

CAPITOLO SECONDO – LA SPESA PER REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE IN ITALIA E IN EUROPA

CPDEL sono significative le perdite di flussi contributivi in entrata dovuti al calo di personale, pesando anch'essi in quota parte sull'intervento diretto dello Stato a salvaguardia dei bilanci d'esercizio delle gestioni speciali già gravati da disavanzi storici; una marginale ripresa contributiva è solo dal 2018 (0,5 mld) (Tavola 2 e Grafico 20).

TAVOLA 2

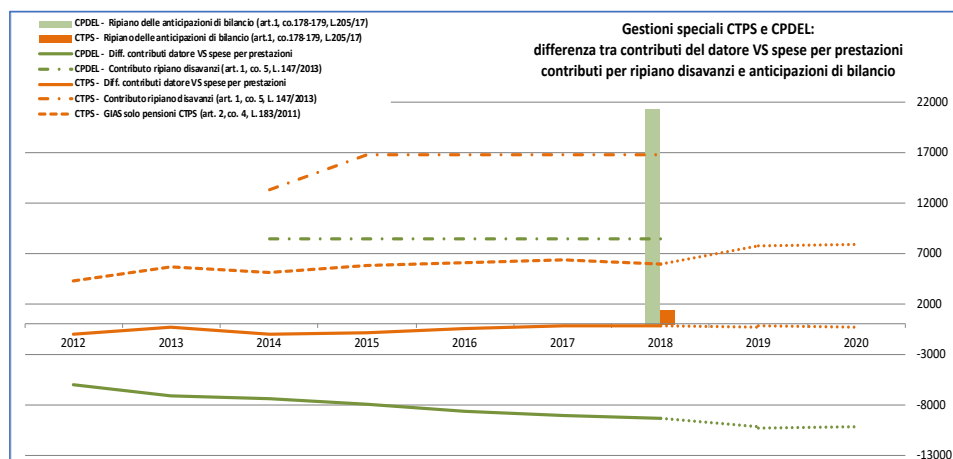
Dati in milioni

ES.	Capitolo 4383/01*	Apporto Stato per garantire il pagamento delle pensioni alla gestione CTPS (art. 2, co. 5, L. 183/2011)"	contrib. soc. effettivi datori lav. (Istat)	aliq. datore lavoro per CTPS (Inps)	aliq. datore lavoro per CPDEL (Inps)	Var. Apporto Stato per pensioni CTPS (art. 2, co. 5, L. 183/2011) dal 2012	Var. contributi soc. effettivi datori lav. dal 2010	Var. aliq. datore per CTPS dal 2012	Var. aliq. datore per CPDEL dal 2012	DIFF. contrib. datore VS prest. CPDEL	DIFF. contrib. datore VS prest. CTPS
	(pag. tot. RGS)	(5, L. 183/2011)"	(Inps)	(Inps)	(Inps)					(Inps)	(Inps)
2010	-	-	47.206	-	-	-	-	-	-	-	-
2011	-	-	46.975	-	-	-	-231	-	-	-	-
2012	4.263	4.263	46.387	32.387	13.435	-	-819	-	-	-5.985	-961
2013	4.565	5.683	46.064	32.324	12.729	1.420	-1.142	-63	-706	-7.182	-353
2014	5.406	5.104	45.914	32.568	12.626	841	-1.292	181	-809	-7.426	-1075
2015	7.208	5.833	45.688	32.473	12.427	1.569	-1.518	86	-1.008	-7.949	-889
2016	4.785	6.004	46.342	33.192	12.190	1.741	-864	805	-1.245	-8.605	-481
2017	5.665	6.383	46.527	33.436	11.987	2.119	-679	1.049	-1.448	-9.079	-204
2018	6.474	5.952	47.834	34.762	12.458	1.689	628	2.375	-977	-9.288	-169
2019	6.123	7.698	48.141	-	-	3.435	935	-	-	-	-
Totale periodo	44.489	46.921	-	-	-	-	-	-	-	-55.514	-4.132

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Inps, rendiconti economici dal 2012 al 2018, bilancio economico 2019; Istat, dataset conto annuale ed. aprile 2020. * dati finanziari RGS, 2019 al 27 aprile 2020: "somme da trasferire all'Inps, gestione ex Inpdap, a titolo di apporto dello stato a favore della cassa trattamento pensionistico per i dipendenti dello Stato (CTPS)"; Ministero del lavoro e politiche sociali, "Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche" (IV).

GRAFICO 20

ANDAMENTO CONTRIBUTI E SPESE PER PRESTAZIONI CTPS E CPDEL (DATI IN MILIONI)



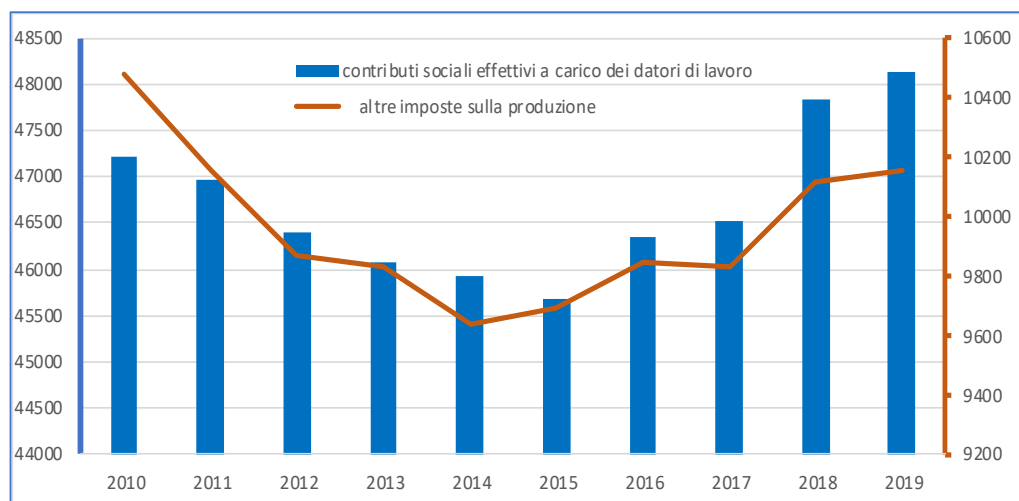
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Inps, rendiconti economici dal 2012 al 2018, bilanci economici 2019 e 2020.

Elementi simili di analisi si riscontrano anche sul fronte delle entrate fiscali legate alla spesa per redditi. Tra queste, ad esempio, la voce *Altre imposte sulla produzione* è

anch'essa incisa dalla politica del blocco della spesa per redditi; in dettaglio, la flessione del gettito fiscale segue l'andamento di quello contributivo, con una riduzione di 0,8 miliardi nel biennio 2014-2015, rispetto al 2010 (Grafico 21 e Tavola 3).

GRAFICO 21

ALTRE IMPOSTE SULLA PRODUZIONE (DATI IN MILIONI)



Fonte: Istat, dataset Conto annuale, ed. aprile 2020.

TAVOLA 3

Dati in milioni

anni	contributi sociali effettivi a carico dei datori di lavoro	altre imposte sulla produzione	TOT contributi e imposta	var.contributi dal 2010	var.altre imposte su prod. dal 2010	var. TOT contr. e imposte dal 2010
2010	47.206	10.475	57.681			
2011	46.975	10.157	57.132	- 231	- 318	- 549
2012	46.387	9.866	56.253	- 819	- 609	- 1.428
2013	46.064	9.828	55.892	- 1.142	- 647	- 1.789
2014	45.914	9.640	55.554	- 1.292	- 835	- 2.127
2015	45.688	9.690	55.378	- 1.518	- 785	- 2.303
2016	46.342	9.848	56.190	- 864	- 627	- 1.491
2017	46.527	9.829	56.356	- 679	- 646	- 1.325
2018	47.834	10.112	57.946	628	- 363	265
2019	48.141	10.151	58.292	935	- 324	611

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat dataset Conto annuale ed. aprile 2020.

L'analisi sviluppata mette in luce come il blocco delle retribuzioni e la progressiva riduzione numerica del personale nel settore pubblico abbiano avuto effetti onerosi sui bilanci delle due più rilevanti gestioni speciali ex Inpdap.

Le strette correlazioni funzionali tra politiche dei redditi, previdenziali e fiscali e l'unicità del bilancio pubblico, quale fonte di riallocazione delle risorse, comportano effetti *spillover* tra i diversi interventi settoriali. L'impatto delle riduzioni di spesa legate

CAPITOLO SECONDO — LA SPESA PER REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE IN ITALIA E IN EUROPA

alle misure di contenimento in materia di personale risulta mitigato dalla necessità di garantire l'equilibrio finanziario delle gestioni previdenziali. Tali effetti impongono un'adeguata considerazione, in una struttura di bilancio caratterizzata da forti accenti di rigidità della spesa, che riducono gli spazi per azioni di *spending review*, senza una revisione di fondo dell'articolazione legislativa che regola l'andamento degli oneri inderogabili.

In questo contesto appare necessario sottolineare come le politiche tese al contenimento della spesa per redditi del settore pubblico non dovrebbero concentrarsi sul mero obiettivo di riduzione temporanea dell'aggregato, ma collocarsi all'interno di interventi di più ampio respiro che incidano strutturalmente sugli aspetti retributivi e organizzativi del settore pubblico, in una prospettiva di miglioramento della relativa efficienza e produttività. I margini di risparmio conseguiti da tali azioni potrebbero poi ampliare il grado di flessibilità delle scelte di bilancio, ove la relativa riallocazione ne comporti una riconfigurazione in termini giuridici da "oneri inderogabili" in "adeguamento del fabbisogno". L'assenza di un rinnovamento strutturale dei sistemi di finanziamento e di spesa rispetto alle funzioni istituzionali cui gli stessi sono strumentali, come nel caso previdenziale, non consente di liberare risorse da destinare in modo stabile ad altri programmi di riforma. Inoltre, l'esperienza del blocco contrattuale prolungato ha messo in risalto i rischi di un rallentamento del tragitto di recupero di efficienza e produttività nel settore pubblico. Rischi che si riverberano finanziariamente sulle funzioni collegate, ingenerando esigenze d'intervento ad hoc da parte della fiscalità generale, in altre parole, della collettività. Ciò avviene, in particolare, quando le risorse liberate trovano impiego generalizzato nella parte corrente del bilancio.

2. L'andamento dei redditi e dei dipendenti pubblici in Italia e nei paesi europei dal blocco dei contratti agli ultimi anni.

2.1. I dipendenti pubblici nei vari settori istituzionali di governo

Gli ultimi anni, in particolare quelli dal 2010 al 2018, si sono caratterizzati per un prolungato periodo di politiche restrittive sul lato della spesa pubblica, con significative ripercussioni per il pubblico impiego³⁴, cui ha fatto seguito la fase di ripresa della contrattazione, in seguito alla sentenza della Corte costituzionale n. 178/2015. Questo quadro ha inciso in misura significativa sulle variabili rappresentate dalla spesa per redditi da lavoro dipendente e dal numero dei dipendenti pubblici, come di seguito illustrato. Nel medesimo intervallo temporale, a livello internazionale, anche gli altri paesi hanno dovuto confrontarsi con gli effetti economici e finanziari della crisi del 2008, adottando in larga parte misure di riduzione della spesa pubblica³⁵; alla luce di ciò, si è ritenuto opportuno condurre l'analisi del costo del pubblico impiego in una prospettiva comparata, al

³⁴ Fra tutti il DL 78/2010 che ha posto il blocco della contrattazione collettiva per il triennio 2010-2012 nonché limitazioni al *turn over*, azioni poi confermate da ulteriori provvedimenti normativi per le successive annualità.

³⁵ Si veda, in proposito, la Relazione sul costo del lavoro 2013.

fine di valutare l'andamento dei dati italiani, confrontandoli con le altre realtà europee e internazionali, quali il Giappone e gli Stati Uniti.

L'analisi dell'andamento del numero dei dipendenti pubblici nel 2010, 2014 e 2017³⁶ (cfr. Grafico 22) mette in luce le trasformazioni vissute dal settore, restituendo tre tipologie di evoluzioni di fondo. Un primo gruppo di paesi (Germania e Belgio in ambito europeo e Giappone) hanno sperimentato un progressivo ampliamento della platea dei dipendenti pubblici nel lasso temporale osservato³⁷. Al contrario, un secondo sotto insieme di stati si è caratterizzato per una costante restrizione soggettiva dell'aggregato (in particolare, l'Italia, i Paesi Bassi e il Regno Unito)³⁸; negli altri casi oggetto di disamina, alla rilevante contrazione dei dipendenti pubblici nella prima fase della crisi³⁹, ha fatto seguito un'evoluzione positiva dell'aggregato, senza tuttavia garantirne il ritorno ai livelli pre-crisi (con la sola eccezione della Francia le cui variazioni sono state marginali). Anche disarticolando ulteriormente l'analisi per livello di governo (centrale e territoriale), emergono andamenti differenziati tra i vari paesi (cfr. Grafici 23 e 24)⁴⁰. Più in dettaglio, in alcune realtà (in particolare Germania, Belgio, Francia e, in minor misura, negli Stati Uniti) si è assistito ad una ricomposizione numerica del personale in favore degli enti territoriali. In altri casi si è registrato un *trend* opposto (Regno Unito e Paesi Bassi), con un aumento del numero dei dipendenti a livello centrale, bilanciato da una riduzione di quelli nei comparti sub-statali. Un ultimo insieme di paesi si è, invece, caratterizzato per una contrazione della compagine del personale, a tutti i livelli di governo (Spagna, Grecia e Portogallo). In Italia, ad una sostanziale stabilità numerica dei dipendenti a livello centrale⁴¹ si è accompagnata una marcata flessione di quelli delle amministrazioni territoriali, passati da 1,5 a 1,38 milioni (-8,4).

³⁶ Tale dato, che riguarda il settore allargato della PA, non è disponibile nell'anno 2018, per tutti i paesi presi in esame. Si è preso il 2014 come anno intermedio tra inizio e fine periodo.

³⁷ In particolare, tra il 2010 e il 2017, il dato tedesco è in crescita del 4,7 per cento, quello giapponese del 6 per cento e quello belga del 2,1 per cento.

³⁸ In Italia si è registrata nel periodo complessivo una contrazione del 5 per cento (da 3,5 milioni di dipendenti a 3,3 milioni). Una contrazione dello stesso ordine di grandezza ha contrassegnato il dato inglese, mentre quello olandese ha messo in luce una maggiore flessione (-6,3 per cento).

³⁹ Si richiamano i dati della Grecia (-20 per cento), del Portogallo (-11 per cento) e della Spagna (-9 per cento).

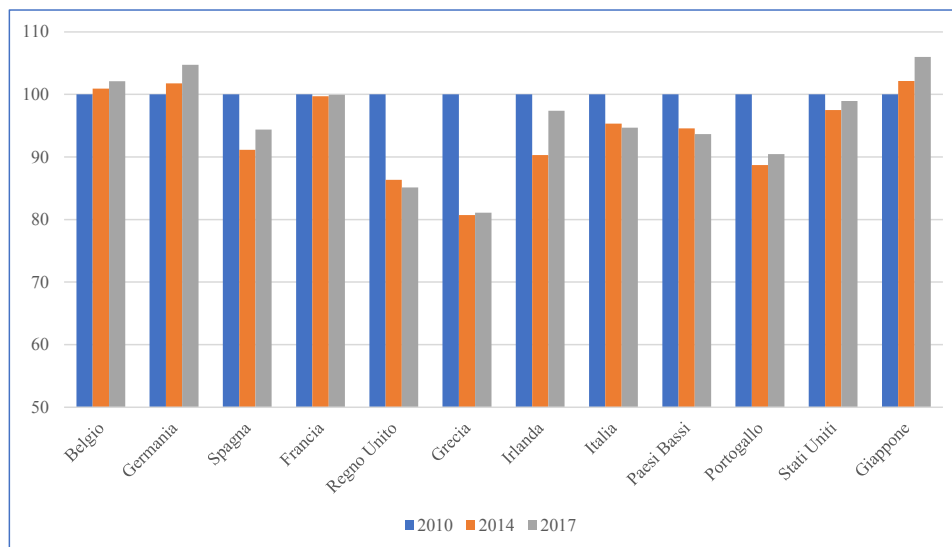
⁴⁰ La scomposizione per livello territoriali di governo copre il periodo 2011-2017, a causa dell'assenza dei dati relativi al 2010 per il Portogallo.

⁴¹ A livello di governo centrale l'occupazione è rimasta stabile nel nostro paese (circa 1,9 milioni). È stato raggiunto un punto di minimo nel 2013 (circa 1,8 milioni di unità) a fronte di una successiva leggera ripresa.

CAPITOLO SECONDO — LA SPESA PER REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE IN ITALIA E IN EUROPA

GRAFICO 22

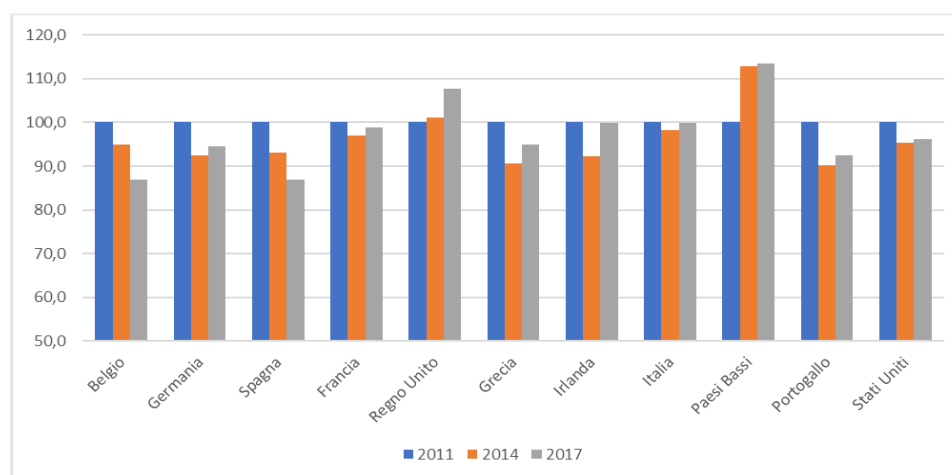
ANDAMENTO DEL NUMERO DEI DIPENDENTI PUBBLICI - ANNO 2010 = 100



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati ILO (International Labour Organization): *Employment by sector*, aprile 2020.

GRAFICO 23

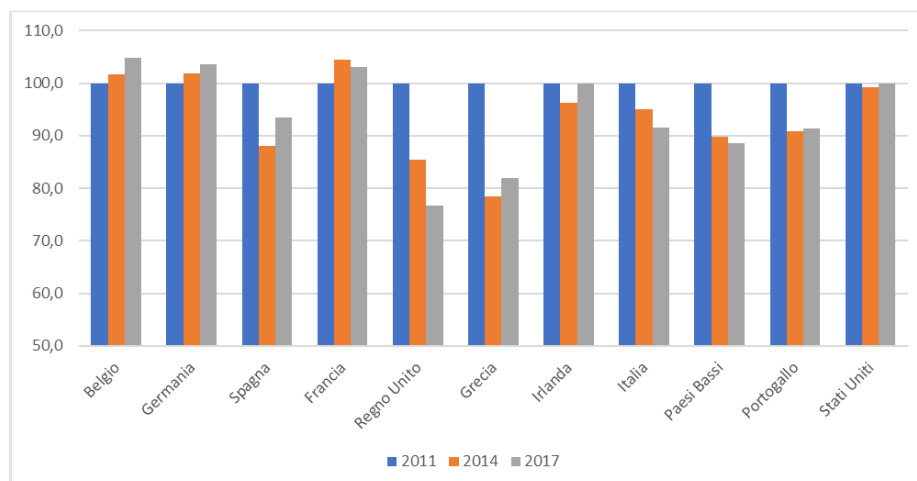
ANDAMENTO DEL NUMERO DEI DIPENDENTI PUBBLICI A LIVELLO CENTRALE - ANNO 2011 = 100



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati ILO (International Labour Organization): *Employment by sector*, aprile 2020

GRAFICO 24

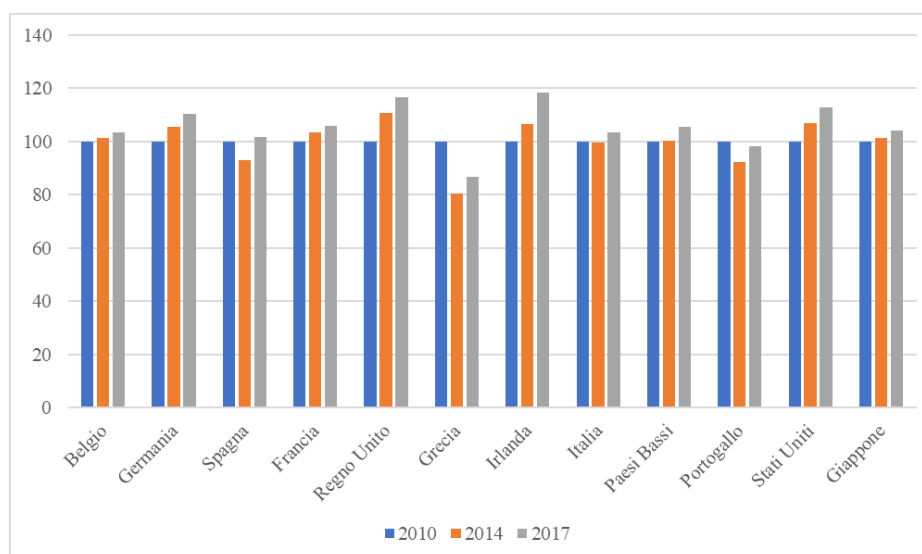
ANDAMENTO DEL NUMERO DEI DIPENDENTI PUBBLICI A LIVELLO LOCALE - ANNO 2011 = 100

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati ILO (International Labour Organization): *Employment by sector*, aprile 2020

Un sintetico sguardo al settore privato (Grafico 25) evidenzia, lungo il periodo di osservazione, una sostanziale tenuta dei livelli occupazionali in quasi tutti i paesi, con la sola eccezione della Grecia e, in misura più contenuta, del Portogallo (nei quali si è assistito ad una perdita complessiva, rispettivamente, del 15 e del 2 per cento dei posti di lavoro). Nel nostro paese i dipendenti del settore privato ammontavano a circa 19 milioni nel 2010; si sono ridotti a 18,8 milioni nel 2013 per poi crescere nuovamente negli anni successivi (19,6 milioni nel 2017).

GRAFICO 25

ANDAMENTO DEL NUMERO DEI DIPENDENTI DEL SETTORE PRIVATO - ANNO 2010 = 100

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati ILO (International Labour Organization): *Employment by sector* e Eurostat: *Employment statistic*, aprile 2020

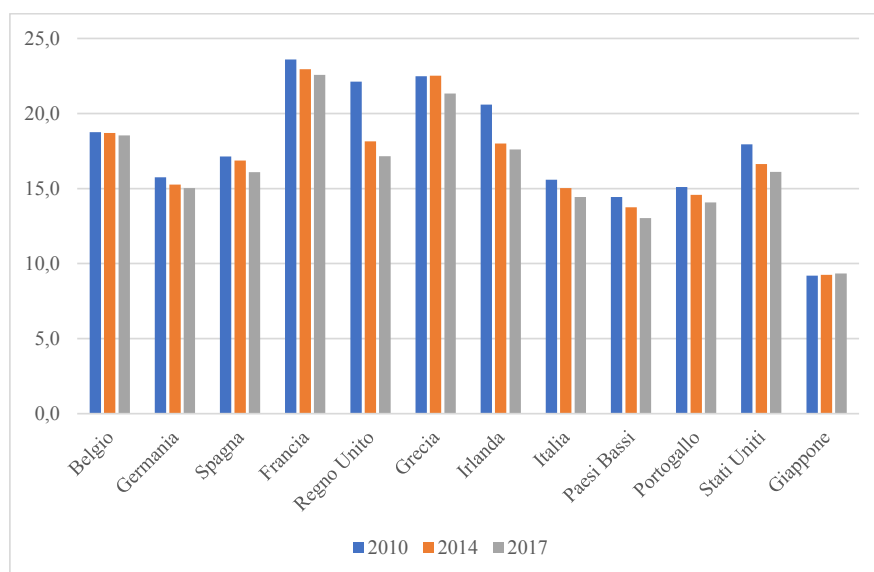
CAPITOLO SECONDO — LA SPESA PER REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE IN ITALIA E IN EUROPA

L'analisi dell'andamento del numero dei dipendenti mette in evidenza come nel periodo esaminato si sia assistito ad un'evoluzione di fondo comune a livello internazionale: a fronte di una sostanziale stabilità del numero di occupati nel settore privato, i vincoli stringenti di finanza pubblica nel periodo della crisi si sono riflessi in una diffusa contrazione del perimetro dei pubblici dipendenti; le modalità e gli effetti sui diversi livelli di governo sono diversificati nei vari ambiti nazionali, anche in ragione degli specifici assetti istituzionali, caratterizzati da maggiori o minori gradi di decentralizzazione. In alcuni casi, ad essere inciso dalle politiche di contenimento è stato il livello di governo centrale, mentre in altri (tra i quali si annovera l'Italia) è risultato maggiormente colpito il settore degli enti territoriali.

La differente dinamica occupazionale registrata nel settore pubblico e privato ha comportato una generalizzata ricomposizione delle incidenze dei due settori, in favore del secondo. In dettaglio, la quota dei dipendenti pubblici sul totale dei dipendenti, in quasi tutti i paesi, si è progressivamente contratta (cfr. Grafico 26). In Italia nel 2010 il 15,6 per cento dei dipendenti era riconducibile alla PA; nel 2017, questo rapporto risulta sceso al 14,4 per cento. Nel primo anno preso in esame, il totale dei dipendenti pubblici dei dieci paesi europei qui analizzati ammontava a 29,4 milioni di unità, scese a 28 milioni nel 2017, con una riduzione complessiva del 5 per cento. Nel medesimo arco temporale il settore privato ha registrato un incremento del numero dei dipendenti, passato da 128 milioni e 715 mila a 138 milioni e 295 mila addetti.

GRAFICO 26

QUOTA DEL NUMERO DEI DIPENDENTI PUBBLICI SUL NUMERO DEI DIPENDENTI DELL'INTERA ECONOMIA



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati ILO (International Labour Organization): *Employment by sector* e Eurostat: *Employment statistics*, aprile 2020

2.2. Spesa complessiva e media per redditi dei dipendenti pubblici nei diversi livelli istituzionali

La successiva analisi si concentra sulla dinamica della spesa totale e media per redditi dei dipendenti del settore pubblico, nel periodo 2010-2018, anche in questo caso effettuando un confronto tra i vari paesi dell'Unione Europea (cfr. Tavola 4). In una prima fase (2010-2014), i paesi più colpiti dalla crisi hanno adottato politiche restrittive che si sono tradotte in una contrazione della spesa pubblica per redditi di lavoro. Tra questi rientrano la Grecia (-23 per cento), il Portogallo (-17 per cento), la Spagna (-8 per cento) e, in misura più contenuta (-5 per cento), l'Italia e l'Irlanda. Altri paesi hanno, invece, mostrato un *trend* di spesa crescente, quali il Belgio (+15 per cento) e la Germania (+11 per cento). Nella successiva fase (fino al 2018) si assiste ad una generalizzata ripresa della spesa per redditi (con la sola eccezione del dato greco) che, tuttavia, per alcuni stati (Portogallo e, marginalmente, l'Italia) non ha consentito di recuperare il differenziale negativo accumulato precedentemente. A livello aggregato, in ambito europeo, la crescita della categoria di spesa nel periodo complessivo è stata del 13 per cento (12 per cento nella sola area euro).

Diversamente, se si prende in considerazione il livello della spesa per redditi in confronto al Pil (cfr. Tavola 5 e Grafico 27), il periodo 2010-2018 mette in luce una generalizzata riduzione dell'incidenza percentuale. A livello aggregato, il dato europeo mostra una contrazione di 9 punti percentuali (7 punti percentuali limitatamente all'area euro), con picchi particolarmente intensi nel caso dell'Irlanda (-40 per cento)⁴², del Portogallo (-22 per cento) e del Regno Unito (-17 per cento). L'Italia ha mantenuto un andamento flettente in linea con quello europeo (-9 per cento).

TAVOLA 4

SPESA PER REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE IN EUROPA: ANNI 2010-2018 (VALORI IN €/MILIONI)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
EU 28 paesi	1.397.164,5	1.399.466,1	1.414.786,3	1.416.981,9	1.448.102,1	1.494.447,2	1.502.630,9	1.534.609,3	1.581.878,1
Area Euro	1.024.012,5	1.027.964,9	1.024.301,5	1.035.876,7	1.049.257,9	1.063.421,4	1.084.481,3	1.110.848,3	1.142.516,6
Belgio	45.298,2	47.168,7	49.150,2	50.694,2	52.173,6	52.330,3	53.577,6	55.218,7	56.638,7
Germania	205.811,0	211.021,0	214.746,0	220.474,0	227.508,0	232.992,0	240.652,0	250.020,0	259.265,0
Irlanda	19.292,6	19.388,8	18.995,7	18.594,4	18.366,0	18.951,8	19.450,4	20.698,9	22.247,5
Grecia	28.066,0	26.102,0	24.512,0	21.935,0	21.865,0	21.529,0	21.424,0	21.511,0	21.722,0
Spagna	124.582,0	122.294,0	113.630,0	114.433,0	114.979,0	119.220,0	121.506,0	123.460,0	127.644,0
Francia	259.844,0	263.634,0	268.492,0	273.113,0	278.502,0	281.301,0	283.984,0	290.874,0	293.817,0
Italia	174.301,0	171.347,0	167.978,0	166.780,0	165.228,0	163.919,0	166.387,0	167.221,0	172.501,0
Paesi Bassi	58.148,0	58.059,0	58.399,0	58.264,0	58.360,0	58.650,0	60.176,0	61.827,0	63.961,0
Portogallo	24.576,0	22.581,7	19.653,9	21.282,7	20.481,3	20.315,6	20.895,5	21.386,0	21.835,2
Regno Unito	199.919,6	196.164,2	210.723,1	196.359,2	211.368,0	238.169,6	218.121,2	210.611,7	215.211,8

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat: *Government expenditures, compensation of employees*, aprile 2020

⁴² La variazione del dato irlandese è legata alla forte crescita del Pil nel periodo 2010-2018, che ha largamente superato l'aumento della spesa per redditi da lavoro pubblico.

CAPITOLO SECONDO — LA SPESA PER REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE IN ITALIA E IN EUROPA

TAVOLA 5

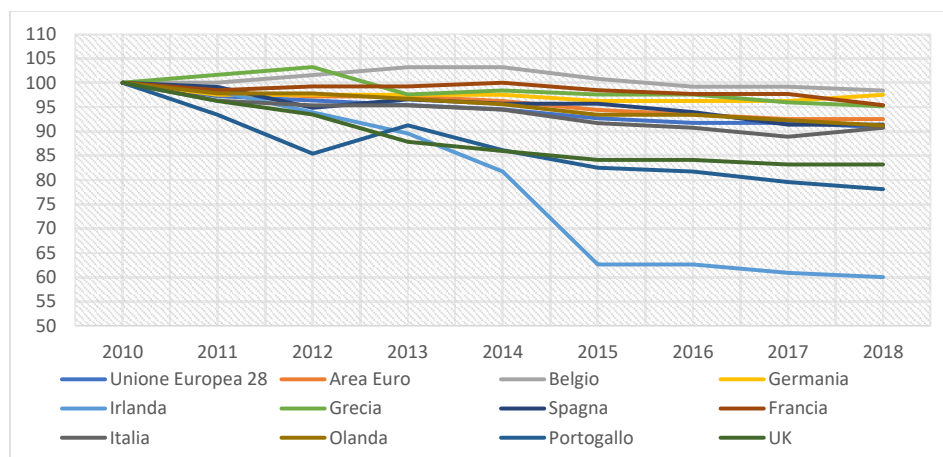
SPESA PER REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE RISPETTO AL PIL IN EUROPA: ANNI 2010-2018

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
EU 28 paesi	10,9	10,6	10,5	10,4	10,3	10,1	10,0	10,0	9,9	10,0
Area Euro	10,7	10,5	10,4	10,4	10,3	10,1	10,0	9,9	9,9	9,9
Belgio	12,5	12,5	12,7	12,9	12,9	12,6	12,4	12,4	12,3	12,3
Germania	8,0	7,8	7,8	7,8	7,8	7,7	7,7	7,7	7,8	7,9
Irlanda	11,5	11,3	10,8	10,3	9,4	7,2	7,2	7,0	6,9	6,9
Grecia	12,4	12,6	12,8	12,1	12,2	12,1	12,1	11,9	11,8	11,7
Spagna	11,6	11,5	11,0	11,2	11,1	11,1	10,9	10,6	10,6	10,8
Francia	13,0	12,8	12,9	12,9	13,0	12,8	12,7	12,7	12,4	12,3
Italia	10,8	10,4	10,3	10,3	10,2	9,9	9,8	9,6	9,8	9,7
Olanda	9,1	8,9	8,9	8,8	8,7	8,5	8,5	8,4	8,3	8,2
Portogallo	13,7	12,8	11,7	12,5	11,8	11,3	11,2	10,9	10,7	10,7
Regno Unito	10,7	10,3	10,0	9,4	9,2	9,0	9,0	8,9	8,9	9,0

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat: *Government expenditures, compensation of employees*, aprile 2020

GRAFICO 27

SPESA PER REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE RISPETTO AL PIL: ANNI 2010-2018

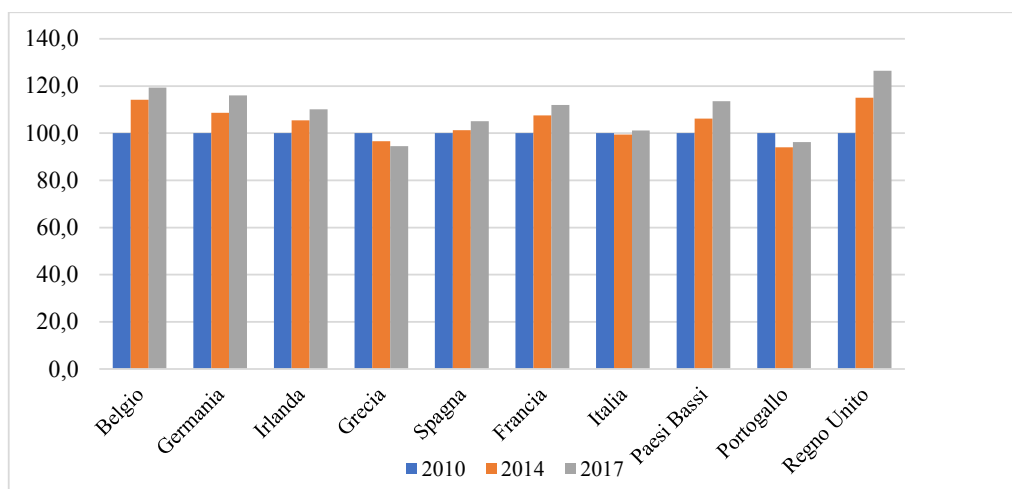
Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat, *Government revenue, expenditure and main aggregates [gov_10a_main]*, aprile 2020.

Spostando l'attenzione sulla variabile rappresentata dalla spesa media per dipendente pubblico, il grafico che segue ne illustra l'ammontare e l'evoluzione ad inizio (anno 2010 base=100) e fine periodo (2017), valorizzando il 2014 come momento intermedio. In questo ambito, va precisato che il confronto tra Stati risente in misura sostanziale dei differenti regimi fiscali e previdenziali in vigore. I paesi del centro-nord Europa, cui vanno aggiunte la Gran Bretagna e l'Irlanda, mostrano una crescita della spesa media, con punte del 20 per cento nell'ultimo anno; in altri paesi, come l'Italia e la Spagna, la

variabile si è mantenuta su un livello prevalentemente stabile (nel nostro paese nel 2010 era pari a circa 49.700 euro, nel 2014 risultava pari a 49.400 euro, nel 2017 il valore è di circa 50.200 euro)⁴³. Nei casi della Grecia e del Portogallo, invece, la spesa media ha subito una contrazione, rispettivamente del 5,5 e del 3,8 per cento⁴⁴.

GRAFICO 28

SPESA MEDIA PER DIPENDENTE PUBBLICO – ANNO 2010 = 100



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati ILO (International Labour Organization): *Employment by sector* e Eurostat: *Employment statistics*, aprile 2020

Appare interessante, a questo punto della trattazione, un confronto della spesa sostenuta nei vari paesi per i redditi da lavoro pubblico nei diversi settori istituzionali (centrale, locale e regionale, sicurezza e protezione sociale) rispetto al totale della spesa per redditi da lavoro dipendente. I grafici successivi (cfr. Grafici 29-31) mostrano, per le tre annualità prese in esame nelle analisi effettuate finora, questo rapporto, evidenziando le differenti caratteristiche strutturali di tali spese.

Dall'analisi emergono differenze sostanziali tra i paesi; in alcune realtà è molto forte l'incidenza del sottosettore centrale, come nel caso di Irlanda, Grecia e Portogallo, nei quali tale quota si aggira tra l'80 e il 90 per cento del totale. Grandi paesi come l'Italia e la Francia, pur caratterizzati da una componente amministrativa centrale importante, presentano valori tra il 50 e il 60 per cento, mentre il Regno Unito registra una quota tra il 55 e il 65 per cento. Al contrario, quando si analizza la spesa per redditi dei sottosettori locali e regionali, vengono in luce Stati che, caratterizzati da una struttura di tipo federale

⁴³ Nel 2018, annualità esclusa dalla presente analisi comparata a causa dell'assenza di un *database* completo per tutti i paesi, la spesa media per dipendente pubblico italiana ammonta a circa 51.300 euro, scontando l'effetto in aumento derivante dalla ripresa della contrattazione nazionale.

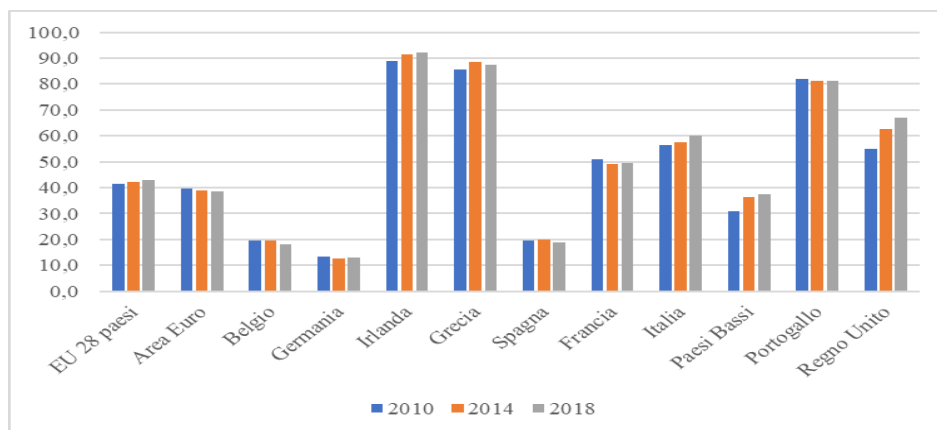
⁴⁴ Il caso della Grecia è particolare: il reddito medio dei dipendenti pubblici ha sostanzialmente retto perché, come abbiamo visto in precedenza c'è stata una drastica serie di tagli e prepensionamenti che ha ridotto il personale del 21,5 per cento con una riduzione della spesa per redditi da lavoro dipendente del 23,3 per cento.

CAPITOLO SECONDO — LA SPESA PER REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE IN ITALIA E IN EUROPA

(fra questi la Germania e la Spagna), presentano una forte incidenza di tale categoria di spesa, che si attesta su valori compresi tra il 70 e l'80 per cento. In Italia la spesa per redditi da lavoro dipendente del sottosettore locale assume valori vicini al 40 per cento del totale.

GRAFICO 29

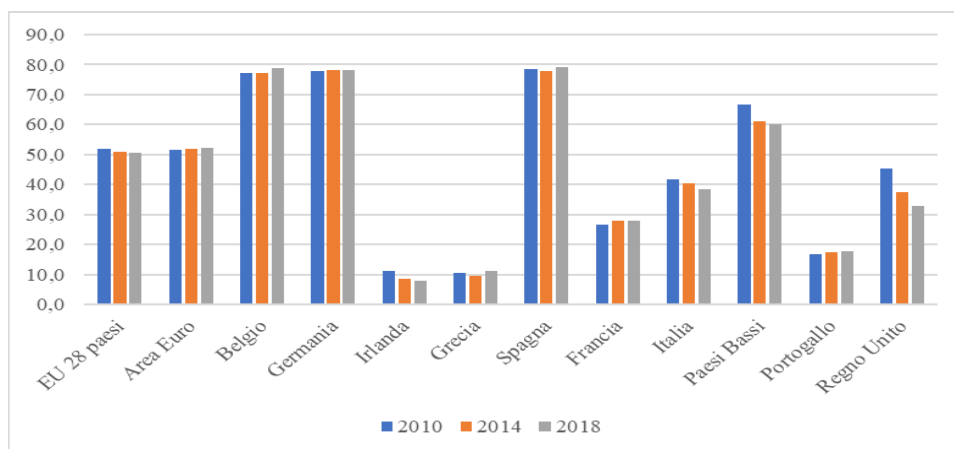
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE NEL SOTTOSETTORE CENTRALE RISPETTO ALLA SPESA TOTALE PER REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati ILO (International Labour Organization): *Employment by sector* e Eurostat: *Employment statistics*, aprile 2020

GRAFICO 30

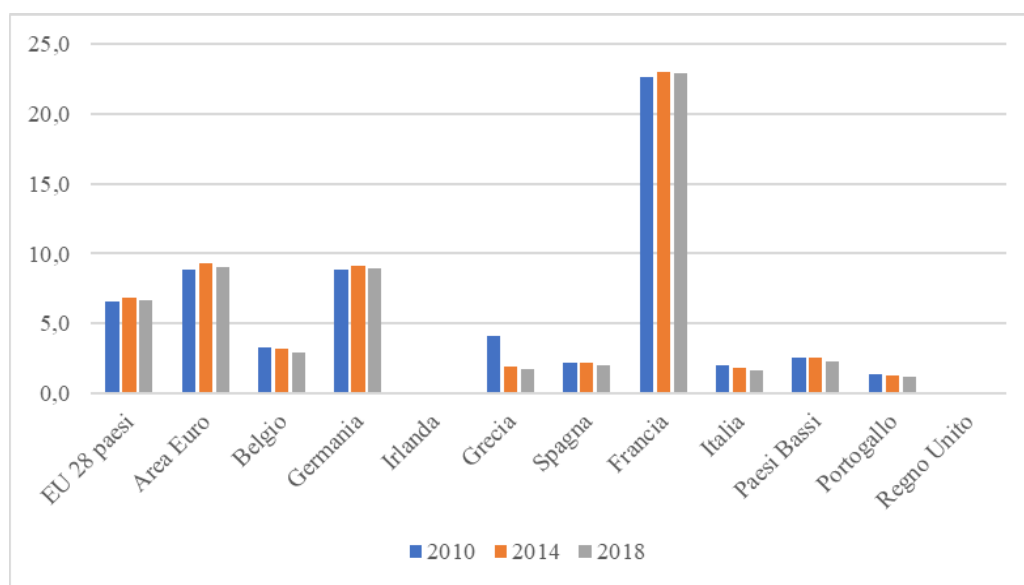
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE NEL SOTTOSETTORE LOCALE E REGIONALE RISPETTO ALLA SPESA TOTALE PER REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati ILO (International Labour Organization): *Employment by sector* e Eurostat: *Employment statistics*, aprile 2020.

GRAFICO 31

REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE NEL SOTTOSETTORE DELLA PROTEZIONE E SICUREZZA SOCIALE RISPETTO ALLA SPESA TOTALE PER REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati ILO (International Labour Organization): *Employment by sector* e Eurostat: *Employment statistics*, aprile 2020.

Infine, per quanto riguarda la spesa per la protezione e sicurezza sociale, emerge chiaramente come in alcuni paesi, nello specifico in quelli anglosassoni, tale spesa non figuri come aggregato separato, ma risulti “spalmata” all’interno degli altri sottosettori istituzionali. I dati consentono anche di rilevare l’elevata quota che tale spesa assume in Francia (sopra al 20 per cento) e in Germania (poco meno del 10 per cento); in Italia la spesa per redditi da lavoro dipendente per la sicurezza e protezione sociale si attesta intorno a un rapporto del 2 per cento⁴⁵.

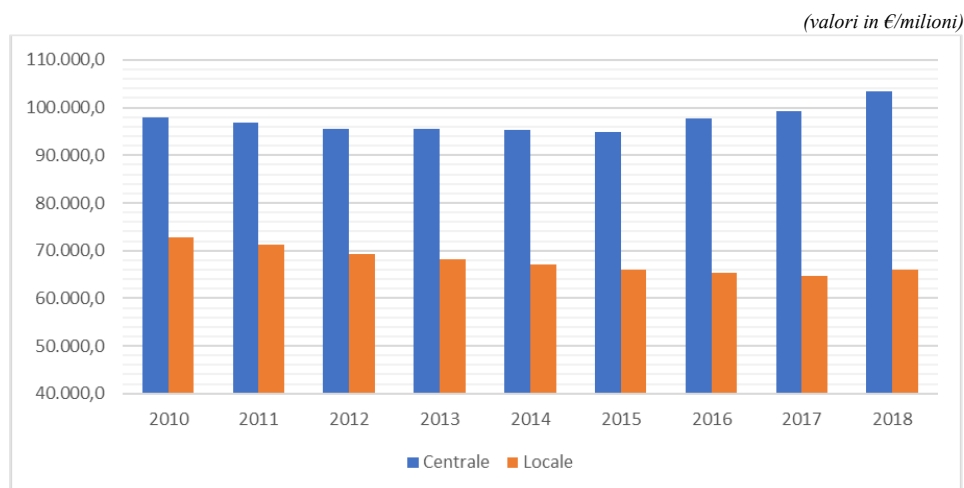
Dal quadro descritto in precedenza emerge come, in molti paesi, si sia ridotto il numero dei dipendenti del settore pubblico e come questa riduzione abbia interessato i diversi settori istituzionali in maniera diversificata. Appare utile, quindi, approfondire l’analisi, focalizzando l’attenzione sull’andamento delle variabili del reddito complessivo e di quello pro capite, anche in questa circostanza in modo disarticolato tra livello centrale e livello locale. Nel grafico che segue viene riportata la spesa, in Italia, per redditi da lavoro dipendente suddivisa tra i livelli istituzionali.

⁴⁵ Nel 2010 essa ammontava a 3,4 milioni, 3,0 nel 2014 e 2,9 milioni nel 2018, con una diminuzione, rispetto all’inizio del periodo considerato, del 17 per cento.

CAPITOLO SECONDO – LA SPESA PER REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE IN ITALIA E IN EUROPA

GRAFICO 32

REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE NEI DIVERSI LIVELLI ISTITUZIONALI IN ITALIA - ANNI 2010-2018



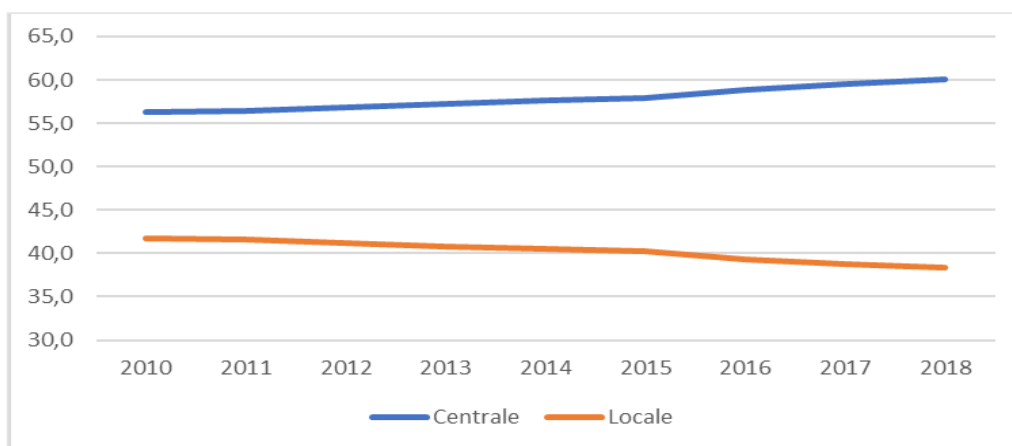
Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat: *Government expenditures, compensation of employees*, aprile 2020.

Il grafico evidenzia come i redditi da lavoro dipendente del governo centrale, dopo una riduzione significativa fino al 2015 (-3 per cento), abbiamo poi ripreso a crescere risultando, nel 2018, superiori di circa il 6 per cento rispetto al valore del 2010; quelli del governo locale, al contrario, dopo una riduzione che si è protratta fino al 2017 (-11 per cento), sono poi aumentati molto meno velocemente, raggiungendo, nel 2018, un livello più basso di quello di inizio periodo di circa il 9 per cento. Ciò ha comportato una sostanziale variazione in termini di incidenza della spesa dei due settori istituzionali rispetto ai redditi totali da lavoro dipendente: si è infatti passati da una quota di poco superiore al 55 per cento di quelli del governo centrale e di circa il 42 per cento di quelli del governo locale nel 2010, ad una quota vicino al 60 per cento dei primi e intorno al 38 per cento dei secondi.

Anche il numero dei dipendenti dei due livelli istituzionali segna una diversa tendenza; quello relativo al settore centrale si mantiene sostanzialmente stabile, mentre quello del settore locale fa registrare una diminuzione di circa 180 mila unità (circa il 10 per cento).

GRAFICO 33

INCIDENZA DEI DIVERSI LIVELLI DI GOVERNO SULLA SPESA PER REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE — ANNI 2010–2018



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat: *Government expenditures, compensation of employees*, aprile 2020.

TAVOLA 6

NUMERO DEI DIPENDENTI PUBBLICI NEI DIVERSI SETTORI ISTITUZIONALI (MIGLIAIA)

Livello	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Centrale	1.937,9	1.904,1	1.878,0	1.862,2	1.868,9	1.885,1	1.918,5	1.902,9	1.958,0
Locale	1.521,8	1.507,3	1.466,2	1.446,6	1.433,5	1.408,5	1.387,0	1.380,4	1.365,0

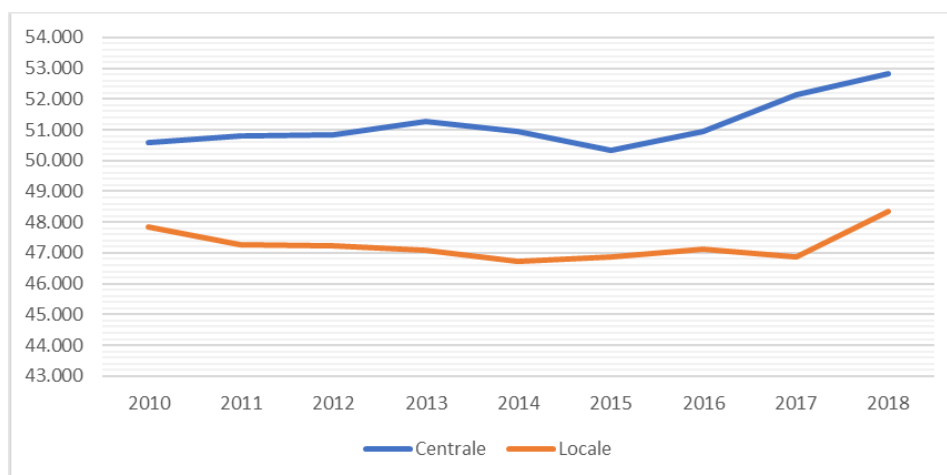
L'effetto combinato della variazione dei redditi e di quella del numero dei dipendenti ha prodotto negli anni l'andamento del reddito medio illustrato nel grafico successivo: nel 2010 la differenza tra i redditi medi dei due settori era di circa 2.700 euro (pari al 6 per cento) in favore dei dipendenti del settore statale; nel 2018 questa forbice si è ulteriormente allargata, risultando pari a 4.500 euro, ossia poco più del 9 per cento⁴⁶.

⁴⁶ Va da sé che nel settore centrale sono ricomprese categorie di personale (magistratuale, diplomatico, prefettizio) il cui reddito medio si colloca nei percentili superiori della curva dei redditi, ma appare indiscutibile l'erosione dei redditi dei dipendenti del settore locale nonché la riduzione del numero di addetti.

CAPITOLO SECONDO — LA SPESA PER REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE IN ITALIA E IN EUROPA

GRAFICO 34

SPESA PER DIPENDENTE PUBBLICO, LIVELLO CENTRALE E LOCALE — ANNI 2010 — 2018



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati ILO (International Labour Organization): *Employment by sector* e Eurostat: *Government expenditures, compensation of employees*, aprile 2020.

2.3. La spesa del pubblico impiego pro capite: il posizionamento dell'Italia rispetto agli altri paesi europei

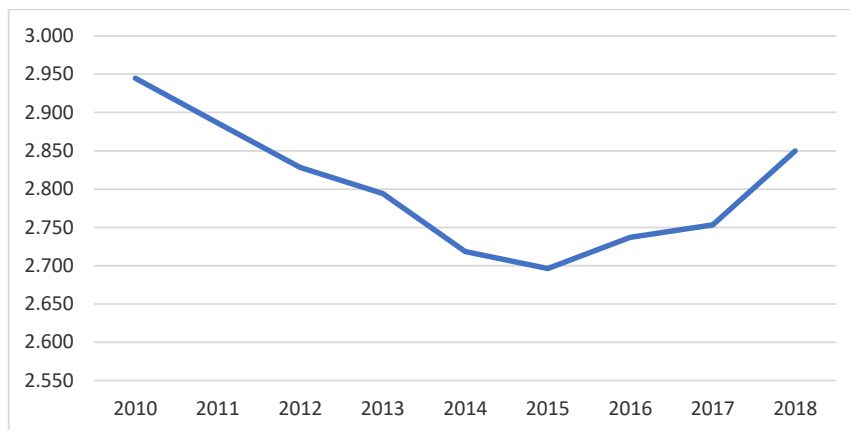
Al fine di approfondire l'analisi della dinamica della spesa per il pubblico impiego, in questa sede si concentra l'attenzione sul dato pro capite e sul posizionamento relativo dell'Italia in Europa rispetto a tale variabile che, a questi fini, viene scomposta nel prodotto fra "Redditi da lavoro/Pil" e "Pil pro capite". Il confronto viene condotto prendendo a riferimento la media dell'Unione Europea a 15 paesi⁴⁷ con l'obiettivo, non solo di effettuare un esame comparato tra realtà nazionali per quanto riguarda l'andamento della spesa pro capite, ma anche di individuare quale dei due fattori considerati abbia maggiormente inciso sulla dinamica della spesa media che il cittadino italiano, nel confronto europeo, sostiene per le retribuzioni pubbliche. Il grafico che segue mostra l'andamento della spesa pro capite per il pubblico impiego nel periodo 2010-2018: emerge con evidenza il calo registrato negli anni della crisi, conseguente al blocco delle retribuzioni pubbliche; a ciò ha fatto seguito una ripresa della spesa pro capite a partire dal 2016⁴⁸.

⁴⁷ Si è ritenuto di procedere in tal senso, essendo tali paesi più vicini al nostro per tradizioni culturali ed economiche.

⁴⁸ Nel 2015 i redditi da lavoro dipendente hanno raggiunto il minimo, con una riduzione di 10,4 miliardi (pari a circa il 6 per cento) rispetto al valore di inizio periodo (2010).

GRAFICO 35

ANDAMENTO DELLA SPESA PER IL PUBBLICO IMPIEGO PRO CAPITE NEL PERIODO 2010-2018((VALORI IN €)



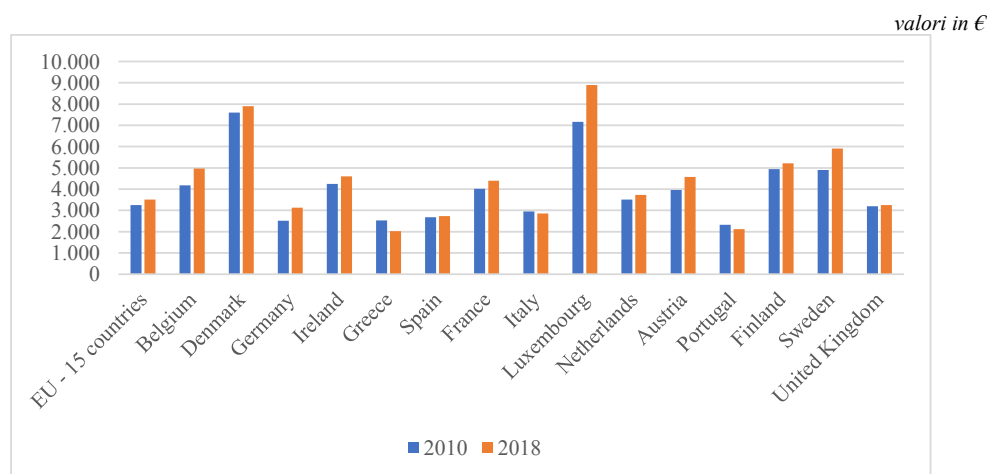
Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati ILO (International Labour Organization): *Employment by sector* e Eurostat: *Government expenditures, compensation of employees*, aprile 2020.

Confrontato con i valori fatti registrare dagli altri paesi europei, dei quali si evidenziano gli importi nel 2010 e nel 2018, emerge che nella media europea la spesa pro capite è aumentata, così come per la maggior parte dei paesi, mentre l'Italia si colloca, insieme alla Grecia e al Portogallo, nel novero dei paesi in cui tale variabile si è ridotta.

Se una contrazione di quanto il cittadino spende per il pubblico impiego può presentare profili positivi, questa considerazione acquisisce una diversa connotazione se alla diminuzione della spesa si accompagna una marcata riduzione dei servizi che la PA eroga alla collettività.

GRAFICO 36

ANDAMENTO DELLA SPESA PRO CAPITE PER IL PUBBLICO IMPIEGO NEL 2010 E NEL 2018 IN EUROPA



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati ILO (International Labour Organization): *Employment by sector* e Eurostat: *Government expenditures, compensation of employees*, aprile 2020.