

Le successive *figure 3 e 4* mostrano i diversi effetti delle misure adottate nei due periodi di crisi finanziaria in termini di numero degli addetti e di spesa per redditi.

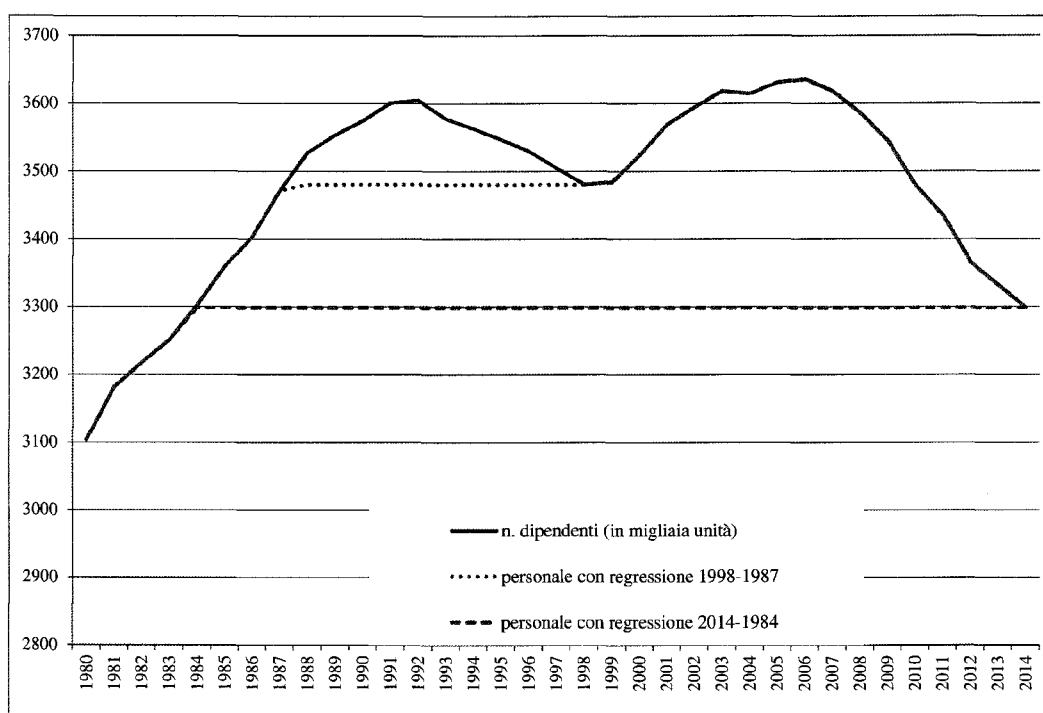
Nel primo avvio della privatizzazione del pubblico impiego (1993-1998) la diminuzione cumulata dei dipendenti si attesta su un valore pari al 3,5% (con un andamento disomogeneo nei diversi anni) mentre nel quinquennio 2007-2011 tale percentuale raggiunge il 5,1%, con previsioni di un -9,3% nel periodo 2007-2014.

Nel 1998 il numero dei dipendenti era regredito ai valori del 1987, mentre nel 2014 si stima un ritorno a valori prossimi a quelli del 1984 (al di sotto di 3,3 milioni).

In termini di diminuzione della complessiva spesa per redditi la *figura 4* evidenzia la maggiore efficacia delle misure introdotte a partire dal decreto-legge n. 112 del 2008 e in particolare di quelle recate dal decreto-legge n. 78 del 2010 che, accanto ad un inasprimento dei limiti del *turnover*, prevede anche il blocco della contrattazione collettiva e della crescita delle retribuzioni individuali.

Figura 3

Numero dipendenti pubblici ed effetti di regressione



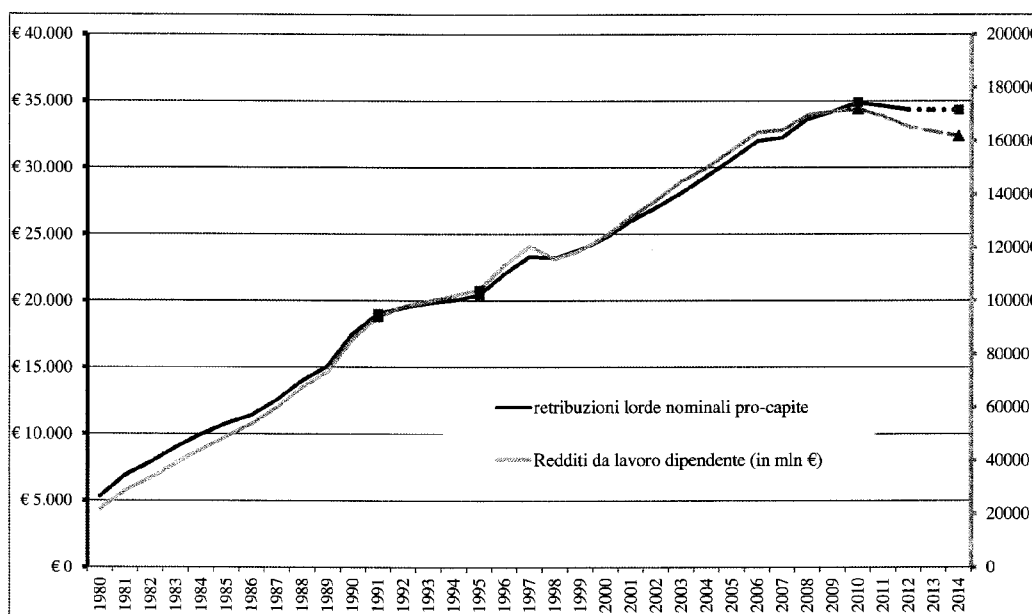
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT e DEF 2013.

L'effetto combinato delle due misure ha determinato a partire dal 2011 una riduzione della spesa per redditi da lavoro dipendente, più evidente nel 2012, e una flessione delle stesse retribuzioni nominali, variabili che avevano in precedenza mantenuto un andamento crescente nel tempo.

Infatti, nel periodo 1991-1995, si era determinato esclusivamente un rallentamento della crescita tendenziale (figura 4).

Figura 4

Retribuzioni lorde nominali pro-capite e spesa per redditi da lavoro dipendente



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT e DEF 2013.

In tale contesto il mantenimento dei risultati raggiunti, superiori addirittura alle previsioni, necessita dell'adozione di interventi di diverso tipo, non essendo ipotizzabile un ulteriore indefinito blocco della contrattazione collettiva né un'ulteriore diminuzione di addetti tale da compensare, sotto il profilo finanziario, la fisiologica crescita della spesa per retribuzioni, per mantenere uno *status quo* soddisfacente finanziariamente.

Se da un lato, a regime occorrerà garantire il necessario rigore per evitare l'effetto di rimbalzo e contenere la dinamica retributiva nei limiti posti dall'accordo di maggio 2009 sull'assetto delle relazioni sindacali nel pubblico impiego, dall'altro appare imprescindibile avviare interventi che, attraverso investimenti produttivi in nuove tecnologie ed in formazione e la necessaria riforma strutturale dell'organizzazione del lavoro e del salario accessorio, possano determinare una ripresa della produttività del lavoro pubblico, che dovrebbe riflettersi in un miglioramento della produttività del Paese.

3. Pubblico impiego in Italia ed in Europa: un'analisi comparativa

3.1. Premessa: l'andamento della spesa per redditi nei principali paesi europei

Come evidenziato nella precedente Relazione gli interventi predisposti dai vari paesi europei a seguito della crisi economico-finanziaria iniziata nel 2009, hanno interessato anche la dinamica della spesa per i dipendenti pubblici. Si tratta di interventi analoghi rispetto a quelli attuati dall'Italia a partire dal decreto-legge n. 78 del 2010 che, in certi paesi, sono risultati anche maggiormente severi.

E' alla luce di tali misure che vanno letti i dati desunti da elaborazioni effettuate in ambito EUROSTAT relativi all'andamento della spesa per lavoro dipendente nei principali paesi appartenenti all'Unione Europea (tabella 1)⁹ per il quinquennio 2008-2012.

Tabella 1

*Spesa complessiva per le retribuzioni del settore pubblico
in alcuni paesi europei (valori in milioni di euro)*

	2008	2009	2010	2011	2012
Europa (27 paesi)	1.323.427	1.332.829	1.367.250	1.366.989	1.379.496
Belgio	41.858	43.485	44.667	46.562	48.192
Germania	182.600	190.970	195.280	199.690	203.210
Irlanda	21.199	20.705	19.284	19.113	18.784
Grecia	28.000	31.010	27.773	25.852	24.215
Spagna	118.514	125.710	125.658	123.550	116.087
Francia	246.979	254.157	259.422	262.732	267.705
Italia	169.666	171.050	172.002	169.209	165.366
Paesi Bassi	54.691	57.725	59.207	58.877	58.419
Portogallo	20.677	21.400	21.157	19.438	16.309
Regno Unito	198.881	183.130	196.879	193.400	206.158

Fonte: Eurostat 22 aprile 2013, Compensation of employees, General Government.

Si evidenzia una marcata differenza tra l'andamento dei paesi maggiormente colpiti dalla crisi (Irlanda, Grecia, Spagna, Italia, Portogallo) e il resto dei paesi considerati. Considerando solo l'andamento dell'ultimo esercizio, la riduzione più consistente si è avuta in Portogallo (-16,1%), in Grecia (-6,3%) e in Spagna (-6,0%). In Italia la spesa è diminuita del 2,3%, mentre in Irlanda è scesa dell'1,7% e nei Paesi Bassi dello 0,8%.

Al contrario, si è avuto un incremento negli altri paesi considerati: +1,8% in Germania e +1,9% in Francia.

La serie relativa al Regno Unito evidenzia un'alternanza di incrementi e decrementi, in parte determinati dall'andamento del tasso di cambio della sterlina inglese rispetto all'euro. Osservando la serie dei dati espressi in valuta nazionale si evidenzia che la spesa per il pubblico impiego è diminuita nel Regno Unito nel 2012 dello 0,4%¹⁰.

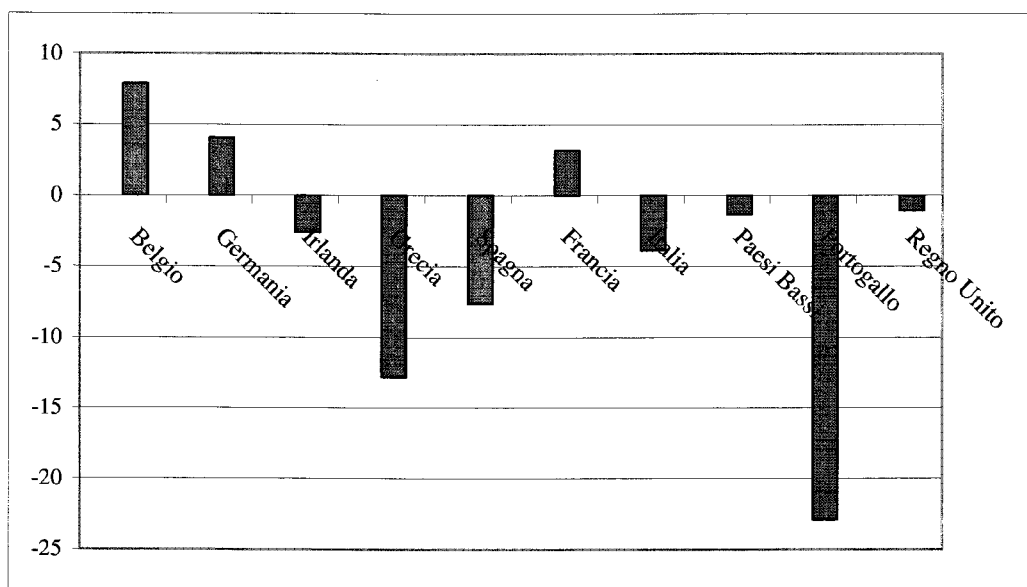
⁹ "Compensation of employees" (CE) è il termine statistico usato nei conti nazionali a livello internazionale. Indica la spesa sostenuta per le retribuzioni dei dipendenti pubblici.

¹⁰ La spesa per i dipendenti della PA, espressa in milioni di sterline inglesi, per gli anni considerati, risulta la seguente: 158.365 - 163.158 - 168.891 - 167.848 - 167.167.

Nel nostro Paese la spesa si è ridotta di quasi 4 punti percentuali (3,9%), in Irlanda del 2,6%, in Spagna del 7,6%, in Grecia del 12,8%, addirittura del 22,9% in Portogallo (grafico 1).

Grafico 1

Tasso di variazione dei redditi da lavoro dipendente nei paesi europei: 2012 su 2010



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat.

3.2. Spesa per redditi da lavoro dipendente per abitante

Il rapporto fra spesa per redditi da lavoro dipendente e popolazione residente evidenzia relativamente all'Italia un andamento decrescente nel quinquennio preso in esame dalla seguente tabella:

Tabella 2

Rapporto tra spesa per redditi da lavoro dipendente e popolazione residente: periodo 2008-2012

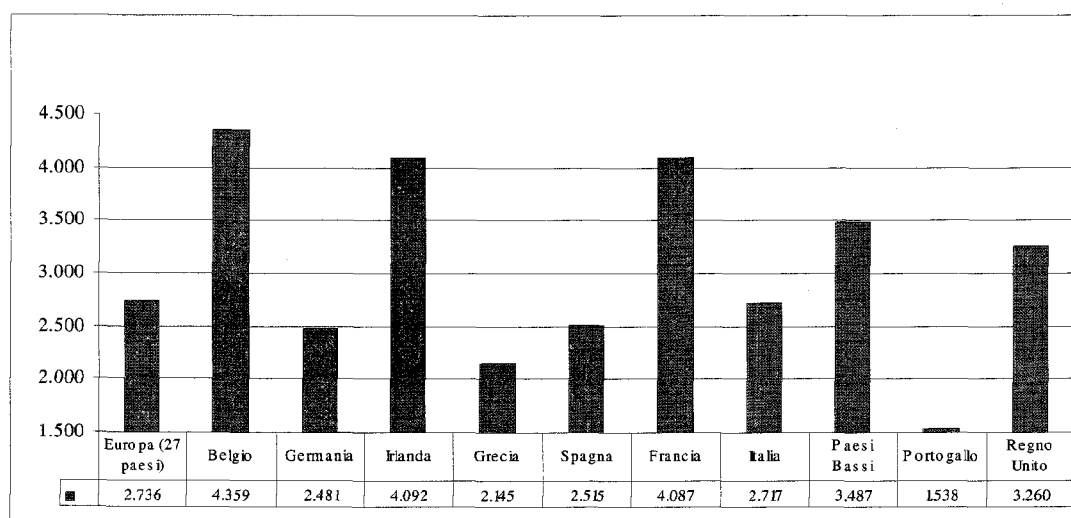
	2008	2009	2010	2011	2012
Europa (27 paesi)	2.655	2.665	2.725	2.718	2.736
Belgio	3.909	4.030	4.104	4.241	4.359
Germania	2.224	2.333	2.389	2.442	2.481
Irlanda	4.715	4.561	4.229	4.176	4.092
Grecia	2.492	2.748	2.456	2.288	2.145
Spagna	2.599	2.737	2.727	2.679	2.515
Francia	3.851	3.942	4.002	4.031	4.087
Italia	2.836	2.842	2.844	2.787	2.717
Paesi Bassi	3.327	3.493	3.564	3.527	3.487
Portogallo	1.947	2.013	1.989	1.825	1.538
Regno Unito	3.239	2.964	3.162	3.083	3.260

Fonte: Eurostat 22 aprile 2013, Compensation of employees, General Government.

Come si evince dal *grafico 2*, il cittadino italiano, per il finanziamento dei dipendenti della PA, ha speso nel 2012 più di quello tedesco e di quello spagnolo, ma decisamente meno rispetto al cittadino belga, francese o olandese. In generale la spesa pro-capite per dipendente pubblico risulta, nel nostro Paese, in linea con la media dell'Europa a 27 paesi.

Grafico 2

Rapporto tra spesa per redditi da lavoro dipendente e popolazione residente nel 2012



3.3. Rapporto con il PIL

Il rapporto tra la spesa per redditi da lavoro dipendente del personale pubblico e il prodotto interno lordo (*tabella 3*) evidenzia, per quasi tutti i paesi dell'Unione europea, un andamento in flessione per effetto delle misure restrittive adottate in materia di pubblico impiego, in parte compensate dalla flessione, in termini di crescita, del prodotto interno lordo, che ha interessato quasi tutta l'Area.

Fenomeno particolarmente evidente in Grecia dove, nonostante una diminuzione della spesa per redditi da lavoro dipendente superiore al 6%, in presenza di una riduzione del reddito nazionale molto significativa, il rapporto dell'aggregato sul PIL è aumentato di un decimo.

Le riduzioni più significative del predetto indicatore si sono avute in Portogallo (-1,5%), in Irlanda e Spagna (mezzo punto percentuale), nel Regno Unito (-0,3%). Nel nostro Paese (con un valore allineato alla media europea), il rapporto Spesa per redditi/PIL è sceso di un decimo nel 2012 rispetto al 2011.

Il citato indicatore risulta infine stazionario in Germania mentre è cresciuto di un decimo in Francia e di due decimi in Belgio.

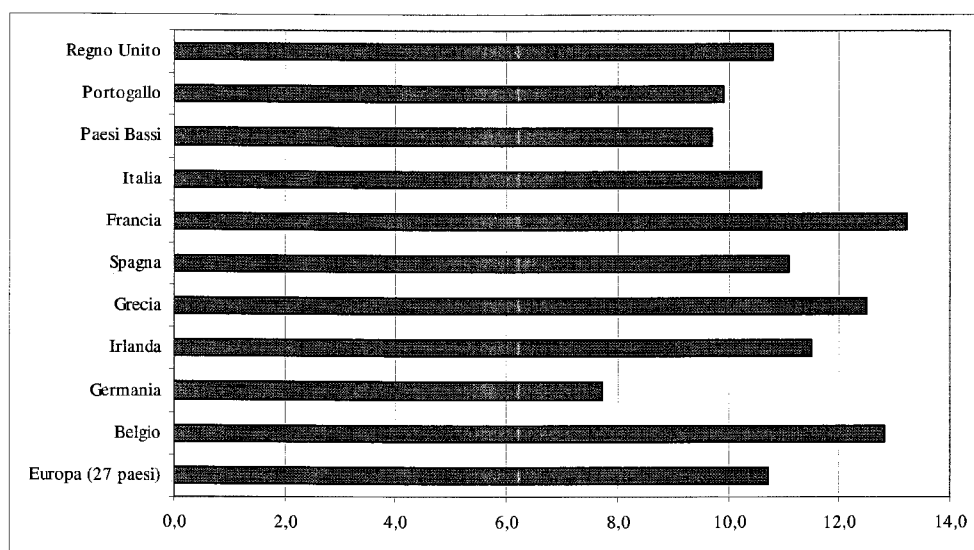
Tabella 3

Redditi da lavoro dipendente (in percentuale del PIL)

	2008	2009	2010	2011	2012
Europa (27 paesi)	10,6	11,3	11,1	10,8	10,7
Belgio	12,1	12,8	12,5	12,6	12,8
Germania	7,4	8,0	7,8	7,7	7,7
Irlanda	11,9	12,8	12,3	12,0	11,5
Grecia	12,0	13,4	12,5	12,4	12,5
Spagna	10,9	12,0	12,0	11,6	11,1
Francia	12,8	13,5	13,4	13,1	13,2
Italia	10,8	11,3	11,1	10,7	10,6
Paesi Bassi	9,2	10,1	10,1	9,8	9,7
Portogallo	12,0	12,7	12,2	11,4	9,9
Regno Unito	11,0	11,6	11,5	11,1	10,8

Fonte: Eurostat 22 aprile 2013, Compensation of employees/PIL , General Government

Grafico 3

Redditi da lavoro dipendente in percentuale del PIL

3.4. La spesa per redditi da lavoro dipendente in rapporto alla spesa corrente

Il rapporto fra la spesa per redditi da lavoro dipendente e la spesa corrente delle PA, esclusa la spesa per interessi (*tabella 4*), conferma per l'Italia la tendenza alla riduzione: l'indicatore citato è passato dal 25,7% del 2010 al 24,8% del 2012 (nel 2011 era del 25,3%). Il valore del nostro Paese è perfettamente in linea con quello dell'Europa a 27. Si riscontrano forti riduzioni nel Portogallo (-3,8% rispetto

al 2010) e in Spagna (-1,6%); meno significative nel Regno Unito (-1,1%) e nei Paesi Bassi (-0,9%). E' rimasto sostanzialmente stabile in Belgio, Germania, Irlanda, Grecia e Francia.

Tabella 4

*Quota della spesa per redditi da lavoro sul totale della spesa corrente
(al netto degli interessi)*

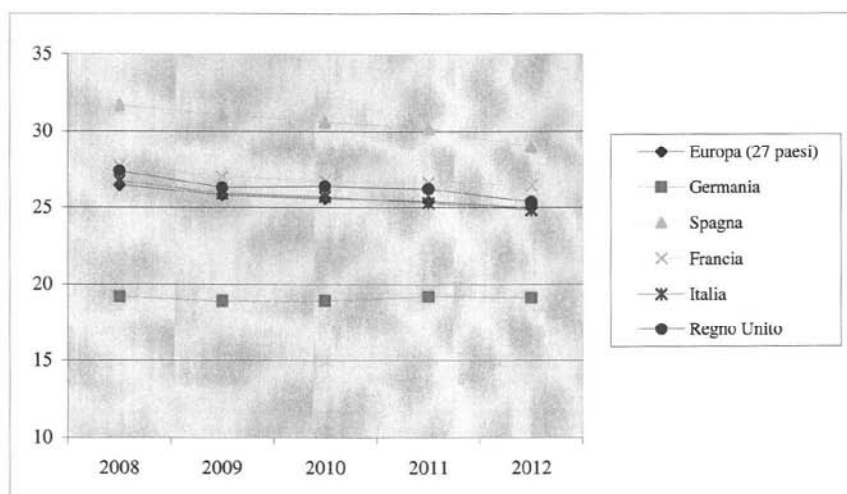
	2008	2009	2010	2011	2012
Europa (27 paesi)	26,4	25,8	25,6	25,4	24,9
Belgio	27,9	27,4	27,1	26,9	26,8
Germania	19,2	18,9	18,9	19,2	19,1
Irlanda	34,3	32,7	32,1	32,0	32,1
Grecia	30,2	30,8	30,1	30,1	30,1
Spagna	31,7	31,1	30,6	30,2	29,0
Francia	27,7	27,0	26,7	26,6	26,4
Italia	26,7	25,9	25,7	25,3	24,8
Paesi Bassi	23,0	22,9	22,6	22,3	21,7
Portogallo	31,1	29,6	28,7	27,5	24,9
Regno Unito	27,4	26,3	26,4	26,2	25,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati AMECO-Commissione Europa. Per l'Italia DEF 2011-DEF 2012-DEF 2013 e DFP 2010.

Rispetto ai paesi principali (*grafico 4*) l'Italia si colloca in una posizione centrale (più vicina alla Francia e al Regno Unito), che vede agli estremi rispettivamente la Germania, con un rapporto, nel 2012, del 19,1% e la Spagna, con un valore del 29,0%.

Grafico 4

*Quota dei redditi da lavoro dipendente sul totale della spesa corrente
(al netto degli interessi)*



3.5. Redditi da lavoro dipendente della PA e dell'intero sistema economico

Un ulteriore elemento di approfondimento riguarda il rapporto e la sua dinamica, nel corso degli anni considerati (2008-2012), dell'aggregato della spesa per i redditi da lavoro dipendente della PA rispetto al totale dei redditi da lavoro dipendente dell'intera economia dei diversi paesi.

Tabella 5

Quota della spesa per redditi da lavoro del settore pubblico sul totale della spesa per redditi da lavoro dipendente

	2008	2009	2010	2011	2012
Europa (27 paesi)	21,7	22,5	22,5	22,0	21,6
Belgio	23,6	24,3	24,5	24,4	24,5
Germania	14,9	15,5	15,4	15,1	14,8
Irlanda	26,0	28,0	27,8	28,0	27,2
Grecia	33,8	36,5	34,5	35,3	37,9
Spagna	22,0	24,0	24,5	24,3	24,1
Francia	24,5	25,2	25,1	24,6	24,6
Italia	25,8	26,3	26,1	25,3	24,7
Paesi Bassi	18,6	19,3	19,7	19,2	19,0
Portogallo	24,1	24,9	24,4	22,7	20,6
Regno Unito	16,4	18,7	18,2	17,9	16,2

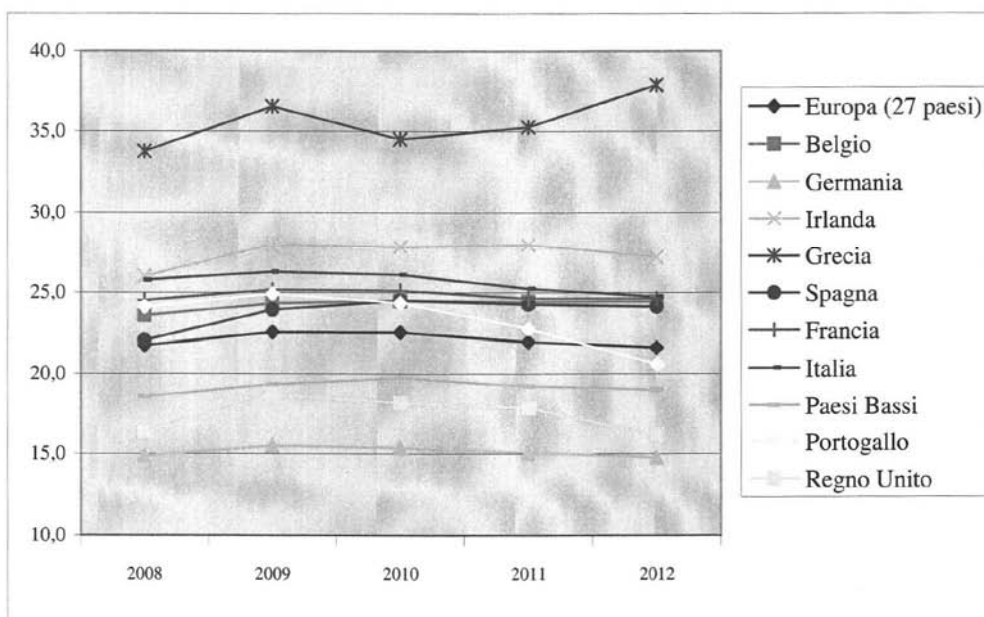
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat 22 aprile 2013.

L'Italia, come evidenziato nella *tabella 5*, presenta un valore pari al 24,7% (ossia, ogni 100 euro *spesi* dal sistema paese per redditi da lavoro dipendente, 25 riguardano lavoratori del settore pubblico). Si tratta di un valore appena al di sopra della media dell'Europa a 27. La Francia, la Spagna e il Belgio presentano un rapporto molto simile a quello del nostro Paese, mentre valori notevolmente inferiori riguardano la Germania (14,8%) e il Regno Unito (16,2%). La Grecia è l'unico paese in cui il predetto rapporto risulta di gran lunga superiore al 30%.

L'andamento nel corso del quinquennio (*grafico 5*) mostra una tendenza alla crescita soprattutto in Grecia, mentre evidente è il calo registrato in Portogallo. Per l'Italia si evidenzia, nel 2012, una riduzione di poco più di mezzo punto rispetto al 2011 e di poco più di un punto rispetto al 2010¹¹.

Grafico 5

Quota dei redditi da lavoro dipendente del settore pubblico sul totale dell'intera economia



¹¹ Ovviamente i risultati del confronto sono fortemente influenzati dalla struttura produttiva ed imprenditoriale dei differenti paesi, dal peso, dalle dinamiche e dalla composizione dell'occupazione, dal diverso perimetro dell'intervento pubblico nonché, infine, dalle diversità dei regimi fiscali e delle varie politiche in materia di spesa pubblica poste in essere dai vari Stati.

CAPITOLO QUINTO

CONSISTENZA, COMPOSIZIONE E COSTO DEL PERSONALE
DIPENDENTE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI NEL 2011

1. Il conto annuale della Ragioneria generale dello Stato: considerazioni generali e premessa metodologica - 2. La consistenza del personale pubblico – 2.1. Il quadro d'insieme – 2.2. L'analisi disaggregata - 3. Il turnover e le progressioni del personale - 4. La composizione del personale pubblico - 5. Il costo del personale pubblico – 5.1. Il quadro d'insieme – 5.2. L'analisi disaggregata – 5.3. L'analisi delle retribuzioni medie

1. Il conto annuale della Ragioneria generale dello Stato: considerazioni generali e premessa metodologica

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.

Si tratta di una rilevazione censuaria che, coinvolgendo tutti gli enti destinatari delle norme contenute nel d.lgs. n. 165 del 2001 (circa 10.000 amministrazioni pubbliche), 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.

La ricchezza e l'analiticità dei dati rilevati ne fa uno strumento informativo indispensabile per l'elaborazione e la verifica delle politiche di personale e una base informativa privilegiata, non solo per la predisposizione della Relazione della Corte dei conti, ma anche per le determinazioni del Governo e del Parlamento nella materia del personale pubblico, per la quantificazione dei costi dei rinnovi contrattuali e per l'elaborazione del Censimento del personale degli enti locali da parte del Ministero dell'interno.

Relativamente all'esercizio finanziario 2011, il Conto annuale della Ragioneria generale dello Stato è stato reso disponibile entro il mese di ottobre, a quattro mesi di distanza, cioè, dal termine normativamente previsto per la

conclusione delle operazioni di invio dei dati da parte degli oltre diecimila enti interessati dalla rilevazione, con un significativo recupero di tempestività.

Il citato documento è accompagnato da una parte discorsiva contenente una descrizione della metodologia utilizzata e delle definizioni adottate (una sorta di guida alla lettura) e da una sintesi che evidenzia i fenomeni più significativi in termini di dinamica occupazionale e di andamento della spesa per retribuzioni, disaggregata nei diversi comparti di contrattazione.

Per la prima volta il Conto rileva anche le informazioni relative alla Regione siciliana anche se, al momento, i dati non risultano completi ed omogenei, in termini di metodologia contabile utilizzata con quelli relativi alle altre amministrazioni. Il conto registra altresì, tra le nuove acquisizioni, i dati riguardanti l'Ente forestale della Sardegna, alcune ex IPAB ubicate nella Provincia autonoma di Trento e quelli relativi ad altri enti che operano nella medesima Provincia.

Il personale censito per la prima volta ammonta complessivamente a circa 19.000 unità che rappresentano lo 0,7% del totale del pubblico impiego.

Nell'effettuare, nel prosieguo della Relazione, il consueto confronto con gli anni precedenti sulla consistenza e sulla spesa di personale, sarà di volta in volta precisato se tale operazione avviene al netto o al lordo del nuovo personale rilevato.

L'universo censito dalla Ragioneria generale dello Stato viene in tal modo sempre più a coincidere con quello alla base delle rilevazioni di contabilità nazionale basate sull'aggregato "pubbliche amministrazioni" come definito nella lista S13 del Sistema europeo dei conti (SEC 95). Restano al di fuori dalle rilevazioni dell'IGOP, attualmente, gli organi costituzionali dello Stato, le federazioni sportive, le casse di previdenza dei professionisti e di specifiche categorie di dipendenti, le autorità portuali e le società per azioni totalmente o parzialmente controllate dallo Stato e da altri enti pubblici territoriali¹.

Più volte la Corte ha sottolineato come siano ormai maturi i tempi per una estensione delle rilevazioni del conto annuale a tutti gli enti censiti dall'ISTAT, considerato che i più recenti interventi in materia di riduzione della spesa di personale si riferiscono agli aggregati di contabilità nazionale in quanto finalizzati al rispetto dei vincoli di finanza pubblica.

Anche in sede di esame delle tecniche di copertura delle leggi che hanno disposto misure di contenimento, la Corte ha sottolineato come le norme in materia di quantificazione della spesa di personale previste nella vigente legge di contabilità (articolo 17 della legge n. 196 del 2009) postulano la conoscenza analitica degli andamenti occupazionali e della spesa disaggregata per singole componenti di tutti i destinatari delle misure di contenimento.

La Ragioneria ha particolarmente curato la ristrutturazione del sito nel quale sono pubblicati i dati di Conto annuale al fine di rendere le informazioni maggiormente fruibili a tutti gli interessati attraverso modalità semplificate di consultazione.

Il Conto annuale per il 2011 contiene, inoltre, nella parte introduttiva, anche alcune significative anticipazioni degli andamenti stimati per il successivo anno 2012. Si tratta di una elaborazione effettuata, per quanto attiene alle amministrazioni centrali dello Stato, sulla base dei cedolini stipendiali emessi dal *Personal Service Tesoro* e su un campione significativo di enti locali. Al momento

¹ La sovrapponibilità in termini di popolazione censita tra le rilevazioni della Ragioneria generale dello Stato e quelle dell'ISTAT è, comunque, elevata e si attesta su una percentuale pari al 95%.

sono, peraltro, disponibili esclusivamente stime e proiezioni sui dati quantitativi, mentre le prime anticipazioni delle tendenze della spesa necessitano di più lunghi tempi di verifica.

Il progressivo riallineamento dei dati consente alla Corte di riferire in modo omogeneo su dinamiche e andamenti riferiti ad un periodo ravvicinato di tempo e di mettere a raffronto le analisi dell'ISTAT con quelle della Ragioneria, più dettagliate e capillari, al fine di evidenziare le sottostanti cause delle dinamiche occupazionali e finanziarie riferite ad un medesimo arco temporale.

Ciò si rivela di particolare utilità per l'effettuazione di analisi specifiche sull'andamento della spesa di personale che a consuntivo, secondo i dati di contabilità nazionale, evidenzia scostamenti spesso di rilevante entità rispetto al quadro previsionale e programmatico.

L'auspicio è quello di consolidare un sistema integrato di rilevazioni che utilizzi informazioni ottenute con metodologie diverse in modo tale da affinare le previsioni ed evidenziare a consuntivo le reali cause alla base degli eventuali scostamenti riscontrati.

I dati di contabilità nazionale infatti, disaggregati esclusivamente per sottosettori istituzionali, non consentono di sottolineare il contributo specifico di ciascun singolo comparto al verificarsi dei fenomeni evidenziati. Le rilevazioni dell'ISTAT, inoltre, non evidenziano l'andamento delle singole voci che compongono la spesa di personale con particolare riferimento ai contributi e agli altri oneri riflessi e al pagamento di compensi arretrati non scorponabili dal dato complessivo relativo all'anno di riferimento.

Sotto il profilo metodologico, nella rappresentazione dei dati si è mantenuta la chiave di lettura fino ad ora utilizzata dei comparti di contrattazione di riferimento (incluse le aree del personale dirigente), mantenendo separata l'analisi del personale in regime di diritto pubblico.

In quest'ottica va inoltre precisato che nell'ambito del personale con contratto a tempo determinato e delle altre forme contrattuali flessibili (formazione lavoro, lavoratori interinali e lavoratori socialmente utili) non sono stati inclusi i dirigenti a tempo determinato, il personale a tempo determinato della scuola e delle istituzioni di alta formazione artistica e musicale (AFAM) – considerata la sua rilevanza al fine di consentire il corretto svolgimento dell'attività didattica - e il cosiddetto "altro personale" delle Forze armate e Corpi di polizia (volontari e allievi), che rappresentano quasi per intero il bacino di nuove assunzioni dal quale è poi consentito accedere a forme contrattuali stabili. Non a caso anche nel Conto annuale l'unità di misura utilizzata (unità annue nell'anno di riferimento) per valutare la consistenza del personale non di ruolo è diversa da quella utilizzata per valutare l'occupazione a tempo indeterminato (dato di *stock*).

Per una corretta lettura delle dinamiche dei diversi fenomeni esaminati va infine precisato che, nei confronti in serie storica, i dati rappresentati nelle tabelle possono non coincidere con gli indici di variazione percentuali nella considerazione che, a fronte della completezza dei dati assoluti, gli scostamenti tengono conto del passaggio di enti da un comparto all'altro o della maggiore completezza della platea degli enti censiti.

Quanto alle analisi concernenti la spesa derivante dall'utilizzo del personale, 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 del servizio sanitario nazionale (SSN) che, a partire dalla rilevazione del 2001, in relazione all'adozione del metodo di contabilità analitica per la predisposizione dei propri bilanci, inviano i dati in termini di competenza economica.

Va, inoltre, esteso anche alle valutazioni sulla spesa quanto già visto in ordine all'estensione della rilevazione ad enti prima non censiti e allo spostamento di enti tra diversi comparti di contrattazione di cui si è tenuto conto nel registrare gli indici di crescita o diminuzione.

Gli aggregati di spesa presi in considerazione nel conto annuale sono: le "Retribuzioni lorde al personale", le spese cioè 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); il "Costo del personale" che 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; il "Costo del lavoro dipendente" che, aggiungendo al precedente aggregato l'IRAP, le spese per la formazione e le indennità di missione e trasferimento, evidenzia l'impatto finanziario complessivo della gestione del personale nelle pubbliche amministrazioni nell'anno di riferimento.

Tali aggregati 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, e non sempre trovano corrispondenza nei dati di bilancio delle amministrazioni.

2. La consistenza del personale pubblico

2.1. Il quadro d'insieme

Il quadro d'insieme della consistenza del personale², desunto dai dati contenuti nel Conto annuale predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato, evidenzia, al 31 dicembre 2011, una ulteriore diminuzione del numero dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni (3 milioni e 417 mila; -1,9% rispetto al 2010) cui corrisponde, per il secondo anno consecutivo, una coerente flessione del costo del personale - 151,7 miliardi a fronte dei 153,0 miliardi del 2010 (-1,6%, al netto degli enti rilevati per la prima volta nel 2011) - in un contesto caratterizzato dalla sospensione della contrattazione collettiva per il periodo 2010-2012.

² Ci si riferisce a tutti i dipendenti delle amministrazioni indicate nell'art. 1, comma 2, e art. 3 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, indipendentemente dalla qualifica (dirigenti e non) e dalla tipologia contrattuale.

XVII LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 1

Unità di personale in servizio nel pubblico impiego
nel periodo 31.12.2008 - 31.12.2011

Comparti/categorie di personale	31.12.2008	31.12.2009	31.12.2010	31.12.2011
Ministeri	185.369	180.833	176.069	169.103
Agenzie fiscali	56.636	55.558	53.827	54.556
Presidenza del Consiglio dei ministri	2.440	2.377	2.543	2.508
Scuola	1.130.347	1.075.259	1.043.690	1.015.965
Istituz. di alta formazione artistica e music.	9.258	9.141	9.381	9.362
Corpo nazionale dei vigili del fuoco	35.587	35.351	35.191	36.214
Forze armate ⁽¹⁾	191.940	196.802	194.608	193.328
Corpi di polizia ⁽²⁾	330.816	328.786	324.071	324.086
Carriera penitenziaria	473	456	432	397
Magistratura	10.410	10.486	10.195	10.136
Carriera diplomatica	935	919	909	919
Carriera prefettizia	1.478	1.415	1.403	1.356
<i>Settore statale</i>	<i>1.955.689</i>	<i>1.897.383</i>	<i>1.852.319</i>	<i>1.817.930</i>
Servizio sanitario nazionale	732.368	734.137	728.597	717.670
Regioni e autonomie locali	588.798	578.313	569.175	552.540
Regioni a statuto spec. e Province auton. ⁽³⁾	84.100	84.343	84.923	106.688
Enti pubblici non economici	59.840	56.975	55.361	52.434
Istituzioni ed enti di ricerca ⁽⁴⁾	25.163	24.693	23.439	23.966
Università ⁽⁵⁾	144.397	140.422	134.342	131.781
Enti art. 70, c. 4, d.lgs. 165/2001 ⁽⁶⁾	1.537	1.504	1.450	1.385
Enti art. 60, c. 3, d.lgs. 165/2001 ⁽⁷⁾	5.351	5.449	5.518	11.118
Autorità indipendenti	1.540	1.636	1.660	1.735
<i>Settore non statale</i>	<i>1.643.095</i>	<i>1.627.472</i>	<i>1.604.465</i>	<i>1.599.317</i>
Totale	3.598.784	3.524.855	3.456.784	3.417.247

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

- (1) Inclusa la categoria "altro personale", pari a 45.547 unità nel 2008, 51.127 unità nel 2009, 47.726 unità nel 2010 e 46.753 unità nel 2011.
- (2) Inclusa la categoria "altro personale", pari a 5.148 unità nel 2008, 3.410 unità nel 2009, 4.040 unità nel 2010 e 5.233 unità nel 2011.
- (3) Incluso il personale scolastico delle Province autonome di Trento e Bolzano. Dal 2011, sono rilevati i dati della Regione siciliana e delle ex IPAB della Provincia autonoma di Trento.
- (4) Incluso l'ENEA transitato nel comparto ricerca nel 2009.
- (5) Inclusi i professori e i ricercatori a tempo determinato.
- (6) Escluso l'ENEA transitato nel comparto ricerca nel 2009.
- (7) Dal 2011 sono rilevati i dati dell'Ente foreste Sardegna.

Tabella 2

Unità di personale in servizio nel pubblico impiego
nel periodo 31.12.2008 - 31.12.2011.

Variazioni percentuali e contributi alla variazione ⁽¹⁾

Comparti/categorie di personale	Variazione 31.12.2011 su 31.12.2008	Contri- buto	Variazione 31.12.2011 su 31.12.2009	Contri- buto	Variazione 31.12.2011 su 31.12.2010	Contri- buto
Ministeri	-8,8%	-0,5%	-6,5%	-0,3%	-4,0%	-0,2%
Agenzie fiscali	-3,7%	-0,1%	-1,8%	0,0%	1,4%	0,0%
Presidenza del Consiglio dei ministri	2,8%	0,0%	5,5%	0,0%	-1,4%	0,0%
Scuola	-10,1%	-3,2%	-5,5%	-1,7%	-2,7%	-0,8%
Istituz. di alta formazione artistica e music.	1,1%	0,0%	2,4%	0,0%	-0,2%	0,0%
Corpo nazionale dei vigili del fuoco	1,8%	0,0%	2,4%	0,0%	2,9%	0,0%
Forze armate ⁽²⁾	0,7%	0,0%	-1,8%	-0,1%	-0,7%	0,0%
Corpi di polizia ⁽²⁾	-2,0%	-0,2%	-1,4%	-0,1%	0,0%	0,0%
Carriera penitenziaria	-16,1%	0,0%	-12,9%	0,0%	-8,1%	0,0%
Magistratura	-2,6%	0,0%	-3,3%	0,0%	-0,6%	0,0%
Carriera diplomatica	-1,7%	0,0%	0,0%	0,0%	1,1%	0,0%
Carriera prefettizia	-8,3%	0,0%	-4,2%	0,0%	-3,3%	0,0%
<i>Settore statale</i>	-7,0%	-3,8%	-4,2%	-2,3%	-1,9%	-1,0%
Servizio sanitario nazionale	-2,0%	-0,4%	-2,2%	-0,5%	-1,5%	-0,3%
Regioni e autonomie locali	-6,2%	-1,0%	-4,5%	-0,7%	-2,9%	-0,5%
Regioni a statuto spec. e Province auton. ⁽³⁾	0,5%	0,0%	0,2%	0,0%	-0,5%	0,0%
Enti pubblici non economici	-12,4%	-0,2%	-8,0%	-0,1%	-5,3%	-0,1%
Istituzioni ed enti di ricerca ⁽⁴⁾	-4,8%	0,0%	-2,9%	0,0%	2,3%	0,0%
Università ⁽⁵⁾	-8,7%	-0,4%	-6,2%	-0,2%	-1,9%	-0,1%
Enti art. 70, c. 4, d.lgs. 165/2001 ⁽⁶⁾	-9,9%	0,0%	-7,9%	0,0%	-4,5%	0,0%
Enti art. 60, c. 3, d.lgs. 165/2001	4,1%	0,0%	2,2%	0,0%	0,9%	0,0%
Autorità indipendenti	12,7%	0,0%	6,1%	0,0%	4,5%	0,0%
<i>Settore non statale</i>	-4,4%	-2,0%	-3,4%	-1,6%	-2,1%	-1,0%
Totale	-5,8%	-5,8%	-3,8%	-3,8%	-1,9%	-1,9%

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

⁽¹⁾ Nel calcolo delle variazioni percentuali e dei contributi, sono stati esclusi i dati della Regione Siciliana e delle ex IPAB di Trento dall'aggregato "Regioni a statuto speciale e Province autonome" ed i dati dell'Ente foreste Sardegna dall'aggregato "Enti dell'art. 60, c. 3, d.lgs. n. 165/2001", in quanto enti rilevati a partire dal 2011.

⁽²⁾ Inclusa la categoria "altro personale".

⁽³⁾ Incluso il personale scolastico delle Province autonome di Trento e Bolzano.

⁽⁴⁾ Incluso l'ENEA transitato nel comparto ricerca nel 2009.

⁽⁵⁾ Inclusi i professori e i ricercatori a tempo determinato.

⁽⁶⁾ Escluso l'ENEA transitato nel comparto ricerca nel 2009.

In merito alla riduzione del personale registrata nel 2011, uniforme risulta il contributo fornito dal settore statale (-1%) e da quello non statale (-1%). Nell'ambito del primo, anche nel 2011, la variazione registrata è attribuibile quasi per intero alla diminuzione del personale della scuola (-2,7%) cui si affianca il contributo dovuto alla contrazione del personale del comparto ministeri (-4%).

Da segnalare inoltre, da un lato, la consistente riduzione del personale della carriera penitenziaria e della carriera prefettizia e, dall'altro, la crescita dei dipendenti delle agenzie fiscali, dei vigili del fuoco e della carriera diplomatica che, tuttavia, contribuiscono in minima parte all'andamento complessivo registrato.

Anche il settore non statale mostra, nel 2011, una generale riduzione di personale, più spiccata nell'ambito del comparto enti pubblici non economici (-5,3%). La contrazione del personale delle Regioni e autonomie locali (-2,9%) e del servizio sanitario nazionale (-1,5%) contribuisce, peraltro, in modo prevalente alla variazione complessiva.

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 2008-2011 con gli andamenti registrati in un più ampio periodo decennale.

Nel periodo 31.12.2001-31.12.2008 il numero di occupati nel pubblico impiego, sia pur con un andamento non omogeneo nei diversi anni, è risultato sostanzialmente stabile (-1%) mentre, nei tre anni successivi, si rileva una riduzione pari al 5,8%.

Nel primo periodo, la riduzione di personale è distribuita in modo uniforme tra settore statale e settore non statale, mentre la significativa variazione registrata fra il 31 dicembre 2008 e il 31 dicembre 2011 è stata, invece, determinata per circa due terzi dalla diminuzione di personale nel settore statale (-7%), trainata dall'andamento registrato dal personale della scuola (-10,1%).

Nell'ambito dei comparti del settore non statale, la flessione più significativa si è registrata nell'ambito del comparto enti pubblici non economici (-12,4%) e università (-8,7%) mentre il contributo più rilevante alla riduzione del personale è stato fornito dal comparto Regioni ed enti locali (-1%) che flette del 6,2%.

Prima di passare ad esaminare l'impatto delle politiche di contenimento del personale nei diversi comparti in cui si ripartiscono gli impiegati pubblici, appare utile, alla luce dei dati rilevati nel 2011, evidenziarne il peso sul complesso dei dipendenti.

Tale indicazione, oltre a consentire una valutazione più aderente alla realtà degli effetti delle politiche avviate, rappresenta una imprescindibile base informativa per definire ulteriori misure di contenimento da rimodulare alla luce della nuova dimensione e delle caratteristiche che i comparti dirigenziali e non dirigenziali hanno assunto nel tempo.

Come risulta dal seguente *grafico* – che mostra la distribuzione del complesso del personale (compreso il personale con contratto di lavoro flessibile) – più di due terzi delle unità sono concentrate nei comparti scuola (30%), sanità (21%) e nell'aggregato Regioni e autonomie locali, comprensivo delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome (19,3%), cui sono fino ad oggi dedicate specifiche misure di razionalizzazione. Segue, per consistenza, l'aggregato formato da Corpi di polizia, Forze armate e vigili del fuoco, in parte esclusi dalle disposizioni di contenimento della spesa (16,2%).