

La mancata condivisione del parametro di crescita delle retribuzioni, legato all'obiettivo di contenere l'inflazione nei limiti dei valori programmati, ha determinato notevoli ritardi nell'avvio delle trattative, alterando i previsti meccanismi per l'eventuale recupero, a consuntivo, del differenziale tra l'inflazione programmata e quella reale. Le risorse da destinare ai rinnovi contrattuali sono state, pertanto, rideterminate, nelle leggi finanziarie successive, in esito a trattative dirette tra il Governo e le organizzazioni sindacali, che hanno previsto l'adeguamento dei salari all'inflazione reale e ulteriori disponibilità da destinare a finalità incentivanti e premiali, di fatto, però, utilizzate per incrementare le componenti fisse della retribuzione.

In tale contesto, l'andamento delle retribuzioni realmente percepite dagli interessati è risultato, a consuntivo, superiore alle stesse percentuali pattuite in sede di ridefinizione del quadro programmatico, che già ipotizzavano incrementi superiori all'andamento dell'inflazione.

Lo scorso anno, com'è noto, è tuttavia intervenuto il più volte ricordato DL n. 78 del 2010, che, nell'ambito di un più generale intervento sui conti pubblici, contiene misure severe in materia di contenimento della spesa per il pubblico impiego - il blocco della contrattazione collettiva per il triennio 2010-2012 ed il congelamento delle retribuzioni complessivamente in godimento al valore registrato nel 2010.

Un apposito paragrafo della relazione 2011 sul costo del lavoro pubblico è stato dedicato ad un'analisi comparativa in merito all'andamento della spesa per redditi da lavoro dipendente nei diversi paesi appartenenti all'Unione europea, raffrontata con la popolazione residente, con la dinamica del prodotto interno lordo e della spesa corrente delle amministrazioni pubbliche. Il raffronto ha evidenziato un sostanziale allineamento dell'Italia con i dati riferiti agli altri paesi. Misure analoghe a quelle contenute nel DL n. 78 del 2010 sono state del resto adottate, nel medesimo periodo di riferimento, anche dai principali paesi appartenenti all'Unione europea, in modo peraltro accentuato da parte di quelli maggiormente investiti dalla crisi finanziaria (Irlanda, Grecia e Portogallo).

Per quanto riguarda più specificamente il sistema Italia va ribadita in questa sede l'anomalia di una struttura retributiva composta pressoché esclusivamente da componenti fisse e continuative, con un'incidenza minima dei trattamenti accessori legati alla produttività ed al merito sulla complessiva dinamica della spesa per redditi registrata nell'ultimo decennio. Completamente disatteso, al di là di reiterate affermazioni di principio, è risultato anche l'obiettivo di correlare i trattamenti accessori a recuperi di produttività dei singoli enti.

Le osservazioni sopra riportate trovano puntuale riscontro in un andamento della contrattazione integrativa che ha privilegiato l'utilizzo delle risorse dei fondi unici per corrispondere indennità fisse e continuative, ovvero per finanziare progressioni economiche che,

pur inizialmente legate ad una valutazione, più o meno selettiva e comparativa, del personale, si sostanziano, in definitiva, in incrementi fissi e continuativi delle componenti stipendiali, determinando un ulteriore irrigidimento delle risorse disponibili negli anni successivi.

La nuova metodologia di rilevazione adottata dall'IGOP consente di pervenire ad una prima evidenza degli esiti della contrattazione integrativa per il 2009 e delle decisioni assunte per il riparto delle risorse fra i possibili impieghi. Il dato maggiormente rilevante è, ancora una volta, rappresentato dalla rigidità delle risorse che concorrono a determinare il valore del fondo, già impegnate per corrispondere incrementi fissi e continuativi agli interessati e, quindi, non più disponibili.

I contratti integrativi privilegiano peraltro l'istituto delle progressioni economiche, al quale è destinato il 31,8 per cento delle risorse con riferimento al comparto ministeri e percentuali comunque elevate per gli altri comparti (16,8 per cento per gli enti del servizio sanitario nazionale, 14,7 per cento per le università, 14,3 per cento per le Regioni e le autonomie locali). Va tuttavia segnalata l'eccezione dei contratti integrativi sottoscritti nel 2009 dagli enti di ricerca che non destinano specifiche risorse a tale finalità.

Alla produttività collettiva viene attribuito oltre il 50 per cento delle disponibilità per il 2009 nei contratti integrativi relativi agli enti pubblici non economici ed il 28 per cento nel comparto ministeri. Decisamente minore, fatta eccezione per il comparto delle Regioni ed autonomie locali (24,8 per cento), l'entità delle risorse destinate a premiare la produttività individuale (6,2 per cento nel servizio sanitario nazionale e 10,3 per cento nei ministeri), anche se non sempre le rilevazioni consentono di chiarire l'esatta distinzione tra i due istituti (produttività individuale e collettiva) e i criteri alla base del riparto delle risorse.

La spesa di personale nel rendiconto per l'esercizio 2010

2. Nella classificazione economica delle voci di spesa del bilancio dello Stato, i redditi da lavoro dipendente del personale appartenente alle pubbliche amministrazioni statali, compreso quello in regime di diritto pubblico, sono aggregati nella categoria I, all'interno del titolo I (spese correnti).

La predetta categoria è articolata in quattro sottocategorie:

- retribuzioni lorde in denaro (stipendi, straordinario, fondo unico di amministrazione e altri compensi, con separata evidenziazione di quanto spettante ai lavoratori a tempo determinato);
- retribuzioni lorde in natura (essenzialmente buoni pasto e vestiario per gli aventi diritto);
- contributi sociali effettivi (distinti per tipologia di emolumenti);
- contributi figurativi.

Sommando al totale delle spese rientranti nella predetta categoria l'ammontare di quelle relative alle indennità di missione e alla formazione del personale (ricomprese entrambe nella categoria dei consumi intermedi, rispettivamente nelle sottocategorie 2.2.13 e 2.5) e le imposte sulla produzione (categoria III), si ottiene un aggregato metodologicamente omogeneo con l'ammontare del costo del lavoro pubblico quale rilevato nel conto annuale predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato, di seguito denominato "spesa per il lavoro del personale statale".

La tavola di seguito riportata evidenzia, negli ultimi sei anni, l'andamento della gestione di cassa e di competenza del predetto aggregato.

Tavola 1

SPESA PER IL LAVORO DEL PERSONALE STATALE

(migliaia di euro)

Eserc.	Residui iniziali	Prev. iniz. competenza	Prev. def. competenza	Massa impegnabile	Impegni competenza	Pagato competenza	Pagato residui	Pagato totale	Econ. (+) o magg. spese (-)	Residui al 31/12
2005	5.484.413	86.146.971	87.990.396	90.904.768	87.089.438	82.121.023	2.357.378	84.478.401	900.959	7.406.673
2006	7.414.899	88.486.645	91.215.565	96.863.109	91.927.532	91.053.405	1.572.570	92.625.975	-2.731.679	3.398.375
2007	3.400.700	89.929.032	93.028.680	95.160.433	87.226.937	86.683.675	1.266.724	87.950.399	2.868.885	4.367.642
2008	4.419.288	94.159.888	97.316.852	98.750.466	91.851.073	92.065.171	1.531.210	93.596.381	1.343.174	5.065.146
2009	5.069.089	96.510.915	97.939.623	101.473.356	92.354.547	91.645.354	1.829.859	93.475.213	2.956.751	5.358.103
2010	5.357.596	96.437.719	97.829.557	101.698.959	92.187.911	90.962.196	1.873.147	92.835.343	3.649.243	4.395.526

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS.

I dati di rendiconto 2010 evidenziano una lieve diminuzione (0,1 per cento) degli stanziamenti iniziali e di quelli definitivi, a fronte di una costante crescita, seppur in rallentamento, nei precedenti esercizi.

Quanto sopra, pur considerando che sono state poste a carico dell'esercizio 2010 le somme necessarie al rinnovo degli accordi collettivi per il quadriennio 2006-2009 riguardanti la dirigenza dei ministeri, della scuola e delle agenzie fiscali, nonché quelli relativi al personale non dirigenziale della Presidenza del consiglio dei ministri e delle istituzioni di alta formazione artistica e musicale.

Nel corso del 2010, inoltre, è intervenuta l'emanazione dei decreti di recepimento delle intese concernenti le Forze armate, i Corpi di polizia e la carriera diplomatica. A carico dell'esercizio va considerata anche la corresponsione dell'indennità di vacanza contrattuale relativa alla mancata sottoscrizione dei contratti per il triennio 2010-2012¹.

La tavola evidenzia una diminuzione degli impegni e dei pagamenti di competenza (-0,2 per cento e -0,7 per cento) rispetto all'esercizio 2009.

¹ Ai sensi dell'art. 9, commi 2 e 17, del DL 78 del 2010, è stato previsto il blocco dei rinnovi contrattuali nel triennio 2010-2012, nonché dei trattamenti economici complessivi nel triennio 2011-2013.

Il rendiconto registra, inoltre, un'ulteriore, marcata crescita delle economie, che si attestano a 3,6 miliardi, un quarto in più rispetto al 2009 e quasi il triplo rispetto al 2008. Tale fenomeno è da imputare, in gran parte, all'andamento dei capitoli relativi al personale della scuola che non evidenziano eccedenze di spesa ma rilevanti economie².

Si interrompe il *trend* di crescita dei residui: al termine dell'esercizio, infatti, questi ultimi diminuiscono del 18 per cento e raggiungono una percentuale pari al 4,6 per cento degli stanziamenti definitivi.

L'ammontare dei residui dovrebbe ulteriormente diminuire in applicazione del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 1 dicembre 2010, emesso in attuazione dell'art. 2, comma 197, della legge finanziaria per il 2010, che prevede il pagamento, su un solo capitolo di bilancio, di tutti i compensi spettanti al personale (cosiddetto cedolino unico).

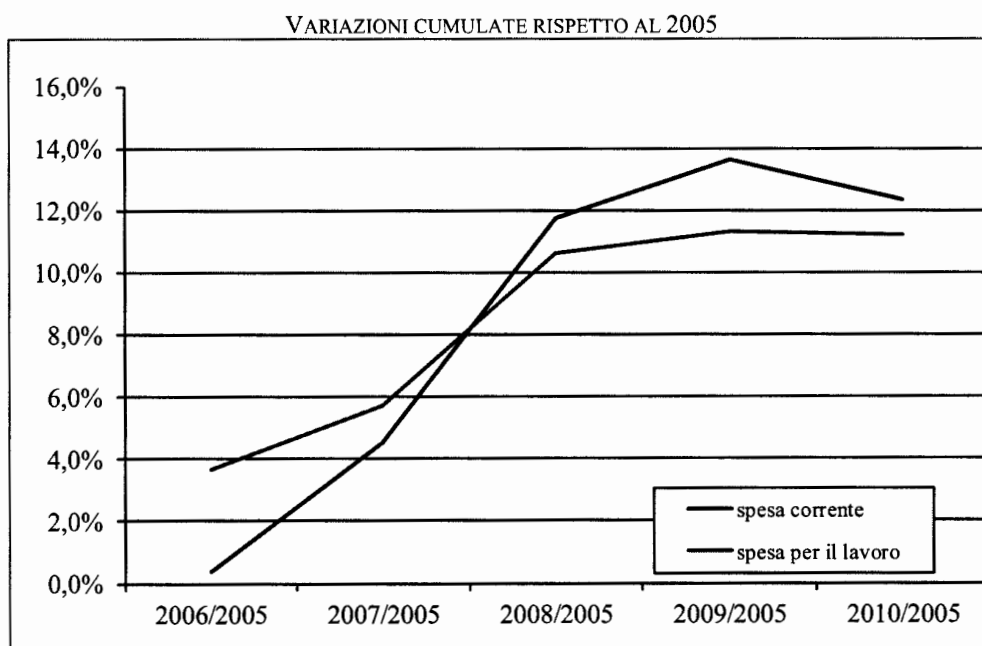
Tutti i pagamenti dovranno avvenire esclusivamente sulla competenza dell'esercizio finanziario di riferimento, con conseguente azzeramento dei residui e introduzione di un meccanismo per la riassegnazione allo stato di previsione della spesa dell'esercizio successivo delle somme rimaste da pagare³.

Il grafico di seguito riportato evidenzia, nel periodo considerato, le variazioni del rapporto (in termini di stanziamenti definitivi di competenza di ciascun esercizio) tra la spesa per il lavoro del personale statale come sopra definita e il totale delle spese correnti (titolo I). La dinamica degli aggregati vede una crescita della spesa corrente più che proporzionale rispetto alla spesa per il lavoro, ad eccezione proprio del 2010, anno in cui la spesa corrente è scesa dell'1,2 per cento, a fronte di una sostanziale evidenziata stabilità della spesa per il lavoro.

² Per una più dettagliata disamina dell'andamento della spesa del personale della scuola e dell'efficacia delle misure adottate per garantire un miglior controllo dell'evoluzione dei capitoli di bilancio, si rinvia al capitolo relativo all'istruzione.

³ Per un commento al contenuto del citato decreto ministeriale e, più in generale, alle problematiche relative al cedolino unico, si rinvia al parere reso dalla Sezioni riunite in sede consultiva con delibera n. 4/2010/CONS del 29 ottobre 2010.

Figura 1



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS.

Significativo è, altresì, il raffronto tra l'andamento della spesa per il lavoro e i consumi intermedi, che rappresentano il costo sostenuto per garantire l'erogazione dei servizi nel corso di ciascun esercizio a supporto dell'attività del personale.

La *tavola* seguente riporta a livello aggregato il rapporto percentuale tra la spesa per consumi intermedi rispetto a quella per il lavoro.

Tavola 2

(migliaia di euro)

Previsioni definitive competenza	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Totale consumi intermedi	13.198.355	12.592.506	12.000.416	12.505.436	13.679.374	10.336.797
Spesa per lavoro	87.990.396	91.215.565	93.028.680	97.316.852	97.939.623	97.829.557
Quota consumi intermedi	15,0%	13,8%	12,9%	12,9%	14,0%	10,6%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS.

Il rapporto appare in diminuzione sino al 2007, stabile nel 2008 e con una significativa inversione di tendenza nel 2009, anno in cui il rapporto era tornato a crescere di quasi un punto percentuale. Nel 2010 il rapporto si attesta su un valore nettamente inferiore (-3,4 punti percentuali).

Scomponendo la categoria economica I, redditi da lavoro dipendente, nelle principali sottocategorie, è possibile effettuare un *focus* sull'andamento degli aggregati che costituiscono le retribuzioni lorde dei dipendenti. In particolare, come evidenziato nella *tavola* 3, il rapporto

tra le componenti accessorie (risorse presenti nei diversi fondi unici di amministrazione, compensi per lavoro straordinario, incentivi per l'offerta formativa del personale della scuola ed altri compensi) e quelle stipendiali, nel 2010, si attesta all'11,2 per cento, in crescita rispetto al 10,3 del 2009. Il valore del predetto rapporto, come più volte evidenziato, dipende, in parte, dalla modesta entità dei trattamenti accessori previsti per il personale della scuola.

Il consuntivo 2010 registra una lieve diminuzione delle componenti stipendiali, in relazione ad una ritrovata moderazione salariale all'interno dei rinnovi contrattuali per il biennio 2008-2009 ed alla riduzione del numero degli addetti, in esito alle misure di limitazione del *turnover* introdotte dal DL n. 112 del 2008 e successive modifiche e integrazioni. Diminuisce la spesa per lavoro straordinario del 7 per cento, in controtendenza rispetto al 2009 (+19,5 per cento rispetto al 2008).

Tavola 3

(migliaia di euro)

Categoria di spesa	Categoria di spesa Ce2	Categoria di spesa Ce3	2009 Stanziamen- to definitivo di competenza	2010 Stanziamen- to definitivo di competenza	Variatione 2010/2009
Redditi da lavoro dipendente	Retribuzioni lorde in denaro	01 Stipendi	57.898.928	57.166.060	-1,3%
		02 Lavoro straordinario	1.552.214	1.439.000	-7,3%
		03 Fondo unico amministrazione	807.694	879.454	8,9%
		04 Incentivi per l'offerta formativa	45.759	48.139	5,2%
		05 Altri compensi al personale	3.539.716	4.024.293	13,7%
		Totale voci 02-05	5.945.383	6.390.886	7,5%
		Quota % delle voci 02-05 su stipendi	10,3%	11,2%	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS.

Aumenta di quasi il 9 per cento lo stanziamento dei fondi unici, anche in ragione dei rinnovi avvenuti nel 2010 per il personale dirigenziale, che hanno destinato una parte delle risorse alle componenti variabili della retribuzione, e della restituzione di parte dei tagli effettuati dal DL n. 112 del 2008.

L'andamento della spesa per redditi da lavoro dipendente nel quadro della gestione dei conti pubblici

3. I dati di consuntivo relativi al 2010, diffusi dall'ISTAT nel mese di marzo 2011, evidenziano una forte revisione al ribasso delle precedenti stime governative in merito all'andamento della spesa per lavoro dipendente del personale appartenente a tutte le amministrazioni pubbliche (+0,5 per cento rispetto ad una iniziale previsione contenuta nella RUEF pari al 2,3 per cento, aggiornata al 2 per cento nella decisione di finanza pubblica per gli anni 2011-2013).

Si tratta della percentuale di crescita più bassa registrata negli ultimi dieci anni, pari solo al valore misurato nel 2007, anno che, in relazione al disordinato andamento della contrattazione collettiva, era stato in minima parte interessato dal rinnovo dei contratti collettivi di lavoro.

La complessiva stima è la risultante dell'andamento in diminuzione della spesa di personale nelle amministrazioni centrali (-0,4 per cento rispetto al 2009), a fronte di un aumento dell'1,6 per cento della quota riferibile alle amministrazioni locali⁴.

Per il settore statale il dato sconta, in primo luogo, il venir meno della forte componente di arretrati a carico dell'esercizio 2009, derivanti in misura rilevante dalla sottoscrizione dei contratti integrativi per le Forze armate e per le Forze di polizia.

Nel 2010, inoltre, si sono dispiegate appieno le misure di contenimento della spesa previste nel DL n. 112 del 2008, con particolare riguardo a quelle relative alla riduzione del personale della scuola, già evidenti, ma in misura minore, nel 2009.

Ha concorso, poi, al contenimento della spesa per redditi delle amministrazioni statali una generalizzata diminuzione del numero dei dipendenti, dovuto all'introduzione di più stringenti limiti alla possibilità di trattenimento in servizio oltre l'età ordinariamente prevista per il collocamento a riposo e alla revisione della modalità di erogazione per l'importo della buonuscita contenute nel DL n. 78 del 2010, che ha favorito l'anticipo del collocamento a riposo dei dirigenti e del personale appartenente alle fasce di reddito più elevate.

I fattori sopradescritti compensano e superano gli effetti di crescita dovuti alla sottoscrizione dei contratti relativi alle aree dirigenziali (scuola, ministeri e agenzie fiscali) e degli accordi per il personale non contrattualizzato ed alla corresponsione dell'indennità di vacanza contrattuale.

Per le amministrazioni locali l'incremento della spesa, stimato, per il 2010, nella percentuale dell'1,6 per cento, deriva in gran parte dalla sottoscrizione dei contratti collettivi per la dirigenza del servizio sanitario nazionale (il cui valore, comprensivo degli arretrati, calcolato sulla base delle relazioni tecniche dell'ARAN, ammonta a 898 milioni⁵), al netto dei quali la predetta percentuale scenderebbe allo 0,4 per cento.

I dati relativi al 2010 consolidano la tendenza ad un progressivo maggior controllo della spesa di personale già evidente con riferimento agli esercizi 2008 e 2009⁶.

⁴ La differenza tra il dato dell'ISTAT e quello risultante dal rendiconto deriva dalla diversa platea degli enti censiti e dal diverso sistema contabile utilizzato, in quanto l'ISTAT utilizza il criterio della competenza economica. Un'apposita tabella di riconciliazione dà atto della metodologia utilizzata per il raffronto dei due aggregati.

⁵ Il predetto contratto prevedeva la possibilità per i singoli enti di destinare ai fondi unici di amministrazione risorse aggiuntive. Il DL n. 78 del 2010 ha, peraltro, previsto il divieto di erogare trattamenti a qualsiasi titolo superiori al 3,2 per cento.

⁶ Nella relazione 2011 sul costo del lavoro pubblico trasmessa al Parlamento il 6 maggio 2011, la Corte evidenziava come il disordinato e incontrollato andamento della spesa per redditi da lavoro dipendente registrato a partire

Il quadro programmatico per gli anni 2011-2014 ricomprende gli effetti degli interventi in materia di personale pubblico contenuti nella manovra finanziaria per il 2011, anticipata all'estate attraverso l'adozione del DL n. 78 del 2010.

Nell'ambito di una complessiva riduzione di spesa pari a circa 25 miliardi, volta a fronteggiare gli effetti della crisi economica, le misure per il contenimento della spesa per redditi da lavoro dipendente, analoghe, peraltro, a quelle adottate nel medesimo periodo nei principali paesi dell'Unione europea, risultano particolarmente severe e impegnative⁷.

Il citato DL prevede la rigorosa conferma, per i contratti ancora da sottoscrivere relativi al biennio 2008-2009, delle percentuali di crescita previste nel quadro programmatico, il blocco della contrattazione collettiva nazionale per il successivo triennio 2010-2012 e degli automatismi stipendiali, il congelamento delle retribuzioni individuali fino al 2013, la cristallizzazione ai livelli raggiunti nel 2010 del valore dei fondi per i trattamenti accessori e un taglio, da attuare per scaglioni, con percentuali progressivamente crescenti, all'ammontare dei redditi più elevati.

In sede di audizione parlamentare sulla manovra per il 2011, la Corte osservava come le nuove misure per il contenimento della spesa di personale, contenute nel DL n. 78 del 2010, si andavano ad aggiungere ai già impegnativi interventi previsti nel DL n. 112 del 2008, prima ancora di una compiuta verifica relativa agli effetti ed all'impatto dei citati interventi sul funzionamento delle amministrazioni e sugli assetti organizzativi.

Gli interventi contenuti nella manovra per il 2011 delineano un quadro programmatico che evidenzia la sostanziale stabilità ed un ritrovato controllo della spesa di personale nel medio periodo.

Alcune delle misure contenute nel citato DL n. 78 hanno carattere temporaneo e appaiono difficilmente prorogabili al termine del periodo di vigenza (blocco della contrattazione e degli automatismi retributivi, riduzione *una tantum* dei redditi maggiormente elevati, limiti al tasso di

dall'avvio della seconda privatizzazione del pubblico impiego sino a tutto il 2007 mostrava una significativa inversione di tendenza nei due anni successivi, per effetto, da un lato, della ritrovata moderazione salariale che ha caratterizzato la tornata contrattuale per il 2008-2009 e, dall'altro, dell'avvio della applicazione delle misure contenute nel decreto legge n. 112 del 2008, convertito nella legge n. 133 del medesimo anno.

Tra le misure più significative introdotte dal citato decreto, la sospensione per il 2009 dell'applicazione di numerose norme speciali che prevedevano particolari istituti retributivi, la riduzione dell'ammontare dei fondi unici per i trattamenti accessori e l'introduzione di più rigorosi controlli sulla contrattazione integrativa, l'inasprimento dei limiti al tasso di ricambio del personale.

Di rilevante impatto, infine, la prevista riduzione del numero dei docenti e del personale amministrativo della scuola nell'ambito di un più ampio intervento finalizzato a ridurre il *gap* tra l'Italia e la media degli altri paesi europei nel rapporto alunni/docenti.

Per effetto di questi sviluppi i dati di consuntivo relativi al 2009 mostravano una dinamica maggiormente moderata della spesa per redditi rispetto al precedente periodo (+0,8 per cento rispetto al 2008).

⁷ Le riduzioni della spesa di personale (pari, in valore assoluto, a 1.489 milioni) incidono nella misura del 6 per cento sul valore complessivo della manovra. A tale quantificazione vanno, peraltro, aggiunti gli effetti del rinvio della contrattazione collettiva per il triennio 2010-2012, non considerati nel quadro tendenziale a legislazione vigente. Si tratta di una minor spesa, quantificata dalla Corte, ipotizzando l'applicazione rigorosa delle regole poste nel nuovo accordo sull'assetto delle relazioni sindacali, nell'importo complessivo di 4,5 miliardi al netto degli oneri riflessi.

ricambio del personale), mentre effetti maggiormente strutturali dovrebbero derivare dalla intensificazione dei controlli sulla contrattazione integrativa, dalle nuove regole per il dimensionamento dei fondi unici e dalla previsione di un andamento del *turnover* a regime parametrato alle cessazioni intervenute nel precedente esercizio e non alla mancata copertura dei posti in organico.

Le previsioni a legislazione vigente contenute nella decisione di finanza pubblica mostrano una diminuzione della spesa per redditi da lavoro dipendente nel 2011 pari a 0,5 punti percentuali (per il venir meno della componente arretrati corrisposta, come detto, nel 2010) e una sostanziale stabilità per il 2012 e il 2013 (rispettivamente -0,2 per cento e +0,1 per cento).

Ciò va posto in relazione alla definitiva conclusione nel 2010 della tornata contrattuale 2006-2009, al rinvio della successiva contrattazione per il triennio 2010-2012 ed al congelamento fino al 2013, ai livelli del 2010, dei trattamenti individuali, con corresponsione, dunque, nel predetto periodo, della sola indennità di vacanza contrattuale.

Nel periodo considerato, inoltre, si ipotizza il proseguimento della tendenza alla diminuzione dei dipendenti per effetto delle norme di contenimento del *turnover* improntate ad un criterio di progressiva maggior severità.

Per il 2014, le stime contenute nel DEF indicano una ripresa della dinamica della spesa per redditi pari allo 0,8 per cento, da correlare al venir meno dell'efficacia di alcune delle misure di contenimento.

Alla luce di tale andamento viene stimato in progressivo miglioramento il rapporto tra la spesa per redditi da lavoro dipendente e il prodotto interno lordo: di poco superiore all'11 per cento nel 2010, nel 2014 scende al 9,8 per cento, percentuale, quest'ultima, di 0,7 punti più bassa del valore minimo registrato nell'ultimo decennio (10,5 per cento nel 2001).

Lo scenario a politiche invariate vede nel 2014 il riavvio dell'attività contrattuale, con un incremento stimato della spesa di un ulteriore 1,1 per cento rispetto al quadro tendenziale⁸.

Pur in mancanza di parametri attuali di riferimento in merito al quadro finanziario ed economico relativo alla ripresa della contrattazione, la stima di crescita legata agli effetti dei nuovi accordi appare modesta. Il blocco della dinamica retributiva per un quadriennio e i contenuti incrementi attribuiti con gli accordi per il biennio 2008-2009 comportano una perdita del potere di acquisto dei salari, stimata in relazione all'andamento dell'inflazione, pari al 7,4 per cento nel 2013 rispetto al 2009.

⁸ Tale valore è stato stimato applicando al dato relativo al precedente esercizio 2013 una percentuale pari al differenziale tra i tassi di variazione medi della spesa per redditi intervenuti rispettivamente nei periodi 2005-2008, 2004-2008 e 2003-2008.

PAGINA BIANCA

IX. NUOVI INDIRIZZI DELLA POLITICA DELL'UNIONE EUROPEA

Il 2010 è stato il primo anno di avvio concreto dell'attuazione dei nuovi Trattati contenuti nel Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre 2009: il Trattato sull'Unione Europea (TUE) e il Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE).

Due documenti della Commissione hanno fornito il quadro di riferimento per lo sviluppo del processo di integrazione europea nei prossimi anni: “Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva”¹, e “Verso un atto per il Mercato Unico”. Il primo, di più ampio respiro, indica, già nel suo titolo, la via da seguire, e propone cinque obiettivi da raggiungere entro il 2020: portare al 75 per cento il tasso di occupazione (con una maggiore partecipazione sia dei giovani che dei lavoratori più anziani e di quelli poco qualificati e un'integrazione dei migranti nella popolazione attiva); portare al 3 per cento del Pil la spesa per investimenti nella ricerca e nello sviluppo; ridurre le emissioni di gas effetto serra del 20 per cento rispetto ai livelli del 1990, o al 30 per cento nel quadro di un accordo globale per il periodo successivo al 2012; migliorare i livelli d'istruzione riducendo i tassi di dispersione scolastica al di sotto del 10 per cento; promuovere l'inclusione sociale attraverso la riduzione della povertà, liberando almeno 20 milioni di persone da questo rischio.

Il secondo documento, che riprende in gran parte il contenuto del c.d. “Rapporto Monti”, considera il mercato unico un essenziale fattore di crescita della produttività e della competitività, che, peraltro, costituisce un processo non irreversibile e non “scontato”, ma da rinnovare costantemente. Esso è in grado di garantire una maggiore crescita e posti di lavoro, purché si valorizzi al massimo il suo potenziale. L'obiettivo, sostanzialmente coincidente con quello della strategia 2020, è realizzare una crescita forte e sostenibile, sviluppando in particolare le piccole e medie imprese – PMI (che, offrono livelli di occupazione più elevati), ma anche incoraggiando l'innovazione (con lo sviluppo del commercio elettronico), l'“inventiva” (con il brevetto europeo) e l'efficienza energetica; promuovendo una rete di infrastrutture per favorire soprattutto le diverse modalità di trasporto, migliorando ulteriormente il mercato interno dei servizi; semplificando e modernizzando le regole comunitarie, in materia

¹ Questo documento costituisce l'aggiornamento della c.d. Strategia di Lisbona per una società basata sulla conoscenza e la crescita sostenibile che doveva essere realizzata entro il 2010.

di appalti pubblici e pervenendo ad un coordinamento delle politiche fiscali (soprattutto in materia di IVA e di imposta sulle società).

Il 2010 è stato anche l'anno di importanti decisioni nei vari settori, soprattutto nell'ambito della politica economica e monetaria. Di fronte alla crisi che ha investito alcuni paesi dell'Unione, le istituzioni europee hanno creato, inizialmente per i problemi della Grecia e, successivamente, dell'Irlanda, meccanismi di concessione di prestiti a condizioni rigorose – di cui si dirà più innanzi –, per far ripartire l'economia su basi solide. Per rafforzare la *governance* economica sia all'interno dell'area dell'euro che nel complesso dell'Unione, la Commissione europea ha presentato, nel settembre 2010, un pacchetto di sei proposte legislative – che dovrebbe essere approvato in via definitiva dal Parlamento europeo e dal Consiglio entro il luglio 2011 – contenente misure relative al Patto di stabilità, alla sorveglianza sugli squilibri macroeconomici e ai requisiti comuni per i quadri nazionali di bilancio. Inoltre, è stata costituita una *task force*, coordinata dal Presidente del Consiglio europeo Van Rompuy, che ha formulato una serie di raccomandazioni sulle stesse materie oggetto delle proposte della Commissione, nonché in merito all'istituzione di un meccanismo permanente di stabilizzazione dell'area dell'euro.

Le raccomandazioni della *task force* sono state sostanzialmente recepite dal Consiglio nel corso dell'esame delle sei proposte (cinque regolamenti e una direttiva), prima richiamate, ed hanno condotto all'approvazione, secondo la procedura semplificata, di un'apposita decisione del Consiglio europeo, che modifica l'art. 136 del TFUE, al fine di consentire espressamente l'istituzione di un meccanismo permanente per la stabilità dell'area euro. La decisione è in corso di approvazione in ciascuno Stato membro secondo le rispettive norme costituzionali.

Elemento centrale di questa nuova *governance* europea è costituito dal c.d. “semestre europeo”, del quale la Corte si è occupata in altra sede². Il primo semestre europeo iniziato nel gennaio 2011, comprende la disciplina di bilancio, basata sul patto di stabilità e crescita e le riforme strutturali della strategia Europa 2020 con un nuovo meccanismo per la prevenzione degli squilibri macroeconomici. Esso si articola in varie fasi: in gennaio la Commissione europea presenta il suo rapporto annuale sulla crescita; nel febbraio-marzo il Consiglio europeo elabora le linee guida di politica economica e di bilancio, alle quali gli Stati membri devono attenersi; questi ultimi in aprile presentano contestualmente i piani nazionali di riforma (PNR), in attuazione della strategia 2020 e i piani di stabilità e convergenza (PSC) tenendo conto delle linee guida del Consiglio europeo; la Commissione in giugno, in base alle linee guida, esamina i PNR e i PSC, indirizza le sue raccomandazioni di politica economica e di bilancio agli Stati

² V. *Rapporto 2011 sul coordinamento della finanza pubblica*, Corte dei conti, maggio 2011, pagg. 50 e ss.. Le nuove procedure instaurate con il semestre europeo hanno imposto una profonda modifica nel ciclo di programmazione italiana e, quindi, sul piano legislativo, una modifica alla legge n. 196 del 2009 con la legge n. 39 del 7 aprile 2011.

membri; in luglio il Consiglio ECOFIN approva le raccomandazioni della Commissione anche sulla base degli orientamenti del Consiglio europeo. Nella seconda metà dell'anno gli Stati membri approvano le loro leggi di bilancio tenendo conto delle raccomandazioni ricevute dalle istituzioni europee. La Commissione, nell'anno seguente, nel suo rapporto annuale sulla crescita, presenta i progressi conseguiti dai paesi membri, nell'attuazione di dette raccomandazioni.

Nel 2010, per far fronte alla crisi che ha investito alcuni Paesi dell'Unione e per prevenire un possibile contagio e la conseguente crisi della stessa Unione economica monetaria (UEM), è stato approvato un meccanismo di stabilizzazione finanziaria (EFSM secondo l'acronimo inglese) con una dotazione di 60 miliardi di euro destinato a tutti gli Stati membri e gestito dalla Commissione³. In aggiunta a questo Fondo europeo di stabilizzazione, i rappresentanti degli Stati membri della "zona euro" hanno adottato una decisione atipica che non rientra tra gli atti giuridici dell'Unione previsti nei trattati (seguendo, in verità, una prassi risalente già agli inizi del processo di integrazione europea) che li impegna a rendere disponibili ulteriori risorse con un nuovo strumento (Fondo europeo di stabilità finanziaria – EFSS) e mediante l'istituzione di una Società veicolo speciale (*special purpose vehicle*), garantita dagli Stati partecipanti sulla base delle quote nel capitale della BCE e in conformità ai rispettivi ordinamenti costituzionali. La società veicolo potrà mettere a disposizione fino a 440 miliardi di euro e scadrà dopo tre anni. E' prevista la partecipazione del FMI con una quota pari ad almeno la metà del contributo europeo (quindi intorno ai 220 miliardi di euro).

Per dare una solida base giuridica al meccanismo europeo di stabilità, il Consiglio europeo, nella riunione del dicembre 2010, ha trovato un accordo sulla modifica dei Trattati con l'istituzione di un unico meccanismo europeo di stabilità in sostituzione dell'EFSM e dell'EFSF, aventi carattere provvisorio.

A seguito della crisi economica, che ha messo in luce i difetti nella vigilanza sul settore bancario, è emersa l'esigenza di istituire, nella nuova architettura prima delineata, il Comitato europeo del rischio sistemico (CERS) preposto alla vigilanza macroprudenziale, volto a controllare i rischi per la stabilità finanziaria derivanti da sviluppi macroeconomici e dal complessivo sistema macrofinanziario; nonché nell'ambito dell'EFSF, tre nuove autorità di vigilanza europee: per il settore bancario (EBA), assicurativo (EIOPA) e dei valori mobiliari (ESMA). Varie proposte di atti normativi sono state elaborate (5 regolamenti e 1 direttiva) per dare un preciso fondamento giuridico alle misure di coordinamento e sorveglianza delle politiche economiche nell'ambito dell'UEM. E' importante rilevare i poteri incisivi attribuiti

³ V. Regolamento (UE) n. 407/2010 del Consiglio "Che istituisce un meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria", in *GUUE legge n. 118/21.5.2010*.

alle nuove autorità di vigilanza che potranno imporre le proprie decisioni direttamente agli istituti finanziari.

La Commissione in un suo documento ha rilevato come “la mancanza di una regolamentazione efficace abbia incoraggiato istituti finanziari ad assumere rischi eccessivi allo scopo di realizzare guadagni a breve termine”⁴. A tale scopo è stata elaborata una direttiva per regolamentare le attività dei gestori dei fondi di investimento alternativi, gli *hedge funds* e i fondi di *private equity*, che non opereranno più in una situazione di vuoto normativo, ma saranno soggetti a un controllo rigoroso del rischio.

Il Consiglio europeo, nel quadro del nuovo semestre europeo, nella sua riunione del 24 e 25 marzo 2011, ha approvato le priorità in materia di risanamento di bilancio e di riforme strutturali sottolineando l’esigenza del ripristino di bilanci sani, della sostenibilità dei conti pubblici, della riduzione della disoccupazione, attraverso riforme del mercato del lavoro, e di una maggiore crescita⁵. D’altra parte, secondo il Consiglio europeo, gli sforzi in materia di risanamento di bilancio “devono essere integrati da riforme strutturali a sostegno della crescita”, da parte degli Stati membri, che dovranno attuare misure volte a: “rendere il lavoro più attraente; aiutare i disoccupati a reinserirsi nel mondo del lavoro; lottare contro la povertà e promuovere l’inclusione sociale; investire nell’istruzione e nella formazione; conciliare sicurezza e flessibilità; riformare i sistemi pensionistici; attivare capitali privati per finanziare la crescita; stimolare la crescita e l’innovazione; offrire un accesso all’energia efficace in termini di costi e aumentare l’incisività delle politiche di efficienza energetica”⁶.

Il 7 giugno 2011 la Commissione, nell’ambito della procedura del semestre europeo, ha formulato raccomandazioni specifiche per ciascun Paese, sui piani nazionali di riforma e pareri sui loro programmi di stabilità⁷, esaminati dai Consigli ECOFIN e Occupazione Affari Sociali ed approvati dal Consiglio europeo nella riunione del 23 e 24 giugno. Per quanto riguarda la raccomandazione, relativa al programma di riforma e all’aggiornamento del programma di stabilità dell’Italia, la Commissione chiede al nostro Paese di promuovere nel periodo 2011–2012 le seguenti iniziative:

⁴ V. *Relazione generale sull’attività dell’Unione europea nel 2010*.

⁵ Il Consiglio europeo ha chiesto agli Stati membri che nel piano di risanamento pluriennale, le politiche di bilancio per il 2012 dovrebbero assicurare la “sostenibilità del trend del debito” anche, “garantendo che i disavanzi siano ricondotti al di sotto del 3 per cento del Pil”. Sarà pertanto necessario, “nella maggior parte dei casi, un aggiustamento strutturale su base annua ben superiore allo 0,5 per cento del Pil.”

⁶ V. Conclusione del Consiglio europeo, Bruxelles 24-25 marzo 2011.

⁷ La Commissione nella sua comunicazione “Conclusione del semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche – Orientamenti per le politiche nazionali 2011 2012,” ha espresso una valutazione sostanzialmente positiva sui programmi di riforma e stabilità presentati dagli Stati membri. Essa ha sottolineato, peraltro, l’esigenza di ulteriori sforzi in materia di occupazione, ricerca e sviluppo tecnologico, efficienza energetica, istruzione superiore, lotta contro la povertà ed esclusione sociale.

1. attuare il Piano di consolidamento delle finanze pubbliche per correggere il disavanzo eccessivo utilizzando a tal fine, ogni risorsa resasi disponibile e avviare la realizzazione degli obiettivi per il 2013 – 2014 con misure da adottare entro ottobre 2011;
2. ridurre la frammentazione del mercato del lavoro con una riforma organica per la protezione dei lavoratori e con un sistema di tutela contro la disoccupazione, accompagnata da un contrasto del lavoro nero e dalla promozione di un'ampia partecipazione delle donne al mercato del lavoro, migliorando i servizi di assistenza;
3. far progredire, in consultazione con le parti sociali, il progetto di riforma, avviato nel 2009, del contratto collettivo di lavoro al fine di assicurare aumenti salariali che riflettano meglio gli incrementi di produttività;
4. introdurre misure volte ad aprire il settore dei servizi – soprattutto per le professioni – ad una maggiore concorrenza attraverso l'adozione di uno specifico strumento legislativo che tenga presenti le raccomandazioni dell'autorità antitrust; in tale ottica viene raccomandato di ridurre i tempi delle procedure di esecuzione degli appalti⁸ e di favorire l'accesso delle PMI al mercato dei capitali eliminando gli ostacoli amministrativi esistenti e riducendo i costi;
5. migliorare il quadro regolamentare relativo agli investimenti privati in ricerca e sviluppo estendendo gli incentivi fiscali esistenti;
6. accelerare le procedure di co-finanziamento della politica di coesione per incrementare il tasso di utilizzo dei fondi europei e migliorarne l'impiego.

Va ricordato che nel maggio del 2011, la Commissione ha presentato le “previsioni di primavera” 2011–2012 nelle quali ha rilevato una graduale ripresa dell'economia europea, pur se con sviluppi differenziati tra i vari Stati membri (in particolare con forti divari nei tassi di disoccupazione: dal 4-5 per cento dei Paesi Bassi e dell'Austria, al 17-21 per cento della Spagna e dei Paesi Baltici): un aumento del Pil di 1,75 per cento nel 2011 e del 2 per cento nel 2012; ed un'inflazione rispettivamente del 3 per cento e del 2,5 per cento; un miglioramento delle finanze pubbliche.

In connessione con la politica economica e monetaria, va vista la politica della concorrenza che, nell'evoluzione del processo di integrazione europea, ha costituito, in un certo senso, una sorta di tessuto connettivo e di accompagnamento di altre politiche, rispetto alle quali, spesso, costituisce una pregiudiziale.

E' questo il motivo per cui gli interventi di politica economica e monetaria a favore degli Stati, devono essere considerati sempre compatibili con le norme sulla concorrenza e sugli aiuti di Stato, per evitare che si creino distorsioni. Questi ultimi possono essere consentiti se con essi

⁸ In proposito vanno ricordati il “Libro verde sulla modernizzazione della politica dell'UE in materia di appalti pubblici” (COM 2011) 15) e la Risoluzione del Parlamento europeo del 18 maggio 2011 “sui nuovi sviluppi in materia di appalti pubblici” (v. GUUE C 161 del 31.5.2011).

si favorisce la ripresa economica, o per sviluppare settori nascenti (ad esempio le reti a banda larga, come la stessa Commissione sottolinea). Non a caso infatti, nella strategia Europa 2020, tra le c.d. “iniziative faro”⁹, al primo posto è stata collocata “l’Agenda digitale europea” che si propone di dotare ogni cittadino europeo dell’accesso alla banda larga di base entro il 2013, ed alla banda veloce e ultra veloce entro il 2020. Su un piano più generale con l’altra iniziativa faro “l’Unione dell’innovazione”, la Commissione sostenuta dal Consiglio, propone una prima strategia globale volta a migliorare l’accesso ai finanziamenti per la ricerca e l’innovazione in Europa per ottenere nuovi prodotti e servizi atti a stimolare la crescita e l’occupazione. L’obiettivo è di investire il 3 per cento del Pil dell’Unione in ricerca e sviluppo (R&S) entro il 2020, che, secondo le previsioni della Commissione, potrebbe generare 3,7 milioni di posti di lavoro ed incrementare il Pil annuo di 795 miliardi di euro entro il 2025, il che dovrebbe comportare nel prossimo decennio, la disponibilità di almeno un milione di ricercatori supplementari. L’Unione con il Settimo programma quadro per la ricerca e lo sviluppo tecnologico, potrà contribuire con uno stanziamento, per il 2010, superiore a 6 miliardi al finanziamento di migliaia di progetti e la creazione – secondo la Commissione – di 165 mila posti di lavoro.

Nuove prospettive occupazionali, a sostegno dei giovani, potranno derivare dalla messa in opera del terzo faro “*Youth on the move*” che prevede misure, sia europee che nazionali, a tale scopo.

Pietra angolare dello sviluppo economico dell’Unione è rappresentata dalla politica industriale integrata per l’era della globalizzazione, che costituisce il quarto faro della strategia 2020, che si propone il superamento di ogni diaframma nazionale con risposte politiche coordinate a livello europeo dell’intera “catena” che parte dalle infrastrutture e dalle materie prime sino ai servizi finali; in questo contesto si colloca lo sviluppo delle piccole e medie imprese, che, per l’impatto occupazionale, richiede particolare attenzione; per esse infatti la Commissione prevede che possa essere stanziato poco più di un miliardo¹⁰ per agevolare l’accesso ai prestiti a chi voglia avviare una propria impresa. Rivestono una particolare importanza, gli investimenti sui trasporti puliti, le energie rinnovabili e la ricerca. Si collocano in questa stessa linea, l’ “agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro” (il sesto faro), che mira a creare o quanto meno, migliorare, i posti di lavoro anche attraverso riforme del mercato del lavoro per favorire la “flessicurezza” attraverso un contratto unico “in sostituzione

⁹ Oltre a quella citata nel testo le altre sei iniziative faro sono: l’Unione dell’innovazione; *youth on the move*; efficienza delle risorse, una politica efficace per l’era della globalizzazione, un’agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro, la piattaforma europea contro la povertà e l’esclusione sociale.

¹⁰ A questo stanziamento vanno aggiunti prestiti erogati dalla Banca europea per investimenti (BEI) pari a circa 30 miliardi di euro per il periodo 2008-2011.