

Dossier 5

“Caratteristiche del personale in servizio nelle amministrazioni pubbliche italiane”

**Audizione del Presidente dell'Istituto nazionale di statistica, Luigi Biggeri
presso le Commissioni riunite
V Commissione "Programmazione economica, bilancio" del Senato e
V Commissione "Bilancio" della Camera**

Roma, 17 luglio 2006

Caratteristiche del personale in servizio nelle amministrazioni pubbliche italiane

1. Premessa

Il Sec95 aggrega le unità istituzionali di tutto il sistema economico in cinque distinti settori istituzionali.¹ Il settore Amministrazioni pubbliche (S.13) considera tutte le “unità istituzionali che agiscono da produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita, la cui produzione è destinata a consumi collettivi e individuali ed è finanziata in prevalenza da versamenti obbligatori effettuati da unità appartenenti ad altri settori e/o tutte le unità istituzionali la cui funzione principale consiste nella redistribuzione del reddito e della ricchezza del paese”².

In base a questa definizione, le amministrazioni pubbliche costituiscono una popolazione che comprende circa 9.700 unità istituzionali, estremamente eterogenee sia dal punto di vista dimensionale e funzionale, sia dal punto di vista della loro storia. In alcuni casi ci si trova di fronte ad unità, di piccola o grande dimensione, piuttosto stabili nel tempo (ad esempio comuni e ministeri), mentre in altri casi è possibile individuare una miriade di organizzazioni, in genere di dimensioni modeste, funzionalmente specializzate e prevalentemente legate al territorio di appartenenza, caratterizzate da una dinamica demografica accentuata.

Il settore delle Amministrazioni pubbliche è suddiviso in quattro sottosettori, di cui solo tre sono utilizzati nel contesto amministrativo italiano³:

- Amministrazioni centrali (S.1311)
- Amministrazioni locali (S.1313)
- Enti di previdenza e assistenza sociale (S.1314).

Il sottosettore Amministrazioni centrali considera “tutti gli organi amministrativi dello Stato e gli altri enti centrali la cui competenza si estende alla totalità del territorio economico, esclusi gli enti centrali di previdenza e assistenza sociale”.

Nel sottosettore delle Amministrazioni locali sono incluse le unità istituzionali che costituiscono “gli enti pubblici territoriali la cui competenza si estende a una parte del territorio economico, esclusi gli enti locali di previdenza e assistenza sociale”.

Infine, nel sottosettore Enti di previdenza e assistenza sociale vengono raggruppate tutte le “unità istituzionali centrali, di stati federati e locali, la cui attività principale consiste nell’erogare prestazioni sociali” e che rispondono ai seguenti criteri:

- acquisiscono partecipazioni ai regimi di protezione sociale o versamenti di contributi da determinati soggetti in forza di disposizioni legislative o regolamentari;

¹ Società finanziarie (S.11); Società non finanziarie (S.12), Amministrazioni pubbliche (S.13), Famiglie (S.14), Istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie (S.15).

² European Communities (1999), European System of Accounts ESA 1995, Luxembourg; Commission of the European Communities, International Monetary Fund, Organisation for Economic Co-operation and Development, United Nations, World Bank, System of National Accounts 1993, Brussels/Luxembourg, New York, Paris, Washington, DC1993.

³ Il sottosettore Amministrazioni di stati federati (S1312) non è utilizzato.

- la determinazione o l'approvazione dei contributi e delle prestazioni ricade sotto la responsabilità di altre unità istituzionali appartenenti al settore delle Amministrazioni pubbliche, indipendentemente dal loro ruolo di organismo di controllo o di datore di lavoro.

In particolare, all'interno dei tre sottosectori indicati, si utilizza un ulteriore livello di classificazione in sottoclassi con lo scopo di far emergere la varietà delle forme organizzative che compongono l'insieme delle Amministrazioni pubbliche (Prospetto 1).

Prospetto 1 - Sottosectori, classi e sottoclassi di unità istituzionali del settore S.13 Amministrazioni pubbliche

AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	SOTTOSECTORI	CLASSI
AMMINISTRAZIONI CENTRALI	S. 13 11	
Amministrazione statale e organi costituzionali		S. 13 11.1
Ministeri e Presidenza del consiglio dei ministri		
Organi costituzionali e di rilievo costituzionale		
Enti produttori di servizi economici e di regolazione dell'attività		S. 13 11.2
Enti di regolazione dell'attività economica		
Enti produttori di servizi economici		
Autorità amministrative indipendenti		
Enti a struttura associativa		
Enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali		S. 13 11.3
Enti produttori di servizi assistenziali e culturali		
Enti di ricerca		S. 13 11.4
Enti e Istituzioni di ricerca		
Istituti e Stazioni sperimentali per la ricerca		
AMMINISTRAZIONI LOCALI	S. 13 13	
Enti territoriali		S. 13 13.1
Regioni e Province autonome		
Province		
Comuni		
Enti produttori di servizi sanitari		S. 13 13.2
Aziende sanitarie locali		
Enti e Aziende ospedaliere		
Enti locali produttori di servizi economici e di regolazione		S. 13 13.3
Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura		
Enti per il turismo		
Enti portuali		
Comunità montane		
Unioni di comuni		
Enti locali produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali		S. 13 13.4
Enti parco		
Enti per il diritto allo studio universitario		
Università e Istituti di istruzione universitaria		
Enti lirici e Istituzioni concertistiche		
Enti e Agenzie regionali		
ENTI NAZIONALI DI PREVIDENZA E ASSISTENZA SOCIALE	S. 13 14	
Enti nazionali di previdenza e assistenza sociale		

È opportuno segnalare che, considerato lo stato degli archivi amministrativi e statistici attualmente disponibili, la copertura finale delle analisi statistiche varia negli anni, anche in considerazione della creazione di nuove unità e della variabilità dei profili istituzionali adottati dagli enti.

La fonte utilizzata per la produzione di informazioni statistiche sul personale in servizio nelle amministrazioni pubbliche è costituita dalla rilevazione del personale delle Amministrazioni del pubblico impiego realizzata dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (RGS) e presentata nel Conto annuale dal Ministero

dell'Economia e delle Finanze. Tale fonte consente una copertura pressoché totale dell'universo delle unità istituzionali e nel complesso, rispetto alle unità comprese nel Settore S.13 e relativamente al 2004, la copertura dei dati presentati in questa sede è pari al 94 per cento. Le definizioni e classificazioni del personale utilizzate sono ovviamente quelle utilizzate dalla RGS, in particolare, per personale in servizio nelle amministrazioni pubbliche si intende il personale a tempo indeterminato e a tempo determinato che presta la propria attività in un'amministrazione⁴.

2. L'ammontare e la struttura del personale secondo alcune caratteristiche

2.1. Quadro generale

Al 31 dicembre 2004 il personale in servizio delle amministrazioni pubbliche è costituito da 3.531.108 unità, che rappresentano il 15,8 per cento degli occupati, quota che sale al 21,9 per cento se si considerano solo gli occupati dipendenti. Per quanto riguarda la composizione per sesso, le donne rappresentano il 52,5 per cento del totale, quota che è più elevata sia rispetto al valore complessivo del settore dei servizi (47,5 per cento) sia rispetto agli altri settori di attività economica (31,0 per cento in agricoltura e 22,9 per cento nell'industria).

Tra il 1999 e il 2004, nel complesso, il personale in servizio cresce di 197.422 unità (+5,9 per cento), crescita da attribuire quasi esclusivamente a quella registrata nei Ministeri e nella Presidenza del Consiglio dei Ministri (+189.742, con una variazione percentuale pari a +10,7 per cento). Nello stesso periodo, nelle Amministrazioni locali l'incremento registrato è molto più contenuto (+0,7 per cento); esso è il risultato di variazioni positive (come nel caso di Regioni, ASL ed Aziende ospedaliere) e negative (ad esempio quelle registrate per le Province e i Comuni). Anche gli Enti di previdenza aumentano le loro dotazioni di personale, ma in misura molto limitata.

Tavola 1 - Personale in servizio nelle amministrazioni pubbliche secondo il tipo di rapporto di lavoro, per sottosettore e sottoclasse istituzionale - Anni 1999 e 2004

SOTTOCLASSI DI UNITÀ ISTITUZIONALI	Tipo di rapporto di lavoro					
	1999			2004		
	A tempo indeterminato	A tempo determinato	Totale	A tempo indeterminato	A tempo determinato	Totale
Amministrazioni centrali	1.647.902	164.159	1.812.061	1.683.878	314.299	1.998.177
di cui:						
Ministeri e PCM	1.607.668	161.452	1.769.120	1.651.184	307.678	1.958.862
Amministrazioni locali	1.405.514	62.303	1.467.817	1.370.322	108.318	1.478.640
di cui:						
Regioni e Province autonome	63.491	3.235	66.726	67.395	7.823	75.218
Province	61.726	2.453	64.179	55.566	3.632	59.198
Comuni	494.181	25.383	519.564	438.430	33.645	472.075
ASL	426.478	16.723	443.201	434.208	17.620	451.828
Aziende ospedaliere	227.902	8.928	236.830	237.945	10.722	248.667
Enti nazionali previdenza e assistenza sociale	53.424	384	53.808	53.798	493	54.291
TOTALE	3.106.840	226.846	3.333.686	3.107.998	423.110	3.531.108

⁴ È compreso anche il personale comandato, distaccato o posto fuori ruolo presso altre amministrazioni, mentre non viene considerato il personale in posizione di comando, distacco o fuori ruolo nella stessa amministrazione.

La crescita che si è registrata in questi ultimi anni, nonostante il blocco delle assunzioni, è inoltre praticamente dovuta all'incremento del personale assunto con contratti a tempo determinato. Il personale con questo tipo di rapporto di lavoro cresce, tra il 1999 e il 2004, da 226.846 a 423.110 unità, registrando una variazione pari a +86,5 per cento. La variazione risulta particolarmente elevata nel caso dei Ministeri e Presidenza del Consiglio, amministrazioni nelle quali la consistenza numerica del personale a tempo determinato quasi raddoppia (+ 91,5 per cento), mentre è meno consistente nelle Amministrazioni locali e soprattutto negli Enti di previdenza (rispettivamente + 73,9 per cento e +28,4 per cento).

Dal punto di vista della struttura del personale in servizio, il settore delle amministrazioni pubbliche presenta una composizione sostanzialmente stabile nel periodo considerato. Infatti, nel 2004, la quota di personale effettivo riconducibile alle Amministrazioni centrali cresce dal 54,4 per cento registrato nel 1999, al 56,6 per cento; al contrario, la quota di personale delle Amministrazioni locali passa dal 44,0 per cento del 1999 al 41,9 per cento del 2004 e il sottosectore Enti nazionali di previdenza e assistenza sociale mantiene una quota di personale pari all'1,5 per cento, con un lieve calo rispetto all'1,6 per cento registrato nel 1999.

Dall'analisi disaggregata per sottoclasse di unità istituzionale si osserva che, nel 2004, Ministeri e Presidenza del consiglio, con 1.958.862 unità assorbono la quota più consistente di personale in servizio (55,5 per cento del totale), seguono i Comuni con 472.075 unità (pari al 13,4 per cento del totale) e le Aziende sanitarie locali con 451.828 unità (12,8 per cento).

2.2 Personale per area/qualifica di inquadramento e sottosectore

Con esclusivo riferimento al lavoro a tempo indeterminato (88 per cento del personale in servizio), dall'analisi dei dati della tavola 2 si osserva che, al 31 dicembre 2004, il 92,8 per cento dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche è rappresentato da personale non dirigente, il 5,7 per cento è costituito da dirigenti e il restante 1,5 per cento da qualifiche assimilabili a quella di dirigente (diplomatici, magistrati e professori universitari).

Dall'analisi per sottoclasse istituzionale emergono alcune differenze circa la composizione per qualifica funzionale. Infatti nelle Amministrazioni centrali la quota di dirigenti scende all'1,4 per cento del totale e quella delle qualifiche assimilabili si attesta sullo 0,7 per cento; al contrario nelle Amministrazioni locali, così come negli Enti di previdenza, la quota relativa ai dirigenti è molto più elevata (rispettivamente, 11,1 per cento e 6,3 per cento). Per quanto riguarda le Amministrazioni locali, la presenza di dirigenti è particolarmente consistente nelle Aziende sanitarie locali (20,5 per cento) e negli Enti e aziende ospedaliere (18,6 per cento). Sempre con riferimento alle Amministrazioni locali, la quota di personale con qualifica assimilabile a quella di dirigente è pari al 2,5 per cento del totale, contro l'1,5 per cento rilevato nel complesso delle amministrazioni pubbliche; tale quota è rappresentata esclusivamente da professori in servizio nelle Università e negli Istituti di istruzione universitaria. Al contrario, nello stesso sottosectore delle Amministrazioni locali, la quota di personale non dirigente scende all'86,4 per cento (6,4 punti percentuali in meno rispetto a quella rilevata nel complesso).

Tali differenze emergono anche considerando il rapporto tra personale non dirigente e numero di dirigenti o qualifiche assimilabili. Infatti, a fronte di un valore pari a 13 (un dirigente ogni 13 dipendenti) calcolato sul complesso, il rapporto sale a 48 nelle

Amministrazioni centrali, scende a 6 nelle Amministrazioni locali (4 per le Aziende sanitarie locali e gli Enti e aziende ospedaliere) per attestarsi a 15 nel sottosettore degli Enti di previdenza.

Tavola 2 - Personale in servizio a tempo indeterminato nelle amministrazioni pubbliche per area/qualifica, sottosettore e sottoclasse istituzionale - Anno 2004

SOTTOCLASSI DI UNITÀ ISTITUZIONALI	Aree/qualifiche				Personale non dirigente	Totale
	Dirigenti	Diplomatici	Magistrati	Professori		
Amministrazioni centrali	23.152	1.014	10.410	36	1.649.266	1.683.878
di cui:					-	
Ministeri e Presidenza del consiglio	20.328	1.014	9.431	36	1.620.375	1.651.184
Amministrazioni locali	151.564	-	-	34.669	1.184.089	1.370.322
di cui:					-	
Regioni e Province autonome	4.175	-	-	-	63.220	67.395
Province	1.682	-	-	-	53.884	55.566
Comuni	10.050	-	-	-	428.380	438.430
Aziende sanitarie locali	89.061	-	-	-	345.147	434.208
Enti e Aziende ospedaliere	44.153	-	-	-	193.792	237.945
Enti nazionali previdenza e assistenza sociale	3.399	-	-	-	50.399	53.798
TOTALE	178.115	1.014	10.410	34.705	2.883.754	3.107.998

2.3 Personale per area/qualifica di inquadramento e sesso

Dall'analisi della distribuzione del personale in servizio per area/qualifica e sesso (Figure 1 e 2) si rileva che, nel complesso delle amministrazioni pubbliche, il 67 per cento dei dirigenti in servizio è di genere maschile e tale quota si attesta a poco meno del 70 per cento nelle amministrazioni centrali.

Se si considera, invece, solo il personale non dirigente, si rileva che il numero di donne in servizio supera (54 per cento) quello degli uomini, il maggior peso percentuale delle donne tra i non dirigenti è particolarmente evidente nell'ambito delle amministrazioni locali (58 per cento).

Figura 1 - Personale in servizio a tempo indeterminato nelle amministrazioni pubbliche per sottosettore, area/qualifica e sesso - Dirigenti - Anno 2004

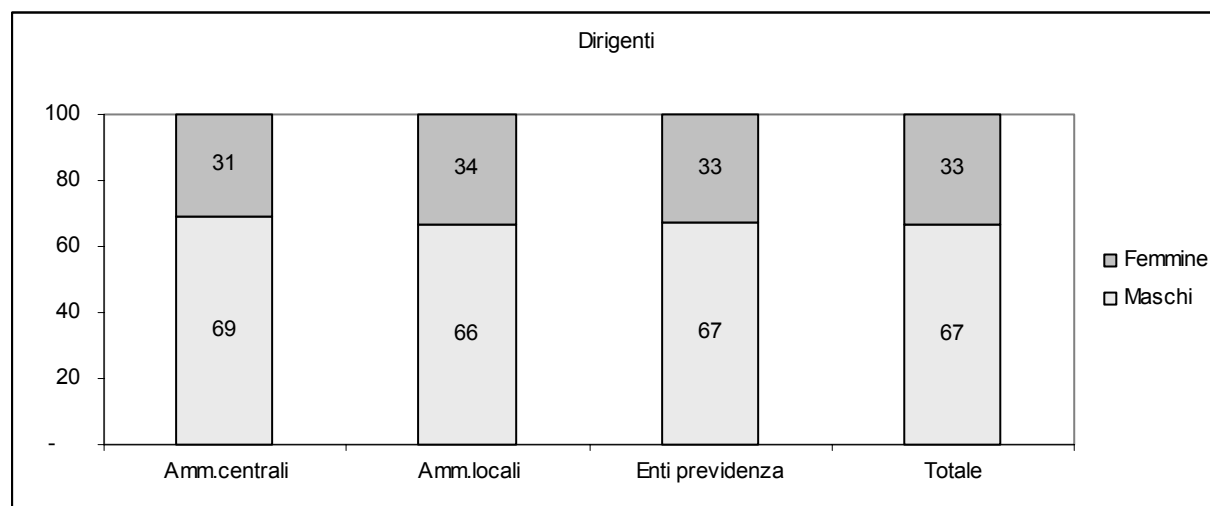
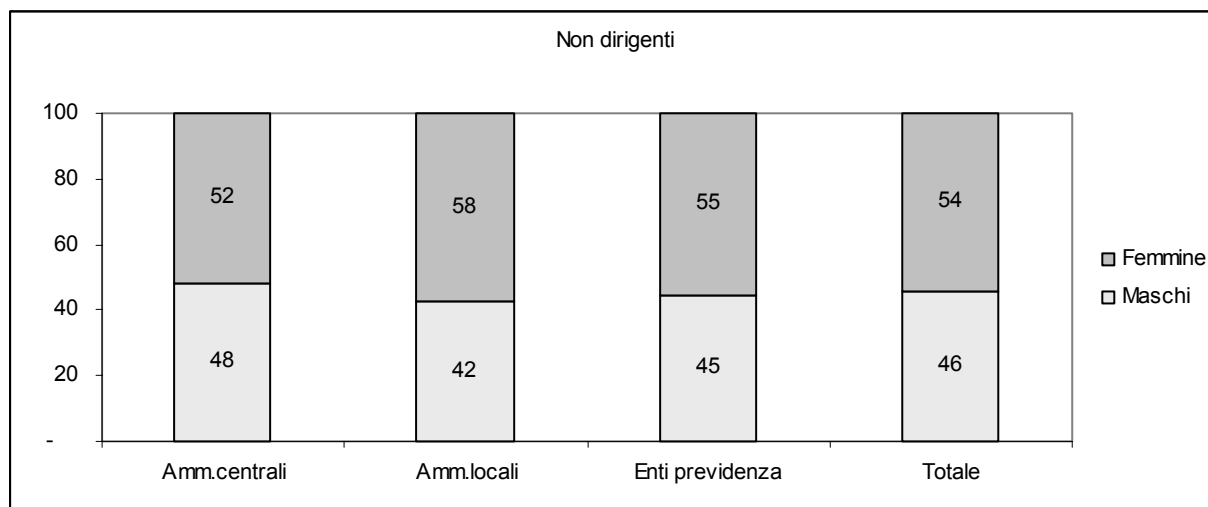


Figura 2 - Personale in servizio a tempo indeterminato nelle amministrazioni pubbliche per sottosettore, area/qualifica e sesso - Non dirigenti - Anno 2004



2.4 Personale per area/qualifica di inquadramento e classi di età

La maggior parte del personale in servizio a tempo indeterminato (Tavola 3) ha meno di 50 anni (64,4 per cento), il 30,9 per cento ha un'età compresa tra 50 e 59 anni e il restante 4,7 per cento ha 60 anni e più. Dall'analisi dettagliata per area/qualifica emergono alcune differenze. Il personale non dirigente è relativamente più concentrato nelle prime tre classi di età (il 34,2 per cento ha più di 49 anni), mentre i dirigenti sono maggiormente presenti nelle fasce di età più elevate (il 51,3 per cento ha più di 49 anni). Per quanto riguarda le qualifiche assimilabili a quella di dirigente si osserva una maggiore quota relativa di personale con meno di 40 anni tra diplomatici e magistrati (rispettivamente 39,2 per cento e 30,4 per cento, contro il 26,0 per cento di dipendenti non ancora quarantenni registrato per il complesso), mentre i professori sono relativamente più presenti all'interno delle classi di età più elevate (il 71,3 per cento di essi, pari a 24.759, ha 50 anni e oltre a fronte del 35,6 per cento calcolato per il complesso).

Tavola 3 - Personale in servizio nelle amministrazioni pubbliche, a tempo indeterminato, secondo l'area/qualifica e l'età - Anno 2004

Area/qualifica	Classi di età					Totale
	fino a 29 anni	tra 30 e 39 anni	tra 40 e 49 anni	tra 50 e 59 anni	60 anni e oltre	
Dirigenti	390	18.380	67.928	76.949	14.468	178.115
Diplomatici	87	310	235	201	181	1.014
Magistrati	295	2.870	3.449	1.858	1.938	10.410
Professori	6	1.821	8.119	13.165	11.594	34.705
Personale non dirigente	132.744	650.729	1.114.579	868.391	117.311	2.883.754
Totale	133.522	674.110	1.194.310	960.564	145.492	3.107.998

2.5 Personale per area/qualifica di inquadramento e titolo di studio

Considerando il titolo di studio, il 27,6 per cento del personale in servizio nelle amministrazioni pubbliche possiede la licenza media, il 47,6 per cento il diploma di scuola superiore, il 24,0 per cento la laurea ed il 3,1 per cento un titolo di studio post-

laurea. Mentre il personale dirigente possiede, ovviamente, in gran parte (96,9%) la laurea o un titolo post-laurea, si deve rilevare che anche una discreta parte del personale non dirigente possiede elevati titoli di studio (il 21,6%, ha una laurea o un titolo post-laurea), anche se una porzione rilevante di tale personale possiede soltanto il titolo della scuola dell'obbligo (29,7%).

Tavola 4 - Personale in servizio nelle amministrazioni pubbliche, a tempo indeterminato, secondo l'area/qualifica e il titolo di studio - Anno 2004

Area/qualifica	Titoli di studio				Totale
	Scuola dell'obbligo	Scuola superiore	Laurea	Post laurea	
Dirigenti	2.324	3.241	100.913	71.637	178.115
Diplomatici	-	-	1.014	-	1.014
Magistrati	-	2	10.412	-	10.410
Professori	-	98	30.261	4.346	34.705
Personale non dirigente	855.432	1.405.322	602.027	20.973	2.883.754
Totale	857.756	1.408.659	744.627	96.956	3.107.998

2.6 Personale per area/qualifica di inquadramento e anzianità di servizio

Infine, dall'esame dei dati della tavola 5 si rileva che quasi il 10 per cento del personale a tempo indeterminato (pari a circa 300.000 unità dei quali oltre 28.000 dirigenti) ha oltre 30 anni di servizio, mentre il 36,4 per cento ha un'anzianità di servizio compresa tra 11 e 20 anni.

Dall'analisi per area/qualifica si nota che la distribuzione dei dirigenti e qualifiche assimilabili è relativamente più sbilanciata a favore delle classi di anzianità più basse (il 28,8 per cento ha fino a 10 anni di anzianità, a fronte del 22,8 per cento rilevato per il totale del personale) o più elevate (il 12,7 per cento ha oltre 30 anni di anzianità).

Tavola 5 - Personale in servizio nelle amministrazioni pubbliche, a tempo indeterminato, secondo l'area/qualifica e l'anzianità di servizio - Anno 2004

Area/qualifica	Classi di anzianità di servizio					Totale
	0-10 anni	11-20 anni	21-30 anni	31-40 anni	Oltre 40 anni	
Dirigenti	51.112	58.862	48.598	18.440	1.102	178.115
Diplomatici	340	259	154	234	26	1.014
Magistrati	3.107	3.302	2.009	1.621	371	10.410
Professori	10.094	8.199	9.629	6.075	707	34.705
Personale non dirigente	644.007	1.060.723	907.506	265.745	5.773	2.883.754
Totale	708.661	1.131.345	967.897	292.115	7.980	3.107.998