupazione, individuando possibili elementi di squilibrio.

1.3 Cenni storici: l'evoluzione della spesa nel corso degli ultimi trent'anni

Dal 1980 ad oggi si è realizzato un aumento significativo della spesa per redditi da lavoro delle Amministrazioni Pubbliche. Nell'arco del periodo la spesa risultante dai dati ISTAT è cresciuta di quasi otto volte, passando dai 21.822 milioni di euro del 1980 ai 172.085 milioni di euro del 2010 (Tavola 1-6). Secondo gli ultimi dati dell'ISTAT, nel 2011 dopo dodici anni di crescita ininterrotta la spesa ha sperimentato una riduzione dell'1,2 per cento.

Tavola 1-6 Spesa per redditi, unità di personale e retribuzione pro capite nella Pubblica Amministrazione, anni 1980 e 2010: valori assoluti e tassi di crescita medi annui

	1980	2010	Tassi di crescita medi annui 1980-2010
Spesa per redditi PA (in milioni)	21.822	172.085	7,1
Unità di lavoro della PA (in migliaia di unità)	3.104	3.479	0,4
Retribuzioni pro capite PA (in milioni)	5.328	34.869	6,5

Fonte: elaborazioni RGS su dati ISTAT.

Sono aumentate sia l'occupazione pubblica, cresciuta del 13 per cento nel periodo in considerazione, sia i redditi unitari, che si sono incrementati di quasi sette volte, scontando anche le variazioni intervenute nella componente degli oneri sociali[11]. Contribuiscono all'incremento della spesa soprattutto le amministrazioni locali e, in misura minore, le amministrazioni centrali e gli enti di previdenza (Tavola 1-7). L'apporto dei vari sottosettori

[10] In particolare per le istituzioni di Alta formazione e specializzazione artistica e musicale, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, i Monopoli di Stato, le Regioni a Statuto speciale e Province Autonome, le Forze Armate.

[11] L'incidenza calcolata dei contributi sociali rispetto alla spesa per retribuzioni lorde della PA passa dal 31,9% del 1980 al 41,1% del 2010. Fra le variazioni recenti più significative in materia di contributi sociali si segnalano la modifica, nel 1995, delle aliquote a seguito dell'istituzione della contribuzione per oneri sociali per le amministrazioni e i dipendenti statali e della contribuzione aggiuntiva a carico del bilancio dello Stato nell'ambito della riforma del sistema pensionistico (legge 335/1995) e l'istituzione, nel 1998, dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) che ha assorbito - determinandone la contestuale soppressione - alcuni contributi sociali.

riflette le differenze nella crescita delle retribuzioni unitarie, nelle dinamiche occupazionali[12] e nell'incidenza dei contributi sociali[13].

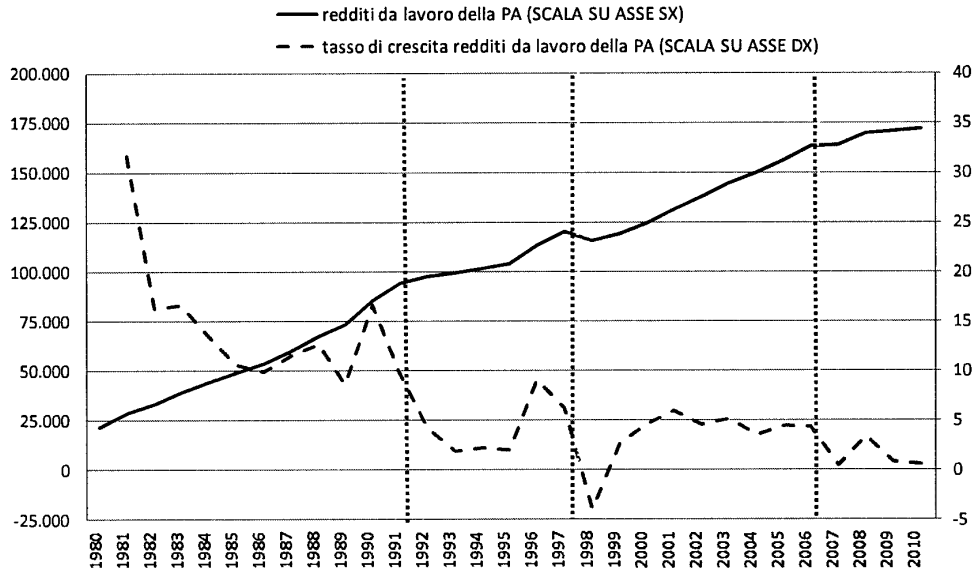
Tavola 1-7 Tassi di crescita medi annui (%) sul periodo 1980-2010 della spesa per redditi da lavoro, retribuzioni, oneri sociali, unità di lavoro, redditi e retribuzioni unitarie nei sottosettori istituzionali

Tasso di crescita medio annuo 1980-2010	Redditi	Retribuzioni	Contributi sociali	ULA	Redditi pro capite	Retribuzione pro capite
Amministrazioni centrali	6,9	6,5	8,0	0,3	6,6	6,2
Amministrazioni locali	7,6	7,5	7,8	0,6	6,9	6,8
Enti di previdenza	4,7	4,2	5,7	-2,0	6,8	6,3

Fonte: elaborazioni RGS su dati ISTAT.

Nell'evoluzione della spesa si possono distinguere quattro differenti fasi di sviluppo (Grafico 1-4), in corrispondenza dei diversi stadi di risanamento dei conti pubblici individuati da Balassone et al. (2008)[14].

Grafico 1-4 Spesa per redditi da lavoro nella Pubblica Amministrazione, periodo 1980-2010: valori assoluti (in milioni di euro) e tassi di crescita (in %)



Fonte: elaborazioni RGS su dati ISTAT.

[12] Negli Enti di previdenza l'occupazione quasi si dimezza fra il 1980 e il 1981. Considerando come anno iniziale il 1981 si rileva per questo sottosettore un calo dell'occupazione molto più contenuto ed un aumento della spesa più marcato.

[13] L'incidenza dei contributi sociali è aumentata soprattutto negli enti di previdenza e nelle amministrazioni centrali, mentre è rimasta sostanzialmente stabile nelle amministrazioni locali.

[14] L'analisi di Balassone et al. si ferma all'anno 2007, non coglie perciò l'ultima fase che copre il periodo 2007-2010.

La prima fase, che va dal 1980 al 1991, è contrassegnata da una dinamica sostenuta della spesa, che cresce ad un tasso medio annuo del 14,2 per cento, sopravanzando di 1,3 punti percentuali l'incremento medio annuo del PIL nominale (Tavola 1-8).

Tavola 1-8 Tassi di crescita medi annui (%) della spesa per redditi da lavoro, retribuzioni, oneri sociali, unità di lavoro e retribuzioni unitarie delle pubbliche amministrazioni, PIL, inflazione e retribuzioni unitarie nel settore privato su sottoperiodi

	1980-1991	1992-1997	1998-2006	2007-2010
Redditi da lavoro PA	14,2	4,2	4,4	1,6
- di cui Retribuzioni PA	13,8	3,1	4,7	1,5
- di cui Oneri Sociali	15,4	6,9	3,7	1,9
Unità di lavoro della PA	0,5	-0,1	0,1	-0,1
Retribuzioni pro capite PA	12,3	3,7	4,1	2,6
PIL nominale	12,9	5,4	3,9	0,0
Inflazione	10,4	4,2	2,3	1,9
Retribuzioni pro capite settore privato	11,0	4,1	2,7	2,5

Fonte: elaborazioni RGS su dati ISTAT.

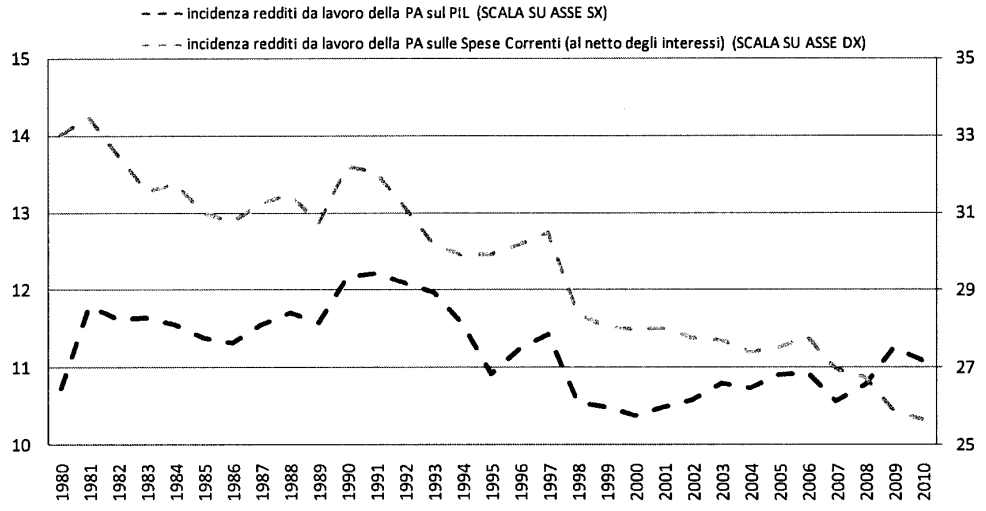
L'aumento della spesa è sospinto dalla crescita sia dell'occupazione pubblica, sia delle retribuzioni unitarie, che si incrementano più dell'inflazione e dei corrispondenti valori nel settore privato. Secondo Biagioli et al. (1992) il cospicuo aumento dei redditi dei dipendenti pubblici in questo periodo è da ricollegarsi agli esiti delle tornate contrattuali, mentre l'occupazione pubblica, pur registrando una crescita sostenuta rispetto agli sviluppi futuri, risulterebbe in frenata rispetto agli andamenti degli anni '60 e '70, a seguito sia dell'emergere del problema del disavanzo pubblico, sia delle prime privatizzazioni di alcune aziende a partecipazione statale. La seconda fase, dal 1992 al 1997, è caratterizzata da una crescita moderata: la spesa per redditi delle amministrazioni pubbliche aumenta del 4,2 per cento in media d'anno, oltre 1 punto percentuale in meno dell'incremento medio annuo del PIL nominale. L'aumento della spesa risente dell'innalzamento significativo degli oneri sociali[15]. Contribuiscono, invece, a frenare la crescita il calo dell'occupazione e la dinamica moderata delle retribuzioni unitarie, che aumentano meno che nel settore privato e del tasso di inflazione. Questi anni sono segnati dagli effetti della crisi finanziaria del 1992 e dagli sforzi di risanamento per conseguire l'obiettivo della partecipazione dell'Italia all'Unione Monetaria Europea[16]. Per esigenze di finanza pubblica viene disposto il blocco generalizzato degli incrementi retributivi per un intero triennio, che precede l'applicazione del nuovo modello contrattuale definito dal "*Protocollo sulla politica dei redditi e dell'occupazione, sugli assetti contrattuali, sulle politiche del lavoro e sul sostegno al sistema produttivo*" di luglio 1993[17]. La prima stipula di un contratto del settore pubblico secondo le nuove regole previste dall'Accordo del 1993 avviene il 16 maggio 1995, con la definizione del CCNL 1994-97 per il personale del comparto Ministeri. La terza fase, che va dal 1998 al 2006, si contraddistingue per una ripresa della dinamica della spesa, che torna a crescere più del PIL nominale. L'occupazione pubblica ricomincia ad aumentare e la dinamica retributiva pro capite supera nuovamente quella del settore privato e l'inflazione. La crescita dell'economia è compromessa

[15] Si rimanda alla nota 11 per un'esposizione sintetica delle principali modifiche in materia di contributi sociali.
[16] Cfr. Balassone et al. (2008).
[17] Il Protocollo di luglio 1993 costituirà il quadro di riferimento per le politiche retributive nei settori privato e pubblico fino al 2009, quando verrà riformato in via sperimentale il modello di contrattazione.

dal ristagno produttivo che perdura per tutta la prima metà degli anni 2000, mentre la spesa per i dipendenti pubblici accelera in ragione delle consistenti risorse aggiuntive riconosciute a particolari categorie di personale a partire dalla legge finanziaria per il 2001[18]. La quarta fase si riferisce al periodo 2007-2010 ed è contrassegnata da un marcato contenimento della spesa, associato però al rapido deterioramento dei fondamentali economici in conseguenza della crisi economico-finanziaria innescatasi a partire dalla seconda metà del 2007. Il tasso di crescita medio annuo della spesa per redditi si attesta all'1,6 per cento, un valore storicamente basso ma comunque al di sopra del tasso di incremento medio del PIL nominale, pari a zero nel periodo in considerazione. L'occupazione pubblica diminuisce drasticamente: fra il 2007 e il 2010 segna un calo di circa 125.000 unità, tornando a quasi lo stesso livello del 1996. La dinamica retributiva pro capite si colloca al di sopra del tasso di inflazione e risulta essenzialmente allineata a quella del settore privato. Per l'anno 2011 i dati ISTAT relativi alla spesa per redditi da lavoro delle Amministrazioni Pubbliche confermano e forniscono ulteriore evidenza del significativo contenimento della spesa in corso da ormai un quinquennio, registrandosi per la prima volta, dopo 12 anni di crescita ininterrotta, una contrazione dell'1,2 per cento. Si noti che il periodo analizzato non coglie ancora pienamente gli effetti dei significativi interventi di contenimento della spesa per il pubblico impiego disposti dai DL 78/2010 e 98/2011.

Due indicatori importanti ai fini della valutazione della sostenibilità della spesa per redditi sono l'incidenza rispetto al PIL ed al totale della spesa primaria. Il primo rapporto esprime quanta parte della produzione totale di beni e servizi del paese viene assorbita dalla spesa per redditi dei dipendenti pubblici. Il secondo rapporto fornisce indicazioni utili per identificare gli ambiti più appropriati di intervento ai fini del contenimento della spesa corrente. L'evoluzione storica di questi due indicatori mostra tendenze diversificate (Grafico 1-5).

Grafico 1-5 Incidenza percentuale della spesa per redditi da lavoro nella Pubblica Amministrazione rispetto al PIL ed al totale delle spese correnti al netto degli interessi, periodo 1980-2010



Fonte: elaborazioni RGS su dati ISTAT.

[18] Cfr. Crescenzi A. (2007) e Corte dei Conti (2004).

Mentre in rapporto al totale delle spese correnti al netto degli interessi la spesa per redditi mostra una tendenza costante alla diminuzione, in rapporto al PIL si alternano fasi di aumento e di riduzione. In particolare, a fronte del calo intervenuto nel corso degli anni '90, a partire dal 2000 si riscontra una nuova ripresa dell'indicatore. Oltre che alle dinamiche retributive ancora sostenute fino al 2006, tale andamento, specialmente per quanto riguarda gli anni dal 2007 in poi, è da porsi soprattutto in relazione all'insoddisfacente performance di crescita del PIL nominale.

Passando ad un confronto internazionale, e considerando i valori medi del periodo 1995-2010 relativi ai principali paesi europei, si evidenzia che la spesa per redditi da lavoro dipendente delle Amministrazioni pubbliche ha rappresentato in Italia, in media, il 25 per cento della spesa pubblica complessiva al netto della spesa per interessi (Tavola 1-9) e che tale incidenza nel nostro paese risulta inferiore rispetto a quella registrata in Francia (26 per cento), Regno Unito (circa 26 per cento), Irlanda (circa 27 per cento), Spagna (28 per cento), Grecia (circa 28 per cento), e specialmente Portogallo (32 per cento). Rispetto all'Italia presenta, invece, un'incidenza inferiore la Germania (18 per cento), e leggermente inferiore la media dei paesi dell'area euro (23 per cento).

Tavola 1-9 Redditi da lavoro dipendente PA su totale spesa primaria PA (valori %)

anno	Italia	Eu12	Irlanda	Francia	Germania	Grecia	Portogallo	Spagna	Regno Unito
1995	26,8	22,9	28,0	26,5	17,1	29,2	34,5	28,5	26,3
1996	27,6	24,5	27,6	26,9	19,4	28,5	33,7	29,5	27,1
1997	28,0	24,6	27,5	26,8	19,3	29,1	33,6	29,3	27,2
1998	25,9	24,2	27,0	27,2	19,0	28,7	34,0	28,8	26,8
1999	25,4	24,0	25,5	27,2	18,7	28,4	34,4	28,8	26,6
2000	26,2	24,7	27,0	27,2	19,8	26,6	35,5	28,6	28,5
2001	25,3	23,9	26,3	27,2	18,4	26,7	34,5	28,4	26,6
2002	25,5	23,8	26,8	26,9	18,3	28,0	35,3	27,6	26,3
2003	25,1	23,7	27,9	26,7	18,1	27,2	32,5	27,9	26,6
2004	25,1	23,6	28,0	26,3	18,2	28,3	31,8	27,3	26,8
2005	25,2	23,6	29,4	26,0	18,0	29,0	31,7	27,3	26,9
2006	24,9	23,5	29,1	25,7	18,0	27,6	30,8	27,2	26,7
2007	24,7	23,4	28,0	25,6	18,0	26,7	29,2	27,2	26,3
2008	24,8	23,3	27,1	25,4	17,9	26,4	28,8	27,3	24,1
2009	23,8	22,8	26,0	24,8	17,6	27,5	27,1	27,0	23,5
2010	24,1	22,5	18,3	24,7	17,3	27,5	25,3	27,2	24,1
2011	*23,9*	*22,8*	*25,2*	*24,7*	*18,1*	*28,1*	*25,2*	*27,8*	*24,3*
2012	*23,6*	*22,7*	*27,8*	*24,5*	*18,2*	*27,2*	*23,3*	*28,4*	*24,1*
2013	*23,5*	*22,5*	*28,4*	*24,2*	*18,1*	*26,6*	*23,1*	*28,1*	*24,1*
media 1995/2010	25,5	23,7	26,9	26,3	18,3	27,8	32,0	28,0	26,3
diff. *	3,3	1,1	3,9	1,8	1,0	1,8	6,9	2,0	2,9

Fonte : elaborazioni RGS su dati AMECO aggiornati al maggio 2012
** la differenza è calcolata tra la media del triennio 1995- 1997 e la media del triennio 2008-2010*

La tendenza generalmente osservata in tutti i paesi, sebbene con ritmi diversificati, è di riduzione costante dell'incidenza percentuale della spesa per redditi da lavoro rispetto al complesso della spesa pubblica.

In Italia si è passati dal 26,8 per cento del 1995 al 24,1 per cento del 2010, con un differenziale del 3,3 per cento calcolato considerando la differenza tra la media del triennio 1995-1997 e quella del triennio 2008-2010.

Rapportando la spesa per redditi da lavoro dipendente al PIL, è possibile osservare che tra il 1995 e il 2010 il valore medio per l'Italia si attesta poco al di sotto dell'11 per cento (Tavola 1-10). Tale dato risulta sostanzialmente in linea con la media dell'area euro e su valori superiori a quelli della Germania (circa 8 per cento) e inferiori a quelli della Francia (poco più del 13 per cento).

Tavola 1-10 Spesa per reddito da lavoro dipendente PA in rapporto al PIL

anno	Italia	Eu12	Irlanda	Francia	Germania	Grecia	Portogallo	Spagna	Regno Unito
1995	10,9	10,9	10,0	13,5	8,8	10,2	12,5	11,2	10,6
1996	11,2	11,0	9,5	13,7	8,8	9,7	12,7	11,2	10,5
1997	11,4	10,9	9,0	13,6	8,7	10,4	12,7	10,8	10,0
1998	10,5	10,6	8,4	13,4	8,5	10,5	13,0	10,6	9,7
1999	10,5	10,6	8,0	13,5	8,4	10,6	13,3	10,5	9,6
2000	10,4	10,4	7,9	13,3	8,3	10,6	13,7	10,3	9,7
2001	10,5	10,4	8,3	13,2	8,2	10,5	13,9	10,1	10,1
2002	10,6	10,5	8,6	13,4	8,2	11,2	14,2	10,0	10,3
2003	10,8	10,6	8,9	13,5	8,2	10,9	13,6	10,0	10,7
2004	10,7	10,5	9,1	13,3	8,1	11,6	13,6	10,1	11,0
2005	10,9	10,5	9,6	13,2	7,9	11,6	14,0	10,0	11,3
2006	10,9	10,3	9,7	13,0	7,7	11,2	13,1	10,0	11,2
2007	10,6	10,1	10,0	12,8	7,3	11,4	12,1	10,2	10,9
2008	10,8	10,3	11,2	12,8	7,4	12,0	12,0	10,9	11,0
2009	11,3	11,0	12,2	13,5	8,0	13,4	12,7	12,0	11,6
2010	11,1	10,8	11,6	13,4	7,9	12,2	12,2	11,9	11,4
2011	*10,8*	*10,6*	*11,4*	*13,2*	*7,8*	*12,1*	*11,3*	*11,5*	*11,2*
2012	*10,6*	*10,5*	*11,1*	*13,2*	*7,8*	*11,8*	*10,0*	*11,1*	*10,9*
2013	*10,3*	*10,3*	*10,6*	*13,0*	*7,7*	*11,7*	*9,5*	*10,9*	*10,6*
media 1995/2010	10,8	10,6	9,5	13,3	8,1	11,1	13,1	10,6	10,6
diff. *	0,2	0,2	-2,2	0,4	1,0	-2,4	0,3	-0,5	-1,0

Fonte : elaborazioni RGS su dati AMECO aggiornati al maggio 2012
** la differenza è calcolata tra la media del triennio 1995- 1997 e la media del triennio 2008-2010*

L'esame comparato della tendenza dell'incidenza della spesa sul PIL indica andamenti diversificati, anche in ragione dell'andamento del PIL di ciascun paese. Per alcuni Stati, tra i quali l'Italia, la Francia e la Germania, si osserva una tendenziale riduzione rispetto ai livelli del 1995. In particolare, la riduzione osservata per la Germania è spiegata da un andamento più contenuto della spesa rispetto a quella del PIL. L'evoluzione di PIL e spesa per redditi risultano, invece, sostanzialmente allineate per Francia e Italia nel periodo considerato. Per la Grecia, l'Irlanda, il Regno Unito e la Spagna si osserva, al contrario, un incremento dell'incidenza della spesa per i redditi da lavoro rispetto al PIL. Sul risultato influisce, come si osserva dalla Tavola 1-11, la dinamica della spesa che risulta nello stesso periodo più sostenuta che negli altri paesi. Per tutti, in relazione alla sfavorevole congiuntura economica, si osserva un incremento di tale incidenza nel 2009.

In termini cumulati (Tavola 1-11), il tasso di variazione della spesa per reddito da lavoro dipendente tra il 1995 e il 2010, risulta per l'Italia sostanzialmente in linea con la media euro 12 (che risente del buon andamento della spesa in Germania) e della Francia. La variazione è decisamente inferiore rispetto all'Irlanda, la Grecia, la Spagna e il Regno Unito.

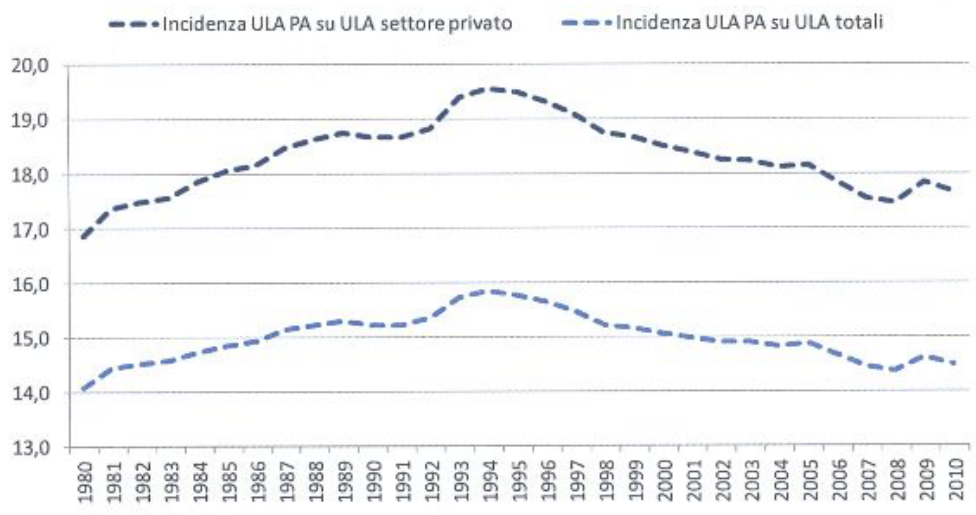
Tavola 1-11 Variazione cumulata per redditi da lavoro dipendente (numero indice, base 1995=100)

anno	Italia	Eu12	Irlanda	Francia	Germania	Grecia	Portogallo	Spagna	Regno Unito
1995	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1996	109,1	105,0	105,3	104,1	101,9	104,3	107,6	105,8	105,4
1997	115,8	106,2	115,2	106,6	101,9	124,8	116,9	108,8	107,4
1998	111,4	107,4	123,7	109,9	102,3	136,1	130,9	114,3	109,3
1999	114,4	112,0	137,1	114,1	103,9	146,7	143,3	121,0	114,8
2000	119,6	116,1	155,9	118,4	104,4	158,1	159,0	129,1	122,0
2001	126,7	120,6	183,1	122,6	105,6	168,2	169,7	137,0	132,5
2002	132,4	126,2	210,2	128,3	107,7	191,8	181,4	145,3	142,5
2003	139,3	131,0	234,2	132,8	108,7	206,5	178,1	156,9	156,4
2004	144,2	135,0	254,8	135,9	108,9	236,5	185,0	168,7	169,9
2005	150,6	139,8	292,8	140,5	108,7	248,0	195,8	181,3	182,3
2006	157,0	144,2	322,1	144,3	109,0	258,5	191,2	195,9	192,3
2007	157,8	148,8	353,0	149,1	109,6	282,1	186,3	215,0	198,0
2008	163,2	155,1	377,0	152,8	112,1	310,1	188,1	236,3	203,0
2009	164,6	160,6	364,7	157,3	116,7	343,5	194,6	250,7	209,0
2010	165,6	162,1	338,7	160,5	119,6	307,7	191,9	248,8	215,4
2011	*163,6*	*162,9*	*333,4*	*163,2*	*122,9*	*288,8*	*176,2*	*245,1*	*216,6*
2012	*162,6*	*163,6*	*329,7*	*166,1*	*126,6*	*266,3*	*151,4*	*236,2*	*219,1*
2013	*161,8*	*165,1*	*326,0*	*169,0*	*129,7*	*263,7*	*146,6*	*231,7*	*221,8*
diff. 1995/2010	65,6	62,1	238,7	60,5	19,6	207,7	91,9	148,8	115,4

Fonte : elaborazione RGS su dati AMECO maggio 2012

Un ultimo elemento di valutazione è dato dall'esame dell'incidenza dell'occupazione pubblica rispetto a quella del settore privato, che fornisce una indicazione degli esiti occupazionali relativi nei due settori. Il rapporto fra occupazione pubblica e occupazione privata mostra una crescita quasi costante fino al 1995, quando raggiunge il valore massimo del 19,5 per cento. Dal 1995 si colloca invece su un trend decrescente, fino a raggiungere un minimo nel 2008 (17,5 per cento), per manifestare poi una parziale ripresa negli anni 2009 e 2010, in ragione della caduta occupazionale nel settore privato a seguito della crisi economico-finanziaria. Il medesimo andamento si osserva rapportando l'occupazione pubblica all'occupazione totale (Grafico 1-6).

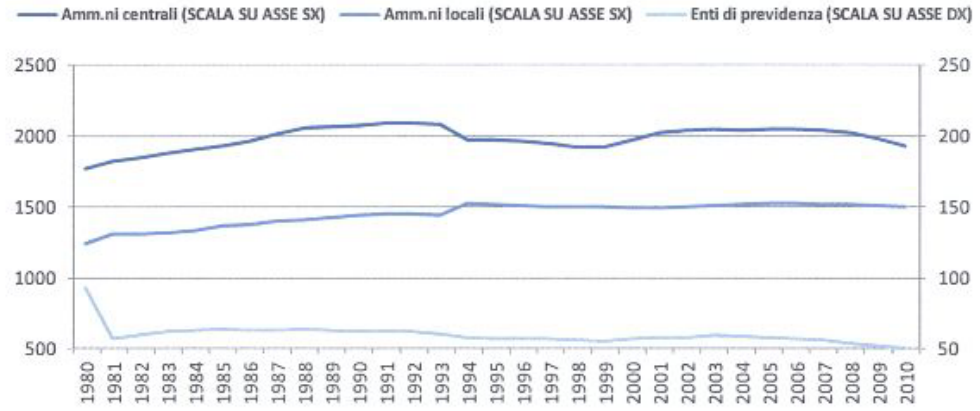
Grafico 1-6 Incidenza dell'occupazione nella Pubblica Amministrazione rispetto al settore privato ed all'occupazione totale, periodo 1980-2010 (unità di lavoro a tempo pieno)



Fonte: elaborazioni RGS su dati ISTAT.

Le dinamiche occupazionali nei sottosettori istituzionali sono diversificate. Rispetto ai valori del 1980 l'occupazione risulta in aumento soprattutto nelle amministrazioni locali e, in misura minore, nelle amministrazioni centrali. Per gli enti di previdenza si riscontra, invece, un calo deciso dell'occupazione, che però risente della scelta dell'anno iniziale di confronto, dato che fra il 1980 e il 1981 l'occupazione del sottosettore quasi si dimezza (Grafico 1-7)[19]. In termini di quote occupazionali, nel 1994 si osserva un deciso spostamento dei pesi dalle amministrazioni centrali a favore delle amministrazioni locali, a seguito del passaggio delle Università nelle amministrazioni locali[20].

Grafico 1-7 Andamento dell'occupazione nella Pubblica Amministrazione rispetto ai sottosettori delle Amministrazioni Centrali, Locali ed Enti di previdenza, periodo 1980-2010



Fonte: elaborazioni RGS su dati ISTAT.

Confrontando il numero dei dipendenti del complesso delle amministrazioni pubbliche in Italia con i principali paesi europei, si osserva una consistenza inferiore rispetto a Francia, Germania e Regno Unito (Tavola 1-12).

[19] La riduzione è spiegata dal passaggio alle Amministrazioni locali dei dipendenti delle mutue che erano classificate tra gli Enti di previdenza.
[20] Cfr. ISTAT, febbraio 2004.

Tavola 1-12 Numero dipendenti amministrazioni pubbliche

anno	Italia	Francia	Germania	Grecia	Irlanda	Portogallo	Spagna	Regno Unito
1995	3.670		4.796		226		1.871	
1996	3.634		4.718		227		1.979	
1997	3.658		4.624	286	231		2.076	
1998	3.626	5.517	4.539	292	234		2.089	
1999	3.620	5.601	4.472	285	242		2.130	4.861
2000	3.641	5.708	4.404	304	255		2.205	
2001	3.673	5.784	4.327	301	275	721	2.296	5.237
2002	3.682	5.874	4.307	309	288	740	2.370	5.347
2003	3.658	5.977	4.262	318	291	688	2.486	5.500
2004	3.642	5.950	4.175	356	298	694	2.576	5.626
2005	3.636	5.991	4.294	347	304	695	2.681	5.724
2006	3.636	6.033	4.308	380	315	676	2.681	5.709
2007	3.618		4.316	401	327	659	2.736	5.659
2008	3.587		4.327	392	332	649	2.799	5.636
2009	3.541		4.394		363		2.903	5.725
2010			4.434		360		2.976	5.735
media anni disponibili	3.635	5.826	4.419	331	285	690	2.428	5.524
var. %	-3,5	9,4	-8,4	37,0	59,4	-10,1	59,0	18,0

Fonte : elaborazione RGS su dati ILO 2012 unità: migliaia

Guardando all'evoluzione di questa consistenza si registra, per l'Italia, una costante riduzione del numero dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche a partire dal 2002.

Rispetto al dato del 1995, si osserva una riduzione complessiva di circa 130.000 unità (-3,5 per cento).

Un incremento della consistenza dei dipendenti pubblici (Tavola 1-13), al contrario, si registra per la Spagna (circa il 60 per cento), il Regno Unito (18 per cento) e, per il periodo dal 1998 al 2006, per la Francia (9,4 per cento). Una riduzione si osserva, invece, per la Germania (-8,8)

Tavola 1-13 Numero di cittadini per un dipendente pubblico

anno	Italia			Francia			Germania			Grecia			Irlanda			Portogallo			Spagna			Regno Unito		
	Dip. PA	Pop. Tot.	Pop/Dip	Dip. PA	Pop. Tot.	Pop/Dip	Dip. PA	Pop. Tot.	Pop/Dip	Dip. PA	Pop. Tot.	Pop/Dip	Dip. PA	Pop. Tot.	Pop/Dip	Dip. PA	Pop. Tot.	Pop/Dip	Dip. PA	Pop. Tot.	Pop/Dip	Dip. PA	Pop. Tot.	Pop/Dip
1995	3.670	56.844	15,5				4.796	81.661	17,0				226	3.601	16				1.871	39.388	21,0			
1996	3.634	56.860	15,6				4.718	81.896	17,4				227	3.626	16				1.979	39.479	19,9			
1997	3.658	56.890	15,6				4.624	82.052	17,7	286	10.634	37,1	231	3.661	16				2.076	39.583	19,1			
1998	3.626	56.907	15,7	5.517	60.047	10,9	4.539	82.029	18,1	292	10.709	36,6	234	3.714	16				2.089	39.722	19,0			
1999	3.620	56.916	15,7	5.601	60.315	10,8	4.472	82.087	18,4	285	10.777	37,8	242	3.755	15				2.130	39.927	18,7	4.861	58.025	11,9
2000	3.641	56.942	15,6	5.708	60.725	10,6	4.404	82.188	18,7	304	10.835	35,7	255	3.804	15				2.205	40.264	18,3			
2001	3.673	56.977	15,5	5.784	61.163	10,6	4.327	82.340	19,0	301	10.883	36,1	275	3.864	14	721	10.030	13,9	2.296	40.721	17,7	5.237	58.314	11,1
2002	3.682	57.157	15,5	5.874	61.605	10,5	4.307	82.482	19,2	309	10.917	35,4	288	3.932	14	740	10.058	13,6	2.370	41.314	17,4	5.347	58.475	10,9
2003	3.658	57.605	15,7	5.977	62.038	10,4	4.262	82.520	19,4	318	10.950	34,4	291	3.997	14	688	10.091	14,7	2.486	42.005	16,9	5.500	58.684	10,7
2004	3.642	58.175	16,0	5.950	62.491	10,5	4.175	82.501	19,8	356	10.988	30,9	298	4.067	14	694	10.129	14,6	2.576	42.692	16,6	5.626	58.886	10,5
2005	3.636	58.607	16,1	5.991	62.958	10,5	4.294	82.464	19,2	347	11.024	31,7	304	4.160	14	695	10.172	14,6	2.681	43.398	16,2	5.724	59.113	10,3
2006	3.636	58.942	16,2	6.033	63.393	10,5	4.308	82.366	19,1	380	11.062	29,1	315	4.261	14	676	10.226	15,1	2.681	44.068	16,4	5.709	59.319	10,4
2007	3.618	59.375	16,4				4.316	82.263	19,1	401	11.104	27,7	327	4.365	13	659	10.293	15,6	2.736	44.874	16,4	5.659	59.552	10,5
2008	3.587	59.832	16,7				4.327	82.120	19,0	392	11.149	28,4	332	4.443	13	649	10.368	16,0	2.799	45.593	16,3	5.636	59.842	10,6
2009	3.541	60.193	17,0				4.394	81.875	18,6				363	4.468	12				2.903	45.929	15,8	5.725	60.235	10,5
2010							4.434	81.757	18,4				360	4.476	12				2.976	46.073	15,5	5.735	60.584	10,6
media 1995/2010	3.635	57.882	15,9	5.826	61.637	10,6	4.419	82.163	18,6	331	10.919	33,4	285	4.012	14,2	690	10.171	14,8	2.428	42.189	17,6	5.590	59.184	10,7
var. %	-3,5	5,9	9,7	9,4	5,6	-3,5	-8,4	0,3	9,4	37,0	4,8	-23,5	59,4	24,1	-22,9	-10,1	3,4	14,9	59,0	16,6	-24,8	18,0	3,9	-5,1

Fonte: elaborazione RGS su dati ILO e Ameco 2012 unità: migliaia

Rapportando il numero dei dipendenti pubblici alla popolazione totale si evidenzia, negli ultimi 10 anni in Italia, la media di un dipendente pubblico per circa 16 cittadini. In particolare, si è passati da un rapporto di 1 dipendente pubblico per 15 cittadini nel 1995 ad un rapporto di 1 a 17 nel 2009, con un variazione del rapporto del 9,7 per cento. Il dato favorevole è il risultato dell'incremento della popolazione (circa il 6 per cento) e della riduzione dei dipendenti pubblici (- 3,51 per cento) già innanzi evidenziata.

Confrontando con la situazione degli altri paesi europei si osserva che la Francia e il Regno Unito presentano, in media, 1 dipendente pubblico per circa 10 cittadini, con una tendenza alla riduzione di tale rapporto (meno cittadini per ciascun dipendente, rispettivamente -3,5 e -5,1 per cento).

La Germania e la Spagna evidenziano, invece, un rapporto più virtuoso dell'Italia con un dipendente pubblico rispettivamente per 19 e 17 cittadini.

Il dato della Grecia risulta particolarmente positivo in quanto esprime un rapporto di 1 dipendente dell'amministrazione pubblica per più di 33 cittadini[21].

L'analisi comparativa evidenzia per l'Italia, fino al 2010, dati in linea e in molti casi più virtuosi rispetto agli altri paesi europei. In particolare si è ridotta l'incidenza della spesa per redditi da lavoro dipendente in rapporto al totale della spesa primaria e si è osservato un incremento della spesa in valori assoluti molto più contenuta rispetto alla maggior parte degli altri paesi considerati. Anche in relazione al numero dei dipendenti pubblici si è osservata, in controtendenza rispetto al dato di molti degli altri paesi una rilevante riduzione. I dati rappresentano l'effetto delle politiche di contenimento della spesa del pubblico impiego già avviate a partire dalla fine degli anni novanta e non considerano appieno gli effetti dei provvedimenti disposti nelle diverse manovre di finanza pubblica a partire dall'estate 2010 (in particolare blocco delle dinamiche stipendiali, limitazioni al turn over, riduzione delle dotazioni organiche delle amministrazioni pubbliche) destinate ad accentuare in maniera ancor più rilevante gli effetti già evidenziati fino al 2010.

Il quadro complessivo che emerge da questa breve disamina è di un'evoluzione della spesa per redditi dominata da tendenze diversificate. A periodi di contenimento della spesa si alternano periodi di significativa espansione, ad indicare l'esistenza di difficoltà nel rendere permanenti le limitazioni attuate. La dinamica normale della spesa, che in condizioni di equilibrio dovrebbe aumentare in linea con l'inflazione e la produttività, crea l'opportunità per momenti di recupero che ne determinano il disallineamento rispetto ai fondamentali economici. Si rileva, infine, come gli episodi importanti di contenimento della spesa si realizzino in coincidenza con le grandi crisi economiche, in particolare, per l'arco temporale in considerazione, la crisi economico-finanziaria dei primi anni '90 e quella attuale, in corso dal 2007.

---

[21] A tale proposito si segnala che in Grecia i dipendenti delle amministrazioni pubbliche (General Government) rappresentano meno del 40 % dei lavoratori del settore pubblico (Public Sector). In quest'ultimo aggregato sono comprese anche le società pubbliche che, nel caso della Grecia, assorbono un numero di dipendenti molto elevato (ad esempio nel 2009, a fronte di 392.000 dipendenti della PA si registrano, per la Grecia, 629.000 dipendenti delle Società pubbliche), a differenza degli altri paesi considerati.

1.4 Lo sviluppo della spesa nel periodo 2003-2010

Nel corso dell'ultimo decennio si succedono due distinti cicli di sviluppo della spesa per redditi e dell'occupazione pubblica: fino al 2006 aumentano entrambe a ritmi relativamente sostenuti, a partire dal 2007, in concomitanza con l'innescarsi e lo spiegarsi degli effetti della crisi economico-finanziaria, le dinamiche di crescita della spesa risultano fortemente attenuate e si assiste ad una netta diminuzione del numero di occupati.

Per effettuare una valutazione approfondita dei fattori sottostanti tali dinamiche sono necessari dati disaggregati. Per motivi di omogeneità fra le diverse fonti di dati utilizzate (ISTAT, Conto Annuale e Bilancio dello Stato)[22] le analisi condotte si riferiscono al periodo 2003-2010. In quanto segue si utilizzano le informazioni raccolte dalla rilevazione Conto Annuale, condotta dall'Ispettorato Generale per gli Ordinamenti del Personale e l'analisi dei costi del lavoro pubblico della Ragioneria Generale dello Stato. Le differenze rispetto ai dati di contabilità nazionale dell'ISTAT in termini di amministrazioni rilevate, obiettivi conoscitivi e criteri di misurazione di alcune variabili fanno sì che i risultati che si ottengono dalle due fonti di dati, anche dopo avere effettuato alcuni necessari aggiustamenti, non siano perfettamente comparabili[23]. Per quanto riguarda il periodo 2003-2010, mentre la crescita complessiva della spesa per redditi risulta all'incirca allineata nelle due fonti informative[24], i dati del Conto Annuale indicano un aumento più contenuto delle retribuzioni e più marcato dei contributi sociali rispetto ai dati ISTAT[25]. Per l'occupazione dipendente[26] il Conto Annuale rileva un calo complessivo fra il 2003 e il 2010 del 3,9 per cento, mentre dai dati dell'Istat la diminuzione risulta essere del 3,0 per cento. Lo scostamento dipende, almeno in parte, dal diverso criterio di misurazione delle unità di personale a tempo indeterminato utilizzato[27].

Una schematizzazione utile per analizzare l'evoluzione della spesa per redditi consiste nel considerare separatamente i fattori di sviluppo legati a variazioni dell'occupazione e dei valori retributivi unitari. Non si entra nel dettaglio dei mutamenti dell'incidenza degli oneri sociali in quanto ricadono nell'ambito delle politiche previdenziali generali e non costituiscono un elemento specifico del pubblico impiego. Per quanto riguarda l'occupazione, rilevano sia le variazioni della sua consistenza complessiva, sia le modifiche nella composizione per qualifica. Circa i valori retributivi unitari, si può distinguere fra gli incrementi determinati dalla contrattazione collettiva nazionale e quelli legati agli effetti della contrattazione integrativa o, comunque, all'erogazione di risorse non aventi carattere generale e continuativo[28]. Tale

---

[22] Si veda anche il par. 1.2.

[23] Per un'esposizione delle principali differenze fra i dati del Conto Annuale e i dati di contabilità nazionale dell'ISTAT si rimanda a Ragioneria Generale dello Stato, febbraio 2009.

[24] Sul periodo 2003-2010 la spesa per redditi aumenta del 17,5% secondo i dati del Conto Annuale e del 18,9% secondo i dati dell'ISTAT. Per effettuare una comparazione quanto più accurata delle due fonti, i dati del Conto Annuale sono stati opportunamente elaborati ed integrati. Per esempio, gli arretrati per rinnovi contrattuali rilevati dal Conto Annuale secondo un criterio di cassa sono stati riattribuiti, laddove necessario, all'anno di sottoscrizione del contratto.

[25] Secondo il Conto Annuale la spesa per retribuzioni è aumentata fra il 2003 e il 2010 del 17,6% e quella dei contributi sociali del 17,9%, i dati ISTAT indicano invece un aumento della spesa per retribuzioni del 20,2% e dei contributi sociali del 16,4 per cento.

[26] Il confronto considera il personale con contratto a tempo indeterminato, a tempo determinato, di formazione e lavoro e il c.d. altro personale dei Corpi di Polizia e delle Forze Armate.

[27] Il dato ISTAT è più una misura di flusso rispetto al dato del Conto Annuale che è invece una misura di stock. Infatti, il Conto Annuale rileva il numero di addetti a tempo indeterminato in servizio al 31 dicembre dell'anno in considerazione. L'ISTAT, invece, considera le unità annue di personale, che corrispondono ad un concetto di numero complessivo di ore di lavoro effettuate nell'anno. Il criterio di misurazione adottato dall'ISTAT tende a smussare le variazioni, distribuendole sull'anno.

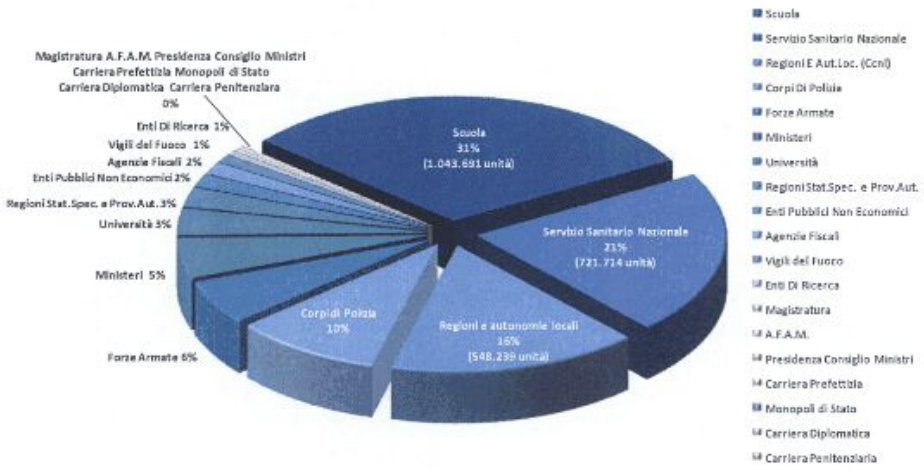
[28] Le cosiddette risorse aggiuntive. Si tratta di risorse destinate solo a specifiche categorie di personale a titolo di una tantum o anche in via continuativa. Come esempio si considerino i 210 milioni di euro stanziati a decorrere dall'anno 2008 con la legge finanziaria per il 2008 (art. 3, comma 132) per la valorizzazione e lo sviluppo professionale dei docenti della Scuola, oppure i 6,5

rappresentazione, tuttavia, è solo indicativa e presenta delle aree di sovrapposizione. Per esempio, le progressioni orizzontali del personale[29] sono normalmente finanziate a valere sui fondi della contrattazione integrativa, il che non consente di distinguere con precisione gli effetti imputabili al mutamento della composizione dell'occupazione per qualifica da quelli della contrattazione integrativa[30].

1.4.1 La dinamica dell'occupazione per comparto: numerosità e composizione per qualifica

Nel 2010, secondo i dati del Conto Annuale, l'occupazione dipendente pubblica - personale con contratto a tempo indeterminato, a tempo determinato, di formazione e lavoro e volontari ed allievi di Corpi di Polizia e Forze Armate - ammontava a 3.396.256 unità, concentrate per quasi il 70 per cento in 3 comparti di contrattazione: la Scuola, il Servizio Sanitario nazionale e le Regioni ed autonomie locali (Grafico 1-8).

Grafico 1-8 Incidenza dell'occupazione dipendente dei singoli comparti sul totale degli occupati dipendenti del Pubblico Impiego nel 2010: valori in %



Fonte: elaborazioni RGS su dati Conto Annuale.
Note: E' compreso il personale con contratto a tempo indeterminato, a tempo determinato, di formazione e lavoro e l'altro personale di Corpi di Polizia e Forze Armate (personale in ferma prefissata, allievi, ecc...).

Per chiarezza espositiva i volontari e gli allievi dei Corpi di Polizia e delle Forze Armate sono stati assimilati al personale a tempo determinato. In parte si tratta di personale che, a seguito della professionalizzazione delle Forze Armate, ha sostituito a partire dal 2005 quello precedentemente impegnato nel servizio di leva. E' necessario tenere presente che sia la natura del rapporto con l'amministrazione, sia la definizione del trattamento economico e

milioni di euro stanziati a decorrere dall'anno 2008 dalla medesima legge finanziaria (art. 3, comma 135) per il personale del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco al fine di migliorare l'operatività e la funzionalità del soccorso pubblico.

[29] Progressioni nell'ambito della stessa categoria/area di appartenenza.

[30] Cfr. RGS, 5 maggio 2009.