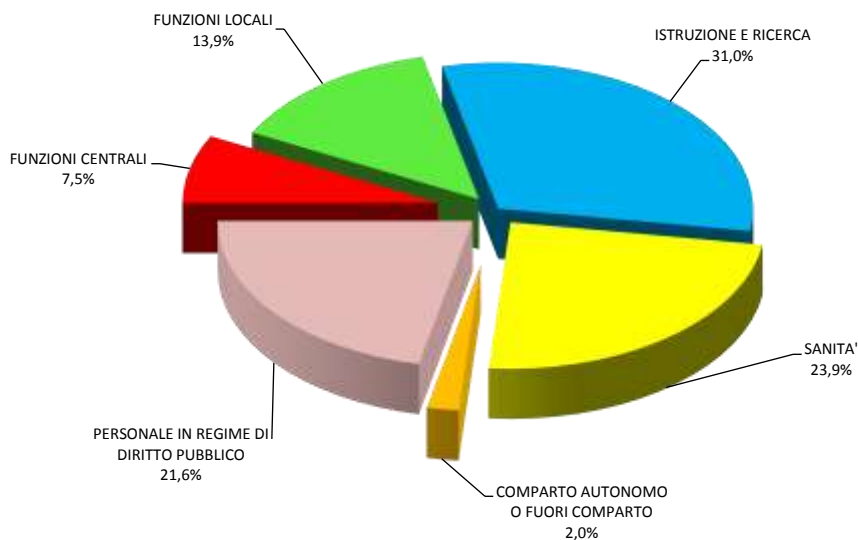


IL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO

Per valutare il costo del lavoro dell'intero pubblico impiego occorre ricordare che non tutti gli enti tenuti all'invio del conto annuale comunicano i dati di spesa seguendo lo stesso criterio. La maggior parte rileva i dati di spesa con il criterio della cassa - indicando cioè le spese di personale sostenute in termini di pagamenti effettuati nell'anno di riferimento - mentre gli enti del comparto Sanità effettuano la rilevazione con il criterio della competenza economica, ossia rilevando il costo¹ di ciascun esercizio indipendentemente dal momento dell'effettivo pagamento. Nel seguito si parlerà di "spese" avendo comunque presente questa distinzione.

Oggetto di questo capitolo è l'analisi dell'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.

Grafico 5.1 – Distribuzione del costo del lavoro pubblico del 2019

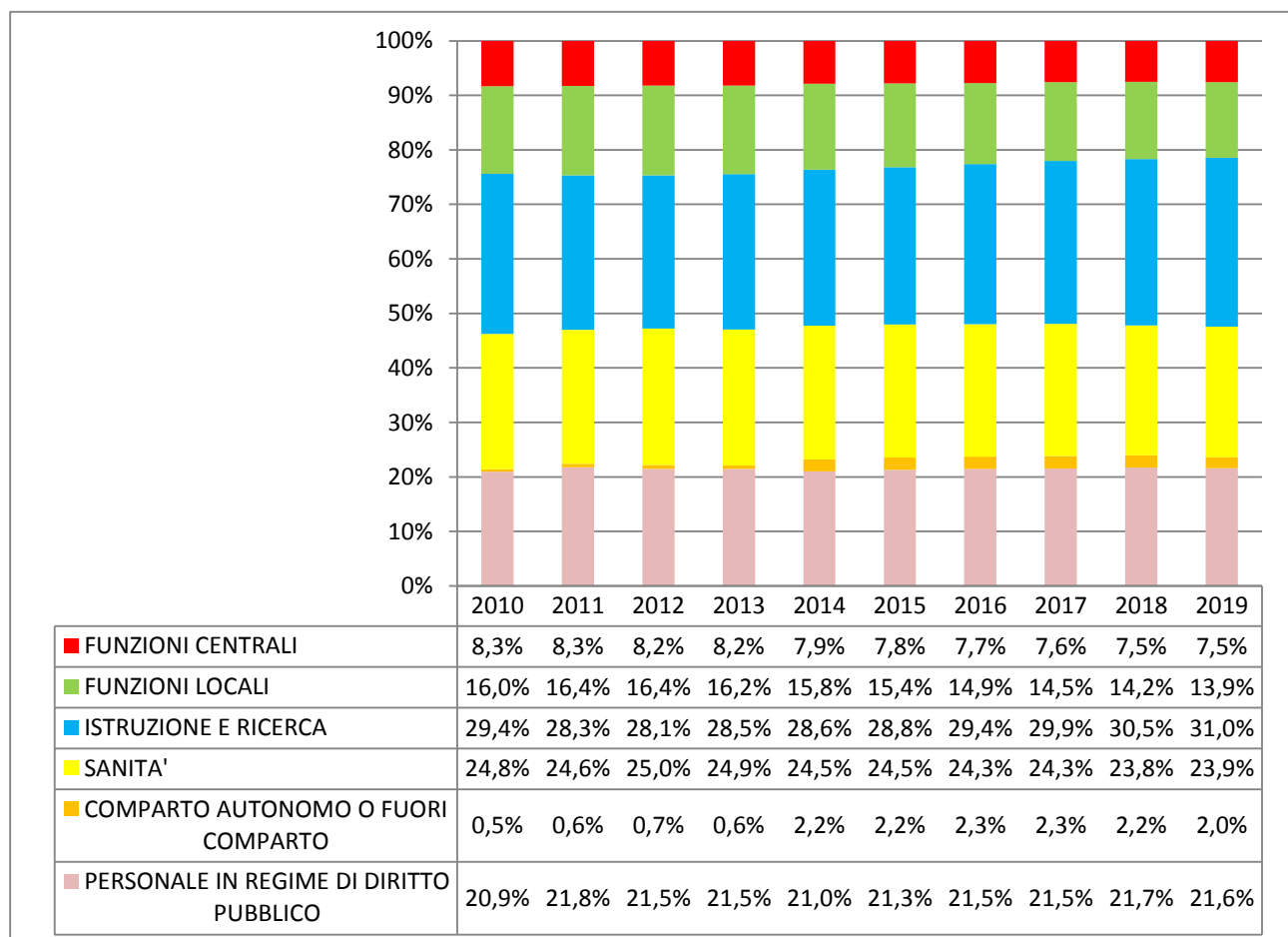


¹ L'articolo 2423-bis c.c., prevede l'obbligo di "tener conto dei proventi e degli oneri di competenza dell'esercizio, indipendentemente dalla data dell'incasso o del pagamento".

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.

Il grafico precedente riporta la distribuzione fra i comparti del costo del lavoro sostenuto nel 2019. Se si compara questo grafico con l'analogo grafico 2.1 presente nel secondo capitolo sull'andamento del personale, emerge che i comparti delle Funzioni centrali, delle Funzioni locali e delle Amministrazioni con comparto autonomo o fuori comparto presentano differenze minime della loro quota percentuale in termini di spesa e di consistenza di personale. L'incidenza del personale per questi comparti è molto simile a quello della spesa. Non è così per la quota della spesa assorbita dal personale in regime di diritto pubblico e quella relativa alla Sanità che sono di circa il 3,8% più alte di quella della distribuzione del personale. All'opposto il comparto dell'Istruzione e ricerca, con una quota della spesa del 7,3% più bassa rispetto al personale. La distribuzione della spesa per comparto 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 ampi.

Grafico 5.2 – Andamento della distribuzione del costo del lavoro pubblico



Il consistente ingresso dei nuovi enti nella rilevazione nel 2014 ha ridotto la concentrazione della distribuzione. Nonostante ciò nella seconda parte del decennio si osserva una crescente

concentrazione della spesa nel comparto dell'Istruzione e ricerca. Anche il personale in regime di diritto pubblico ha raggiunto i valori massimi sull'intero decennio della propria quota relativa. Ciò è dovuto in parte all'aumento della spesa riconducibile alla fine del blocco, nel 2015, degli effetti economici delle progressioni di carriera comunque denominate³ che ha consentito nel settore Sicurezza - Difesa il riallineamento fra la posizione giuridica acquisita nel corso dei quattro anni precedenti e quella economica rimasta ferma. Negli ultimi due anni hanno invece agito i provvedimenti di riordino delle carriere che hanno interessato lo stesso settore.

I comparti delle Funzioni locali e delle Funzioni centrali, per contro, hanno progressivamente perso peso, anche se in misura differente.

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

COMPARTO	VALORI ASSOLUTI IN MILIONI DI EURO									
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
FUNZIONI CENTRALI	13.894	13.687	13.174	13.021	12.573	12.427	12.366	12.108	12.464	12.551
FUNZIONI LOCALI	26.733	27.096	26.362	25.653	25.173	24.558	23.790	23.177	23.544	23.137
ISTRUZIONE E RICERCA	48.988	46.737	45.129	45.129	45.689	46.015	46.918	47.862	50.681	51.511
SANITA'	41.369	40.682	40.154	39.486	39.126	39.022	38.778	38.840	39.546	39.786
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	830	1.018	1.053	1.023	3.518	3.507	3.626	3.662	3.708	3.353
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	34.912	35.944	34.465	33.968	33.539	34.042	34.300	34.505	36.051	35.936
TOTALE	166.726	165.164	160.336	158.281	159.617	159.571	159.776	160.154	165.994	166.274
TOTALE A PARITA' DI ENTI	166.726	163.953	158.935	156.922	155.678	155.548	155.792	156.197	162.061	162.596

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

COMPARTO	VARIAZIONI %									
	2011 / 2010	2012 / 2011	2013 / 2012	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2019 / 2010
FUNZIONI CENTRALI	-1,5%	-3,7%	-1,2%	-3,4%	-1,2%	-0,5%	-2,1%	2,9%	0,7%	-9,7%
FUNZIONI LOCALI	1,4%	-2,7%	-2,7%	-1,9%	-2,4%	-3,1%	-2,6%	1,6%	-1,7%	-13,5%
ISTRUZIONE E RICERCA	-4,6%	-3,4%	0,0%	1,2%	0,7%	2,0%	2,0%	5,9%	1,6%	5,2%
SANITA'	-1,7%	-1,3%	-1,7%	-0,9%	-0,3%	-0,6%	0,2%	1,8%	0,6%	-3,8%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	22,7%	3,4%	-2,8%	243,9%	-0,3%	3,4%	1,0%	1,3%	-9,6%	-
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	3,0%	-4,1%	-1,4%	-1,3%	1,5%	0,8%	0,6%	4,5%	-0,3%	2,9%
TOTALE	-0,9%	-2,9%	-1,3%	0,8%	0,0%	0,1%	0,2%	3,6%	0,2%	-0,3%
TOTALE A PARITA' DI ENTI	-1,7%	-3,1%	-1,3%	-0,8%	-0,1%	0,2%	0,3%	3,8%	0,3%	-2,5%

³ 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.

Nei primi anni della serie è evidente la generalizzata riduzione del costo del lavoro dovuta al blocco introdotto dal d.l. n. 78/2010 convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122. Vi sono però eccezioni a questo andamento originate da:

- a) rinnovi contrattuali sottoscritti ed applicati oltre il termine dell'ultimo anno di riferimento del periodo contrattuale (con effetti nel 2010 e di trascinamento sul 2011 e sul 2012);
- b) integrazioni della rilevazione con enti non acquisiti precedentemente (per il comparto delle Funzioni locali è il caso della Regione Sicilia e dell'Ente Foreste Sardegna entrati nella rilevazione dall'anno 2011, mentre per le amministrazioni del Comparto autonomo o fuori comparto 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) 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 2019 con il 2010 – ricordando che le grandezze rappresentate in tabella sono espresse a prezzi di mercato – si ha una contrazione pari al 2,5%. Il livello della spesa nel 2019 non incorpora ancora tutti effetti della tornata contrattuale 2016-2018 né quelli della tornata 2019-2021, e resta comunque inferiore a quello del 2011.

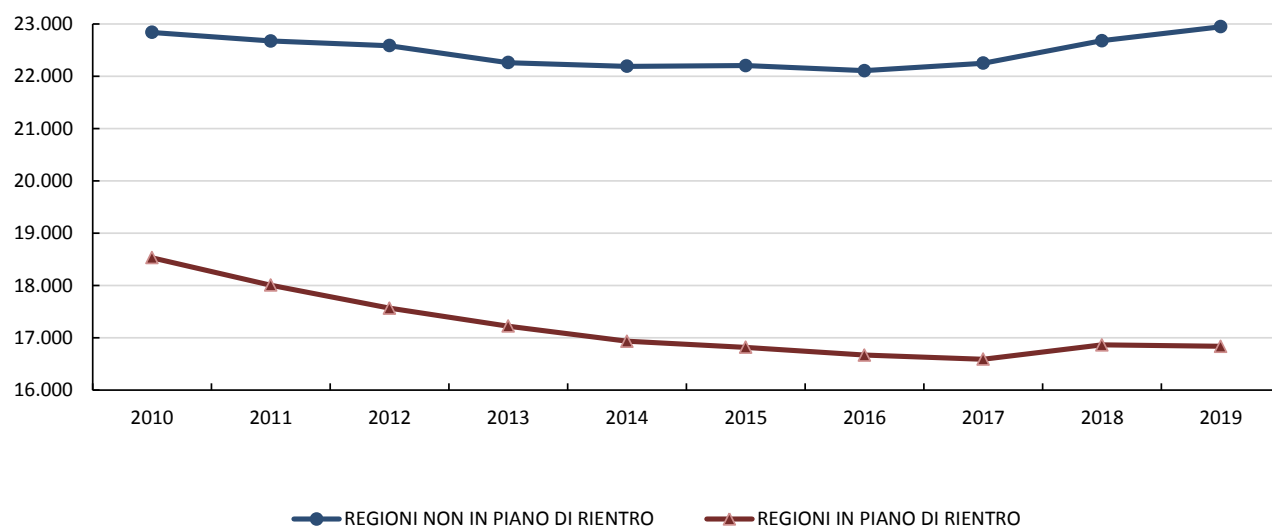
Se nel 2018 la spesa era cresciuta in tutti i comparti per gli effetti della nuova stagione contrattuale, nel 2019 le variazioni sono molto più contenute, con diverse riduzioni che hanno cause differenti. Quella decisamente consistente del comparto degli Enti con comparto autonomo o fuori comparto è dovuta all'uscita all'assenza dei 400 milioni di spesa dell'ANAS S.p.A. che è uscita dalla rilevazione. Una parte della contrazione del comparto delle Funzioni locali è invece solo apparente perché dovuto ai comuni che alla data di chiusura della rilevazione non avevano ancora effettuato l'invio dei dati. La parte più rilevante è però certamente legata alla riduzione consistente del personale che ha avuto nell'ultimo anno questo comparto.

La riduzione contenuta registrata nel personale in regime di diritto pubblico è frutto del venir meno delle una tantum contenute nei provvedimenti che hanno interessato il settore Sicurezza – Difesa.

Nel comparto dell'Istruzione e ricerca, che è il comparto in cui la spesa cresce percentualmente in misura maggiore, gli effetti sono ascrivibili soprattutto alla consistenza di personale che nell'anno solare copre delle frazioni di due diversi anni scolastici⁴.

Anche la crescita del comparto Sanità è riconducibile essenzialmente all'aumento del personale. Per una parte consistente del personale, come la dirigenza medica e non medica, è riportato unicamente l'accantonamento effettuato nei bilanci degli enti e non il costo effettivo del contratto, che è stato sottoscritto solo alla fine del 2019, e il cui costo differenziale era allocato nei bilanci delle regioni e non rilevato dal conto annuale. Una ulteriore peculiarità di questo comparto è la presenza dei piani di rientro cui sono sottoposte diverse regioni e che determinano la dinamica complessiva del costo del personale del comparto. Nelle regioni non in piano di rientro il costo del personale ha ricominciato a crescere dal 2017 ed è tornato sui livelli del 2010, in quelle sottoposte a tali piani il costo è rimasto vicino ai valori minimi del decennio, molto distanti da quelli registrati all'inizio del periodo considerato.

Grafico 5.3 – Andamento del costo del lavoro pubblico nella Sanità. Valori in milioni di euro



Nel lungo periodo di assenza di rinnovi contrattuali, in ciascun comparto le differenze nel valore assoluto della spesa erano essenzialmente determinate dalla variazione dell'occupazione. Tale effetto varia in funzione del mese in cui avviene la variazione della consistenza del personale. Ad

⁴ Nella scuola le immissioni in ruolo e il reclutamento del personale temporaneo avvengono soprattutto nella parte finale dell'anno solare, per cui la loro manifestazione sulla spesa sarà maggiormente rilevante nell'anno successivo.

esempio, le cessazioni avvenute nella parte 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 raggiungere gli 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. Al riguardo è stato perfezionato il DPCM 8 marzo 2019.

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, perfezionato nei primi mesi del 2019.

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.

I RINNOVI CONTRATTUALI NEL PERIODO 2007-2019

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. Il lungo periodo di assenza di rinnovi contrattuali ha reso poco evidente questo andamento⁵.

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 mai sottoscritti prima della metà del

⁵ Per il comparto della Sanità, 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.

biennio e spesso oltre il termine del biennio economico al quale sono riferiti. Analogamente, i contratti per il triennio 2016/2018 sono stati sottoscritti solo a partire dall'ultimo anno del triennio di riferimento.

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.

Negli 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 fiscali 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)
- 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 SSN⁶)
- Area Istruzione e ricerca (ex Area V – Scuola ed AFAM, ex Area VII – Università e Ricerca)

⁶ La legge 145/2018 – comma 687 - ha riportato la dirigenza professionale, tecnica e amministrativa del SSN nell'area della contrattazione collettiva della Sanità a partire dal triennio contrattuale 2019/2021.

- 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 dirigenziale 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 stanziare 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;
- nel corso del 2019 sono stati sottoscritti i CCNL dell'Area dirigenziale Istruzione e Ricerca (luglio) e di quello dell'Area dirigenziale Sanità (dicembre), mentre a marzo e a dicembre 2020 sono stati perfezionati, rispettivamente, i CCNL dell'Area Funzioni centrali e dell'Area Funzioni locali.

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 e dai procedimenti negoziali stipulati ed applicati nel periodo 2007-2010

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% = 3,2% + 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	12/02/2018	3,48%
Funzioni locali	21/05/2018	3,48%
Istruzione e ricerca	19/04/2018	3,69% (1)
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 47/2018 (valorizzazione postriordino)

Tabella 5.5 – Personale pubblico dirigente - Quadro degli incrementi derivanti da contratti collettivi di lavoro stipulati ed applicati nel periodo 2007-2011

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	29/11/2007 07/05/2008	5,29% (1)	26/10/2010	4,16% (1)
Carriera diplomatica	24/04/2008	13,37% (2)	13/08/2010	3,2%
Carriera prefettizia	04/04/2008	4,85%	20/04/2011	3,2%
Carriera dirigenziale 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. 9 milioni a decorrere dal 2007)

(3) 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)	09/03/2020	3,48% (1)
Funzioni locali (ex Area II - Regioni e autonomie locali e Segretari comunali e provinciali, ex Area III - dirigenza professionale, tecnica e amministrativa del SSN)	17/12/2020	3,48%
Istruzione e ricerca (ex Area V - Scuola e AFAM, ex Area VII - Università e ricerca)	08/07/2019	3,48% (2)
Sanità (Area III - Dirigenza sanitaria, ex Area IV - Dirigenza medico – veterinaria)	19/12/2019	3,48%
Vigili del fuoco (Personale dirigente e direttivo)	DPR 15/03/2018 n. 42	3,48% (3)
Carriera diplomatica	DPR 04/05/2018 n. 66	3,48% (4)
Carriera prefettizia	DPR 24/05/2018 n. 85	3,48% (5)
Carriera dirigenziale penitenziaria	(6)	

(1) La percentuale non include le risorse aggiuntive di cui all'articolo 1, comma 376, della legge di bilancio 145/2018.

(2) La percentuale non include le risorse di cui all'articolo 1, comma 591, della legge di bilancio 205/2017.

(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 direttivo, gli incrementi di cui al DPR 48 del 2018 (valorizzazione post riordino).

(4) Percentuale riferita ad una retribuzione media al netto della Indennità integrativa speciale personale all'estero e fuori ruolo.

(5) Percentuale riferita ad una retribuzione media al netto della Indennità pensionabile prevista per i soli prefetti dalla legge n. 121/1981.

(6) 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 delle Forze armate e dei Corpi di polizia⁷ 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%, recepito, insieme all'incremento registrato per il 2019 (+2,28%), nel DPCM del 3 settembre 2019 e l'incremento per il 2020 (+1,71%) è stato da ultimo recepito con il DPCM del 13 novembre 2020.

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 ancora perfezionato il relativo DPCM.

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

⁷ Con i provvedimenti di riordino delle carriere varati a partire dalla fine del 2017 la categoria del personale con trattamento superiore è stata eliminata e le qualifiche che ne facevano parte sono state ricollocate fra il personale dirigente o fra quello non dirigente.

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.

Tabella 5.7 – Personale pubblico non soggetto a contrattazione - Quadro degli incrementi retributivi annui derivanti da legge nel periodo 2007-2020

Anno	Personale dirigente e con trattamento superiore di Corpi di polizia e Forze Armate	Magistratura
	Professori e ricercatori universitari	
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	0,11%	
2019	2,28%	
2020	1,71%	

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 a partire dal 2007.

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

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
	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

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

TRENTINO ALTO ADIGE

DIRIGENTI	25/10/2007 contratto collettivo per 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 per il personale dell'area dirigenziale, 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
	25/02/2019 accordo stralcio per il rinnovo del contratto collettivo per il personale dell'area dirigenziale, triennio giuridico ed economico 2016-2018
	30/09/2020 accordo per il rinnovo del contratto collettivo riguardante il personale dell'area non dirigenziale della Regione Autonoma Trentino Alto Adige e delle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Trento e Bolzano – triennio economico e giuridico 2016-2018

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
	10/08/2018 contratto collettivo intercompartmentale per il personale dirigenziale con la determinazione dell'indennità di posizione.
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
	4/12/2019 accordo stralcio per il rinnovo del contratto collettivo intercompartmentale per il triennio 2019-2021
	03/12/2020 secondo accordo stralcio per il rinnovo del contratto collettivo intercompartmentale per il triennio 2019-2021
	10/12/2020 contratto collettivo intercompartmentale 1° accordo stralcio per il rinnovo del contratto collettivo per l'area del personale del servizio sanitario provinciale escluso il personale dell'area medica e medico veterinaria nonché della dirigenza sanitaria, amministrativa, tecnica e professionale

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
	23/12/2016 Contratto Collettivo Provinciale di Lavoro 2016-2018, biennio economico 2016-2017
Vigili del fuoco	01/08/2019 accordo negoziale relativo agli incrementi retributivi per il triennio economico 2016-2018 del personale del corpo permanente dei Vigili del fuoco della Provincia autonoma di Trento
	21/12/2018 accordo per la sostituzione delle tabelle allegate all'accordo negoziale del 01/08/2018

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
	30/09/2020 ipotesi di accordo del CCRL della dirigenza per il triennio 2016-2018 su cui la sezione di controllo della Corte dei Conti per la Regione siciliana ha rilasciato certificazione negativa
NON DIRIGENTI	22/05/2008 ccrl quadriennio 2006-2009, biennio economico 2006-2007
	09/05/2019 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, quadriennio normativo 2006-2009, biennio economico 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 della maggior parte 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, del 2018 e del 2019 che sono illustrate nel prossimo capitolo possono essere

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.

significativamente più elevate di quelle degli anni precedenti, nella misura in cui gli importi corrisposti tramite tali voci, spesso legati alla produttività o al risultato, sono riferiti in modo considerevole ad esercizi precedenti, come per la Presidenza del Consiglio dei Ministri, le Agenzie fiscali la Carriera dirigenziale penitenziaria e le Autorità indipendenti.

La spesa per retribuzioni è massima nel 2010 e diminuisce progressivamente 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. Dal 2018 si notano gli effetti della ripresa della contrattazione collettiva nazionale.

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

COMPARTO	VALORI ASSOLUTI IN MILIONI DI EURO									
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
FUNZIONI CENTRALI	9.267	9.167	8.919	8.757	8.623	8.486	8.485	8.313	8.428	8.484
FUNZIONI LOCALI	17.304	17.814	17.450	17.114	16.843	16.381	15.889	15.575	15.648	15.543
ISTRUZIONE E RICERCA	32.552	31.714	30.583	30.454	30.389	31.364	31.783	32.359	33.746	34.303
SANITA'	27.384	27.291	27.072	26.661	26.473	26.227	25.885	25.763	26.147	26.708
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	497	604	639	633	2.132	2.153	2.227	2.252	2.273	2.018
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	25.125	25.072	24.821	24.394	24.148	24.530	24.836	25.003	25.572	25.919
TOTALE	112.128	111.661	109.485	108.014	108.608	109.140	109.105	109.266	111.815	112.975
TOTALE A PARITA' DI ENTI	112.128	110.921	108.639	107.185	106.188	106.666	106.661	106.834	109.413	110.737

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

COMPARTO	VARIAZIONI %									
	2011 / 2010	2012 / 2011	2013 / 2012	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2019 / 2010
FUNZIONI CENTRALI	-1,1%	-2,7%	-1,8%	-1,5%	-1,6%	0,0%	-2,0%	1,4%	0,7%	-8,4%
FUNZIONI LOCALI	2,9%	-2,0%	-1,9%	-1,6%	-2,7%	-3,0%	-2,0%	0,5%	-0,7%	-10,2%
ISTRUZIONE E RICERCA	-2,6%	-3,6%	-0,4%	-0,2%	3,2%	1,3%	1,8%	4,3%	1,7%	5,4%
SANITA'	-0,3%	-0,8%	-1,5%	-0,7%	-0,9%	-1,3%	-0,5%	1,5%	2,1%	-2,5%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	21,5%	5,8%	-0,9%	236,8%	1,0%	3,4%	1,1%	0,9%	-11,2%	306,0%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-0,2%	-1,0%	-1,7%	-1,0%	1,6%	1,2%	0,7%	2,3%	1,4%	3,2%
TOTALE	-0,4%	-1,9%	-1,3%	0,5%	0,5%	0,0%	0,1%	2,3%	1,0%	0,8%
TOTALE A PARITA' DI ENTI	-1,1%	-2,1%	-1,3%	-0,9%	0,5%	0,0%	0,2%	2,4%	1,2%	-1,2%

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

La spesa per retribuzioni lorde del 2019 sembra pressoché uguale a quella del 2010 (+0,8%) ma, al netto degli Enti che hanno fatto il loro ingresso nella rilevazione nel corso del decennio, la variazione della spesa per le retribuzioni lorde, sempre espressa a prezzi di mercato, risulta negativa per l'1,2%.

Come già accennato e come verrà ampiamente illustrato nel capitolo dedicato alle retribuzioni medie, 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, al livello aggregato dei comparti, non si notano effetti significativi in aumento della spesa per retribuzioni.

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 nella 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.

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

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 Corpi di polizia e nelle 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 dove sono presenti meccanismi di progressione delle retribuzioni basati unicamente o principalmente sull'anzianità di servizio (ad esempio Scuola, AFAM, Corpi di polizia, Forze armate).

In tali casi, 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 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 a quella del 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 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 settori, ad incrementi delle retribuzioni medie del personale in attività, anche in assenza di rinnovi contrattuali.

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.

Tabella 5.11 – Confronto dell'andamento del personale e delle spese con le principali grandezze economiche

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Occupati nelle pubbliche amministrazioni	3.437.172	3.395.265	3.343.206	3.335.823	3.366.471	3.363.763	3.357.362	3.366.322	3.343.033	3.354.569
Totale Forza lavoro	24.565.833	24.949.110	25.291.688	25.332.820	25.505.407	25.547.984	25.929.806	25.880.427	25.905.028	25.735.338
<i>Occupati nelle pubbliche amministrazioni / Totale Forza</i>	14,0%	13,6%	13,2%	13,2%	13,2%	13,2%	12,9%	13,0%	12,9%	13,0%
Totale Occupati	22.583.420	22.561.652	22.410.780	22.179.270	22.365.816	22.589.265	22.886.276	23.057.048	23.227.416	23.283.681
<i>Occupati nelle pubbliche amministrazioni / Totale Occupati</i>	15,2%	15,0%	14,9%	15,0%	15,1%	14,9%	14,7%	14,6%	14,4%	14,4%
Costo del lavoro delle pubbliche amministrazioni (miliardi di €)	166,73	165,16	160,34	158,28	159,62	159,57	159,78	160,15	165,99	166,27
PIL ai prezzi di mercato (miliardi di €)	1.611,28	1.648,76	1.624,36	1.612,75	1.627,41	1.655,36	1.695,79	1.736,59	1.771,06	1.789,75
<i>Costo del lavoro / PIL nominale</i>	10,3%	10,0%	9,9%	9,8%	9,8%	9,6%	9,4%	9,2%	9,4%	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 febbraio 2021										

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 negli anni centrali della serie, quando avvengono consistenti ampliamenti della rilevazione (2011 e 2014). Anche senza escludere gli ultimi ingressi nella rilevazione, alla fine del decennio considerato l'incidenza del pubblico impiego sul totale della forza lavoro e sul totale degli occupati tocca i valori minimi del periodo, con una riduzione rispetto ai valori iniziali rispettivamente dell'1% e dello 0,8%.

Il rapporto fra il costo del lavoro nel pubblico impiego e il PIL a prezzi di mercato, è massimo nel 2010, anno in cui vi sono ancora pagamenti dovuti all'ultimo rinnovo contrattuale prima del blocco mentre il PIL comincia appena a risalire dopo la consistente riduzione dell'anno precedente. Negli

anni successivi si ha un significativo calo dell'incidenza del costo del lavoro pubblico sul PIL, nonostante la contrazione del PIL negli anni 2012 e 2013. Il valore minimo del rapporto è raggiunto in corrispondenza del 2017 e i rinnovi contrattuali nonché i provvedimenti relativi al settore Sicurezza-Difesa nei due anni successivi fanno aumentare appena l'incidenza sul PIL. Il valore del 2019 è comunque dell'1% inferiore a quello dell'inizio del decennio. Al netto della spesa sostenuta dagli enti entrati nella rilevazione nel corso del decennio, la riduzione della spesa del pubblico impiego sul PIL sarebbe dell'1,26%.