

Le previsioni relative all'andamento della spesa di personale determinano un andamento del rapporto con il PIL in significativa diminuzione, in relazione al previsto, se pur contenuto, incremento di quest'ultimo.

Il rapporto spesa per redditi/PIL risulta, nel 2010, pari a circa l'11,1%, con una stima in ulteriore diminuzione sino al 2014, anno in cui il valore dovrebbe attestarsi al 9,8%, percentuale di 0,7 punti più bassa del valore minimo registrato nell'ultimo decennio (10,5% nel 2001).

L'ipotizzato andamento nel triennio 2011-2013 della spesa per redditi da lavoro dipendente nelle pubbliche amministrazioni dovrebbe comportare un'ulteriore riduzione del *gap* retributivo con il settore privato (inteso come incremento nominale cumulato rispetto al 1993, primo anno di applicazione dell'accordo di luglio sulla politica dei redditi)²⁰ che si attesta nel 2009, dopo il picco registrato nel 2006, su uno scarto dell'11%.

Dovrebbe ulteriormente ridursi anche il divario (v. *tabella 3*) fra retribuzioni medie di impiegati e quadri del settore pubblico e privato, pari nel 2005 al 7,9% e diminuito al 4,5% nel 2010 dopo il picco del 2007 (8,5%).

Tabella 3

valori in euro

	2005	2006	2007	2008 ^(a)	2009 ^(b)	2010 ^(c)
Totale settore privato ^{(d) (e)}	22.574	23.178	23.704	24.463	25.086	25.678
Comparti CCNL	24.363	24.669	25.718	25.904	26.713	26.827
Crescita settore privato		2,7%	2,3%	3,2%	2,5%	2,4%
Crescita comparti		1,3%	4,3%	0,7%	3,1%	0,4%
Differenziale comparti/privati	7,9%	6,4%	8,5%	5,9%	6,5%	4,5%

Fonte: elaborazione Corte su dati ISTAT, Retribuzioni contrattuali annue: valori di cassa e di competenza; tavola 5: retribuzioni di competenza per dipendente a tempo pieno: impiegati e quadri, diffuso il 23 marzo 2011. I dati sono

^(a) Valori provvisori. Grado di copertura pari al 95,0% dei dipendenti osservati.

^(b) Valori provvisori. Grado di copertura pari al 94,5% dei dipendenti osservati.

^(c) Valori provvisori. Grado di copertura pari al 62,9% dei dipendenti osservati.

Tra i contratti scaduti si considerano anche quelli della pubblica amministrazione per i quali nel 2010 vi è stata l'erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale.

^(d) Esclusa Università dall'istruzione privata.

^(e) Escluso personale medico dalle case di cura ed istituti privati.

²⁰ Fonte: ISTAT, Conti nazionali.

4. I redditi da lavoro dipendente: un confronto tra i principali paesi europei

In esito alle valutazioni effettuate nei precedenti paragrafi, appare utile un'analisi comparata sull'andamento dei redditi da lavoro dipendente nei principali paesi europei, confrontando tale dinamica, con indicatori di tipo economico e demografico²¹.

Un primo interessante raffronto riguarda l'andamento della spesa per lavoro dipendente dell'ultimo decennio (*tabella 4*)²².

Tabella 4

Spesa complessiva per le retribuzioni del settore pubblico in alcuni paesi europei

(valori in milioni di euro)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Belgio	30.326	32.532	33.833	34.661	36.422	37.859	39.324	41.635	43.288
Francia	199.206	208.484	215.626	220.725	228.208	234.489	241.736	247.268	254.326
Germania	166.220	168.680	169.240	169.590	168.900	168.270	168.310	170.720	177.640
Grecia	15.180	17.308	18.641	21.345	22.384	24.324	26.430	28.761	31.762
Irlanda	9.819	11.273	12.560	13.675	15.734	17.376	19.008	20.341	19.713
Italia	131.647	137.621	144.749	149.866	156.542	163.220	163.989	169.650	171.905
Paesi Bassi	42.820	45.599	48.040	48.909	49.543	50.216	52.273	54.575	57.130
Portogallo	18.449	19.737	19.360	20.125	21.312	20.812	20.271	20.300	20.707
Spagna	68.728	72.889	78.691	84.595	91.011	98.261	107.835	118.387	125.164
Regno Unito	166.008	175.698	176.055	194.093	208.238	219.622	225.840	200.010	189.464

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati EUROSTAT.

Per l'Italia, relativamente agli ultimi due anni, i dati sono stati aggiornati con le rilevazioni ISTAT del 01/03/2011.

L'esame comparativo dei livelli di spesa indica una tendenza costante alla crescita ma con ritmi abbastanza differenziati tra i vari paesi. Tre paesi evidenziano un incremento complessivo per l'intero periodo considerato vicino o superiore al 100%: Spagna (+82,1), Grecia (+109,2) e Irlanda (+100,1).

Confrontando i quattro paesi economicamente e demograficamente più significativi, si riscontra, per la Francia, un incremento del 27,7%; nel Regno Unito²³ le retribuzioni sono aumentate del 14,1%, in Italia si sono incrementate del 30,6%. Chiude la Germania in cui la spesa per il pubblico impiego è passata da 166.220 milioni a 177.640 (+6,9%).

²¹ Tale analisi è basata sui dati Eurostat alimentati dalle informazioni inviate dagli Istituti nazionali di statistica. L'adozione da parte degli Stati membri del Sistema europeo dei conti nazionali e regionali (1995 ESA) consente l'effettuazione di significative comparazioni.

²² "Compensation of employees" (CE) è il termine statistico usato nei Conti nazionali. Rappresenta la spesa sostenuta per il lavoro dei dipendenti pubblici.

²³ I dati relativi al Regno Unito, espressi per motivi di comparazione in euro, mostrano nel 2008 e nel 2009 una diminuzione dovuta all'indebolimento progressivo della valuta inglese rispetto all'euro. Nel 2008 l'euro si è apprezzato di oltre il 30% sulla divisa britannica. I dati espressi in valuta nazionale mostrano un incremento del 63,8%:

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
102.925	110.690	121.478	131.983	141.602	149.343	153.571	160.008	168.623

I dati riportati in *tabella 4* diventano più significativi se rapportati alla popolazione, così da avere un indicatore di quanto i dipendenti pubblici costino in media ad ogni cittadino (*tabella 5*).

La tendenza generale è quella di un accrescimento nel tempo della spesa pro capite. Il valore più alto si registra in Irlanda con un costo di 4.430 euro (erano 2.563 nel 2001, con un incremento del 72,9%), il più basso in Portogallo con 1.949 euro nel 2009 e un incremento dell'8,3%. Per quanto riguarda i paesi maggiori, in Italia un dipendente pubblico costa nel 2009 ad ogni cittadino in media 2.863 euro (+23,9% rispetto ai 2.311 euro del 2001), in Francia 3.951 euro (+21%), nel Regno Unito 3.076 euro (con un incremento del 9,3%)²⁴. La Germania è il paese in cui, dopo il Portogallo, la spesa pro capite per redditi da lavoro dipendente presenta la minore incidenza (2.166 euro nel 2001, con un aumento contenuto del 7,2%).

La posizione italiana nel confronto con gli altri paesi europei non presenta particolari discrepanze quantitative. La spesa pro capite dell'Italia si colloca in linea con la media dei paesi considerati (2.970 euro nel 2009). Anche l'incremento registrato nel periodo considerato (23,9%) pone l'Italia vicino alla media degli altri Stati (+22,9%). Il cittadino italiano spende per i dipendenti della P.A. più di quello tedesco, all'incirca quanto un cittadino spagnolo, ma molto meno rispetto al cittadino francese, belga o olandese.

I dati sopra descritti non tengono conto né del numero dei dipendenti né della qualità ed efficienza dei servizi prestati dalle varie amministrazioni ai cittadini, aspetti questi ultimi difficilmente misurabili ai fini di una valutazione comparativa. Lo stesso rapporto fra spesa per i redditi da lavoro dipendente e numero di abitanti necessita, inoltre, di essere valutato tenendo conto che nei paesi demograficamente meno rilevanti il peso della P.A. e delle sue retribuzioni risulta superiore, dovendo le diverse amministrazioni assicurare, comunque, un livello di prestazioni secondo standard qualitativi e quantitativi corrispondenti al fabbisogno del Paese.

²⁴ I dati relativi al costo per abitante di un dipendente pubblico nel Regno Unito, espressi in valuta domestica, dal quale si evince, per il periodo considerato, un incremento del 56,9%, sono i seguenti:

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
1.744	1.869	2.044	2.211	2.359	2.472	2.527	2.615	2.738

Tabella 5

Spesa pro capite per il pubblico impiego

(valori in euro)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Belgio	2.955	3.155	3.267	3.334	3.487	3.602	3.715	3.903	4.026
Francia	3.267	3.394	3.485	3.543	3.635	3.722	3.798	3.863	3.951
Germania	2.021	2.046	2.050	2.055	2.047	2.041	2.045	2.076	2.166
Grecia	1.389	1.578	1.694	1.933	2.020	2.186	2.366	2.565	2.821
Irlanda	2.562	2.891	3.169	3.395	3.829	4.128	4.408	4.622	4.430
Italia	2.311	2.415	2.525	2.589	2.678	2.778	2.773	2.846	2.863
Paesi Bassi	2.678	2.831	2.967	3.008	3.038	3.074	3.196	3.327	3.465
Portogallo	1.799	1.911	1.860	1.921	2.024	1.969	1.913	1.912	1.949
Spagna	1.698	1.779	1.889	1.998	2.115	2.246	2.425	2.614	2.731
Regno Unito	2.814	2.967	2.962	3.251	3.468	3.636	3.716	3.269	3.076

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati EUROSTAT.

Per l'Italia, relativamente agli ultimi due anni, i dati sono stati aggiornati con le rilevazioni ISTAT del 01/03/2011.

Sotto il profilo economico-finanziario appare significativo il raffronto del diverso andamento del peso delle retribuzioni per il personale pubblico sul prodotto interno lordo (*tabella 6*).

Tabella 6

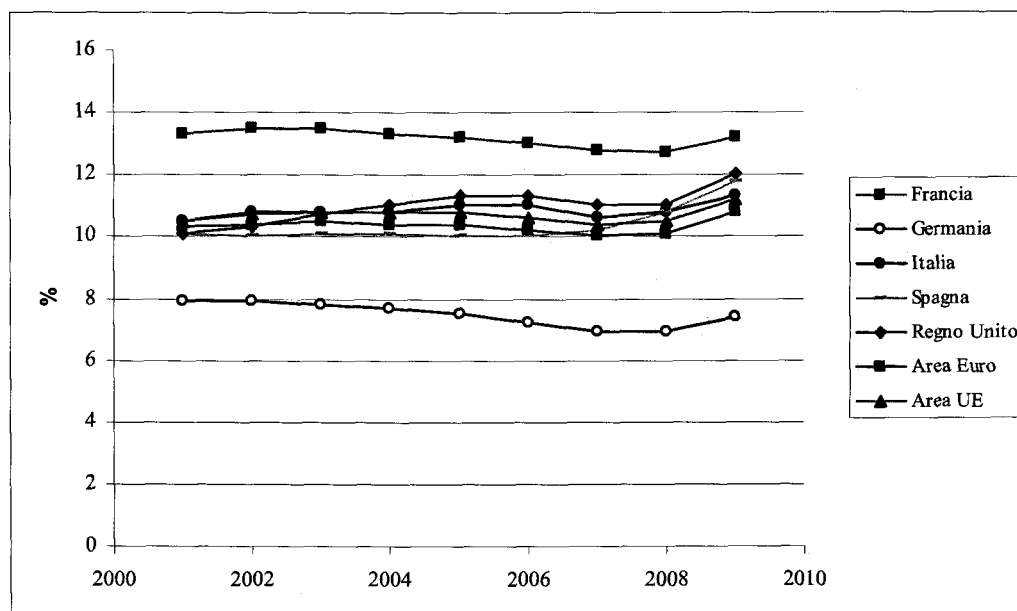
Redditi da lavoro (in percentuale del PIL)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Belgio	11,7	12,1	12,3	11,9	12,0	11,9	11,7	12,1	12,8
Francia	13,3	13,5	13,5	13,3	13,2	13,0	12,8	12,7	13,2
Germania	7,9	7,9	7,8	7,7	7,5	7,2	6,9	6,9	7,4
Grecia	10,4	11,1	10,8	11,5	11,5	11,1	11,2	11,5	12,4
Irlanda	8,3	8,7	9,0	9,2	9,8	9,9	10,2	11,2	12,1
Italia	10,5	10,8	10,8	10,8	11,0	11,0	10,6	10,8	11,3
Paesi Bassi	9,6	9,8	10,1	10,0	9,6	9,3	9,2	9,1	10,0
Portogallo	14,3	14,7	14,1	14,1	14,4	13,6	12,9	12,9	13,7
Spagna	10,1	10,0	10,1	10,1	10,0	10,0	10,2	10,8	11,8
Regno Unito	10,1	10,3	10,7	11,0	11,3	11,3	11,0	11,0	12,0
Area Euro	10,3	10,4	10,5	10,4	10,4	10,2	10,0	10,1	10,8
Area UE	10,5	10,7	10,8	10,8	10,8	10,6	10,4	10,5	11,2

Fonte: Banca d'Italia - Supplementi al bollettino statistico n. 44/2010.

Figura 7

Redditi da lavoro in % del PIL



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Banca d'Italia – Supplementi al bollettino statistico n. 44/2010.

Tra i paesi considerati nella *figura 7* si riscontrano valori molto vicini tra Spagna, Italia e Regno Unito, per i quali il rapporto della spesa per il personale pubblico e PIL oscilla, nei vari anni, tra il 10 e il 12%, mentre la Francia e la Germania risultano, rispettivamente, il paese con il rapporto più elevato (sempre intorno al 13%) e il rapporto più basso (sempre al di sotto dell'8%). Rispetto alla media dell'area Euro il nostro Paese presenta, per l'intero decennio, valori superiori (dai due decimi di punto del 2001 ai sei-otto decimi di punto del periodo 2005-2008)²⁵, mentre risulta sostanzialmente in linea con la media dei paesi dell'area UE.

Il rapporto, nel periodo considerato, appare crescente per l'Irlanda, mentre nella maggior parte dei paesi presenta un andamento oscillante. Con riferimento al 2008 e al 2009 tale rapporto risulta condizionato dalle ripercussioni sulla crescita del prodotto interno lordo derivante dal contesto macroeconomico non favorevole.

Infine, per quanto riguarda la quota della spesa per il pubblico impiego rispetto alla spesa corrente (*tabella 7*), si rileva, per l'Italia, una crescita costante dal 2001 al 2006 e una successiva stabile flessione negli anni seguenti (passando dal 24% del 2001 al 23,5% del 2009). Francia e Germania evidenziano una persistente diminuzione del rapporto (passando, rispettivamente, dal 27,9% al 25,8% e dal 17,8% al 16,6%). I paesi con la maggiore incidenza della spesa per redditi sulla spesa corrente sono l'Irlanda e la Spagna, con valori vicini al 30%. La Germania è l'unico paese che si attesta al di sotto del 20%.

²⁵ Stimato in forte diminuzione a partire dal 2010, sino ad attestarsi, nel quadro tendenziale a legislazione vigente, al 9,8% nel 2014.

Tabella 7

Quota della spesa per redditi da lavoro sul totale della spesa corrente

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Belgio	25,1%	25,7%	25,6%	25,4%	25,6%	25,8%	25,7%	25,5%	25,2%
Francia	27,9%	27,6%	27,4%	27,0%	26,9%	26,7%	26,5%	26,1%	25,8%
Germania	17,8%	17,5%	17,3%	17,4%	17,1%	16,9%	16,9%	16,8%	16,6%
Grecia	26,2%	27,8%	27,6%	29,2%	29,0%	28,4%	27,6%	27,4%	27,8%
Irlanda	30,2%	30,5%	31,4%	31,4%	32,9%	32,9%	32,3%	31,7%	30,2%
Italia	24,0%	24,3%	24,6%	24,6%	24,9%	25,1%	24,2%	23,7%	23,5%
Paesi Bassi	23,2%	23,3%	23,5%	23,4%	23,4%	22,0%	21,9%	21,8%	21,7%
Portogallo	36,7%	36,7%	34,1%	33,5%	33,2%	31,4%	29,5%	28,7%	27,6%
Spagna	29,9%	29,5%	29,9%	29,9%	29,9%	30,0%	30,3%	30,3%	29,8%
Regno Unito	26,6%	26,5%	26,9%	27,2%	27,3%	27,2%	26,6%	26,2%	26,1%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati EUROSTAT.

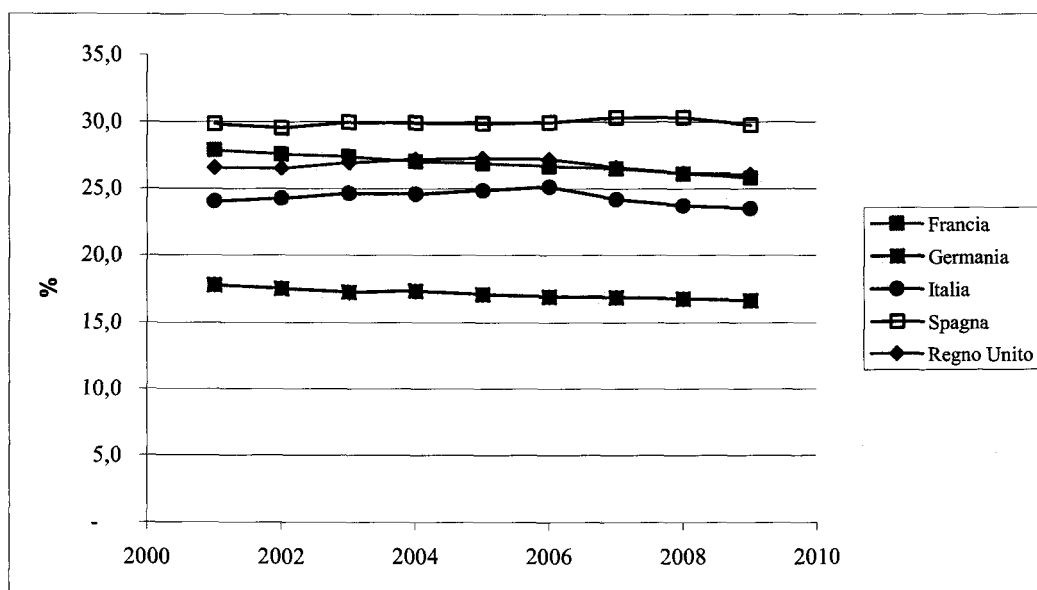
Per l'Italia, relativamente agli ultimi due anni, i dati sono stati aggiornati con le rilevazioni ISTAT dell'1 marzo 2011.

Fra i paesi economicamente e demograficamente più significativi (*figura 8*), l'Italia si colloca in una posizione centrale che vede ai margini rispettivamente la Germania, in cui il rapporto si mantiene sempre tra il 16 e il 18%, e la Spagna, con un valore che oscilla tra il 29 e il 30,3%.

In definitiva, da questa prima analisi comparativa l'Italia non sembra presentare, per quanto riguarda l'andamento del costo del lavoro pubblico, significative differenze strutturali rispetto agli altri grandi paesi europei (ad eccezione della Germania). Si tratta, peraltro, di considerazioni che prescindono da ogni valutazione in merito alla produttività del lavoro pubblico e dalla qualità dei beni e servizi prodotti dalla P.A..

Figura 8

Quota dei redditi da lavoro dipendente sul totale della spesa corrente



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati EUROSTAT.

Per l'Italia, relativamente agli ultimi due anni, i dati sono stati aggiornati con le rilevazioni ISTAT dell'1 marzo 2011.

5. Competitività e produttività del sistema Italia

È notorio quanto la valutazione della produttività del settore pubblico sia oggetto di continui studi ed approfondimenti, allo scopo di individuarne una o più chiavi di lettura che rendano, quanto più possibile, oggettivi e condivisi i relativi indicatori.

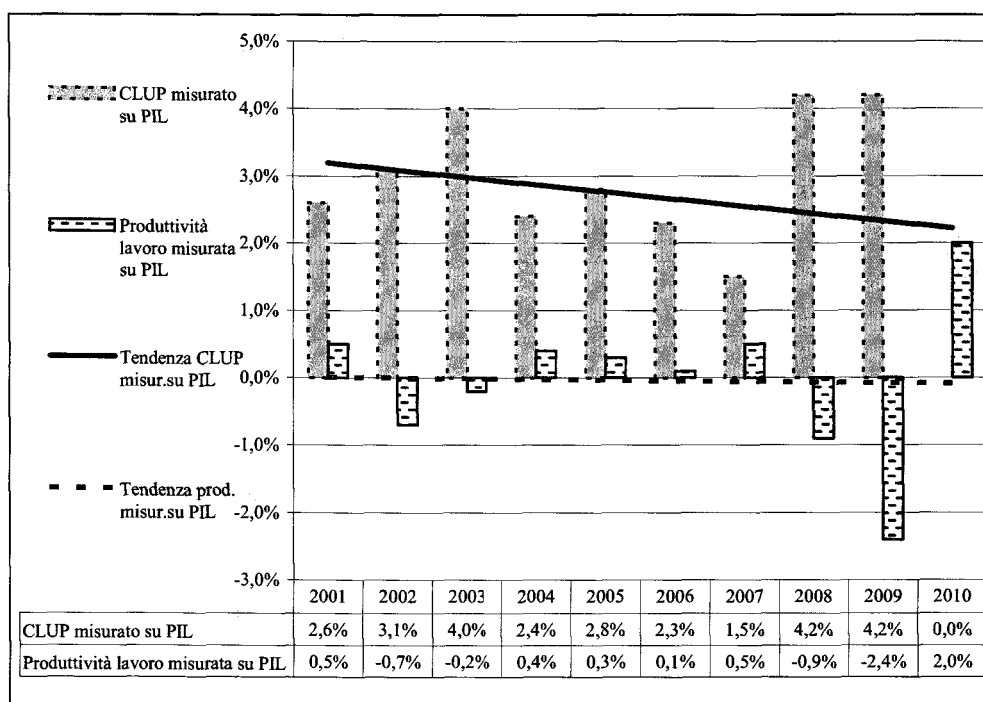
Appare tuttavia opportuno rilevare, visti i numerosi rapporti che intercorrono tra settore pubblico e privato, come sia più che plausibile ipotizzare un'influenza reciproca sul livello di produttività e, in ultima analisi, di entrambe sulla competitività del sistema.

A tal scopo la seguente *figura 9*²⁶ evidenzia come si sono evoluti, negli ultimi dieci anni, gli indicatori macroeconomici della produttività e della competitività, quest'ultima letta attraverso il costo del lavoro per unità di prodotto (CLUP)²⁷, entrambi misurati sul PIL, come indicati nei documenti di programmazione economica e finanziaria.

I dati del DEF 2011-2014 confermano la situazione di difficoltà: per il 2010 la produttività viene stimata in lieve ripresa ma sono previsti un calo della stessa nel 2011 (0,6%) ed una sostanziale invarianza del CLUP.

Figura 9

Produttività e CLUP misurati su PIL



Fonte: DPEF, RPP e per il 2009 e 2010, quest'ultimo come preconsuntivo, DEF del 13 aprile 2011.

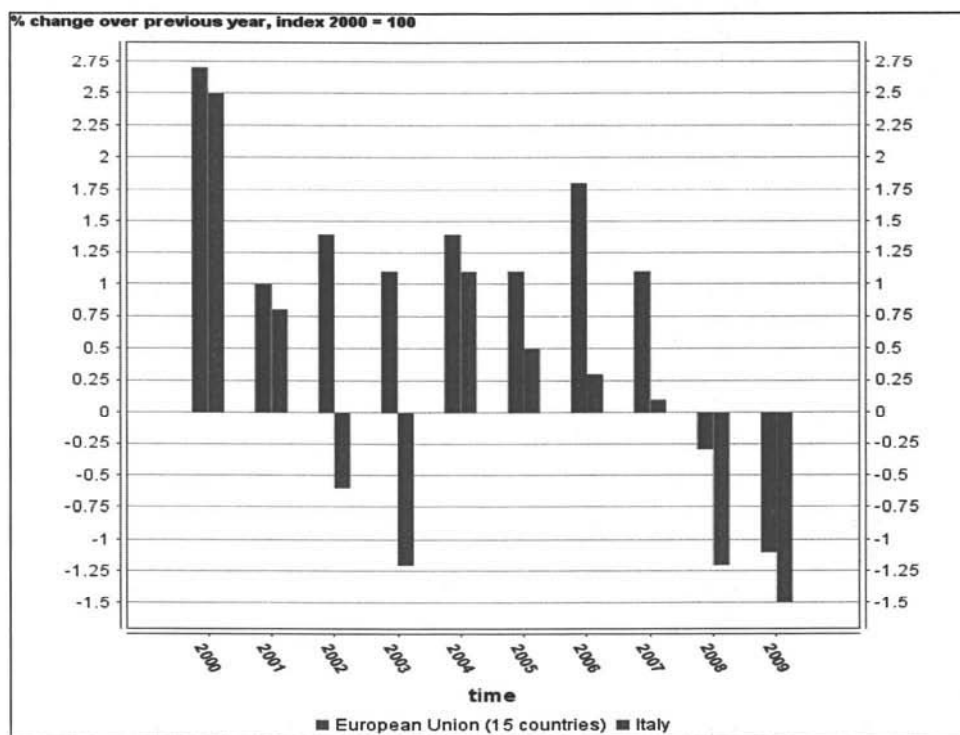
²⁶ I dati estrapolati dai diversi documenti hanno come riferimento i valori relativi al secondo anno precedente al primo di programmazione, poiché ritenuti, come dato consuntivo, di maggiore attendibilità. I documenti presi in considerazione sono i DPEF dal 2003-2006 al 2009-2013, la RPP 2010-2012 e, per gli anni 2009 e 2010, quest'ultimo come preconsuntivo, il Documento di economia e finanza 2011-2014 del 13 aprile 2011.

²⁷ Il CLUP rappresenta il costo totale (salari, stipendi e *benefit*) di un'unità del fattore produttivo lavoro per ogni unità di prodotto.

Da simili informazioni tuttavia non si evince il peso che il livello di produttività del settore pubblico possa avere nell'influenzare l'andamento di tali indicatori. Rimane tuttavia l'ipotesi che un forte impulso positivo al sistema Italia possa essere dato proprio dalla produttività del settore pubblico, una volta noti gli elementi cardine per la sua, non solo misurazione, ma soprattutto valorizzazione e promozione.

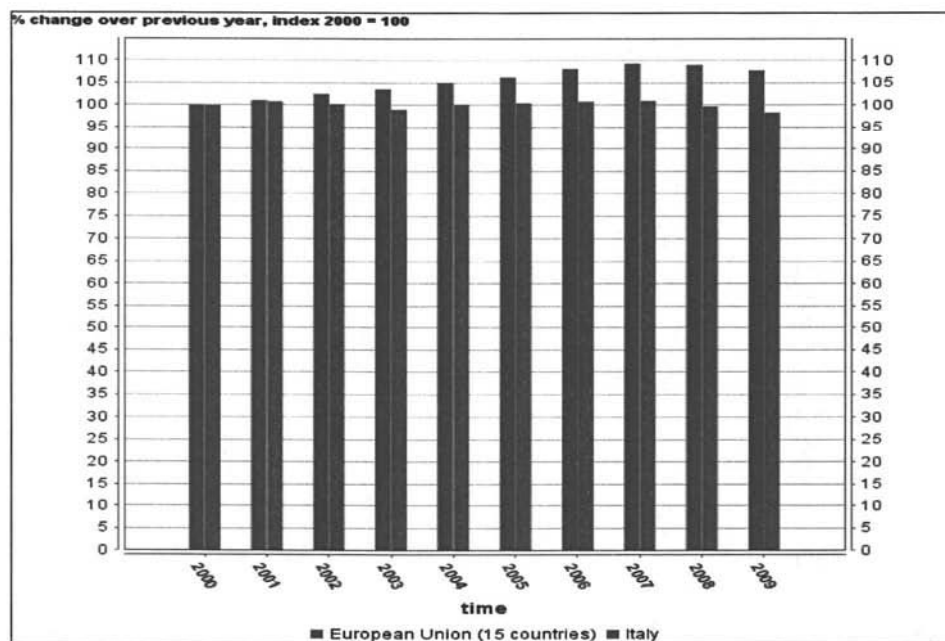
A conferma delle difficoltà del nostro sistema economico, anche le elaborazioni Eurostat in materia di produttività per ora di lavoro mostrano (*figure 10 e 11*) per l'Italia valori costantemente al di sotto della media europea negli ultimi dieci anni. Facendo pari a 100 il valore della produttività per tutti i paesi dell'Europa a 15 nel 2000, nel 2009 la media risulta pari a 107, mentre per l'Italia il dato risulta pari a 98, con un andamento in controtendenza rispetto agli altri paesi.

Figura 10



Fonte: Eurostat, "Real Labour productivity growth per hour worked", aggiornata al 2 marzo 2011.

Figura 11



Fonte: Eurostat, "Real Labour productivity growth per hour worked", aggiornata al 2 marzo 2011.

In tale quadro, a fronte dell'esigenza, più volte sottolineata dalla Corte, di introdurre, per il settore pubblico, un effettivo sistema di misurazione della produttività dei dipendenti e di valutazione del livello di servizi resi ai cittadini, le misure concernenti la distribuzione dei trattamenti accessori sulla base della *performance* delle amministrazioni e del merito individuale dei dipendenti, contenute nel d.lgs. n. 150 del 2009, risultano di fatto rinviate per effetto delle disposizioni contenute nel decreto-legge n. 78 del 2010.

Inoltre, il difficile tentativo di considerare la produttività del lavoro pubblico come parametro fondamentale per commisurare il valore dei trattamenti accessori, si scontra anche con un contesto caratterizzato dalla mancanza di risorse aggiuntive da distribuire all'esito dell'avviato processo di valutazione.

L'andamento del ciclo economico non appare, inoltre, favorevole alla effettuazione di "investimenti" in nuove tecnologie, o ad interventi mirati alla formazione del personale, dai quali potrebbe conseguire un significativo incremento del rendimento e della redditività del lavoro pubblico, con positivi riflessi sul miglioramento della produttività dell'intero Paese, nonché della relativa competitività.

ELENCO DELLE SIGLE E DELLE ABBREVIAZIONI

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