

L'andamento della spesa per le retribuzioni lorde del personale, come dettagliatamente esposto nei capitoli successivi, a fronte della attuale sospensione della contrattazione nazionale, del blocco degli automatismi stipendiali e della sostanziale stabilità della spesa per le retribuzione delle Forze armate e dei Corpi di polizia<sup>2</sup>, si riconducono al forte impatto che le disposizioni di contenimento del *turnover* del personale, disposto dal decreto-legge 112 del 2008, hanno prodotto sulla spesa.

Trattandosi di vincoli di natura strutturale, gli effetti sulla riduzione della spesa sono destinati ad accentuarsi negli esercizi successivi come, peraltro, già rilevato dalle rilevazioni dell'ISTAT relative al 2011 e dal quadro tendenziale di finanza pubblica contenuto nel DEF 2012<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> I cui rinnovi incidono finanziariamente sugli esercizi successivi.

<sup>3</sup> Cfr. capitolo secondo della presente relazione.

PAGINA BIANCA

## CAPITOLO QUARTO

## CONSISTENZA, COMPOSIZIONE E RETRIBUZIONI DEL PERSONALE CONTRATTUALIZZATO

**1. Le misure di contenimento della spesa di personale contenute nel decreto-legge n. 112 del 2008 - 2. Analisi dei dati relativi ai dipendenti pubblici per singoli comparti di contrattazione - 2.1. Ministeri - 2.2. Agenzie fiscali - 2.3. Presidenza del Consiglio dei ministri - 2.4. Scuola - 2.5. Enti pubblici non economici - 2.6. Università - 2.7. Istituzioni ed enti di ricerca - 2.8. Regioni e autonomie locali - 2.9. Regioni a statuto speciale e Province autonome - 2.10. Servizio sanitario nazionale**

**1. Le misure di contenimento della spesa di personale contenute nel decreto-legge n. 112 del 2008**

Gli effetti delle politiche di riduzione e razionalizzazione della spesa di personale, avviate dal 2008 e riscontrabili, in modo analitico, nei dati di conto annuale relativi all'ultimo triennio di rilevazione (2008-2010), si inquadrano in un contesto normativo caratterizzato dal brusco passaggio dalle più moderate misure di contenimento riconducibili al periodo 2006-2007 ad un più cogente sistema di controllo dei flussi di spesa e ad una complessiva ridefinizione di poteri e responsabilità degli attori del sistema contrattuale.

Quanto alle misure di contenimento della spesa, il decreto-legge n. 112 del 2008 (convertito dalla legge n. 133 del 2008 e più volte modificato) ha, in particolare, reso più rigorose le disposizioni concernenti la riduzione delle dotazioni organiche e le politiche di assunzione del personale, cercando tuttavia di raggiungere gli obiettivi di riduzione quantitativa attraverso interventi di razionalizzazione delle strutture, soprattutto dirigenziali, e di miglioramento della funzionalità dei servizi.

Fortemente ridotti risultano in particolare, nell'ambito delle amministrazioni statali, i margini di assunzione sia di nuovo personale che di personale precario, già a decorrere dall'esercizio 2009<sup>1</sup>; vincoli, questi, successivamente estesi anche al personale delle università<sup>2</sup> e, a decorrere dal 2011, al personale degli enti di

<sup>1</sup> Per l'anno 2009 le amministrazioni possono procedere, previo effettivo svolgimento delle procedure di mobilità, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato e a stabilizzazione di personale precario nel limite di un contingente complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 10% di quella relativa alle cessazioni avvenute nell'anno precedente e, comunque, per un numero di unità non superiore al 10% delle unità cessate nell'anno precedente.

<sup>2</sup> Per il triennio 2009-2011 le università statali possono procedere, per ciascun anno, ad assunzioni di personale nel limite di un contingente di spesa pari al 50% di quella relativa al personale a tempo indeterminato complessivamente cessato dal servizio nell'anno precedente.

ricerca<sup>3</sup>. Quanto, invece, alle autonomie territoriali, nel cui ambito le limitazioni al *turnover* erano state abrogate dal 2005<sup>4</sup>, la legge n. 133 del 2008, con le successive modifiche, ha fortemente irrobustito le misure di contenimento della dinamica delle nuove assunzioni, precisando la nozione di spese di personale al fine del rispetto del vincolo al contenimento della spesa<sup>5</sup> e inserendo nuovamente il divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale nei confronti degli enti che non rispettano il previsto obbligo della riduzione della spesa di personale rispetto al precedente esercizio ovvero nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 50% delle spese correnti<sup>6</sup>.

Nella medesima direzione si è mossa la politica retributiva volta al contenimento delle spese di personale. Accanto ad incrementi della retribuzione fissa nei limiti dei tassi programmati di inflazione sono stati introdotti criteri sempre più rigidi nella determinazione del salario accessorio, nell'intento di valorizzare l'incremento della produttività e, nel contempo, di evitare una crescita fuori controllo delle risorse a ciò destinate. Le manovre avviate dal 2008 hanno in particolare rafforzato, nell'ambito delle amministrazioni statali, le misure volte a contenere l'aumento delle risorse destinate alla contrattazione integrativa, sospendendo l'efficacia delle leggi speciali che prevedevano incentivi al personale e riducendo in modo lineare gli stessi fondi unici. Analoghi interventi di contenimento sono stati suggeriti alle autonomie locali nell'ambito dei vincoli di carattere più ampio e generale contenuti nelle manovre meno recenti che, accanto al rispetto del patto di stabilità, imponevano un generico obbligo di riduzione della spesa, lasciando agli enti locali le concrete modalità applicative (riduzione dell'incidenza delle spese di personale sulle spese correnti, razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratiche, contenimento delle dinamiche della contrattazione integrativa).

L'estensione anche alle dinamiche della spesa per il personale degli enti locali delle successive più stringenti misure dettate per il restante personale pubblico (vincoli di *turnover*, blocco della contrattazione e tetti di spesa sulle risorse destinate alla contrattazione integrativa) hanno, in gran parte, compresso i margini

---

<sup>3</sup> Per il triennio 2011-2013 gli enti di ricerca possono procedere, per ciascun anno, ad assunzioni di personale nel limite di un contingente di spesa pari al 20% di quella relativa al personale a tempo indeterminato complessivamente cessato dal servizio nell'anno precedente.

<sup>4</sup> Per tali enti, il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, in funzione della riduzione della spesa per il personale, è stata affidata, nell'ambito della propria autonomia, a processi di razionalizzazione e contenimento dei costi, ispirati ai principi dettati per le amministrazioni dello Stato.

<sup>5</sup> Costituiscono spese di personale anche quelle sostenute per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'art. 110 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati, partecipati o, comunque, facenti capo all'ente.

<sup>6</sup> Al riguardo, gli enti soggetti al patto di stabilità che, invece, presentano un rapporto tra le spese di personale e le spese correnti al di sotto di tale soglia, hanno la possibilità di procedere ad assunzioni di personale nel limite del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente. Per gli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o inferiore al 35% delle spese correnti sono ammesse, in deroga al limite del 20% e, comunque, nel rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno e dei limiti di contenimento complessivi delle spese di personale, le assunzioni per *turnover* che consentano l'esercizio delle funzioni fondamentali previste dall'art. 21, comma 3, lettera b), della legge 5 maggio 2009, n. 42.

di libertà gestionale determinando l'avvio di una nuova stagione di contenzioso costituzionale.

Quanto agli enti del servizio sanitario nazionale (SSN), accanto alle misure per il contenimento della spesa, contenute nella legge finanziaria 2007 (art. 1, comma 565), si aggiungono gli impegni previsti nel nuovo patto per la salute per il periodo 2010-2012 e nella legge n. 191 del 2009 con i quali le Regioni e le Province autonome si fanno carico di ridurre ulteriormente la spesa per il personale degli enti del SSN, compreso quello operante nelle aziende ospedaliere universitarie, anche attraverso la definizione di misure di riduzione stabile della consistenza organica e ridimensionamento dei fondi per la contrattazione integrativa nonché la fissazione di parametri *standard* per l'individuazione delle strutture semplici e complesse e delle posizioni organizzative e di coordinamento rispettivamente nelle aree della dirigenza e del personale del comparto.

Va infine, per completezza, ricordato l'impatto indiretto che potrebbe provocare sull'andamento del personale la politica previdenziale che, nel periodo preso in considerazione, ha gradualmente elevato, in attuazione della giurisprudenza della Comunità europea, i limiti di età richiesti alle donne<sup>7</sup>.

Sugli andamenti più recenti delle retribuzioni pubbliche, che saranno rilevate nel dettaglio nel conto annuale 2011 disponibile entro il 2012, sono destinate ad incidere fortemente le misure straordinarie di blocco delle retribuzioni e di contenimento della spesa adottate nel corso del 2010, più volte modificate e rese più stringenti nel 2011, nonché i nuovi requisiti pensionistici previsti per tutti i lavoratori (uomini e donne) a decorrere dal 1 gennaio 2012<sup>8</sup>.

La consistenza del personale registrata nel complesso nell'esercizio 2010 – cui, come accennato, si accompagna per la prima volta una flessione della spesa per retribuzioni – viene, nel prosieguo, analizzata per area dirigenziale e comparto di contrattazione, al fine di fornire indicazioni non solo sull'andamento numerico del personale ma anche per definirne il peso e la composizione nonché per mettere in luce gli effetti prodotti dall'andamento del *turnover* e delle progressioni orizzontali e verticali sulla struttura interna dei grandi comparti delle amministrazioni.

---

<sup>7</sup> In attuazione della sentenza della Corte di giustizia della Comunità europea del 13 novembre 2008 (causa n. C-46/07), che ha riconosciuto al regime INPDAP natura di regime professionale ed ha quindi ritenuta non legittima la diversa età pensionabile (60 anni anziché 65) richiesta alle dipendenti pubbliche, l'art. 22-ter, comma 1, del decreto-legge n. 78 del 2009, convertito nella legge n. 102 del 2009, ha previsto la parificazione del requisito anagrafico attraverso una graduale elevazione dei limiti di età richiesti alle donne.

A decorrere dal 1° gennaio 2010, il requisito anagrafico di 60 anni è stato elevato di un anno (61 anni) e avrebbe dovuto essere seguito da un ulteriore incremento programmato di un anno ad ogni biennio successivo, fino al raggiungimento dell'età di 65 anni, che sarebbe giunta a regime nel 2018. Sulla base di un successivo intervento dell'Unione europea, che ha giudicato troppo lento l'avvicinamento ai 65 anni, è intervenuta la legge n. 122 del 2010, di conversione del decreto-legge n. 78 del 2010, che ha previsto (art. 12-sexies) di elevare l'età a 65 anni già a partire dal 2012.

L'aumento dell'età non ha riguardato le lavoratrici che erano ancora in servizio che hanno compiuto 60 anni entro il 31.12.2009 o 61 anni entro il 31.12.2011, con i requisiti contributivi richiesti per la pensione di vecchiaia. L'innalzamento dell'età pensionabile non opera nei confronti delle donne appartenenti alle forze di polizia ad ordinamento civile e militare ed al personale operativo dei vigili del fuoco, per le quali restano in vigore i requisiti previsti dall'art. 2 del d.lgs. n. 165 del 1997 (60 anni).

<sup>8</sup> Dal 1° gennaio 2012 i requisiti di vecchiaia sono fissati per tutti i lavoratori dipendenti privati e pubblici (uomini e donne) a 66 anni con almeno 20 anni di anzianità contributiva. Tali requisiti possono, comunque, cambiare in base alle aspettative di vita.

Tali analisi, a fronte dell'attuale blocco della contrattazione e dei vincoli eccezionali posti all'andamento delle retribuzioni, appaiono utili anche al fine di monitorare l'assetto delle amministrazioni e, quindi, la struttura del personale delle aree e dei comparti, in vista del possibile avvio della nuova tornata contrattuale.

Coerentemente a tale impostazione, le analisi concernenti la spesa per le retribuzioni – rilevate in termini di pagamenti – si concentrano, in primo luogo, sulla variazione della parte stipendiale, il cui andamento risente del *turnover*, delle progressioni verticali e della stipula dei rinnovi contrattuali avvenuti nell'anno nonché, per il personale non dirigente, delle progressioni orizzontali.

L'accento posto sull'andamento della spesa al netto degli arretrati consente, in particolare, di evidenziare gli effetti strutturali derivanti dalla riduzione di personale.

In quest'ottica, le valutazioni si sono anche soffermate sulla componente stipendiale pura (calcolata al netto della retribuzione individuale di anzianità (RIA), degli arretrati e della tredicesima mensilità<sup>9</sup>), utilizzando parametri idonei a valutare la coerenza delle variazioni di spesa con le modifiche nella consistenza e nella composizione del personale e con gli effetti derivanti dai rinnovi contrattuali<sup>10</sup>.

La spesa per la retribuzione accessoria presenta più ampi margini di variabilità legati anche al contenuto e alla tempistica della contrattazione integrativa e al momento di effettuazione dei pagamenti, alle risorse presenti nei fondi unici, alla complessità dei flussi finanziari fra questi ultimi e il bilancio in relazione all'attribuzione di posizioni economiche superiori agli interessati. L'analisi, pertanto, è stata riferita alla consistenza media dei trattamenti e all'andamento in dettaglio delle singole voci di spesa, al fine di individuare i principali effetti delle politiche di contenimento e le voci che, viceversa, meritano una più analitica classificazione e un più attento monitoraggio.

## **2. Analisi dei dati relativi ai dipendenti pubblici per singoli comparti di contrattazione**

Prima di passare ad una più analitica valutazione della consistenza del personale e della relativa spesa per singolo comparto, può in estrema sintesi evidenziarsi che le politiche di contenimento poste in essere già prima dell'entrata in vigore delle disposizioni straordinarie dettate dal decreto-legge n. 78 del 2010 sembrano aver prodotto, in termini finanziari e strutturali, risultati significativi.

Ne è una conferma il forte calo del personale con qualifica dirigenziale registrato in tutte le aree, con l'eccezione del limitato aumento dei dirigenti di seconda fascia degli enti pubblici economici.

Hanno sicuramente inciso, in tale ambito, le misure di riduzione degli assetti organizzativi, imposte alle amministrazioni del settore statale dal decreto-legge n. 112 del 2008 (convertito dalla legge n. 133 del 2008) e più volte reiterate e rafforzate<sup>11</sup>. La rideterminazione delle piante organiche (ampiamente scoperte), pur

<sup>9</sup> La tredicesima mensilità somma oltre alla quota puramente stipendiale anche altre componenti previste da norme o CCNL che possono presentare maggiore variabilità.

<sup>10</sup> Tale valutazione di coerenza è stata effettuata considerando, per quanto riguarda la consistenza e la composizione del personale, il valore delle unità annue rimodulate a seconda del peso del relativo trattamento stipendiale.

<sup>11</sup> Una ulteriore riduzione è stata, da ultimo, prevista nel decreto-legge n. 98 del 2011, convertito dalla legge n. 111 del 2011.

non comportando effetti immediati di riduzione del personale in servizio, ha infatti contribuito, in ogni caso, a ridimensionare gli assetti organizzativi esistenti provvedendo alla concentrazione delle funzioni istituzionali e ad una migliore razionalizzazione delle strutture che svolgono funzioni logistiche e strumentali, liberando in tal modo le risorse umane necessarie ad assorbire gli stringenti vincoli posti al ricambio del personale.

Ne è ovviamente conseguita una altrettanto spiccata riduzione della spesa che ha, in gran parte, assorbito gli effetti del ritardo nella stipula dei rinnovi contrattuali relativi ai due bienni economici 2006-2007 e 2008-2009 siglati nel 2010, come emerge dall'indice di variazione della spesa per la retribuzione fissa che, al netto degli arretrati, si pone nettamente al di sotto del valore degli incrementi contrattuali attribuiti (idonei a determinare una variazione della spesa per stipendi del 7,9%).

Andamenti non omogenei presenta la spesa per la retribuzione accessoria, al netto degli arretrati: in notevole riduzione il dato relativo ad agenzie fiscali e ricerca. Meno marcata la flessione nei comparti enti pubblici non economici e università. Aumenta, viceversa, in maniera rilevante, il dato relativo ai comparti Presidenza del Consiglio dei ministri e ministeri. Più contenuta la crescita della spesa per entrambe le categorie dirigenziali del servizio sanitario nazionale e per il comparto Regioni e autonomie locali. Per un'analisi dettagliata sui fattori che hanno determinato tali andamenti (rinnovi contrattuali, *turnover*, disponibilità di risorse nei fondi per la contrattazione integrativa) si rinvia ai singoli paragrafi del presente capitolo.

Passando all'analisi del personale non dirigenziale, i dati del conto annuale 2010 confermano, in termini numerici, la flessione media registrata negli esercizi precedenti (circa il 2%) che tuttavia – considerata la dimensione del settore che assorbe in valore assoluto più del 90% di tutto il personale pubblico – rappresenta un risultato di assoluto rilievo, registrandosi nel triennio 2008-2010 una riduzione di circa il 4% (per un totale di circa 107 mila dipendenti).

L'analisi disaggregata per comparto di contrattazione non mostra nel 2010 risultati particolarmente differenziati. Flette in maniera significativa il personale del comparto ministeri (-2,9%), del comparto enti pubblici non economici (-3,7%), della scuola (-2,9%), dell'università (-2,5%), mentre stabile si conferma la consistenza del personale delle Regioni e Autonomie locali (-0,8%) e del servizio sanitario nazionale (-0,6%); registrano, invece, una crescita i dipendenti della Presidenza del Consiglio dei ministri (+8,9%) e i ricercatori e tecnologi degli enti di ricerca (1,2%).

Tale evoluzione si riflette sull'andamento della spesa del personale non dirigenziale la cui diminuzione, pari a circa il 3,6% rispetto al 2009<sup>12</sup>, ha assorbito anche gli incrementi contrattuali riconosciuti nell'anno alla dirigenza determinando, per la prima volta, una significativa flessione della spesa complessiva per retribuzioni nell'ordine del -2,5% (al lordo degli arretrati).

---

<sup>12</sup> Una flessione maggiore ha registrato la spesa (comprensiva degli arretrati) per il personale non dirigente del comparto scuola (-6,6%) e degli enti di ricerca (-5,6%), mentre una riduzione inferiore si rileva nell'ambito degli enti pubblici non economici (-2,5%) e nell'università (-1,8%); crescono, invece, significativamente le spese della Presidenza del consiglio (+8%) e, in misura nettamente più modesta, le spese del personale del servizio sanitario nazionale (+0,2%).

Le rilevazioni effettuate hanno, inoltre, evidenziato, in un contesto di fermo della contrattazione collettiva, un andamento della spesa riconducibile essenzialmente alle dinamiche del *turnover*.

La sostanziale stabilità di addensamento del personale nelle aree nell'ultimo triennio ha escluso, infatti, una significativa influenza sulla evoluzione della spesa delle progressioni verticali mentre i maggiori emolumenti per stipendi riferibili alle progressioni economiche orizzontali risultano più che compensati dalla minor spesa riconducibile alla riduzione del personale.

La flessione della spesa per il trattamento accessorio - disomogenea nei diversi comparti<sup>13</sup> - si concentra nella componente destinata a compensare la produttività nonché nella voce di conto annuale "altre spese accessorie e indennità varie" in relazione, da un lato, ai tagli previsti a decorrere dal 2009 ai fondi unici di amministrazione e, dall'altro, al finanziamento delle progressioni orizzontali, accelerate dall'entrata in vigore del decreto-legge n. 78 del 2010.

## 2.1. Ministeri

### 2.1.1. Consistenza e composizione del personale

Scendendo ad esaminare nel dettaglio i singoli comparti, il personale dei ministeri - nell'ambito dei quali la giustizia, la difesa, i beni e le attività culturali e l'interno assorbono più del 68% dei dipendenti - registra nel 2010 un'ulteriore diminuzione del 2,8% interamente imputabile al personale a tempo indeterminato (il personale con contratto a tempo determinato, che assorbe tuttavia solo l'1% del complesso, mostra invece un incremento dell'8,4%).

Spiccata appare la flessione del personale dirigente (appartenente all'Area I di contrattazione collettiva) che scende del 4,7% anche in relazione all'obbligo per le amministrazioni centrali di procedere alla riduzione degli uffici dirigenziali di livello generale e quelli di livello non generale (art. 74 della legge n. 133 del 2008 e successive modifiche)<sup>14</sup>.

Consistente si presenta anche la diminuzione numerica del personale non dirigente che, raggiungendo le 174.135 unità, segna un indice di riduzione del 2,9%.

L'analisi dei dati concernenti le progressioni verticali del personale dell'area terza (111 passaggi nel 2010) evidenzia come la copertura di posti di livello dirigenziale sia da ricondurre, in parte, al conferimento di incarichi dirigenziali *ex art.* 19 del d.lgs. n. 165 del 2001 ovvero per superamento di concorso da parte di personale appartenente alla stessa amministrazione.

<sup>13</sup> Flette in misura significativa la spesa per trattamento accessorio, al netto degli arretrati, dei ministeri (-6,6%) e delle agenzie fiscali (-5,7%), seguono le Regioni e Autonomie locali (-1,8%) e gli enti pubblici non economici (-1,4%); cresce, invece, la relativa spesa nel comparto università (+1,3%) e, in particolare, per i ricercatori e tecnologi degli enti di ricerca (+29%)

<sup>14</sup> Fanno eccezione i dirigenti di prima fascia a tempo determinato (55 unità nel 2010) e i dirigenti delle professionalità sanitarie del ministero della salute che, invece, crescono del 2,5%.



Tabella 1

*Ministeri - Personale in servizio al 31 dicembre  
per categoria e tipologia del rapporto di lavoro*

CATEGORIA	2008	2009	2010	Var. % 2010/09
<b>Dirigenti</b>	<b>3.514</b>	<b>3.303</b>	<b>3.148</b>	<b>-4,7</b>
Dirig. I fascia	270	261	243	-6,9
Dirig. I fascia a tempo det.	47	52	55	5,8
Dirig. II fascia	2.631	2.377	2.257	-5,0
Dirig. II fascia a tempo det.	220	248	219	-11,7
Dirig. profes. sanit. (Min. salute)	346	365	374	2,5
<b>Personale non dirigente</b>	<b>177.549</b>	<b>173.549</b>	<b>168.594</b>	<b>-2,9</b>
Terza area	53.468	52.271	51.132	-2,2
Seconda area	111.629	109.389	106.132	-3,0
Prima area	12.452	11.889	11.330	-4,7
<b>Personale contrattista</b>	<b>2.268</b>	<b>2.389</b>	<b>2.393</b>	<b>0,2</b>
<b>TOTALE TEMPO INDETERM.</b>	<b>183.331</b>	<b>179.241</b>	<b>174.135</b>	<b>-2,8</b>
Tempo determinato	1.890	1.494	1.619	8,4
Formazione lavoro	-	-	-	-
Interinale	65	21	23	9,5
Lavori socialmente utili	-	-	-	-
<b>TOTALE RAPP. FLESSIBILE</b>	<b>1.955</b>	<b>1.515</b>	<b>1.642</b>	<b>8,4</b>
<b>TOTALE COMPARTO</b>	<b>185.286</b>	<b>180.756</b>	<b>175.777</b>	<b>-2,8</b>

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

Nell'ambito del personale non dirigente si evidenzia una minore incidenza delle progressioni verticali nella composizione del personale, e, pertanto, una sostanziale stabilità di addensamento del personale nelle aree nell'ultimo triennio (circa 30% nella terza area, circa 63% nella seconda e circa il 7% nella prima area). Relativamente a quest'ultimo dato, spicca la marcata collocazione del personale nell'area funzionale intermedia, a differenza del restante personale pubblico, che si addensa nell'area più elevata.

Diverso appare, invece, l'andamento delle progressioni orizzontali – in forte crescita nel 2010 in tutte le aree e che hanno interessato oltre il 25% dei dipendenti – e quindi la variazione della consistenza del personale nelle posizioni economiche.

L'esame della variazione nella composizione del personale mostra, infatti, un progressivo svuotamento della prima posizione economica di ciascuna area (non compensato dal ricambio del personale) a favore della seconda posizione, con effetti a catena sulla fasce stipendiali successive, evidenziando, a fronte di una complessiva diminuzione del personale del 2,9%, lo slittamento di una posizione retributiva. Slittamento, tuttavia, che, a decorrere dal 2011, pur se reiterato negli esercizi successivi, non sarà più suscettibile di determinare effetti sull'andamento della spesa, atteso il congelamento degli effetti economici delle progressioni orizzontali ai sensi dell'art. 9, comma 21, del decreto-legge n. 78 del 2010 (convertito dalla legge n. 122 del 2010).

## 2.1.2. La spesa per il trattamento fondamentale ed accessorio

Passando all'esame della spesa, l'ammontare complessivo, al netto degli arretrati, registra nel 2010 una flessione del 2,5% (1,6% al lordo degli arretrati) nonostante i rinnovi dei contratti collettivi nazionali di lavoro del personale dirigente relativi ai bienni economici 2006-2007 e 2008-2009. L'eccezionale esborso di cassa concentrato nel 2010 per il pagamento degli incrementi contrattuali e, soprattutto, degli arretrati (quattro annualità per il primo biennio e due annualità per il secondo), è stato più che compensato dalla diminuzione complessiva di personale. Tale risultato è dovuto al peso, nel comparto, della spesa per il personale dirigenziale, pari solo al 6,4% del totale.

Tabella 2

Ministeri - Spesa<sup>(1)</sup> per retribuzioni  
del personale a tempo indeterminato nel 2010

(milioni di euro)

CATEGORIA	SPESA COMPLESSIVA <sup>(2)</sup>			SPESA NETTO ARRETRATI <sup>(3)</sup>		
	Voci stipendiali	Competenze accessorie	Totale	Voci stipendiali	Competenze accessorie	Totale
<b>Dirigenti</b>	<b>183,0</b>	<b>192,3</b>	<b>375,3</b>	<b>161,6</b>	<b>158,1</b>	<b>319,7</b>
Dirig. I fascia	21,1	41,5	62,6	18,5	35,8	54,3
Dirig. I fascia a tempo det.	1,6	3,4	5,0	1,4	3,0	4,4
Dirig. II fascia	130,7	127,2	258,0	115,5	103,8	219,4
Dirig. II fascia a tempo det.	10,7	11,3	22,0	9,5	8,8	18,3
Dirig. profes. sanit. (Min. salute)	18,8	8,8	27,6	16,7	6,7	23,4
<b>Personale non dirigente</b>	<b>3.591,2</b>	<b>1.097,1</b>	<b>4.688,3</b>	<b>3.584,8</b>	<b>1.040,9</b>	<b>4.625,7</b>
Terza area	1.242,6	408,3	1.650,9	1.236,4	383,8	1.620,2
Seconda area	2.138,6	635,3	2.773,9	2.138,2	606,3	2.744,4
Prima area	210,0	53,5	263,6	210,2	50,8	261,0
<b>Pers. contrattista</b>	<b>85,3</b>	<b>4,3</b>	<b>89,5</b>	<b>85,3</b>	<b>4,3</b>	<b>89,5</b>
<b>TOTALE</b>	<b>3.859,4</b>	<b>1.293,7</b>	<b>5.153,1</b>	<b>3.831,6</b>	<b>1.203,3</b>	<b>5.034,9</b>

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

<sup>(1)</sup> Spesa per voci stipendiali (stipendio, tredicesima mensilità, retribuzione individuale di anzianità, arretrati relativi all'anno corrente) e per indennità e competenze accessorie.

<sup>(2)</sup> Inclusi arretrati relativi ad anni precedenti. Al netto dei recuperi per ritardi, assenze, etc.

<sup>(3)</sup> Esclusi arretrati relativi ad anni precedenti. Al lordo dei recuperi per ritardi, assenze, etc.

Relativamente alla dirigenza, la percentuale di variazione della spesa per retribuzioni fisse (+3,1% che sconta il risparmio, pari a circa l'1%, derivante dalla retribuzione individuale di anzianità (RIA) del personale cessato, risulta, in particolare, coerente con la forte riduzione del personale e con gli effetti del rinnovo contrattuale relativo all'intero quadriennio 2006-2009, sottoscritto all'inizio dell'esercizio 2010. Conferma tale assunto la percentuale di variazione della spesa per il trattamento stipendiale puro il cui andamento (4,4%) si pone al di sotto dei parametri di crescita delle retribuzioni fisse derivanti dall'applicazione dei rinnovi contrattuali (7,9%) e della variazione di personale (-1,9% in termini di unità annue).

Tabella 3

Ministeri - Spesa<sup>(1)</sup> per retribuzioni del personale  
a tempo indeterminato. Variazione percentuale 2010/2009

CATEGORIA	SPESA COMPLESSIVA <sup>(2)</sup>			SPESA NETTO ARRETRATI <sup>(3)</sup>		
	Voci stipendiali	Competenze accessorie	Totale	Voci stipendiali	Competenze accessorie	Totale
<b>Dirigenti</b>	<b>14,2</b>	<b>16,3</b>	<b>15,3</b>	<b>3,1</b>	<b>8,2</b>	<b>5,6</b>
Dirig. I fascia	15,7	14,9	15,2	3,4	4,8	4,3
Dirig. I fascia a tempo det.	-1,9	-7,6	-5,8	-12,4	-16,8	-15,4
Dirig. II fascia	15,0	18,2	16,6	3,2	11,1	6,8
Dirig. II fascia a tempo det.	-14,6	20,8	0,5	-14,2	0,7	-7,6
Dirig. profes. sanit. (Min. salute)	32,7	3,9	21,9	17,7	9,9	15,4
<b>Personale non dirigente</b>	<b>-2,4</b>	<b>-4,0</b>	<b>-2,8</b>	<b>-2,0</b>	<b>-6,6</b>	<b>-3,0</b>
Terza area	-2,6	0,3	-1,9	-2,1	-3,9	-2,6
Seconda area	-2,2	-5,8	-3,0	-1,8	-7,4	-3,1
Prima area	-3,6	-13,4	-5,8	-3,2	-15,1	-5,8
<b>Pers. contrattista</b>	<b>-1,7</b>	<b>120,7</b>	<b>0,9</b>	<b>-1,7</b>	<b>121,0</b>	<b>0,9</b>
<b>TOTALE</b>	<b>-1,7</b>	<b>-1,3</b>	<b>-1,6</b>	<b>-1,8</b>	<b>-4,7</b>	<b>-2,5</b>

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

<sup>(1)</sup> Spesa per voci stipendiali (stipendio, tredicesima mensilità, retribuzione individuale di anzianità, arretrati relativi all'anno corrente) e per indennità e competenze accessorie.

<sup>(2)</sup> Inclusi arretrati relativi ad anni precedenti. Al netto dei recuperi per ritardi, assenze, etc.

<sup>(3)</sup> Esclusi arretrati relativi ad anni precedenti. Al lordo dei recuperi per ritardi, assenze, etc.

Più elevata risulta invece, sempre nell'ambito del personale dirigente, la crescita della spesa per la retribuzione accessoria (8,2% al netto degli arretrati) i cui dati di dettaglio registrano, peraltro, variazioni percentuali di anno in anno particolarmente marcate, indice di problematiche spesso connesse alle modalità di rilevazione nel conto annuale delle somme ascrivibili alla retribuzione di risultato, nonché alla variabilità derivante dal momento dell'effettiva liquidazione degli emolumenti.

Le anomalie possono meglio cogliersi analizzando la spesa media annua per retribuzione accessoria, scomposta a seconda delle principali voci che la compongono, che conferma la difficoltà nell'assicurare la stabilità delle retribuzioni in assenza di rinnovi.

Tabella 4

## Ministeri - Spesa annua procapite per retribuzioni

(valori in euro)

CATEGORIA	TOTALE <sup>(1)</sup>				VOCI STIPENDIALI			
	2008	2009	2010	Var. % 2010/09	2008	2009	2010	Var. % 2010/09
<b>Dirigenti tempo ind.</b>	<b>93.490</b>	<b>93.330</b>	<b>100.931</b>	<b>8,1</b>	<b>47.156</b>	<b>47.271</b>	<b>49.583</b>	<b>4,9</b>
Dirig. I fascia tempo ind.	181.472	186.223	192.707	3,5	63.149	64.090	65.758	2,6
Dirig. II fascia tempo ind.	83.544	82.833	90.288	9,0	45.349	45.371	47.707	5,1
<b>Pers. non dirigente</b>	<b>27.282</b>	<b>27.553</b>	<b>27.032</b>	<b>-1,9</b>	<b>21.146</b>	<b>21.939</b>	<b>21.785</b>	<b>-0,7</b>
Terza area	31.932	32.336	31.997	-1,0	24.599	25.706	25.579	-0,5
Seconda area	25.628	25.778	25.208	-2,2	19.947	20.571	20.407	-0,8
Prima area	22.832	23.530	22.759	-3,3	17.589	18.493	18.377	-0,6
<b>TOTALE</b>	<b>28.401</b>	<b>28.619</b>	<b>28.226</b>	<b>-1,4</b>	<b>21.585</b>	<b>22.349</b>	<b>22.234</b>	<b>-0,5</b>

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

<sup>(1)</sup> Spesa per voci stipendiali (stipendio, tredicesima mensilità, retribuzione individuale di anzianità, arretrati relativi all'anno corrente) e per indennità e competenze accessorie.  
Escluso trattamento accessorio all'estero. Esclusi arretrati relativi ad anni precedenti.

Sulla base del principio di omnicomprensività della retribuzione dei dirigenti, la spesa accessoria, di norma, dovrebbe essere costituita dalle due componenti fondamentali della retribuzione di posizione e di risultato nonché da specifiche voci retributive di entità generalmente modesta raggruppabili in voci residuali.

L'analisi delle tabelle registra nel 2010 un contenuto incremento della spesa media per la retribuzione di posizione, ascrivibile essenzialmente agli effetti dei rinnovi contrattuali 2006-2009 e, viceversa, una forte crescita della retribuzione di risultato, imputabile, da un lato, agli stessi meccanismi di quantificazione delle risorse da destinare ai rinnovi contrattuali (spesso commisurati ad una massa salariale che non tiene conto della evoluzione del personale) e, dall'altro, alle crescenti disponibilità derivanti dalla RIA del personale cessato che confluisce nei fondi per la retribuzione di posizione e di risultato e in essi si consolida.

Può, inoltre, aver contribuito al fenomeno anche il progressivo svuotamento della voce "altre spese accessorie e indennità varie" del conto annuale che, in deroga al principio di omnicomprensività della retribuzione, rappresentavano una voce non residuale del trattamento accessorio. Accanto all'effetto derivante dalla sospensione di parte delle leggi speciali destinata ad attribuire incentivi al personale ai sensi del decreto-legge n. 112 del 2008 possono aver verosimilmente influito anche le osservazioni contenute nelle precedenti Relazioni in ordine ad una migliore e più analitica contabilizzazione di tali voci indistinte.

Va per completezza ricordato che i dati medi della retribuzione di posizione e di risultato possono risentire dell'addensamento del personale in poche istituzioni dominanti e della disomogeneità delle diverse indennità.

Tabella 5

*Ministeri - Composizione della spesa annua procapite  
per indennità e competenze accessorie*

*(valori in euro)*

CATEGORIA	VOCE DI SPESA	2008	2009	2010	%	
					Compo- sizione	Var. 2010/09 Contri- buto
<b>Dirigenti I fascia a tempo indet.</b>	Retribuzione di posizione	89.754	94.493	94.810	74,7	0,3
	Retribuzione di risultato	23.007	23.799	29.871	23,5	5,0
	"Altre spese accessorie e indennità varie" di conto annuale	4.157	2.193	1.558	1,2	-0,5
	Voci residuali	1.406	1.648	710	0,6	-0,8
	<b>TOTALE</b>	<b>118.323</b>	<b>122.133</b>	<b>126.949</b>	<b>100,0</b>	<b>3,9</b>
	<i>Arretrati</i>	<i>9.809</i>	<i>7.164</i>	<i>20.480</i>		
<b>Dirigenti II fascia a tempo indet.</b>	Retribuzione di posizione	23.822	25.646	26.554	62,4	2,4
	Retribuzione di risultato	11.635	9.198	14.132	33,2	13,2
	"Altre spese accessorie e indennità varie" di conto annuale	2.289	1.813	755	1,8	-2,8
	Voci residuali	449	805	1.141	2,7	0,9
	<b>TOTALE</b>	<b>38.196</b>	<b>37.462</b>	<b>42.581</b>	<b>100,0</b>	<b>13,7</b>
	<i>Arretrati</i>	<i>5.504</i>	<i>5.720</i>	<i>9.664</i>		
<b>Personale non dirigente</b>	Indennità di amministrazione	3.086	3.101	3.087	58,8	-0,5
	Compensi produttività	1.894	1.539	1.235	23,5	-19,8
	Straordinario	344	368	373	7,1	1,2
	Voci residuali	812	606	553	10,5	-8,7
	<b>TOTALE</b>	<b>6.136</b>	<b>5.614</b>	<b>5.247</b>	<b>100,0</b>	<b>-6,5</b>
	<i>Arretrati</i>	<i>184</i>	<i>173</i>	<i>342</i>		

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

Va, infine, segnalato il fenomeno, già evidenziato nelle precedenti Relazioni, dell'entità della componente arretrati negli anni 2008 e 2009 in assenza di rinnovi contrattuali che, per esigenze di trasparenza, dovrebbero essere ricondotte alle voci di provenienza. I valori registrati nel 2010 si riconducono, invece, agli effetti derivanti dal forte ritardo nella stipula dei rinnovi contrattuali relativi ai bienni 2006-2007 e 2008-2009.

Passando ad esaminare la spesa per il personale non dirigenziale, la variazione percentuale della spesa per le retribuzioni fisse (-2%) si riconduce sostanzialmente alla riduzione numerica del personale, stante la sostanziale stabilità di addensamento del personale nelle aree nell'ultimo triennio che esclude una significativa influenza su tale indice delle progressioni verticali. L'analisi della variazione della spesa per il trattamento stipendiale puro esclude anche una significativa incidenza sulla componente fissa delle numerose progressioni orizzontali effettuate nell'ultimo anno, atteso che il parametro riferito alle unità annue rimodulate secondo il peso attribuibile alle diverse posizioni stipendiali, non mostra scostamenti significativi. In altri termini la maggior spesa per stipendi, riferibile alle progressioni economiche, è più che compensata dalla minor spesa riconducibile alla riduzione del personale derivante dai vincoli posti al *turnover*.

Diversi, invece, risultano gli andamenti nell'ambito della spesa per la retribuzione accessoria, in forte flessione nell'ultimo biennio<sup>15</sup>.

L'analisi della spesa media nelle sue componenti di dettaglio evidenzia infatti, a fronte di una sostanziale stabilizzazione della spesa avente carattere fisso o stabile (indennità di amministrazione e straordinario), una spiccata flessione, nell'ultimo biennio, della componente destinata a compensare la produttività nonché delle altre spese o indennità variamente denominate. Il contenimento delle voci destinate alla produttività si riconduce, da un lato, ai tagli previsti a decorrere dal 2009 ai fondi unici di amministrazione e, dall'altro, verosimilmente e in misura assai maggiore, al finanziamento delle progressioni orizzontali, accelerate dall'imminente entrata in vigore del decreto-legge n. 78 del 2010.

Il forte calo anche della voce di conto annuale "altre spese accessorie e indennità varie" si riconduce, oltre alle politiche di contenimento, ai criteri progressivamente più completi e analitici delle rilevazioni effettuate dalla Ragioneria generale dello Stato.

## 2.2. Agenzie fiscali

### 2.2.1. Consistenza e composizione del personale

Una nuova flessione del personale a tempo indeterminato si rileva anche nel settore delle agenzie fiscali (-1,3% rispetto al 2009), nel cui ambito l'Agenzia delle entrate assorbe più del 62% del personale. Spiccata appare la flessione del personale dirigente che scende dell'8,9% mentre il personale non dirigente si riduce dell'1,3%. Di rilievo appare la forte riduzione del personale con contratto di formazione lavoro che determina un indice di riduzione totale dei dipendenti del comparto pari al 3,1%.

La diminuzione del numero dei dirigenti va, tuttavia, letta alla luce della rilevante entità e della spiccata crescita del personale amministrativo con incarico dirigenziale provvisorio ai sensi dei rispettivi regolamenti di Agenzia (+3,3%) che supera nettamente il personale dirigente di seconda fascia.

Poco significative le progressioni nell'ambito del personale non dirigente ove, a fronte della limitatissima incidenza di quelle orizzontali, le progressioni verticali – che hanno coinvolto nel 2010 appena lo 0,6% del totale di categoria – hanno contribuito ad accentuare il progressivo addensamento del personale nell'area terza (52,6%) a fronte del completo svuotamento dell'area iniziale (0,4%).

<sup>15</sup> I dati non comprendono gli arretrati e il trattamento accessorio all'estero.

Tabella 6

*Agenzie fiscali - Personale in servizio al 31 dicembre  
per categoria e tipologia del rapporto di lavoro*

CATEGORIA	2008	2009	2010	Var. % 2010/09
<b>Direttori generali</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>0,0</b>
<b>Dirigenti</b>	<b>1.039</b>	<b>831</b>	<b>757</b>	<b>-8,9</b>
Dirig. I fascia	61	59	58	-1,7
Dirig. I fascia a tempo det.	7	9	11	22,2
Dirig. II fascia	930	719	643	-10,6
Dirig. II fascia a tempo det.	41	44	45	2,3
<b>Terza area con incarico dirigenziale provvisorio</b>	<b>790</b>	<b>900</b>	<b>930</b>	<b>3,3</b>
<b>Personale non dirigente</b>	<b>53.405</b>	<b>52.670</b>	<b>51.983</b>	<b>-1,3</b>
Terza area	26.301	26.894	27.352	1,7
Seconda area	26.946	25.585	24.431	-4,5
Prima area	158	191	200	4,7
<b>TOTALE TEMPO INDETERM.</b>	<b>55.238</b>	<b>54.405</b>	<b>53.674</b>	<b>-1,3</b>
Tempo determinato	10	11	3	-77,1
Formazione lavoro	1.388	1.142	151	-86,8
Interinale	-	-	-	-
Lavori socialmente utili	-	-	-	-
<b>TOTALE RAPP. FLESSIBILE</b>	<b>1.398</b>	<b>1.153</b>	<b>153</b>	<b>-86,7</b>
<b>TOTALE COMPARTO</b>	<b>56.636</b>	<b>55.558</b>	<b>53.827</b>	<b>-3,1</b>

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

### 2.2.2. La spesa per il trattamento fondamentale ed accessorio

L'andamento della spesa complessiva per il personale a tempo indeterminato delle Agenzie fiscali, al netto degli arretrati, non si discosta significativamente da quello dei Ministeri, registrando una diminuzione del 2,3% (-1,9% al lordo degli arretrati). In linea con l'evoluzione del personale si rileva: la netta flessione della spesa per il personale dirigente, la cui riduzione numerica assorbe oltre la metà della spesa derivante dai rinnovi contrattuali siglati a circa metà esercizio; il forte incremento, viceversa, della spesa relativa al personale amministrativo con incarico dirigenziale provvisorio (19,2%), determinato dal corrispondente incremento in termini di unità annue; la diminuzione, infine, della spesa per il personale non dirigente (-2,9%) che si riconduce alla riduzione del personale, stante una sostanziale stabilità della distribuzione nelle aree e nelle posizioni economiche che esclude una significativa incidenza delle progressioni effettuate.

La spesa per le competenze accessorie risulta in calo sia per il personale dirigente (-6,9%) che per quello non dirigente (-5,7%), con l'esclusione del personale con incarico dirigenziale provvisorio.

Tabella 7

*Agenzie fiscali - Spesa<sup>(1)</sup> per retribuzioni  
del personale a tempo indeterminato nel 2010*

(milioni di euro)

CATEGORIA	SPESA COMPLESSIVA <sup>(2)</sup>			SPESA NETTO ARRETRATI <sup>(3)</sup>		
	Voci stipendiali	Competenze accessorie	Totale	Voci stipendiali	Competenze accessorie	Totale
<i>Direttori generali</i>	0,4	1,4	1,8	0,3	1,3	1,6
<i>Dirigenti</i>	48,0	48,0	96,0	39,4	46,0	85,4
Dirig. I fascia	5,2	9,1	14,3	4,3	8,8	13,1
Dirig. I fascia a tempo det.	0,8	1,7	2,5	0,7	1,7	2,3
Dirig. II fascia	39,6	34,5	74,1	32,4	32,9	65,3
Dirig. II fascia a tempo det.	2,4	2,7	5,1	2,1	2,6	4,7
<i>Terza area con incarico dirigenziale provvisorio</i>	32,8	53,9	86,7	31,2	46,7	77,9
<i>Personale non dirigente</i>	1.199,6	561,2	1.760,7	1.199,7	560,1	1.759,8
Terza area	677,4	323,8	1.001,2	677,2	323,1	1.000,3
Seconda area	518,5	236,0	754,5	518,8	235,6	754,4
Prima area	3,6	1,4	5,0	3,7	1,3	5,0
<b>TOTALE</b>	<b>1.280,7</b>	<b>664,5</b>	<b>1.945,2</b>	<b>1.270,6</b>	<b>654,1</b>	<b>1.924,7</b>

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

Tabella 8

*Agenzie fiscali - Spesa<sup>(1)</sup> per retribuzioni del personale  
a tempo indeterminato. Variazione percentuale 2010/2009*

CATEGORIA	SPESA COMPLESSIVA <sup>(2)</sup>			SPESA NETTO ARRETRATI <sup>(3)</sup>		
	Voci stipendiali	Competenze accessorie	Totale	Voci stipendiali	Competenze accessorie	Totale
<i>Direttori generali</i>	10,9	-3,6	-1,0	6,2	6,2	6,2
<i>Dirigenti</i>	16,3	-6,4	3,7	-4,4	-6,9	-5,8
Dirig. I fascia	28,3	4,8	12,3	6,7	2,8	4,0
Dirig. I fascia a tempo det.	64,1	37,2	44,5	41,6	35,8	37,4
Dirig. II fascia	13,6	-10,0	1,2	-7,0	-10,2	-8,7
Dirig. II fascia a tempo det.	27,9	-11,1	4,0	8,5	-12,2	-4,2
<i>Terza area con incarico dirigenziale provvisorio</i>	31,8	27,7	29,2	25,4	15,4	19,2
<i>Personale non dirigente</i>	-2,1	-5,9	-3,3	-1,6	-5,7	-2,9
Terza area	0,5	-5,6	-1,5	1,0	-5,4	-1,1
Seconda area	-5,3	-6,6	-5,7	-4,9	-6,3	-5,3
Prima area	12,0	24,0	15,0	15,3	26,0	18,0
<b>TOTALE</b>	<b>-0,8</b>	<b>-3,9</b>	<b>-1,9</b>	<b>-1,2</b>	<b>-4,5</b>	<b>-2,3</b>

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

<sup>(1)</sup> Spesa per voci stipendiali (stipendio, tredicesima mensilità, retribuzione individuale di anzianità, arretrati relativi all'anno corrente) e per indennità e competenze accessorie.

<sup>(2)</sup> Inclusi arretrati relativi ad anni precedenti. Al netto dei recuperi per ritardi, assenze, etc.

<sup>(3)</sup> Esclusi arretrati relativi ad anni precedenti. Al lordo dei recuperi per ritardi, assenze, etc.