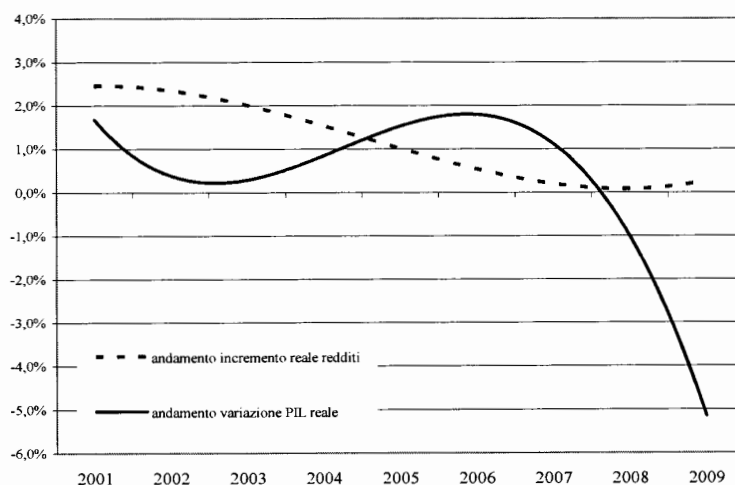


grandezze per effetto, da un lato, della spesa in termini di cassa connessa con i rinnovi contrattuali relativi al biennio 2008-2009 e, dall'altro, del forte calo del PIL.

Figura 5

#### Variazioni reali annue PIL e redditi

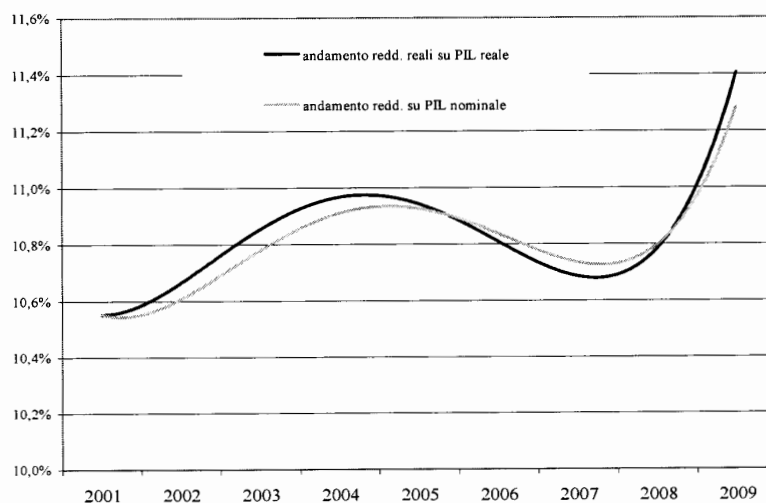


Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT.

In termini percentuali il rapporto tra spesa per redditi da lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni e PIL risulta pari al 10,5% nel 2001, vicino all'11% nel 2005-2006, con una tendenza al ribasso nel 2007, principalmente per i ritardi nei rinnovi contrattuali, con successive variazioni in aumento che riflettono l'andamento negativo della congiuntura economica fino al 2009, anno in cui il valore si attesta quasi all'11,5% (figura 6).

Figura 6

#### Quota redditi su PIL



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT.

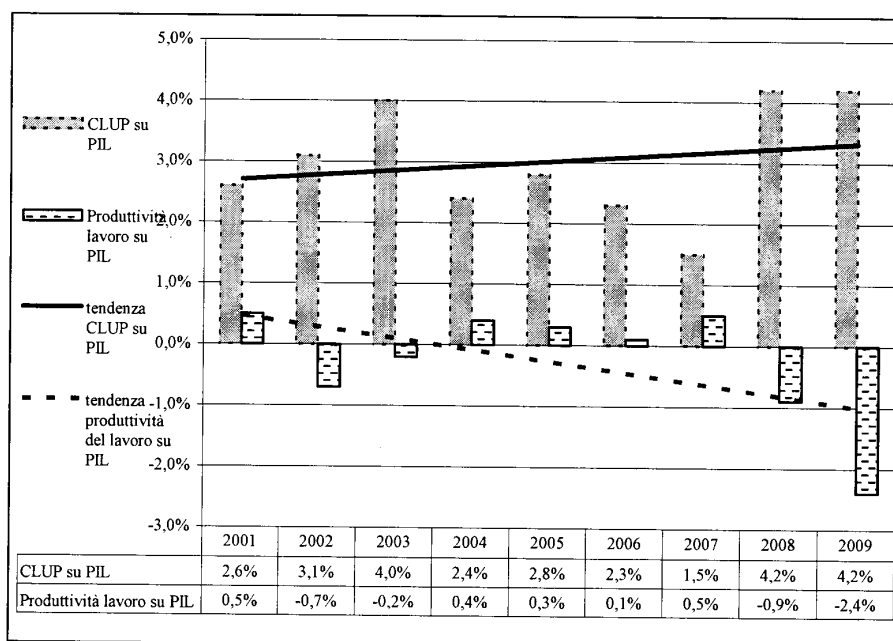
## 8.2. Spesa per redditi e produttività del lavoro

Per completare il quadro di riferimento in cui si colloca la spesa per redditi nel periodo considerato, appare utile un breve cenno alla perdita di produttività del sistema economico italiano.

La Nota di aggiornamento 2010-2012 del 28 gennaio 2010 conferma la crescita del costo del lavoro per unità di prodotto (CLUP)<sup>8</sup> (figura 7)<sup>9</sup> già indicata negli ultimi documenti di finanza pubblica.

Figura 7

Produttività e CLUP su PIL



Fonte: DPEF, RPP e, per il 2009, Nota di aggiornamento 2010-2012 del 28 gennaio 2010.

Gli andamenti tendenziali mostrano ancora più marcatamente una diminuzione della produttività (linea tratteggiata) e un aumento del costo del lavoro per unità di prodotto (linea continua), con una divergenza tra le due variabili maggiormente significativa nell'ultimo periodo

<sup>8</sup> Rappresenta il costo totale (salari, stipendi e *benefit*) di un'unità del fattore produttivo lavoro per ogni unità di prodotto.

<sup>9</sup> I dati estrapolati dai diversi documenti hanno come riferimento i valori relativi al secondo anno precedente al primo di programmazione, poiché ritenuti, come dato consuntivo, di maggiore attendibilità. I documenti presi in considerazione sono i DPEF dal 2003-2006 al 2009-2013, la RPP 2010-2012 e, per l'anno 2009, la Nota di aggiornamento 2010-2012 del 28 gennaio 2010.

Le elaborazioni Eurostat in materia di produttività per ora di lavoro confermano tale negativo andamento<sup>10</sup>.

In tale complessivo contesto, la Corte ribadisce la necessità di elaborare per il settore pubblico significativi indicatori di produttività, indispensabili per giustificare incrementi retributivi superiori al mero mantenimento del potere di acquisto delle retribuzioni.

A tal fine, come esplicitato nel paragrafo successivo, la Corte sottolinea che talune indicazioni di massima idonee a valutare miglioramenti di efficienza nel settore pubblico, potrebbero derivare da un'analisi degli effetti indiretti sulla produttività del lavoro dei dipendenti degli investimenti volti a migliorare il contesto produttivo delle pubbliche amministrazioni.

### **8.3. Produttività del lavoro pubblico e investimenti in capitale produttivo: un rapporto da approfondire**

Osserva la Corte che in qualunque organizzazione complessa che produce beni e servizi non valutabili sulla base dei prezzi di mercato, la produttività del lavoro potrebbe essere valutata indirettamente e a livello complessivo, dal rapporto della quantità e qualità del capitale utilizzato in relazione alla forza lavoro che lo utilizza, specie allorché gli investimenti si traducano in una innovazione tecnologica tale da determinare una riorganizzazione del processo produttivo, piuttosto che nella mera implementazione di strumenti già da tempo in uso.

Incrementi retributivi superiori al mero mantenimento del potere di acquisto dei salari potrebbero, in tale ipotesi, trovare adeguata giustificazione in un rapporto di congruenza, correlazione temporale e proporzionalità con l'andamento dell'intensità di capitale nella produzione pubblica<sup>11</sup>, venendo in tal modo a compensare gli incrementi di produttività del lavoro necessariamente generati dagli investimenti.

È plausibile attendersi che un aumento di produttività in ambito pubblico possa contribuire a un miglioramento dell'efficienza del settore privato e riflettersi così positivamente<sup>12</sup> sull'economia reale e sulle variabili macroeconomiche di finanza pubblica. Tale assunto, dovrebbe forse essere approfondito, anche sulla base

---

<sup>10</sup> Pubblicazioni Eurostat “*Growth rate of labour productivity per hour worked*” e “*Labour productivity per hour worked*” (aggiornate al 31 marzo 2010). Si evince dai citati studi come, a fronte di un valore di produttività del 2000 pari a 99,1 (fatto pari a 100 il valore della media dell'Unione europea a 15), nel 2008 il valore precipita a 88,8, quando la media Eurozona a 27 è pari a 87,4 ma sulla quale pesano anche gli ultimi ingressi, come la Romania che mostra valori dell'ordine di 39, mentre paesi come la Spagna sono indicati a 92,4. La produttività italiana per ora lavorata nel 2008 e 2009 è valutata in calo rispettivamente di -1,2% e -2%.

<sup>11</sup> In tale approccio la produzione pubblica verrebbe identificata, per convenzione statistica, con la “Spesa per consumi finali” della Pubblica Amministrazione, come definita nel “Conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche” diffuso dall'ISTAT.

<sup>12</sup> Ad esempio: coesione sociale, supporto al privato, rispetto della fiscalità. In economia sono note come esternalità positive e rappresentano l'insieme degli effetti positivi che l'attività di un operatore comporta per altri agenti economici, effetti per i quali non può pretendere un compenso. In caso di effetti negativi si parla di diseconomie esterne o esternalità negative. La creazione di tali economie esterne è alla base della teoria che giustifica l'intervento dello Stato nell'economia di mercato (per combatterne i fallimenti), quest'ultima spesso colpevole di fondare il proprio profitto sulla creazione di esternalità negative, ribaltando i costi della propria attività su terzi senza alcun indennizzo a compensazione.

di un verifica storica degli andamenti dell'intensità di capitale e delle possibili sue relazioni con altre variabili.

Approfondimenti analitici sulle modalità di trasmissione di un miglioramento della produttività pubblica su quella privata potrebbero essere utili al fine di trarre elementi per migliorare la qualità degli investimenti pubblici, ottimizzarne la programmazione e porre le basi per impostare una dinamica salariale dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni coerente con gli effetti degli investimenti sull'economia reale del Paese.

Tale preliminare analisi dovrebbe, quindi, consentire un momento di riconciliazione fra le decisioni concernenti la programmazione degli investimenti nel settore pubblico (inclusi soprattutto quelli concernenti la formazione professionale dei dipendenti, intesi questi ultimi quale *capitale umano*) e quelle relative alla dinamica salariale, che sino ad ora hanno percorso strade indipendenti fra loro. Quanto sopra in modo tale da correlare la politica di incentivi economici a una previa verifica, anche sotto il profilo temporale, degli effetti positivi che il miglioramento del contesto produttivo ha effettivamente determinato sulla qualità delle prestazioni a livello collettivo ed individuale.

Fin dall'inizio, dunque le decisioni programmatiche in materia di innovazione tecnologica nelle amministrazioni pubbliche dovrebbero essere accompagnate da meccanismi di valutazione dei risultati in termini di maggior efficienza dell'azione pubblica, ai quali ancorare misure di incentivazione economica al personale in modo da mantenere congruente il rapporto tra il costo dei diversi fattori della produzione.

Ritiene, in definitiva, la Corte che un ulteriore parametro da prendere in considerazione per valutare la compatibilità economico finanziaria dei rinnovi contrattuali, dovrebbe essere rappresentato da una verifica della coerenza fra l'andamento nel tempo della intensità degli investimenti in capitale nella produzione e l'entità delle risorse da destinare al recupero della produttività (cioè di quelle eccedenti il mero recupero dell'andamento dell'inflazione).

Una preliminare ricostruzione, in termini generali e suscettibile di ulteriori approfondimenti metodologici, dell'andamento delle due variabili<sup>13</sup> nel tempo mostra gli andamenti ciclici evidenziati nelle *figure 8 e 9*. Fino all'avvio della politica dei redditi attuata con l'accordo di luglio del 1993, la dinamica salariale risente dell'andamento sostenuto del tasso d'inflazione, mentre l'intensità di capitale mostra un andamento in progressivo affievolimento. Successivamente al citato accordo, che ha comunque determinato, in un contesto di progressiva attenuazione del fenomeno inflattivo, un momento di moderazione salariale, emerge un andamento maggiormente coerente fra l'intensità di capitale e la dinamica retributiva anche se tale apparente riconciliazione non sembra riferibile ad una voluta ricerca di correlazioni tra le due variabili e ad una unificazione dei processi decisionali.

<sup>13</sup> Intensità del capitale nella produzione pubblica e incremento remunerazioni pubbliche.

Figura 8

Andamenti approssimati con curve continue (polinomiali) per agevolarne la lettura

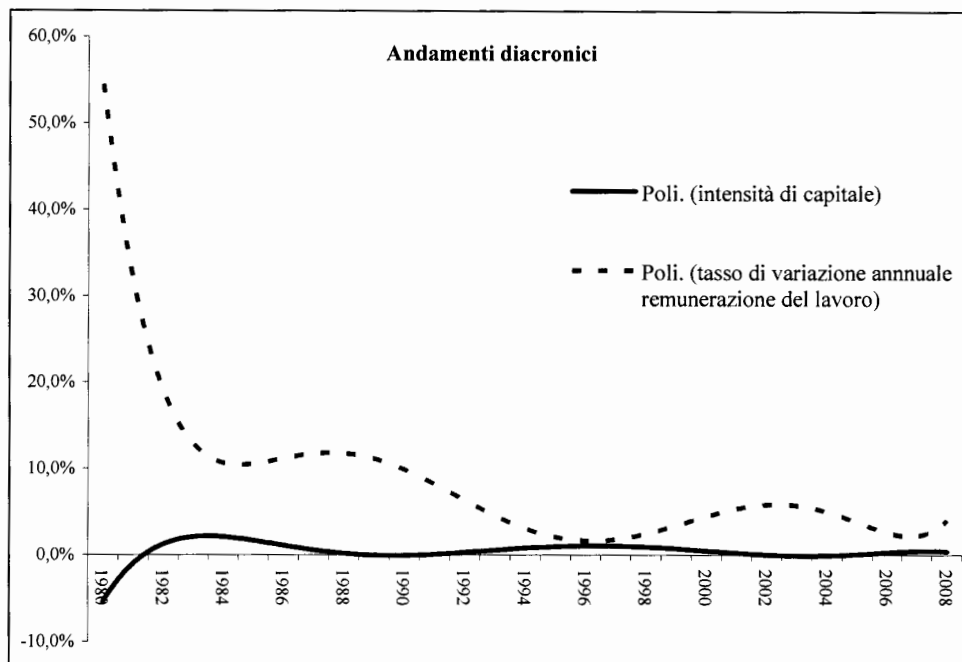
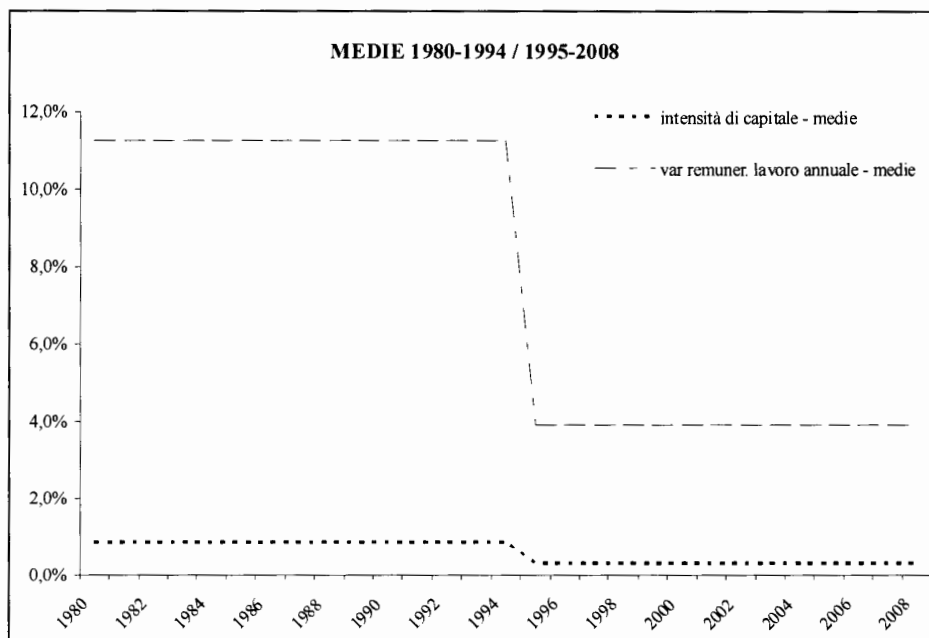


Figura 9



PAGINA BIANCA

## ELENCO DELLE SIGLE E DELLE ABBREVIAZIONI

AAMS	Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato	FUA	Fondo unico di amministrazione
AFAM	Istituzioni di alta formazione artistica e musicale	IGOP	Ispettorato generale per gli ordinamenti del personale e l'analisi dei costi del lavoro pubblico
ARAN	Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni	INAF	Istituto nazionale di astrofisica
ASI	Agenzia spaziale italiana	IPCA	Indice dei prezzi al consumo armonizzato per i Paesi dell'Unione
ATA	Amministrativo, tecnico ed ausiliario	IRAP	Imposta regionale sulle attività produttive
CCIA	Camere di commercio, industria e artigianato	ISAE	Istituto di studi e analisi economica
CCNL	Contratto collettivo nazionale di lavoro	ISTAT	Istituto nazionale di statistica
CCNQ	Contratto collettivo nazionale quadro	IVC	Indennità di vacanza contrattuale
CFL	Contratto di formazione e lavoro	l.r.	legge regionale
CISAL	Confederazione italiana sindacati autonomi lavoratori	LF	Legge finanziaria
CLUP	Costo del lavoro per unità di prodotto	LSU	Lavoratori socialmenet utili
CNEL	Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro	MIUR	Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca
CNIPA	Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione	mln	Milioni
COCER	Comitato centrale di rappresentanza	NIC	Indice nazionale dei prezzi al consumo per l'intera collettività
Cost.	Costituzione	OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
d.l.	Decreto-legge	PCM	Presidenza del Consiglio dei ministri
d.lgs.	Decreto legislativo	RGS	Ragioneria generale dello Stato
d.m.	Decreto ministeriale	RIA	Retribuzione individuale di anzianità
d.P.C.M.	Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri	RSU	Rappresentanze sindacali unitarie
DigitPA	Nuova denominazione del CNIPA dal dicembre 2009	SSN	Servizio sanitario nazionale
DPEF	Documento di programmazione economica e finanziaria	t.d.	tempo determinato
ENAC	Ente nazionale per l'aviazione civile	t.i.	tempo indeterminato
ENEA	Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile	TIP	Tasso di inflazione programmato
EPNE	Enti pubblici non economici	UE	Unione europea
FFO	Fondo di finanziamento ordinario		