

IL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO

Per la valutazione del costo del lavoro del pubblico impiego bisogna tener conto che gran parte della pubblica amministrazione adotta la contabilità finanziaria mentre gli enti del settore sanitario utilizzano la contabilità economico-patrimoniale.

Per gli enti in contabilità finanziaria, il conto annuale rileva la spesa di personale secondo il principio di cassa, ovvero considerando i pagamenti effettuati nell'anno di riferimento, mentre per gli enti del comparto Sanità vengono rilevati i costi con il criterio della competenza economica¹, quindi indipendentemente dal momento in cui si verifica l'uscita di cassa. Nel seguito con il termine "spesa" si intende considerare entrambe le fattispecie.

Oggetto di questo capitolo è l'analisi dell'andamento del costo del lavoro del personale considerato in tutte le forme contrattuali - tempo indeterminato, le varie tipologie di contratti di lavoro flessibile e incarichi - considerando anche le spese non aventi carattere direttamente retributivo, ma comunque correlate al costo del lavoro pubblico, quali ad esempio i buoni pasto, le spese per missioni e trasferimenti, quelle per il benessere del personale.

Per costo del lavoro si intende la spesa complessiva che l'amministrazione sostiene 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, al netto dei rimborsi ricevuti da altre amministrazioni, da U.E. e/o privati.

LA DISTRIBUZIONE DEL COSTO DEL LAVORO FRA I COMPARTI

Il grafico 5.1 riporta la distribuzione percentuale fra i comparti del costo del lavoro sostenuto nel 2022. Se si compara questo grafico con l'analogo grafico 2.1 del secondo capitolo che riporta la distribuzione percentuale fra i comparti del totale delle unità di personale, emerge che i comparti delle Funzioni centrali, delle Funzioni locali e delle Amministrazioni con comparto autonomo o fuori

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".

comparto presentano differenze contenute fra la quota percentuale della spesa e quella loro consistenza di personale.

Grafico 5.1 –Distribuzione del costo del lavoro pubblico fra i comparti nel 2022

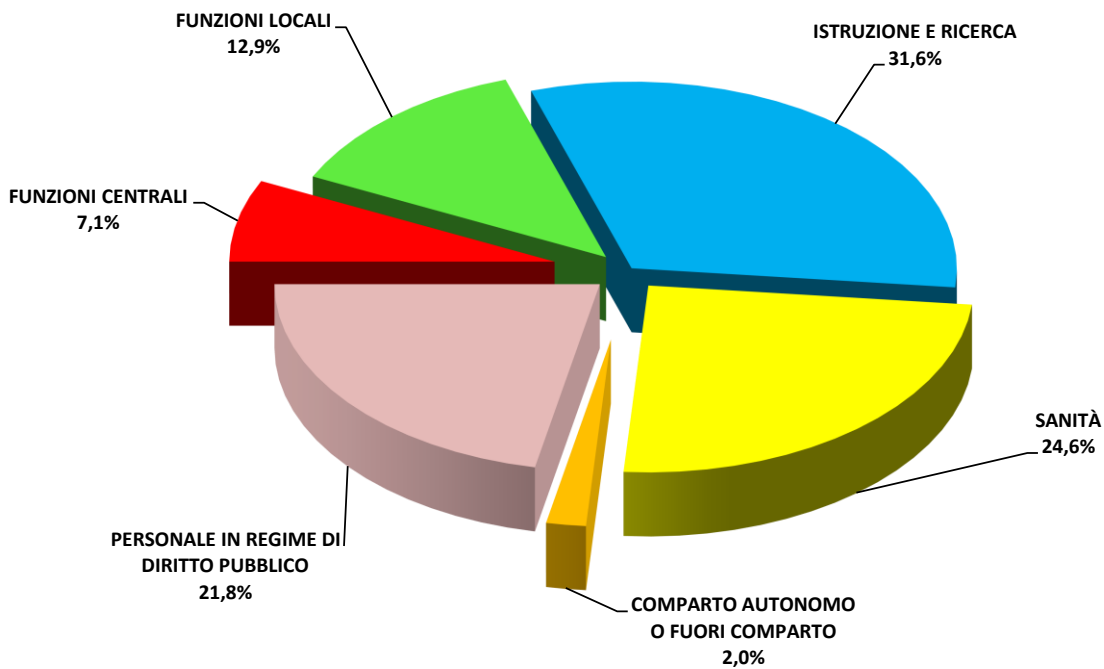
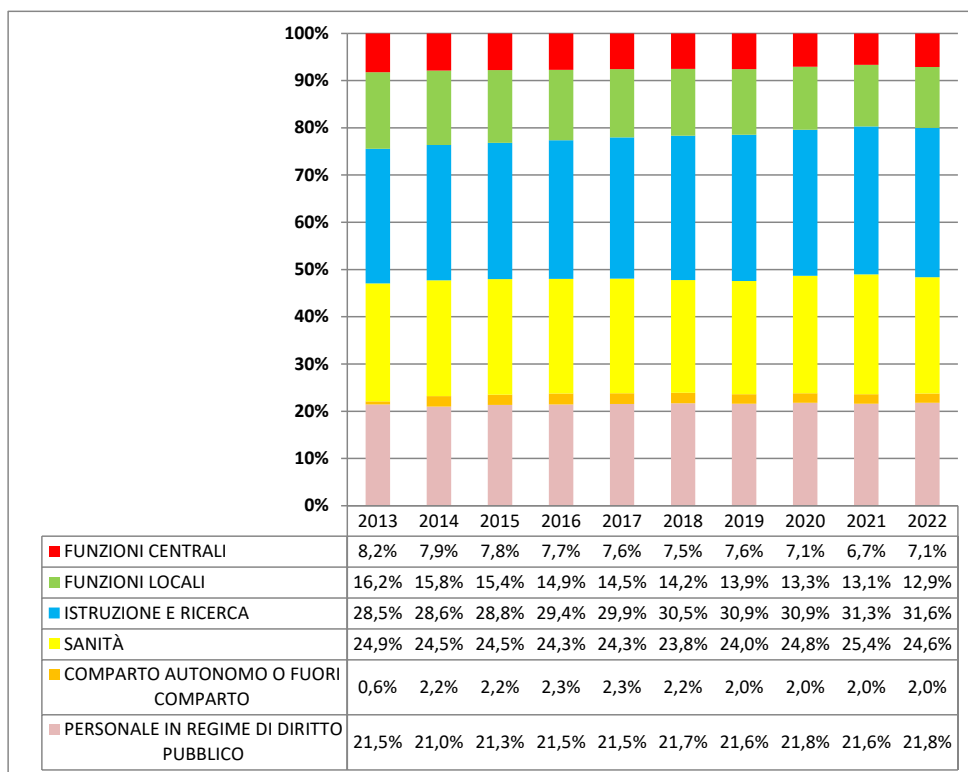


Grafico 5.2 –Distribuzione del costo del lavoro pubblico negli anni dal 2013 al 2022



Non è così per il Personale in regime di diritto pubblico e per quello del comparto della Sanità, dove la quota percentuale della spesa è rispettivamente il 4,2% e 3,7% più alta di quella della corrispondente distribuzione del personale. All'opposto, al comparto dell'Istruzione e ricerca sono destinate meno risorse finanziarie che si riflettono in retribuzioni inferiori, con una quota della spesa del 7,6% più bassa rispetto a quella del personale.

La distribuzione della spesa per comparto evidenzia andamenti difformi. Si evidenziano gli aumenti della quota registrata dal comparto della Sanità negli anni 2020 e 2021 determinati dalle maggiori risorse finanziarie messe a disposizione delle aziende sanitarie per contrastare gli eventi pandemici.

Il consistente ingresso dei nuovi enti nella rilevazione del 2014 ha leggermente ridotto le percentuali degli altri comparti. Nel decennio considerato si osserva una crescente concentrazione della spesa nel comparto dell'Istruzione e ricerca. Il personale in regime di diritto pubblico ha mantenuto sostanzialmente stabile la propria quota, raggiungendo i valori massimi nell'ultimo periodo a causa degli effetti economici delle progressioni di carriera comunque denominate² che, a decorrere dal 2015, ha consentito al personale del settore Sicurezza - Difesa il riallineamento fra la posizione giuridica acquisita nel corso dei quattro anni precedenti e quella economica rimasta ferma. Negli ultimi anni hanno agito anche i provvedimenti di riordino delle carriere che hanno interessato il settore.

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

L'ANDAMENTO DEL COSTO DEL LAVORO

Il livello del costo del lavoro del pubblico impiego nel 2013, assorbiti gli effetti della tornata di rinnovi contrattuali 2008-2009, comincia a risentire degli effetti delle norme introdotte dal d.l. n. 78/2010 convertito con modificazioni dalla legge 122/2010, finalizzate alla generalizzata riduzione del costo del lavoro pubblico.

Nella tabella 5.1 è riportato il costo del personale dal 2013 al 2022 a prezzi di mercato. Il livello della spesa dei primi anni è influenzato dall'integrazione nella rilevazione degli enti non acquisiti precedentemente (Enti della lista S13 nel 2014 nel Comparto autonomo o fuori comparto).

² 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.

Nel decennio a parità di enti si ha un incremento del costo del 12,2%, realizzato in grande parte negli ultimi due anni e in gran parte dovuto alle misure di contrasto per l'emergenza sanitaria da Covid-19, e al rinnovo contrattuale 2019/2021 per il personale dei livelli.

Nei primi anni del decennio, in assenza di rinnovi contrattuali, le variazioni della spesa sono state essenzialmente determinate dall'andamento dell'occupazione in ciascun comparto.

Nei paragrafi successivi sono indicati i principali fattori che hanno influenzato la spesa.

Tabella 5.1 - Totale del costo del personale dipendente ed estraneo all'amministrazione. Anni dal 2013 al 2022. Valori in milioni di euro

COMPARTO	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
FUNZIONI CENTRALI	13.021	12.573	12.427	12.366	12.108	12.464	12.576	11.779	11.468	12.805
FUNZIONI LOCALI	25.653	25.173	24.558	23.790	23.177	23.542	23.189	22.283	22.512	23.222
ISTRUZIONE E RICERCA	45.129	45.689	46.015	46.918	47.862	50.681	51.512	51.661	53.956	56.996
SANITÀ	39.486	39.126	39.022	38.778	38.840	39.567	39.903	41.484	43.747	44.292
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	1.023	3.518	3.507	3.626	3.662	3.708	3.353	3.325	3.437	3.555
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	33.968	33.539	34.042	34.300	34.505	36.022	35.920	36.433	37.284	39.335
TOTALE	158.281	159.617	159.571	159.776	160.154	165.984	166.452	166.965	172.403	180.204
TOTALE A PARITÀ DI ENTI	158.281	157.024	156.893	157.051	157.400	163.223	163.945	164.505	169.825	177.520

Tabella 5.2 – Variazioni percentuali del costo del personale dipendente ed estraneo all'amministrazione negli anni dal 2013 al 2022

COMPARTO	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2020 / 2019	2021 / 2020	2022 / 2021	2022 / 2013
FUNZIONI CENTRALI	-3,4%	-1,2%	-0,5%	-2,1%	2,9%	0,9%	-6,3%	-2,6%	11,7%	-1,7%
FUNZIONI LOCALI	-1,9%	-2,4%	-3,1%	-2,6%	1,6%	-1,5%	-3,9%	1,0%	3,2%	-9,5%
ISTRUZIONE E RICERCA	1,2%	0,7%	2,0%	2,0%	5,9%	1,6%	0,3%	4,4%	5,6%	26,3%
SANITÀ	-0,9%	-0,3%	-0,6%	0,2%	1,9%	0,8%	4,0%	5,5%	1,2%	12,2%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	243,9%	-0,3%	3,4%	1,0%	1,2%	-9,6%	-0,8%	3,4%	3,4%	247,5%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-1,3%	1,5%	0,8%	0,6%	4,4%	-0,3%	1,4%	2,3%	5,5%	15,8%
TOTALE	0,8%	0,0%	0,1%	0,2%	3,6%	0,3%	0,3%	3,2%	4,5%	13,9%
TOTALE A PARITÀ DI ENTI	-0,8%	-0,1%	0,1%	0,2%	3,7%	0,4%	0,3%	3,2%	4,5%	12,2%

Dopo un periodo di sostanziale stabilità, la spesa ricomincia a crescere nel 2018 in concomitanza con la definizione della tornata contrattuale 2016-2018, il cui effetto è evidente soprattutto nei comparti

dell'Istruzione e ricerca e del personale in regime di diritto pubblico. Il livello complessivo della spesa nel 2018 supera quello dell'inizio del periodo considerato.

Nel 2019 si registrano variazioni più contenute, con alcune riduzioni dovute anche a cause "esogene" quali, ad esempio, l'uscita nel 2019 dell'ANAS S.p.A dalla rilevazione del conto annuale (per 400 milioni) e della Fondazione La Scala di Milano nel 2020 (per 79 milioni)

La forte contrazione registrata nel periodo dal comparto delle Funzioni locali è dovuta in gran parte dalla costante riduzione del personale.

Il personale in regime di diritto pubblico evidenzia nel periodo un incremento della spesa di quasi il 16%. La riduzione contenuta registrata nel 2019 è determinata dal venir meno delle una tantum previste nei provvedimenti che hanno interessato il settore Sicurezza – Difesa.

Il comparto dell'Istruzione e ricerca registra la maggior crescita della spesa (26,3%)³.

La crescita del comparto Sanità è riconducibile sia all'aumento del personale nella seconda parte del decennio sia all'aumento delle risorse rese disponibili negli ultimi anni. Questo comparto, in virtù del diverso criterio di rilevazione (competenza economica invece che cassa), non presenta i picchi di spesa negli anni di sottoscrizione dei contratti caratteristici degli altri comparti. Infatti, in ciascun anno, viene rilevato l'accantonamento effettuato nei bilanci degli enti del servizio sanitario nazionale per coprire il costo del rinnovo contrattuale.

Nel 2020 e nel 2021, come detto, si è registrato un consistente aumento del costo, imputabile alle risorse aggiuntive per contrastare gli effetti dell'evento pandemico.

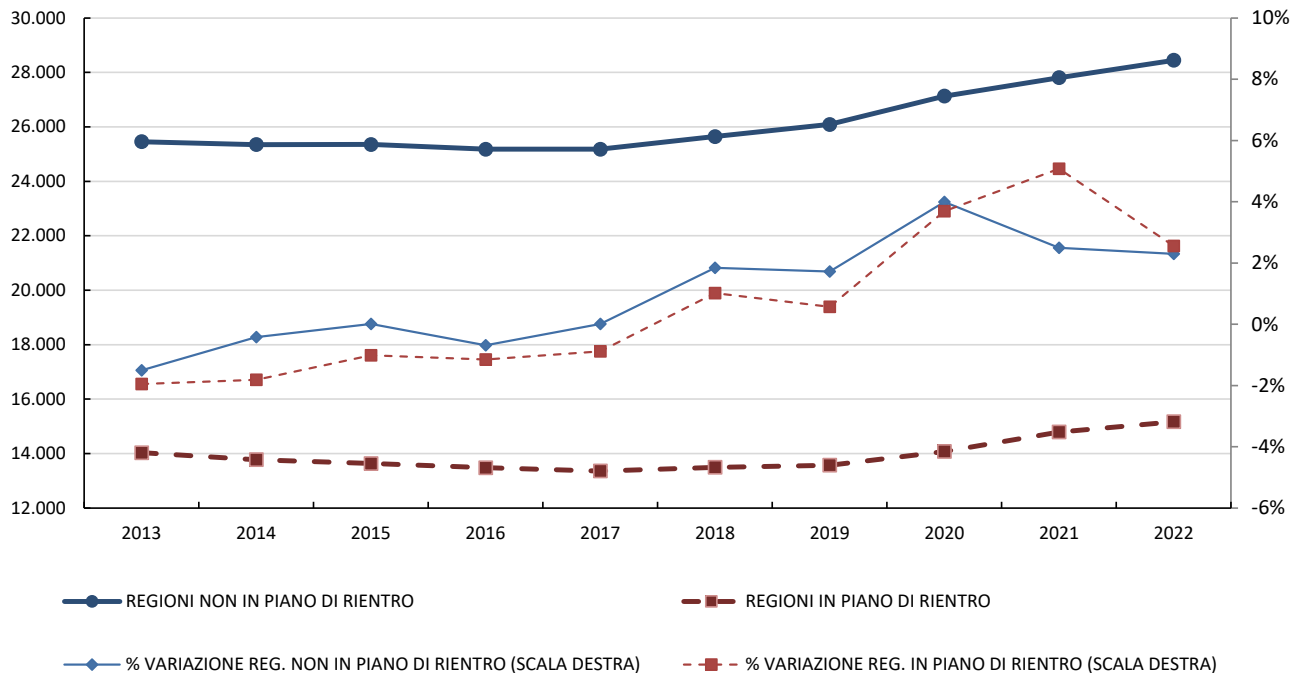
Una peculiarità di questo comparto è la presenza dei cosiddetti "piani di rientro" cui sono sottoposte alcune Regioni e che influenzano la dinamica complessiva del costo del personale. Nelle regioni non in piano di rientro il costo del personale ha ricominciato a crescere dal 2018 soprattutto grazie alla nuova disciplina assunzionale introdotta da Legislatore, mentre nelle regioni sottoposte a tali piani l'aumento del costo è molto lento e solo nel 2020 si torna a livello dell'inizio del decennio.

Le curve che descrivono il tasso di variazione del costo nei due gruppi di regioni hanno un andamento parallelo fino al 2020, con il gruppo di regioni non in piano di rientro che presenta dei valori costantemente più elevati. Nel 2020, la necessità di contrastare la pandemia fa aumentare ovunque in modo repentino il costo, con i tassi di variazione che arrivano a coincidere nei due gruppi. L'anno successivo il costo delle regioni non in piano di rientro continua a crescere, ma in modo meno

³ 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.

intenso, mentre le regioni in piano di rientro evidentemente recuperano una parte del deficit di crescita degli anni precedenti, realizzando il tasso di variazione del costo più elevato del decennio. Nell'ultimo anno la variazione del costo nei due gruppi torna a coincidere.

Grafico 5.3 – Andamento del costo del lavoro nel comparto Sanità nelle regioni sottoposte ai piani di rientro della spesa sanitaria e in quelle non sottoposte ai piani. Anni dal 2013 al 2022. Valori in milioni di euro



LE MANOVRE DI CONTENIMENTO DELLA SPESA A PARTIRE DAL 2010 - LA RETRIBUZIONE ACCESSORIA

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

Le disposizioni hanno 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. La consistenza di questi ultimi, con l'eccezione di alcune specifiche voci di alimentazione dei fondi, per il periodo 2011-2013, non ha 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 del d.l. 78/2010, 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 può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015 e sia, comunque, ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio.

Successivamente, 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, l'art. 23, comma 1 del d.lgs. 75/2017 ha disposto che la contrattazione collettiva nazionale, per ogni comparto o area di contrattazione, distintamente per il personale dirigenziale e non dirigenziale, deve operare la graduale convergenza dei medesimi trattamenti anche mediante la differenziata distribuzione delle risorse finanziarie destinate all'incremento dei fondi per la contrattazione integrativa di ciascuna amministrazione.

Nelle more di quanto previsto dal predetto comma 1, per 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.

Fermo restando il limite delle risorse complessive previsto dal comma 2, con esclusione degli enti del Servizio sanitario nazionale, il comma 3 ha stabilito che le regioni e gli enti locali possono destinare apposite risorse alla componente variabile dei fondi per il salario accessorio, anche per l'attivazione dei servizi o dei 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 in via sperimentale, a decorrere dal 1° gennaio 2018 e sino al 31 dicembre 2020, 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. Al riguardo è stato emanato il DPCM 8 marzo 2019.

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

Un importante fattore di aumento della spesa è stato il riavvio dei rinnovi contrattuali o, più in generale, la variazione delle regole che influenzano 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 andamento⁴.

⁴ 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

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 su 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 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, mentre nessun contratto per il triennio 2019/2021 è stato sottoscritto entro il 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 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, lasciato sostanzialmente immutato dai CCNQ successivi, da ultimo il CCNQ del 22.02.2024 per il triennio 2022-2024, 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, ecc)

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 dell'Istruzione e della ricerca (personale di Scuola, AFAM, Università, Enti di ricerca)
- Comparto della Sanità (personale degli enti del SSN)
- **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 SSN⁵)
 - 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)

La Presidenza del Consiglio dei Ministri costituisce un comparto autonomo al di fuori di quelli previsti dai CCNQ, sia per il personale dei livelli sia per la dirigenza (ex Area VIII).

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.

I CONTRATTI NAZIONALI 2016/2018

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;
- nel corso del 2019 sono stati sottoscritti i CCNL dell'Area dirigenziale Istruzione e Ricerca (luglio) e di quello dell'Area dirigenziale Sanità (dicembre); a marzo e a dicembre 2020 sono

⁵ La legge 145/2018 – art.1, comma 687, come modificato da ultimo dall'art. 1, comma 881, della legge 234/2021 – che manteneva la dirigenza professionale, tecnica e amministrativa del SSN nell'area della contrattazione collettiva della Sanità a partire dal triennio contrattuale 2022/2024, è stato infine abrogato dall'art. 8 bis, comma 2, del d.l. n. 75/2023 e la collocazione del personale in questione nell'area delle Funzioni locali è stata confermata anche per il triennio contrattuale 2022-2024 dal CCNQ sottoscritto il 22 febbraio 2024.

stati perfezionati, rispettivamente, i CCNL dell'Area Funzioni centrali e dell'Area Funzioni locali;

- il contratto dell'Area dirigenziale della Presidenza del Consiglio dei Ministri è stato sottoscritto l'11 marzo 2022.

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 non dirigente - Quadro degli incrementi derivanti dai contratti collettivi di lavoro e dai procedimenti negoziali per il triennio 2016-2018

Comparto	Date sottoscrizione CCNL triennio 2016/2018	Incremento % di regime	Note
Funzioni centrali	12.02.2018	3,48%	
Funzioni locali	21.05.2018	3,48%	
Istruzione e ricerca	19.04.2018	3,69%	Il 3,48% di regime è stato incrementato di 0,21% per risorse aggiuntive
Sanità	21.05.2018	3,48%	
Presidenza del Consiglio dei Ministri	07.10.2022	3,48%	
Corpi di polizia	DPR.15.03.2018 n. 39	3,48%	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
Forze armate	DPR.15.03.2018 n. 40	3,48%	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
Vigili del fuoco	DPR.15.03.2018 n. 41	3,48%	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 post riordino)

Nelle tavole 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 polizia⁶ e per i Professori e Ricercatori universitari è previsto un meccanismo di adeguamento retributivo definito con apposito DPCM sulla

⁶ 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.

base di uno specifico indice ISTAT da determinarsi in funzione degli aumenti medi registrati per il personale contrattualizzato (art. 24 legge n. 448/1998).

Tabella 5.4 – Personale dirigente - Quadro degli incrementi derivanti da contratti collettivi di lavoro e dai procedimenti negoziali per il triennio 2016-2018

Comparto	Area	Date sottoscrizione CCNL triennio 2016-2018	Incremento % di regime	Note
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%	La percentuale non include le risorse aggiuntive di cui all'articolo 1, comma 376, della legge di bilancio 145/2018
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%	La percentuale non include le risorse di cui all'articolo 1, comma 591, della legge di bilancio 205/2017
Sanità	Area III - Dirigenza sanitaria; ex Area IV - Dirigenza medico – veterinaria	19.12.2019	3,48%	
Presidenza del Consiglio dei Ministri	ex Area VIII - Consiglieri e i Referendari; Dirigenti di I e II fascia del ruolo speciale, tecnico amministrativo della Protezione Civile	11.3.2022	3,48%	
Carriera diplomatica		DPR 04.05.2018 n. 66	3,48%	Percentuale riferita ad una retribuzione media al netto della Indennità integrativa speciale personale all'estero e fuori ruolo
Carriera prefettizia		DPR 24.05.2018 n. 85	3,48%	Percentuale riferita ad una retribuzione media al netto della Indennità pensionabile prevista per i soli prefetti dalla legge n. 121/1981
Carriera dirigenziale 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
Vigili del fuoco	Personale dirigente e direttivo	DPR 15.03.2018 n. 42	3,48%	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)

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. A causa della mancata stipula di contratti collettivi/procedimenti negoziali, per gli anni 2016 e 2017 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; gli incrementi per il

2020 (+1,71%), 2021 (+0,91%), 2022 (+0,45%) e 2023 (+0,98%) sono stati recepiti con i DPCM rispettivamente del 13 novembre 2020, del 15 marzo 2022, del 25 luglio 2022 e dell'8.1.2024.

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 l'incostituzionalità dei commi 2 (in parte) e 22 dello stesso articolo 9.

Nella tavola seguente sono riportati i valori percentuali annui degli aumenti retributivi corrisposti al personale pubblico non contrattualizzato, disciplinato da specifiche disposizioni legislative⁷.

Tabella 5.5 – Personale pubblico non soggetto a contrattazione - Quadro degli incrementi retributivi annui derivanti da legge dal 2007

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	0,11%	0,62%
2019	2,28%	0,19%
2020	1,71%	0,19%
2021	0,91%	4,47%
2022	0,45%	1,46%
2023	0,98%	1,46%

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 il relativo DPCM è stato formalizzato con DPCM 25.01.2021, quindi con notevole ritardo.

⁷ 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.

Il valore riportato nella tabella non è quello che compare sui DPCM ma il valore di conguaglio, ossia al netto degli acconti dei due anni precedenti.

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 dopo il blocco della contrattazione del 2010.

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.

Tabella 5.6 – Quadro dei rinnovi contrattuali dei contratti collettivi di lavoro regionali/provinciali stipulati e/o applicati dopo il 2010

REGIONE / PROVINCIA AUTONOMA	PERSONALE	DATA	CONTENUTO
FRIULI VENEZIA GIULIA	NON DIRIGENTI	15.10.2018	Triennio normativo ed economico 2016-2018
FRIULI VENEZIA GIULIA	NON DIRIGENTI	19.07.2023	Triennio normativo ed economico 2019-2021
SARDEGNA	DIRIGENTI	12.06.2018	CCRL triennio 2016-2018
SARDEGNA	DIRIGENTI	23.06.2023	CCRL triennio 2019-2021
SARDEGNA	NON DIRIGENTI	04.12.2017	Triennio 2016-2018
SARDEGNA	NON DIRIGENTI	17.02.2023	CCRL Corpo forestale e di Vigilanza Ambientale triennio 2019-2021 parte economica
SARDEGNA	NON DIRIGENTI	12.05.2023	Disciplina dell'Avvocatura regionale 2019-2021
SARDEGNA	NON DIRIGENTI	15.05.2023	CCRL triennio 2019-2021 parte economica
SICILIA	DIRIGENTI	25.01.2021	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 triennio giuridico ed economico 2016-2018
SICILIA	NON DIRIGENTI	09.05.2019	CCRL 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
TRENTINO ALTO ADIGE	DIRIGENTI	25.02.2019	Accordo stralcio, triennio giuridico ed economico 2016-2018
TRENTINO ALTO ADIGE	DIRIGENTI	24.10.2023	CCRL triennio giuridico ed economica 2019-2021
TRENTINO ALTO ADIGE	NON DIRIGENTI	30.09.2020	Accordo triennio economico e giuridico 2016-2018
TRENTINO ALTO ADIGE	NON DIRIGENTI	19.08.2022	Accordo stralcio, triennio giuridico ed economico 2019-2021
TRENTINO ALTO ADIGE	NON DIRIGENTI	07.02.2023	Accordo stralcio triennio giuridico ed economico 2019-2021
BOLZANO	DIRIGENTI	19.06.2018	Contratto collettivo intercompartmentale per il personale dirigenziale per la conversione dell'indennità di funzione in un'indennità di posizione
BOLZANO	DIRIGENTI	24.08.2023	Contratto collettivo intercompartmentale per il triennio 2020-2022
BOLZANO	NON DIRIGENTI	04.12.2019	Accordo stralcio per il rinnovo del contratto collettivo intercompartmentale per il triennio 2019-2021
BOLZANO	NON DIRIGENTI	03.12.2020	Secondo Accordo stralcio per il rinnovo del contratto collettivo intercompartmentale per il triennio 2019-2021
BOLZANO	NON DIRIGENTI	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

REGIONE / PROVINCIA AUTONOMA	PERSONALE	DATA	CONTENUTO
BOLZANO	NON DIRIGENTI	03.12.2021	2° Accordo stralcio per il rinnovo del contratto collettivo di comparto per il personale del Servizio sanitario provinciale escluso il personale della dirigenza sanitaria, amministrativa, tecnica e professionale per il triennio 2019-2021
BOLZANO	NON DIRIGENTI	31.10.2023	1° Accordo stralcio per il rinnovo del contratto collettivo intercompartimentale per il triennio 2022-2024
TRENTO	DIRIGENTI	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
TRENTO	DIRIGENTI	29.10.2018	Accordo rinnovo CCPL 2016-2018
TRENTO	DIRIGENTI	13.03.2023	Accordo stralcio - parte economica- per il rinnovo del CCPL per il triennio 2019-2021
TRENTO	RICERCATORI	29.12.2016	Contratto collettivo provinciale del lavoro 2016-2018, biennio economico 2016-2017
TRENTO	RICERCATORI	28.04.2022	Accordo per la chiusura della parte economica del CCPL 2016/2018 per il personale del comparto Ricerca
TRENTO	RICERCATORI	13.09.2022	Accordo stralcio per il rinnovo del contratto collettivo provinciale di lavoro 2019-2021 per il personale del comparto ricerca
TRENTO	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
TRENTO	DIRETTIVI	12.09.2022	Accordo stralcio per il rinnovo del contratto collettivo provinciale di lavoro 2019-2021 per i direttori della provincia autonoma di Trento e dei suoi enti strumentali
TRENTO	NON DIRIGENTI	23.12.2016	Contratto Collettivo Provinciale di Lavoro 2016-2018, biennio economico 2016-2017
TRENTO	NON DIRIGENTI	01.10.2018	Contratto Collettivo Provinciale di Lavoro 2016-2018, triennio giuridico-economico 2016-2018
TRENTO	NON DIRIGENTI	19.08.2022	Accordo stralcio triennio 2019-2021 per il personale del comparto autonomie locali – area non dirigenziale
TRENTO	NON DIRIGENTI	08.02.2023	Accordo parte economica 2019-2021 per il personale delle qualifiche forestali
TRENTO	VIGILI DEL FUOCO	01.08.2018	Accordo incrementi retributivi per il triennio economico 2016-2018 del personale del corpo permanente dei Vigili del fuoco della Provincia autonoma di Trento
TRENTO	VIGILI DEL FUOCO	21.12.2018	Accordo per la sostituzione delle tabelle allegate all'Accordo negoziale del 01.08.2018
TRENTO	VIGILI DEL FUOCO	10.02.2023	Accordo incrementi retributivi per il triennio economico 2019-2021 del personale del corpo permanente dei Vigili del fuoco della Provincia autonoma di Trento
TRENTO	VIGILI DEL FUOCO	21.12.2023	Accordo di modifica dell'accordo negoziale del 25.05.2022
VALLE D'AOSTA	DIRIGENTI	27.05.2011	Accordo retribuzione di posizione
VALLE D'AOSTA	DIRIGENTI	05.10.2011	Testo unico della dirigenza
VALLE D'AOSTA	DIRIGENTI	05.03.2012	Accordo retribuzione di posizione
VALLE D'AOSTA	DIRIGENTI	03.11.2022	Accordo triennio giuridico ed economico 2016-2018 e la modificazione del Testo Unico delle disposizioni contrattuali di primo livello relative alla Dirigenza del comparto unico della Regione Valle d'Aosta del 5.10.2011
VALLE D'AOSTA	NON DIRIGENTI	13.12.2010	Testo unico delle disposizioni contrattuali economiche e normative delle categorie del comparto unico della Valle d'Aosta
VALLE D'AOSTA	NON DIRIGENTI	07.11.2018	Accordo triennio giuridico ed economico 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
VALLE D'AOSTA	NON DIRIGENTI	31.05.2023	Accordo triennio giuridico ed economico 2019-2021

I CONTRATTI NAZIONALI 2019/2021

Il 10 marzo 2021 è stato sottoscritto il Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale, un accordo di natura politica tra Governo e maggiori organizzazioni sindacali, nel quale sono stati condivisi una serie di obiettivi - tra i quali la definizione della disciplina del lavoro agile e la revisione della disciplina dei sistemi di classificazione professionale - anche in considerazione dell'impegno richiesto alla pubblica amministrazione dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). A sostegno degli obiettivi del Patto è intervenuta quindi l'emanazione del d.l. n. 80/2021 e in particolare l'articolo 3, rubricato "Misure per la valorizzazione del personale e per il riconoscimento del merito", che, modificando l'art. 1-bis del d.lgs. n. 165/2001, definisce le linee essenziali dei nuovi sistemi di classificazione professionali, oltre a prevedere la possibilità di superare i limiti di spesa relativi al trattamento economico accessorio di cui all'articolo 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017, secondo criteri e modalità da definire nell'ambito dei contratti collettivi nazionali di lavoro.

Il quadro finanziario per il rinnovo dei CCNL e degli accordi negoziali relativi al triennio 2019-2021 è stato definito a partire dalla legge di bilancio per il 2019 (art. 1, comma 436, legge n. 145/2018) che, oltre a stanziare le risorse a carico del bilancio statale, ha posto, per le amministrazioni pubbliche non statali, gli oneri dei rinnovi a carico dei bilanci delle amministrazioni stesse (comma 438). Successivamente sono intervenute la legge di bilancio per il 2020 (art. 1, comma 127, legge n. 160/2019) e quella per il 2021 (art. 1, comma 959, legge n. 178/2020) incrementando le risorse a carico del bilancio statale fino ad un importo a regime di 3.775 milioni di euro.

Tale quadro è stato infine completato dalla legge di bilancio per il 2022 (commi 604 e 612 legge n. 234/2021), in base a quanto definito dal citato art. 3 del d.l. n. 80/2021. In particolare, il comma 604 ha previsto, a decorrere dal 2022, l'incremento delle risorse da destinare al trattamento accessorio del personale, nei limiti di un importo corrispondente allo 0,22% del monte salari 2018; il comma 612, sempre a decorrere dal 2022, ha integrato, per un importo pari allo 0,55% del monte salari 2018, le risorse destinate ai rinnovi contrattuali delle amministrazioni statali, con la finalità di definire i nuovi ordinamenti professionali del personale destinatario delle disposizioni del CCNL 2016-2018 che hanno istituito le commissioni paritetiche sui sistemi di classificazione professionale. Anche in questo caso, per le amministrazioni non statali le risorse destinate alle medesime finalità e nei limiti delle medesime percentuali previste per il personale delle amministrazioni statali sono poste a carico dei rispettivi bilanci.

Come evidenziato nelle tavole che seguono, per il triennio 2019/2021 sono stati sottoscritti nel corso del 2022 i CCNL di tutti i Comparti di contrattazione ad eccezione di quello riguardante il personale della Presidenza del Consiglio dei ministri. Per il personale in regime di diritto pubblico sono stati recepiti con DPR gli accordi sindacali/provvedimenti di concertazione per il triennio 2019/2021 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 5.7 – Personale pubblico non dirigente - Quadro degli incrementi derivanti dai contratti collettivi di lavoro e dai procedimenti negoziali relativi al triennio 2019-2021

Comparto	Date sottoscrizione CCNL triennio 2019/2021	Incremento % di regime	Note
Funzioni centrali	09.05.2022	4,16%	
Funzioni locali	16.11.2022	4,51%	
Istruzione e ricerca	06.12.2022	4,21%	L'incremento non considera le risorse di cui all'art. 1, commi 297, 309, 310 e 327, legge n. 234/2021
Sanità	02.11.2022	4,38%	L'incremento non considera le risorse di cui all'art. 1, commi 409 e 414, legge n. 178/2020 e all'art. 1 comma 293, legge n. 234/2021
Presidenza del Consiglio dei Ministri			
Corpi di polizia	DPR.20.04.2022 n. 57	4,26%	All'incremento, pari al 3,78%, per effetto delle risorse destinate dalle leggi di bilancio 2019, 2020 e 2021 sono state sommate, a decorrere dal 2021, le risorse destinate dall'art. 30, commi 7 quater e 7 quinquies d.l. n. 73/2021.
Forze armate	DPR.20.04.2022 n. 56	4,26%	All'incremento, pari al 3,78%, per effetto delle risorse destinate dalle leggi di bilancio 2019, 2020 e 2021 sono state sommate, a decorrere dal 2021, le risorse destinate dall'art. 30, commi 7 quater e 7 quinquies d.l. n. 73/2021.
Vigili del fuoco	DPR.17.06.2022 n. 121	4,26%	All'incremento, pari al 3,78%, per effetto delle risorse destinate dalle leggi di bilancio 2019, 2020 e 2021 sono state sommate, a decorrere dal 2021, le risorse destinate dall'art. 30, commi 7 quater e 7 quinquies d.l. n. 73/2021.

Per il personale non dirigente rientrante nell'ambito della contrattazione di competenza ARAN l'incremento percentuale delle retribuzioni a regime è la somma di una componente comune a tutti i comparti, pari al 3,78%, e di una componente diversificata legata al conglobamento nello stipendio dell'"elemento perequativo" di cui all'art. 1, comma 440, lettera b), della legge n. 145/2018.

Tabella 5.8 – Personale dirigente - Quadro degli incrementi derivanti da contratti collettivi di lavoro e dai procedimenti negoziali per il triennio 2019-2021

Comparto	Area	Date sottoscrizione CCNL triennio 2019-2021	Incremento % di regime	Note
Funzioni centrali	ex Area I - Ministeri; ex Area VI - Agenzie fiscali ed Enti pubblici non economici, Enti art. 70 d.lgs. 165/2001	16.11.2023	3,78%	
Funzioni locali	ex Area II - Regioni e autonomie locali e Segretari comunali e provinciali; ex Area III - dirigenza professionale, tecnica e amministrativa del SSN			
Istruzione e ricerca	ex Area V - Scuola e AFAM; ex Area VII - Università e ricerca			
Sanità	Area III - Dirigenza sanitaria; ex Area IV - Dirigenza medico – veterinaria	23.01.2024	3,78%	L'incremento non considera le risorse di cui all'art. 1 commi 435 e 435 bis, della Legge n. 205/2017, all'art. 1 comma 527, della Legge n. 145/2018 e all'art. 1 comma 293, legge n. 234/2021
Presidenza del Consiglio dei Ministri	ex Area VIII - Consiglieri e Referendari; Dirigenti di I e II fascia del ruolo speciale, tecnico amministrativo della Protezione Civile			
Carriera diplomatica		DPR 21.10.2022 n. 195	3,78%	Percentuale riferita ad una retribuzione media al netto della Indennità integrativa speciale personale all'estero e fuori ruolo.
Carriera prefettizia		DPR 17.05.2022 n. 70	3,78%	Percentuale riferita ad una retribuzione media al netto della Indennità pensionabile prevista per i soli prefetti dalla legge n. 121/1981. L'incremento non considera le risorse di cui all'art. 1, comma 1029, della legge n. 178/2020.
Carriera dirigenziale 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
Vigili del fuoco	Personale direttivo e dirigente del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, per il triennio 2019-2021.	DPR 17.06.2022 n. 120	4,26%	All'incremento, pari al 3,78%, per effetto delle risorse destinate dalle leggi di bilancio 2019, 2020 e 2021 sono state sommate, a decorrere dal 2021, le risorse destinate dall'art. 30, commi 7 quater e 7 quinquies d.l. n. 73/2021.

L'ANDAMENTO DELLA SPESA PER LE RETRIBUZIONI

Nella tabella 5.9 sono riportate le spese per le retribuzioni “lordo dipendente”⁸ al netto delle competenze arretrate.

⁸ 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.

Tabella 5.9 - Spesa per retribuzioni lorde dei lavoratori a tempo indeterminato al netto degli arretrati negli anni dal 2013 al 2022. Valori in milioni di euro

COMPARTO	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
FUNZIONI CENTRALI	8.757	8.623	8.486	8.485	8.313	8.428	8.497	8.054	7.865	8.094
FUNZIONI LOCALI	17.114	16.843	16.381	15.889	15.575	15.652	15.586	15.004	14.963	15.326
ISTRUZIONE E RICERCA	30.454	30.389	31.364	31.783	32.359	33.746	34.303	34.512	35.471	36.074
SANITÀ	26.661	26.473	26.227	25.885	25.763	26.159	26.719	27.438	27.700	28.672
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	633	2.132	2.153	2.227	2.252	2.274	2.018	1.995	2.059	2.069
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	24.394	24.148	24.530	24.836	25.003	25.543	25.937	26.346	26.735	27.883
TOTALE	108.014	108.608	109.140	109.105	109.266	111.802	113.061	113.349	114.792	118.119
TOTALE A PARITÀ DI ENTI	108.014	107.013	107.493	107.433	107.573	110.114	111.523	111.843	113.211	116.488

In assenza di elementi conoscitivi sull'origine di tali competenze arretrate, gli importi detratti non sono solo quelli di natura contrattuale – ossia 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 dal 2017 in poi, illustrate nel prossimo capitolo, possono essere 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 accade per la Presidenza del Consiglio dei Ministri, le Agenzie fiscali, la Carriera dirigenziale penitenziaria e le Autorità indipendenti.

Nei primi anni del decennio considerato la spesa per retribuzioni diminuisce progressivamente sia a causa della riduzione del personale⁹, sia per gli effetti delle richiamate manovre di contenimento della spesa pubblica aventi ad oggetto il pubblico impiego. A partire dal 2015 la spesa resta stabile e dal 2018 cresce in conseguenza della ripresa della contrattazione collettiva nazionale. Nel 2021 è soprattutto la crescita della spesa nella scuola a trascinare verso l'alto il totale della spesa per le retribuzioni; nell'ultimo anno la crescita generalizzata è frutto della definizione della tornata contrattuale 2019-2021.

⁹ 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 negli anni dal 2013 al 2022

COMPARTO	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2020 / 2019	2021 / 2020	2022 / 2021	2022 / 2013
FUNZIONI CENTRALI	-1,5%	-1,6%	0,0%	-2,0%	1,4%	0,8%	-5,2%	-2,4%	2,9%	-7,6%
FUNZIONI LOCALI	-1,6%	-2,7%	-3,0%	-2,0%	0,5%	-0,4%	-3,7%	-0,3%	2,4%	-10,4%
ISTRUZIONE E RICERCA	-0,2%	3,2%	1,3%	1,8%	4,3%	1,6%	0,6%	2,8%	1,7%	18,5%
SANITÀ	-0,7%	-0,9%	-1,3%	-0,5%	1,5%	2,1%	2,7%	1,0%	3,5%	7,5%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	-	1,0%	3,4%	1,1%	1,0%	-11,2%	-1,1%	3,2%	0,5%	-
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-1,0%	1,6%	1,2%	0,7%	2,2%	1,5%	1,6%	1,5%	4,3%	14,3%
TOTALE	0,5%	0,5%	0,0%	0,1%	2,3%	1,1%	0,3%	1,3%	2,9%	9,4%
TOTALE A PARITÀ DI ENTI	-0,9%	0,4%	-0,1%	0,1%	2,4%	1,3%	0,3%	1,2%	2,9%	7,8%

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.

Escludendo gli Enti che hanno fatto il loro ingresso nella rilevazione nel corso del decennio, e ricordando che i valori sono espressi a prezzi di mercato, la spesa per retribuzioni lorde del 2022 è del 7,8% più elevata di quella del 2013.

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

Un altro fattore che incide sul livello della spesa degli enti è rappresentato dalle progressioni economiche e di carriera, rilevate nel conto annuale generalmente come passaggi di qualifica orizzontali e verticali¹⁰.

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 dal passaggio. Tanto più numerosi sono i passaggi di qualifica, tanto maggiore è l'effetto sulla spesa del comparto e sulle retribuzioni medie degli enti interessati.

¹⁰ Per passaggio di qualifica si intendono tutte le progressioni di carriera comunque classificate: qualifica, fascia, area, posizione economica, livello.

I passaggi di livello 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, utilizzando parte dei risparmi conseguiti nel comparto stesso e la 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 Corpi di polizia e nelle Forze armate.

Anche il *turn over* incide in modo significativo sull'andamento della spesa per redditi del personale 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 stessa. In sintesi, un regolare ricambio del personale in ragione di un assunto a fronte di un cessato, assicura una costanza della spesa per redditi. Al contrario, prolungati periodi di ridotte assunzioni che vengono poi concentrate in un unico o in pochi anni, determinano il futuro insorgere di forti aumenti della spesa negli anni in cui gli assunti matureranno 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 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.

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 caratterizzato da 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

maggior spesa dei nuovi assunti inquadrati nei livelli più elevati. Ne consegue una riduzione del personale maggior 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 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 5.11 sono riportati i valori complessivi del pubblico impiego confrontati con le principali grandezze macroeconomiche.

I dati degli occupati nelle pubbliche amministrazioni comprendono anche il personale con contratti flessibili (sebbene siano espressi in unità annue) e quello che non instaura un rapporto di dipendenza (Interinali, LSU, volontari delle forze armate).

L'andamento altalenante del totale degli occupati nelle pubbliche amministrazioni è in parte influenzato dagli ampliamenti della rilevazione, talvolta consistenti. Anche senza escludere tali ingressi nella rilevazione, è comunque evidente, fino al manifestarsi degli eventi pandemici del covid-19, una tendenza alla riduzione che si è tradotta in una graduale discesa della quota del pubblico impiego sul totale della forza lavoro¹¹ e di quella sul totale degli occupati.

¹¹ Secondo il glossario Istat, la Popolazione 15 anni o più (o popolazione attiva) viene classificata secondo le definizioni Eurostat in Occupati, In cerca di Occupazione, Non forze di lavoro in età 15 anni e più. Le Forze di lavoro comprendono gli Occupati e quelle In cerca di Occupazione

Tabella 5.11 – Confronto dell’andamento del personale e delle spese con le principali grandezze economiche. Anni dal 2013 al 2022

Grandezze da confrontare e rapporti	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Occupati nelle pubbliche amministrazioni	3.335.823	3.366.471	3.363.763	3.357.362	3.366.322	3.342.660	3.355.842	3.354.993	3.365.560	3.401.116
Totale Forza lavoro	24.941.782	25.134.736	25.157.343	25.599.851	25.577.719	25.609.614	25.517.860	24.582.047	25.072.232	25.297.956
<i>Occupati nelle pubbliche amministrazioni / Totale Forza Lavoro</i>	13,4%	13,4%	13,4%	13,1%	13,2%	13,1%	13,2%	13,6%	13,4%	13,4%
Totale Occupati	21.801.683	22.031.460	22.216.714	22.593.304	22.798.257	22.987.184	23.043.522	22.189.401	22.868.219	23.297.925
<i>Occupati nelle pubbliche amministrazioni / Totale Occupati</i>	15,3%	15,3%	15,1%	14,9%	14,8%	14,5%	14,6%	15,1%	14,7%	14,6%
Costo del lavoro delle pubbliche amministrazioni (miliardi di €)	158,28	159,62	159,57	159,78	160,15	165,98	166,45	166,96	172,40	180,20
PIL ai prezzi di mercato (miliardi di €)	1.612,75	1.627,41	1.655,36	1.695,79	1.736,59	1.771,39	1.796,65	1.661,24	1.822,34	1.946,48
<i>Costo del lavoro / PIL nominale</i>	9,8%	9,8%	9,6%	9,4%	9,2%	9,4%	9,3%	10,1%	9,5%	9,3%

Analoga riduzione si manifesta nel confronto del rapporto fra il costo del lavoro nel pubblico impiego e il PIL a prezzi di mercato. Nei primi anni, quando si manifestano pienamente gli effetti delle manovre contenitive e il blocco della contrattazione, si ha un significativo calo dell’incidenza del costo del lavoro pubblico sul PIL, nonostante la contrazione di quest’ultimo negli anni 2012 e 2013. Il valore minimo del rapporto è raggiunto in corrispondenza del 2017; i rinnovi contrattuali nonché i provvedimenti relativi al settore Sicurezza-Difesa nei due anni successivi, fanno aumentare appena l’incidenza sul PIL.

L’emergenza sanitaria manifestatasi nel corso del 2020 muta considerevolmente lo scenario, non tanto per le variazioni nelle grandezze relative al pubblico impiego, quanto per la consistente caduta dei valori della forza lavoro, degli occupati e, soprattutto, del PIL. È infatti rispetto a quest’ultima grandezza che l’incidenza del costo del lavoro pubblico subisce un brusco incremento che porta il rapporto ai valori massimi del decennio. Nei due anni successivi i valori tendono rapidamente a stabilizzarsi intorno ai minimi del decennio.