

Anche la cadenza temporale di tali atti non risponde a criteri univoci e predeterminati: in alcuni enti viene sottoscritto un accordo integrativo quadro a valenza quadriennale (che si limita, peraltro, a recepire le indicazioni contenute nella parte normativa del contratto collettivo nazionale relativo al medesimo periodo), cui fanno seguito accordi annuali sul riparto delle risorse presenti e disponibili nei fondi unici, che spesso rinviando a successive intese la disciplina di specifici istituti o le modalità per l'utilizzo di disponibilità aggiuntive ancora da accertare e quantificare.

Anche i criteri per la determinazione delle risorse presenti nei fondi unici e per la rappresentazione contabile delle diverse poste non risultano univoci ed uniformi³⁰.

Con riferimento alla contrattazione integrativa riferita al personale non dirigenziale si confermano le considerazioni svolte nella relazione 2010, in merito al diverso peso percentuale, sul totale delle disponibilità presenti nei fondi unici, delle diverse fonti di alimentazione (alcune delle quali specifiche per singoli comparti o enti), con particolare riferimento all'elevata incidenza delle risorse storiche, ed alla progressiva importanza assunta dal gettito della retribuzione individuale di anzianità (RIA), il cui ammontare viene assegnato ai fondi al momento della cessazione dal servizio delle categorie di personale ancora destinatarie di tale emolumento.

Per gli enti locali risulta rilevante, in percentuale, la quota di risorse aggiuntive previste dai contratti collettivi nazionali a fronte del raggiungimento di predeterminati parametri di virtuosità finanziaria³¹ e di quelle legate all'attivazione di nuovi servizi in favore della collettività³².

Le rilevazioni contenute nel conto annuale 2009 evidenziano il sostanziale azzeramento delle risorse provenienti da leggi speciali (che nel 2008 rappresentavano rispettivamente il 2,8% delle disponibilità complessive per il comparto enti pubblici non economici e oltre l'11% di quelle del comparto ministeri), per effetto di quanto disposto dall'articolo 67, comma 2, del decreto-legge n. 112 del 2008 che ha previsto, per il predetto anno, la sospensione dell'efficacia di una serie di leggi attributive di specifici compensi ai dipendenti di enti pubblici e ministeri³³.

³⁰ Nel valore del fondo, di regola, continuano ad essere conteggiate le risorse utilizzate in precedenti esercizi per finanziare le progressioni economiche, ferma restando la loro indisponibilità. In taluni casi, peraltro, tali somme vengono considerate come trasferite ai capitoli ordinari di bilancio per il pagamento del differenziale stipendiale derivante dall'inquadramento in una posizione economica superiore, con successiva riassegnazione delle risorse ai fondi unici al momento della cessazione dal servizio o fuoriuscita degli interessati dallo specifico comparto di contrattazione.

³¹ La possibilità di destinare risorse aggiuntive ai fondi unici non è più prevista nei contratti collettivi relativi al biennio economico 2008-2009, per i quali è stato reso obbligatorio per legge il rispetto di un complessivo limite (3,2%) agli incrementi retributivi.

³² Nella citata relazione 2010 sul costo del lavoro pubblico, la Corte ha sottolineato come, in numerosi enti, le risorse aggiuntive connesse all'attivazione di nuovi servizi vengono considerate come fisse e continuative, nonostante l'ARAN, in numerosi pareri, abbia chiarito che la decisione assunta in tal senso dagli organi di vertice degli enti interessati debba essere riferita esclusivamente ad un esercizio finanziario. Si tratta, infatti, di un istituto volto a fronteggiare un'esigenza temporanea in attesa dell'introduzione delle necessarie modifiche organizzative.

³³ La citata disposizione prevede, peraltro, a partire dal 2010, la riassegnazione ai fondi unici di una quota pari all'80% del gettito derivante dalle leggi citate, da utilizzare per incrementare le risorse effettivamente destinate ad incentivare la produttività dei dipendenti.

I dati danno, altresì, evidenza ai tagli effettuati al complessivo ammontare dei fondi unici, in relazione ai più rigorosi limiti di crescita imposti dal citato articolo 67 (riduzione del 10% rispetto al valore del fondo accertato per l'anno 2004)³⁴.

L'ammontare delle riduzioni rappresenta una percentuale che varia dall'8% per il comparto enti pubblici non economici a circa il 3% per gli enti di ricerca ed all'1,9% per la Presidenza del Consiglio dei ministri.

Premesso quanto sopra, la *tabella* di seguito riportata, basata su un'aggregazione dei dati rilevati dall'IGOP, riferiti, dunque, ai soli enti che nel 2009 hanno sottoscritto contratti integrativi, evidenzia il valore in termini percentuali³⁵ delle risorse oggetto di negoziazione rispetto all'ammontare complessivo dei fondi.

Tabella 1

Rapporto fra le risorse contrattate nel 2009 e il totale dei fondi⁽¹⁾

(valori percentuali)

Classificazione		Servizio sanitario nazionale	Regioni ed aut. locali	Enti pubblici non econ.	Enti di ricerca	Ministeri	Presidenza Consiglio ministri	Università
Utilizzo	Destinazioni regolate dall'accordo annuale sull'utilizzo	17,7	32,3	30,4	7,9	48,3	4,8	66,2
	Destinazioni vincolate / storiche	78,5	63,2	12,6	70,8	35,1	85,7	18,4
	Code contrattuali	3,8	4,5	56,9	19,3	13,8		5,6
	Destinazioni a carico del bilancio			0,1	2,1	2,9	9,5	9,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP.

⁽¹⁾ La tabella prende in considerazione esclusivamente alcuni comparti. Sono state escluse le agenzie fiscali, in quanto la tabella 15 è stata compilata solo dai Monopoli di Stato.

Rilevante è l'entità delle risorse disponibili ma non oggetto di regolamentazione nell'anno di riferimento, per il cui utilizzo i contratti integrativi rinviano alla sottoscrizione di "code contrattuali"³⁶.

La *tabella 2* prospetta, inoltre, per quanto attiene alla complessiva determinazione delle risorse, la distinzione tra fonti di alimentazione fisse e variabili, con le prime che rappresentano, in media, percentuali tra il 70 e l'80% delle complessive disponibilità.

³⁴ Non univoca la metodologia adottata per l'effettuazione dei predetti tagli. In alcuni casi le riduzioni risultano calcolate distintamente sulle risorse fisse e su quelle variabili, in altri viene proporzionalmente ridotto il gettito delle singole fonti di alimentazione.

³⁵ Trattandosi di dati riferiti solo ad alcuni enti, l'indicazione in termini assoluti dell'ammontare delle risorse risulta scarsamente significativa e fuorviante.

³⁶ L'elevato valore percentuale del dato relativo alle "code contrattuali" per gli enti pubblici non economici deriva dalla definitiva sottoscrizione dell'accordo integrativo per il personale dell'INPS nei primi mesi del 2010. Con riferimento a tutti i comparti di contrattazione, il dato relativo all'ammontare delle risorse oggetto di contrattazione nel 2009 va considerato come indicativo in relazione alla metodologia usata per la rilevazione. In alcuni casi, infatti, i contratti integrativi confermano la destinazione già contrattata delle risorse presenti nel fondo, limitandosi a modificare gli importi di alcune voci o la platea dei destinatari di alcuni benefici. Le rilevazioni considerano come contrattato nell'anno l'intero importo anche con riferimento alla quota confermata.

Tabella 2

Fondi unici 2009: risorse fisse e variabili ⁽¹⁾

(valori percentuali)

Classificazione		Servizio sanitario nazionale	Regioni ed aut. locali	Enti pubblici non econ.	Enti di ricerca	Minist.	Presidenza Consiglio ministri	Univers.
Finanziamento	Risorse fisse	95,3	69,2	70,1	81,4	68,0	45,4	72,4
	Risorse variabili	4,7	27,5	29,84	17,7	29,8	45,1	16,9
	Risorse a carico del bilancio	-	3,3	0,05	0,9	2,2	9,5	10,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP.

⁽¹⁾ La tabella prende in considerazione esclusivamente alcuni comparti. Sono state escluse le agenzie fiscali, in quanto la tabella 15 è stata compilata solo dai Monopoli di Stato.

La successiva *tabella 3* dà atto degli esiti della contrattazione integrativa in termini di riparto percentuale delle risorse disponibili tra i diversi impieghi.

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

Alla produttività collettiva viene attribuito oltre il 50% delle disponibilità per il 2009 nei contratti integrativi relativi agli enti pubblici non economici, il 31,8% per il comparto Regioni ed autonomie locali ed il 28% nel comparto ministeri.

Decisamente minore l'entità delle risorse destinate a premiare la produttività individuale (6,2% nel servizio sanitario nazionale e 10,3% 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. Fa eccezione il comparto Regioni ed autonomie locali che destina alla produttività individuale il 24,8% delle risorse complessive.

Con riferimento ad alcuni comparti di contrattazione risulta a carico del fondo anche la corresponsione di compensi per lavoro straordinario (8% sul totale complessivo delle risorse contrattate nel servizio sanitario nazionale) e una serie di indennità fisse e continuative legate a compensare particolari situazioni di disagio delle condizioni lavorative.

Per la Presidenza del Consiglio dei ministri gran parte delle risorse disponibili risulta impiegata (84%) per corrispondere uno specifico trattamento accessorio al personale. Si tratta dell'erogazione di una sorta di straordinario forfetizzato previsto nel contratto normativo per il quadriennio 2006-2009, a fronte dell'aumento dell'orario obbligatorio di servizio.

Le rilevazioni dell'IGOP non consentono ancora di effettuare valutazioni sull'adozione di modalità effettivamente selettive per le progressioni di carriera e di criteri realmente meritocratici per i compensi attribuiti ai singoli dipendenti, in quanto sul punto i dati trasmessi dagli enti contengono indicazioni generiche. Spesso gli accordi integrativi rinviando le modalità per la verifica della produttività a successive intese con le organizzazioni sindacali; in altri casi, si limitano a richiamare la disciplina posta nei contratti collettivi nazionali.

Tabella 3

*Riparto delle risorse dei fondi unici di amministrazione
in esito ai contratti integrativi sottoscritti nell'anno 2009
per il personale non dirigenziale*

(valori percentuali)

Comparti	Riparto risorse	%
Servizio sanitario nazionale	Progress. orizzontali	16,8
	Produttività coll./progetti	32,6
	Produttività individuale	6,2
	Posizioni organizzative	1,1
	Straordinario	7,9
	Progetti e programmi	0,7
	Indennità disagio peric. o danno	15,8
	Altri istituti fondo produttività	12,4
	Altri istituti fondo cond. lavoro	0,7
	Altri istituti fondo fasce	5,8
Regioni ed autonomie locali	Progress. orizzontali	14,3
	Produttività coll./progetti	31,8
	Produttività individuale	24,8
	Posizioni organizzative	7,6
	Indennità turni, rischio, disagio ecc.	11,4
	Altri istituti regolati dall'accordo annuale	10,1
Enti pubblici non economici	Progressioni orizzontali	2,7
	Produttività collettiva	50,6
	Produttività individuale	5,8
	Posizioni organizzative	1,7
	Straordinario e turnazione	7,1
	Resp., rischi, disagi, reper.	25,4
	Mobilità	0,1
	Altri istituti	6,7
Enti di ricerca	Produttività collettiva	12,0
	Posizioni organizzative	31,5
	Straordinario	20,6
	Disagio pericolo danno	28,9
	Altri istituti	6,9
Ministeri	Progressioni orizzontali	31,8
	Produttività collettiva	27,9
	Produttività individuale	10,3
	Posizioni organizzative	0,6
	Incremento soddisfazione utenza	0,3
	Particolari situazioni lavoro	9,8
	Responsabilità, rischi, disagi, reperibilità	7,3
	Mobilità	0,2
Altri istituti	12,0	
Presidenza Consiglio ministri	Passaggi economici	16,4
	Specifico compenso accessorio	83,6
Università	Progressioni orizzontali	14,7
	Incremento produttività miglioramento servizi	15,1
	Indennità di responsabilità	15,9
	Indennità acc. mensile	36,8
	Rischi disagi reperibilità	6,5
	Altri istituti	11,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-IGOP.

Un significativo contributo all'adozione di comportamenti omogenei nell'attività di quantificazione degli effetti della contrattazione integrativa dovrebbe derivare dalla predisposizione, da parte del Dipartimento della funzione pubblica di concerto con l'IGOP, delle linee guida per la redazione della relazione tecnica ed illustrativa alle singole ipotesi di accordo integrativo. Tale adempimento è finalizzato a semplificare le attività di controllo, a rendere maggiormente trasparenti le decisioni assunte ed a consentire una più facile e ragionata lettura dei testi negoziali, anche da parte degli utenti dei pubblici servizi.

Le predette linee guida, trasmesse in una versione non definitiva alla Corte dei conti, opportunamente prevedono anche regole per la corretta rappresentazione contabile del valore dei fondi unici e per la classificazione delle fonti di alimentazione e degli impieghi delle risorse attraverso l'adozione di una codifica unitaria.

Con riferimento all'attività di competenza delle Sezioni regionali di controllo, tenendo conto di quanto indicato nella delibera n. 41 del 2009 delle Sezioni riunite³⁷, le linee guida per lo svolgimento dell'attività dei revisori contabili degli enti locali sono state implementate con alcuni specifici quesiti riguardanti la contrattazione integrativa, in modo tale da consentire alle singole Sezioni di effettuare specifici approfondimenti in caso di evidenziazione di comportamenti anomali nella quantificazione dei fondi o nella destinazione delle risorse all'interno dei contratti integrativi.

Relativamente al 2009 va segnalata una specifica indagine svolta dalla Regione Toscana³⁸.

Le osservazioni formulate dalla Sezione di controllo in relazione all'andamento della contrattazione collettiva decentrata integrativa relativamente ai Comuni ed alle Province della Regione, confermano le considerazioni contenute nel presente paragrafo. Dall'analisi effettuata risulta che, nell'esercizio 2009, il 10% dei Comuni e delle Province non hanno provveduto a quantificare le risorse presenti nei fondi per la contrattazione integrativa. Analogo adempimento non era stato effettuato, nel primo semestre 2010, da circa il 30% degli enti interessati.

Il valore dei fondi unici risulta, nel 2009, pari, in media, al 12% della spesa di personale, dato in lieve aumento rispetto al 2008.

La Sezione ha rilevato, in taluni casi, disallineamenti contabili fra il totale delle disponibilità del fondo e il totale degli impieghi e difficoltà nel chiarire il significato attribuito alla voce "riduzioni del fondo".

All'interno dei fondi unici, la parte variabile delle risorse si attesta su una percentuale pari al 30% del totale.

Rilevante, fra le fonti di alimentazione dei fondi unici, la quota di risorse aggiuntive previste in relazione all'attivazione di nuovi servizi da parte degli enti interessati.

³⁷ La citata delibera, nel prendere atto delle limitate possibilità operative delle Sezioni regionali di controllo, che non consentono indagini "a tappeto" su tutti gli accordi integrativi, sottolineava la necessità di un raccordo con l'attività di verifica della sana gestione finanziaria degli enti. In tale contesto, spetta agli organi di revisione economico-finanziaria evidenziare, nelle relazioni annualmente inviate sui bilanci di competenza e sui dati di rendiconto, eventuali criticità nell'andamento della contrattazione integrativa e nella determinazione del valore dei fondi unici.

³⁸ Deliberazione n. 14 del 2011.

Con riferimento all'impiego delle risorse, alle progressioni economiche viene destinato circa il 35% del totale, mentre alla produttività viene attribuito il 18% delle disponibilità.

Le altre destinazioni hanno ad oggetto l'indennità di comparto e, in misura minore, le posizioni organizzative e gli specifici compensi legati allo svolgimento di attività disagiate o pericolose.

CAPITOLO SESTO

LA SPESA DEL PUBBLICO IMPIEGO
NEL QUADRO DELLA GESTIONE DEI CONTI PUBBLICI

1. Programmazione e consuntivo - 2. Spesa per redditi e crescita economica – 3. Il quadro tendenziale - 4. I redditi da lavoro dipendente: un confronto tra i principali paesi europei - 5. Competitività e produttività del sistema Italia

1. Programmazione e consuntivo

Nelle precedenti relazioni sul costo del lavoro pubblico e nel rapporto 2010 sul coordinamento della finanza pubblica¹, la Corte evidenziava la presenza di significativi scostamenti tra le previsioni relative all'andamento della spesa per redditi previste per il primo anno di competenza nei documenti di programmazione economica e i consuntivi ISTAT per il medesimo periodo. Dal 2000 al 2007, risultava una sistematica sottostima delle previsioni governative (*tabelle 1 e 1bis*), di oltre 4 punti percentuali in media, con significativi picchi, superiori al 6%, nel 2001 e 2002 e al 5,4% nel 2006. Per i predetti anni, a consuntivo, la spesa di personale risultava maggiore di oltre 8 milioni rispetto alle previsioni.

A partire dal 2008, la Corte rilevava una netta inversione della citata tendenza, con una sovrastima delle previsioni rispetto al consuntivo. Tale andamento era da porre in relazione, da un lato, con una ritrovata moderazione salariale nella contrattazione collettiva per il biennio 2008-2009 e, dall'altro, con gli effetti dell'avvio delle misure di riduzione della spesa di personale contenute nel decreto-legge n. 112 del 2008. In particolare, per il 2009 la spesa per redditi cresceva di una misura decisamente più contenuta rispetto ai periodi precedenti (0,8%).

Le previsioni riportate nella Decisione di Finanza Pubblica² (DFP) 2010-2013 evidenziavano, per il 2010, una crescita pari al 2% rispetto al precedente esercizio, con una revisione al ribasso rispetto al dato precedentemente indicato nella Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica³ (RUEF) (2,3%).

Il comunicato⁴ ISTAT del 1° marzo 2011 segnala a consuntivo un dato inferiore alle previsioni citate: +0,5% per il 2010 rispetto al 2009, nonostante una lieve revisione al ribasso di quest'ultimo valore (-0,3%).

Si tratta della percentuale di crescita più bassa registrata negli ultimi dieci anni, pari solo al valore misurato per il 2007, anno che, in relazione al disordinato

¹ Delibera delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 15 del 18 maggio 2010.

² Deliberata dal Consiglio dei ministri il 29 settembre 2010.

³ Presentata il 6 maggio 2010.

⁴ Conti economici nazionali.

andamento della contrattazione collettiva, era stato in minima parte interessato dal rinnovo dei contratti collettivi di lavoro.

Disaggregando l'andamento della spesa di personale per sottosettori istituzionali, emerge nel 2010 una diminuzione dello 0,3% per le amministrazioni centrali⁵, a fronte di una crescita dell'1,6% per gli enti locali.

Le rilevazioni diffuse dall'ISTAT per il 2010 sono la risultante di diversi fattori e tendenze tra loro contrastanti.

Da un lato, infatti, il 2010 è stato caratterizzato da una intensa attività contrattuale, in relazione alla decisione di concludere entro il predetto anno tutti gli accordi relativi alla tornata contrattuale 2006-2009.

Nell'anno considerato sono stati siglati la maggior parte dei contratti relativi alla dirigenza pubblica per l'intero quadriennio, che inglobano, pertanto, una forte componente di arretrati a carico della cassa del citato esercizio.

Sempre nel 2010 sono stati emanati i d.P.R. di recepimento degli accordi relativi al personale non dirigente delle Forze di polizia e delle Forze armate e quello relativo al personale appartenente alla carriera diplomatica⁶.

Dalla sottoscrizione dei contratti e degli accordi citati deriva un onere complessivo stimato dalla Corte, sulla base delle relazioni tecniche e delle risultanze del procedimento di certificazione, in 3,16 miliardi (2,91 al netto dell'IRAP), di cui quasi 2 a titolo di arretrato⁷.

Nell'esercizio 2010, inoltre, è stata corrisposta agli interessati l'indennità di vacanza contrattuale, come quantificata nella legge finanziaria per il 2010 (639 milioni al netto dell'IRAP).

A fronte di quanto sopra, nel corso del citato esercizio, si sono dispiegati appieno gli effetti delle misure di contenimento della spesa di personale previste nel decreto-legge n. 112 del 2008, con particolare riguardo a quelle concernenti la riduzione del personale della scuola, già evidenti, ma in misura minore, nel 2009.

Concorre, inoltre, al contenimento della crescita della spesa per i redditi da lavoro del settore pubblico, una generalizzata diminuzione del complesso dei dipendenti che l'ISTAT valuta nella misura dell'1%, dovuta all'introduzione di più stringenti limiti alla possibilità di trattenimento in servizio oltre i termini ordinari di anzianità ed alla revisione della modalità di erogazione dell'indennità di buonuscita, contenute nel decreto-legge n. 78 del 2010, che ha spinto ad anticipare il collocamento a riposo dei dirigenti e del personale appartenente alle fasce di reddito più elevate.

⁵ Le risultanze del bilancio dello Stato per la categoria 01 (spese di personale), desumibili dai dati di preconsuntivo 2010, evidenziano una diminuzione dei pagamenti rispetto al 2009 pari allo 0,6% ed un incremento degli impegni pari all'1%.

⁶ Risulta pubblicato nel 2011 il d.P.R. di recepimento dell'accordo per il personale appartenente al Corpo nazionale dei vigili del fuoco sottoscritto nel 2010.

⁷ A fronte di quanto sopra i contratti collettivi sottoscritti nel 2009 non evidenziavano la corresponsione di emolumenti arretrati, considerato che il quadro programmatico della contrattazione collettiva per il biennio 2008-2009 prevedeva la decorrenza degli incrementi dal secondo anno di vigenza degli accordi, confermando per il 2008 la sola indennità di vacanza contrattuale, già corrisposta agli interessati nel predetto anno. Nel 2010, dunque, non si è verificato l'effetto caratteristico di tutte le precedenti tornate di un miglioramento delle previsioni derivante dal venir meno della componente *una tantum* di arretrati relativi ai contratti sottoscritti nel precedente esercizio.

Sempre nel corso del 2010, il cosiddetto slittamento salariale - cioè la crescita inerziale della spesa per redditi, indipendente dalla sottoscrizione nell'anno di accordi collettivi nazionali, dovuta agli effetti della contrattazione integrativa ed agli automatismi stipendiali - risulta drasticamente ridotto per effetto dei limiti posti dal citato decreto-legge n. 112 del 2008 alla crescita dei fondi unici di amministrazione ed alla soppressione di alcuni emolumenti accessori previsti da leggi speciali⁸.

Tabella 1

milioni di euro

Anno	Consuntivi ISTAT ⁽¹⁾	Periodi previsionali dei DPEF/DFP (2011/13) / DEF (2011/14)													
		2000/03	2001/04	2002/06	2003/06	2004/07	2005/08	2006/09	2007/11	2008/11	2009/13	2010/13	2011/13	2011/14	
1998	115,7														
1999	118,9	116,5													
2000	124,3	120,0	120,0												
2001	131,6	123,5	122,9	127,7											
2002	137,6	126,9	124,5	129,3	135,4										
2003	144,7	130,1	125,3	130,4	139,4	140,6									
2004	149,9		126,4	131,5	141,7	142,1	152,7								
2005	156,5			133,0	144,3	145,1	155,8	157,8							
2006	163,2			134,6	146,7	148,0	159,4	154,5	162,5						
2007	164,0					151,1	162,9	156,2	161,2	164,5					
2008	169,8						167,0	158,8	164,0	172,7	174,5				
2009	171,0							161,6	168,0	174,6	177,8	175,2			
2010	171,9								171,2	177,2	179,5	175,9	175,0	171,9	
2011									174,1	180,5	181,4	177,5	173,9	171,1	
2012											184,1	179,8	174,1	170,7	
2013											187,1	182,1	174,7	170,8	
2014														172,2	
Previsione/Consuntivo ⁽²⁾		-3,4%	-6,7%	-6,1%	-3,7%	-5,2%	-0,5%	-5,4%	-1,7%	1,7%	4,0%	2,3%	1,8%	-	1,9%
differenza (in mln) tra consuntivo ISTAT e previsione DPEF/DFP/DEF		4,27	8,78	8,35	5,36	7,74	0,74	8,77	2,75	-2,86	-6,76	-3,99	-3,06	-	2,51

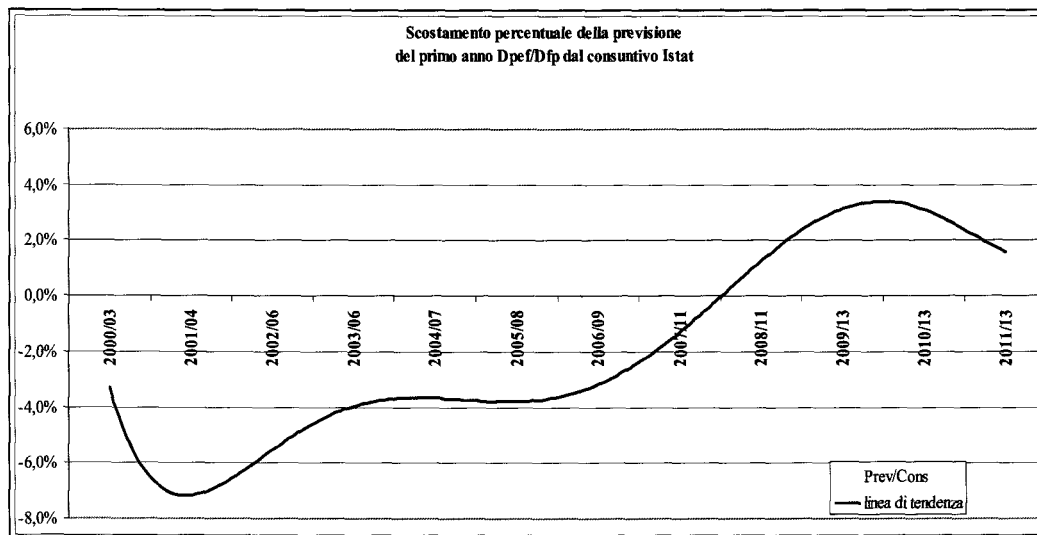
Nota: I numeri nei riquadri riproducono il dato di consuntivo stimato in ciascun DPEF relativamente all'esercizio precedente (preconsuntivo). I numeri in grassetto riproducono invece le previsioni, fatte in ciascun DPEF, relativamente al primo esercizio di riferimento del DPEF stesso.

(1) Dati di consuntivo come risultanti dalla tavola 18 (Conti economici nazionali), diffusa dall'ISTAT il 1 marzo 2011 per il periodo 2007-2010.

(2) Tasso di scostamento tra la previsione effettuata da ciascun DPEF/DFP/DEF per il primo degli anni di riferimento ed il dato consuntivo, relativo al medesimo anno, dalla tavola 18 (Conti economici nazionali), diffusa dall'ISTAT il 1 marzo 2011 per il periodo 2007-2010.

⁸ Gli effetti derivanti dall'articolo 67, comma 2, del decreto-legge n. 112 del 2008, norma che prevede il defanziamento diretto di alcune autorizzazioni di spesa previste in leggi speciali, indicate nell'allegato B, erano stimati, nella relazione tecnica, in 530 milioni per il 2009 e 106 per il 2010 ed a regime, considerato che, a partire dal predetto esercizio 2010, un importo pari all'80% dei tagli avrebbe dovuto essere riassegnato ai fondi unici di amministrazione per essere utilizzato in contrattazione integrativa, al fine di incentivare la produttività dei dipendenti. L'effettiva distribuzione agli interessati degli importi restituiti in tale anno, dovrebbe essere registrata in termini di cassa nel successivo esercizio finanziario.

Tabella 1bis



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT, DPEF e DFP.

La tabella seguente mette a raffronto, per l'ultimo triennio, le previsioni della RUEF 2010 e i successivi aggiornamenti indicati nel DFP con i dati di consuntivo desunti dal comunicato ISTAT del 1° marzo 2011, evidenziando la progressiva revisione al ribasso dei valori.

Tabella 2

in milioni di euro

	Redditi da lavoro dipendente								
	P.A.			Stato/Amm.centrali			EE.LL.		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
RUEF 2010	169.813	171.578	175.524	90.099	92.659	95.136	-	-	-
DFP 2010	169.813	171.578	174.964	93.439	96.263	98.088	72.718	71.720	73.228
ISTAT 2011	169.650	171.026	171.905	90.077	92.116	91.803	72.577	71.763	72.934
RUEF 2010	0%	1,0%	2,3%	0%	2,8%	2,7%	-	-	-
DFP 2010	0%	1,0%	2,0%	0%	3,0%	1,9%	0%	-1,4%	2,1%
ISTAT 2011	0%	0,8%	0,5%	0%	2,3%	-0,3%	0%	-1,1%	1,6%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT, RUEF e DFP.

2. Spesa per redditi e crescita economica

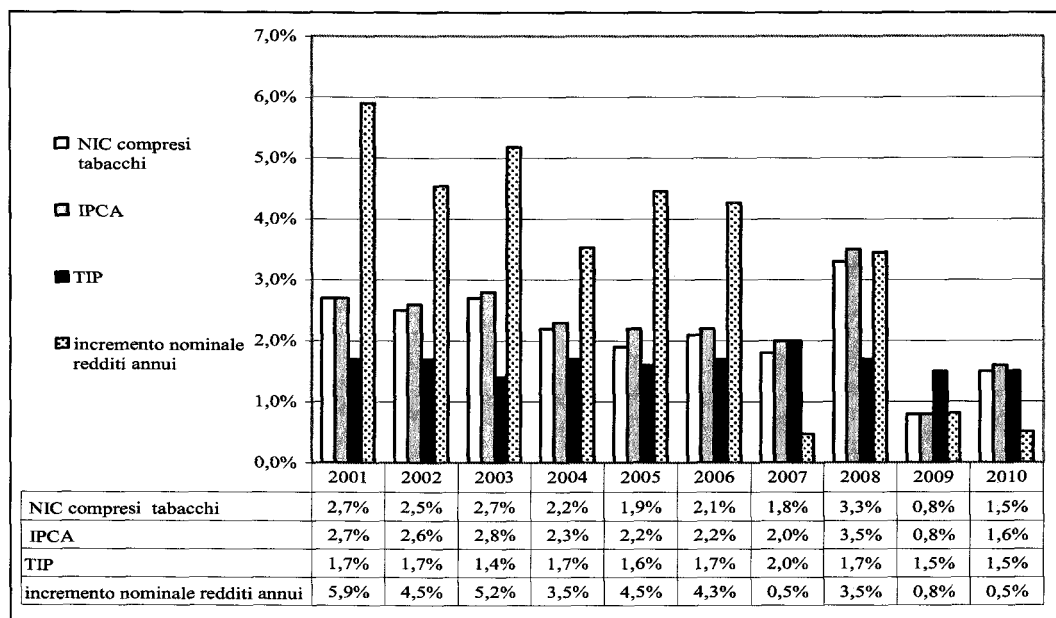
Alla luce del comunicato ISTAT citato, la *figura 1* aggiorna il confronto, già effettuato nella relazione 2010 sul costo del lavoro pubblico, tra l'andamento, nel periodo 2001-2010, della spesa per redditi da lavoro dipendente⁹, con quello del TIP e con le variazioni degli indici di rilevazione dell'inflazione NIC¹⁰ e IPCA¹¹.

Per il 2009 il grafico evidenzia un incremento nominale dei redditi in linea con l'andamento reale dell'inflazione, mentre il TIP è risultato, a consuntivo, decisamente sovrastimato (1,5% a fronte di un valore NIC dello 0,8%).

Per il 2010, a fronte di una crescita redditi valutata dall'ISTAT allo 0,5%, l'inflazione, in ripresa rispetto al precedente periodo, si attesta all'1,5%.

Figura 1

Variazioni della spesa per redditi da lavoro dipendente e degli indici di inflazione



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT.

Quanto detto si evince meglio dalla successiva *figura 2* che mostra, in modo dinamico, l'evoluzione delle stesse grandezze riportate nella *figura 1*.

La curva relativa alla spesa per i redditi da lavoro dipendente mostra un andamento notevolmente calante sino al 2010, a fronte di un *trend* a sinusoidale dell'inflazione reale e di una linea quasi piatta rappresentante il valore dell'inflazione programmata.

⁹ ISTAT, Tavola 1 - Conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche, anni 1980-2009, contenuta nella statistica dei "Conti ed aggregati economici delle amministrazioni pubbliche" pubblicata il 28 giugno 2010; indice dei prezzi al consumo diffuso il 15 aprile 2011; Conti economici nazionali dell'1 marzo 2011.

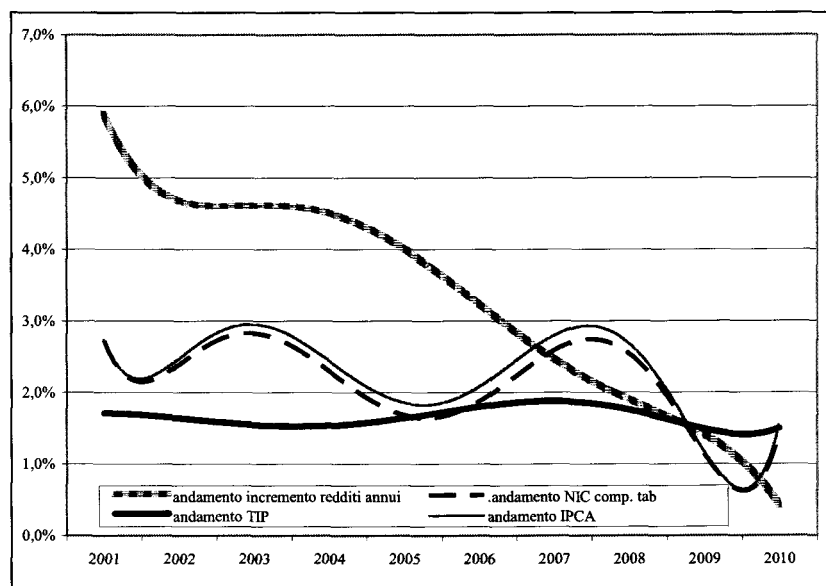
¹⁰ Indice nazionale dei prezzi al consumo per l'intera collettività.

¹¹ Indice dei prezzi al consumo armonizzato per i paesi dell'UE.

Per il 2010 si verifica una coincidenza tra inflazione reale e programmata, mentre la curva dei redditi prosegue il suo andamento decrescente in relazione alle dinamiche commentate nel precedente paragrafo.

Figura 2

Variazioni della spesa per redditi da lavoro dipendente e degli indici di inflazione



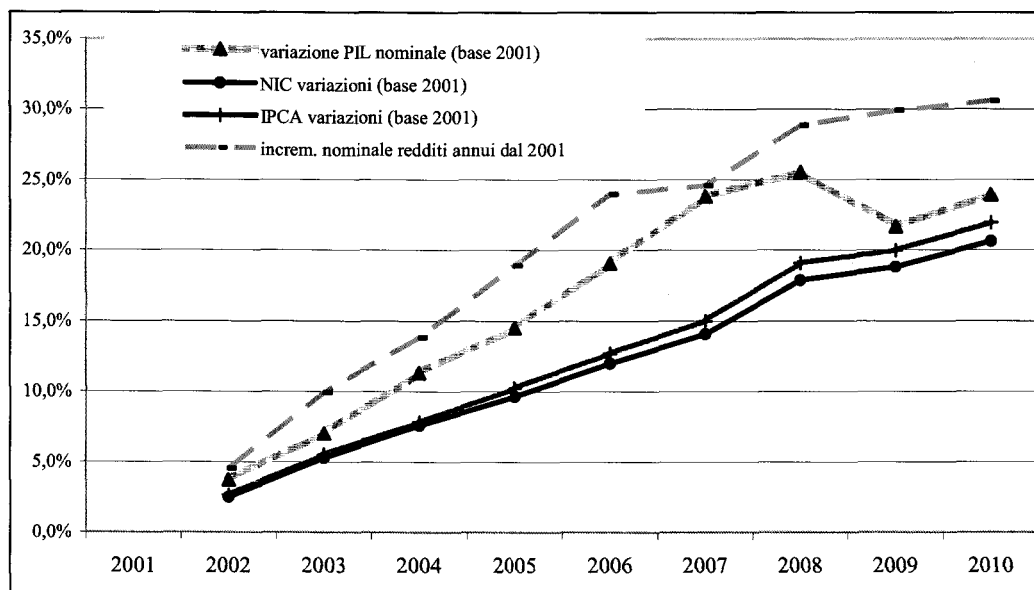
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT.

Con riferimento al rapporto fra l'andamento della spesa per redditi ed il prodotto interno lordo (*figura 3*), i dati relativi al 2010 evidenziano una, seppur lieve, diminuzione della forbice registrata nell'ultimo triennio¹² e particolarmente evidente nel 2009, già oggetto di commento nella relazione 2010 sul costo del lavoro pubblico. Il riavvicinamento evidenziato per il 2010 deriva da una ripresa del PIL nominale (+1,9%) dopo il negativo andamento registrato per il 2009, mentre la spesa per redditi cresce con una percentuale decisamente inferiore.

¹² Tale andamento deriva essenzialmente dal negativo andamento del PIL reale nel predetto periodo, che ha visto un calo dell'1,3% nel 2008, del 5,2% nel 2009 e ne è indicata una lieve ripresa (1,3%) nel 2010; il PIL nominale evidenzia una crescita dell'1,4% nel 2008 (ampiamente ridimensionata dal valore doppio del relativo deflatore), mentre per il 2009 si registra un valore negativo pari a -3,1% e nel 2010 in ripresa intorno all'1,9%, in linea con l'andamento del PIL reale (fonte ISTAT, Conti economici trimestrali dell'11 marzo 2011).

Figura 3

*Variazioni delle grandezze nominali
(PIL, redditi da lavoro, NIC, IPCA) rispetto al 2001*



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT.

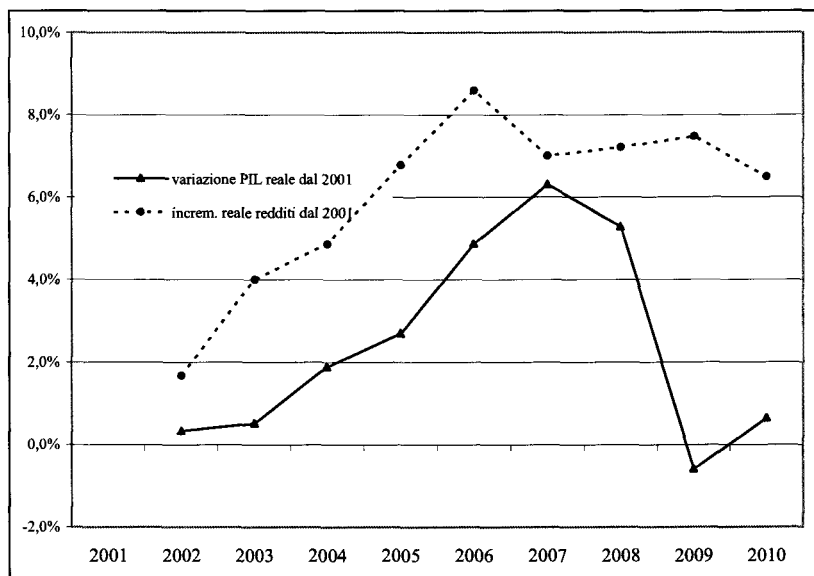
Tale tendenza al riavvicinamento è più evidente prendendo in considerazione gli andamenti reali delle grandezze considerate (figura 4¹³)¹⁴.

¹³ Le grandezze prese a riferimento nella figura sono il *PIL reale* (al netto della componente inflattiva contenuta nel *PIL nominale*) e la spesa per redditi da lavoro dipendente, in valore reale. Per ottenere quest'ultima variabile, poiché le spese per redditi da lavoro dipendente costituiscono una parte della *Spesa per consumi finali* della PA, è stato utilizzato il deflatore dei consumi nazionali (il deflatore è uno strumento che consente di "depurare" la crescita di una variabile dall'aumento dei prezzi). Tale scelta è stata realizzata sia per l'omogeneità dei dati da deflazionare (consumi), sia in virtù dell'ipotesi che la componente prezzo incorporata nei redditi da lavoro dipendente derivi soprattutto dall'esigenza, da parte dei lavoratori, di mantenere il potere di acquisto nel presente (tenendo bene in considerazione le informazioni sull'inflazione provenienti dal passato) e dalle aspettative di conservazione del medesimo livello di consumo anche nel futuro. Pertanto i consumi e i loro processi inflattivi influenzano le richieste di incremento dei redditi da parte dei lavoratori dipendenti. La variazione positiva del deflatore scende nel 2007, per poi risalire notevolmente nel 2008, a valle dei ritardati rinnovi contrattuali e dell'andamento in crescita dell'inflazione, per poi quasi azzerarsi al 2009 (0,6%). Il 2010 segnala un lieve aumento (1,4%).

¹⁴ Nel 2010 l'incremento del PIL reale ha consentito di tornare su valori superiori al 2001. È opportuno precisare che sulla crescita del PIL nel 2010 dell'1,3% pesa, per uno 0,2%, l'aggiornamento della perdita di PIL del 2009 salito al 5,2%.

Figura 4

Variazione reale PIL e redditi reali dal 2001

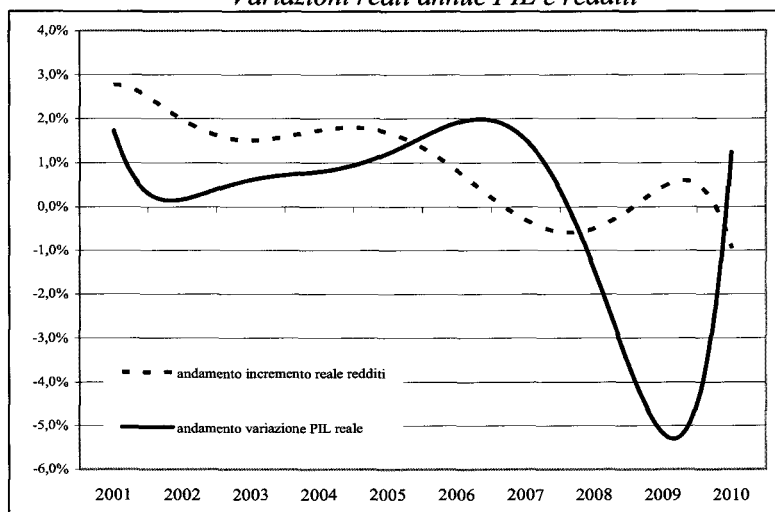


Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT.

La lieve ripresa del PIL nel 2010 (figura 5), rivista in ribasso nel DEF 2011¹⁵, in linea con i dati Eurostat¹⁶ per l'Italia, compensa ampiamente la variazione reale della spesa per redditi in quanto, quest'ultima, si presenta decisamente in calo.

Figura 5

Variazioni reali annue PIL e redditi



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT.

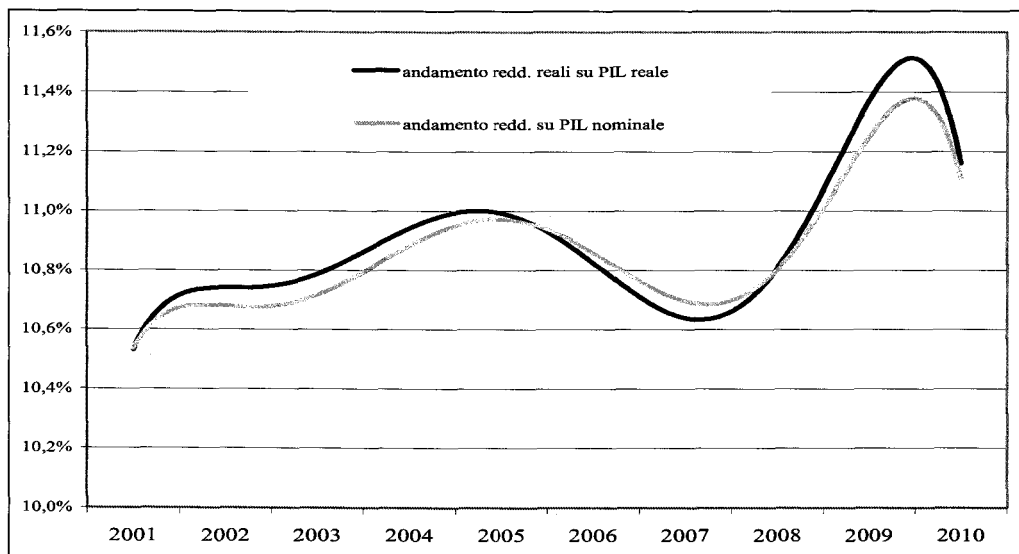
¹⁵ Documento di economia e finanza 2011 del 13 aprile 2011.

¹⁶ EUROSTAT, "Real GDP growth rate" aggiornato al 9 aprile 2011.

In termini percentuali, il rapporto tra spesa per redditi da lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni e PIL mostra un sensibile calo nel 2010, attestandosi su un valore di poco al di sopra dell'11%, a fronte di un valore prossimo all'11,5% nel 2009 (figura 6).

Figura 6

Quota redditi su PIL



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT.

3. Il quadro tendenziale

Le previsioni a legislazione vigente contenute nel Documento di economia e finanza (DEF) per il 2011-2014 mostrano una diminuzione della spesa per redditi da lavoro dipendente nel 2011 (per il venir meno della forte componente arretrati corrisposta, come detto, nel 2010, in relazione ai ritardi di oltre quattro anni nella stipula dei contratti collettivi concernenti la dirigenza pubblica), e una sostanziale stabilità per il 2012 e 2013 (rispettivamente -0,2% e +0,1%). Quanto sopra va posto in relazione alla definitiva conclusione, nel 2010, della tornata contrattuale 2006-2009 e alle misure contenute nel decreto-legge n. 78 del 2010, convertito nella legge n. 122 del medesimo anno, concernenti il rinvio della contrattazione per il triennio 2010-2012, il blocco degli automatismi stipendiali, la riduzione temporanea delle retribuzioni più elevate, il congelamento fino al 2013 dei trattamenti economici individuali complessivi, con corresponsione della sola indennità di vacanza contrattuale.

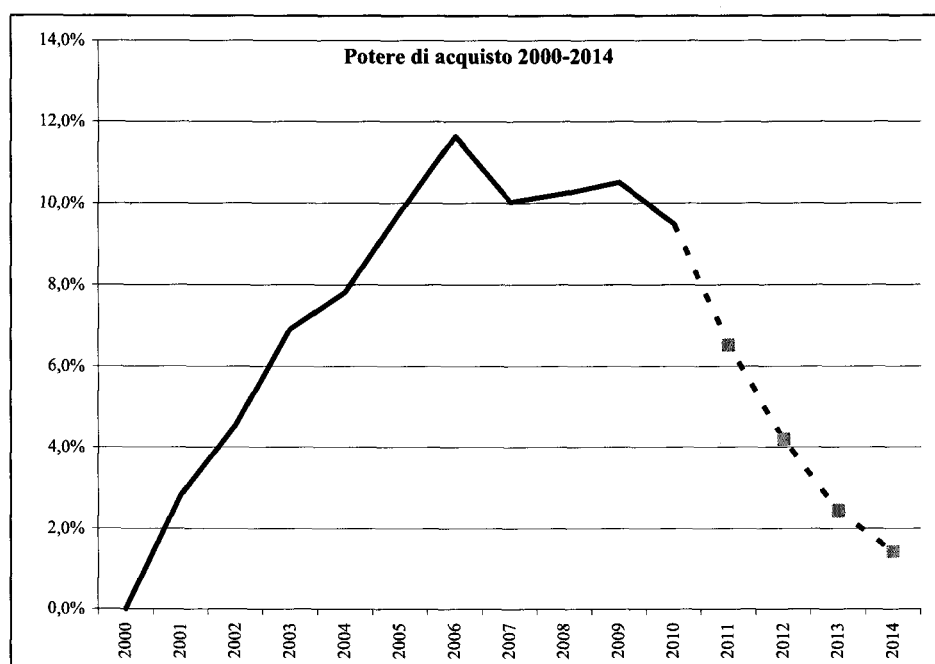
Nel periodo considerato, inoltre, si ipotizza il proseguimento della tendenza al calo del numero dei dipendenti, per effetto delle norme di contenimento del *turnover*, improntate ad un criterio di progressiva maggior severità.

Per il 2014, a legislazione vigente, le stime contenute nel DEF indicano una ripresa della dinamica della spesa per redditi dello 0,8%, da correlare al venir meno dell'efficacia di alcune delle misure di contenimento della spesa di personale.

Per il quinquennio 2009-2014, la crescita della spesa per retribuzioni risulta inferiore alle stime sull'andamento dell'inflazione, con una conseguente perdita del potere di acquisto dei salari per i pubblici dipendenti pari al 7,4% nel 2013 e all'8,3% nel 2014¹⁷ rispetto al 2009.

Il grafico seguente evidenzia tale andamento dal 2000 al 2014¹⁸. Risalta la crescita avvenuta nella prima parte del periodo sino al 2006, un calo dei redditi reali nel 2007¹⁹ preludio di una caduta, dal 2009, sempre più marcata nelle previsioni a venire.

Grafico 1



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT e DEF 2011.

Lo scenario a politiche invariate ipotizza, per il 2014, il riavvio dell'attività contrattuale con un incremento stimato della spesa di un ulteriore 1,1% rispetto al tendenziale.

In mancanza di parametri di riferimento in merito al quadro finanziario della nuova contrattazione, tale valore è stato stimato applicando al dato relativo al precedente esercizio 2013 una percentuale pari al differenziale tra i tassi di variazione medi intervenuti, rispettivamente, nei periodi 2005-2008, 2004-2008 e 2003-2008.

¹⁷ Considerando la ripresa inflattiva tendenziale al 2,5% misurata dall'ISTAT a marzo 2011 e le previsioni del DEF sino al 2014 sul deflatore consumi nazionali, in media, prossime al 2% annuo.

¹⁸ Identificato qui dall'andamento del rapporto tra redditi da lavoro e deflatore consumi nazionali, in riferimento al 2000. Fonte: ISTAT sino al 2010 e DEF 2011 per gli ultimi quattro anni.

¹⁹ In tale anno si è verificata congiuntamente una moderata crescita della spesa per redditi a fronte di una ripresa del fenomeno inflattivo.