

La Corte ritiene utile effettuare un ulteriore raffronto, a livello europeo, concernente la dinamica quantitativa dei dipendenti pubblici nel decennio 2001-2010 e il loro peso sul totale della popolazione residente e sul numero degli occupati.

Tabella 7

Evoluzione della consistenza dei dipendenti pubblici nei paesi europei

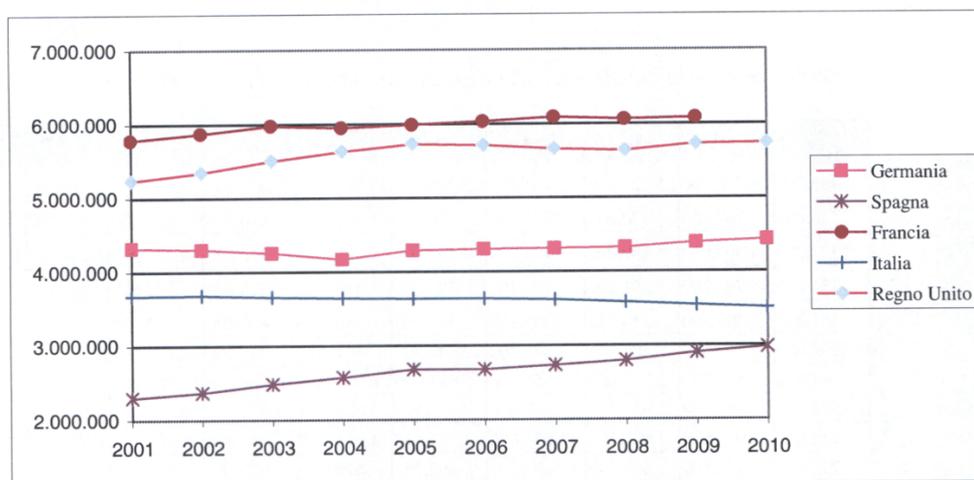
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
EU 10 paesi	24.406.200	24.752.200	25.021.400	25.151.500	25.415.200	25.585.700	25.672.300	25.664.900	n.d.	n.d.
Belgio	745.800	767.700	770.000	783.100	796.200	803.100	810.300	821.200	834.100	841.200
Germania	4.327.000	4.307.000	4.262.000	4.175.000	4.294.000	4.308.000	4.316.000	4.327.000	4.394.000	4.434.000
Irlanda	274.500	288.300	291.200	298.100	303.800	314.700	326.800	331.600	363.300	359.900
Grecia	301.200	308.800	318.000	355.900	347.400	380.100	400.800	392.300	n.d.	n.d.
Spagna	2.295.800	2.369.500	2.486.000	2.576.200	2.680.500	2.681.400	2.735.700	2.799.100	2.903.200	2.976.200
Francia	5.784.000	5.874.000	5.977.000	5.950.000	5.991.000	6.033.000	6.088.000	6.061.000	6.081.000	n.d.
Italia	3.673.100	3.681.700	3.658.400	3.642.000	3.635.500	3.635.900	3.618.300	3.586.300	3.547.200	3.511.200
Paesi Bassi	1.046.800	1.068.600	1.071.100	1.051.600	1.047.600	1.044.500	1.058.800	1.061.900	1.079.100	n.d.
Portogallo	721.000	739.600	687.700	693.600	695.200	676.000	658.600	648.500	n.d.	n.d.
Regno Unito	5.237.000	5.347.000	5.500.000	5.626.000	5.724.000	5.709.000	5.659.000	5.636.000	5.725.000	5.735.000

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati OCSE. Per la Francia, dal 2006 al 2009, Rapport Annuel – Fonction Publique – INSEE.

I dati riportati nella *tabella 7* evidenziano andamenti differenziati: per alcuni paesi si riscontrano tassi di crescita, nel periodo considerato, vicino al 30% (31,1% l'Irlanda, 30,2% la Grecia e 29,6% la Spagna); altri paesi mostrano incrementi vicini al 10% (Regno Unito 9,5% e Belgio 12,8%); un altro gruppo di paesi mostra un *trend* crescente ma contenuto (in Francia del 5,1%, in Germania del 2,5%, nei Paesi Bassi dell'1,4%). L'Italia, insieme al Portogallo, risulta l'unico paese in cui, nei dieci anni considerati, il numero dei dipendenti pubblici si è ridotto con una diminuzione del 4,4% (da 3.673.000 nel 2001 a 3.511.200 nel 2010).

Grafico 4

Andamento del numero dei dipendenti pubblici nei principali paesi europei



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati OCSE. Per la Francia, dal 2006 al 2009, Rapport Annuel – Fonction Publique – INSEE.

Analizzando le variazioni annuali, come riportate nella *tabella 8*, del numero dei dipendenti pubblici, si evidenzia che la riduzione, relativamente all'Italia, si è concentrata nel periodo 2007-2010, con una flessione di 124.700 unità, pari al 3,4%. Nel medesimo quadriennio in Germania si è registrato un aumento del 3%. Nel Regno Unito la flessione dello 0,5% si pone a fronte di incrementi consistenti verificatisi nel periodo precedente, così come in Francia. In controtendenza la Spagna, con un incremento dell'11% nell'ultimo quadriennio.

Tabella 8

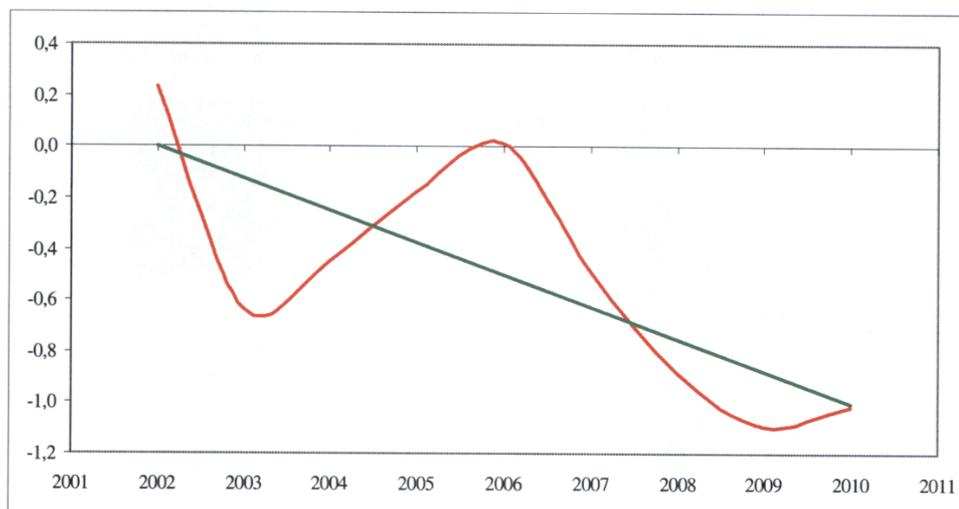
Tasso di variazione rispetto all'anno precedente del numero dei dipendenti pubblici nei principali paesi europei

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Germania	-0,5	-1,0	-2,0	2,9	0,3	0,2	0,3	1,5	0,9
Spagna	3,2	4,9	3,6	4,0	0,0	2,0	2,3	3,7	2,5
Francia	1,6	1,8	-0,5	0,7	0,7	0,9	-0,4	0,3	
Italia	0,2	-0,6	-0,4	-0,2	0,0	-0,5	-0,9	-1,1	-1,0
Regno Unito	2,1	2,9	2,3	1,7	-0,3	-0,9	-0,4	1,6	0,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati OCSE. Per la Francia, dal 2006 al 2009, Rapport Annuel – Fonction Publique – INSEE.

Grafico 5

Tasso di variazione del numero dei dipendenti pubblici dal 2002 al 2010



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati OCSE.

La *tabella 9* evidenzia l'evoluzione del rapporto fra pubblici dipendenti e popolazione residente, da un lato, e totale degli occupati, dall'altro.

Nel 2001 in Italia ogni 100 abitanti si avevano 6,4 dipendenti pubblici, contro un valore di 5,3 in Germania e di 5,7 in Spagna. Nel Regno Unito, nel 2001, ogni 100 abitanti, i pubblici dipendenti erano 8,9 mentre la Francia risultava il Paese con il valore più elevato (9,5). Nel 2010 il rapporto si è ridotto per l'Italia (5,8 dipendenti pubblici ogni 100 abitanti), è aumentato in Spagna (6,5) e nel Regno Unito (9,2), mentre è sostanzialmente rimasto invariato in Francia (9,4) e in Germania (5,4).

L'indicatore relativo al rapporto fra pubblici dipendenti e numero degli occupati risulta notevolmente diminuito, in Italia, nel decennio considerato passando da 16,1 a 14,4. Quanto sopra in controtendenza rispetto alla maggior parte degli altri paesi: in Spagna, nel 2010, ogni 100 occupati 16 lavorano nel pubblico impiego (a fronte di una percentuale del 13,6 nel 2001), in Irlanda si è passati da un valore di 15,7 ad un valore di 19,5 mentre in Grecia da quasi 7 dipendenti pubblici ogni cento occupati a 8,1. Sostanzialmente immutata la situazione in Germania e Francia mentre si registra una leggera flessione nel Regno Unito (da 18,9 a 18,2 dipendenti pubblici ogni 100 occupati). Si tratta di indicatori che, presumibilmente, dovrebbero assumere valori inferiori già a partire dal 2011 per effetto delle misure restrittive in materia di pubblico impiego.

Tabella 9

Rapporto del numero dei dipendenti pubblici sulla popolazione residente e tasso di incidenza del pubblico impiego sul totale degli occupati, anni 2001 e 2010

	Numero dipendenti pubblici ogni 100 cittadini residenti		Numero dipendenti pubblici ogni 100 occupati	
	2001	2010	2001	2010
Belgio	7,3	7,8	17,6	18,4
Germania	5,3	5,4	11,0	10,9
Irlanda	7,2	8,1	15,7	19,5
Grecia	2,8	3,5 ⁽¹⁾	6,9	8,1 ⁽¹⁾
Spagna	5,7	6,5	13,6	15,9
Francia	9,5	9,4 ⁽²⁾	22,5	22,8 ⁽²⁾
Italia	6,4	5,8	16,1	14,4
Paesi Bassi	6,5	6,5 ⁽²⁾	12,7	12,6 ⁽²⁾
Portogallo	7,0	8,1 ⁽¹⁾	14,1	12,5 ⁽¹⁾
Regno Unito	8,9	9,2	18,9	19,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati OCSE e Eurostat.

⁽¹⁾ Dato al 2008.

⁽²⁾ Dato al 2009.

In definitiva, l'analisi comparativa effettuata, evidenzia, per l'Italia, valori non dissimili da quelli degli altri grandi paesi europei (ad eccezione della Germania), con parametri particolarmente virtuosi per alcuni rapporti. In particolare, negli ultimi quattro anni, il numero dei dipendenti pubblici ha subito una decisa riduzione evidenziata anche dall'andamento dei dipendenti pubblici sul totale degli occupati.

Si tratta, peraltro, di considerazioni che non tengono conto né della qualità ed efficienza dei servizi prestati dalle varie amministrazioni ai cittadini - aspetti questi ultimi difficilmente misurabili ai fini di una valutazione comparativa - né della struttura organizzativa e delle tradizioni amministrative dei differenti paesi, né della diversa composizione dell'occupazione nel settore pubblico.

Occorre, inoltre, tener conto dell'entità del ricorso all'esternalizzazione dei servizi pubblici attraverso la costituzione di società partecipate, non tutte ricomprese nell'aggregato pubbliche amministrazioni.

5. La produttività del personale pubblico

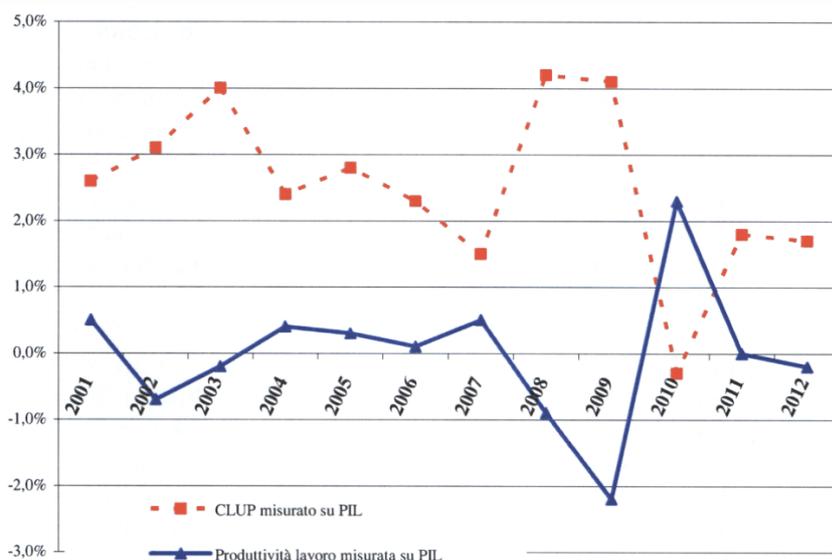
La figura 8¹⁴ evidenzia l'andamento, sino al 2012, della produttività e del costo del lavoro per unità di prodotto (*CLUP*)¹⁵, misurati secondo i valori indicati nel recente DEF 2012 e nella relazione del Governo al Parlamento del 4 dicembre 2011.

Dopo una parentesi positiva registrata nel 2010, la produttività riprende un *trend* negativo, in linea con le stime dell'andamento del prodotto interno lordo.

Conseguentemente, il *CLUP* si rivela in crescita a partire dal 2011.

Figura 8

Produttività e *CLUP* misurati su PIL



Fonte: DPEF, RPP per il periodo 2001-2008.

Dal 2009 al 2012 Relazione governativa al Parlamento del 4 dicembre 2011 e DEF 2012.

In un contesto caratterizzato dalla perdita di competitività del sistema Italia, preoccupanti segnali riguardano la produttività del settore pubblico.

L'analisi comparativa, effettuata nel paragrafo precedente, ha evidenziato come, in confronto con gli altri paesi europei, il vero *gap* dell'Italia non sia tanto da ricercare nell'eccessivo numero dei dipendenti pubblici o nell'andamento della spesa di personale, rispetto alle principali variabili macroeconomiche di riferimento, ma debba, piuttosto, essere indagato con altri strumenti, che rendano manifesta l'efficacia e l'efficienza, quanto più oggettivamente rilevabili, del settore pubblico e i riflessi che la produttività delle pubbliche amministrazioni apporta e, migliorando, potrebbe apportare al recupero di competitività complessiva del Paese.

¹⁴ I dati estrapolati dai diversi documenti hanno come riferimento i valori relativi al secondo anno precedente al primo di programmazione, poiché ritenuti, come dato consuntivo, di maggiore attendibilità. I documenti presi in considerazione sono i DPEF dal 2003-2006 al 2009-2013, la RPP 2010-2012 e, per gli anni 2009 e 2010, quest'ultimo come preconsuntivo, il Documento di economia e finanza 2011-2014 del 13 aprile 2011, la Relazione governativa al Parlamento del 4 dicembre 2011 e il DEF 2012.

¹⁵ Il *CLUP* rappresenta il costo totale (salari, stipendi e *benefit*) di un'unità del fattore produttivo lavoro per ogni unità di prodotto.

L'approccio finanziario alla materia del pubblico impiego ha, di fatto, determinato il rinvio, da un lato, delle norme più significative in materia di valutazione del merito individuale e dell'impegno dei dipendenti contenute nel d.lgs. n. 150 del 2009 e, dall'altro, del nuovo modello di contrattazione, maggiormente orientato ad una effettiva correlazione tra l'erogazione di trattamenti accessori e il recupero di efficienza delle amministrazioni.

In relazione al blocco della dinamica salariale imposto dall'emergenza finanziaria fino al 2014, l'erogazione di incentivi ai dipendenti, a fronte di un complesso e non ancora definito sistema di valutazione, risulta limitato all'utilizzo delle somme derivanti da ulteriori economie sulle spese di personale di modesta entità e, al momento, di incerta realizzazione.

Sotto altro profilo, i reiterati tagli lineari agli organici hanno obbligato ed obbligano le amministrazioni ad una defatigante, costosa, continua attività di revisione degli assetti organizzativi che impedisce il consolidamento di procedure, competenze e professionalità specifiche, con negativi riflessi sulla quantità e qualità dei servizi erogati.

Le misure di riduzione di personale necessitano, inoltre, di essere accompagnate dall'attuazione di un'effettiva mobilità del personale tra i diversi comparti e tra i diversi enti, tale da rimodulare la consistenza dei dipendenti sulla base del reale fabbisogno di attività amministrativa.

Superata la fase di emergenza finanziaria occorre, allora, riavviare politiche di personale finalizzate ad una riforma strutturale dei trattamenti accessori e ad una stabile definizione di assetti organizzativi correlati ai fabbisogni di attività e di servizi, alla quale segua una coerente distribuzione del personale nei diversi settori e sul territorio, anche attraverso l'attivazione di percorsi di mobilità.

Un effettivo recupero di produttività delle amministrazioni non può, peraltro, prescindere da una ripresa degli investimenti in nuove tecnologie e da conseguenti, mirati percorsi di formazione e riqualificazione del personale.

In relazione a quanto sopra, suscita perplessità il contenuto della recente intesa di maggio 2012 fra il Governo, le Regioni, le Province, i Comuni e le organizzazioni sindacali. La materia relativa alla valorizzazione e incentivazione del personale viene, infatti, nuovamente demandata alla contrattazione collettiva, azzerando il percorso delineato dal d.lgs. n. 150 del 2009. Il rischio è quello che, in mancanza di un quadro ordinamentale che preveda il rafforzamento della posizione datoriale delle amministrazioni, possano permanere le criticità che hanno caratterizzato sinora l'andamento della contrattazione collettiva che ha finito per privilegiare una distribuzione indifferenziata dei trattamenti accessori al di fuori di criteri realmente selettivi e premiali.

PARTE SECONDA

CONSISTENZA, COMPOSIZIONE E COSTO DEL PERSONALE PUBBLICO NEL 2010

CAPITOLO TERZO

CONSIDERAZIONI GENERALI E PREMessa METODOLOGICA

1. Il conto annuale della Ragioneria generale dello Stato: la strada percorsa e le prospettive future - 2. Consistenza, composizione e costo del personale pubblico: analisi aggregata

1. Il conto annuale della Ragioneria generale dello Stato: la strada percorsa e le prospettive future

L'art. 60 del d.lgs. n. 165 del 2001 (che ha recepito il testo dell'originario art. 65 del d.lgs. n. 29 del 1993) collega in modo diretto la Relazione sul costo del lavoro pubblico, che la Corte trasmette con cadenza annuale al Parlamento, con le rilevazioni dei dati sulla consistenza del personale pubblico e sulla spesa per retribuzioni effettuate dalla Ragioneria generale dello Stato – Ispettorato generale per gli ordinamenti del personale e l'analisi dei costi del lavoro pubblico (IGOP), destinati a confluire nel conto annuale delle pubbliche amministrazioni.

A quasi 20 anni dall'avvio delle prime rilevazioni della Ragioneria generale, appare opportuno un momento di riflessione sulle potenzialità e sulle prospettive di sviluppo di uno strumento informativo indispensabile per l'elaborazione delle politiche di personale, per la programmazione della relativa spesa e per la verifica, a consuntivo, dell'efficacia delle diverse misure.

Si tratta di una rilevazione censuaria che riguarda tutti gli enti destinatari delle norme contenute nel d.lgs. n. 165 del 2001 che ha ad oggetto la dinamica quantitativa dei pubblici dipendenti, la loro collocazione nelle diverse posizioni organizzative e classi stipendiali, le caratteristiche demografiche e la distribuzione sul territorio oltre, ovviamente, alle informazioni analitiche sull'andamento delle diverse voci retributive che confluiscono nell'aggregato costo del lavoro.

Dopo una difficile fase di avvio, in relazione alla complessità del compito demandato alla Ragioneria, per l'epoca innovativo ed ambizioso, e la necessità di creare presso i singoli enti una adeguata rete di professionalità e di supporti informatici, il conto annuale ha evidenziato progressivi, costanti miglioramenti sotto il profilo della completezza, della qualità e dell'attendibilità dei dati e della tempestività nella diffusione.

Le informazioni, dopo una prima fase di invio cartaceo, sono ora inserite direttamente dai responsabili dei singoli enti su specifici supporti informatici. Sono stati implementati i controlli automatizzati, volti ad evitare squadrature ed

incongruenze, anche attraverso la verifica incrociata dei dati presenti nelle diverse tabelle, è diminuito, fino a divenire quasi ininfluenza, il numero degli enti inadempienti, è stato ampliato, in relazione all'evoluzione della normativa e all'esigenza di monitorare particolari fenomeni, il numero delle aree tematiche in cui i dati sono raggruppati, è migliorata l'accessibilità del documento e resa più agevole l'esportazione delle informazioni consentita ad alcuni utenti privilegiati per ulteriori elaborazioni.

A partire dagli ultimi due esercizi finanziari, le operazioni di rilevazione vengono, di fatto, concluse entro tre mesi dal termine previsto legislativamente per la chiusura delle procedure di invio (30 maggio dell'esercizio successivo a quello di riferimento).

A fronte di quanto sopra permangono, peraltro, alcune criticità di fondo del sistema.

L'art. 60 dell'originario d.lgs. n. 29 del 1993 collegava strettamente l'innovativa attività di rilevazione analitica e censuaria dei dati all'avvio di un ambizioso progetto di integrazione di tutti i sistemi informativi in uso alle pubbliche amministrazioni deputati alla rilevazione della consistenza e del trattamento economico spettante ai dipendenti. Previsione, quest'ultima, ancora lungi dall'essere attuata.

Se, nell'immediato futuro, l'introduzione del cedolino unico, peraltro non ancora del tutto a regime, lascia ipotizzare una progressiva piena centralizzazione dei pagamenti di tutti gli emolumenti corrisposti nell'anno opportunamente codificati - con conseguente possibilità di ottenere informazioni da un'unica banca dati - è al momento difficilmente immaginabile l'utilizzo di una analoga procedura sul versante della gestione amministrativa del personale, tale da permettere scambi automatici e rapidi di flussi informativi sulla consistenza, sull'inquadramento e sulle altre variabili demografiche dei dipendenti.

Ne consegue che l'operazione di acquisizione dei dati presenta tuttora forti elementi di complessità e utilizza canali diversi. Solo in alcuni casi si verifica una piena integrazione del sistema informativo utilizzato dalla Ragioneria generale dello Stato (SICO) con i sistemi fornitori, mentre in altri casi la rilevazione avviene attraverso l'invio alle amministrazioni di un cosiddetto *kit excel* (la cui adozione ha, comunque, consentito di semplificare le procedure di immissione dei dati); viceversa, appare in via di definitivo superamento la procedura di acquisizione tramite sistema FTP, cioè attraverso il ricorso a società specializzate (*software house*) esterne all'amministrazione.

L'utilizzo di diversi sistemi contabili presso alcuni comparti di personale (come ad esempio il servizio sanitario nazionale) rende, inoltre, ancora necessaria l'adozione di opportune metodiche di riconciliazione.

Anche nelle ipotesi di utilizzo cedolino unico non sembra, al momento, superabile un necessario momento di verifica e di integrazione dei dati da parte delle amministrazioni interessate, sia per garantire il principio della responsabilità della provenienza delle informazioni, sia in quanto numerosi emolumenti sono ancora erogati direttamente dagli enti.

La tempistica risulta, inoltre, ancora negativamente condizionata dal termine legislativamente previsto per la conclusione delle procedure di immissione, parametrato sulla data prevista per la presentazione dei bilanci consuntivi degli enti

non statali, prima della quale i dati di spesa disponibili hanno carattere di incompletezza e provvisorietà.

Proseguendo lungo la strada percorsa, tenendo conto dell'esperienza maturata, dell'accrescimento delle professionalità coinvolte nella rilevazione e dell'evoluzione dei sistemi informativi, va, comunque, mantenuta alta l'attenzione verso ulteriori possibilità di miglioramento della tempistica e della qualità delle rilevazioni.

La stessa Corte, del resto, è sempre stata impegnata direttamente nel suggerire, nell'ambito di un consolidato rapporto di collaborazione con la Ragioneria generale, proposte specifiche di miglioramento, nella prospettiva di poter ulteriormente anticipare i tempi della propria relazione al Parlamento e di riferire sull'andamento del costo del lavoro entro l'anno successivo a quello delle rilevazioni.

Nato quale strumento privilegiato di rilevazione dei dati per la programmazione delle risorse da destinare alla contrattazione collettiva nell'ambito della privatizzazione del pubblico impiego, il conto annuale rappresenta, oggi, il presupposto necessario per il successo di manovre finanziarie di più ampio respiro, all'interno delle quali il contenimento della spesa di personale assume un peso progressivamente rilevante. Sotto altro profilo, l'avvio di una effettiva politica di revisione della spesa attraverso il miglioramento, la razionalizzazione e l'accorpamento degli apparati amministrativi, non può prescindere da una conoscenza dettagliata ed analitica della composizione dei dipendenti e dei diversi assetti retributivi.

Non si può, infine, far a meno di sottolineare come l'art. 17, comma 7, della legge n. 196 del 2009, detti regole particolarmente rigorose per quantificare gli effetti finanziari di interventi legislativi concernenti la spesa di personale, prevedendo la redazione di un quadro analitico di proiezioni finanziarie, almeno decennali, riferite all'andamento delle variabili collegate ai soggetti beneficiari e al comparto di riferimento. La relazione tecnica relativa ai singoli provvedimenti legislativi deve, inoltre, contenere i dati sul numero dei destinatari, sul costo unitario, sugli automatismi diretti e indiretti che ne conseguono fino alla loro completa attuazione, nonché sulle loro correlazioni con lo stato giuridico ed economico di categorie o fasce di dipendenti pubblici omologabili, per valutare gli effetti indiretti e le possibilità di rivendicazioni emulative da parte di altre categorie di dipendenti.

E', dunque, nella consapevolezza dell'importanza delle finalità sopradescritte e dei sottesi interessi che la Corte ritiene, in questa sede, di sollecitare la riflessione su taluni specifici interventi di necessaria manutenzione e completamento del sistema.

Come meglio dettagliato nel corso della presente relazione, i più recenti interventi normativi in materia di contenimento della spesa di personale hanno avuto come destinatari tutte le pubbliche amministrazioni ricomprese nell'aggregato di contabilità nazionale. Al fine di valutare l'attendibilità delle quantificazioni e l'effettivo conseguimento degli obiettivi finanziari, va valutata l'utilità e la fattibilità di un'estensione delle rilevazioni della Ragioneria generale dello Stato anche nei confronti di quelle amministrazioni destinatarie dei citati interventi, ma non ricomprese tra quelle indicate nell'art. 60 del d.lgs. n. 165 del 2011, quantomeno con riferimento ai dati principali riguardanti la consistenza numerica,

la composizione dei dipendenti e l'andamento della spesa per retribuzioni. In ogni caso, sotto il profilo della necessaria coerenza delle informazioni, si rivelerebbe di notevole utilità la redazione di un prospetto di riconciliazione tra le rilevazioni della Ragioneria generale dello Stato e quelle dell'ISTAT, nell'ottica di una integrazione e completamento di documenti che utilizzano diversi criteri contabili e metodologici, entrambi utili, a diverso fine, per la rilevazione dei dati sul personale pubblico e dell'andamento del costo del lavoro.

Dovrebbe, poi, essere implementata e proseguita l'attività, avviata sinora in via sperimentale ed episodica, relativa alla verifica della coerenza fra i dati di spesa riportati nel conto annuale e le risultanze dei bilanci delle amministrazioni, tramite appositi schemi di raccordo da utilizzare quali strumenti utili all'attività dei revisori dei conti e degli Uffici centrali di bilancio.

Più in dettaglio, con riferimento al personale della scuola, il conto annuale dovrebbe, in prosieguo, acquisire informazioni dettagliate sulla classe stipendiale di appartenenza e sulla data di maturazione di quella successiva, elementi indispensabili per valutare, nel medio-lungo periodo, la possibile dinamica retributiva e la spesa riferita al principale comparto di contrattazione pubblica per numerosità dei dipendenti.

Sotto il profilo metodologico, va affrontata la tematica relativa alle modalità di evidenziazione della corresponsione di arretrati a valere sui trattamenti accessori, e, in particolare, dei conguagli della retribuzione di risultato dei dirigenti, l'anno successivo al periodo di maturazione. Si tratta, infatti, a differenza degli arretrati corrisposti per la ritardata stipula dei contratti collettivi, di elementi retributivi non *una tantum* ma fissi e continuativi, la cui esclusione dal monte salari rischia di sottostimare l'effettivo valore della retribuzione media degli interessati.

L'ARAN, nell'ultimo rapporto trimestrale, ha evidenziato come tale voce, per il personale non dirigente ammonti a circa 300 euro, mentre importi di entità maggiore riguardano, come detto, la retribuzione di risultato dei dirigenti per la quale elevato è il valore dei conguagli disposti nell'esercizio successivo utilizzando le economie realizzate nel precedente anno.

Sempre sotto il profilo del metodo di aggregazione dei dati, particolari criticità hanno, da sempre, riguardato quelle amministrazioni che, come la Presidenza del Consiglio dei ministri, utilizzano in modo strutturale un elevato numero di personale proveniente da altre amministrazioni attraverso diversi istituti giuridici (comando, distacco, avvalimento, fuori ruolo, ecc.), dando atto a flussi finanziari con gli enti di appartenenza di difficile ricostruzione ed evidenziazione anche per l'esistenza di differenti specifiche regole per il pagamento degli emolumenti accessori spettanti agli interessati.

Un'ulteriore utile rilevazione, finalizzata al controllo della regolare costituzione dei fondi unici di amministrazione e al rispetto dei vincoli di crescita, dovrebbe riguardare la tracciabilità dei flussi di risorse tra i fondi unici stessi e gli ordinari capitoli di bilancio degli enti ai quali è imputato il pagamento dello stipendio comprensivo della maggiorazione derivante dall'avvenuto collocamento in posizioni economiche superiori.

La rilevazione dei dati concernenti l'andamento della contrattazione integrativa, e le successive elaborazioni, scontano il disordinato andamento temporale degli accordi, spesso frammentati in una pluralità di momenti di

negoziazione variamente denominati e, soprattutto, la non omogenea modalità di contabilizzazione delle risorse presenti nei fondi unici.

Utili elementi per un miglioramento delle rilevazioni dovrebbero, peraltro, derivare dalla predisposizione, da parte del Dipartimento della funzione pubblica, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'art. 40 del d.lgs. n. 150 del 2009, di univoci schemi di riferimento per la predisposizione della relazione tecnica ai contratti integrativi.

2. Consistenza, composizione e costo del personale personale pubblico: analisi aggregata

Il quadro d'insieme della consistenza e della spesa del personale, desunto dai dati contenuti nel conto annuale predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato, evidenzia, al 31 dicembre 2010, una diminuzione del numero dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni¹ (3.458.857; -1,9% rispetto al 2009) cui corrisponde, per la prima volta, una coerente flessione del costo del personale (152,2 miliardi a fronte dei 154,5 miliardi del 2009 (-1,5% rispetto al 2009) in un contesto caratterizzato dalla sospensione della contrattazione collettiva per il periodo 2010-2012.

Con riferimento all'andamento della consistenza numerica dei dipendenti, un confronto con l'esercizio 2001 - pur scontando la diversa composizione dei comparti di contrattazione, l'incompletezza dei dati concernenti le Regioni a statuto speciale e la rilevanza che nel 2001 rivestiva il personale delle forze armate in servizio di leva - evidenzia una riduzione del complesso del personale pubblico di circa il 4,9%.

Il forte impatto delle politiche di contenimento della spesa avviate con il decreto-legge n. 112 del 2008 può cogliersi confrontando i risultati conseguiti nel periodo 2008-2010 con gli andamenti registrati in un più ampio periodo decennale.

Come emerge dalla *tabella 1*, nel periodo 31 dicembre 2001 - 31 dicembre 2008, la consistenza, sia pur con un andamento non omogeneo nei diversi anni, è risultata sostanzialmente stabile (-1%) mentre, nel biennio immediatamente successivo, si rileva una riduzione pari a circa il 4%.

Nel primo periodo, la riduzione di personale si ripartisce in modo omogeneo fra il settore statale e quello non statale (-1%).

La significativa variazione registrata fra il 31 dicembre 2008 e il 31 dicembre 2010 (-3,9%) è stata determinata per oltre due terzi dalla diminuzione di personale nel settore statale, trainato dall'andamento registrato dal personale della scuola (-7,7%). Tale andamento risente delle politiche di razionalizzazione e riorganizzazione del servizio scolastico, avviate proprio nel periodo considerato, che, attraverso interventi diretti alla revisione degli ordinamenti scolastici, alla riorganizzazione della rete scolastica e al più razionale ed efficace utilizzo delle risorse umane delle scuole, ha consentito un significativo contenimento dei posti in organico (55.343 posti in organico nell'anno scolastico 2009/2010 e 40.76; posti in organico nell'anno scolastico 2010/2011; altri 23.800 posti si attendono per l'anno scolastico 2011/2012).

¹ Ci si riferisce a tutte a tutti i dipendenti delle amministrazioni indicate nell'art. 1, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, indipendentemente dalla qualifica (dirigenti e non) e dalla tipologia contrattuale.

Tabella 1

*Unità in servizio presso le pubbliche amministrazioni
rilevate dal conto annuale nel periodo 2001-2010*

Comparti e aree dirigenziali	Personale in servizio al 31 dicembre			
	2001	2008	2009	2010
Ministeri	210.296	185.286	180.756	175.777
Agenzie fiscali ⁽¹⁾	66.763	56.636	55.558	53.827
Presid. del Cons. dei ministri	2.877	2.429	2.377	2.543
Scuola	1.134.810	1.130.347	1.075.259	1.043.690
Ist. di alta formazione art. e music.	8.561	9.258	9.141	9.381
Vigili del fuoco	32.558	35.587	35.351	35.191
Forze armate ⁽²⁾	182.541	191.940	196.802	194.608
Corpi di polizia ⁽³⁾	325.701	330.816	328.786	324.071
Carriera penitenziaria		473	456	432
Magistratura	9.961	10.410	10.486	10.195
Carriera diplomatica	988	935	919	909
Carriera prefettizia	1.601	1.478	1.415	1.403
Settore statale	1.976.657	1.955.595	1.897.306	1.852.028
Servizio sanitario nazionale	714.283	732.375	734.182	728.723
Regioni e autonomie locali	690.767	588.730	578.175	569.556
Regioni a statuto speciale ⁽⁵⁾		55.052	55.457	55.787
Enti pubblici non economici	67.013	59.840	58.326	57.013
Ricerca	20.538	22.215	21.765	20.669
Università ⁽⁴⁾	126.173	144.397	140.423	134.344
Settore non statale	1.618.774	1.602.609	1.588.328	1.566.091
Totale	3.595.431	3.558.204	3.485.634	3.418.119
Personale scolastico di Trento e Bolzano		29.048	28.886	29.325
Enti art. 70, c. 4, d.lgs. 165/01	4.337	4.485	4.432	4.260
Enti art. 60, c. 3, d.lgs. 165/01	7.885	5.351	5.443	5.493
Autorità indipendenti		1.540	1.636	1.660
Totale	3.607.653	3.598.628	3.526.031	3.458.857

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP.

⁽¹⁾ Compresi i Monopoli di Stato, transitati nel 2008 nel comparto agenzie fiscali.

⁽²⁾ Il dato non comprende la leva coscritta. E' compresa a categoria "altro personale", pari a 57.381 unità nel 2001, 45.547 nel 2008, 51.127 nel 2009 e 47.726 nel 2010.

⁽³⁾ Il dato non comprende il personale ausiliario, il personale a tempo determinato e i lavoratori socialmente utili. E' compresa la categoria "altro personale", pari a 4.731 unità nel 2001, 5.148 unità nel 2008, 3.410 unità nel 2009 e 4.039 unità nel 2010.

⁽⁴⁾ Compresi i professori e ricercatori a tempo determinato.

⁽⁵⁾ Per il 2001, la struttura della rilevazione di conto annuale non consente la separazione dei dati del comparto Regioni e autonomie locali dalle Regioni a statuto speciale. Inoltre, il personale di Trento e Bolzano è stato rilevato a partire dal 2006. I dati non comprendono la Regione siciliana.

Tabella 1 bis

*Unità in servizio presso le pubbliche amministrazioni
rilevate dal conto annuale nel periodo 2001-2010*

Comparti e aree dirigenziali	Var. % 2008/2001	Contributo %	Var. % 2010/2008	Contributo %	Var. % 2010/2009	Contributo %
Ministeri	-11,9	-0,7	-5,1	-0,3	-2,8	-0,1
Agenzie fiscali(1)	-15,2	-0,3	-5,0	-0,1	-3,1	0,0
Presid. del Cons. dei ministri	-15,6	0,0	4,7	0,0	7,0	0,0
Scuola	-0,4	-0,1	-7,7	-2,4	-2,9	-0,9
Ist. di alta formaz. art. e music.	8,1	0,0	1,3	0,0	2,6	0,0
Vigili del fuoco	9,3	0,1	-1,1	0,0	-0,5	0,0
Forze armate ⁽²⁾	5,1	0,3	1,4	0,1	-1,1	-0,1
Corpi di polizia ⁽³⁾	1,6	0,1	-2,0	-0,2	-1,4	-0,1
Carriera penitenziaria	-	-	-8,7	0,0	-5,3	0,0
Magistratura	4,5	0,0	-2,1	0,0	-2,8	0,0
Carriera diplomatica	-5,4	0,0	-2,8	0,0	-1,1	0,0
Carriera prefettizia	-7,7	0,0	-5,1	0,0	-0,8	0,0
Settore statale	-1,1	-0,6	-5,3	-2,9	-2,4	-1,3
Servizio sanitario nazionale	2,5	0,5	-0,5	-0,1	-0,7	-0,2
Regioni e autonomie locali	-14,8	-2,8	-3,3	-0,5	-1,5	-0,2
Regioni a statuto speciale ⁽⁵⁾			1,3	0,0	0,6	0,0
Enti pubblici non economici	-10,7	-0,2	-4,7	-0,1	-2,3	0,0
Ricerca	8,2	0,0	-7,0	0,0	-5,0	0,0
Università ⁽⁴⁾	14,4	0,5	-7,0	-0,3	-4,3	-0,2
Settore non statale	-1,0	-0,4	-2,3	-1,0	-1,4	-0,6
Totale	-1,0	-1,0	-3,9	-3,9	-1,9	-1,9
Personale scolastico di Trento e Bolzano			1,0		1,5	
Enti art. 70, c. 4, d.lgs. 165/01			-5,0		-3,9	
Enti art. 60, c. 3, d.lgs. 165/01			2,6		0,9	
Autorità indipendenti			7,8		1,5	
Totale			-3,9		-1,9	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP.

⁽¹⁾ Compresi Monopoli di Stato transitati nel 2008 nel comparto agenzie fiscali.

⁽²⁾ Il dato non comprende la leva coscritta. E' compresa a categoria "altro personale", pari a 57.381 unità nel 2001, 45.547 nel 2008, 51.127 nel 2009 e 47.726 nel 2010.

⁽³⁾ Il dato non comprende il personale ausiliario, il personale a tempo determinato e i lavoratori socialmente utili. E' compresa la categoria "altro personale", pari a 4.731 unità nel 2001, 5.148 unità nel 2008, 3.410 unità nel 2009 e 4.039 unità nel 2010.

⁽⁴⁾ Compresi i professori e ricercatori a tempo determinato.

⁽⁵⁾ Per il 2001, la struttura della rilevazione di conto annuale non consente la separazione dei dati del comparto Regioni e autonomie locali dalle Regioni a statuto speciale. Inoltre, il personale di Trento e Bolzano è stato rilevato a partire dal 2006. I dati non comprendono la Regione siciliana.

Con riferimento ai Corpi di polizia e alle Forze armate, a fronte di un complessivo incremento degli organici, merita di essere segnalata la riduzione di personale intervenuta nel 2010 (rispettivamente, -1,4% e -1,1%).

Meno rilevante ma, comunque, indicativa dell'efficacia delle più recenti politiche di contenimento, risulta la diminuzione di personale nel settore non statale (-2,3%). Particolarmente significativa la riduzione dei dipendenti delle università, da ricondurre ai limiti posti dalla legge n. 1 del 2009 che, oltre a subordinare le nuove assunzioni al rispetto del vincolo del 90 per cento nel rapporto tra le spese per gli assegni fissi e il fondo di finanziamento ordinario, ha, da un lato, reintrodotto un vincolo di *turnover* per tutto il personale e previsto, dall'altro, ulteriori limiti derivanti dalle percentuali di assunzione in relazione alle diverse categorie di docenti.

Le misure di contenimento della spesa hanno coinvolto anche il personale del servizio sanitario nazionale che - in connessione con i processi di riorganizzazione, razionalizzazione ed efficientamento della rete ospedaliera, previsti nel nuovo patto per la salute e nella legge 191 del 2009 - hanno portato, per la prima volta, a registrare indici in diminuzione nel 2010 (-0,7%).

Con riferimento alle tipologie di lavoro diverse da quella a tempo indeterminato, il periodo 31 dicembre 2001-31 dicembre 2008 è caratterizzato dall'andamento in forte crescita del personale a tempo determinato (concentrato essenzialmente nell'ambito dei comparti Regioni e autonomie locali e servizio sanitario nazionale), con un incremento del 37,5% ed un picco nel 2007 e, nel contempo, da una decisa flessione dei lavoratori socialmente utili (-63%).

Tabella 2

*Unità di personale aggregato per natura del rapporto di lavoro
nel periodo anno 2001 e quadriennio 2007-2010*

Rapporto di lavoro	2001	2007	2008	2009	2010	Var. % 2008/2001	Var. % 2010/2008	Var. % 2010/2009
Tempo determinato	87.273	127.845	120.002	108.499	104.339	37,5	-13,1	-3,8
Formazione lavoro	857	4.111	3.174	2.195	815	270,4	-74,3	-62,9
Interinale	3.542	11.415	10.911	11.694	12.856	208,0	17,8	9,9
Lavori socialmente utili	59.583	24.962	21.961	20.236	18.607	-63,1	-15,3	-8,0
Totale	151.255	168.333	156.048	142.623	136.617	3,2	-12,5	-4,2
Personale scolastico di Trento e Bolzano		5.855	6.005	5.689	6.070		1,1	6,7
Totale		174.188	162.053	148.312	142.687		-12,0	-3,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP.

Esclusi enti artt. 60 e 70 del d.lgs. n. 165 del 2001 e le autorità indipendenti.

Per quanto attiene al personale a tempo determinato, il periodo 31 dicembre 2008-31 dicembre 2010 vede un'inversione di tendenza (-13%) da ricondurre, da un lato, alle disposizioni che hanno nuovamente irrigidito la possibilità per le

pubbliche amministrazioni di assumere con contratti di lavoro diversi da quelli a tempo indeterminato e, dall'altro, all'avvio di un programma straordinario di stabilizzazione volto a ridurre significativamente il fenomeno del precariato.

Prosegue, viceversa, il calo dei lavoratori socialmente utili (-15%).

Nel predetto periodo cresce in modo percentualmente significativo l'utilizzo di personale assunto con contratto di lavoro interinale (oltre 12.500 contratti al termine del 2010).

Passando ad esaminare i dati di spesa, va preliminarmente rilevato che le elaborazioni contenute nel conto annuale si riferiscono alla spesa di personale effettivamente sostenuta in ciascun esercizio dai diversi enti secondo il criterio della cassa, con l'unica eccezione degli enti appartenenti al comparto SSN che, a partire dalla rilevazione del 2001, in relazione alla adozione del metodo di contabilità analitica per la predisposizione dei propri bilanci, inviano i dati in termini di competenza economica.

Va, inoltre, ricordato che i diversi aggregati di spesa qui presi in considerazione sono difficilmente raffrontabili con quelli riportati nel conto economico delle amministrazioni pubbliche, impostato secondo i criteri di contabilità economica elaborati in sede Eurostat e riferito ad una diversa platea di istituzioni.

Premesso quanto sopra, il conto annuale raggruppa i dati di spesa nei seguenti aggregati:

- "Retribuzioni lorde al personale": indica le spese sostenute per il pagamento delle retribuzioni fisse e accessorie al personale in servizio (sia a tempo indeterminato che a tempo determinato o con contratto di formazione e lavoro);

- "Costo del personale": somma alle "Retribuzioni lorde" gli oneri sociali a carico del datore di lavoro (contributi a carico dell'amministrazione, quote di accantonamento per la corresponsione del TFR, assegni familiari, equo indennizzo, coperture assicurative), oltre a un complesso disomogeneo ed economicamente poco significativo di spese relative allo svolgimento della prestazione lavorativa (erogazione dei buoni pasto e spesa per la gestione delle mense, contributi al benessere del personale) e al saldo delle partite di giro per i compensi al personale comandato.

Aggiungendo al costo del personale, come sopra definito, l'IRAP e le spese per la formazione, le indennità di missione e trasferimento, si ottiene infine l'aggregato "Costo del lavoro dipendente", che evidenzia l'impatto finanziario complessivo della gestione del personale nelle pubbliche amministrazioni nell'anno di riferimento.

I dati contenuti nella *tabella 3* evidenziano nel 2010, per la prima volta, una diminuzione del "costo del personale", pari all'1,5% rispetto al 2009 quasi interamente concentrata nel settore statale (-2,7%), mentre il costo relativo alle restanti categorie di personale si attesta sui valori del 2009, in coerenza con la dinamica quantitativa del personale in precedenza esposta. A fronte di quanto sopra, nel 2009 si era comunque, registrata, una modesta crescita (0,7%) in quanto il calo di personale era stato compensato da una, seppur moderata, dinamica contrattuale.

Tabella 3

Costo del lavoro dipendente nel settore statale e non statale ⁽¹⁾ - triennio 2008-2010

(importi in milioni)

VOCI SPESA	2008			2009			2010			Var. % 2010/2009		
	Settore statale	Settore non statale	TOTALE	Settore statale	Settore non statale	TOTALE	Settore statale	Settore non statale	TOTALE	Settore statale	Settore non statale	TOTALE
1 Retribuzioni lorde personale a tempo indeterminato	62.405	53.807	116.212	62.255	54.635	116.890	60.379	54.636	115.015	-3,0	0,0	-1,6
2 Retribuzioni personale a tempo determinato e formazione lavoro	475	2.621	3.095	675	2.432	3.107	653	2.371	3.024	-3,2	-2,5	-2,7
3 Retribuzioni lorde personale (1+2)	62.880	56.427	119.308	62.930	57.067	119.997	61.033	57.007	118.039	-3,0	-0,1	-1,6
4 Oneri sociali a carico del datore di lavoro	18.234	16.553	34.787	18.363	16.672	35.036	18.072	16.761	34.833	-1,6	0,5	-0,6
5 Benessere del personale	39	66	105	45	63	108	48	74	122	7,7	17,5	13,4
6 Saldo dei rimborsi relativi al personale comandato	61	-680	-619	67	-712	-645	61	-807	-746	-8,7	13,4	15,6
7 Costo del personale (3+4+5+6)	81.214	72.366	153.580	81.405	73.090	154.495	79.214	73.035	152.249	-2,7	-0,1	-1,5
8 Formazione del personale	73	187	260	64	184	248	92	181	273	44,2	-1,9	10,0
9 Indennità di missione e trasferimento	404	281	685	414	278	692	839	266	1.105	102,9	-4,4	59,7
10 IRAP	5.094	4.622	9.716	5.122	4.680	9.802	5.013	4.667	9.680	-2,1	-0,3	-1,2
11 Costo del lavoro dipendente (7+8+9+10)	86.785	77.455	164.241	87.004	78.232	165.237	85.158	78.149	163.307	-2,1	-0,1	-1,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP.

⁽¹⁾ Esclusi enti degli artt. 60 e 70 del d.lgs. n. 165 e le autorità indipendenti.