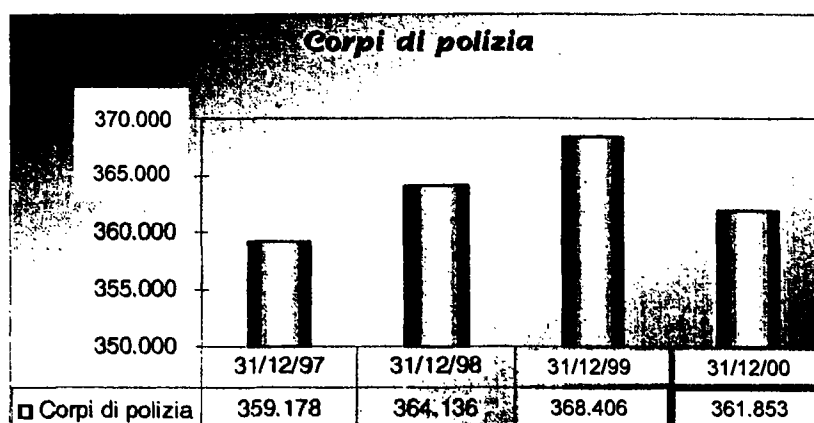


L'aggregazione dei comparti Polizia e Forze Armate fa invece registrare un incremento del personale di ruolo pari all'1,37% nel corso del biennio 1998-99 (nel 1997 si registrava però una lieve riduzione: -0,3%).

Nel comparto Sicurezza, infatti, prevalgono logiche ed esigenze comprimibili con notevole difficoltà.

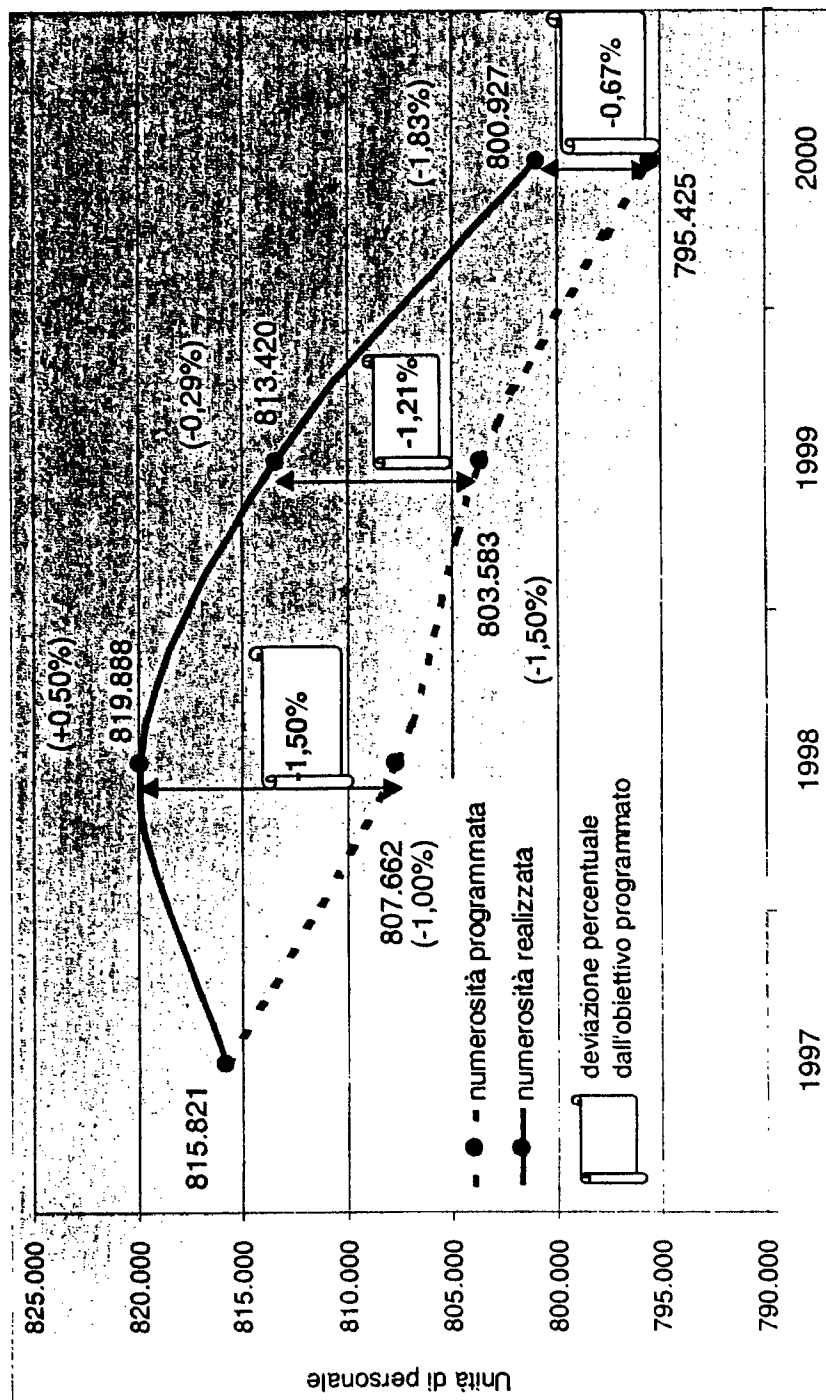


La lettura delle percentuali di riduzione conseguite nel corso del 1998 non può quindi essere disgiunta da considerazioni sui tassi di riduzione conseguiti nell'anno precedente.

A tale proposito è utile osservare che nel complesso la consistenza numerica del pubblico impiego si è ridotta nel corso del biennio 1998/99 dello 0,2%.

Complessivamente, quindi, il personale delle amministrazioni pubbliche tenute alla programmazione delle assunzioni si è ridotto, nel biennio 1998-99, dello 0,29%.

Il grafico seguente illustra la dinamica di tali evoluzioni nell'universo considerato nel corso del triennio che va dal 31/12/97 al 31/12/2000.



Elaborazioni DFP su dati RGS

Fonte: RGS, Conto Annuale (anni 1997 e 1998)

Nel passare ad esaminare quanto è avvenuto nell'intero sistema del pubblico impiego occorre specificare che in realtà l'attività di programmazione ha riguardato un universo di riferimento lievemente diverso (in particolare si è fatto riferimento al personale a tempo indeterminato presente nelle amministrazioni e non solo a quello dei ruoli) e l'attività di programmazione ha anche incoraggiato (ponendolo come vincolo, ove fosse possibile) il ricorso al *part-time*.

Nelle tabelle e nei grafici finora esaminati sono calcolate le unità di lavoro a tempo parziale alla stessa stregua delle unità di lavoro a tempo pieno.

Peraltro, nelle valutazioni concernenti l'attività di programmazione sono state introdotte variabili *ad hoc* che si riferiscono ai movimenti relativi al trasferimento di competenze ed alle privatizzazioni in corso nel biennio 1998-99.

Lievi differenze sono inoltre attribuibili al fatto che gli Enti Pubblici tenuti alla programmazione delle assunzioni sono quelli con un organico superiore alle 200 unità.

Infine, l'attività di programmazione si basa sul personale presente e comunque in servizio nelle amministrazioni (a prescindere dalla tipologia del rapporto di lavoro: *part-time* o *full-time*, comandi, distacchi, in ruolo e fuori ruolo), mentre le cifre desunte dal conto annuale si riferiscono al personale dei ruoli.

E' importante osservare che l'incremento, seppure modesto, è seguito ad una riduzione piuttosto forte di personale verificatasi nel corso del 1997.

Le valutazioni sull'evoluzione delle consistenze del personale delle pubbliche amministrazioni non possono non tenere conto di quanto avvenuto su un arco temporale più vasto del biennio.

Nella tabella alla pagina che segue, in tal senso, sono riportate in modo analitico le consistenze del personale a tempo indeterminato in tutti i comparti del pubblico impiego per il quadriennio 1996-1999.

	31/12/96			31/12/97			31/12/98			31/12/99		
	Personale di ruolo	restante personale	TOTALE Personale	Personale di ruolo	restante personale	TOTALE Personale	Personale di ruolo	restante personale	TOTALE Personale	Personale di ruolo	restante personale	TOTALE Personale
Ministeri	285.386	5.122	290.508	279.555	4.170	283.725	275.056	3.822	278.878	270.333	4.462	274.795
Az. Aut.	38.249	5.499	43.748	39.973	4.331	44.304	39.587	4.987	44.574	38.860	4.361	43.221
Scuola	927.780	102.114	1.029.894	893.170	106.230	999.400	886.900	106.986	993.886	873.980	124.175	998.155
Polizia	303.493	29.351	332.844	301.271	27.284	328.555	306.504	27.738	334.242	313.377	26.274	339.651
FF.AA.	113.837	186.893	300.730	115.003	178.525	293.528	117.817	173.328	291.145	116.721	151.221	267.942
Magistratura	9.767	-	9.767	9.753	-	9.753	9.875	-	9.875	10.236	-	10.236
Totale settore Statale	1.678.512	328.979	2.007.491	1.638.725	320.540	1.959.265	1.635.739	316.861	1.952.600	1.623.507	310.493	1.934.000
Enti Pubb. n.e.	61.314	3.007	64.321	58.151	4.003	62.154	58.813	3.681	62.494	59.886	3.144	63.030
Enti territoriali	653.745	38.717	692.462	641.609	36.371	677.980	640.739	33.675	674.414	643.989	35.485	679.474
SSN	661.544	22.245	683.789	645.576	27.722	673.298	643.484	30.388	673.872	660.463	27.082	687.545
Enti di ricerca	15514	2.403	17.917	15.328	2.629	17.957	15.570	2.648	18.218	15.460	2.737	18.197
Università	104.156	4.004	108.160	103.338	4.144	107.482	104.180	5.049	109.229	105.498	4.664	110.162
Totale settore Pubblico	1.496.273	70.376	1.566.649	1.464.002	74.869	1.538.871	1.462.786	75.441	1.538.227	1.485.296	73.112	1.558.408
Totale Pubblico Impiego	3.174.785	399.355	3.574.140	3.102.727	395.409	3.498.136	3.098.525	392.302	3.490.827	3.108.803	383.605	3.492.408

Fonte: RGS, Conto Annuale (anni 1996, 1997, 1998, 1999)

*Nei Ministeri sono compresi prefetti e diplomatici

**Negli Enti territoriali sono compresi i Segretari Comunali e Provinciali

	Variazione % 1998/97			Variazione % 1998/98			Variazione nel biennio 1999/97		
	Personale di ruolo	restante personale	TOTALE Personale	Personale di ruolo	restante personale	TOTALE Personale	Personale di ruolo	restante personale	TOTALE Personale
Ministeri	-1,6%	-8,3%	-1,7%	-1,7%	16,7%	-1,5%	-3,3%	7,0%	-3,1%
Az. Aut.	-1,0%	15,1%	0,6%	-1,8%	-12,6%	-3,0%	-2,8%	0,7%	-2,4%
Scuola	-0,7%	0,7%	-0,6%	-1,5%	16,1%	0,4%	-2,1%	16,9%	-0,1%
Polizia	1,7%	1,7%	1,7%	2,2%	-5,3%	1,6%	4,0%	-3,7%	3,4%
FF.AA.	2,4%	-2,9%	-0,8%	-0,9%	-12,8%	-8,0%	1,5%	-15,3%	-8,7%
Magistratura	1,3%		1,3%	3,7%		3,7%	5,0%	-	5,0%
Totale settore Statale	-0,2%	-1,1%	-0,3%	-0,7%	-2,0%	-1,0%	-0,9%	-3,1%	-1,3%
Enti Pubb. n.e.	1,1%	-8,0%	0,5%	1,8%	-14,6%	0,9%	3,0%	-21,5%	1,4%
Enti territoriali	-0,1%	-7,4%	-0,5%	0,5%	5,4%	0,8%	0,4%	-2,4%	0,2%
SSN	-0,3%	9,6%	0,1%	2,6%	-10,9%	2,0%	2,3%	-2,3%	2,1%
Enti di ricerca	1,6%	0,7%	1,5%	-0,7%	3,4%	-0,1%	0,9%	4,1%	1,3%
Università	0,8%	21,8%	1,6%	1,3%	-7,6%	0,9%	2,1%	12,5%	2,5%
Totale settore Pubblico	-0,1%	0,8%	0,0%	1,5%	-3,1%	1,3%	1,5%	-2,3%	1,3%
Totale Pubblico Impiego	-0,1%	-0,8%	-0,2%	0,3%	-2,2%	0,0%	0,2%	-3,0%	-0,2%

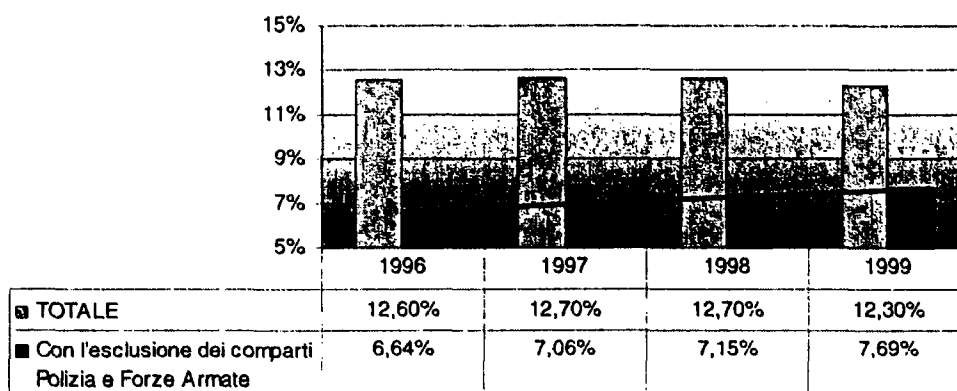
Fonte: RGS, Conto Annuale (anni 1996, 1997, 1998, 1999)

Nel corso del biennio 1998-1999 il personale del pubblico impiego si è ridotto complessivamente dello 0,2%.

In realtà occorre osservare che, se il personale dei ruoli ha subito un incremento pari allo 0,2%, il restante personale (a contratto, a tempo determinato, consulenti, esperti o collaboratori ed altre forme di lavoro) ha subito un decremento pari al 3%.

Nella maggior parte delle amministrazioni la compensazione è avvenuta con un effetto netto non rilevante in termini di incremento complessivo: nei Ministeri e nella Scuola la forte riduzione del personale di ruolo è stata accompagnata da un ricorso al restante personale (+7% e +16,9%), mentre in quasi tutti gli altri comparti il movimento è stato contrario, ad eccezione delle Università in cui sono cresciute entrambe le tipologie di lavoro parasubordinato.

Incidenza del restante personale (% su personale di ruolo)



In ogni modo, a causa del diverso ordine di grandezza del personale di ruolo e del restante personale, come evidenziato nel grafico, si deve registrare un incremento del rapporto tra restante personale e personale di ruolo: allo stesso tempo, effetto della riduzione del personale e indicatore, embrionale, della flessibilità che comincia a manifestarsi anche nella P.A.

Nel passare all'analisi delle variabili economiche rilevanti (costo del lavoro, spesa per il personale, retribuzioni medie) sarà opportuno basare le nostre osservazioni su insiemi ed aggregati "stabili": useremo quindi la consistenza media nel corso dell'anno considerato ed escluderemo le quantità riferibili al restante personale dei comparti Forze Armate e Corpi di Polizia (in cui confluiscono volontari, allievi, ufficiali di complemento e soprattutto la leva coscritta).

	Consistenza media del totale del personale			Costo del Lavoro (mld di lire)			Competenze fisse ed accessorie (Retribuzione in mld di lire)		
	1997	1998	1999	1997	1998	1999	1997	1998	1999
Ministeri	287.117	281.302	276.837	16.857.372	16.711.938	17.088.521	12.327.609	12.058.012	12.539.730
Az. Aut.	44.026	44.439	43.898	2.324.012	2.511.787	2.585.971	1.711.066	1.837.136	1.823.031
Scuola	1.014.647	996.643	996.021	56.663.216	59.458.343	56.221.107	40.546.620	42.944.285	41.458.501
Polizia	302.472	303.888	309.941	19.856.145	20.527.151	20.947.242	14.769.045	15.108.233	15.525.655
FF.AA.	114.420	116.410	117.269	7.839.684	7.844.270	9.202.382	5.961.641	6.088.276	6.252.383
Magistratura	9.760	9.814	10.056	2.137.320	2.055.462	2.212.255	1.487.374	1.522.865	1.646.752
<u>Totale settore Statale</u>	1.772.442	1.752.495	1.754.020	105.677.749	109.108.950	108.257.478	76.803.355	79.558.807	79.246.052
Enti Pubblici non economici	63.238	62.324	62.762	4.638.583	4.740.137	5.208.252	3.203.957	3.324.931	3.458.142
Enti territoriali	685.221	676.197	676.944	34.167.261	35.249.525	39.471.063	25.136.171	25.525.554	26.928.673
SSN	678.544	673.585	680.709	49.027.594	48.143.243	50.698.721	35.518.603	35.236.284	36.637.700
Enti di ricerca	17.937	18.088	18.208	1.396.911	1.635.982	1.597.348	978.610	1.123.129	1.087.149
Università	107.821	108.356	109.696	9.015.907	9.890.069	10.337.567	6.910.409	7.240.962	7.459.066
<u>Totale settore Pubblico</u>	1.552.760	1.538.549	1.548.318	98.246.256	99.658.956	107.312.950	71.747.750	72.450.860	75.570.729
Totale Pubblico Impiego	3.325.202	3.291.044	3.302.337	203.924.005	208.767.906	215.570.427	148.551.105	152.009.667	154.816.781

	Variaz. % Consistenza media del Personale			Variaz. Costo del lavoro			Variaz. % spesa per competenze fisse e accessorie 98/97		
	98/97	99/98	Variaz. Biennale 99/97	98/97	99/98	Variaz. Biennale 99/97	1998/97	1999/98	Variaz. Complessiva del biennio
Ministeri	-2,0%	-1,6%	-3,6%	-0,9%	2,3%	1,4%	-2,2%	4,0%	1,7%
Az. Aut.	0,9%	-1,2%	-0,3%	8,1%	3,0%	11,3%	7,4%	-0,8%	6,5%
Scuola	-1,8%	-0,1%	-1,8%	4,9%	-5,4%	-0,8%	5,9%	-3,5%	2,2%
Polizia	0,5%	2,0%	2,5%	3,4%	2,0%	5,5%	2,3%	2,8%	5,1%
FF.AA.	1,7%	0,7%	2,5%	0,1%	17,3%	17,4%	2,1%	2,7%	4,9%
Magistratura	0,6%	2,5%	3,0%	-3,8%	7,6%	3,5%	2,4%	8,1%	10,7%
<u>Totale settore Statale</u>	-1,1%	0,1%	-1,0%	3,2%	-0,8%	2,4%	3,6%	-0,4%	3,2%
Enti Pubb. n.e.	-1,4%	0,7%	-0,8%	2,2%	9,9%	12,3%	3,8%	4,0%	7,9%
Enti territoriali	-1,3%	0,1%	-1,2%	3,2%	12,0%	15,5%	1,5%	5,5%	7,1%
SSN	-0,7%	1,1%	0,3%	-1,8%	5,3%	3,4%	-0,8%	4,0%	3,2%
Enti di ricerca	0,8%	0,7%	1,5%	17,1%	-2,4%	14,3%	14,8%	-3,2%	11,1%
Università	0,5%	1,2%	1,7%	9,7%	4,5%	14,7%	4,8%	3,0%	7,9%
<u>Totale settore Pubblico</u>	-0,9%	0,6%	-0,3%	1,4%	7,7%	9,2%	1,0%	4,3%	5,3%
Totale Pubblico Impiego	-1,0%	0,3%	-0,7%	2,4%	3,3%	5,7%	2,3%	1,8%	4,2%

Se negli enti pubblici e nelle amministrazioni tenute alla programmazione la riduzione è stata imposta e prevista dalla legge, negli altri casi il governo delle politiche del personale è lasciato all'autonomia regolamentare dell'ente pubblico stesso, con il vincolo però di riduzione tendenziale della spesa.

Le dinamiche della riduzione del personale sono state differenti come dimostrano le tabelle ed i grafici precedenti: la crescita del personale ha interessato la Magistratura (+5%), l'Università (+2,5%) e le aziende del Servizio sanitario nazionale (+2,1%).

Per la Scuola (-0,1%), invece, il tasso di riduzione subisce condizionamenti per effetto di una crescita del numero delle classi dovuta anche all'aumento del numero degli alunni figli degli immigrati.

La consistenza media è diminuita nel corso del biennio 1998-99 di quasi 23mila unità di personale (-0,7%), mentre il costo del lavoro è cresciuto da 204mila miliardi di lire nel 1997 a 216mila miliardi nel 1999 (+5,7%).

La retribuzione lorda è cresciuta da 149mila miliardi a 155mila miliardi di lire nello stesso periodo (+4,2%).

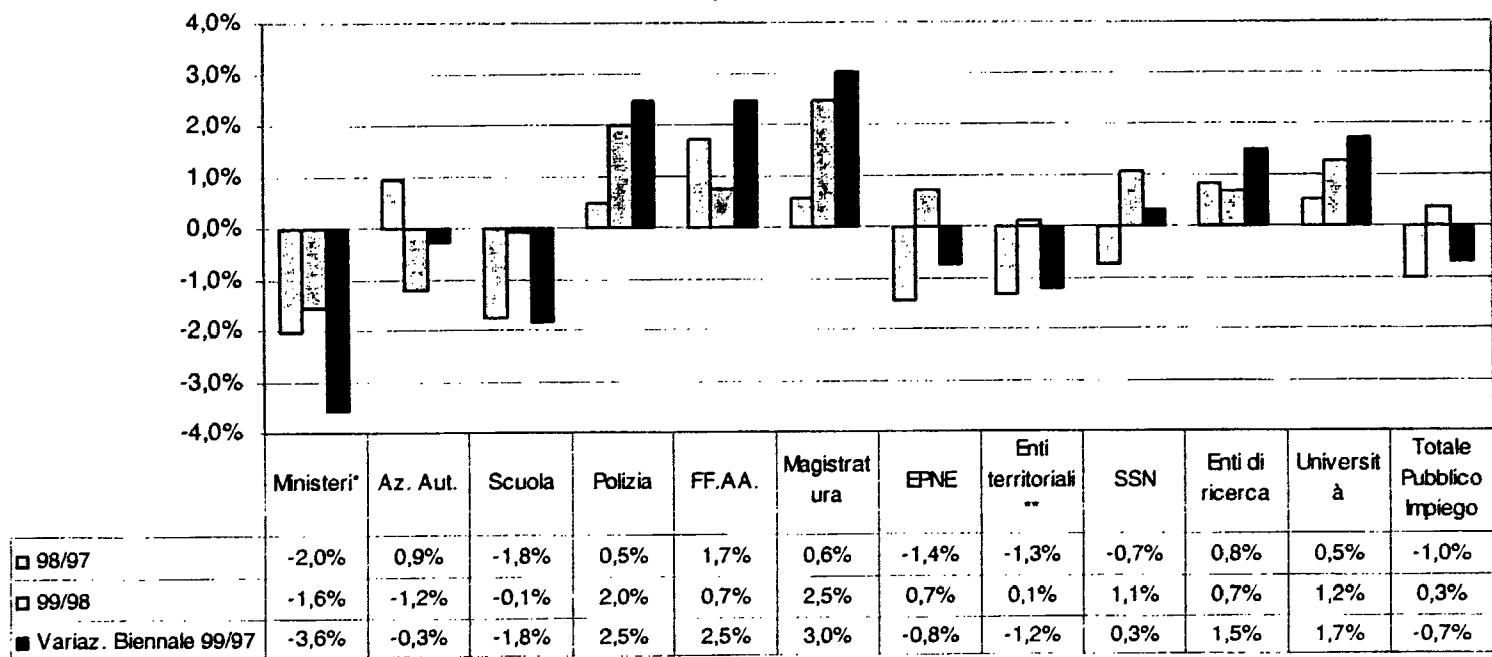
Le differenti dinamiche di riduzione del personale concorrono, insieme al calendario dei rinnovi contrattuali, a spiegare la variazione percentuale del costo del lavoro e delle retribuzioni lorde, in termini complessivi e unitari

Il costo del lavoro per la P.A. è aumentato in misura più che doppia rispetto al totale del pubblico impiego per le Aziende Autonome, le Forze Armate, gli Enti pubblici non economici, gli Enti territoriali, gli Enti di ricerca e le Università.

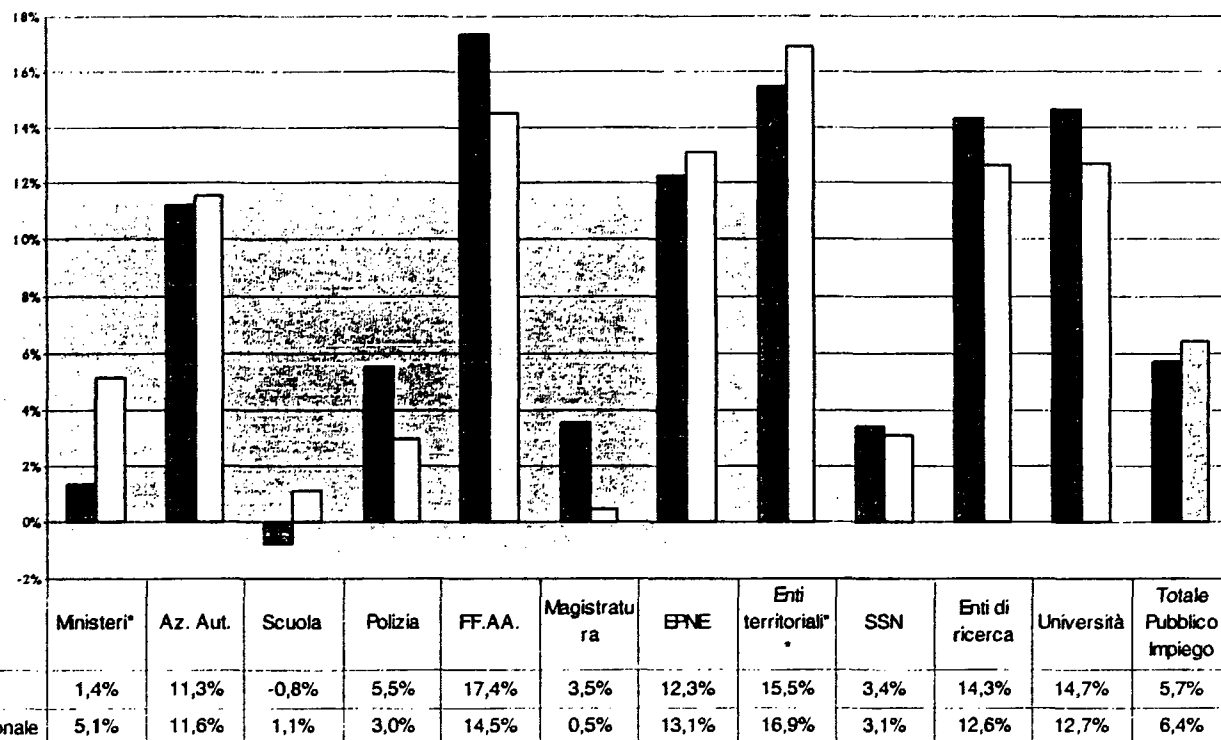
In tutti gli altri comparti le variazioni biennali sono state inferiori alla media complessiva. In particolare tale riduzione è stata molto limitata, in termini unitari, per la Scuola (+1,1%) e per la Magistratura (+0,5%).

In quest'ultimo caso ad esempio, è possibile ipotizzare che tale minore crescita sia anche dovuta alla minore esigenza di ricorso allo straordinario per effetto dell'incremento degli organici dei giudici.

La dinamica della consistenza media di personale nei settori del pubblico impiego nel triennio 1997-98-99



Variazione percentuale del costo
del lavoro (totale e unitario)
delle Amministrazioni Pubbliche
nel biennio 1998-99

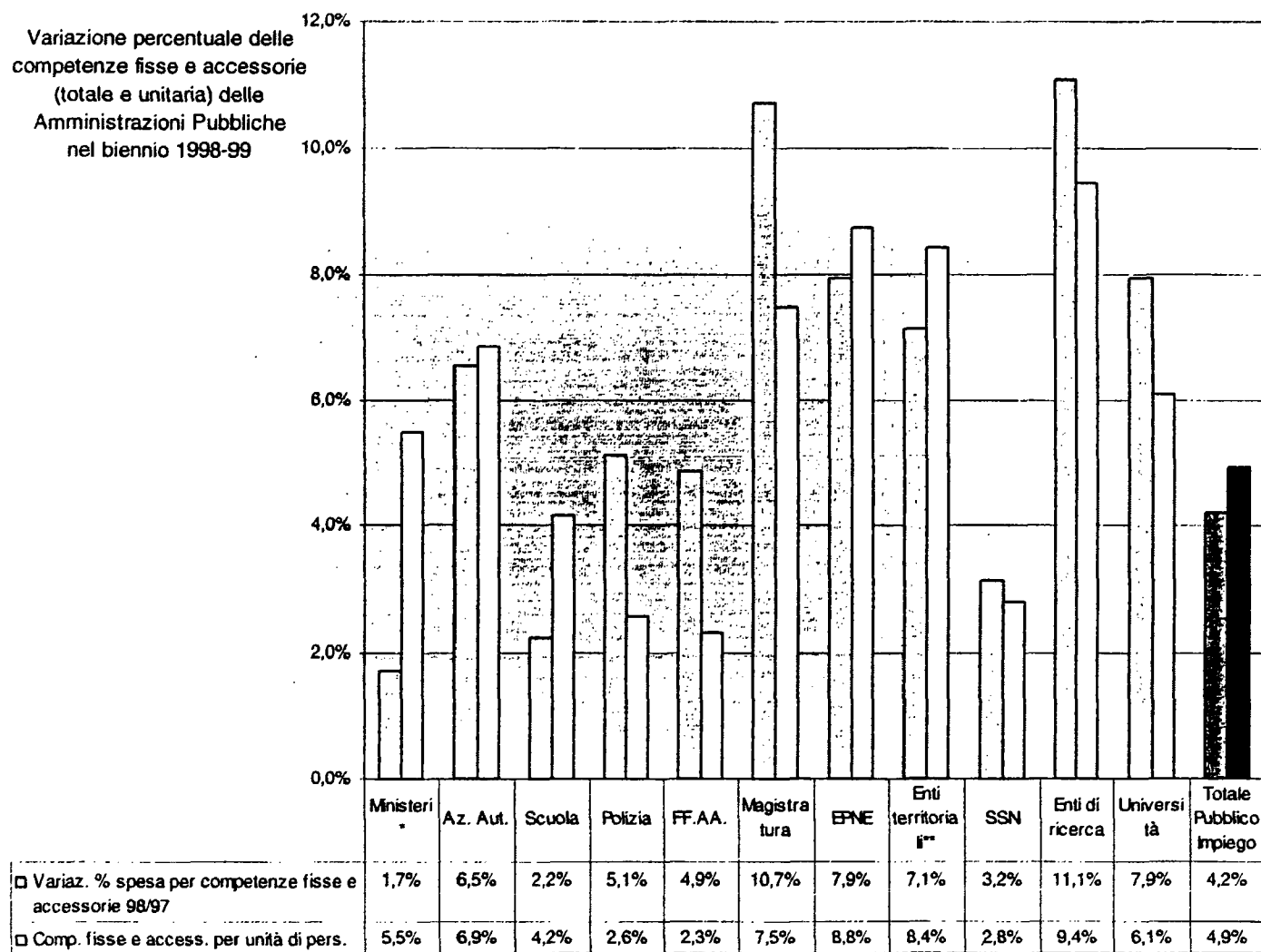


Un certo interesse riveste l'analisi della tabella seguente che illustra la variazione delle competenze fisse ed accessorie (la retribuzione lorda) percepita dai dipendenti del pubblico impiego.

Dall'esame delle diversità delle retribuzioni medie percepite all'inizio del periodo è possibile spiegare, in parte, le diversità dei tassi di crescita registrati nel corso del biennio, anche se un'analisi più ragionata può essere condotta solo su un arco di anni pari al lasso temporale esistente tra le scadenze contrattuali (almeno quadriennale).

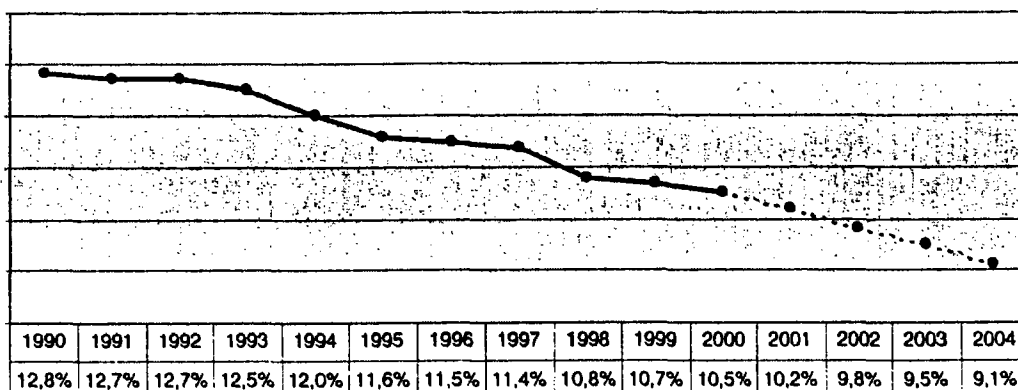
Per esempio, le Aziende Autonome e gli Enti territoriali, partendo da retribuzioni medie più basse, realizzano tassi di crescita più elevati rispetto alla media complessiva pari al 4,9% nel biennio.

Settore	Comp. fisse e accessorie per unità di personale (milioni di lire)			Variaz. competenze fisse e accessorie per unità di personale (milioni di lire)		
	98/97	99/98	Variaz. Biennale 99/97	98/97	99/98	Variaz. Biennale 99/97
Ministeri	42,9	42,9	45,3	-0,2%	5,7%	5,5%
Az. Aut.	38,9	41,3	41,5	6,4%	0,5%	6,9%
Scuola	40,0	43,1	41,6	7,8%	-3,4%	4,2%
Polizia	48,8	49,7	50,1	1,8%	0,8%	2,6%
FF.AA.	52,1	52,3	53,3	0,4%	1,9%	2,3%
Magistratura	152,4	155,2	163,8	1,8%	5,5%	7,5%
Totale settore Statale	43,3	45,4	45,2	4,8%	-0,5%	4,3%
Enti Pubblici non economici	50,7	53,3	55,1	5,3%	3,3%	8,8%
Enti territoriali	36,7	37,7	39,8	2,9%	5,4%	8,4%
SSN	52,3	52,3	53,8	-0,1%	2,9%	2,8%
Enti di ricerca	54,6	62,1	59,7	13,8%	-3,8%	9,4%
Università	64,1	66,8	68,0	4,3%	1,8%	6,1%
Totale settore Pubblico	46,2	47,1	48,8	1,9%	3,6%	5,6%
Totale Pubblico Impiego	44,7	46,2	46,9	3,4%	1,5%	4,9%



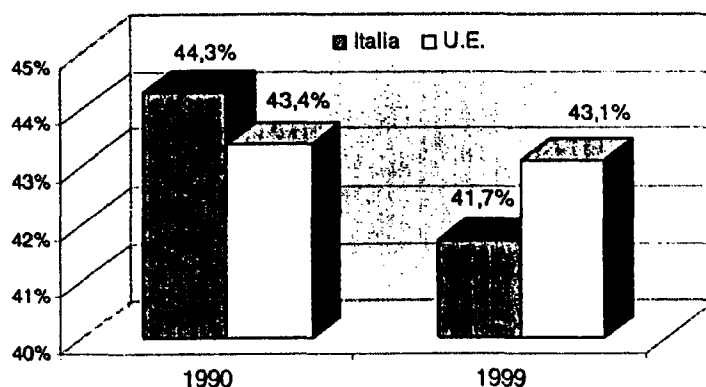
L'effetto complessivo della riduzione del personale, conseguita soprattutto nelle amministrazioni soggette alla programmazione, si manifesta con chiarezza nel rapporto tra la spesa per il personale ed il prodotto interno lordo che, come si vede nella figura seguente, è in netta flessione.

L'incidenza della spesa per il personale del pubblico impiego sul P.I.L. dal 1990 al 2004 (stime)



In particolare, tra il 1997 ed il 1999 la spesa per il personale del pubblico impiego è passata dal 11,4% al 10,7% mentre nel decennio 1990-1999 la riduzione conseguita è pari a 2,1 punti percentuali.

Incidenza della spesa primaria pubblica sul P.I.L. in Italia e U.E.



Una contrazione ancora più marcata si è determinata nel rapporto tra spesa primaria pubblica e PIL: tra il 1990 ed il 1998 il rapporto in Italia si è ridotto dal 44,3% al 41,7% mentre nei Paesi dell'Unione europea restava sostanzialmente stabile (43,1%).

Tuttavia in alcuni settori e per alcune categorie la retribuzione non esaurisce il quadro reddituale dei pubblici dipendenti; pur se dalle dimensioni molto limitate, il conferimento di incarichi ai pubblici dipendenti costituisce un fenomeno di cui l'opinione pubblica chiede conto.

L'anagrafe delle prestazioni e degli incarichi ai pubblici dipendenti

Per questo al Dipartimento della funzione pubblica è stata istituita l'Anagrafe delle prestazioni e degli incarichi conferiti ai pubblici dipendenti (art.24 della legge 412/1991) anche con finalità di monitoraggio e controllo della spesa pubblica.

L'Anagrafe è stata creata per la misurazione qualitativa e quantitativa degli incarichi e delle prestazioni rese, al di fuori dei compiti e doveri d'ufficio, dal personale delle amministrazioni pubbliche, per il quale vige il divieto di svolgere incarichi retribuiti che non siano stati preventivamente autorizzati dalle amministrazioni di appartenenza.

L'Anagrafe delle prestazioni ha subito nel corso del 1998 alcune importanti innovazioni normative (in particolare, art. 58, commi 12 e ss. del d.lgs. 29/93, come modificato dal d.lgs. 80/98).

Queste mirano a razionalizzare il fenomeno degli incarichi attraverso un loro contenimento e l'introduzione di regole di trasparenza nel loro conferimento da parte di soggetti pubblici e privati ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche.

Le nuove disposizioni hanno reso più cogenti gli obblighi per le pubbliche amministrazioni e per i soggetti privati che conferiscano incarichi ed hanno previsto per la prima volta sanzioni per i soggetti che autorizzano e conferiscono incarichi, in osservanza degli obblighi riguardanti le comunicazioni all'Anagrafe.

Sono state introdotte relativamente ai soggetti per i quali gli incarichi devono essere comunicati ed alle tipologie di incarichi da segnalare, le cosiddette esclusioni soggettive ed oggettive chiarite anche dalla Circolare DFP n.5/98.

L'attuazione della nuova normativa ha costituito occasione per una revisione delle modalità di gestione dell'Anagrafe delle prestazioni.

Nel corso del 1999, il Dipartimento ha proceduto a internalizzare le fasi di acquisizione dei dati (ora totalmente informatizzate), di controllo e verifica, e di elaborazione, precedentemente svolte sotto convenzione dall'IPZS, anche al fine di utilizzare in modo integrato altre banche dati del Dipartimento.

Tale diversa modalità di gestione dell'Anagrafe ha consentito un controllo accurato sulla qualità dei dati trasmessi dalle amministrazioni.

Nel corso del 1999 e del 2000 la gestione dell'Anagrafe delle prestazioni è stata effettuata integralmente dal Dipartimento, senza la consueta collaborazione dell'IPZS. Questo, oltre a comportare un risparmio dei costi, ha permesso di curare internamente tutte le fasi del processo di acquisizione, caricamento, verifica e validazione dei dati trasmessi dalle amministrazioni, con evidenti benefici in termini di qualità dei dati.

Annualmente il Dipartimento presenta al Parlamento una relazione alla quale si rinvia per gli approfondimenti. Di seguito si presentano in sintesi gli aspetti più rilevanti emersi nell'analisi dei dati.

I dati salienti relativi agli incarichi conferiti nel 1999

- *il numero di amministrazioni che hanno inviato comunicazioni è pari a 4.951;*
- *il numero di amministrazioni che hanno comunicato di non aver conferito incarichi è pari a 1.299;*
- *il numero di dipendenti ai quali sono stati conferiti incarichi è pari a 75.714;*
- *il numero di dipendenti ai quali sono stati liquidati incarichi è pari a 74.941;*
- *il numero totale di incarichi conferiti è di 132.421;*
- *il numero totale di incarichi liquidati è di 129.530;*
- *il numero medio di incarichi conferiti per dipendente è di 1,75;*
- *il numero medio di incarichi liquidati per dipendente è di 1,73;*
- *il totale dei compensi corrisposti è di 348.854.804.000 Lire (pari a 180,2 milioni di euro);*
- *in media, sono stati conferiti incarichi al 2,43% dei dipendenti;*
- *in media sono stati liquidati incarichi al 2,40% dei dipendenti;*
- *il compenso medio liquidato per incarico è di 2.693 mila lire (1.391 euro);*
- *Gli incarichi sono retribuiti con importi mediamente più elevati se il conferente è un soggetto privato;*
- *Le tipologie di incarico più diffuso sono le Docenze o gli incarichi come Componente di Commissione (insieme sono il 58% del totale degli incarichi e il 30% del totale dei compensi), ma quelle meglio remunerate sono relative agli incarichi di Componente di Consigli di Amministrazione, Componente di Collegi Sindacali e per Collaudo di Opere Pubbliche.*