

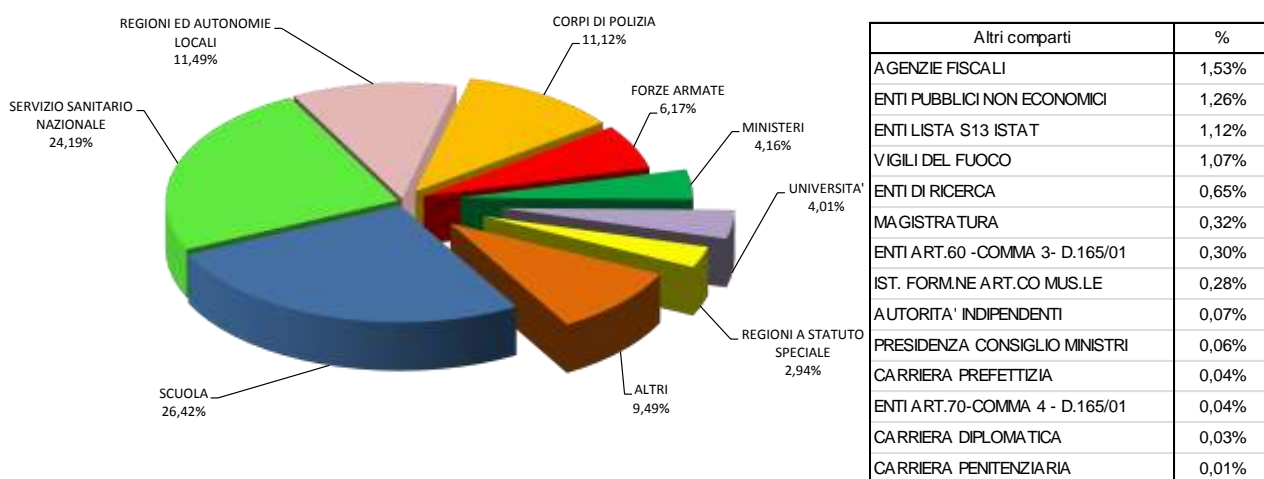
IL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO

L'aggregazione dei dati per l'intero pubblico impiego risente del diverso criterio di rilevazione adottato dagli enti; la maggior parte effettuano la rilevazione con il criterio della cassa - indicando cioè le spese effettivamente sostenute nell'anno di rilevazione - mentre gli enti del comparto Sanità effettuano la rilevazione con il criterio della competenza economica, ossia rilevando il costo¹ di competenza di ciascun esercizio indipendentemente dal momento dell'effettivo pagamento. Nel seguito si parlerà di "spese" avendo comunque presente questa distinzione.

L'analisi che segue riguarda l'andamento della spesa per il personale in tutte le sue forme contrattuali, tempo indeterminato e le varie tipologie di contratti di lavoro flessibile e di incarichi, considerando anche le spese non aventi carattere direttamente retributivo, ma comunque correlate al costo del lavoro pubblico².

Il grafico seguente riporta la distribuzione fra i comparti del costo del lavoro sostenuto nel 2017.

Grafico 5.1 – Distribuzione del costo del lavoro pubblico del 2017



¹ L'articolo 2423-bis c.c., prevede l'obbligo di "tener conto dei proventi e degli oneri di competenza dell'esercizio, indipendentemente dalla data dell'incasso o del pagamento".

² Per costo del lavoro si intende la spesa complessiva che l'amministrazione deve sostenere per remunerare l'attività lavorativa prestata dal personale, comprensivo quindi delle spese per missioni, buoni pasto, formazione, assegni familiari, benessere del personale, etc., nonché degli oneri riflessi per la contribuzione previdenziale e assistenziale e dell'IRAP.

Metà del costo complessivo è equamente suddiviso fra i comparti della Scuola e della Sanità, mentre tutti gli altri comparti concorrono a formarne l'altra metà.

Questa composizione è stabile nel tempo, con variazioni da un anno all'altro di qualche decimo di punto. Mutamenti significativi nella distribuzione del costo del lavoro avvengono solo in intervalli di tempo ampi³.

Rispetto alla spesa del 2016, le variazioni più significative hanno riguardato la Scuola, che ha incrementato il suo peso sul totale della spesa di quattro decimi di punto percentuale, e i comparti Sicurezza – Difesa e Università che hanno avuto incrementi minori. Tali incrementi sono stati bilanciati dalla contrazione della quota relativa agli enti del comparto Regioni ed autonomie locali che, considerando anche gli enti che applicano i contratti delle Regioni a statuto speciale, hanno perso quasi mezzo punto percentuale. Contrazioni di minore entità si sono avute anche per i Ministeri, gli Enti pubblici non economici e la Sanità.

La quota percentuale dei Corpi di polizia nel 2017 ha superato il massimo del decennio raggiunto l'anno precedente, mentre il trend di crescita delle Forze armate registrato negli ultimi anni rimane appena al di sotto del massimo toccato nel 2011.

Nonostante l'ingresso dei nuovi enti nella rilevazione che ha diluito la concentrazione della distribuzione, sull'intero decennio sia i Corpi di polizia sia le Forze armate hanno assorbito oltre un punto percentuale in più rispetto alla spesa del 2008. In buona parte ciò è dovuto all'aumento della spesa riconducibile alla fine del blocco, nel 2015, degli effetti economici delle progressioni di carriera comunque denominate⁴ che ha consentito il riallineamento fra la posizione giuridica acquisita nel corso dei quattro anni precedenti e quella economica rimasta ferma.

Un trend in forte aumento è quello del comparto Scuola, la cui quota percentuale è cresciuta in cinque anni dell'1,61%, recuperando così buona parte della contrazione avuta nei primi anni del decennio.

Il comparto delle Regioni ed autonomie locali registra, invece, una forte contrazione della sua quota sul totale della spesa del personale (-2,5%) che si è realizzata in modo continuo nel decennio. La lenta ma costante riduzione degli ultimi cinque anni della quota di spesa degli enti del

³ Tali mutamenti sono condizionati anche dall'ingresso di nuovi enti che, seppur per pochi punti percentuali, vanno ad incidere sul totale spesa.

⁴ Articolo 9 rubricato "Contenimento delle spese in materia di impiego pubblico" di cui al d.l. n. 78/2010, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

Servizio sanitario nazionale, hanno fatto tornare il comparto su valori prossimi a quelli che aveva all'inizio del decennio.

Tabella 5.1 - Totale del costo del personale dipendente ed estraneo all'amministrazione

	Valori assoluti in milioni di euro									
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
SCUOLA	46.492	45.587	43.273	41.202	39.774	40.009	40.457	40.735	41.579	42.302
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	405	421	513	437	447	452	446	458	453	434
MINISTERI	7.699	7.635	7.406	7.524	7.065	7.067	6.885	6.872	6.694	6.666
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	244	294	296	323	281	269	248	246	241	255
AGENZIE FISCALI	2.791	2.846	2.751	2.810	2.843	2.837	2.751	2.594	2.696	2.649
VIGILI DEL FUOCO	1.572	1.572	1.586	1.772	1.661	1.656	1.694	1.652	1.652	1.648
CORPI DI POLIZIA	16.619	17.168	17.033	17.947	17.122	16.933	16.741	17.260	17.519	17.807
FORZE ARMATE	8.656	9.207	9.946	10.295	9.728	9.529	9.385	9.552	9.769	9.874
MAGISTRATURA	1.871	1.886	1.948	1.859	2.078	2.127	2.150	2.097	2.052	2.017
CARRIERA DIPLOMATICA	284	268	259	255	223	233	229	212	206	205
CARRIERA PREFETTIZIA	190	186	171	182	184	166	169	160	162	162
CARRIERA PENITENZIARIA	50	49	48	46	43	41	39	39	37	35
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	3.684	3.616	3.645	3.257	3.180	3.029	2.856	2.883	2.878	2.709
ENTI DI RICERCA	1.296	1.474	1.347	1.558	1.510	1.476	1.466	1.500	1.521	1.560
UNIVERSITA'	7.599	7.749	7.549	7.098	6.798	6.452	6.430	6.370	6.320	6.414
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	40.395	41.203	41.369	40.682	40.154	39.486	39.126	39.022	38.774	38.737
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	23.485	23.289	22.919	22.235	21.345	20.725	20.282	19.728	19.019	18.403
REGIONI A STATUTO SPECIALE	3.722	3.830	3.814	4.861	5.017	4.928	4.890	4.829	4.741	4.703
AUTORITA' INDIPENDENTI	181	189	203	208	284	281	297	310	340	338
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	317	328	338	141	132	125	117	115	118	114
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	282	304	310	470	468	460	465	456	477	473
ENTI LISTA S13 ISTAT	-	-	-	-	-	-	2.494	2.482	2.561	2.600
TOTALE	167.834	169.104	166.726	165.164	160.336	158.281	159.617	159.571	159.809	160.105
TOTALE A PARITA' DI ENTI	167.834	169.104	166.726	163.953	158.935	156.923	155.678	155.549	155.824	156.141

Tabella 5.2 - Variazioni percentuali del costo del personale dipendente ed estraneo all'amministrazione

	Variazioni %									
	2009 / 2008	2010 / 2009	2011 / 2010	2012 / 2011	2013 / 2012	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2017 / 2008
SCUOLA	-1,9%	-5,1%	-4,8%	-3,5%	0,6%	1,1%	0,7%	2,1%	1,7%	-9,0%
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	3,9%	21,8%	-14,8%	2,3%	1,2%	-1,3%	2,6%	-1,1%	-4,3%	6,9%
MINISTERI	-0,8%	-3,0%	1,6%	-6,1%	0,0%	-2,6%	-0,2%	-2,6%	-0,4%	-13,4%
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	20,4%	0,7%	9,0%	-12,9%	-4,4%	-7,7%	-1,0%	-1,7%	5,7%	4,6%
AGENZIE FISCALI	2,0%	-3,3%	2,2%	1,2%	-0,2%	-3,0%	-5,7%	3,9%	-1,7%	-5,1%
VIGILI DEL FUOCO	0,0%	0,9%	11,7%	-6,3%	-0,3%	2,3%	-2,5%	0,0%	-0,2%	4,8%
CORPI DI POLIZIA	3,3%	-0,8%	5,4%	-4,6%	-1,1%	-1,1%	3,1%	1,5%	1,6%	7,1%
FORZE ARMATE	6,4%	8,0%	3,5%	-5,5%	-2,1%	-1,5%	1,8%	2,3%	1,1%	14,1%
MAGISTRATURA	0,8%	3,3%	-4,6%	11,7%	2,4%	1,1%	-2,5%	-2,2%	-1,7%	7,8%
CARRIERA DIPLOMATICA	-5,8%	-3,4%	-1,3%	-12,8%	4,6%	-1,7%	-7,6%	-2,6%	-0,4%	-27,8%
CARRIERA PREFETTIZIA	-1,7%	-8,5%	6,8%	0,9%	-10,0%	1,8%	-5,1%	1,1%	0,3%	-14,4%
CARRIERA PENITENZIARIA	-0,7%	-1,4%	-5,7%	-5,0%	-5,2%	-6,3%	0,8%	-4,6%	-4,8%	-28,8%
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	-1,8%	0,8%	-10,6%	-2,4%	-4,7%	-5,7%	1,0%	-0,2%	-5,9%	-26,5%
ENTI DI RICERCA	13,7%	-8,6%	15,6%	-3,1%	-2,2%	-0,7%	2,3%	1,4%	2,5%	20,3%
UNIVERSITA'	2,0%	-2,6%	-6,0%	-4,2%	-5,1%	-0,3%	-0,9%	-0,8%	1,5%	-15,6%
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	2,0%	0,4%	-1,7%	-1,3%	-1,7%	-0,9%	-0,3%	-0,6%	-0,1%	-4,1%
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	-0,8%	-1,6%	-3,0%	-4,0%	-2,9%	-2,1%	-2,7%	-3,6%	-3,2%	-21,6%
REGIONI A STATUTO SPECIALE	2,9%	-0,4%	27,5%	3,2%	-1,8%	-0,8%	-1,2%	-1,8%	-0,8%	26,4%
AUTORITA' INDIPENDENTI	4,2%	7,5%	2,3%	36,7%	-1,1%	5,5%	4,4%	9,8%	-0,7%	86,2%
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	3,5%	3,0%	-58,3%	-6,1%	-5,7%	-6,2%	-1,3%	2,6%	-3,4%	-63,9%
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	8,0%	1,8%	51,7%	-0,4%	-1,8%	1,2%	-2,1%	4,6%	-0,8%	67,7%
ENTI LISTA S13 ISTAT	-	-	-	-	-	-	-0,5%	3,2%	1,5%	-
TOTALE	0,8%	-1,4%	-0,9%	-2,9%	-1,3%	0,8%	0,0%	0,1%	0,2%	-4,6%
TOTALE A PARITA' DI ENTI	0,8%	-1,4%	-1,7%	-3,1%	-1,3%	-0,8%	-0,1%	0,2%	0,2%	-7,0%

Nella prima parte del periodo osservato il valore complessivo del costo del lavoro nei due comparti che assorbono la maggior parte delle risorse – la Scuola e il Servizio Sanitario Nazionale – si è progressivamente avvicinato, fino ad arrivare, nel 2012, al sorpasso del SSN sulla Scuola. Dall’anno successivo la Scuola torna ad avere il costo del lavoro più elevato, con una differenza sul SSN in progressivo aumento.

La Scuola, a fronte del 26,42% del costo complessivo del lavoro pubblico, occupa più di un terzo di tutti i dipendenti pubblici, mentre la Sanità, che spende il 24,19% delle risorse destinate al personale, occupa il 20% degli addetti. In termini assoluti, fra occupati a tempo indeterminato, determinato e le varie forme di contratti flessibili, la Scuola occupa circa 564.000 persone in più del comparto Sanità (vds. *“Andamento dell’occupazione”* e *“Il lavoro flessibile”*).

Se si escludono i primi due anni in cui sono presenti gli effetti degli ultimi rinnovi contrattuali prima del blocco introdotto dal d.l. n. 78/2010, è evidente la generalizzata riduzione del costo del lavoro. In determinati anni e comparti vi sono però eccezioni originate da:

- a) rinnovi contrattuali sottoscritti ed applicati oltre il termine dell’ultimo anno di riferimento del periodo contrattuale (con effetti di trascinamento sul 2011 e sul 2012);
- b) integrazioni della rilevazione con enti non acquisiti precedentemente (è il caso della Regione Sicilia e dell’Ente Foreste Sardegna entrati nella rilevazione dall’anno 2011, dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e di quella per l’energia elettrica, il gas e il sistema idrico nel 2012, degli Enti della lista S13 nel 2014);
- c) modifiche nella composizione dei comparti (è il caso dell’ENEA che dal 2011 è passato dal comparto degli enti ex art. 70 a quello degli Enti di ricerca);
- d) miglioramento nell’acquisizione dei dati (è ancora il caso della Regione Sicilia che dall’anno 2012 ha compilato l’intero modello di rilevazione, comprensivo quindi anche di quelle tipologie di spese che nell’anno precedente non era stato possibile rilevare).

Gli effetti dei nuovi ingressi nella rilevazione a partire dal 2011 sono particolarmente rilevanti. A parità di enti, nel confronto del 2017 con il 2008 – ricordando che le grandezze rappresentate in tabella sono espresse a prezzi di mercato – si ha una contrazione pari al 7,0%. Il maggior costo derivante dall’ultima tornata contrattuale prima del riavvio della contrattazione è stato pertanto completamente riassorbito.

A livello di singolo comparto la rilevazione delle nuove istituzioni sopra indicate ha determinato, a decorrere dal 2011, l’aumento di circa il 27% della spesa riferita alle Regioni a Statuto speciale e del

51% di quella riferita agli Enti ex art. 60⁵. Solo dal 2012 può dirsi completata l'acquisizione delle informazioni di tutte le Autorità indipendenti da cui discende il consistente aumento della spesa del comparto registrato in quell'anno.

Anche la trasformazione di enti o il passaggio di personale fra comparti diversi può determinare consistenti scostamenti della spesa di comparto. Nel 2011, infatti, il cambio di comparto dell'ENEA, da ente ex art. 70⁶ a Ente di ricerca, ha determinato il dimezzamento delle spese nei primi e l'aumento del 15% negli Enti di ricerca. Analogamente, il passaggio di personale fra il Ministero dell'economia e delle finanze e i Monopoli, dovuto alla soppressione delle Direzioni territoriali dell'economia e delle finanze (DTEF), ha contenuto l'aumento della spesa del comparto Ministeri e aumentato quella delle Agenzie fiscali. Tali passaggi hanno avuto effetti rilevanti anche sull'andamento delle retribuzioni medie dei comparti a causa dei differenti livelli retributivi esistenti fra il personale transitato e quelli esistenti negli altri enti presenti nel comparto.

Dal 2010 sono acquisite in modo completo le spese relative alle indennità corrisposte al personale inviato all'estero per missioni di pace; tali spese, che nel 2010 ammontavano ad oltre 400 milioni di euro, si sono progressivamente ridotte negli anni successivi.

L'andamento della spesa nel 2017 conferma sostanzialmente le tendenze già in atto negli anni precedenti. Fra i comparti di maggiori dimensioni, quelli della Scuola, Corpi di polizia e Forze armate presentano aumenti consistenti che, per la Scuola, sono da imputare alla notevole espansione nel numero degli occupati, mentre negli altri due casi, come detto, alla fine del blocco delle progressioni di carriera e al riordino delle carriere.

Nonostante tale blocco sia venuto meno per la generalità dei comparti, il protrarsi della disciplina limitativa delle assunzioni ha avuto effetti sulla spesa, in particolare negli altri due comparti di maggiori dimensioni - Regioni ed autonomie locali e Servizio sanitario nazionale – in cui il costo del personale ha continuato a ridursi anche nel 2017.

La diminuzione del costo del personale del SSN, in atto dal 2010, è anche dovuta ai piani di rientro cui sono sottoposte alcune Regioni.

In assenza di rinnovi contrattuali, le differenze nel valore assoluto della spesa in ciascun comparto sono essenzialmente determinate dalla variazione dell'occupazione, il cui effetto sui valori di spesa dell'anno è influenzato dal mese in cui avviene. Ad esempio, le cessazioni avvenute nella parte

⁵ Vedi la nota 1 dell'Allegato "Indicazioni per la lettura dei dati".

⁶ Vedi la nota 2 dell'Allegato "Indicazioni per la lettura dei dati".

finale dell'anno – soprattutto se di consistente entità – manifestano in pieno il loro effetto sulla spesa solo dall'anno successivo, poiché gli stipendi sono stati comunque corrisposti fino al momento in cui il personale è rimasto in servizio.

Nei paragrafi successivi sono indicati i fattori significativi che influenzano la dinamica della spesa.

LE MANOVRE DI CONTENIMENTO DELLA SPESA A PARTIRE DAL 2010

Per obiettivi di finanza pubblica il legislatore ha introdotto nell'ordinamento, con l'articolo 9 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, misure contenitive della spesa per il pubblico impiego.

La disposizione ha agito su più fronti, imponendo, per gli anni 2011, 2012 e 2013, limiti alla crescita delle retribuzioni individuali (vedi oltre) e dei fondi destinati alla contrattazione integrativa. Questi ultimi, con l'eccezione di alcune specifiche e tipizzate voci di alimentazione dei fondi, per il periodo 2011-2013, non hanno potuto superare il livello del 2010, per ridursi, inoltre, in misura proporzionale alla diminuzione del personale.

Prima con il DPR n. 122/2013 e successivamente con il comma 456, dell'articolo 1, della legge n. 147/2013 (legge di stabilità 2014), la vigenza dell'articolo 9, comma 2-bis, è stata prorogata fino al 31 dicembre 2014, mentre a decorrere dall'anno 2015 (legge n. 190/2014), la riduzione dei fondi operata nel 2014 è stata applicata nella medesima misura anche per gli anni a venire, divenendo permanente.

Il comma 236, dell'articolo unico della legge 208/2015 (legge di stabilità per il 2016), ha poi stabilito che, tenuto conto del personale assumibile, a decorrere dal 1° gennaio 2016 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale non potesse superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015 e fosse, comunque, ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio.

L'art. 23 del d.lgs. 75/2017, al comma 1, ha successivamente disposto che al fine di perseguire la progressiva armonizzazione dei trattamenti economici accessori del personale delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2 del d.lgs. 165/2001, la contrattazione collettiva nazionale, per ogni comparto o area di contrattazione, dovrà operare la graduale convergenza dei medesimi trattamenti anche mediante la differenziata distribuzione, distintamente per il personale

dirigenziale e non dirigenziale, delle risorse finanziarie destinate all'incremento dei fondi per la contrattazione integrativa di ciascuna amministrazione.

Nelle more di quanto previsto dal predetto comma 1, al fine di assicurare la semplificazione amministrativa, la valorizzazione del merito, la qualità dei servizi e garantire adeguati livelli di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, assicurando al contempo l'invarianza della spesa, a decorrere dal 1° gennaio 2017, il comma 2 ha stabilito che l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del d.lgs. 165/2001, non possa superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016.

Inoltre, a decorrere dalla predetta data l'articolo 1, comma 236, della legge 208/2015 è abrogato.

Per gli enti locali che non hanno potuto destinare nell'anno 2016 risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa a causa del mancato rispetto del patto di stabilità interno del 2015, l'ammontare complessivo delle risorse di cui al primo periodo del comma 2 non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015, ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio nell'anno 2016.

Il comma 3 ha stabilito che, fermo restando il limite delle risorse complessive previsto dal comma 2, le regioni e gli enti locali, con esclusione degli enti del Servizio sanitario nazionale, possono destinare apposite risorse alla componente variabile dei fondi per il salario accessorio, anche per l'attivazione dei servizi o di processi di riorganizzazione e il relativo mantenimento, nel rispetto dei vincoli di bilancio e delle vigenti disposizioni in materia di vincoli della spesa di personale e in coerenza con la normativa contrattuale vigente per la medesima componente variabile.

Il comma 4 ha poi disposto che, a decorrere dal 1° gennaio 2018 e sino al 31 dicembre 2020, in via sperimentale, le regioni a statuto ordinario e le città Metropolitane che rispettano i requisiti di cui al secondo periodo possono incrementare, oltre il limite di cui al comma 2, l'ammontare della componente variabile dei fondi per la contrattazione integrativa destinata al personale in servizio presso i predetti enti, anche di livello dirigenziale, in misura non superiore a una percentuale della componente stabile dei fondi medesimi definita con apposito DPCM.

L'articolo 1, comma 634, della legge 205/2017, inserendo il comma 4-bis all'articolo 23 del d.lgs. 75/2017, ha infine esteso alle Università statali, in via sperimentale a decorrere dal 1° gennaio 2018 e sino al 31 dicembre 2020, la possibilità di incrementare, oltre il limite previsto dal comma 2, la parte variabile dei fondi per la contrattazione integrativa destinata al personale in servizio,

anche di livello dirigenziale, in misura non superiore a una percentuale della componente stabile dei fondi medesimi definita con apposito DPCM.

L'articolo 1, comma 800, della legge 205/2017 ha introdotto disposizioni per consentire la progressiva armonizzazione del trattamento economico del personale delle città metropolitane e delle province transitato in altre amministrazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 1, comma 92, della legge 56/2014, e dell'articolo 1, commi 424 e 425, della legge 190/2014, con quello del personale delle amministrazioni di destinazione.

A decorrere dal 1° gennaio 2018 non si applica quanto previsto dall'articolo 1, comma 96, lettera a), della predetta legge 56/2014, fatto salvo il mantenimento dell'assegno ad personam per le voci fisse e continuative, ove il trattamento economico dell'amministrazione di destinazione sia inferiore a quello dell'amministrazione di provenienza. Sempre a decorrere dal 1° gennaio 2018 i fondi destinati al trattamento economico accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, degli enti presso cui il predetto personale è transitato in misura superiore al numero del personale cessato possono essere incrementati, con riferimento al medesimo personale, in misura non superiore alla differenza tra il valore medio individuale del trattamento economico accessorio del personale dell'amministrazione di destinazione, calcolato con riferimento all'anno 2016, e quello corrisposto, in applicazione del citato articolo 1, comma 96, lettera a), della legge 56/2014, al personale trasferito, a condizione che siano rispettati i parametri di cui all'articolo 23, comma 4, lettere a) e b), del d.lgs. 75/2017. Ai conseguenti maggiori oneri le amministrazioni provvedono a valere e nei limiti delle rispettive facoltà assunzionali e le regioni possono alternativamente provvedere ai predetti oneri anche a valere su proprie risorse, garantendo, in ogni caso, il rispetto dell'equilibrio di bilancio.

I RINNOVI CONTRATTUALI NEL PERIODO 2007-2018

Un importante fattore di variazione della spesa è dovuto ai rinnovi contrattuali o, più in generale, alla variazione delle regole che determinano il costo unitario del personale.

Il momento in cui si procede all'effettivo pagamento dei contratti sottoscritti, può determinare un andamento della spesa "a dente di sega" nel singolo comparto o anche sul totale del pubblico impiego se il comparto ha un peso rilevante. Questo particolare tipo di evoluzione è parzialmente

attenuato dal fatto che i contratti non vengono tutti sottoscritti nel medesimo anno. In assenza di rinnovi contrattuali, negli ultimi sette anni questo andamento non è più riscontrabile⁷.

La sottoscrizione dei contratti ha un duplice effetto: un effetto “*a regime*”, che è permanente e consiste nella traslazione della spesa di tutto il personale interessato sui livelli retributivi più elevati derivanti dall’applicazione del contratto, e un effetto “*una tantum*”, consistente nella corresponsione, in un’unica o in più soluzioni, delle competenze arretrate dovute alla tardiva sottoscrizione dei rinnovi contrattuali. Tali ritardi possono essere all’origine di spese considerevoli anche in relazione al tempo di attesa del contratto.

L’effetto dei mancati rinnovi risulta attenuato, in termini di ammontare degli arretrati, nella misura in cui sia stata corrisposta, in via provvisoria, l’indennità di vacanza contrattuale (IVC), come accaduto per i bienni economici 2006/2007 e 2008/2009 sottoscritti mai prima della metà del biennio e spesso oltre il termine del biennio economico al quale sono riferiti.

In applicazione dell’articolo 9, comma 17 del decreto legge n. 78/2010, i rinnovi contrattuali del pubblico impiego sono stati bloccati per il triennio 2010-2012, blocco ulteriormente prorogato, ai soli effetti economici, per gli anni 2013 e 2014 con il comma 453 della legge n. 147/2013 e per il 2015 con il comma 254 della legge n. 190/2014. La Corte Costituzionale, con sentenza n. 178/2015 ha poi dichiarato l’illegittimità dell’ulteriore protrarsi di tale blocco.

In questi anni di blocco dei rinnovi contrattuali, si è proceduto alla corresponsione della sola indennità di vacanza contrattuale (IVC) nelle misure mensili previste a decorrere dal 1° luglio 2010.

Il contratto collettivo nazionale quadro (CCNQ) del 13 luglio 2016 ha delineato un nuovo assetto che si articola nei seguenti comparti e aree dirigenziali di contrattazione per il personale in regime privatistico:

○ **Comparti**

- Comparto delle Funzioni centrali (personale di Ministeri, EPNE, Agenzie ed altri enti a carattere nazionale)
- Comparto Funzioni locali (personale di Regioni, Enti locali, Camere di commercio)
- Comparto dell’Istruzione e della ricerca (personale di Scuola, AFAM, Università, Enti di ricerca)

⁷ Per il comparto del Servizio sanitario nazionale, che rileva per competenza economica, non si osserva un andamento lineare del costo poiché il blocco della contrattazione ha impedito gli accantonamenti nei bilanci delle Aziende necessari a ripartire il costo del contratto sui singoli esercizi. Hanno invece continuato ad agire gli altri fattori che determinano le fluttuazioni del costo che saranno illustrati nel seguito dell’analisi.

- Comparto della Sanità (personale degli enti del SSN);
 - Comparto Presidenza del Consiglio dei Ministri
- **Aree dirigenziali**
- Area Funzioni centrali (ex Area I - Ministeri, ex Area VI – Agenzie Fiscali e EPNE, ex enti art. 70 d.lgs. 165/2001)
 - Area Funzioni locali (ex Area II – Regioni ed autonomie locali, ex Area III – dirigenza professionale, tecnica e amministrativa del SSN)
 - Area Istruzione e ricerca (ex Area V – Scuola ed AFAM, ex Area VII – Università e Ricerca)
 - Area Sanità (ex Area IV – dirigenza medica e veterinaria del SSN, ex Area III – dirigenza sanitaria del SSN)
 - Area Presidenza del Consiglio dei Ministri (ex Area VIII – PCM)

Vanno inoltre considerati i procedimenti negoziali riguardanti il personale in regime di diritto pubblico (personale non dirigente di Forze Armate e Corpi di polizia, personale dirigente e non dirigente dei Vigili del Fuoco, personale delle Carriere prefettizia, diplomatica e penitenziaria).

Dopo il periodo di blocco della contrattazione, anche a seguito dell'accordo tra il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e le OO.SS. del 30 novembre 2016, sono state stanziati le risorse occorrenti per la riattivazione del processo negoziale per il periodo 2016/2018 e per i miglioramenti economici del personale in regime di diritto pubblico non contrattualizzato.

Come evidenziato nelle tavole che seguono, per il triennio 2016/2018:

- sono stati sottoscritti, a partire dal 2018, i CCNL di tutti i Comparti di contrattazione, fatta eccezione per il CCNL del comparto della Presidenza del Consiglio dei Ministri, la cui procedura è in corso di avvio;
- è stata avviata la procedura negoziale per le Aree dirigenziali, con riferimento alle quali si segnala che il 13 dicembre 2018 è stata sottoscritta l'ipotesi di CCNL dell'Area Istruzione e Ricerca

Per il personale in regime di diritto pubblico sono stati recepiti con DPR gli accordi sindacali per il triennio 2016/2018 relativi a:

- Carriera diplomatica e Carriera prefettizia;
- personale non dirigente di Forze armate e Forze di polizia;

- personale non dirigente e personale direttivo e dirigente dei Vigili del fuoco.

Tabella 5.3 – Personale pubblico non dirigente - Quadro degli incrementi derivanti da contratti collettivi di lavoro stipulati ed applicati nel periodo 2007-2016

Comparto	ccnl biennio 2006/2007	Incremento % di regime	ccnl biennio 2008/2009	Incremento % di regime
Scuola	29/11/2007 08/04/2008 25/07/2008	4,85%	23/01/2009	3,20%
AFAM	04/08/2010	4,85%	04/08/2010	3,20%
Ministeri	14/09/2007	4,85%	23/01/2009	3,20%
Presidenza Consiglio dei Ministri	31/07/2009	4,85%	22/07/2010	3,20%
Agenzie fiscali	10/04/2008	4,85%	29/01/2009	3,20%
Vigili del fuoco (1)	29/11/2007 07/05/2008	5,29%	26/10/2010	4,16%
Corpi di polizia - Forze Armate (2)	11/09/2007 16/04/2009	6,30%	01/10/2010	3,68%
Enti Pubblici non economici	01/10/2007	4,85%	18/02/2009	3,20%
Enti di ricerca	13/05/2009	4,85%	13/05/2009	3,20%
Università	16/10/2008	4,85%	12/03/2009	3,20%
Servizio sanitario nazionale	10/04/2008	4,85%	31/07/2009	3,20%
Regioni e autonomie locali	11/04/2008	4,85%	31/07/2009	3,20%
(1) 5,29% = 4,85% + 0,44% per risorse aggiuntive; 4,16% = 3,20% + 0,96% per risorse aggiuntive				
(2) 6,30% = 4,85% + 1,45% per risorse aggiuntive; 3,68% = 3,20% + 0,48% per risorse aggiuntive				

Tabella 5.4 – Personale pubblico non dirigente - Quadro degli incrementi derivanti dai contratti collettivi di lavoro e dai procedimenti negoziali definiti ed applicati nel periodo 2016-2018

Comparto	ccnl triennio 2016/2018	Incremento % di regime
Funzioni centrali (Ministeri, Agenzie fiscali, EPNE, Enti art. 70 d.lgs. 165/2001)	12/02/2018	3,48%
Funzioni locali (Regioni e autonomie locali)	21/05/2018	3,48%
Istruzione e ricerca (1) (Scuola, Università, AFAM, Ricerca)	19/04/2018	3,69%
Sanità	21/05/2018	3,48%
Presidenza del Consiglio dei Ministri	Avviata procedura negoziale	
Corpi di polizia	DPR 15/03/2018 n. 39	3,48% (2)
Forze Armate	DPR 15/03/2018 n. 40	3,48% (2)
Vigili del fuoco	DPR 15/03/2018 n. 41	3,48% (3)
(1) 3,69% = 3,48% + 0,21% per risorse aggiuntive		
(2) La percentuale non include gli incrementi retributivi di cui al DPCM 21 marzo 2018, così come integrato dall'art. 1, comma 442 della legge di bilancio 145/2018		
(3) La percentuale non include gli incrementi retributivi di cui al DPCM 21 marzo 2018, così come integrato dall'art. 1, comma 442 della legge di bilancio 145/2018; né, per il solo personale non dirigente e non direttivo, gli incrementi di cui al DPR 47 del 2018 (valorizzazione post riordino)		

Tabella 5.5 – Personale pubblico dirigente - Quadro degli incrementi derivanti da contratti collettivi di lavoro stipulati ed applicati nel periodo 2007-2016

Comparto / Area	ccnl biennio 2006/2007	Incremento % di regime	ccnl biennio 2008/2009	Incremento % di regime
Scuola e AFAM (Area V)	15/07/2010	4,85%	15/07/2010	3,2%
Ministeri (Area I)	12/02/2010	4,85%	12/02/2010	3,2%
Presidenza Consiglio Ministri (Area VIII)	04/08/2010	4,85%	04/08/2010	3,2%
Agenzie fiscali - Enti pubblici non economici (Area VI)	21/07/2010	4,85%	21/07/2010	3,2%
Vigili del fuoco (1)	29/11/2007 07/05/2008	5,29%	26/10/2010	4,16%
Carriera diplomatica (2)	24/04/2008	13,37%	13/08/2010	3,2%
Carriera prefettizia	04/04/2008	4,85%	20/04/2011	3,2%
Carriera penitenziaria	(3)		(3)	
Università e Ricerca (Area VII)	28/07/2010	4,85%	28/07/2010	3,2%
SSN: Dirigenza sanitaria, professionale, tecnica e amministrativa (Area III)	17/10/2008	4,85%	06/05/2010	3,2%
SSN: Dirigenza medico – veterinaria (Area IV)	17/10/2008	4,85%	06/05/2010	3,2%
Segretari comunali e provinciali	14/12/2010	4,85%	01/03/2011	3,2%
Regioni e autonomie locali (Area II)	22/02/2010	4,85%	03/08/2010	3,2%
(1) 5,29% = 4,85% + 0,44% per risorse aggiuntive; 4,16% = 3,2% + 0,96% per risorse aggiuntive				
(2) 13,37% = 4,85% + 8,52% per risorse aggiuntive				
(3) Per i dirigenti della Carriera penitenziaria, gli incrementi retributivi corrispondono a quelli della dirigenza della Polizia di Stato in quanto non si è ancora provveduto alla definizione del primo contratto collettivo di lavoro della categoria				

Tabella 5.6 – Personale dirigente - Quadro degli incrementi derivanti da contratti collettivi di lavoro e dai procedimenti negoziali stipulati ed applicati nel periodo 2016-2018

Comparto / Area	ccnl triennio 2016/2018	Incremento % di regime
Funzioni centrali (ex Area I - Ministeri, ex Area VI - Agenzie fiscali ed Enti pubblici non economici, Enti art. 70 d.lgs. 165/2001)	Avviata procedura negoziale	
Funzioni locali (ex Area II - Regioni e autonomie locali, Segretari comunali e provinciali, ex Area III – dirigenza professionale, tecnica e amministrativa del SSN)	Avviata procedura negoziale	
Istruzione e ricerca (ex Area V - Scuola e AFAM, ex Area VII - Università e ricerca)	Avviata procedura negoziale (1)	
Sanità (ex Area III - Dirigenza sanitaria, ex Area IV - Dirigenza medico – veterinaria)	Avviata procedura negoziale	
Vigili del fuoco (personale dirigente e direttivo)	DPR 15/03/2018 n. 42	3,48% (2)
Carriera diplomatica	DPR 04/05/2018 n. 66	3,48% (3)
Carriera prefettizia	DPR 24/05/2018 n. 85	3,48% (4)
Carriera penitenziaria	(5)	
(1) In data 14/12/2018 è stata firmata l'ipotesi di CCNL.		
(2) La percentuale non include gli incrementi retributivi di cui al DPCM 21 marzo 2018, così come integrato dall'art 1, comma 442 della legge di bilancio 145/2018; né, per il solo personale direttivo, gli incrementi di cui al DPR 48 del 2018 (valorizzazione post riordino).		
(3) Percentuale riferita ad una retribuzione media al netto della Indennità integrativa speciale personale all'estero e fuori ruolo.		
(4) Percentuale riferita ad una retribuzione media al netto della Indennità pensionabile prevista per i soli prefetti dalla legge n. 121/1981.		
(5) Per i dirigenti della Carriera penitenziaria, gli incrementi retributivi corrispondono a quelli della dirigenza della Polizia di Stato in quanto non si è ancora provveduto alla definizione del primo contratto collettivo di lavoro della categoria		

Nelle quattro tavole precedenti sono indicate le date di sottoscrizione dei contratti collettivi di lavoro nonché quelle dei DPR di recepimento degli accordi negoziali riguardanti il personale in regime di diritto pubblico (personale non dirigenziale e dirigenti).

Per il personale dirigente e con trattamento superiore delle Forze armate e dei Corpi di polizia e per i Professori e Ricercatori universitari è previsto un meccanismo di adeguamento retributivo definito con apposito DPCM sulla base di uno specifico indice ISTAT da determinarsi in funzione degli aumenti medi registrati per il personale contrattualizzato (art. 24 legge n. 448/1998).

Questo meccanismo di adeguamento non ha operato dal 2011 al 2015 per effetto del blocco di cui all'art. 9, comma 21, del citato d.l. n. 78/2010. Per gli anni 2016 e 2017, a causa della mancata stipula di contratti collettivi/procedimenti negoziali, l'indice di adeguamento retributivo è risultato pari allo 0% e pertanto non si è provveduto all'emanazione dei rispettivi DPCM. Per il 2018 il predetto indice ha registrato un incremento dello 0,11%, ma al momento il relativo DPCM non è ancora stato perfezionato.

Per la Magistratura l'analogo meccanismo di adeguamento retributivo triennale, determinato anch'esso con DPCM in funzione degli aumenti medi registrati per il personale contrattualizzato, bloccato dalle disposizioni di contenimento della spesa di cui al più volte richiamato d.l. n. 78/2010 (art. 9, comma 22), è stato successivamente riconosciuto in applicazione della sentenza della Corte Costituzionale n. 223 del 2012, che ha dichiarato incostituzionale i commi 2 (in parte) e 22 dello stesso articolo 9. Per gli anni 2016 e 2017 il DPCM del 7 agosto 2015 (riferito al triennio 2015/2017) ha disposto incrementi pari a zero anche in questo caso per effetto della mancata stipula di contratti collettivi/procedimenti negoziali, mentre per il triennio 2018/2020 al momento non è stato emanato il relativo DPCM che dovrebbe recepire per il 2018 l'incremento dello 0,11% registrato dall'Istat.

Nella tavola seguente sono riportati i valori percentuali annui degli aumenti retributivi corrisposti al personale pubblico non contrattualizzato, disciplinato da specifiche disposizioni legislative⁸.

Tabella 5.7 – Personale pubblico non soggetto a contrattazione - Quadro degli incrementi retributivi annui derivanti da legge nel periodo 2007-2018

Anno	Personale dirigente e con trattamento superiore di Corpi di polizia e Forze armate - Professori e ricercatori universitari	Magistratura
2007	4,28%	3,69%
2008	1,77%	3,69%
2009	3,77%	2,75%
2010	3,09%	3,04%
2011	0,00%	3,04%
2012	0,00%	-0,67%
2013	0,00%	1,62%
2014	0,00%	1,62%
2015	0,00%	-3,23%
2016	0,00%	0,00%
2017	0,00%	0,00%
2018 (1)	0,11%	0,11%
(1) In attesa di emanazione del DPCM di adeguamento		

⁸ I valori negativi della Magistratura degli anni 2012 e 2015 sono derivanti dall'applicazione del meccanismo previsto dalla normativa vigente di determinazione triennale consistente nella corresponsione di due acconti ed un saldo.

Per il personale dipendente dagli enti che applicano i contratti di lavoro delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, si riportano di seguito i riferimenti dei contratti collettivi regionali/provinciali stipulati e/o applicati nel periodo 2007-2018:

Tabella 5.8 – Quadro dei rinnovi contrattuali dei contratti collettivi di lavoro regionali/provinciali stipulati e/o applicati nel periodo 2007-2018

TRENTINO ALTO ADIGE	
DIRIGENTI	25/10/2007 Contratto collettivo riguardante il personale dell'area dirigenziale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige e delle Camere di commercio, industria artigianato e agricoltura di Trento e Bolzano - quadriennio giuridico 2006-2009 e biennio economico 2006-2007
	27/04/2009, Contratto collettivo riguardante il personale dell'area dirigenziale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige e delle Camere di commercio, industria artigianato e agricoltura di Trento e Bolzano - quadriennio giuridico 2006-2009 e biennio economico 2008-2009
NON DIRIGENTI	19/06/2007 biennio 2006-2007
	01/12/2008 quadriennio giuridico 2008-2011 biennio economico 2008-2009
	20/12/2017 accordo stralcio triennio giuridico 2016/2018 biennio economico 2016/2017

PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO	
DIRIGENTI	05/07/2007 Contratto collettivo intercompartmentale per il personale dirigenziale relativo al periodo 2005-2008 biennio 2007-2008
	11/11/2009-Contratto di comparto per il personale dirigenziale della Provincia autonoma di Bolzano relativo al periodo 2005-2008
NON DIRIGENTI	12/02/2008 Contratto collettivo intercompartmentale per il periodo 2005-2008 per la parte giuridica e per il periodo 2007-2008 per la parte economica
	15/11/2011 Contratto collettivo intercompartmentale - parte economica per l'anno 2009

PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO	
DIRIGENTI	20/06/2007 accordo provinciale concernente il biennio economico 2006-2007 e norme sulla parte giuridica 2006-2009 del personale dell'area della dirigenza e segretari comunali del comparto autonomie locali
	22/10/2008 accordo provinciale per il personale dell'area della dirigenza e segretari comunali del comparto autonomie locali concernente il rinnovo del ccpl per il quadriennio giuridico 2006-2009 ed il biennio economico 2008-2009
	29/10/2010 accordo di modifica del vigente contratto collettivo provinciale di lavoro dell'area della dirigenza e segretari comunali del comparto autonomie locali
	29/12/2016 Contratto collettivo provinciale del lavoro 2016/2018, biennio economico 2016/2017, per il personale dell'area della dirigenza e segretari comunali del Comparto Autonomie locali
RICERCATORI	29/12/2016 Contratto collettivo provinciale del lavoro 2016/2018, biennio economico 2016/2017
DIRETTIVI	23/12/2016 Contratto collettivo provinciale del lavoro 2016/2018, biennio economico 2016/2017, per il personale con qualifica di Direttore della Provincia autonoma di Trento e degli Enti strumentali
NON DIRIGENTI	20/04/2007 accordo provinciale concernente quadriennio 2007-2009 biennio economico 2006-2007 del personale del comparto autonomie locali – area non dirigenziale
	22/09/2008 accordo provinciale concernente il biennio economico 2008-2009 del personale del comparto autonomie locali – area non dirigenziale
	21/12/2018 Accordo per la sostituzione delle tabelle allegate all'accordo negoziale di data 1/08/2018 relativo agli incrementi retributivi per il triennio economico 2016/2018 del personale del corpo permanente dei Vigili del fuoco della Provincia autonoma di Trento
FRIULI VENEZIA GIULIA	
DIRIGENTI	29/02/2008 contratto collettivo regionale di lavoro area della dirigenza del personale del comparto unico quadriennio normativo 2002-2005 biennio economico 2002-2003 biennio economico 2004-2005
	30/09/2010 contratto collettivo regionale di lavoro area della dirigenza del personale del comparto unico quadriennio normativo 2006-2009 biennio economico 2006-2007 biennio economico 2008-2009
NON DIRIGENTI	07/12/2006 contratto Collettivo Regionale di Lavoro Comparto Unico NON Dirigenti - quadriennio normativo (II fase) 2002-2005 biennio economico 2004-2005
	03/07/2007 contratto Collettivo Regionale di Lavoro Comparto Unico NON Dirigenti - quadriennio normativo (II fase) 2002-2005 biennio economico 2004-2005 code contrattuali
	06/05/2008 contratto Collettivo Regionale di Lavoro Comparto Unico NON Dirigenti - quadriennio normativo 2006-2009 biennio economico 2006-2007
	27/02/2012 contratto Collettivo Regionale di Lavoro Comparto Unico NON Dirigenti - quadriennio normativo 2006-2009 biennio economico 2008-2009
	15/10/2018 contratto collettivo regionale di Lavoro Comparto del personale non dirigente - triennio normativo ed economico 2016-2018

VALLE D'AOSTA	
DIRIGENTI	17/04/2009 accordo e chiusura del contratto 2006-2009 per la parte normativa e dei bienni economici 2006-2007 e 2008-2009 per il personale appartenente alla qualifica unica dirigenziale di tutti gli enti del comparto unico della Valle d'Aosta
	27/05/2011 accordo retribuzione di posizione dei dirigenti
	5/10/2011 testo unico della dirigenza
	05/03/2012 accordo retribuzione di posizione
NON DIRIGENTI	21/05/2008 accordo e chiusura del contratto 2006-2009 per la parte normativa e dei bienni economici 2006-2007 e 2008-2009 per il personale appartenente alle categorie di tutti gli enti del comparto unico della Valle d'Aosta
	13/12/2010 testo unico delle disposizioni contrattuali economiche e normative delle categorie del comparto unico della Valle d'Aosta
	7/11/2018 accordo per il rinnovo contrattuale per il triennio economico e normativo 2016/2018 e per la modificazione dell'accordo del "testo unico delle disposizioni contrattuali economiche e normative delle categorie del comparto unico della Valle d'Aosta" del 13/12/2010

SICILIA	
DIRIGENTI	05/07/2007 ccrl del personale con qualifica dirigenziale della regione Siciliana e degli enti di cui all'art. 1 della l.r. n. 10/2000 per il quadriennio giuridico 2002-2005 e per i bienni economici 2002-2003 e 2004-2005
NON DIRIGENTI	22/05/2008 ccrl quadriennio 2006-2009 biennio economico 2006-2007
	28/01/2019 ipotesi di accordo del contratto collettivo regionale di lavoro del personale del comparto non dirigenziale della regione Siciliana e degli enti di cui all'art. 1 della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10 per il triennio normativo ed economico 2016-2018

SARDEGNA	
DIRIGENTI	19/03/2008 CCRL del personale con qualifica dirigenziale Parte normativa 2006-2009 Parte economica 2006-2007
	18/02/2010 CCRL contratto collettivo regionale di lavoro del personale con qualifica dirigenziale quadriennio normativo 2006-2009 biennio economico 2008-2009
	12/06/2018, CCRL triennio 2016-2018
NON DIRIGENTI	08/10/2008 CCRL contratto collettivo regionale di lavoro del personale del comparto unico quadriennio normativo 2006-2009 biennio economico 2006-2007
	18/02/2010 CCRL contratto collettivo regionale di lavoro del personale del comparto unico quadriennio normativo 2006-2009 biennio economico 2008-2009
	4/12/2017, CCRL triennio 2016-2018

A differenza dei contratti nazionali, la sottoscrizione degli accordi contrattuali per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome non è avvenuta con significativi ritardi.

Nella tabella che segue sono riportate le spese per le retribuzioni “lordo dipendente”⁹ al netto delle competenze arretrate. In assenza di elementi conoscitivi sull’origine di tali competenze arretrate, gli importi detratti non sono solo quelli di natura contrattuale – cioè derivanti dalla tardiva sottoscrizione dei contratti di lavoro – ma anche quelli originati dai passaggi di qualifica o dalle ricostruzioni di carriera. Nel 2017 sono state apportate delle modifiche alla modalità di registrazione delle competenze arretrate relative ad alcune voci. Di conseguenza le retribuzioni medie del 2017 possono essere significativamente più elevate di quelle degli anni precedenti, nella misura in cui gli importi corrisposti tramite tali voci sono riferiti in modo considerevole ad esercizi precedenti, come per la Presidenza del Consiglio dei Ministri, le Agenzie fiscali la Carriera penitenziaria e le Autorità indipendenti.

La spesa per retribuzioni cresce, negli anni 2008 e 2009, soprattutto per gli aumentati livelli retributivi previsti dai rinnovi contrattuali intervenuti, mentre a decorrere dal 2010 diminuisce sia a causa della riduzione del personale¹⁰, sia per gli effetti delle richiamate manovre di contenimento della spesa pubblica aventi ad oggetto il pubblico impiego.

Tabella 5.9 - Spesa per retribuzioni lorde dei lavoratori a tempo indeterminato al netto degli arretrati

	Valori assoluti in milioni di euro									
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
SCUOLA	29.243	31.301	28.881	28.690	27.575	27.212	27.424	28.507	28.961	29.515
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	278	279	243	306	304	310	306	317	320	305
MINISTERI	5.120	5.078	4.904	4.745	4.824	4.757	4.696	4.677	4.561	4.538
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	140	141	168	157	157	145	155	151	150	162
AGENZIE FISCALI	1.741	1.957	1.902	1.969	1.889	1.859	1.913	1.767	1.856	1.867
VIGILI DEL FUOCO	878	1.012	1.013	958	1.028	998	999	1.085	1.098	1.111
CORPI DI POLIZIA	11.670	11.875	11.896	11.700	12.088	11.879	11.749	12.147	12.257	12.587
FORZE ARMATE	6.038	6.337	6.439	6.337	6.462	6.386	6.308	6.355	6.722	6.794
MAGISTRATURA	1.259	1.296	1.332	1.268	1.356	1.398	1.480	1.377	1.388	1.390
CARRIERA DIPLOMATICA	180	187	183	176	168	173	172	144	140	143
CARRIERA PREFETTIZIA	113	115	117	111	113	114	112	111	109	111
CARRIERA PENITENZIARIA	36	36	33	30	29	27	27	26	25	25
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	2.285	2.257	2.195	2.124	1.985	1.862	1.904	1.900	1.938	1.791
ENTI DI RICERCA	662	686	748	842	846	838	837	856	858	861
UNIVERSITA'	5.264	5.458	5.374	4.977	4.823	4.649	4.502	4.424	4.363	4.255
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	25.624	26.640	27.061	27.095	26.980	26.585	26.429	26.176	25.830	25.655
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	13.826	14.920	14.769	14.650	14.279	13.981	13.720	13.297	12.838	12.508
REGIONI A STATUTO SPECIALE	2.086	2.242	2.248	2.967	3.011	3.007	3.057	3.018	2.976	2.971
AUTORITA' INDIPENDENTI	98	102	108	120	168	169	174	181	191	204
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	172	165	182	68	68	70	66	66	60	62
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	172	186	189	288	289	295	296	298	307	305
ENTI LISTA S13 ISTAT	-	-	-	-	-	-	1.491	1.506	1.558	1.577
TOTALE	106.887	112.271	109.983	109.578	108.443	106.711	107.816	108.387	108.505	108.740
TOTALE A PARITA' DI ENTI	106.887	112.271	109.983	108.773	107.527	105.804	105.340	105.836	105.985	106.237

⁹ Per “lordo dipendente” si intendono le retribuzioni al lordo delle ritenute fiscali e previdenziali a carico del lavoratore. Queste retribuzioni sono al netto degli oneri riflessi (contributi e IRAP) a carico del datore di lavoro che sono rilevati separatamente e concorrono alla formazione del costo del lavoro.

¹⁰ Il personale che va in pensione normalmente è collocato sui livelli retributivi più elevati.

Tabella 5.10 - Variazioni percentuali della spesa per retribuzioni lorde dei lavoratori a tempo indeterminato al netto degli arretrati

	Variazioni %									
	2009 / 2008	2010 / 2009	2011 / 2010	2012 / 2011	2013 / 2012	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2017 / 2008
SCUOLA	7,0%	-7,7%	-0,7%	-3,9%	-1,3%	0,8%	3,9%	1,6%	1,9%	0,9%
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	0,2%	-12,9%	26,2%	-0,6%	1,7%	-1,1%	3,5%	1,1%	-4,7%	9,8%
MINISTERI	-0,8%	-3,4%	-3,2%	1,7%	-1,4%	-1,3%	-0,4%	-2,5%	-0,5%	-11,4%
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	1,0%	18,7%	-6,1%	-0,2%	-7,9%	7,1%	-2,3%	-1,2%	8,5%	16,2%
AGENZIE FISCALI	12,4%	-2,8%	3,5%	-4,0%	-1,6%	2,9%	-7,6%	5,0%	0,6%	7,2%
VIGILI DEL FUOCO	15,3%	0,1%	-5,4%	7,3%	-3,0%	0,1%	8,6%	1,2%	1,2%	26,6%
CORPI DI POLIZIA	1,8%	0,2%	-1,6%	3,3%	-1,7%	-1,1%	3,4%	0,9%	2,7%	7,9%
FORZE ARMATE	5,0%	1,6%	-1,6%	2,0%	-1,2%	-1,2%	0,7%	5,8%	1,1%	12,5%
MAGISTRATURA	2,9%	2,8%	-4,8%	6,9%	3,1%	5,9%	-6,9%	0,8%	0,2%	10,4%
CARRIERA DIPLOMATICA	4,0%	-2,3%	-3,8%	-4,4%	2,6%	-0,4%	-16,5%	-2,5%	1,9%	-20,7%
CARRIERA PREFETTIZIA	1,8%	1,4%	-5,1%	1,4%	1,3%	-1,5%	-0,9%	-2,4%	2,3%	-2,0%
CARRIERA PENITENZIARIA	-0,8%	-8,5%	-9,5%	-3,0%	-6,1%	-0,2%	-2,7%	-2,6%	-1,9%	-30,6%
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	-1,2%	-2,8%	-3,2%	-6,5%	-6,2%	2,3%	-0,2%	2,0%	-7,6%	-21,6%
ENTI DI RICERCA	3,6%	9,0%	12,6%	0,5%	-1,0%	-0,1%	2,2%	0,3%	0,4%	30,0%
UNIVERSITA'	3,7%	-1,5%	-7,4%	-3,1%	-3,6%	-3,2%	-1,7%	-1,4%	-2,5%	-19,2%
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	4,0%	1,6%	0,1%	-0,4%	-1,5%	-0,6%	-1,0%	-1,3%	-0,7%	0,1%
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	7,9%	-1,0%	-0,8%	-2,5%	-2,1%	-1,9%	-3,1%	-3,5%	-2,6%	-9,5%
REGIONI A STATUTO SPECIALE	7,4%	0,3%	32,0%	1,5%	-0,2%	1,7%	-1,3%	-1,4%	-0,1%	42,4%
AUTORITA' INDIPENDENTI	4,3%	5,4%	11,1%	40,0%	0,5%	3,0%	4,0%	5,9%	6,4%	107,5%
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	-4,0%	10,0%	-62,5%	-1,0%	3,6%	-5,8%	-0,3%	-8,4%	3,0%	-64,0%
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	7,9%	1,5%	52,4%	0,3%	2,0%	0,5%	0,6%	3,1%	-0,7%	76,7%
ENTI LISTA S13 ISTAT	-	-	-	-	-	-	1,1%	3,4%	1,3%	-
TOTALE	5,0%	-2,0%	-0,4%	-1,0%	-1,6%	1,0%	0,5%	0,1%	0,2%	1,7%
TOTALE A PARITA' DI ENTI	5,0%	-2,0%	-1,1%	-1,1%	-1,6%	-0,4%	0,5%	0,1%	0,2%	-0,6%

L'aumento del 1,7% della spesa per retribuzioni lorde nel periodo 2008-2017 è in gran parte dovuto all'ingresso dei nuovi Enti nella rilevazione nel 2011 e nel 2014. A parità di enti la variazione della spesa per le retribuzioni lorde nel decennio considerato risulta negativa (-0,6%).

Come illustrato più avanti, nel 2017 è cambiata la definizione di arretrati e ciò ha determinato una loro riduzione rispetto agli anni precedenti in favore delle spese registrate come competenza dell'anno di pagamento. Ciononostante, nel 2017 si notano effetti significativi in aumento solo in alcuni comparti caratterizzati dalla presenza di un unico ente (Presidenza del Consiglio dei Ministri, Carriere diplomatica e prefettizia) o da un numero di enti molto limitato (Autorità indipendenti, Enti ex art. 70). Gli incrementi registrati nel comparto sicurezza-difesa sono invece in massima parte ascrivibili al riordino delle carriere attuato a fine 2017.

ALTRI FATTORI CHE INFLUENZANO LA SPESA: I PASSAGGI DI QUALIFICA E IL TURN OVER

Un altro importante fattore che incide sul livello della spesa dei singoli enti – e quindi anche sull’aggregato di comparto – è il passaggio di qualifica orizzontale e verticale¹¹.

I passaggi di qualifica producono, come i rinnovi contrattuali, un duplice effetto sulla spesa riferita al personale coinvolto: uno permanente ed uno “*una tantum*”, connesso al pagamento di competenze arretrate legate alla decorrenza economica riconosciuta ai passaggi. Tanto più numerosi sono i passaggi di qualifica tanto maggiore è l’effetto sulla spesa del comparto e sulle retribuzioni medie degli enti interessati.

I passaggi di livello, fatti salvi gli effetti di trascinamento di passaggi riferibili ad utilizzo di risorse finanziarie degli anni precedenti (ante 2011), non sono stati effettuati negli anni dal 2011 al 2014 in conseguenza del richiamato blocco degli effetti economici delle progressioni di carriera comunque denominate.

Solo per il comparto Scuola i CCNL del 13/03/2013 e del 07/08/2014, attraverso l’utilizzo di parte dei risparmi conseguiti nel comparto stesso e della rimodulazione di risorse comunque destinate al personale del comparto, hanno consentito che gli anni 2011 e 2012 fossero utili ai fini della maturazione delle posizioni stipendiali di cui all’art.2 del CCNL 4/8/2011, con la conseguente attribuzione al personale dei relativi incrementi economici.

Dal 2015 le progressioni di carriera tornano ad avere effetti anche economici oltre che giuridici, determinando un innalzamento del livello di spesa particolarmente significativo nei comparti dei Corpi di polizia e delle Forze armate.

Anche il *turn over* incide in modo significativo sull’andamento della spesa per redditi del pubblico impiego; l’effetto che ne deriva è più marcato nei comparti caratterizzati da meccanismi di progressione delle retribuzioni basati unicamente o principalmente sull’anzianità di servizio (ad esempio Scuola, AFAM, Corpi di polizia, Forze armate).

In tali comparti, infatti, se si altera il regolare ricambio del personale (numero di assunti pari al numero dei cessati), si determinano modifiche nella regolarità del trend della spesa a causa dell’incremento delle retribuzioni dovuto ai meccanismi automatici di progressione stipendiale che incidono in modo diretto sull’andamento della spesa. In sintesi, un regolare ricambio del personale

¹¹ Per passaggio di qualifica si intendono tutte le progressioni di carriera comunque classificate: qualifica, fascia, area, posizione economica, livello.

in ragione di un assunto a fronte di un cessato assicura uno sviluppo costante e lineare della spesa per redditi; al contrario, prolungate riduzioni nelle assunzioni, cui fanno seguito cicli di assunzioni che superano il numero dei cessati, determinano l'insorgere di variazioni nella spesa per redditi che si manifestano negli anni in cui maturano gli scatti di anzianità.

Nei comparti nei quali, invece, non esistono meccanismi di progressione automatica delle retribuzioni la sostituzione del personale non ha ripercussioni nei periodi successivi.

Le norme sulla limitazione del *turn over* hanno previsto un meccanismo che vincola la spesa correlandola al personale cessante.

La necessità di una maggiore qualificazione del pubblico impiego ha determinato una contrazione nella richiesta di personale delle categorie più basse in favore di personale maggiormente qualificato che, essendo inquadrato in categorie più elevate, ha una remunerazione più alta. L'effetto sulla spesa derivante dalla non integrale copertura del personale che esce dal mondo del lavoro pubblico viene in parte riassorbito dalla più alta spesa del personale assunto inquadrato su livelli più elevati. Ne consegue una riduzione del personale maggiore della riduzione della spesa.

Nei comparti dei Ministeri, Agenzie fiscali, Enti pubblici non economici, Università, Sanità, Enti locali, ecc., il personale collocato a riposo in questi anni - e per alcuni degli anni a venire - gode ancora della Retribuzione Individuale di Anzianità (RIA). Le disposizioni contrattuali vigenti prevedono che, al momento del pensionamento, gli importi percepiti a tale titolo vadano ad alimentare, come risorse stabili, i fondi per la contrattazione integrativa a disposizione di ciascun ente attraverso i quali è possibile finanziare – compatibilmente con i vigenti vincoli sull'alimentazione dei fondi – vari istituti, quali le progressioni economiche orizzontali o la produttività. In condizioni di forte riduzione del personale per pensionamento, rendendosi disponibili quote consistenti di RIA, è quindi possibile assistere, specie con riferimento ad alcuni comparti, ad incrementi delle retribuzioni medie del personale in attività, anche in assenza di rinnovi contrattuali.

IL CALCOLO DELLE RETRIBUZIONI MEDIE – ASPETTI METODOLOGICI

Le retribuzioni medie sono utilizzate principalmente per la valutazione degli effetti delle proposte normative e per la quantificazione degli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali.

Per evitare potenziali sottostime delle retribuzioni medie e per rendere più prudentiali le valutazioni, le medie sono calcolate considerando solo il personale a tempo indeterminato, escludendo altre fattispecie, che si collocano agli estremi della scala stipendiale, anche per evitare incoerenze nell'andamento generale del comparto.

La dirigenza a tempo determinato e i direttori generali degli enti, le cui retribuzioni sono pubblicate sui siti delle istituzioni cui appartengono, possono causare distorsioni legate alla non continuità del rapporto con l'amministrazione e al loro peso sulla categoria della dirigenza, che è di dimensioni contenute. Analogamente, il personale non di ruolo della scuola, il personale volontario e gli allievi delle Forze armate e dei Corpi di polizia, presentando analoghe discontinuità nel rapporto, più facilmente forniscono valori molto variabili delle retribuzioni medie, generalmente sottostimate.

Infine, viene escluso dal calcolo della media anche il personale disciplinato da contratti di lavoro del settore privato (c.d. personale contrattista, un numero limitato di soggetti con contratto a tempo indeterminato) a causa della non omogeneità dei loro contratti di lavoro rispetto a quelli pubblici.

Gli importi retributivi medi annui della dirigenza del comparto Sicurezza-Difesa e quelli dei professori e ricercatori universitari contribuiscono alla definizione del valore medio complessivo del comparto di appartenenza.

I valori "*lorde dipendente*" utilizzati ai fini del calcolo delle retribuzioni medie comprendono lo stipendio, la retribuzione di anzianità, la 13^a mensilità, l'indennità integrativa speciale, le indennità fisse, il compenso per lavoro straordinario, la remunerazione della produttività ed altre competenze accessorie. Non sono comprese le voci non aventi carattere direttamente retributivo, quali ad esempio gli assegni familiari, i buoni pasto, le coperture assicurative e, fino al 2016, le competenze fisse ed accessorie relative ad anni precedenti (arretrati), come verrà dettagliatamente illustrato nel seguito.

Le retribuzioni medie così calcolate costituiscono la base di riferimento degli incrementi retributivi da riconoscere nell'ambito delle procedure contrattuali (ARAN) e negoziali di diritto pubblico (Corpi di polizia, Forze armate, Vigili del fuoco e Carriere diplomatica, prefettizia e penitenziaria).

Per tale finalità, è ulteriormente necessario non considerare nel calcolo quelle voci che alterano le retribuzioni medie, o per le quali è esplicitamente previsto il carattere non retributivo del compenso, quali:

- le diverse indennità, prive di carattere retributivo, per servizio all'estero spettanti al personale della Carriera diplomatica, al personale amministrativo del Ministero degli affari esteri, al personale della Scuola, alle Forze armate e ai Corpi di polizia;
- l'indennità di esclusività percepita dai medici e dagli altri dirigenti del ruolo sanitario. E' questo è un elemento distinto della retribuzione che, ai sensi dell'art. 5, comma 2, del CCNL 8/06/2000 (biennio economico 2000/2001), non è stato considerato nella base di calcolo per la definizione dei benefici economici fino alla tornata contrattuale 2006 - 2009. Con l'ultimo CCNL, relativo al biennio economico 2008/2009, è stata disapplicata la previsione di cui al predetto art. 5, comma 2, secondo capoverso, e sono stati rideterminati gli importi annui lordi dell'indennità a decorrere dal 1° gennaio 2009. Per gli anni dal 2009 al 2017 i valori retributivi medi non tengono conto dell'indennità di esclusività;
- l'indennità ex art. 31 DPR 761/79 e il trattamento aggiuntivo ex art. 6 d.lgs. 517/99 (rilevati nel conto annuale come "*Indennità De Maria*") è prevista in favore del personale universitario, di comparto e professori e ricercatori, che presta servizio presso le strutture sanitarie nella misura occorrente per equiparare il relativo trattamento economico complessivo a quello del personale di tali strutture di pari funzioni, mansioni ed anzianità. Si tratta in questo caso esclusivamente di differenziali retributivi, anticipati di norma dall'Università di appartenenza del personale, per le attività assistenziali svolte nell'ambito del SSN;
- il trattamento accessorio corrisposto direttamente dall'Amministrazione utilizzatrice al personale in posizione di comando/distacco. La rilevazione separata delle spese per tale trattamento è stata introdotta per la prima volta nell'anno 2011 per la sola Presidenza del Consiglio dei Ministri a causa dell'elevata incidenza rivestita da tale tipologia di personale. In considerazione della modifica intervenuta nell'anno 2011 nella rilevazione del personale comandato e della relativa spesa, i valori retributivi medi annui della PCM non sono stati posti a confronto fino all'anno 2011 nella tabella che riporta le variazioni percentuali delle retribuzioni. Dal conto annuale 2012 questa modalità di rilevazione è stata estesa a tutti i comparti. Negli enti dove il peso del personale comandato è rilevante, la relativa spesa può infatti dar luogo a retribuzioni medie più elevate del livello reale, a causa dell'imputazione al personale dell'ente anche della retribuzione accessoria corrisposta al personale comandato/distaccato;
- l'indennità rettorale, l'assegno di rappresentanza, l'indennità ex art. 42, comma 5, d.lgs. 151/2001, lo straordinario personale militare in servizio presso la PCM.

Nel calcolo delle retribuzioni medie, al denominatore del rapporto non vengono presi a riferimento i dipendenti presenti al 31/12, poiché occorre un indicatore meno sensibile alle variazioni di personale intercorse nell'anno. Tale indicatore è stato individuato nel numero delle mensilità corrisposte nell'anno diviso per 12; per ciascuna persona che è stata presente per tutto l'anno sono considerate 12 mensilità (la tredicesima è compresa e non è, pertanto, considerata come una mensilità aggiuntiva), ovvero un numero di mensilità pari ai mesi per i quali è stata corrisposta una retribuzione.

E' possibile che per una qualifica il numero di mensilità corrisposte sia inferiore a 12 e che siano stati erogati emolumenti che si presentano come "*una tantum*" nel corso dell'anno, come ad esempio il risultato/produttività relativi all'intera annualità precedente. Nel caso in cui ci sia stato un passaggio di qualifica, la tredicesima è relativa all'intera annualità, anche se una quota parte si riferisce alla qualifica precedente. In tali situazioni si può produrre un effetto moltiplicativo che può determinare valori medi superiori a quanto effettivamente corrisposto. Tale effetto può essere presente anche per un numero di mensilità superiori a 12, ossia quando nella qualifica sono presenti più dipendenti. Ad esempio, un lavoratore presente tutto l'anno ed un altro solo per una frazione d'anno determinano un numero di mensilità superiore a 12 ed inferiore a 24. In questo caso la distorsione potenzialmente recata della persona presente per la sola frazione d'anno è mediata dal dipendente presente per l'intera annualità: l'effetto che si produce è meno rilevante e tende rapidamente ad annullarsi al crescere delle mensilità. Nel 2015 è stata, quindi, introdotta una modifica nell'algoritmo di calcolo per eliminare questa possibile distorsione nel calcolo delle retribuzioni medie del singolo ente. Individuati i casi in cui nelle qualifiche (e nelle aggregazioni successive di gruppi di qualifiche) risultano meno di dodici mensilità sono state ricalcolate tutte le retribuzioni medie.

Le modalità di corresponsione della retribuzione di produttività o di risultato possono influenzare l'andamento delle retribuzioni. Solitamente questi istituti sono corrisposti nell'anno successivo a quello di riferimento. Per tale motivo, fino al 2016, alle amministrazioni è stato chiesto di inserire la quota annua di produttività/risultato fra le competenze dell'anno e non come competenze arretrate. Alcune difficoltà erano connesse agli eventuali rallentamenti del processo di erogazione delle somme, anche in sede di contrattazione integrativa. Tali rallentamenti erano per lo più dovuti al ritardo nella definizione delle risorse da destinare a tale scopo, nell'assegnazione degli obiettivi e del loro monitoraggio e consuntivazione finale, nella formulazione del piano di riparto delle risorse. L'eventuale mancata erogazione della produttività/risultato porta a retribuzioni medie più

basse in un dato anno (la rilevazione avviene per cassa, ad eccezione della sanità); più complessa è la gestione della corresponsione in uno stesso anno di quote di produttività/risultato riferite a più anni o frazioni di anni. Per tale motivo è chiesto alle amministrazioni di distinguere fra la “normale” quota annua, che fa parte della retribuzione media, e la parte eccedente tale quota, che era collocata in una specifica voce di arretrato, che resta esclusa dal calcolo. Tale operazione è risultata spesso difficoltosa per gli enti che, talvolta, hanno indicato il totale delle somme corrisposte per produttività/risultato nella generica voce di arretrato delle voci retributive accessorie, determinando così retribuzioni medie inferiori a quelle effettive.

A partire dal 2017, per semplificare la rilevazione, è stato chiesto alle amministrazioni di indicare come arretrati relativi agli anni precedenti unicamente quelli riconducibili ai rinnovi contrattuali, al tardivo pagamento delle riqualificazioni definite nell’anno precedente e ad altre cause minori specificate, quali ad esempio l’esecuzione delle sentenze. Con la sola eccezione degli enti del comparto sanità, che lavorando per competenza economica non risentono del problema degli arretrati, è stato quindi chiesto di imputare tutti gli importi corrisposti nell’anno alle relative voci di pagamento, indipendentemente dal fatto che fossero di competenza dell’anno di pagamento o degli anni precedenti. Ciò ha comportato una riduzione del valore assoluto degli arretrati a favore delle altre voci di spesa, con conseguente aumento delle retribuzioni medie.

In determinate condizioni, come la mancata assegnazione della produttività/risultato per un anno e la corresponsione di due annualità nell’anno successivo, ciò può generare fluttuazioni nella serie temporale, tanto più rilevanti quanto maggiori sono le dimensioni dell’ente in cui si realizzano rispetto alla dimensione del comparto cui appartiene, come nel caso già richiamato della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

L’ANDAMENTO DELLE RETRIBUZIONI MEDIE

Come già evidenziato, in applicazione delle norme di contenimento della spesa per il personale pubblico previste dal decreto legge n. 78/2010, i contratti collettivi di lavoro sono stati bloccati per l’intero triennio contrattuale 2010-2012 ed è stata corrisposta esclusivamente l’indennità di vacanza contrattuale (IVC) a decorrere dal mese di luglio 2010.

Nelle tabelle che seguono sono indicati i valori annui delle retribuzioni medie pro-capite per comparto e le relative variazioni percentuali.

Nel periodo in esame si sono sviluppate due tornate contrattuali – quella relativa al biennio economico 2006/2007 definita in massima parte nel 2008, e quella relativa al biennio economico 2008/2009 definita nel 2009 e in parte nel 2010 – che hanno comportato per la generalità del pubblico impiego aumenti delle retribuzioni pro-capite di oltre l'8% a regime.

Tabella 5.11 - Retribuzioni medie annue (importi lordo dipendente)

	Valori assoluti in euro									
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
SCUOLA	29.280	30.570	30.201	30.338	29.548	29.468	29.130	28.841	28.266	28.440
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	31.783	31.682	34.548	35.268	35.914	36.043	35.513	36.327	35.561	35.412
MINISTERI	28.552	28.761	28.382	29.382	29.565	29.899	29.432	29.789	29.852	30.140
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	45.227	48.521	53.600	58.964	58.701	57.688	57.240	57.612	57.930	64.611
AGENZIE FISCALI	33.529	36.762	36.179	36.944	37.304	37.336	37.814	35.449	35.454	37.444
VIGILI DEL FUOCO	30.190	32.043	31.739	32.680	32.054	32.252	32.328	32.851	33.062	32.577
CORPI DI POLIZIA	35.899	37.025	37.309	38.471	38.181	38.073	37.911	39.405	40.036	40.378
FORZE ARMATE	37.735	38.649	39.047	39.955	39.305	39.083	38.602	40.035	41.263	42.397
MAGISTRATURA	126.294	130.605	132.603	131.295	141.675	142.611	142.554	138.481	138.255	137.294
CARRIERA DIPLOMATICA	92.755	93.726	93.755	92.695	92.215	88.492	87.925	93.183	92.819	87.121
CARRIERA PREFETTIZIA	84.067	87.267	86.161	89.994	92.584	91.184	91.922	94.117	93.026	94.293
CARRIERA PENITENZIARIA	76.595	76.975	78.603	77.688	79.618	79.549	78.021	78.014	79.871	81.817
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	39.729	42.542	43.524	42.852	41.771	41.635	41.123	42.292	44.464	44.791
ENTI DI RICERCA	39.891	42.076	42.080	41.944	41.518	40.868	39.996	41.137	41.974	41.957
UNIVERSITA'	43.842	44.575	45.618	44.623	43.758	43.223	43.051	43.316	43.186	43.463
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	37.543	38.310	38.814	38.919	38.898	38.703	38.572	38.664	38.637	38.629
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	28.786	29.547	29.731	29.760	29.573	29.584	29.143	28.971	29.109	28.632
REGIONI A STATUTO SPECIALE	32.838	34.067	34.148	34.193	35.452	35.347	35.441	35.350	35.467	35.759
AUTORITA' INDIPENDENTI	69.231	73.530	73.688	76.702	82.545	82.766	83.984	84.950	89.802	91.259
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	41.473	43.949	46.128	53.786	52.146	52.402	51.363	53.040	53.533	53.517
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	37.739	38.336	38.353	31.299	30.675	30.878	31.390	32.659	32.069	32.166
ENTI LISTA S13 ISTAT	-	-	-	-	-	-	43.190	44.666	45.342	45.390
VALORE MEDIO COMPLESSIVO	33.438	34.525	34.687	34.919	34.627	34.539	34.372	34.388	34.366	34.491

Tabella 5.12 – Variazioni percentuali delle retribuzioni medie annue

	Variazioni %									
	2009 / 2008	2010 / 2009	2011 / 2010	2012 / 2011	2013 / 2012	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2017 / 2008
SCUOLA	4,4%	-1,2%	0,5%	-2,6%	-0,3%	-1,1%	-1,0%	-2,0%	0,6%	-2,9%
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	-0,3%	9,0%	2,1%	1,8%	0,4%	-1,5%	2,3%	-2,1%	-0,4%	11,4%
MINISTERI	0,7%	-1,3%	3,5%	0,6%	1,1%	-1,6%	1,2%	0,2%	1,0%	5,6%
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	7,3%	10,5%	10,0%	-0,4%	-1,7%	-0,8%	0,6%	0,6%	11,5%	42,9%
AGENZIE FISCALI	9,6%	-1,6%	2,1%	1,0%	0,1%	1,3%	-6,3%	0,0%	5,6%	11,7%
VIGILI DEL FUOCO	6,1%	-0,9%	3,0%	-1,9%	0,6%	0,2%	1,6%	0,6%	-1,5%	7,9%
CORPI DI POLIZIA	3,1%	0,8%	3,1%	-0,8%	-0,3%	-0,4%	3,9%	1,6%	0,9%	12,5%
FORZE ARMATE	2,4%	1,0%	2,3%	-1,6%	-0,6%	-1,2%	3,7%	3,1%	2,7%	12,4%
MAGISTRATURA	3,4%	1,5%	-1,0%	7,9%	0,7%	0,0%	-2,9%	-0,2%	-0,7%	8,7%
CARRIERA DIPLOMATICA	1,0%	0,0%	-1,1%	-0,5%	-4,0%	-0,6%	6,0%	-0,4%	-6,1%	-6,1%
CARRIERA PREFETTIZIA	3,8%	-1,3%	4,4%	2,9%	-1,5%	0,8%	2,4%	-1,2%	1,4%	12,2%
CARRIERA PENITENZIARIA	0,5%	2,1%	-1,2%	2,5%	-0,1%	-1,9%	0,0%	2,4%	2,4%	6,8%
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	7,1%	2,3%	-1,5%	-2,5%	-0,3%	-1,2%	2,8%	5,1%	0,7%	12,7%
ENTI DI RICERCA	5,5%	0,0%	-0,3%	-1,0%	-1,6%	-2,1%	2,9%	2,0%	0,0%	5,2%
UNIVERSITA'	1,7%	2,3%	-2,2%	-1,9%	-1,2%	-0,4%	0,6%	-0,3%	0,6%	-0,9%
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	2,0%	1,3%	0,3%	-0,1%	-0,5%	-0,3%	0,2%	-0,1%	0,0%	2,9%
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	2,6%	0,6%	0,1%	-0,6%	0,0%	-1,5%	-0,6%	0,5%	-1,6%	-0,5%
REGIONI A STATUTO SPECIALE	3,7%	0,2%	0,1%	3,7%	-0,3%	0,3%	-0,3%	0,3%	0,8%	8,9%
AUTORITA' INDIPENDENTI	6,2%	0,2%	4,1%	7,6%	0,3%	1,5%	1,2%	5,7%	1,6%	31,8%
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	6,0%	5,0%	16,6%	-3,1%	0,5%	-2,0%	3,3%	0,9%	0,0%	29,0%
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	1,6%	0,0%	-18,4%	-2,0%	0,7%	1,7%	4,0%	-1,8%	0,3%	-14,8%
ENTI LISTA S13 ISTAT	-	-	-	-	-	-	3,4%	1,5%	0,1%	-
VALORE MEDIO COMPLESSIVO	3,3%	0,5%	0,7%	-0,8%	-0,3%	-0,5%	0,0%	-0,1%	0,4%	3,1%

Per alcune categorie di personale pubblico – Vigili del fuoco, Sicurezza-Difesa, Carriera diplomatica – specifiche disposizioni hanno previsto ulteriori risorse finanziarie per il biennio 2006/2007 intese a “...valorizzare le specifiche funzioni svolte per la tutela dell’ordine e della sicurezza pubblica, anche con riferimento alle attività della tutela economico-finanziaria, e della difesa nazionale, da utilizzare anche in materia di buoni pasto e per l’adeguamento delle tariffe orarie del lavoro straordinario ...” nel caso del comparto Sicurezza-Difesa e a “... migliorare l’operatività e la funzionalità del soccorso pubblico” nel caso dei Vigili del fuoco. Per la Carriera diplomatica, le maggiori risorse sono state finalizzate ad “... assicurare, anche in relazione allo svolgimento delle funzioni connesse alla partecipazione italiana a fondi, banche e organismi internazionali, l’integrale attuazione del processo di riordino della carriera diplomatica, ...”.

Per il biennio 2008/2009, gli incrementi contrattuali sono stati più contenuti (a regime +3,2% consentendo solo il reintegro del tasso d’inflazione programmata dei due anni 1,7% e 1,5%) e solo per i Vigili del fuoco e per il comparto Sicurezza-Difesa sono stati previsti benefici economici aggiuntivi. Per i primi, l’art. 17, comma 35-quinques, del decreto legge n. 78/2009, ha destinato un ulteriore importo annuo di 15 milioni di euro a decorrere dall’anno 2010, per la corresponsione al personale dirigente e non dirigente di una speciale indennità operativa per il servizio di soccorso tecnico urgente espletato all’esterno.

Per il comparto Sicurezza-Difesa, l’art. 2, comma 43, della legge n. 191/2009 (legge finanziaria per il 2010) ha destinato un ulteriore importo annuo di 100 milioni di euro – a decorrere dall’anno 2010 – finalizzato a riconoscere la “specificità” della funzione e del ruolo del personale appartenente al comparto.

Per le categorie di personale pubblico il cui trattamento economico è disciplinato da leggi (Magistratura, dirigenza del comparto Sicurezza-Difesa e professori e ricercatori universitari) gli incrementi retributivi¹² vengono definiti in base ad un criterio che prevede da parte dell’ISTAT l’individuazione di un indice di crescita basato sulle variazioni complessive delle retribuzioni contrattuali degli altri pubblici dipendenti.

L’aumento delle retribuzioni registrato nel 2008 è, quindi, dovuto essenzialmente ai benefici economici attinenti il biennio precedente (2006/2007), per il quale era stata anticipata unicamente

¹² Per il personale di magistratura il DPCM 7.8.2015 è relativo al triennio 2015/2017, mentre per il restante personale in regime di diritto pubblico il provvedimento è il DPCM 29.4.2009. Le retribuzioni di tale personale non hanno avuto incrementi successivi per effetto del blocco disposto dall’art.9, comma 21, del d.l. n. 78/2010, prorogato fino al 31 dicembre 2015.

l'indennità di vacanza contrattuale. Nel 2008, pertanto, si sono concentrati due effetti di spesa: gli aumenti a regime del biennio contrattuale 2006/2007 (4,85%), sottoscritti per i comparti più numerosi proprio in tale anno, ed il pagamento dell'indennità di vacanza contrattuale per il biennio economico 2008/2009 (0,4%) che rappresenta la parte di crescita delle retribuzioni effettivamente imputabile al 2008.

Negli anni successivi al 2008 gli ultimi rinnovi contrattuali sottoscritti ed applicati (relativi al biennio economico 2008/2009) determinano di fatto l'unico elemento rilevante nell'andamento delle retribuzioni. Il loro effetto sulle retribuzioni medie si esaurisce nel 2011, anno in cui la crescita retributiva individuale si è sostanzialmente arrestata. A partire da tale anno, infatti, le variazioni percentuali tendono ad annullarsi; in molti comparti compaiono segni negativi, anche di entità consistente, che talvolta si ripetono per più anni¹³.

Esauriti gli effetti contrattuali, bloccate le progressioni economiche, limitato il *turn over* (con conseguente minimizzazione dell'effetto sulle retribuzioni per la sostituzione del personale meno qualificato e quindi meno remunerato con quello più qualificato e dunque più costoso), neutralizzati gli effetti derivanti dalla contrattazione integrativa, la riduzione delle retribuzioni medie può essere imputata ai fattori residuali prima descritti, quali ad esempio la cessazione del personale che, godendo ancora della RIA, ha retribuzioni più elevate rispetto ai subentranti nella medesima qualifica non beneficiari di tale istituto.

Se in termini di valori assoluti il costo dei bienni economici 2006/2007 e 2008/2009 è stato riassorbito, il ritorno delle retribuzioni medie al di sotto del livello del 2009 sembra aver annullato completamente anche il beneficio individuale apportato dall'ultimo biennio economico di cui si ha manifestazione nel periodo qui considerato.

Sull'intero periodo 2008-2017 il tasso di inflazione¹⁴ ha avuto un incremento del 11,2% ed è stato significativamente più elevato dell'aumento della retribuzione media dell'intero pubblico impiego che, nel medesimo periodo, ha avuto un incremento del 3,1%.

Di seguito si riporta il dettaglio delle determinanti delle variazioni registrate negli ultimi anni.

La variazione positiva rilevata nel 2011 nel valore medio di alcuni comparti e, di conseguenza, in quello complessivo di tutto il pubblico impiego (+0,7%), è sinteticamente di seguito illustrata:

¹³ I valori sono espressi a prezzi correnti e pertanto in termini reali la riduzione del potere d'acquisto è più marcata.

¹⁴ Il tasso annuo d'inflazione effettiva registrato nel periodo è stato il seguente: 0,8% per il 2009; 1,5% per il 2010; 2,8% per il 2011; 3% per il 2012; 1,2% per il 2013; 0,2% per il 2014; 0,1% per il 2015; -0,1% per il 2016 e 1,2% per il 2017.

- CCNL relativi al biennio 2008/2009 sottoscritti alla fine dell'anno 2010: è il caso dei comparti Vigili del fuoco e Sicurezza-Difesa, che hanno riversato nella gestione 2011 non solo gli arretrati ma l'intero aumento riconosciuto a regime (tabella 5.3); analoga situazione per il CCNL relativo al biennio 2006/2007 dei Segretari comunali e provinciali, sottoscritto il 14/12/2010;
- CCNL relativi al biennio 2008/2009 e sottoscritti nel 2011: è il caso dei Segretari comunali e provinciali e della Carriera prefettizia (tabella 5.5);
- modifiche introdotte alle modalità di rilevazione delle spese: è il caso della Presidenza del Consiglio dei Ministri per la quale si è provveduto nel 2011 a definire una struttura di rilevazione dei dati più idonea alla complessa articolazione del personale di ruolo e non di ruolo. E' ancora il caso della PCM nel 2017 di cui si è detto in precedenza che aumenta per una diversa registrazione degli arretrati. Sono interessate anche le Agenzie fiscali, le Autorità indipendenti.
- passaggi di qualifica (per riqualificazione del personale) definiti con l'utilizzo di risorse previste nell'ambito dei fondi di contrattazione integrativa dell'anno 2010: è il caso, ad esempio, del Ministero della Difesa nel quale il numero dei passaggi effettuati nel 2011 ha interessato circa il 70% del personale, comportando un aumento medio pro-capite del solo stipendio tabellare di circa il 2%. E', inoltre, presente l'effetto dei passaggi definiti alla fine del 2010 e registrati nel conto annuale dello stesso anno (Ministero della Giustizia), che ha comportato un adeguamento economico con pieno effetto sui valori medi solo a partire dal 2011;
- corresponsione in modo non regolare nel tempo dei compensi legati alla produttività e al risultato: è il caso dell'Agenzia delle Entrate che nel 2008 non ha corrisposto compensi per produttività, determinando un andamento anomalo delle retribuzioni del comparto;
- modifiche di comparto con trasmigrazione di Enti: è il caso dell'ENEA, delle ex IPAB della Provincia autonoma di Trento e dell'Ente foreste della Sardegna già segnalati in precedenza;
- per altri comparti si registra una diminuzione delle retribuzioni medie anche di entità notevole, come per gli Enti pubblici non economici e per le Università, dovuta sostanzialmente agli effetti della limitazione del turn over.

Nell'anno 2012, le retribuzioni medie della generalità dei comparti mostrano una riduzione o confermano una stasi nel confronto con l'anno precedente; nel complesso, il pubblico impiego ha subito nel 2012 un decremento retributivo dello 0,8%.

Da evidenziare per l'anno 2012:

- Magistratura: vengono rilevate per la prima volta nel conto annuale le spese per le propine spettanti agli avvocati dell'Avvocatura di Stato e il fondo perequativo nella voce di spesa "indennità da provvedimenti specifici". Per tutte le magistrature la spesa per "Assegno magistrati" aumenta rispetto al 2011 per effetto della sentenza della Corte Costituzionale n.223 dell'11 ottobre 2012, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle riduzioni previste dall'art.9, commi 2 e 22, del decreto legge n. 78/2010.
- Carriera Prefettizia: sono stati liquidati compensi per l'emergenza Nord Africa.
- Carriera Penitenziaria: sono stati rilevati gli assegni una-tantum ex DPCM 27/10/2011.
- Vigili del fuoco: la retribuzione media mostra una riduzione dovuta in gran parte ai minori compensi erogati rispetto agli anni precedenti quando è stato necessario fronteggiare le emergenze (terremoto Abruzzo nel 2009, Emilia nel 2011), e alla quota di straordinario 2012 che verrà erogata nell'anno seguente.

Per gli anni 2013 e 2014 non si rilevano elementi significativi, mentre l'aumento generalizzato delle retribuzioni medie del 2015, che per molti comparti si è protratto anche nel 2016, è dovuto, come detto, alla fine del blocco dell'effetto economico delle progressioni di carriera comunque denominate.

Il settore Sicurezza-Difesa è quello dove il riallineamento delle posizioni economiche rispetto a quelle giuridiche ha avuto i maggiori effetti, anche in considerazione delle dimensioni dei comparti interessati. Sul fronte opposto si collocano i comparti degli Enti locali e della Sanità, dove l'effetto del turn over è stato predominante rispetto a quello dello sblocco delle progressioni economiche. Particolarmente forte è l'effetto nel comparto Scuola, dove la cessazione di decine di migliaia di persone che hanno raggiunto i livelli retributivi massimi e l'ingresso, assai più numeroso, di dipendenti con il livello retributivo iniziale, ha determinato una riduzione significativa della retribuzione media che, date le dimensioni del comparto, ha portato in negativo la variazione dell'intero pubblico impiego.

Caso particolare è quello della Magistratura, dove le particolari regole del settore hanno portato alla riduzione della retribuzione media¹⁵ negli ultimi tre anni.

¹⁵ L'adeguamento delle retribuzioni dei magistrati avviene triennialmente sulla base degli incrementi medi conseguiti nel triennio precedente dalle altre categorie di pubblici dipendenti, mediante un meccanismo di due acconti ed un saldo a conguaglio. Nel 2015 si è avuto un conguaglio negativo in ragione della mancata crescita delle retribuzioni del restante personale conseguente al blocco della contrattazione.

Con la sentenza n. 37/2015 la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità degli incarichi dirigenziali conferiti dalle Agenzie fiscali, determinando la cessazione del trattamento economico che il personale della terza area con incarico dirigenziale ha avuto in godimento fino al 2014. L'applicazione della sentenza ha prodotto la consistente riduzione delle retribuzioni medie in questo comparto nel 2015.

Come già osservato, le retribuzioni 2017 risentono della differente modalità di registrazioni degli arretrati, per cui non sono direttamente confrontabili con quelle degli anni precedenti. Tuttavia dai valori rappresentati in tabella sembra che l'effetto sia rilevante solo per la Presidenza del Consiglio dei Ministri, per le Agenzie fiscali e per le Autorità indipendenti, mentre gli incrementi registrati dalle Forze armate e dai Corpi di polizia sono in massima parte riconducibili all'applicazione dei provvedimenti di riordino delle carriere.

IL CONFRONTO CON LE GRANDEZZE MACROECONOMICHE

Nella tabella che segue sono riportati i valori complessivi del pubblico impiego confrontati con le principali grandezze macroeconomiche dello stesso anno.

Il calo costante degli occupati nelle pubbliche amministrazioni si è tradotto in una graduale riduzione della quota del pubblico impiego sul totale della forza lavoro. Tale riduzione si arresta solo in corrispondenza degli anni dove avvengono consistenti ampliamenti nella rilevazione. Anche trascurando i nuovi ingressi, alla fine del decennio considerato l'incidenza del pubblico impiego tocca i valori minimi del periodo, con una riduzione di circa l'1,5% rispetto al valore iniziale.

Rispetto al totale degli occupati si osservano consistenti riduzioni della quota dei dipendenti della PA sul totale degli occupati sia nei primi anni del decennio sia negli ultimi. Alla fine del periodo considerato gli occupati nella PA sono un punto percentuale in meno rispetto alla numerosità iniziale.

Tabella 5.13 – Confronto dell'andamento del personale e delle spese con le principali grandezze economiche

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Occupati nelle pubbliche amministrazioni	3.578.969	3.502.624	3.437.169	3.395.266	3.343.273	3.335.823	3.366.471	3.363.764	3.357.314	3.367.171
Totale Forza lavoro	24.614.313	24.634.146	24.567.207	24.959.544	25.294.117	25.332.505	25.530.798	25.529.540	25.935.812	25.883.706
<i>Occupati nelle pubbliche amministrazioni / Totale Forza Lavoro</i>	14,5%	14,2%	14,0%	13,6%	13,2%	13,2%	13,2%	13,2%	12,9%	13,0%
Totale Occupati	22.953.008	22.580.258	22.575.977	22.580.389	22.405.594	22.177.379	22.380.475	22.566.646	22.895.071	23.069.995
<i>Occupati nelle pubbliche amministrazioni / Totale Occupati</i>	15,6%	15,5%	15,2%	15,0%	14,9%	15,0%	15,0%	14,9%	14,7%	14,6%
Costo del lavoro delle pubbliche amministrazioni (miliardi di €)	167,83	169,10	166,73	165,16	160,34	158,28	159,62	159,57	159,81	160,10
PIL ai prezzi di mercato (miliardi di €)	1.632,15	1.572,88	1.604,51	1.637,46	1.613,27	1.604,60	1.621,83	1.652,09	1.689,75	1.724,95
<i>Costo del lavoro / PIL nominale</i>	10,3%	10,8%	10,4%	10,1%	9,9%	9,9%	9,8%	9,7%	9,5%	9,3%
I dati degli occupati nelle pubbliche amministrazioni comprendono anche il personale con contratti flessibili (sebbene sia espresso in unità annue) e quello che non instaura un rapporto di dipendenza (Interinali, LSU, volontari delle forze armate)										
I dati sulla forza lavoro, sugli occupati e sul PIL sono di fonte ISTAT, edizione 9 gennaio 2019										

Il rapporto fra il costo del lavoro nel pubblico impiego e il PIL a prezzi di mercato, raggiunge il valore massimo del decennio nel 2009, anno in cui il pagamento dell'ultimo rinnovo contrattuale prima del blocco avviene in coincidenza con la prima consistente riduzione del PIL. Negli anni successivi si ha un significativo calo dell'incidenza del costo del lavoro pubblico sul PIL, anche in considerazione della contrazione del PIL negli anni 2012 e 2013 (non sono state depurate le spese degli enti che hanno fatto il loro ingresso nella rilevazione nel corso del periodo). Il valore minimo del rapporto è raggiunto in corrispondenza dell'ultimo anno ed è inferiore dell'1,5% rispetto al valore massimo raggiunto nel 2009. Escludendo gli enti entrati nella rilevazione solo a partire dal 2011, nel 2017 l'incidenza sul PIL del costo del lavoro pubblico risulterebbe ancora inferiore e pari al 9,1%.