
***Rapporto trimestrale
sulle retribuzioni
dei pubblici dipendenti***

anno 2 n. 2

Giugno 1999

*Rapporto previsto dall'art. 50, c. 3, del D. Lgs. 6 febbraio 1993, n. 29,
come sostituito dall'art. 2 del D. Lgs. 4 novembre 1997, n. 396*

***Rapporto trimestrale
sulle retribuzioni
dei pubblici dipendenti***

anno 2 n. 2 – Giugno 1999

***a cura
dell'Ufficio Studi Aran***

Carlo Dell'Aringa

coordinatore

Giuseppe Cananzi

Milena Garoia

Cesare Vignocchi

redattori

Domenico Persiani

procedure informatiche ed elaborazioni

Ufficio Studi Aran

Via del Corso 476 - 00186 Roma

Tel. 06 32483236 - Fax 06 32652128

E-mail uffstudi.aran@interbusiness.it

Stampa Tipograf srl (Roma)

Indice

<i>1. Pubblici dipendenti</i>	
<i>in servizio ed in quiescenza:</i>	
<i>valutazioni di spesa complessiva</i>	<i>pag. 4</i>
 <i>Appendice 1</i>	
<i>I flussi in entrata ed uscita del personale</i>	
<i>della Pubblica Amministrazione: una macrostima</i>	<i>13</i>
 <i>Appendice 2</i>	
<i>Le determinanti del rapporto</i>	
<i>fra la spesa per il personale pubblico ed il Pil</i>	<i>15</i>
 <i>2. I dati più recenti</i>	<i>17</i>

1. Pubblici dipendenti in servizio ed in quiescenza: valutazioni di spesa complessiva

Il quadriennio 1994-97

Nel precedente numero di questo Rapporto si è tentato di valutare se il costo del lavoro pubblico avesse o meno ridotto la sua incidenza in termini di risorse complessive assorbite, per verificare gli effetti delle politiche retributive ed occupazionali poste in essere nel settore pubblico nel quadriennio 1994-97.

La revisione delle poste di contabilità secondo il SEC95 modifica solo marginalmente i risultati allora ottenuti: il rapporto fra massa retributiva pubblica e Pil si è ridotto dall'8,6% del 1993 al 7,7% del 1997 e, nell'ipotesi che il numero dei dipendenti pubblici in servizio non fosse diminuito, questi 9 decimi di minor incidenza si sarebbero ridotti a 6.

Ciò evidenzia una dinamica retributiva pro-capite inferiore a quella del Pil e contemporaneamente che una parte consistente della diminuzione del rapporto fra massa retributiva pubblica e Pil (3 decimi) è dovuta alle politiche occupazionali di controllo del turnover.

Queste risultanze permettono di valutare la quota di assorbimento delle risorse complessive necessarie per il funzionamento delle pubbliche amministrazioni ma trascurano un lato importante: la cessazione dal servizio di un dipendente della PA non alleggerisce i conti pubblici di un ammontare pari alla sua retribuzione perché il passaggio in quiescenza attiva il pagamento di un nuovo trattamento pensionistico: i risparmi di spesa connessi a politiche di blocco del turnover o di pensionamenti anticipati sono ridotti, nell'immediato, poiché una parte consistente della retribuzione si trasforma in spesa previdenziale. È quindi utile considerare congiuntamente le spese connesse a tutto il personale pubblico, sia esso in servizio oppure in quiescenza ⁽¹⁾.

La prima evidenza che occorre presentare riguarda la totalità del personale pubblico in servizio ed in quiescenza, cresciuto nel quadriennio 1994-97 del 4,2% come effetto della riduzione del 3,5% del personale in servizio e dell'aumento del 19,6% di quello in quiescenza (tavola 1).

⁽¹⁾ L'analisi è circoscritta al periodo 1993-99, senza pretesa di affrontare gli effetti derivanti nel lungo periodo dal previsto allungamento della speranza di vita della popolazione italiana in presenza di tassi di natalità ridotti e dal conseguente incremento della quota di anziani.

La figura 1 illustra questo andamento distintamente per le sue due componenti. L'esito alla fine del periodo consiste in circa 3 milioni e mezzo di dipendenti pubblici, a fronte di quasi 2 milioni e 300 mila unità in quiescenza ⁽²⁾.

Spostando l'attenzione alle dinamiche di spesa la tavola 1 riprende dati relativi alle retribuzioni pro-capite già più volte pubblicati su queste pagine, confrontandoli con quelli delle prestazioni pensionistiche. È opportuno sottolineare immediatamente che queste due voci hanno la medesima dinamica cumulata nel quadriennio 1993-97: le retribuzioni pro-capite sono cresciute del 17,8% contro il 17,7% delle pensioni pro-capite.

Le regole dell'accordo del luglio 1993 sul costo del lavoro per le retribuzioni pubbliche e un meccanismo di indicizzazione rispetto all'inflazione effettiva dell'anno precedente dei trattamenti pensionistici pubblici spiegano un elevato grado di somiglianza fra gli andamenti delle due grandezze. La pressoché completa identità configura tuttavia un risultato abbastanza particolare che rende agevole, come mostrato più avanti, la valutazione dell'andamento di alcune componenti della spesa complessiva di questi due aggregati.

Come più volte ricordato, la crescita del 17,8% delle retribuzioni unitarie è stata determinata in base all'inflazione programmata del quadriennio (13,1%), consentendo comunque qualche recupero rispetto a quella effettiva (15,8%) e registrando inoltre, a posteriori, una slittamento rispetto all'inflazione effettiva di circa mezzo punto percentuale l'anno. Alla base dello slittamento stanno, fra l'altro, fenomeni di turnover e di carriera. In modo simile alle retribuzioni anche le pensioni pro-capite risentono dell'operare del relativo turnover (flussi rispettivamente di pensionamenti e di mortalità), nonché di interventi legislativi che possono mutarne la determinazione rispetto alla storia retributiva dei nuovi pensionati.

Nel 1997 il trattamento pensionistico medio erogato dall'INPDAP era poco meno di 30 milioni di lire, circa il 70% dei 44 milioni di retribuzione media lorda del pubblico dipendente. La crescita pressoché identica registrata nel quadriennio 1994-97 ha comportato la relativa stabilità nel tempo di questo rapporto ⁽³⁾.

⁽²⁾ Si rimanda all'appendice 1 un approfondimento di questa analisi, in particolare con riferimento ad alcune stime dei flussi in entrata ed uscita nei due aggregati.

⁽³⁾ Nel quadriennio 1994-97 il valore del rapporto fra retribuzione e trattamento pensionistico ha registrato i seguenti valori: 0,70 (1994), 0,71 (1995), 0,69 (1996) e 0,68 (1997). Per il 1998 si può stimare lo 0,70.

Tavola 1 Personale pubblico, retribuzioni e pensioni

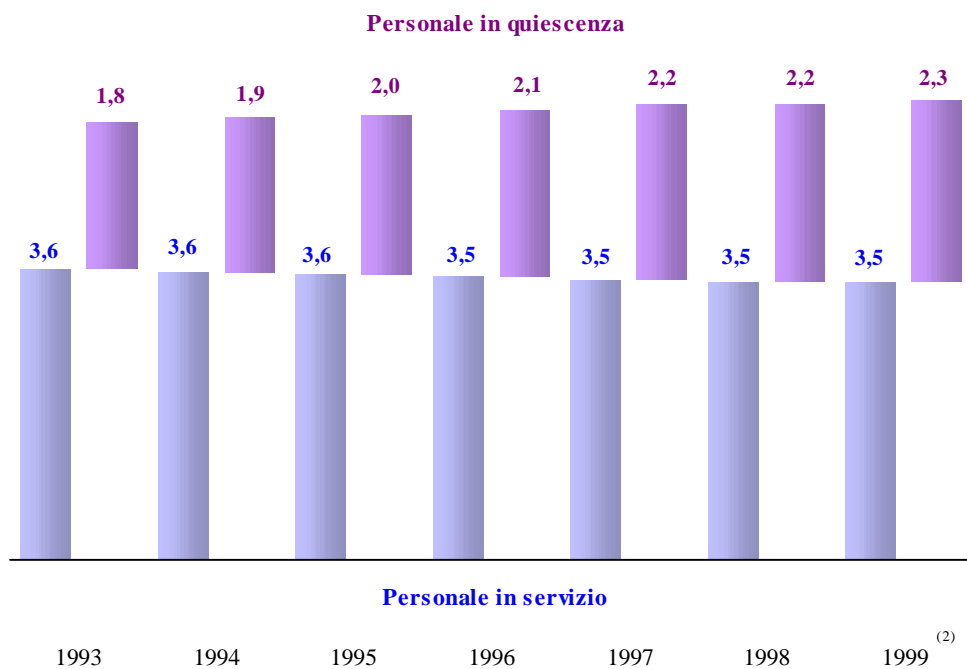
Variazioni percentuali medie annue e cumulate

	<u>94/93</u>	<u>95/94</u>	<u>96/95</u>	<u>97/96</u>	<u>97/93</u>	<u>98/97</u>	<u>99/98</u>
Personale pubblico							
In servizio ⁽¹⁾	-0,8	-0,8	-0,7	-1,2	-3,5	-0,8 ⁽²⁾	-0,2 ⁽³⁾
In quiescenza ⁽⁴⁾	6,5	2,6	3,7	5,6	19,6	2,0	2,5 ⁽⁵⁾
Complessivo	1,6	0,4	0,9	1,3	4,2	0,3	0,7
Spesa pro-capite							
Retribuzioni di fatto ⁽⁶⁾	1,9	3,6	8,4	3,0	17,8	1,9 ⁽²⁾	2,9 ⁽³⁾
Prestazioni pensionistiche	4,1	5,4	5,0	2,2	17,7	4,0	2,6 ⁽⁵⁾
Tassi di inflazione							
Programmato ⁽⁷⁾	3,5	2,5	3,5	3,0	13,1	1,8	1,5
Effettivo ⁽⁸⁾	3,9	5,4	3,9	1,7	15,8	1,8	1,5 ⁽⁹⁾

⁽¹⁾ Unità di lavoro; Istat, Servizio Contabilità Nazionale.⁽²⁾ Stime Istat. Cfr. precedente Rapporto Aran.⁽³⁾ Previsioni, Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del settore pubblico per l'anno 1999.⁽⁴⁾ Numero di prestazioni INPDAP; Ministero del Lavoro, Nucleo di Valutazione della Spesa Previdenziale, aprile '99.⁽⁵⁾ Stime, cfr. testo.⁽⁶⁾ Istat, Servizio Contabilità Nazionale.⁽⁷⁾ Dpef '94 per il 1994-95; Dpef '95 per il 1996-97; Dpef '97 per il 1998-99. Il Dpef '99 ha abbassato il tasso per lo stesso anno all'1,3%.⁽⁸⁾ Indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati.⁽⁹⁾ Previsioni di consenso, giugno 1999.

Figura 1 Personale in servizio e personale in quiescenza della pubblica amministrazione ⁽¹⁾

Valori in milioni di unità

⁽¹⁾ Elaborazione Aran⁽²⁾ Previsioni (cfr. testo)

La somma delle masse retributiva e pensionistica è cresciuta di oltre il 20% nel quadriennio 1994-97 per effetto di crescite sensibilmente differenziate delle sue due componenti: la massa pensionistica ha infatti registrato una crescita quasi quadrupla rispetto a quella retributiva (tavola 2).

Nella figura 2 questi valori vengono rapportati al Pil. Il primo indicatore, già ricordato, riguarda la massa retributiva ed evidenzia una diminuzione di 9 decimi di punto nel quadriennio, dall'8,6% del 1993 al 7,7% del 1997⁽⁴⁾. La curva più bassa della figura ne riporta l'andamento. Il secondo indicatore, che rappresenta la massa della spesa per il personale in quiescenza, evidenzia all'opposto un aumento di 6 decimi di punto, dal 2,9% del 1993 al 3,3% del 1997. Infine il rapporto sul Pil della somma delle due componenti, indicato in rosso nella figura, mette in evidenza la modesta diminuzione nel quadriennio pari a mezzo punto percentuale: dall'11,5% del 1993 al 11,0% del 1997. Il guadagno in termini di incidenza sul Pil osservato tenendo conto solo della componente retributiva tende quindi a dimezzarsi se si considera anche quella pensionistica. La perdita non è di poco conto.

La scomposizione dell'evoluzione del rapporto fra massa retributiva e Pil è abbastanza semplice essendo la risultante di due fattori (oltre naturalmente alla crescita del Pil stesso): la dinamica del personale in servizio e la dinamica retributiva pro-capite, analisi peraltro già effettuata su queste pagine.

Un'identica analisi per il rapporto che considera anche la massa pensionistica risulta molto più complessa ma l'identità di andamento empiricamente verificata nel quadriennio fra retribuzioni e pensioni pro-capite permette una utile semplificazione.

L'evoluzione del rapporto fra la somma delle masse retributiva e pensionistica ed il Pil dipende in buona sostanza da tre fattori (cfr. appendice 2):

- la dinamica complessiva del personale (in servizio ed in quiescenza);
- la dinamica retributiva pro-capite;
- i risparmi connessi al passaggio in quiescenza del personale in servizio.

⁽⁴⁾ In luogo della massa retributiva potrebbe essere considerato il monte dei redditi da lavoro che, rispetto a quello retributivo, comprende anche tutta la contribuzione a carico del datore di lavoro e quindi meglio riflette l'intera spesa. A questo monte di redditi andrebbe sommato quello pensionistico e sottratto quello dei contributi previdenziali. Questo indicatore tuttavia non è facilmente interpretabile, in particolare poiché nel biennio 1998-99 sconta il venire meno della contribuzione sanitaria, sostituita dall'introduzione dell'Irap che, essendo un'imposta indiretta, non figura nel conto del reddito. Una sua corretta costruzione implica il tenere conto del gettito Irap della PA, attualmente non sufficientemente stabilizzato da un punto di vista contabile.

Tavola 2

Masse retributiva e pensionistica e relative quote sul PIL

Variazioni percentuali medie annue, cumulate e rapporti percentuali

	94/93	95/94	96/95	97/96	97/93	98/97	99/98
Massa retributiva e pensionistica							
Massa retributiva ⁽¹⁾	1,0	2,8	7,6	1,8	13,7	1,1 ⁽²⁾	2,7 ⁽³⁾
Massa pensionistica ⁽⁴⁾	10,8	8,1	8,9	7,9	40,7	6,0	5,2 ⁽⁵⁾
Massa complessiva ⁽⁶⁾	3,5	4,2	8,0	3,6	20,6	2,6	3,5
PIL, intera economia ⁽⁷⁾							
Pil nominale	5,8	8,1	6,1	4,1	26,3	4,2	3,2 ⁽⁸⁾
Pil reale	2,2	2,9	0,9	1,5	7,7	1,3	1,3 ⁽⁸⁾
Deflatore del Pil	3,5	5,0	5,2	2,6	17,3	2,8	1,9 ⁽⁸⁾

⁽¹⁾ Istat, Servizio Contabilità Nazionale, versione SEC79.

⁽²⁾ Stime Istat. Cfr. precedente Rapporto Aran.

⁽³⁾ Previsioni, Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del settore pubblico per l'anno 1999.

⁽⁴⁾ Prestazioni INPDAP; Ministero Lavoro, Nucleo Valutazione Spesa Previdenziale, aprile 1999.

⁽⁵⁾ Stime Aran su Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del settore pubblico per l'anno 1999.

⁽⁶⁾ Elaborazioni Aran.

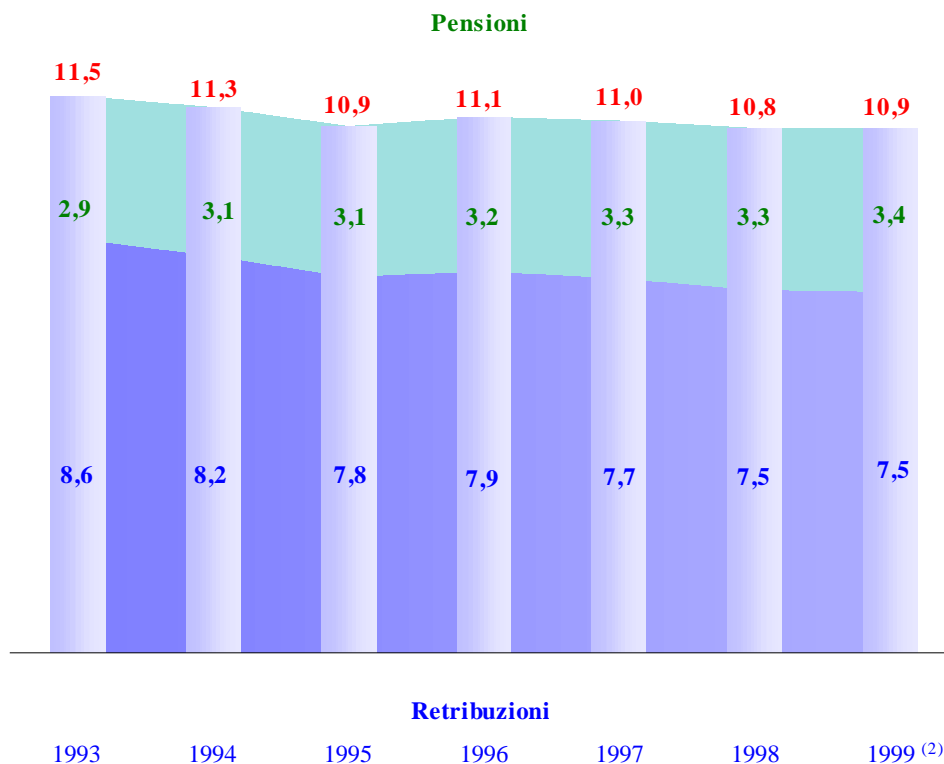
⁽⁷⁾ Istat, Servizio Contabilità Nazionale, versione SEC95.

⁽⁸⁾ Dpef 2000-02.

Figura 2

La spesa retributiva e pensionistica della PA sul PIL ⁽¹⁾

Masse / Pil intera economia, valori percentuali



⁽¹⁾ Elaborazione Aran

⁽²⁾ Previsioni (cfr. testo)

Applicando la metodologia illustrata nell'appendice 2 si può calcolare che l'andata in quiescenza di parte del personale spiega sostanzialmente 2 dei 5 decimi di diminuzione complessiva del rapporto durante il quadriennio. Tale effetto è modesto anche se la cessazione dal servizio è avvenuta a ritmi sostenuti, pari a quasi il 5% medio annuo della consistenza di personale in quiescenza, vale a dire poco meno di 130 mila unità all'anno.

Risulta da ciò che, a parità di crescita del Pil, le variabili che principalmente dominano l'evoluzione del rapporto sono rappresentate dalla dinamica complessiva del personale (sia in servizio che in quiescenza) e da quella retributiva pro-capite: si può calcolare che qualora il personale complessivo fosse rimasto stabile il rapporto fra spesa e Pil si sarebbe attestato non all'11% effettivo bensì al 10,5%, con una diminuzione quindi doppia rispetto a quella effettivamente registrata ⁽⁵⁾; il medesimo risultato sarebbe stato conseguibile con una crescita retributiva e delle pensioni eguale all'inflazione programmata.

Questa modalità di analisi poggia sull'assunzione della quasi identità d'andamento fra retribuzioni e trattamenti pensionistici pro-capite. Il progressivo operare dei provvedimenti di riforma pensionistica in atto dovrebbe indurre un abbassamento di tale valore, anche se nel futuro immediato i suoi effetti non potranno risultare particolarmente consistenti ⁽⁶⁾.

Dall'ulteriore osservazione che le retribuzioni pro-capite (cfr. tavola 1) sono cresciute sostanzialmente in linea con il deflatore del Pil (cfr. tavola 2) è possibile pervenire alla valutazione di una possibile condizione di sostenibilità.

Se si valutano infatti le considerazioni che precedono come una regolarità di medio periodo, ne discende che aumenti del personale pubblico (in servizio ed in quiescenza) possono essere sopportati in termini di sostenibilità solo a fronte di un'identica crescita del Pil reale. È forse questa la conclusione più rilevante dell'analisi qui condotta.

⁽⁵⁾ È utile sottolineare come l'invarianza del personale complessivo (in servizio ed in quiescenza) non implica un blocco completo del turnover ma piuttosto che il flusso di entrata di nuovo personale in servizio sia eguale al flusso dei trattamenti pensionistici cessati.

⁽⁶⁾ In proposito si può calcolare che qualora il rapporto fra pensione pro-capite e retribuzione fosse risultato pari al 60% (rispetto al 69% effettivo) la maggiore diminuzione del rapporto fra spesa complessiva e Pil sarebbe stata di un solo decimo aggiuntivo.

Il biennio 1998-99

Nel paragrafo precedente per porre in evidenza alcune relazioni di fondo si è fatto uso di due regolarità di andamento risultate sostanzialmente valide nel quadriennio 1994-97: una dinamica delle retribuzioni identica a quella delle pensioni in termini pro-capite e una identità di tale dinamica rispetto a quella del deflatore del Pil. Entrambe queste condizioni sembrano avere un buon grado di verificabilità in un'epoca di modesta inflazione e nel contesto normativo e contrattuale in essere in Italia⁽⁷⁾.

Va sottolineato che tale verifica può aver successo su archi di tempo abbastanza lunghi, come il quadriennio appena ricordato. Per singolo anno, o biennio, ciò è naturalmente più problematico poiché entrano in gioco elementi di breve periodo che tendono ad allontanare le variabili in esame rispetto alle loro eventuali regolarità di medio periodo.

In effetti, spostando l'analisi al biennio 1998-99 si vede immediatamente dalla tavola 1 che nel primo anno, il 1998, le pensioni pro-capite sono cresciute ad un ritmo pressoché doppio rispetto alle retribuzioni, il 4% contro l'1,9%; a sua volta il deflatore del Pil si è posto su una posizione intermedia.

Il rapporto fra spesa complessiva e Pil è comunque diminuito, seppur solo marginalmente, grazie al fatto che il personale complessivo è risultato sostanzialmente stabile a fronte di una crescita del Pil reale pari all'1,3%. Disaggregando gli andamenti del personale si vede tuttavia come si sia riprodotto il fenomeno già visto per il precedente quadriennio: è diminuito il personale in servizio (-0,8%) ed è invece aumentato quello in quiescenza (2,0%).

Per avere indicazioni circa l'anno in corso occorre ricorrere a stime di natura previsiva. Per quanto riguarda il personale in quiescenza, dovrebbe proseguire un andamento lievemente più sostenuto di quello dello scorso anno⁽⁸⁾. Lo stesso dicasi del personale in servizio, pur con una diminuzione meno sostenuta. Per quanto riguarda le retribuzioni pro-capite vale quanto già osservato nei precedenti Rapporti. I rinnovi per il biennio contrattuale 1998-99 tendono a concentrare i loro effetti nel corso del 1999, producendo una dinamica di crescita attorno al 3%. Per le pensioni pro-capite si dovrebbe registrare una crescita non molto inferiore.

⁽⁷⁾ Per un utilizzo empirico di tali relazioni di fondo, finalizzato a valutazioni di politica economica, è sufficiente che queste regolarità siano verificate anche solo approssimativamente e non come identità in senso stretto.

⁽⁸⁾ Il dato circa l'evoluzione della massa pensionistica pubblica nel 1999 è preso dalla Nota sugli andamenti della spesa previdenziale, a cura del Nucleo di Valutazione della Spesa Previdenziale (Ministero del Lavoro, Aprile 1999) che, a sua volta, riprende stime della Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del settore pubblico per l'anno 1999. La dinamica pensionistica media è poi stata stimata autonomamente.

Utilizzando in relazione al Pil le stime contenute nell'ultimo DPEF e riportate nella tavola 2 si ottiene un marginale innalzamento del rapporto della spesa complessiva con il Pil stesso, rispetto al livello ereditato dal 1998. In generale si può comunque concludere che nel biennio 1998-99 si dovrebbero sostanzialmente stabilizzare i risultati conseguiti nel quadriennio precedente.

Il prossimo quadriennio 2000-2003

In base al quadro prospettico contenuto nel DPEF è possibile costruire uno scenario di riferimento di più lungo periodo, relativo al quadriennio 2000-03. A tale scopo occorre innanzitutto adottare le ipotesi di regolarità viste nei paragrafi precedenti, con una crescita identica delle retribuzioni pro-capite, delle pensioni e del deflatore del Pil ipotizzate pari all'inflazione programmata (4,4% nel quadriennio). Si è assunto inoltre anche per la dinamica del Pil reale quanto programmato nel DPEF (10,9% nel quadriennio).

A partire da questi valori di base si può quindi verificare l'effetto di due diverse ipotesi circa l'evoluzione delle consistenze di personale pubblico. Nel caso di invarianza del personale pubblico complessivo, il rapporto fra la spesa retributiva e pensionistica ed il Pil conoscerebbe una sensibile diminuzione, risultando nel 2003 di qualche decimo inferiore al 10% ⁽⁹⁾. Ove invece la consistenza del personale in servizio aumentasse di circa un punto percentuale l'anno, il rapporto in questione si manterrebbe sopra al 10% ⁽¹⁰⁾. È evidente che una crescita del Pil reale più modesta di quella programmata tenderebbe a peggiorare queste risultati.

Alcune conclusioni

Negli ultimi 6 anni l'assorbimento in termini di Pil connesso alla spesa per il complesso del personale pubblico, in servizio ed in quiescenza, è passato dall'11,5% del 1993 al 10,9 attualmente preventivabile per l'anno in corso. Va segnalato comunque che la riduzione più consistente era già stata conseguita nel corso del 1995 (con un valore al 10,9%), mentre negli anni successivi si è in realtà prodotta una stabilizzazione di tale risultato.

⁽⁹⁾ Cfr. nota 5.

⁽¹⁰⁾ Va sottolineato che in ambedue i casi si è assunto che il passaggio in quiescenza avvenga agli stessi ritmi del biennio 1998-99, nettamente più contenuti di quelli del quadriennio 1994-97.

L'analisi presentata nei paragrafi precedenti dovrebbe aver mostrato che il problema va affrontato, a contesto normativo invariato, sui due versanti della politica retributiva e della politica occupazionale. I risultati conseguiti sul primo versante potrebbero facilmente essere vanificati da una scarsa attenzione sul secondo e viceversa. Tuttavia, poiché risulta impraticabile nel medio periodo far crescere le retribuzioni del pubblico impiego ad un tasso inferiore a quello della media dell'economia (misurato appunto dal deflatore del Pil) la leva fondamentale per garantire maggiori spazi di manovra al bilancio pubblico resta quella occupazionale.

Non si tratta di uno sforzo di poco conto. Per ridare spazi di manovra al bilancio pubblico la strada è quella dei recuperi di efficienza della singole amministrazioni, che dovranno continuare ad offrire gli stessi servizi a fronte di dotazioni di personale inferiore. Ciò non è facile poiché tali recuperi hanno natura prevalentemente aziendale e come tali andrebbero realizzati con significative modifiche della struttura occupazionale, modifiche che richiedono elevati tassi di turnover alla ricerca delle professionalità più adeguate.

Tuttavia pur con i vincoli sopra delineati questa strada non è interamente preclusa: basti ricordare che nel quadriennio 1994-97 ogni 100 unità cessate di personale sono state sostituite con 75 neo-assunti (di ruolo, contrattisti, part-time, eccetera, cfr. appendice 1). Una parziale sostituzione del personale uscito dal servizio resta quindi possibile, purché essa non sia guidata da una mera ottica di rimpiazzo quanto dalla necessità di reperimento di nuove professionalità.

Appendice 1

I flussi in entrata ed uscita del personale della Pubblica Amministrazione: una macrostima

Il modo usuale di rappresentare gli andamenti occupazionali di un qualsivoglia settore è quello di riferirsi alla variazione intervenuta nel suo stock, durante un certo periodo. Ad esempio nel quadriennio 1994-97 lo stock complessivo del personale in servizio della Pubblica Amministrazione è diminuito del 3,5%, vale a dire di circa 125 mila unità. Questo calcolo immediato è sicuramente rilevante poiché permette di conoscere, in prima approssimazione, i mutamenti della dotazione di risorse umane del settore, nonché di scomporre la variazione di spesa nelle sue componenti fondamentali: retribuzioni pro-capite e personale.

Esiste tuttavia un'altra importante dimensione del fenomeno occupazionale, perché ad un'identica variazione di un certo stock possono corrispondere flussi in entrata ed uscita molto diversi. La diminuzione dello stock di personale in servizio della Pubblica Amministrazione può realizzarsi ad un estremo e in via assolutamente teorica perché non è entrato in servizio nessun nuovo dipendente oppure, all'estremo opposto, perché tutto il personale preesistente è cessato ed è stato sostituito solo in parte con nuovi assunti. La realtà si pone evidentemente fra questi due estremi, comunque più vicina alla prima situazione. Si può ricordare peraltro che l'assenza di un flusso in entrata non configura un'ipotesi così remota: essa coincide, infatti, con una politica di rigido blocco del turnover. Valutare concretamente i flussi in entrata ed uscita è quindi importante poiché offre un'idea del tasso di ricambio dello stock degli occupati.

La valutazione di questi flussi può essere affrontata utilizzando diverse fonti statistiche. Metodologicamente la più adatta è rappresentata dal Conto Annuale, a cura della Ragioneria generale dello Stato, ove i flussi in entrata ed uscita sono esposti distintamente per ogni gruppo di amministrazioni. Concretamente tuttavia il non rapido aggiornamento di questa fonte, nonché il fatto che non si presta facilmente ad un utilizzo in serie storica spingono ad indagare ulteriori possibilità. I risultati che si ottengono in questo modo non sono da considerarsi sostitutivi di quelli desumibili dal Conto Annuale, quanto di completamento e corroborazione reciproca ⁽¹¹⁾.

⁽¹¹⁾ Per una valutazione puntuale relativa agli anni 1995-96, condotta in base alla metodologia del Conto Annuale, cfr. G. Cananzi e M. Garoia, "Occupazione e retribuzioni del pubblico impiego contrattualizzato. Stime Aran per il biennio 1995-96" in: C. Dell'Aringa (a cura di) Rapporto Aran sulle retribuzioni 1997, F. Angeli, 1998.

Fondendo le informazioni di contabilità nazionale sulle unità di lavoro delle Pubbliche Amministrazioni con quelle rese disponibili dall'INPDAP circa il personale in quiescenza, si può procedere alla seguente stima: conoscendo la variazione di uno stock (quello del personale in servizio) e stimando ragionevolmente uno dei due flussi, in entrata o in uscita, si può calcolare il secondo flusso. Questa metodologia aggregata non permette i dettagliati controlli possibili invece sui dati del Conto Annuale e va quindi assunta con le dovute cautele, tipiche dei macrodati. Essa permette d'altro canto una rapida e tempestiva valutazione del fenomeno in analisi.

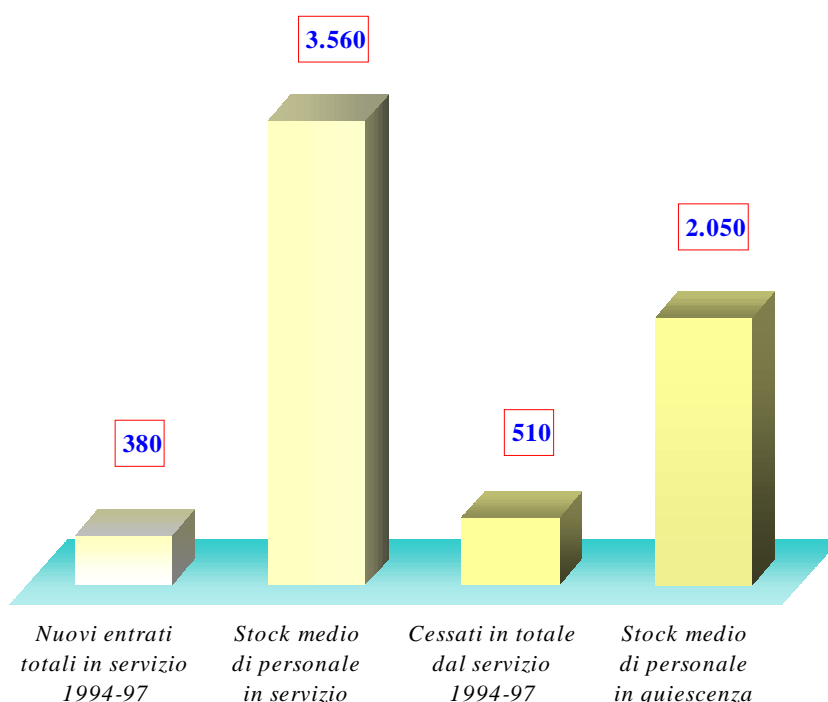
Il flusso che si può innanzitutto valutare è quello in uscita dal servizio, poiché coincide sostanzialmente con il flusso d'entrata nello stock del personale in quiescenza. Dai dati INPDAP si può valutare che nel quadriennio 1994-97 siano andate in pensione mediamente attorno alle 127 mila unità l'anno. Rapportando tale valore a quello del personale in servizio si ottiene un tasso di cessazione pari a circa il 3,3% l'anno. A sua volta lo stock del personale in servizio è diminuito di circa 32 mila dipendenti l'anno. La differenza fra i due valori assoluti, pari a 95 mila unità, rappresenta di conseguenza il flusso di nuovi entrati nelle amministrazioni (il 2,5% l'anno).

In generale si può quindi affermare che nel quadriennio 1994-97 è stato possibile un non trascurabile ricambio dei dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni. La figura 3 illustra il fenomeno, esponendo per il quadriennio i due stock medi, nonché i flussi cumulati in entrata ed uscita dal servizio. Queste stesse risultanze possono essere riassunte in termini di politica di controllo del turnover osservando che sono stati rimpiazzati circa 75 dipendenti ogni 100 cessati dal servizio.

Per quanto riguarda il 1998 non si hanno ancora stime sufficientemente assestate circa la consistenza del personale in servizio. Sembra comunque di poter rilevare sin d'ora una sensibile diminuzione sia del flusso in uscita che di quello in entrata.

Figura 3
I flussi del personale pubblico nel 1993-97⁽¹⁾

Valori in migliaia di unità



⁽¹⁾ Elaborazione Aran
⁽²⁾ Previsioni (cfr. testo)

Appendice 2

Le determinanti del rapporto fra la spesa per il personale pubblico ed il Pil

La scomposizione dell'evoluzione del rapporto fra massa retributiva e pensionistica e Pil non è immediatamente riconducibile all'operare di alcuni semplici fattori. Tuttavia, utilizzando l'identità di andamento (empiricamente verificata nel quadriennio 1994-97) fra retribuzioni e pensioni pro-capite, tale analisi risulta alquanto semplificata e permette inoltre di evidenziare le determinanti fondamentali del rapporto in questione.

Le equazioni [1] e [2] riassumono efficacemente l'operare di tali determinanti. Definendo il rapporto fra la spesa retributiva e pensionistica ed il Pil come:

$$R_{93} = \frac{N_{93}^s w_{93} + N_{93}^q p_{93}}{Pil_{93}} \quad [1]$$

dove N_{93}^s rappresenta il personale in servizio nel 1993, N_{93}^q quello in quiescenza, w_{93} la retribuzione pro-capite e p_{93} la pensione media, si ha che la sua evoluzione nel quadriennio è approssimabile come:

$$R_{97} \cong R_{93} \frac{1 + \frac{\Delta N_{97,93}}{N_{93}} + \frac{\Delta w_{97,93}}{w_{93}} - \frac{\Delta N_{97,93}^q}{N_{93}^q} \frac{\bar{N}^q}{\bar{N}} (1 - \lambda)}{1 + \frac{\Delta Pil_{97,93}}{Pil_{93}}} \quad [2]$$

dove N_{93} rappresenta il personale totale, le variabili soprasssegnate indicano i valori medi del periodo, D è il simbolo per la variazione dei livelli ed infine $\lambda = \bar{p}/\bar{w}$ è la proporzione fra pensione media e retribuzione media, che nel periodo in esame assume appunto un valore pari a 0,69.

Le prime due variazioni del numeratore misurano la crescita del personale totale e quella delle retribuzioni pro-capite: il significato della loro presenza nell'equazione dovrebbe risultare abbastanza chiaro. Il terzo termine è più complesso ed è connesso al fatto che la cessazione dal servizio ed il relativo passaggio in quiescenza tende a produrre risparmi di spesa. Data la variazione del personale totale, maggiore è la crescita di quello in quiescenza, maggiori sono i risparmi. La crescita del personale in quiescenza è poi moltiplicata per la sua quota media del periodo, \bar{N}^q/\bar{N} , e quindi per (1 meno) il rapporto fra pensione e salario. È evidente che qualora si avesse che $\lambda = 1$ la retribuzione media eguaglierebbe la pensione media e quindi il terzo termine a numeratore si annullerebbe.

A partire da un valore del rapporto fra la massa salariale e pensionistica ed il Pil pari all'11,5% del 1993, utilizzando l'espressione [2] si ottiene un valore del 1997 pari al 10,9%, contro un valore effettivo pari all'11,0%. Il grado di approssimazione offerto da tale espressione sembra quindi accettabile.

2. I dati più recenti ⁽¹²⁾

La tavola 3 riporta l'indice tendenziale delle retribuzioni contrattuali Istat da gennaio 1998 a marzo 1999 distintamente per il personale contrattualizzato (dipendenti rappresentati per la parte pubblica dall'Aran), il personale non contrattualizzato (forze armate e corpi di polizia) ed i dirigenti generali ed assimilati.

Nel bimestre aprile-maggio 1999 l'indicatore tendenziale riferito al totale della pubblica amministrazione segnala un incremento pari allo 0,5% rispetto ai corrispondenti mesi del 1998 mentre l'inflazione si stabilizza sul valore dell'1,5%.

La modifica nell'indice generale delle retribuzioni pubbliche è interamente da ascrivere al CCNL del personale dei livelli delle autonomie territoriali e più in particolare agli aumenti previsti con decorrenza novembre 1998 (competenza), che l'Istat contabilizza a partire dal mese di aprile 1999 (cassa senza arretrati, per riprendere la terminologia più volte usata nel presente Rapporto).

In termini congiunturali (aprile 1999 rispetto a marzo 1999) si tratta di un incremento del + 1,8% per il comparto delle Autonomie locali, che si diluisce rispettivamente in + 0,6% nel contesto più ampio dei dipendenti contrattualizzati e in +0,5% per l'intera pubblica amministrazione.

Restano invariati in aprile e maggio, come mostra anche la figura 4, i valori degli indici riferiti al personale non contrattualizzato ed ai dirigenti generali ed assimilati.

⁽¹²⁾ Si ringrazia Franco Causarano per aver predisposto, nell'ambito dell'unità operativa Istat che elabora i numeri indice delle retribuzioni contrattuali, gli indicatori di base utilizzati per la ricerca.

Tavola 3
Dinamica retributiva nella PA e inflazione⁽¹⁾

Variazioni % del mese sullo stesso mese dell'anno precedente
(in parentesi il valore assoluto dell'indice base dicembre 1995=100)

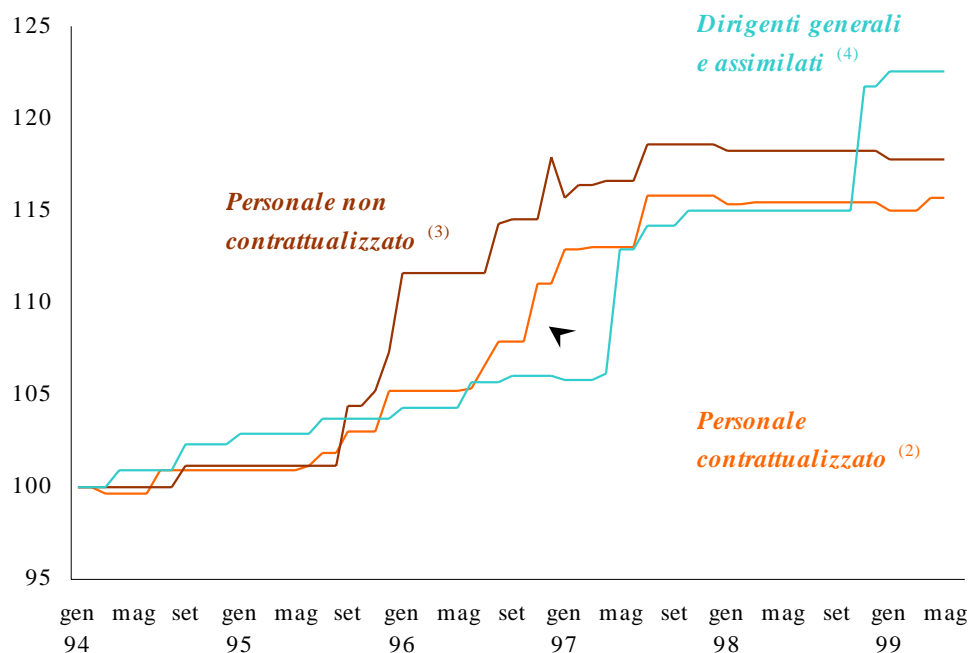
		<i>Personale contrattual.</i>	<i>Personale non contrattual.</i> ⁽²⁾	<i>Dirigenti generali e assimilati</i>	<i>Totale pubblica amministrat.</i>	<i>Inflazione</i>
1998	gen.	2,2	2,1	8,6	2,4	2,0
	feb.	2,2	1,6	8,6	2,3	2,1
	mar.	2,2	1,6	8,6	2,3	2,1
	apr.	2,2	1,4	8,3	2,2	2,1
	mag.	2,1	1,4	1,8	1,9	2,0
	giu.	2,1	1,4	1,8	1,9	2,0
	lug.	-0,3	-0,3	0,7	-0,3	2,0
	ago.	-0,3	-0,3	0,7	-0,3	2,1
	set.	-0,3	-0,3	0,7	-0,3	2,0
	ott.	-0,3	-0,3	-, -	-0,3	1,8
	nov.	-0,3	-0,3	5,9	-, -	1,7
	dic.	-0,3	-0,3	5,9	-, -	1,7
1999	gen.	-0,3	-0,3	6,6	-, -	1,5
	feb.	-0,3	-0,3	6,6	-, -	1,4
	mar.	-0,3	-0,3	6,6	-, -	1,3
	apr.	0,3	-0,3	6,6	0,5	1,5
	mag.	0,3	-0,3	6,6	0,5	1,5

⁽¹⁾ Elaborazione su indici Istat delle retribuzioni contrattuali per dipendente e dei prezzi al consumo per l'intera collettività nazionale.

⁽²⁾ Ad esclusione dei dirigenti generali e assimilati.

Figura 4
Dinamica retributiva nella PA ⁽¹⁾

Numeri indice retribuzioni contrattuali Istat. Base 1993 = 100.



⁽¹⁾ Elaborazioni su indici Istat delle retribuzioni contrattuali per dipendente

⁽²⁾ Dipendenti delle qualifiche funzionali e i dirigenti contrattualizzati rappresentati per la parte pubblica dall'Aran (ministeri, scuola, autonomie territoriali, sanità, parastato, università non docenti e ricerca).

Sono escluse le aziende di Stato non più comprese negli indici Istat per la scarsa consistenza numerica.

⁽³⁾ Personale non dirigente delle forze armate, polizia, carabinieri, guardia di finanza, ecc.

⁽⁴⁾ Dirigenti generali dei ministeri e del parastato, professori e ricercatori universitari, colonnelli e generali delle forze armate, carabinieri, guardia di finanza ecc., dirigenti della polizia e magistrati.