

La percentuale di addensamento nelle fasce più prossime al pensionamento, rilevata per l'anno 1997 con riferimento al personale con anzianità di servizio superiore a 30 anni, mostra che in tale segmento rientra il 3,6% del personale a tempo indeterminato. Il maggiore addensamento si rileva - oltre che naturalmente nel personale di magistratura (17,7%), diplomatico (13,9%) e della carriera prefettizia (10,3%) - nei comparti degli enti di ricerca e degli enti pubblici non economici. I comparti con minor percentuale di personale avente questa anzianità di servizio sono quelli delle aziende autonome (1,7%) e degli enti locali (2,4%).

La conoscenza approfondita di questo fenomeno assume particolare rilievo, sia per i noti riflessi sulle sofferenze finanziarie del sistema pensionistico, sia relativamente alle politiche di assunzioni, mobilità, aggiornamento e formazione del personale pubblico, tenuto conto che l'esame delle maggiori o minori prospettive temporali di servizio può consentire di meglio calibrare gli interventi in ciascuno dei richiamati ambiti, permettendo di allocare più efficacemente le risorse umane e finanziarie destinate al migliore funzionamento della pubblica amministrazione.

Il livello culturale risulta complessivamente più elevato nel settore statale, dove il diploma di laurea è posseduto dal 29,5% dei dipendenti, a fronte del 14,6% del personale non statale.

Particolarmente significativo sembra il dato del comparto Regioni ed autonomie locali, dove i dipendenti muniti di diploma di laurea corrispondono al 10,3% del personale (12,6% nei ministeri).

Il dato evidenziato dovrà probabilmente essere oggetto di attenta valutazione, al fine di operare conseguentemente sui versanti del reclutamento di nuovo personale e della politica di aggiornamento e formazione dei dipendenti, specialmente con l'approssimarsi del momento in cui giungerà a completamento l'opera di trasferimento di funzioni dalle amministrazioni centrali a quelle regionali e locali.

La spesa per la formazione del personale nell'anno 1997 è risultata pari allo 0,20% del totale del costo del lavoro. Hanno maggiormente investito nella formazione gli enti pubblici non economici (0,50%) e le Regioni e gli Enti locali (0,31%); la magistratura e le aziende autonome hanno invece disposto spese per la formazione pari rispettivamente allo 0,01% ed allo 0,02%.

8.2.2 Il costo del personale

Nel corso del 1997 la spesa per il costo del personale ha raggiunto i 205 mila miliardi, contro i 193 mila del 1996, con un incremento del 6,5% (4,1% nel 1998).

Lo scarto del costo rispetto alla dinamica della consistenza del personale, che evidenzia, nel 1997, una flessione del 2,1%, seppur più contenuto rispetto a quello dell'anno precedente, permane significativo.

La spesa media per la retribuzione della dirigenza registra aumenti generalizzati in ogni comparto (da 87 a 118 mila lire nei ministeri; da 108 a 132 mila nelle forze armate; da 101 a 164 mila nelle università).

Più contenuto l'aumento della spesa pro-capite del personale dei livelli. Gli importi maggiori riguardano, per il settore statale, le forze armate (che registrano il valore più alto anche per la dirigenza), con 49 mila e, per il settore non statale, gli enti pubblici non economici (50 mila).

La distanza retributiva maggiore tra le due categorie di personale riguarda, per il settore statale, il personale dei ministeri (con un indice di 2,9) e, per il settore non statale, le università (indice 3,9). La distanza minore concerne, rispettivamente per i due settori, la carriera diplomatica e la ricerca, entrambi con l'indice di 1,4.

8.3 Ministeri

Il personale complessivo del comparto è di 284.345 unità nel 1997 (compreso il personale addetto ai lavori socialmente utili), con una flessione dell'1,5% rispetto al 1996.

Il personale a tempo indeterminato nel 1997 è di 276.021 unità ed espone un decremento rispetto al 1996 di 3.909 unità.

I dirigenti sono in flessione rispetto al 1996 del 5,3% (in termini assoluti 241 unità).

Il 1997 fa registrare una flessione dei dipendenti in *part-time* pari al 2,9%. Rispetto al 1996, cresce la preferenza del personale femminile per tale modalità di prestazione di lavoro (+8,7%). Tra le due tipologie di *part-time* (oltre il 50% e fino al 50%) viene preferita quella fino al 50%, che mostra un rilevante incremento (+84,1%) rispetto a quella oltre il 50%, che evidenzia una riduzione del 35,9%.

La spesa per la formazione del personale è in aumento (+4,9%) rispetto al 1996.

La spesa retribuzione media lorda (competenze fisse e accessorie) ammonta a lire 11.992,7 mld, in aumento dell'8,4% rispetto al 1996.

Il costo del personale è pari a 16.424,1 mld nel 1997, con un aumento del 7,2% rispetto al 1996.

Il costo del personale del comparto ministeri ha un incidenza del 7,9% sul totale del costo del personale del pubblico impiego.

Si conferma rilevante il "peso" della spesa media per la retribuzione lorda dei dirigenti e dei livelli del personale del Ministero degli affari esteri.

8.4 Aziende

Il personale complessivo del comparto è di 44.758 unità nel 1998, con un aumento del 1,02 % rispetto al 1997. Rispetto al 1996, il 1997 evidenzia un aumento del 2,5%.

L'incidenza del personale a tempo indeterminato sul settore statale nel 1997 è circa del 2,7 %.

Il personale a tempo determinato nel 1998 (5.171 unità) evidenzia un aumento del 19,3% rispetto al 1997.

Il personale a tempo determinato nel 1997 (4.331 unità) evidenzia un decremento del 21,2% rispetto al 1996.

I dirigenti incidono sul personale complessivo per circa lo 0,6% nel triennio considerato.

La retribuzione media (competenza fissa e accessoria, al netto degli arretrati) nel 1997 è di 42 milioni circa, con un aumento dello 0,82% rispetto al 1996.

Il costo del personale è pari a 2.512 miliardi nel 1998 (+8,1% rispetto al 1997). Rispetto al 1996, il 1997 evidenzia un aumento dello 0,6%.

L'incidenza del costo del personale sul settore statale è del 2,19% nel 1998, con un aumento dello 0,38% rispetto al 1997.

Il comparto si presenta, sotto l'influenza delle più recenti innovazioni legislative, sottoposto a sostanziali modifiche che comporteranno un incremento numerico del personale destinatario della relativa disciplina.

8.5 Scuola

Il personale complessivo del comparto è di 999.400 unità nel 1997, con un diminuzione dell'8% rispetto al 1996.

L'incidenza del personale a tempo indeterminato sul settore statale nel 1997 è circa del 54,5%.

Il personale a tempo determinato nel 1997 (105.925 unità) evidenzia un aumento del 4,5% rispetto al 1996.

La retribuzione media (competenza fissa e accessoria, al netto degli arretrati) nel 1997 è di circa 40 milioni, con un aumento del 5,9% rispetto al 1996.

Il costo del personale è pari a 56.663 miliardi nel 1997 (+0,4% rispetto al 1996).

L'incidenza del costo del personale sul settore statale è del 27,5% nel 1997, con un aumento dello 0,44% rispetto al 1996.

Nel comparto scuola si assiste, salvo un lieve scostamento, ad una equivalenza fra organico di diritto ed organico di fatto. Tale equivalenza permane, nel biennio in esame, senza mostrare sensibili mutamenti rispetto al 1996, benché, in termini numerici assoluti, la previsione organica di diritto sia diminuita, in conformità al programma di decremento della stessa, normativamente prevista per realizzare economie di spesa. Il settore è soggetto, altresì, ad una riorganizzazione della rete per ridurre il sottodimensionamento delle istituzioni scolastiche e renderle, in vista anche del conferimento alle stesse dell'autonomia, più rispondenti alle necessità locali. L'equilibrio organico è raggiunto con un rilevante ricorso al personale a tempo determinato, fenomeno non ridotto, nel biennio 97/98, per lo scarso ricorso alle procedure di assunzione. La retribuzione media è fra le più basse del settore pubblico e evidenzia un irrilevante peso, benché il contratto collettivo ne preveda alcune voci, della retribuzione accessoria.

8.6 Corpi di polizia

Il personale complessivo del comparto è di 328.555 unità nel 1997, con un diminuzione dell' 1,3% rispetto al 1996.

L'incidenza del personale a tempo indeterminato sul settore statale nel 1997 è circa del 20%.

Il personale a tempo determinato¹ nel 1997 (27.284 unità) evidenzia un decremento del 7% rispetto al 1996.

I dirigenti incidono sul personale complessivo per lo 0,4% nel 1996, per lo 0,43% per il 1997.

La retribuzione media (competenza fissa e accessoria, al netto degli arretrati) nel 1997 è di 47,752 milioni, con un aumento del 4,5% rispetto all'anno precedente.

Il costo del personale è pari a 20.363 miliardi nel 1997 (+2,2% rispetto al 1996). L'incidenza del costo del personale sul settore statale è del 19% nel 1997 con un aumento del 0,1% rispetto al 1997.

Si osserva inoltre che:

- come negli anni precedenti, anche per l'esercizio 1997 sono state effettuate autonome rilevazioni per i cappellani militari, il che pare inopportuno, oltre che errato sul piano statistico (considerata la loro scarsa consistenza numerica);

- dal personale a tempo indeterminato sono stati esclusi gli allievi in maniera indiscriminata (ossia a prescindere dal fatto che si tratti di allievi ufficiali di complemento, ausiliari ovvero destinati a transitare in servizio permanente effettivo);

- il carico della dirigenza risulta estremamente elevato, segnatamente per l'Arma dei Carabinieri, il che si riflette, ovviamente, sulla spesa per il personale dirigenziale, la cui incidenza sul costo totale del personale si colloca al di sotto degli altri comparti del pubblico impiego.

¹ comprensivo degli allievi.

8.7 Forze armate

Il personale complessivo del comparto è di 293.528 unità nel 1997, con una diminuzione del 2,4 % rispetto al 1996.

L'incidenza del personale a tempo indeterminato sul settore statale nel 1997 è del 16%.

Il personale a tempo determinato nel 1997 (115.003 unità) evidenzia un aumento dell'1% rispetto all'anno precedente.

I dirigenti incidono sul personale a tempo determinato per il 2%.

La retribuzione media annua nel 1997 è di 50,226 milioni, con un aumento del 2,6% rispetto al 1996.

Il costo del personale è pari a 9.055,4 miliardi nel 1997.

Il costo del lavoro nel 1997 ammonta a 9.207,4 miliardi, 2,2% in meno rispetto al 1996.

Si osserva inoltre che:

- nel 1997 il conto annuale della Ragioneria considera gli ufficiali di complemento tra il personale a tempo determinato, mentre negli anni precedenti tale categoria era compresa nel personale di ruolo. Tale nuova classificazione rende problematici i raffronti con gli anni precedenti;

- fra il personale a tempo determinato sono inseriti anche i militari di leva e, tale inserimento rischia di rendere poco significativi ed economici i dati riferiti all'aggregato complessivo;

- esiste una dinamica quantitativa in controtendenza del personale a tempo indeterminato che aumenta dell'1%, a fronte di una diminuzione del personale appartenente agli altri comparti di contrattazione (diminuzione del 2,3% sia del personale statale che del personale pubblico in genere);

- l'organico evidenzia un esubero del 10,6% dei dirigenti;

- il rapporto tra militari di leva e volontari in ferma breve è nel 1997 di 1 a 10;

- elevata risulta anche nel 1997 la mobilità interna del personale;

- l'aggregato Forze armate è ancora composto nel 1997 da personale esclusivamente maschile, non sono previste forme di flessibilità del rapporto di lavoro, e scarsissima è risultata la mobilità esterna nei confronti di altre amministrazioni;

- il costo del personale diminuisce rispetto all'anno precedente, a causa di una forte diminuzione della spesa per contributi (14,5% in meno);

- si rileva nel 1997 un forte incremento della retribuzione media dei dirigenti (32,2% in più);

- non è stato possibile evidenziare il costo della formazione in quanto tale dato non risulta rilevato dalla Ragioneria.

- i dati relativi al 1998 evidenziano disallineamenti e incongruenze tali da sconsigliare l'evidenziazione di significative linee di tendenza.

8.8 Regioni e autonomie locali

Il personale complessivo del comparto è di 668.753, escluso il personale impegnato in lavori socialmente utili, pari a 90.676 unità nel 1998, con una diminuzione del 0,45 % rispetto al 1997 (contando il personale LSU, si realizza un aumento dell'1,35 %). Rispetto al 1996, il 1997 evidenzia una diminuzione del 2,10 % (considerando il personale LSU si realizza un aumento del 4,09 %).

L'incidenza del personale a tempo indeterminato sul settore non statale nel 1997 è circa del 43,40 %.

Il personale a tempo determinato nel 1998 (33.675 unità) evidenzia un decremento del 7,4% rispetto al 1997.

Il personale a tempo determinato nel 1997 (36.371 unità) evidenzia un decremento del 6,06% rispetto al 1996.

I dirigenti incidono sul personale complessivo (compreso personale impegnato in lavori socialmente utili) per l'1,8% nel 1996, per l'1,6% per il biennio 1997/1998.

La retribuzione media (competenza fissa e accessoria, al netto degli arretrati) nel 1998 è di 39,715 milioni con un aumento del 10,79% rispetto al 1997. Rispetto al 1996, il 1997 evidenzia un aumento/diminuzione del 5,63%.

Il costo del personale è pari a 40.772 miliardi nel 1998 (+ 21,78 % rispetto al 1997). Rispetto al 1996, il 1997 evidenzia un aumento del 8,36 %.

L'incidenza del costo del personale a tempo indeterminato sul settore non statale è del 34,3% nel 1997 con un aumento dell'5,9% rispetto al 1996.

Si osserva inoltre che non sono stati realizzati gli obiettivi di riduzione della spesa previsti dall'art. 39 della l. n. 449/1997 e che gli aumenti retributivi non sono coerenti con gli obiettivi di finanza pubblica stabiliti nel D.P.E.F. 1999 - 2001.

8.9 Servizio Sanitario nazionale

Il personale complessivo del comparto è di 673.298 unità nel 1997, con una diminuzione dell'1,5% rispetto al 1997.

L'incidenza del personale a tempo indeterminato sul settore non statale nel 1997 è circa del 44%.

Il personale a tempo determinato nel 1997 è pari a 27.722 unità.

I dirigenti non medici incidono sul personale complessivo per il 2,9% nel 1997.

La retribuzione media (competenza fissa e accessoria, al netto degli arretrati) nel 1997 è di 51,083 milioni con un aumento dell'11,4% rispetto al 1996. L'incremento è da ritenersi a carico delle figure professionali dei medici e della dirigenza amministrativa.

Il costo del personale è pari a 49.820,6 miliardi nel 1997 (+17% rispetto al 1996).

L'incidenza del costo del personale sul settore non statale è del 23,8% nel 1997 con un aumento del 17% rispetto al 1996.

Va segnalata una positiva novità, rappresentata - almeno con riferimento al settore del SSN - dalla già avvenuta, integrale pubblicazione dei dati da parte della Ragioneria.

Una seconda, positiva novità da segnalare è costituita dall'avvenuta integrazione tra i sistemi informativi del Ministero della sanità e della Ragioneria; si tratta di un'evenienza che veniva auspicata da anni da questa Corte, che ha ripetutamente segnalato, nelle passate relazioni, l'illogicità e l'onerosità di distinte, successive indagini informative per la rilevazione degli stessi dati, oltre che la (conseguente) difformità nelle rilevazioni medesime.

8.10 Enti pubblici non territoriali

Il personale complessivo del comparto è di 62154 unità nel 1997, con una diminuzione del 4,4 % rispetto al 1996.

L'incidenza del personale a tempo indeterminato sul settore statale nel 1997 è circa del 3,9%.

I dirigenti incidono sul personale complessivo per l'8% nel 1996, per l'8,8% e per il 1997.

La retribuzione unitaria media (competenza fissa e accessoria, al netto degli arretrati) nel 1997 è di 51,9 milioni, con un aumento del 9,1% rispetto al 1996.

Il costo del personale è pari a 4.638 miliardi nel 1997 (+5,7% rispetto al 1996). L'incidenza del costo del personale sul settore statale è del 2,2% nel 1997.

Si osserva inoltre che, nonostante gli interventi finalizzati al contenimento della spesa per il personale il quale, peraltro, è numericamente in costante diminuzione, il costo del lavoro dell'intero aggregato è cresciuto di 7,5 punti percentuali, ed in misura più consistente rispetto alla spesa per oneri retributivi lordi (+3,8%). Tale incremento, che assevera un andamento ormai consolidato nel tempo, merita attenta ponderazione in funzione della previsione di interventi correttivi, non tanto e non solo limitatamente alla spesa oggetto di contrattazione collettiva, in una certa misura prevedibile e manovrabile, quanto a quella oggetto di contrattazione integrativa, più difficilmente contenibile perché assunta a livello decentrato.

8.11 Università

Il personale complessivo del comparto è di 123.493 unità nel 1998, con un aumento del 3,9% rispetto al 1997.

Il personale a tempo determinato nel 1998 (108.353 unità) evidenzia un aumento del 1,5% rispetto al 1997.

I dirigenti incidono sul personale complessivo per lo 0,3% nel 1997 e per lo 0,21% nel 1998.

La retribuzione media (competenza fissa e accessoria, al netto degli arretrati) nel 1998 è di 59.040 milioni, con un aumento dello 0,81% rispetto al 1997.

Il costo del personale è pari a 40,772 miliardi nel 1998 (+ 21,78 % rispetto al 1997). Rispetto al 1996, il 1997 evidenzia un aumento del 8,36 %.

Sembra opportuno approntare ogni iniziativa di carattere organizzativo tesa al conseguimento di sinergie strutturali fra le due università per stranieri, dato il loro basso numero di iscritti e le conseguenti implicazioni non positive sul piano dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità.

Occorre inoltre definire, nell'ambito del MURST, criteri generali per tutte le università che possano individuare standard di proporzionalità tra struttura amministrativa, corpo docente e studenti iscritti.

BIBLIOGRAFIA DI FONTE AMMINISTRATIVA

ARAN, *Rapporto trimestrale sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti*, 1998.

Corte dei conti, *Il costo del lavoro pubblico nel 1992*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1995.

Corte dei conti, *Il costo del lavoro pubblico nel 1993*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1996.

Corte dei conti, *Relazione sul costo del lavoro pubblico nel triennio 1994-1996*, Roma, Centro fotolitografico della Corte dei conti, 1997.

Corte dei conti, *Relazione sul costo del lavoro pubblico nel triennio 1996-1997*, Roma, Centro fotolitografico della Corte dei conti, 1998.

Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1996*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1997.

Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1998*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1998.

Gruppo di lavoro RGS-AIPA-ISTAT per una classificazione delle funzioni organizzativo gestionali delle amministrazioni pubbliche, *Relazione finale*, Allegato 1 alla circolare ministeriale Tesoro 1997.

Istituto nazionale di statistica, *Rapporto annuale — la situazione del Paese nel 1998*, Roma 1999.

Istituto nazionale di statistica, *Compendio statistico italiano 1998*.

Istituto nazionale di statistica, *Statistiche della sanità*, Roma 1998.

Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, Commissione tecnica per la spesa pubblica, *Osservazioni e raccomandazioni sul controllo della spesa per il personale statale*, 1992.

Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, *Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 1999-2001*.

Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, *Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 2000-2003*.

Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, *L'economia italiana nel 1999 - Relazione previsionale e programmatica*.

Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, *Conto annuale 1996. Il personale delle amministrazioni del settore statale*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1998.

Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, *Conto annuale 1997. Il personale delle amministrazioni del pubblico impiego*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1999.

Ministero del tesoro – Ragioneria generale dello Stato, *Il lavoro nei ministeri: attività risorse e tempi. Analisi della relazione al conto annuale 1995*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1997.

Ministero del tesoro, *Relazione generale sulla situazione economica del Paese 1998*.

Ministero della sanità, Dipartimento della programmazione, *Attività gestionali ed economiche delle USL e aziende ospedaliere*, Roma 1997.

OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques), *Rapport annuel*, 1999.

OCDE-PUMA (Organisation de coopération et de développement économiques), *Gestion du capital humain et réforme de la fonction publique*, Paris, 1996

OECD (The Organisation for Economic Co-operation and Development), *Measuring Public Employment in OECD Countries: Sources, Methods and Results*, 1997.

OECD (The Organisation for Economic Co-operation and Development), *Trends in Public Sector Pay in OECD Countries*, 1997.

OECD (The Organisation for Economic Co-operation and Development), *Performance Pay Schemes for Public Sector Managers: An Evaluation of the Impact*, 1997.

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della funzione pubblica – UPEA, Progetto finalizzato “Ripensare il lavoro pubblico”, *Le politiche del personale pubblico: differenziazione retributiva e flessibilità del rapporto d’impiego in Europa*, a cura di N. Lanfranchi, Roma 1999.

Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica in collaborazioni con la SSPA, *Secondo rapporto sulla formazione nella pubblica amministrazione*, Roma 1998.