CAPITOLO SECONDO

LA SPESA PER REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE IN ITALIA E IN EUROPA NEL PERIODO 2010-2020

1. La spesa di personale nella politica macroeconomica – *1.1. Consuntivo e previsione – 1.2. Retribuzioni contrattuali pubbliche, private e inflazione – 1.3. Economia del blocco delle retribuzioni pubbliche: alcune considerazioni* - **2. L'andamento dei redditi e dei dipendenti pubblici in Italia e nei paesi europei dal blocco dei contratti agli ultimi anni -** *2.1 I dipendenti pubblici nei vari settori istituzionali di governo. 2.2 Reddito complessivo e reddito medio dei dipendenti pubblici nei diversi livelli istituzionali. 2.3 La spesa del pubblico impiego pro capite: il posizionamento dell'Italia rispetto agli altri paesi europei.*

1. La spesa di personale nella politica macroeconomica

1.1. Consuntivo e previsione

Nel 2019, secondo i dati diffusi dall'Istat[16], la spesa per redditi da lavoro dipendente si è attestata su un valore di circa 173,3 miliardi, con un incremento modesto rispetto al 2018 (circa 0,4 per cento).

Il dato di consuntivo è prossimo alle previsioni contenute nella Nota di aggiornamento al DEF 2019, che imputavano al 2019 un aumento dello 0,3 per cento.

Dopo aver segnato tassi di variazione negativi dal 2011, nel 2016 i redditi da lavoro dipendente della PA sono tornati a crescere moderatamente (1,5 per cento), sino al 3,2 per cento del 2018, anche per effetto della dinamica delle retribuzioni pro capite. Nella previsione, le annualità 2019 e 2020 scontano la conclusione della tornata contrattuale 2016-2018, l'inizio di quella relativa al triennio 2019-2021, nonché la ripresa delle assunzioni[17]. A tali dinamiche si contrappongono il maggior numero di pensionamenti per effetto della c.d. "Quota 100".

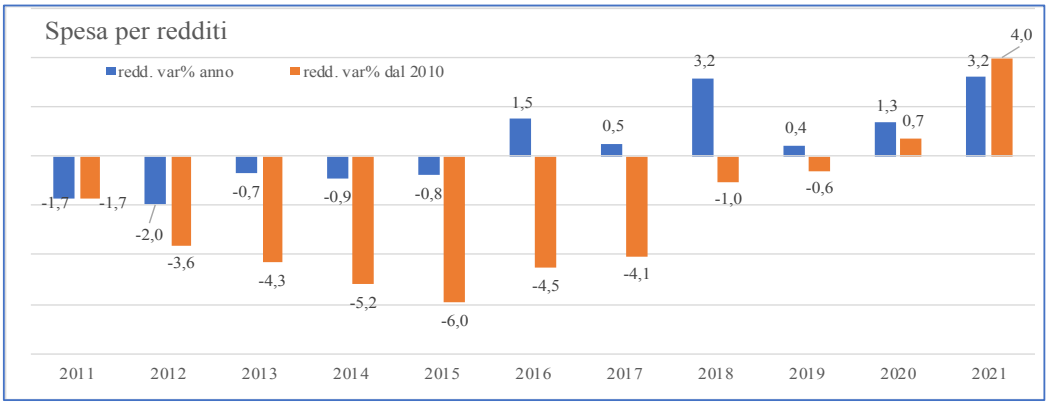
Pertanto, l'importo della spesa per redditi si annuncia già nel 2020 oltre i valori del 2010, in attesa di un ulteriore incremento nel 2021 (Grafico 1). Al riguardo, le previsioni di spesa per il 2020 e per il 2021 scontano, per il primo anno, la chiusura della tornata contrattuale 2016-2018 e, per il secondo anno, la completa definizione dei rinnovi relativi al triennio 2019-2021, ad esclusione di quelli del comparto Sicurezza-Difesa e Soccorso pubblici per i quali si prevede la chiusura nel 2020[18].

[16] Istat, Pil e indebitamento delle AP, anni 2016-2019, 2 marzo 2020; Conto trimestrale delle AP - IV trimestre 2019, 26 giugno 2020.

[17] A partire da quella per il 2018, le leggi di bilancio hanno previsto graduali assunzioni in deroga alle ordinarie facoltà, con una spesa a regime dal 2024.

[18] Per l'anno 2020, le stime includono la spesa per l'anticipazione contrattuale, a regime dal luglio 2020 (corrispondente

GRAFICO 1



Fonte: Istat, Pil e indebitamento delle AP, anni 2016-2019, 2 marzo 2020; Conto trimestrale delle AP - IV trimestre 2019, 26 giugno 2020; DEF 2020 spesa per redditi a politiche invariate.

La crescita della spesa per redditi attesa per il 2019 e 2020, rispettivamente dello 0,4 e 1,3 per cento, non avrebbe dovuto comportare modifiche della relativa incidenza sul Pil nominale; infatti, sulla base della stima governativa contenuta nella NADEF 2019 e nello stesso DEF 2020, in assenza di emergenza[19], tale rapporto si sarebbe dovuto mantenere al di sotto del 10 per cento. Tuttavia, gli eventi sanitari esplosi all'inizio del 2020, dovuti all'emergenza Covid-19[20], hanno pesato notevolmente sul livello di incidenza della spesa per redditi. Gli effetti finali sono difficili da stimare per il 2020, ma prospettano una forte caduta del Pil nominale (-7,1 per cento) e una conseguente crescita del rapporto a valori di dieci anni fa, nonostante gli sforzi di contenimento legati al blocco della contrattazione collettiva[21].

sostanzialmente alla indennità di vacanza contrattuale prevista dal precedente ordinamento), e per la corresponsione dell'elemento perequativo (decorrente dal mese di gennaio 2019) con riferimento ai comparti in cui tale emolumento è previsto dai CCNL 2016-2018.

[19] DEF 2020, Sez. I, par. I.2, pag. 9 "*Sebbene le previsioni di crescita dei principali istituti per il 2020 fossero vicine allo zero, i dati oggi disponibili suggeriscono che la crescita media annua del PIL reale sarebbe stata prossima allo 0,6 per cento previsto nella NADEF.*"

[20] La situazione di emergenza è dichiarata sino al 31 luglio 2020, come indicato nella delibera del CdM del 31 gennaio 2020. Tra i principali decreti emergenziali, il decreto-legge n. 6 del 23 febbraio 2020 (c.c.m. dalla legge n. 13 de 5 marzo 2020); dPCM attuativi del 23, 25 febbraio, dell'1, 4, 8, 9, 11 e 22 marzo 2020; direttiva del 25 febbraio 2020 n. 1 e circolare n. 1/2020 del Ministro per la Pubblica amministrazione; direttiva n. 2 del 12 marzo 2020 sostituisce la precedente; decreto-legge n. 9 del 2 marzo 2020 (AS 1746, in commissione l'11 marzo 2020, scaduto il 1° maggio 2020) e il decreto-legge n. 11 dell'8 marzo 2020 che regola l'amministrazione della giustizia per garantirne continuità ed efficienza (AS 1757 assegnato 9 marzo 2020, scaduto il 7 maggio), e n. 14 del 9 marzo per il potenziamento del SSN (AC 2428, assegnato 11 marzo 2020, decaduto l'8 maggio). Infine, il decreto-legge n. 18 del 17 marzo (c.c.m. dalla legge n. 27) e il n. 19 del 25 marzo 2020 (c.c.m dalla legge 22 maggio n. 35) con relativi dPCM del 10 e 26 aprile 2020, quest'ultimo per regolare l'inizio dell'apertura parziale delle attività dal 4 maggio (fase 2).

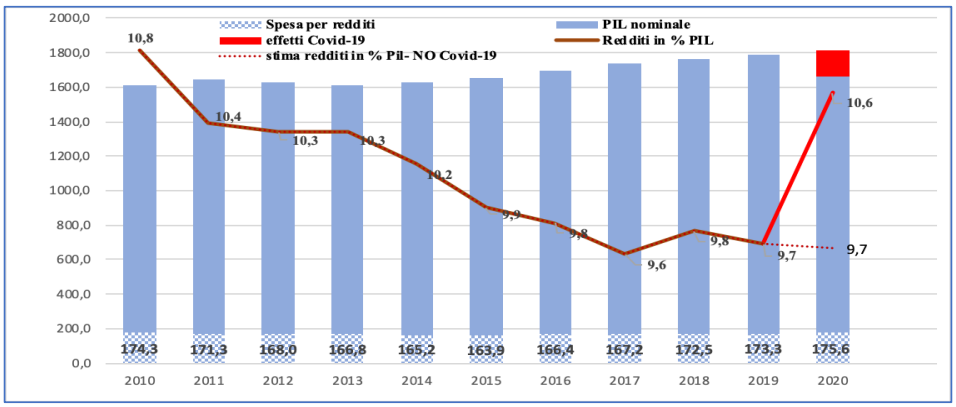
[21] La previsione contenuta nel DEF 2020, approvato il 24 aprile 2020 in versione semplificata con orizzonte limitato al biennio 2020-2021, indica una contrazione del Pil nominale per il 2020 del 7,1 per cento (Pil reale -8 per cento) e una successiva ripresa del 6,1 per cento nel 2021. Nella spesa per redditi 2020 sono considerati gli effetti della decretazione d'urgenza fino all'emanazione del decreto-legge n. 18/2020.

In base alle previsioni del DEF 2020 l'IPCA è stimato in riduzione del 0,2 per cento nel 2020 (+1,7 nel 2021)[22]. Gli effetti di contenimento sul deflatore del Pil 2020, indicato al +1 per cento nel 2020 (a fronte del +1,3 per cento nella NADEF 2019), concorrono alla crescita del rapporto tra Pil e spesa per redditi da lavoro nel settore pubblico; quest'ultimo, infatti, in assenza dell'emergenza sanitaria, era previsto allo stesso valore del 2019 (Grafico 2).

GRAFICO 2

SPESA PER REDDITI E PIL

in miliardi



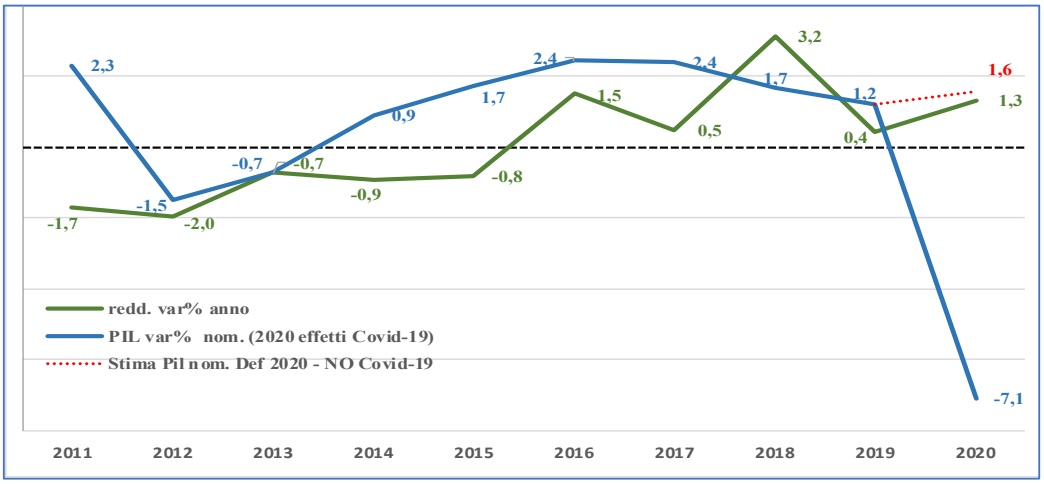
Fonte: Istat 2 marzo e 26 giugno 2020; DEF 2020, stima Pil nominale 2020 No Covid-19 +1,6 per cento.

La diminuzione del peso della spesa per redditi è pressoché costante sino al 2017. In un periodo pur caratterizzato dalla crisi economica, il blocco della contrattazione e del *turn over*, congiuntamente ai ritardi nel sottoscrivere i rinnovi, hanno mantenuto le variazioni dei redditi al di sotto di quelle del Pil (Grafico 3). Rimanendo in periodo *ante* Covid-19, nel triennio 2017-2019, si intravede un lieve rialzo dell'incidenza della spesa per redditi, in virtù dell'avvio dei rinnovi contrattuali per il triennio 2016-2018; tale aspetto, sommato alle incertezze di una ripresa strutturale dell'economia e ad un *trend* inflazionistico al di sotto degli obiettivi della BCE, già lasciava scorgere un rischio di accentuazione dell'incidenza dei redditi da lavoro del settore pubblico sul Pil nominale, anche rispetto alle stime della NADEF 2019. Queste ultime sono state, poi, integralmente rivisitate a causa degli effetti del *lockdown* che ha costretto alla sospensione delle attività su base nazionale sino al 3 maggio 2020, ad eccezione dei servizi essenziali[23].

[22] A giugno 2020 i prezzi sono previsti in rallentamento per il secondo mese consecutivo a causa soprattutto dei beni energetici; l'IPCA tendenziale di giugno frena nella componente di fondo, calcolata al netto di energia e alimentari freschi (+0,7 per cento, da 0,8), in quella al netto di energia, alimentari (incluse bevande alcoliche) e tabacchi (+0,5 per cento, da 0,6) e in quella al netto dei soli beni energetici (+0,9 per cento, da 1,1). Istat, *Prezzi al consumo - giugno 2020*, del 30 giugno 2020.

[23] Cfr. dPCM 10 aprile 2020, in attuazione del decreto-legge n. 19 del 25 marzo 2020, c.c.m. dalla legge 22 mggio 2020n n. 35, che prosegue le misure emergenziali intraprese con il decreto-legge n. 6 del 23 febbraio 2020, c.c.m. dalla legge 5 marzo 2020 n. 13.

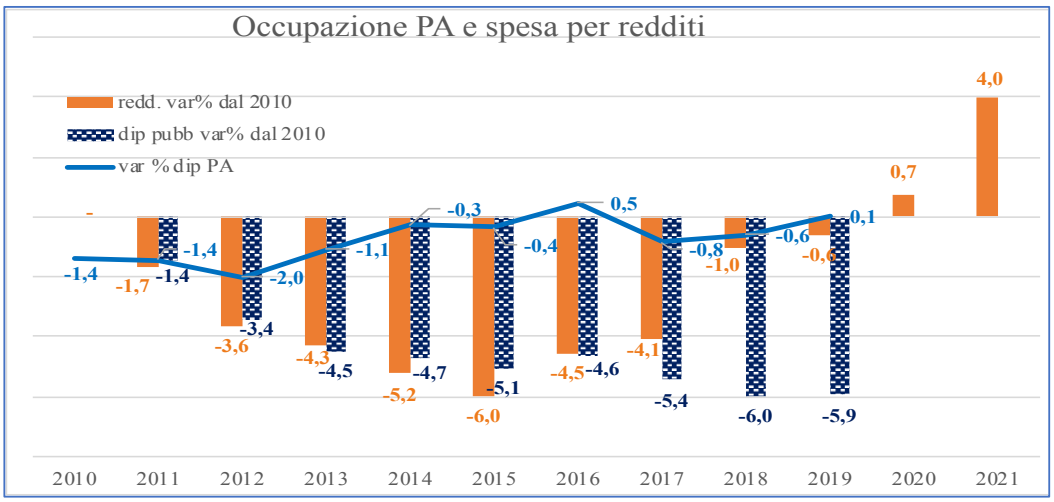
GRAFICO 3



Fonte: dati Istat al 2 marzo e 3 aprile 2020; DEF 2020: -8,1 per cento Pil reale tendenziale, +1 per cento deflatore Pil.

La diminuzione della spesa per redditi ha beneficiato soprattutto del blocco delle assunzioni, il cui termine ha frenato la contrazione del numero di dipendenti pubblici, aprendo la strada ad una prospettiva di crescita, in termini di volumi, del personale e ad un correlato ampliamento degli effetti finanziari attesi dai rinnovi 2019-2021, che il DEF stima particolarmente intensi nel 2021 (Grafico 4)

GRAFICO 4



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat, dataset: occupazione per branca di attività, ed. aprile 2020; Conto trimestrale delle AP, 26 giugno 2020; DEF 2020 spesa per redditi a politiche invariate stime 2020 e 2021.

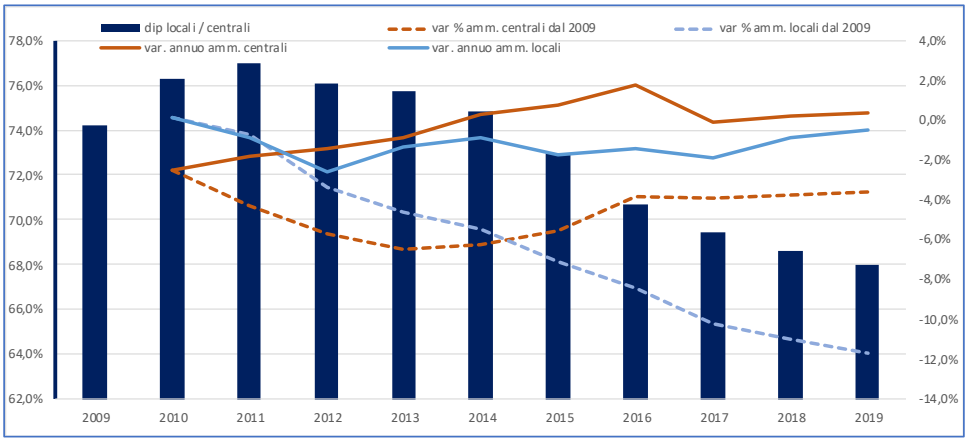
Nel periodo sino al 2019, la distribuzione del personale pubblico tra amministrazioni centrali e locali ha subìto un sensibile mutamento, con impatto negativo soprattutto a livello locale.

Le variazioni annue del numero dei dipendenti delle Amministrazioni locali sono costantemente negative sino al 2019, mentre per le Amministrazioni centrali, già a partire dal 2014, si registrano andamenti positivi. Nel periodo 2010-2015, il calo della platea soggettiva dei dipendenti pubblici sul 2009 (come sul 2010) è stato di oltre il 7 per cento, a livello di Amministrazione locale, e di circa il 5,5 per cento a livello centrale (-3,1 sul 2010), ma già in ripresa a tale data (Grafico 5). È rilevante, pertanto, il contributo del personale a livello locale sull'andamento della spesa per redditi e sulle relative componenti; la sua quota sul totale della PA era il 42 per cento nel 2009, salita al 42,9 nel 2011 in ragione del più repentino calo dei dipendenti a livello centrale (-4,3 per cento sul 2009 contro -0,7 a livello locale), per poi contrarsi al 40,9, nel 2016, e sino al 40 per cento, nel 2019. La quota dei dipendenti centrali, invece, dal 2012 è in continua crescita; nel 2019 essa si attesta al 58,8 per cento, maggiore del 2009, ma con il 3,6 per cento di personale in meno.

In termini di distribuzione centrale/territoriale, il rapporto tra il personale delle amministrazioni locali e centrali si attestava al 77 per cento nel 2011; nel 2019 l'indice risulta sceso al 68 per cento. Rispetto al livello del 2009, il numero di dipendenti locali si è ridotto di 8,5 punti percentuali, nel 2016, e di ben 11,7, nel 2019.

GRAFICO 5

DIPENDENTI PA LOCALI E CENTRALI



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat, dataset: occupazione per branca di attività, ed. aprile 2020.

La rimozione dei vincoli finanziari e numerici che per lungo tempo avevano condizionato le politiche del personale pubblico ha reso maggiormente complessa l'attività

previsionale dell'andamento della spesa per redditi pubblici nei documenti di programmazione finanziaria. La disamina storica delle dichiarazioni governative *ex ante* evidenzia una crescente difficoltà nel minimizzare lo scarto tra previsioni e dato a consuntivo della spesa per redditi. Peraltro, su tale difficoltà di previsione incidono anche le variazioni del perimetro soggettivo delle Pubbliche amministrazioni, periodicamente aggiornato dall'Istat, che si riflettono sul dato consuntivo di spesa[24]. Una indicazione generale si evince dalla capacità previsionale degli ultimi dieci anni, sia in presenza, sia in assenza del blocco della contrattazione e del *turn over* (Tavola 1 e Grafico 6)

TAVOLA 1

CONFRONTO TRA PREVISIONI DEF E CONSUNTIVI SULLA SPESA PER REDDITI DEL PUBBLICO IMPIEGO

		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
DFP 2010		*174964*	*173893*	*174102*	*174707*									
DEF 2011	*prev. LV*	*171905*	*171090*	*170693*	*170840*	*172191*								
	prev.a P INV					174068								
DEF 2012	*prev. LV*		*170052*	*169116*	*168243*	*168017*	*168937*							
	prev.a P INV						170767							
DEF 2013	*prev. LV*			*165366*	*163587*	*161910*	*163612*	*163849*	*163871*					
	prev.a P INV						164723	165825	166724					
DEF 2014	*prev. LV*				*164062*	*162884*	*163015*	*162945*	*162800*	*163291*				
	prev.a P INV					163109	165126	167473	169382	171890				
DEF 2015	*prev. LV*					*163874*	*164752*	*166428*	*165742*	*165771*	*166270*			
	prev.a P INV							168092	169902	172465	175035			
DEF 2016	*prev. LV*						*161746*	*163942*	*162692*	*162321*	*162656*			
	prev.a P INV								162692	162321	163256			
DEF 2017	*prev. LV*							*164084*	*166733*	*165921*	*166468*	*166749*		
	prev.a P INV									166471	167018	167299		
DEF 2018	*prev. LV*								*164007*	*170990*	*169687*	*169239*	*169439*	
	prev.a P INV									170990	170597	171343	172700	
DEF 2019	*prev. LV*									*171826*	*172594*	*174018*	*173751*	*174859*
	prev.a P INV										172594	175277	176082	178015
NADEF 2019	*prev. LV*										*172902*	*174611*	*174282*	*175859*
DEF 2020	*prev. LV*											*175571*	*180869*	
	prev.a P INV											*175571*	*181204*	
ISTAT	consuntivo	**174301**	**171347**	**167978**	**166780**	**165228**	**163919**	**166387**	**167221**	**172501**	**173253**			

Nota: per i DEF in verde il preconsuntivo (nel DEF 2020 il 2019 coincide con il consuntivo), in giallo le previsioni del Governo. Istat dati aggiornati al 26 giugno 2020.

In termini generali, una lettura diacronica tra documenti di programmazione finanziaria della previsione della spesa per redditi sul medesimo esercizio può dare un esempio dell'approssimazione al valore definitivo man mano che gli anni di emissione dei documenti si addentrano nel periodo di blocco della spesa (Grafico 6). In particolare, le previsioni a legislazione vigente e a politiche invariate mostrano un sensibile avvicinamento, reciproco e ai valori osservati, in prossimità della fase finale del blocco, in ragione del perfezionamento delle stime delle politiche invariate stesse. L'assenza delle variabili di contrattazione e *turn over* migliora tutte le previsioni di spesa, ma solo a valle di un periodo di consolidamento. Invero il 2016 osserva la migliore previsione inter-documentale,

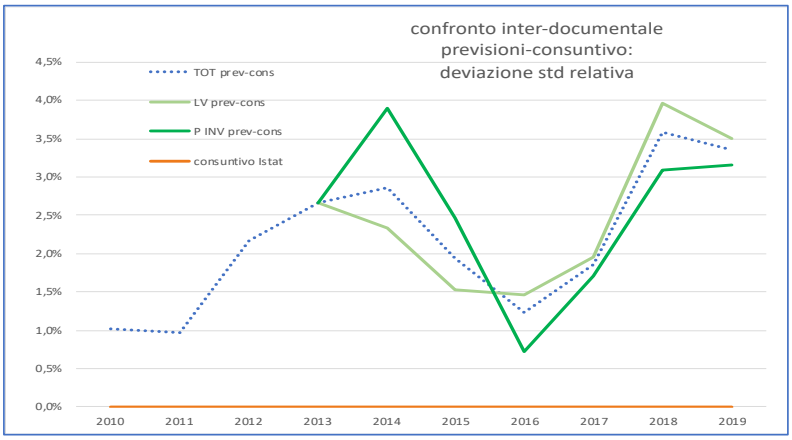
[24] In particolare, si segnala, nel 2016, l'inclusione della RAI nella lista S13 elaborata dall'Istat. Nel 2018, il perimetro del settore delle Amministrazioni Pubbliche si è ulteriormente allargato, a seguito della riclassificazione di diverse unità (Rete Ferroviaria italiana S.p.A, FerrovieNord S.p.A., Cassa del Trentino S.p.A. e Invitalia), determinando un innalzamento della spesa di quasi 1.800 milioni.

sia tendenziale che a politiche invariate, vi rientrano i documenti a partire dal DEF 2013, già da due anni all'interno del blocco, sino al DEF 2017 che presenta il 2016 come pre-consuntivo. A partire dal 2017, il rinnovo della contrattazione e la ripresa delle assunzioni[25] influenzano significativamente la spesa e l'attendibilità delle previsioni, portando lo scarto dai valori Istat 2018 e 2019 a triplicarsi.

Tale conclusione trova conferma anche prendendo in esame i singoli documenti programmatici; la correlazione tra stime previsionali e dati consuntivi (Grafico 7) evidenzia come, nella fase inoltrata del blocco, si assista ad una maggiore attendibilità delle previsioni a politiche invariate (DEF 2013, 2014 e 2015). Solo nel periodo iniziale, di avvio del blocco, ad eccezione del primo anno, il tendenziale ha una discreta correlazione con i valori consuntivi (DEF 2012 e 2013). Diversamente, nel biennio finale (DEF 2014 e 2015) le previsioni si discostano più nettamente dall'andamento reale, con l'eccezione delle stime a legislazione vigente del DEF 2018 che incorpora nelle proprie previsioni le prime sottoscrizioni.

Come immaginabile, l'alea della dialettica contrattuale, in assenza di vincoli legislativi, incide più nettamente sulla puntualità delle previsioni di spesa, in ragione del peso numerico dei beneficiari degli effetti delle sottoscrizioni.

GRAFICO 6

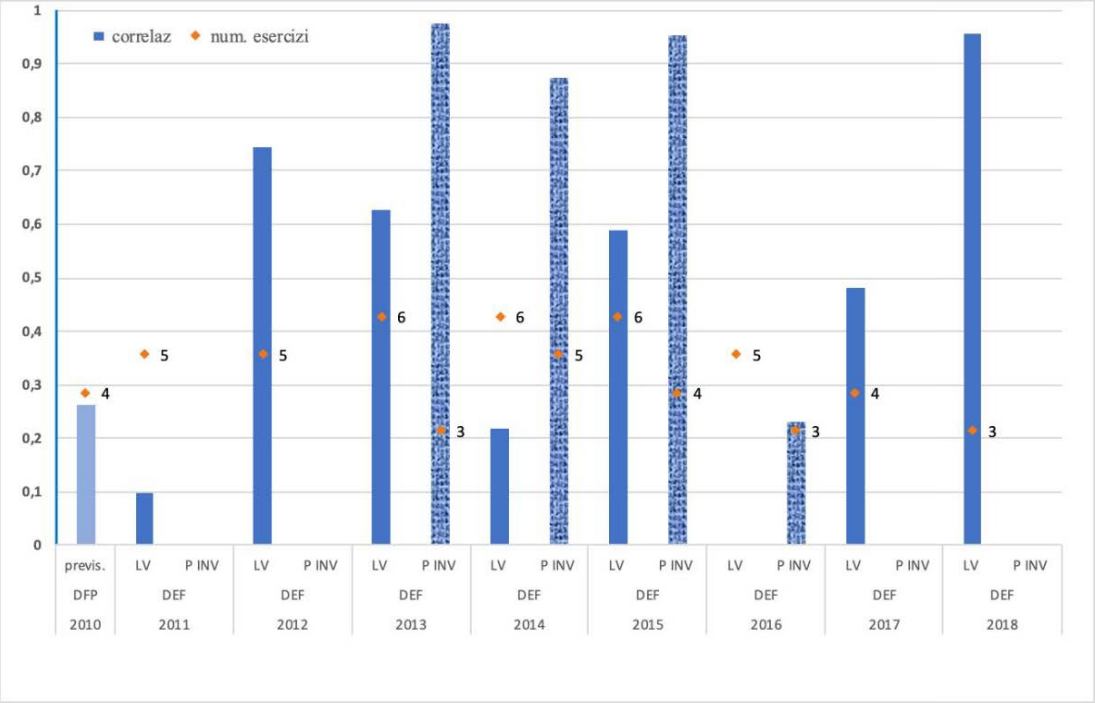


Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati DFP 2010, DEF dal 2011 al 2019, NADEF 2019 e Istat dati al 26 giugno 2020.

[25] A titolo esemplificativo, si riportano alcuni interventi nelle ultime 4 leggi di bilancio:
in LB 2017 la programmazione delle assunzioni per le amministrazioni dello Stato ha inizio con l'art. 1 comma 365 (il comma 409 interviene anche per il personale del SSN);
in LB 2018, art. 1, commi 274 per il Maeci, c. da 287 a 290 per le Forze di Polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, c. 296 per il Corpo della guardia di finanza, c. 302 per il Mint, c. 305 per il Mibact, c. 478 e 479 per il Mig, 565-566 e 570-573 per il Mit, 607-611 e 622-626 per il Miur, 982 e 983 per l'Agenzia delle entrate;
in LB 2019, vi sono ancora l'art. 1 commi 162-165 PCM, c. 298-301 per Corte dei conti, Mig, Milps, Miur, Inps, PCM, 303 per il Mise, 305 per il Mid, 307 308 310 311, 313 per il Mint, 314-315 per il Maeci, 317 per il Mattm, 318-319 Avvocatura dello Stato, 320-321 per Consiglio di Stato e Tar, 322 per Corte dei conti, 338 e 342 per il Mibact, 348-349 e 352 per il Mef, 355 e 356 per Mis, 372-373 per il Mit, 379 per il Mig, 381-383 e 389-392 per il Mint e Mig ;
la LB 2020 conferma la programmazione nelle assunzioni nei commi 136-138, 155, 164, 170-171, 299, 301, 328, 415-416, 419, 421-422, 424-425.

GRAFICO 7

CORRELAZIONE PREVISIONI – CONSUNTIVI

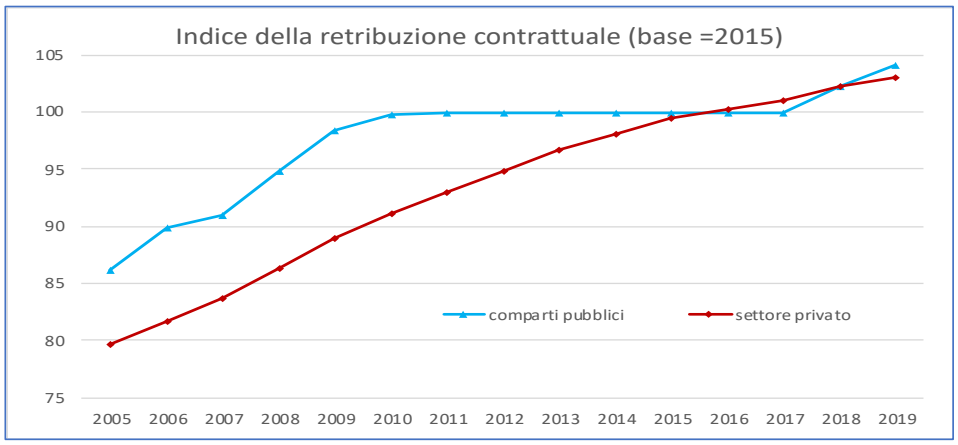


Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati DFP 2010, DEF dal 2011 al 2019, NADEF 2019 e Istat dati al 26 giugno 2020. NOTA: Sono prese in considerazione solo le previsioni su almeno tre esercizi.

1.2. Retribuzioni contrattuali pubbliche, private e inflazione

Nell'ultimo quindicennio, il confronto dell'indice IPCA al netto degli energetici con gli indici delle retribuzioni contrattuali del settore privato e dei comparti pubblici conferma sia l'andamento lineare degli incrementi contrattuali del settore privato, sia la doppia dinamica delle retribuzioni dei comparti pubblici. Questi ultimi, infatti, fino al 2010, seguono gli incrementi dei rinnovi contrattuali a gradoni (Grafico 8), mentre, già a partire dal 2011, l'indice dei comparti si assesta sul medesimo valore sino al 2015, per riprendere effettivamente a crescere solo dal 2017, visto il ritardo nei rinnovi 2016-18.

GRAFICO 8

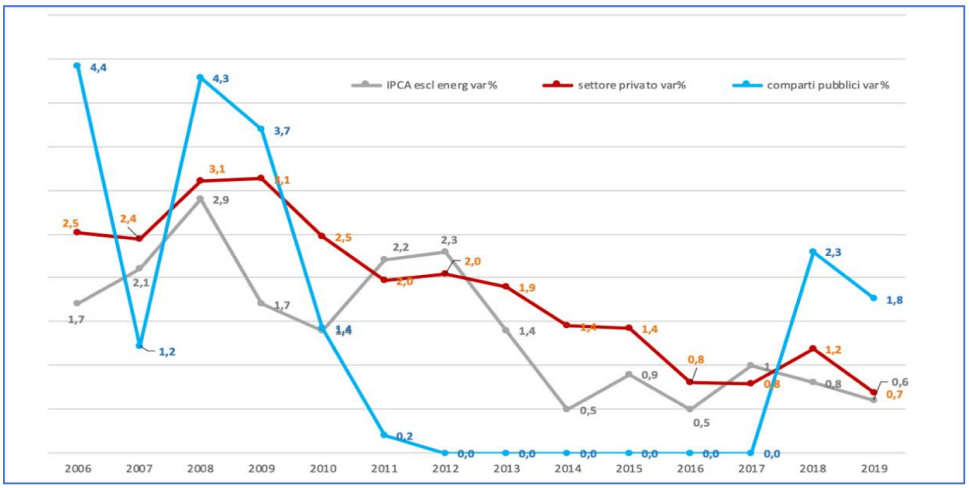


Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat, dataset retribuzioni contrattuali orarie per tipo di contratto, qualifica quadro-impiegato, dati all'8 maggio 2020.

Nel periodo 2005-2019 la crescita contrattuale del settore privato rispetta la tendenza dell'indice IPCA, al netto degli energetici. I comparti pubblici, che fino al 2010 avevano beneficiato di incrementi maggiori dell'indice inflattivo di riferimento, dopo il blocco hanno ripreso la contrattazione in modo più dimensionato all'inflazione, anche se solo con un parziale recupero del potere d'acquisto perduto in sei anni (Grafico 9).

GRAFICO 9

INFLAZIONE E CRESCITA CONTRATTUALE ANDAMENTO ANNUALE 2006-2019

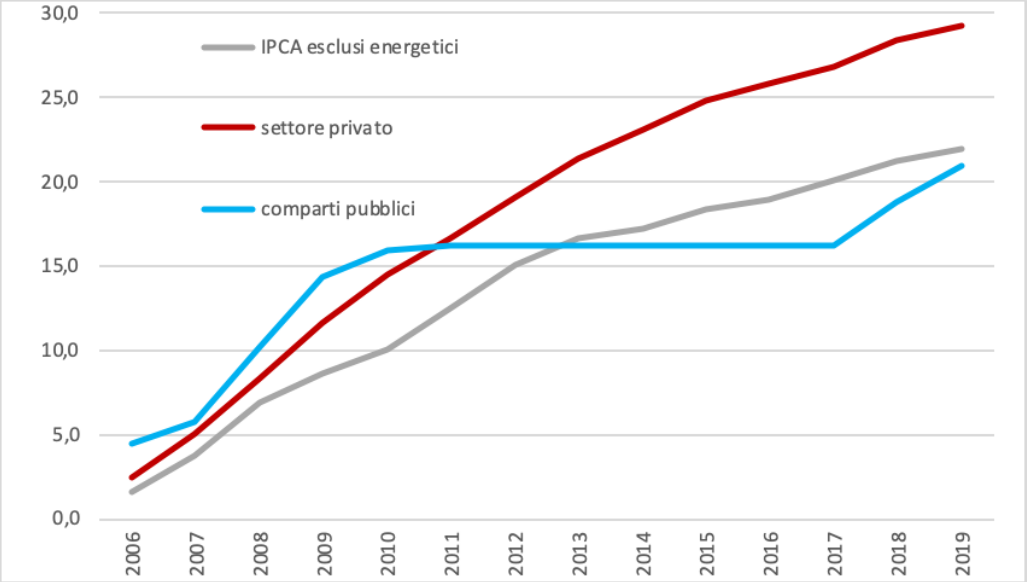


Fonte Istat, Dataset: Ipca - medie annue dal 2001 (base 2015); indice retribuzioni contrattuali orarie per tipo di contratto, qualifica quadro-impiegato, (base dic 2015), dati all'8 maggio 2020.

Il settore dei comparti pubblici, a differenza di quello privato, ha sofferto una perdita del potere d'acquisto che, come previsto dalla legge, non è stata recuperata (Grafico 10).

GRAFICO 10

INFLAZIONE E CRESCITA CONTRATTUALE. INDICE RETRIBUZIONI SETTORE PRIVATO-COMPARTI PUBBLICI: ANDAMENTO CUMULATO SU 2005



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat, Dataset: Ipca - medie annue dal 2001 (base 2015); indice retribuzioni contrattuali orarie per tipo di contratto, qualifica quadro-impiegato, (base dic 2015), dati all'8 maggio 2020.

1.3. Economia del blocco delle retribuzioni pubbliche: alcune considerazioni

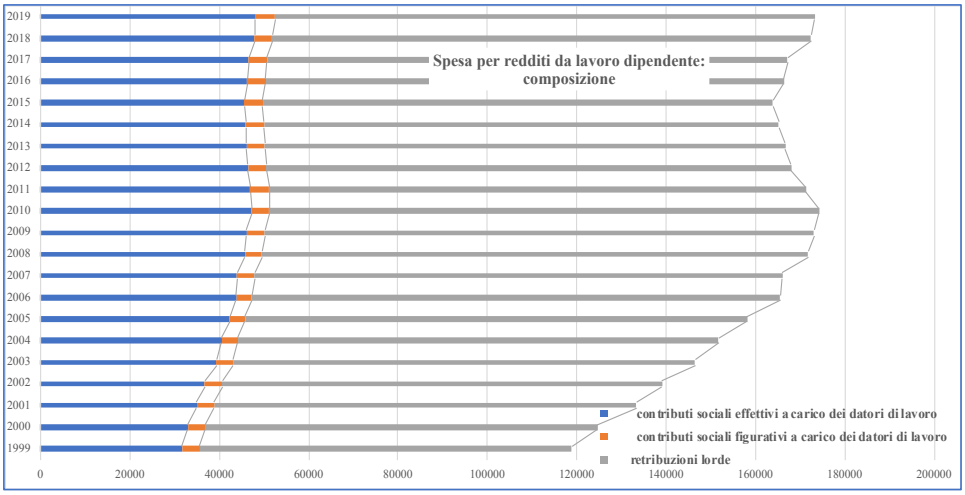
In ragione della stretta interrelazione tra retribuzione e previdenza (e imposte), si ritiene opportuno analizzare alcuni effetti della politica restrittiva in ambito retributivo e del *turn over,* sui bilanci delle gestioni speciali previdenziali in carico all'Inps[26].

[26] La Gestione speciale ex Inpdap è articolata nelle dieci contabilità di seguito elencate che -come disposto dall'art. 69, comma 14, legge 23 dicembre 2000, n. 388- conservano autonoma rilevanza economica e patrimoniale:
1) Gestione per il trattamento di fine servizio al personale dipendente dalle Amministrazioni statali (ENPAS), rileva i fatti connessi con l'erogazione del trattamento di fine servizio (indennità di buonuscita) a favore del personale dipendente dello Stato; 2) Gestione per il trattamento di fine servizio ai dipendenti degli enti locali (INADEL), rileva i fatti connessi con l'erogazione del trattamento di fine servizio (indennità premio di servizio) al personale dipendente degli enti locali; 3) Gestione per la previdenza al personale dipendente degli enti di diritto pubblico (ENPDEP), che rileva i fatti connessi con l'erogazione dell'indennità di morte ai familiari dei dipendenti degli enti di diritto pubblico; 4) Cassa pensioni dipendenti enti locali (CPDEL), che rileva i fatti connessi con l'erogazione del trattamento pensionistico al personale dipendente degli enti locali; 5) Cassa pensioni insegnanti di asilo e scuole elementari parificate (CPI), che rileva i fatti connessi con l'erogazione del trattamento pensionistico a favore degli insegnanti di asilo e scuole elementari parificate; 6) Cassa pensioni ufficiali giudiziari e aiutanti ufficiali giudiziari (CPUG), che rileva i fatti connessi con l'erogazione del trattamento pensionistico a favore degli ufficiali giudiziari e degli aiutanti ufficiali giudiziari; 7) Cassa pensioni sanitari (CPS), che rileva i fatti connessi con l'erogazione del trattamento pensionistico favore del personale medico delle aziende sanitarie locali; 8) Cassa trattamenti pensionistici statali (CTPS), che rileva i fatti connessi con l'erogazione del trattamento pensionistico a favore del personale dipendente dalle Amministrazioni dello Stato; 9) Gestione autonoma delle prestazioni creditizie e sociali, che rileva i fatti connessi con l'erogazione delle prestazioni creditizie e sociali; 10) Gestione per l'assistenza magistrale (ex ENAM), che rileva i fatti connessi con l'erogazione di benefici assistenziali ai dipendenti e pensionati delle scuole elementari e materne statali.

L'andamento della spesa per redditi riflette il *trend* delle relative componenti, tra le quali rientrano, oltre alla retribuzione lorda costituente un'uscita immediata per lo Stato, i contributi[27] effettivi, oggetto della successiva analisi[28] (Grafico 11). I contributi effettivi sono in questa sede osservati al fine di valutare le conseguenze del blocco 2011-2015 di contratti e assunzioni (già Grafico 1, Grafico 4 e Grafico 5) sulle entrate della *ex* gestione Inpdap e relative integrazioni statali di risorse.

GRAFICO 11

Dati in milioni



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat Conto annuale PA 1999 - 2019, aprile 2020.

Nel periodo precedente il blocco, sotto la gestione Inpdap, i contributi in entrata al bilancio dell'Ente hanno seguito l'andamento dei rinnovi contrattuali con incrementi in progressivo rallentamento (Grafico 12), sino a raggiungere una fase di stasi dal 2011.

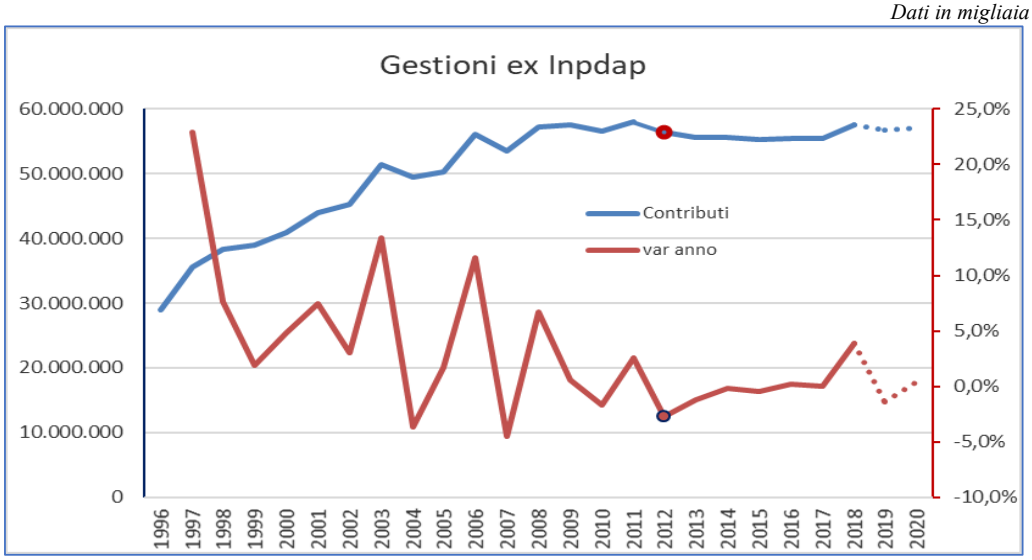
La tendenza, già nell'ultimo biennio della gestione Inpdap, segna un significativo "appiattimento", preludio della relativa stabilità di risorse in entrata che caratterizza la gestione speciale sino al 2017, momento a partire dal quale si inizia ad osservare il primo rialzo dovuto ai rinnovi per il triennio 2016-2018.

[27] I contributi sociali effettivi a carico dei datori di lavoro sono versamenti effettuati dai datori di lavoro, a beneficio dei loro dipendenti, agli enti assicuratori (sistemi di sicurezza sociale e altri sistemi di assicurazione sociale connessi con l'occupazione). Tali versamenti comprendono tutti i contributi obbligatori, contrattuali e volontari, relativi all'assicurazione contro i rischi e i bisogni sociali quali, ad esempio, malattia, maternità, invalidità, vecchiaia, superstiti, disoccupazione.
I contributi sociali figurativi a carico dei datori di lavoro rappresentano la contropartita di altre prestazioni di assicurazione sociale erogate direttamente dai datori di lavoro ai loro dipendenti, ex dipendenti e altri aventi diritto, senza ricorrere a imprese di assicurazione o a fondi pensione autonomi e senza costituzione di un fondo speciale o di una riserva distinta a tale fine. Si suddividono in due categorie: contributi pensionistici figurativi e contributi pensionistici non figurativi.
[28] I contributi figurativi sono esclusi dall'esame attesa la relativa natura.

Come noto, nel 2012 le gestioni *ex* Inpdap sono confluite in Inps, sul cui bilancio si riflette la contabilizzazione degli effetti del blocco della spesa per redditi di lavoro pubblico[29].

GRAFICO 12

Dati in migliaia



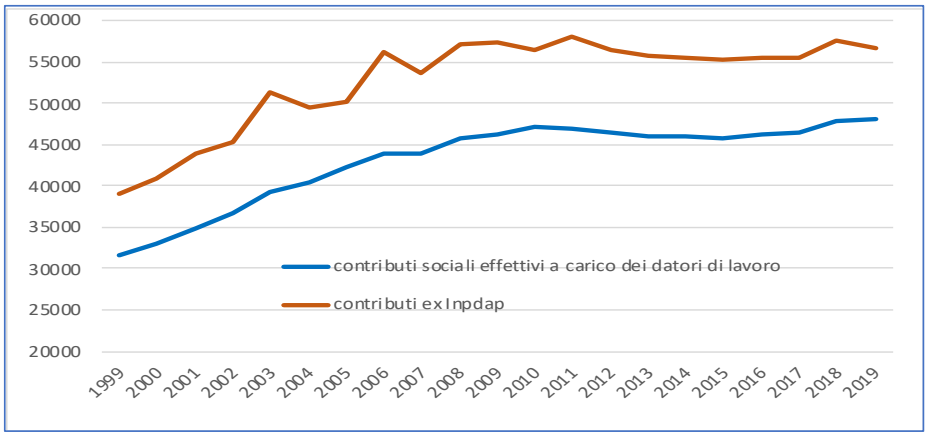
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat, i bilanci consuntivi degli enti previdenziali (Inpdap dal 1996 al 2011), e Inps, rendiconti dal 2012 al 2018, bilanci 2019 e 2020.

L'andamento dei contributi effettivi dei datori di lavoro dopo il 2011, indica un marcato contenimento delle risorse destinate alle prestazioni previdenziali la cui ripresa, timida dopo il 2015, è più evidente solo nel 2018, anno in cui si pone rimedio ai ritardi nelle sottoscrizioni dei rinnovi contrattuali per il 2016-2018. I contributi effettivi dei datori di lavoro (Grafico 11) e i contributi in entrata *ex* Inpdap si caratterizzano per un andamento fortemente correlato (Grafico 13).

[29] Dal 2012, anno in cui la gestione *ex* INPDAP passa in INPS, l'operazione di confluenza avviene con un disavanzo in sostanza più che dimezzato per l'operare delle regole contabili introdotte dalla legge di stabilità 2012 (legge 183/2011); queste ultime hanno consentito che la Gestione CTPS (dipendenti statali) operi in pareggio di bilancio, per quanto attiene il rapporto entrate / prestazioni. Alla chiusura dell'Inpdap la ripartizione delle entrate contributive per la previdenza tra datori di lavoro e lavoratori non è confrontabile con quella fornita nelle precedenti edizioni, poiché l'Inps - gestione *ex* Inpdap - ha adottato un diverso criterio. Il confronto tra i valori dal 2012 e quelli degli esercizi precedenti è limitato ai principali aggregati di bilancio, a causa sia della differente classificazione delle poste di bilancio sia delle diverse modalità di gestione di alcune fattispecie, da parte dei sistemi contabili dell'INPS e dell'*ex* INPDAP, per cui i dati non sono raffrontabili a livello di sottocategorie. Inoltre, dal 2012 si assiste all'attribuzione alla GIAS (Gestione degli Interventi Assistenziali e di Sostegno) degli oneri di cui all'art. 2, comma 4 e 5, L. 183/2011:
- una quota parte di ciascuna mensilità di pensione erogata dalla Gestione speciale;
- tutti gli oneri relativi agli altri interventi a carico dello Stato previsti da specifiche disposizioni di legge;
- l'apporto dello Stato a favore della Cassa trattamenti pensionistici statali (CTPS).

GRAFICO 13

Dati in milioni

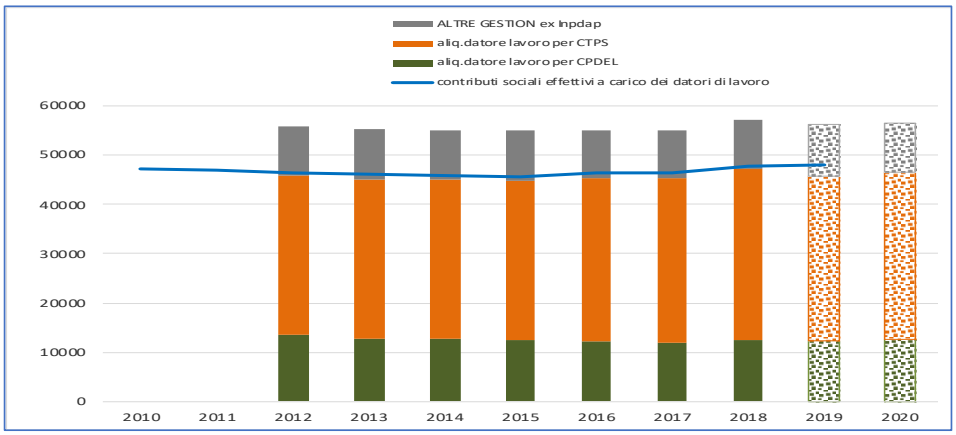


Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Inps, rendiconti dal 2012 al 2018; Istat, i bilanci consuntivi degli enti previdenziali (Inpdap dal 1996 al 2011), dataset Conto annuale, aprile 2020.

In dettaglio, nell'ambito delle dieci gestioni speciali, quelle dei dipendenti degli enti locali (CPDEL)[30] e degli statali (CTPS)[31] pesano per circa l'82 per cento dei contributi del datore di lavoro nelle gestioni *ex* Inpdap (il 60 per cento è riferibile al solo settore statale); in sostanza, essi rappresentano i contributi effettivi indicati nella spesa per redditi. È il *trend* di tali gestioni, in particolare quella statale, ad influenzare il totale delle entrate datoriali *ex* Inpdap dopo il 2011 (Grafico 14).

GRAFICO 14

GESTIONI EX INPDAP (*DATI IN MILIONI*)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Inps, rendiconti dal 2012 al 2018, bilanci di previsione 2019 e 2020; Istat, dataset Conto annuale, ed. aprile 2020. Il 2010 e 2011 riferiti alla gestione Inpdap sono assenti in quanto non confrontabili con le singole gestioni Inps.

[30] Cassa pensioni dipendenti enti locali.
[31] Cassa trattamenti pensionistici statali.

Nel periodo 2012-2018, l'analisi comparata tra l'andamento dei contributi *ex* Inpdap e quello dei contributi sociali effettivi evidenzia fenomeni di *trend* differenziati tra le gestioni CTPS e CPDEL (Grafico 15 e 16). Per la prima gestione (CTPS), dopo una fase di sostanziale stabilità contributiva dei datori di lavoro sino al 2015, si assiste ad una successiva crescita, più marcata dopo il 2017. Di contro, i contributi dei datori per CPDEL hanno subito un evidente calo, protrattosi sino al 2017, cui hanno posto termine le sottoscrizioni contrattuali, compensando la forte riduzione numerica del personale locale; l'intervento statale ha sostenuto la gestione CPDEL con il ripiano dei disavanzi dal 2014[32] (Grafico 17).

GRAFICO 15

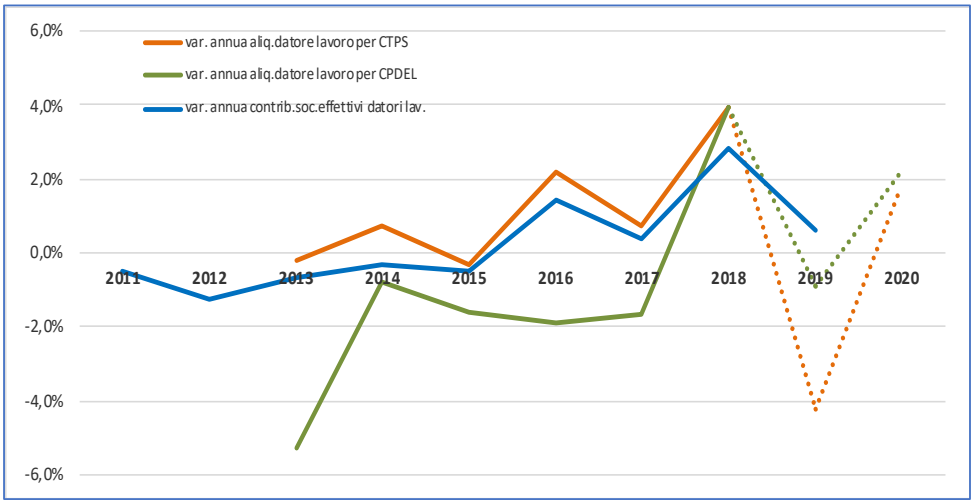
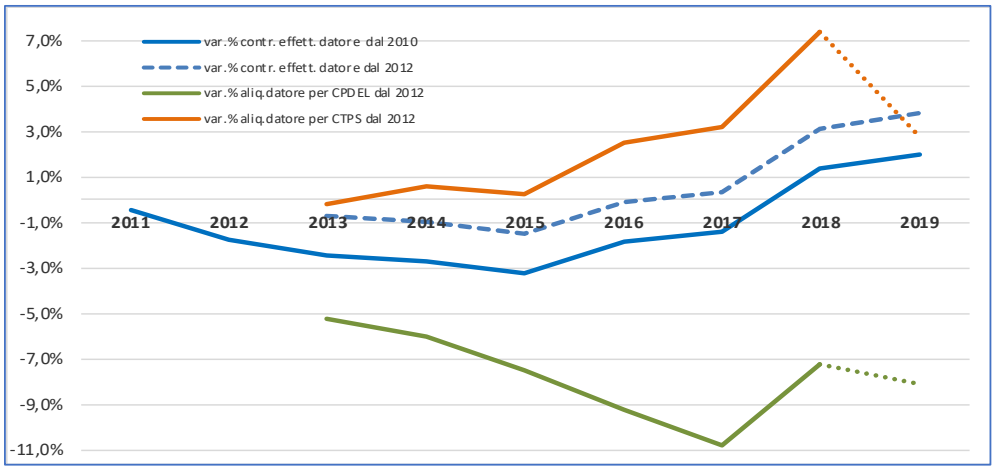


GRAFICO 16

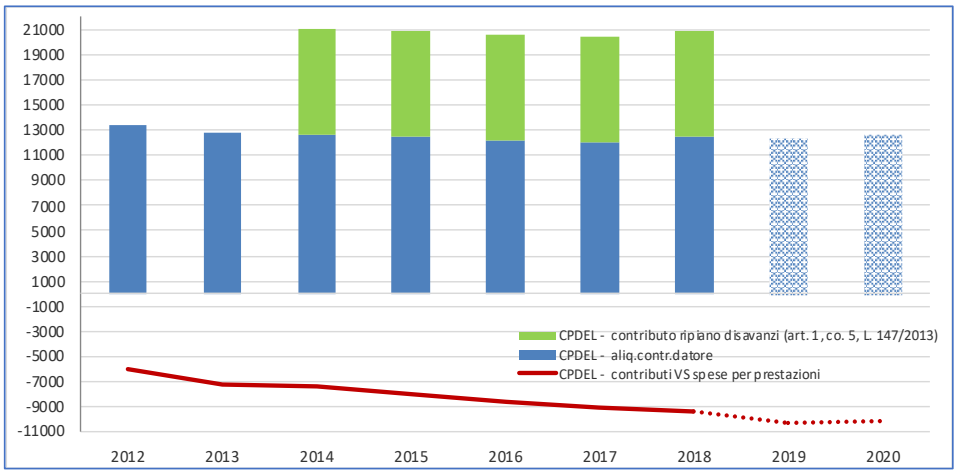


Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Inps, rendiconti dal 2012 al 2018 e bilanci di previsione 2019 e 2020; Istat, dataset Conto annuale ed. aprile 2020.

[32] La gestione Inps eredita nel 2012 disavanzi precedenti per CPDEL e CTPS, rispettivamente, di 31 e 15 miliardi (Rend. 2012).

GRAFICO 17

Dati in milioni



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Inps, rendiconti economici dal 2012 al 2018, bilanci economici 2019 e 2020.

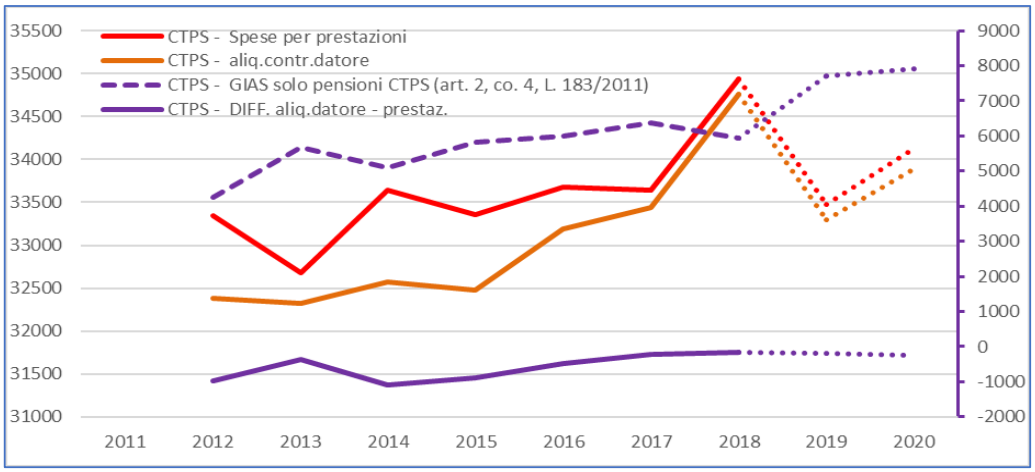
In caso di carenza di copertura delle prestazioni previdenziali, gli interventi da parte dello Stato a favore delle gestioni "*ex* INPDAP" sono assicurati dalla Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali (GIAS)[33], come avviene per gli altri fondi e gestioni dell'INPS. L'intervento della GIAS, fino al 2017, opera in compensazione della differenza tra entrate contributive e prestazioni all'interno della gestione CTPS, per garantirne il pareggio *ex lege*; solo nel 2018 l'integrazione mostra un calo, a seguito della sensibile crescita dei redditi e dei relativi contributi. Parimenti, la presenza dell'effetto compensativo tra integrazione della GIAS e contributi del datore di lavoro pubblico è stimata anche nelle previsioni Inps per il 2019 e 2020.

Il blocco della spesa per redditi ha, quindi, concorso sino al 2015 a mantenere larga la forbice tra contributi del datore e prestazioni CTPS (Grafico 18), che, per effetto dei nuovi contratti e delle assunzioni di personale, si è andata richiudendo negli anni successivi. Ciò è avvenuto anche dopo il calo di quasi il 10 per cento del numero delle pensioni pubbliche nel 2012, che ha solo in parte limitato l'impatto sul disavanzo CTPS nel 2013 e riallocato la distribuzione per età di pensioni (Grafico 19).

[33] In generale, sono a carico di tale Gestione la quota parte di ciascuna mensilità di pensione erogata, annualmente adeguata in base alle variazioni dell'indice nazionale annuo dei prezzi al consumo per le famiglie degli operai e degli impiegati calcolato dall'Istat ed incrementato di un punto percentuale, altri interventi posti a carico dello Stato e, in particolare, il finanziamento della Cassa trattamenti pensionistici al personale statale.

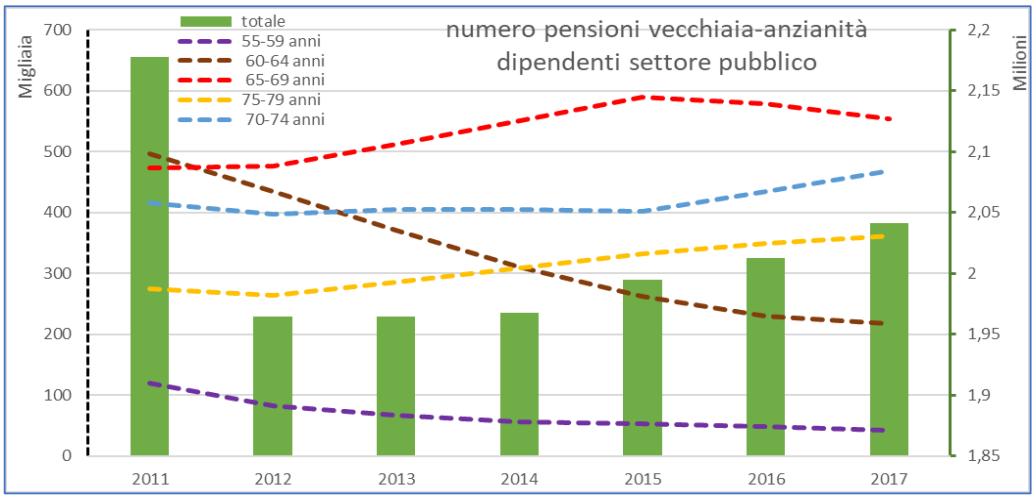
GRAFICO 18

DIFFERENZA CTPS: CONTRIBUTI DATORE – SPESE PER PRESTAZIONI (DATI IN MILIONI)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Inps, rendiconti dal 2012 al 2018, bilanci 2019 e 2020.

GRAFICO 19



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat al 18 feb. 2020.

Nel periodo 2010-2015, a fronte quindi di un risparmio lordo sulla spesa per redditi di circa 10,4 miliardi (4 miliardi rispetto al 2012), vi sono stati circa 1,5 miliardi in meno di copertura contributiva effettiva dei datori di lavoro (0,7 miliardi sul 2012), che hanno reso necessari maggiori apporti GIAS per le pensioni della gestione CTPS, saliti di 1,5 miliardi rispetto al 2012. La tempistica dilatata delle procedure di rinnovo contrattuale ha ulteriormente limitato, sino al 2017, il flusso delle entrate contributive, contribuendo così all'innalzamento della GIAS per prestazioni CTPS ad oltre 2 miliardi. Solo dal 2018, la sostanziale ripresa dei contributi effettivi (+1,3 miliardi) e, quindi, di quelli datoriali per la gestione CTPS (+1,3 miliardi), iniziata già nel 2016, riduce le necessità dell'apporto da parte di GIAS di circa 0,4 miliardi. Anche per la gestione