

Modulario
C.C.2

Del. n. 26/CONTR/CL/10

MOD. 2

*Corte dei Conti*

a

Sezioni Riunite in sede di controllo

- Presidente: Luigi GIAMPAOLINO;
- Presidenti di Sezione: Vittorio ZAMBRANO, Giuseppe S. LAROSA, Maurizio MELONI, Vittorio LOMAZZI, Luigi MAZZILLO, Rita ARRIGONI, Mario FALCUCCI, Giuseppe COGLIANDRO, Gaetano D'AURIA;
- Consiglieri: Simonetta ROSA, Ermanno GRANELLI, Antonio FRITTELLA, Giovanni COPPOLA, Aldo CAROSI, Marco PIERONI, Mario NISPI LANDI, Vincenzo PALOMBA, Cinzia BARISANO, Luigi PACIFICO, Natale A.M. D'AMICO, Ugo MARCHETTI, Francesco TARGIA;
- Primo Referendario: Alessandra SANGUIGNI.

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il T.U. delle leggi della Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO l'art. 60, comma 4, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 che attribuisce alla Corte dei conti il compito di riferire annualmente al Parlamento sulla gestione delle risorse destinate al personale del settore pubblico;

VISTA la deliberazione della Corte dei conti a Sezioni riunite n. 14 del 16 giugno 2000, modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza 19 giugno 2008, n. 229, concernente il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, in particolare l'art. 6, comma 1, lett. d) che attribuisce alle Sezioni riunite in sede di controllo il compito di riferire al Parlamento in tema di costo del lavoro;

VISTA la deliberazione n. 57 dell'11 novembre 2010 sul programma di lavoro delle Sezioni riunite in sede di controllo per l'anno 2011;

VISTA l'ordinanza n. 6 del 30 marzo 2011 del Presidente della Corte dei conti che ha determinato la composizione delle Sezioni riunite in sede di controllo;

UDITI nell'adunanza del 2 maggio 2011 i relatori, Presidente di Sezione Luigi Mazzillo, Cons. Simonetta Rosa, Cons. Marco Pieroni, Cons. Mario Nispi Landi, Cons. Vincenzo Palomba e Cons. Cinzia Barisano.

DELIBERA

la Relazione 2011 sul costo del lavoro pubblico.

ORDINA

che copia della presente Relazione sia trasmessa ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro dell'economia e delle finanze e al Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione.

Così deciso nell'adunanza del giorno 2 maggio 2011.

I Relatori:

f.to Presidente di Sezione Luigi Mazzillo

f.to Cons. Simonetta Rosa

f.to Cons. Marco Pieroni

f.to Cons. Mario Nispi Landi

f.to Cons. Vincenzo Palomba

f.to Cons. Cinzia Barisano

Il Presidente

f.to Luigi Giampaolino

Depositato in Segreteria il 6 maggio 2011.

Il Dirigente
f.to Patrizio Michetti

P R E M E S S A

La Relazione sul costo del lavoro pubblico, prevista dall'art. 60 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, rappresenta uno dei momenti più importanti di collaborazione istituzionale fra la Corte dei conti e il Parlamento in materia di coordinamento della finanza pubblica, sia sotto il profilo finanziario, considerato che la spesa per il personale rappresenta circa l'11% del prodotto interno lordo, sia con riferimento alla platea degli enti interessati, che coincide con l'universo delle pubbliche amministrazioni, centrali e locali.

Le osservazioni formulate dalla Corte sono state, spesso, alla base di modifiche al quadro normativo, alle disposizioni contenute nei contratti collettivi e alle metodologie adottate dall'ARAN per la quantificazione degli oneri contrattuali.

Le relazioni illustrative ad alcune norme del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, e del più recente decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, contengono un significativo richiamo al contenuto specifico delle relazioni sul costo del lavoro pubblico.

Merita di essere evidenziata, in questa sede, la norma relativa al ridimensionamento dei fondi unici per i trattamenti accessori da corrispondere anche al personale dirigenziale, in relazione alle intervenute riduzioni di personale; parimenti, l'abolizione della cosiddetta clausola di salvaguardia, in base alla quale il dirigente, in caso di attribuzione di un incarico di minore importanza, conservava, a titolo personale, il precedente trattamento accessorio, interviene in esito alle osservazioni contenute nei rapporti di certificazione dei contratti collettivi e riprese nelle relazioni sul costo del lavoro pubblico.

Anche il nuovo accordo quadro sull'assetto delle relazioni sindacali riprende le considerazioni della Corte in merito all'opportunità di riferire gli incrementi retributivi alle sole componenti fisse della retribuzione, allo scopo di sterilizzare eventuali anomali andamenti della contrattazione integrativa in alcuni comparti di contrattazione.

La messa a disposizione, entro il mese di dicembre del 2010, da parte della Ragioneria generale dello Stato, dei dati e delle elaborazioni facenti parte del conto annuale per il 2009, consente alla Corte di rispettare la prevista cadenza temporale per la presentazione al Parlamento della Relazione annuale sul costo del lavoro pubblico.

La Corte auspica che la Ragioneria generale dello Stato prosegua nella direzione intrapresa di un'ulteriore, progressiva, riduzione dei tempi tecnici necessari al completamento della propria attività, in modo da consentire, in prospettiva, di poter riferire al Parlamento sugli andamenti dell'ultimo esercizio finanziario, avviando a tal fine l'implementazione delle opportune procedure informatiche di acquisizione e di elaborazione dei dati.

Il consolidato rapporto di collaborazione tra i funzionari della Ragioneria generale dello Stato e il Nucleo tecnico costo del lavoro pubblico, operante presso le Sezioni riunite della Corte dei conti, ha reso possibile, nel tempo, il

miglioramento della qualità dei dati attraverso la tempestiva evidenziazione di anomalie e di disallineamenti, inevitabili all'interno di una rilevazione censuaria che si riferisce a dati provenienti da oltre 10 mila enti.

Nel confermare la metodologia adottata nelle precedenti relazioni, basata su un confronto fra gli obiettivi delle politiche pubbliche e gli effettivi risultati gestionali, la Relazione 2011 si caratterizza per tre importanti approfondimenti.

In primo luogo, la conclusione della tornata contrattuale 2006-2009, l'ultima svoltasi nella vigenza dell'accordo di luglio 1993 sulla politica dei redditi, ha sollecitato la Corte ad effettuare una riflessione complessiva sull'andamento della spesa per redditi a partire dall'avvio della seconda privatizzazione del pubblico impiego, per evidenziare problematiche e criticità in vista dell'entrata in vigore delle nuove regole applicabili a partire dal successivo triennio.

In attuazione di quanto disposto dal citato d.lgs. n. 150 del 2009 è stata, poi, avviata una prima rilevazione in merito ai contenuti della contrattazione integrativa, sulla base di un'attività condivisa con la Ragioneria generale dello Stato di implementazione dei dati e delle informazioni contenute in una specifica tabella del conto annuale.

Infine, il capitolo relativo all'andamento della spesa per redditi da lavoro dipendente nel quadro della gestione dei conti pubblici è stato integrato con un'analisi comparata a livello europeo. Si è così visto che, a fronte di valori non dissimili dalla media dei paesi appartenenti all'UE per quanto attiene al rapporto tra la spesa per redditi da lavoro dipendente da un lato e, rispettivamente, il prodotto interno lordo, la spesa corrente e il numero degli abitanti, l'anomalia del sistema italiano è rappresentata da una struttura retributiva che privilegia pressoché esclusivamente le componenti fisse della retribuzione, con una minima incidenza sulla dinamica salariale degli emolumenti effettivamente legati a valorizzare la produttività delle amministrazioni e il merito individuale dei dipendenti.

SINTESI DELLE OSSERVAZIONI CONTENUTE NELLA RELAZIONE

1. Secondo i dati contenuti nel conto annuale, predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato e riferiti al 31 dicembre 2009, i dipendenti di tutte le pubbliche amministrazioni ammontano a poco più di 3,5 milioni, con una flessione del 2% rispetto al precedente esercizio, dovuta principalmente alla diminuzione del numero dei dipendenti appartenenti al comparto scuola (-5%), in esito all'impegnativo intervento di razionalizzazione dell'organizzazione scolastica e di riduzione degli organici avviato con il decreto-legge n. 112 del 2008.

L'andamento della consistenza del personale a partire dal 2001 evidenzia una complessiva diminuzione del 5,4% (percentuale che scende al 4,4% al netto degli effetti derivanti dall'abolizione del servizio obbligatorio di leva).

I dati confermano le osservazioni più volte formulate dalla Corte sui modesti risultati conseguiti attraverso le politiche di limitazione delle assunzioni e di riduzione degli organici avviate a partire dalla legge finanziaria per il 2002 e caratterizzate da un dispositivo estremamente parcellizzato, di difficile gestione, che prevede deroghe ed esenzioni per specifiche tipologie di personale e da una continua rimodulazione degli interventi all'interno delle leggi finanziarie per ciascun esercizio di riferimento.

Maggiormente rilevante l'efficacia delle misure contenute nel citato decreto-legge n. 112 del 2008, i cui effetti iniziano ad essere rilevati dall'analisi dei dati relativi al 2009. Particolarmente evidente la riduzione di personale nei comparti maggiormente destinatari delle misure restrittive (ministeri, agenzie fiscali ed enti pubblici non economici), con un andamento in controtendenza nel servizio sanitario nazionale, nel settore della ricerca, nei vigili del fuoco e nella magistratura.

Disaggregando i dati relativi alla consistenza del personale per tipologia di rapporto di lavoro, si rileva un'accentuata diminuzione dei dipendenti con contratto a tempo determinato. In diminuzione anche il ricorso a forme di lavoro flessibile, ampiamente utilizzate dalle pubbliche amministrazioni nei precedenti esercizi finanziari a partire dal 2001. Cresce nel 2009 il numero dei lavoratori socialmente utili, peraltro drasticamente ridotto rispetto alle 60 mila unità in servizio nel 2001.

La spesa per il personale (comprensiva degli oneri sociali a carico dell'amministrazione e al netto dell'IRAP) ammonta, nel 2009, a 154,6 miliardi, lievemente superiore a quella del precedente esercizio (+0,7% complessivo, con una dinamica più marcata per il personale non statale). Tale moderato incremento va imputato al venir meno della forte componente di arretrati corrisposta nel 2008 in esito ai rinnovi contrattuali per il biennio 2006-2007, solo in parte compensato dal valore dei contratti sottoscritti nel 2009. Il confronto con il 2001 evidenzia una crescita del costo del personale pari al 29,5%.

1.1. Il numero complessivo dei dirigenti resta sostanzialmente invariato nel triennio 2007-2009. Tutte le aree dirigenziali, ad eccezione di quelle del servizio sanitario nazionale, mostrano un andamento in diminuzione dei presenti in servizio.

La spesa per le retribuzioni, relativamente ad un esercizio non interessato da rinnovi contrattuali, evidenzia un andamento del trattamento fondamentale coerente con

quello della consistenza del personale, a fronte di una dinamica dei trattamenti accessori di più difficile lettura.

Tale tendenza va correlata all'elevato ammontare delle risorse presenti nei fondi unici per la retribuzione di posizione e di risultato, utilizzati in sede di contrattazione integrativa.

Più volte la Corte ha sottolineato il sovradimensionamento delle predette disponibilità, quantificate con riferimento al numero dei posti di funzione dirigenziale e non a quello, più limitato, dei dirigenti effettivamente in servizio. Le osservazioni della Corte hanno trovato riscontro nella norma contenuta nel decreto-legge n. 78 del 2010 che obbliga le amministrazioni a ridurre l'ammontare dei fondi per il trattamento accessorio proporzionalmente all'andamento della consistenza del personale.

A determinare il valore delle risorse disponibili ha contribuito, nel tempo, anche il gettito della retribuzione individuale di anzianità, in relazione al costante e progressivo collocamento a riposo dei beneficiari del predetto emolumento.

Le rilevazioni dell'IGOP mostrano un elevato valore della voce "altre spese", non compatibile con il principio di omnicomprensività dei trattamenti spettanti alla dirigenza, e una rilevante entità delle somme corrisposte a titolo di arretrati. Si può rilevare che si tratta della corresponsione differita nel tempo di un'ulteriore quota della retribuzione di risultato, che dovrebbe essere oggetto di adeguata evidenziazione. Tali importi, corrisposti in maniera costante nel tempo, dovrebbero essere inclusi nel calcolo della retribuzione media percepita che, escludendoli, risulta, così, sottostimata.

1.2. L'andamento della consistenza del personale non dirigente risente maggiormente degli effetti delle misure di contenimento e mostra andamenti non omogenei. Il confronto con il 2001 evidenzia una flessione significativa del personale appartenente ai comparti ministeri, agenzie fiscali ed enti pubblici non economici, principali destinatari delle misure di riduzione. La consistente flessione del personale appartenente al comparto Regioni e autonomie locali si attenua nel triennio 2007-2009.

Di complessa lettura i dati relativi al comparto scuola. Le misure contenute nel decreto-legge n. 112 del 2008 hanno determinato una riduzione strutturale del personale a tempo determinato (in particolare dei docenti con incarico fino al termine delle attività didattiche), in esito ad un processo di razionalizzazione volto a garantire il regolare svolgimento dei servizi attraverso un migliore impiego del personale di ruolo.

A partire dal 2001, il fenomeno delle progressioni orizzontali e verticali ha interessato pressoché tutti i comparti di contrattazione.

I passaggi orizzontali hanno coinvolto, nel complesso, quasi i tre quarti del personale in servizio nel periodo 2001-2009; nel medesimo periodo ha beneficiato, inoltre, di progressioni di carriera il 40% dei dipendenti. Le progressioni interne sono state improntate, in un primo periodo, al prevalente criterio dell'anzianità di servizio, in un contesto che ha privilegiato le aspettative del personale e non le reali necessità organizzative delle pubbliche amministrazioni.

La materia è stata oggetto di una significativa modifica da parte del d.lgs. n. 150 del 2009. Per l'attribuzione di livelli economici superiori all'interno della stessa area la legge rende obbligatori più rigorosi criteri di selettività sui requisiti culturali e professionali e sui risultati accertati in esito al rinnovato sistema di valutazione. Per

i passaggi fra le aree viene ribadito l'obbligo di ricorrere a pubblici concorsi, aperti all'esterno, con possibilità di una riserva non superiore al 50% per il personale comunque in possesso del necessario titolo di studio.

Particolarmente rilevante, nel triennio 2007-2009, il fenomeno della stabilizzazione del personale precario, la cui attuazione necessita di essere valutata alla luce del rispetto del principio costituzionale dell'accesso all'impiego presso le amministrazioni per concorso, non sufficientemente garantito da procedure selettive che prevedono il mero accertamento della capacità professionale degli stabilizzandi. Nel 2009, pur essendo stata sottoscritta la maggior parte dei contratti relativi al biennio 2008-2009, la spesa per retribuzione complessiva evidenzia una modesta riduzione dello 0,2%, in relazione al già ricordato venir meno della rilevante componente di arretrati corrisposti nel 2008 in esito alla sottoscrizione degli accordi relativi al biennio 2006-2007.

1.3. Con riferimento al personale in regime di diritto pubblico, meritano di essere segnalate le problematiche emerse in sede di controllo preventivo di legittimità dei decreti di recepimento degli accordi relativi al personale della carriera diplomatica e delle forze armate.

Per la carriera diplomatica, a fronte di una quantificazione delle disponibilità effettuata avendo a riferimento il monte salari di tutti gli appartenenti alla categoria (circa 970 unità), le risorse sono state utilizzate per incrementare in misura prevalente la componente variabile della retribuzione di posizione (lasciando inalterati i valori minimi) e per rimodulare la retribuzione di risultato. Si tratta di istituti retributivi applicabili esclusivamente al personale che opera in Italia (352 unità) che, in tal modo, viene a beneficiare di un complessivo incremento retributivo (4,7%) di gran lunga superiore alla prevista percentuale.

L'accordo concernente i vigili del fuoco prevedeva l'istituzione di una speciale indennità operativa per il servizio di soccorso tecnico urgente espletato all'esterno degli aeroporti, da finanziare attraverso un apposito fondo alimentato da un incremento dell'imposta addizionale sui diritti d'imbarco sugli aeromobili a carico dei vettori. Tale fondo presentava, alla data di sottoscrizione dell'accordo, stanziamenti di competenza pari a zero, in relazione ad un contenzioso non ancora risolto con le società aeroportuali che avrebbero dovuto procedere al previsto versamento. L'aumento dell'indennità operativa è stato posto, pertanto, a carico delle ordinarie disponibilità del fondo di amministrazione che, negli ultimi esercizi, presentava sistematicamente una rilevante quota di risorse non utilizzate in contrattazione integrativa. L'Ufficio di controllo preventivo ha sottolineato l'esigenza di un'attenta valutazione relativamente al carattere strutturale delle predette economie, il cui utilizzo per finanziare incrementi continuativi della retribuzione rappresenta un'anomalia, con conseguente necessità di predisporre in tempi brevi le condizioni per il funzionamento a regime della prevista ordinaria modalità di finanziamento dell'indennità.

2. La relazione 2011 sul costo del lavoro pubblico si colloca in un contesto temporale caratterizzato dalla definitiva conclusione della tornata contrattuale 2006-2009, l'ultima regolata dall'accordo di luglio 1993 sulla politica dei redditi e dal testo unico n. 165 del 2001 nella versione antecedente le modifiche introdotte dal d.lgs. n. 150 del 2009.

L'onere complessivo, in termini di cassa, derivante dagli accordi sottoscritti a partire dal secondo semestre 2010, riguardanti principalmente le aree dirigenziali per l'intero quadriennio normativo 2006-2009 e il personale in regime di diritto pubblico (forze armate, corpi di polizia, carriera diplomatica e vigili del fuoco), ammonta complessivamente a circa 3 miliardi.

In sede di certificazione della compatibilità economico-finanziaria, la Corte ha verificato il rispetto delle percentuali di incremento previste nel quadro programmatico e rese successivamente obbligatorie dal disposto dell'articolo 9, comma 2, del decreto-legge n. 78 del 2010.

La Corte ha osservato, in linea generale, che i contratti relativi alle aree dirigenziali sottoscritti nel periodo citato, sulla base di atti di indirizzo risalenti nel tempo, ripropongono e consolidano un assetto fra le diverse voci della retribuzione che privilegia le componenti fisse, con il rischio di rendere difficile il raggiungimento dell'obiettivo programmatico, contenuto nel citato d.lgs. n. 150 del 2009, di destinare alla retribuzione di risultato almeno il 30% dei trattamenti complessivi.

Il compimento della tornata contrattuale 2006-2009 sollecita una complessiva e definitiva riflessione sull'andamento della spesa per redditi delle pubbliche amministrazioni, a partire dall'avvio della seconda privatizzazione del pubblico impiego.

Fino al biennio 2008-2009 l'andamento della contrattazione collettiva per i dipendenti pubblici ha evidenziato significativi scostamenti rispetto alle regole per la dinamica retributiva poste nell'accordo di luglio 1993 sulla politica dei redditi.

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, peraltro, utilizzate per incrementare le componenti fisse della retribuzione.

A fronte di tutto ciò, i contratti collettivi, ma anche ricorrenti leggi settoriali, hanno previsto un ampliamento delle fonti di alimentazione della contrattazione integrativa attraverso la riassegnazione ai fondi unici di economie sulle spese di personale, ovvero demandando ai singoli enti la possibilità di integrare le disponibilità, spesso senza la previsione di limiti massimi, in relazione al raggiungimento di parametri di virtuosità gestionale non sempre stringenti o per generiche sopravvenute esigenze organizzative, difficili da verificare in sede di controllo di compatibilità.

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

Completamente disatteso, infine, al di là di reiterate affermazioni di principio, è risultato l'obiettivo di correlare i trattamenti accessori a recuperi di produttività dei singoli enti.

Solo relativamente al biennio 2008-2009 il parametro del tasso di inflazione programmata è stato rispettato, con incrementi coerenti con il quadro programmatico che ipotizzava, in modo peraltro maggiormente realistico, un andamento dell'inflazione nel biennio pari complessivamente al 3,2%.

Per tale biennio, inoltre, gli incrementi a regime sono stati previsti a decorrere dal secondo anno di vigenza degli accordi, confermando, per il 2008, la sola, già avvenuta, corresponsione dell'indennità di vacanza contrattuale, annullando l'impatto di cassa sul predetto esercizio derivante dal pagamento di emolumenti arretrati.

La contrattazione collettiva per il triennio 2010-2012 avrebbe dovuto svolgersi in un quadro ordinamentale significativamente mutato per effetto delle modifiche apportate al testo unico n. 165 del 2001 dalla riforma Brunetta e dalla ridefinizione delle regole per l'assetto delle relazioni sindacali e per lo svolgimento delle trattative negoziali.

Nella relazione 2010 sul costo del lavoro pubblico la Corte sottolineava positivamente l'introduzione di un vincolante principio di correlazione fra i trattamenti accessori e gli effettivi incrementi di produttività nelle amministrazioni e di meccanismi volti a garantire la preliminare condivisione dei parametri di crescita, nonché la previsione di correlare gli incrementi alle sole componenti stipendiali della retribuzione, con conseguente sterilizzazione degli effetti della contrattazione integrativa.

La revisione del quadro normativo, osservava la Corte, appariva complessivamente in grado di superare le distonie evidenziate nell'applicazione dell'accordo di luglio 1993 sulla politica dei redditi e di garantire il rigoroso rispetto della sincronia dei rinnovi contrattuali.

Su tale quadro normativo è intervenuto il decreto-legge 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, comprendenti, fra l'altro, il blocco della contrattazione collettiva per il triennio 2010-2012 ed il congelamento delle retribuzioni complessivamente in godimento al valore registrato nel 2010.

3. Fino al 2007 le criticità riscontrate nello svolgimento della contrattazione nazionale e integrativa sono alla base dell'andamento incontrollato della spesa di personale, con una sistematica sottostima delle previsioni governative di oltre 4 punti percentuali, in media, rispetto ai dati di consuntivo, con significativi picchi, superiori al 6% nel 2001 e 2002 e al 5,4% nel 2006.

Per l'intero periodo di riferimento la spesa per redditi ha evidenziato un andamento superiore all'inflazione ed alla dinamica del prodotto interno lordo in termini reali.

Una significativa inversione di tale tendenza si rileva, già a partire dal 2009, per effetto delle misure restrittive contenute nel decreto-legge n. 112 del 2008 e della ritrovata moderazione salariale nella tornata contrattuale riferita al biennio 2008-2009.

Le previsioni contenute nel recente documento di economia e finanza per il 2011-2014 scontano l'entrata in vigore delle severe e impegnative misure di contenimento della spesa di personale contenute nel citato decreto-legge n. 78 del 2010.

Per il 2010 le previsioni sull'andamento della spesa per redditi da lavoro dipendente vengono riviste in significativo ribasso, con una percentuale di incremento (0,5%)

che rappresenta il valore minimo raggiunto dalla predetta variabile nell'ultimo decennio.

Le previsioni a politiche invariate mostrano una marcata diminuzione della spesa per redditi nel 2011 e una sostanziale stabilità per il 2012 e il 2013. Lo scenario a legislazione vigente ipotizza, per il 2014, il riavvio dell'attività contrattuale, con un incremento stimato della spesa pari ad un ulteriore 1,1% rispetto al quadro tendenziale.

Alla luce di tali previsioni, viene stimato in significativa diminuzione il rapporto tra la spesa per redditi da lavoro dipendente e il prodotto interno lordo, fino a raggiungere, nel 2014, un valore pari al 9,8%, inferiore di 0,7 punti alla percentuale minima registrata nell'ultimo decennio.

L'esame comparativo 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 con quella relativa alla spesa corrente delle amministrazioni pubbliche, evidenzia un sostanziale allineamento dell'Italia con i dati riferiti agli altri paesi.

Misure analoghe a quelle contenute nel decreto-legge n. 78 del 2010 sono state del resto adottate, nel medesimo periodo di riferimento, anche dai principali paesi appartenenti all'Unione europea, in misura peraltro accentuata da parte di quelli maggiormente investiti dalla crisi finanziaria (Irlanda, Grecia e Portogallo).

Per quanto riguarda più specificamente il sistema Italia, si può piuttosto evidenziare l'anomalia di una struttura retributiva composta pressoché esclusivamente da componenti fisse e continuative, con una minima incidenza dei trattamenti accessori legati alla produttività ed al merito sulla complessiva dinamica della spesa per redditi registrata nell'ultimo decennio.

In tal senso risultano estremamente significative le osservazioni contenute nel rapporto semestrale dell'ARAN sulle retribuzioni di fatto dei pubblici dipendenti nel secondo semestre 2010.

In considerazione di ciò, non si può non sottolineare come le misure di contenimento della spesa di personale abbiano determinato un rinvio, nel tempo, nell'applicazione delle norme più significative contenute nella riforma Brunetta in materia di distribuzione del salario accessorio sulla base di una valutazione della *performance* delle amministrazioni e della produttività individuale dei dipendenti.

E' pertanto auspicabile che durante il periodo di blocco della contrattazione proseguano, comunque, le attività necessarie al completamento del nuovo sistema di valutazione nell'ambito di un percorso condiviso con le organizzazioni sindacali volto a prefigurare le condizioni per il necessario riequilibrio delle componenti retributive.

4. Le osservazioni formulate in conclusione del precedente paragrafo 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 contrattazione integrativa, anche relativamente all'esercizio 2009, continua ad essere frammentata in una serie di atti variamente denominati (verbali, intese,