

OCCAP

Osservatorio sul Cambiamento delle Amministrazioni Pubbliche

Working Paper 2/2007

Il personale degli Enti territoriali italiani: un quadro di sintesi

di Daniela Cristofoli

e

Alex Turrini

Il personale degli Enti territoriali italiani: un quadro di sintesi

di Daniela Cristofoli e Alex Turrini

Secondo i dati offerti dalla Ragioneria Generale dello Stato (RGS)¹ il totale degli occupati (a tempo determinato ed indeterminato) nelle amministrazioni pubbliche italiane ammonta a 3.571.379 unità² (pari a circa il 16 % degli occupati in Italia) (RGS, 2004; ISTAT, 2005) per un costo pari a 144,5 miliardi di Euro circa. La maggior parte dei lavoratori appartiene al comparto scuola (32%), il 20% al comparto sanitario, mentre il 19% (685.019 unità³) al comparto Regioni ed Autonomie locali⁴.

Il dato aggregato che emerge dal Conto annuale della Ragioneria Generale dello Stato classifica i dipendenti per comparto contrattuale non considerando il tipo di Ente in cui sono impiegati tali lavoratori.

Risulta dunque più completo riclassificare i dati disaggregati del Conto annuale secondo l'Ente territoriale al quale i lavoratori appartengono (considerando, ad esempio, come personale afferente alle Regioni quello impiegato nelle aziende sanitarie oppure escludendo i dipendenti delle Camere di

¹ L'analisi si riferisce al 31.12.2004. Per il 2005, i dati aggregati forniti dalla Ragioneria Generale dello Stato confermano una certa stabilità nell'andamento del pubblico impiego. Essi, infatti, evidenziano una variazione positiva dello 0,6% nel totale generale dei lavoratori impiegati nella PA (che in totale nel 2005 ammonta a 3.592.887 unità), e una variazione positiva del 2,7% nel costo del lavoro del pubblico impiego (che nel 2005 si assestava a 148 milioni di Euro).

² Tale cifra è ottenuta sommando i valori 2004 relativi ai lavoratori con contratto a tempo indeterminato (pari a 3.361.608) con i valori relativi ad altro personale dipendente con contratti di lavoro a tempo determinato o atipico (pari a 209.701).

³ Tale cifra è ottenuta sommando i valori relativi a lavoratori con contratto a tempo indeterminato (pari a 597.035 lavoratori) con i valori relativi ad altro personale dipendente con contratti di lavoro a tempo determinato o atipico (pari a 87.984).

⁴ Nel 2005 il personale appartenente a tale comparto si è assestato intorno al valore di 675.308 unità (589.976 sono stati i lavoratori a tempo indeterminato e 85.332 sono state le unità con contratti di lavoro a tempo determinato o atipico). Come si può facilmente desumere la variazione negativa dei lavoratori di tale comparto è stata dell'1,4% rispetto al 2004.

Commercio anche se afferenti al comparto contrattuale Regioni ed Autonomie locali).

Operando tale distinzione si può stimare⁵ in **1.538.476 unità** il numero di occupati che lavorano negli Enti territoriali o in Agenzie a questi ultimi afferenti. Di questi il **16,1%** lavora in un Ministero o Agenzia, il **50,8 %** lavora in Regione (o sue articolazioni), il **3,6%** in Provincia, l'**1%** ca. in Comunità Montane ed Unioni di Comuni, il **28,5%** in Comune (Tabella 1).

Tabella 1 Composizione personale negli Enti territoriali (anno 2004)

	Unità di personale (*)	%
Ministeri ed Agenzie	247.827	16,1%
Regioni	781.583	50,8%
<i>di cui</i>		
<i>USL</i>	681.239	44,3%
<i>Altri Enti Regionali</i>	16.252	1,1%
<i>Regioni</i>	84.092	5,5%
Comuni	438.447	28,5%
Province	55.917	3,6%
Comunità Montane ed Unioni di Comuni	11.389	0,7%
Altro (IACP)	3.313	0,2%
Totale	1.538.476	100,0%
<i>(*) a prescindere dal tipo di contratto in essere</i>		

Fonte: ns. elaborazioni su dati RGS (2004)

Il personale degli Enti territoriali così calcolato rappresenta il **7%** del totale delle forze di lavoro in Italia nel 2004, il **43%** dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche italiane, il **10,6%** dei dipendenti del comparto servizi in Italia nel quarto trimestre 2004 (ISTAT, 2005), il **doppio** degli occupati del settore creditizio e assicurazioni nel 2004 e il **45%** del totale degli occupati nel settore del commercio nel 2004 (CNEL, 2004).

In particolare guardando alla distribuzione territoriale dei dipendenti degli Enti territoriali locali si nota come la maggior parte del personale lavori in

⁵ Come accennato precedentemente i dati si riferiscono al 2004 non essendo pronti, alla data della pubblicazione i dati disaggregati relativi al 2005. Per quanto riguarda gli Enti territoriali, oltre al personale direttamente impiegato in Ministeri ed Agenzie, Regioni ed Enti locali con contratto del relativo comparto tale stima comprende i lavoratori delle USL, i lavoratori impiegati in altri Enti regionali (come Enti per il diritto allo studio o gli Istituti regionali per lo sviluppo agricolo), i lavoratori impiegati in Enti locali ed afferenti al comparto scuola ed alta formazione musicale. Il totale non comprende i dati relativi alla Regione Sicilia, non pervenuti nella rilevazione del Conto annuale del pubblico impiego. Inoltre, tale dato comprende tutte le unità occupate negli Enti territoriali, includendo anche i lavoratori con contratti atipici o a tempo determinato. Il dato è stimato in quanto per molte agenzie o Enti autonomi (riconducibili alla categoria "altri Enti" nel database della RGS) non è stato possibile determinare con certezza a quale Ente territoriale essi sono riconducibili.

amministrazioni pubbliche della Lombardia (sono più di 200.000) malgrado essi coprono una bassa % delle forze del lavoro lombarde (solo il 4,6%) a fronte di una copertura del 14,4% in Regione Valle d'Aosta (Tabella 2).

Tabella 2 Distribuzione geografica del personale degli Enti territoriali

Area geografica	Personale	% sul totale	Personale per 100 occupati	Composizione			
				Regione, Asl, AO	Province	Comuni	Altri Enti
LOM	203.967	14,4%	4,6%	53,4%	3,8%	33,6%	9,2%
VEN	108.090	7,6%	4,9%	57,4%	3,1%	28,0%	11,5%
LAZ	129.225	9,1%	5,5%	45,8%	3,5%	35,2%	15,4%
PIE	108.729	7,7%	5,6%	53,6%	4,6%	32,2%	9,7%
MAR	39.923	2,8%	5,7%	53,3%	5,8%	30,9%	10,0%
PUG	75.640	5,3%	5,8%	56,6%	4,3%	29,0%	10,2%
ER	119.676	8,4%	5,9%	50,5%	4,0%	32,0%	13,5%
TOS	106.512	7,5%	6,5%	49,7%	4,7%	30,7%	14,9%
ABR	33.249	2,3%	6,6%	55,4%	5,1%	27,4%	12,0%
BAS	15.184	1,1%	7,1%	53,3%	6,9%	29,6%	10,1%
FVG	40.888	2,9%	7,3%	55,5%	2,4%	27,8%	14,3%
CAM	135.788	9,6%	7,3%	51,5%	2,9%	31,6%	13,0%
SAR	46.303	3,3%	7,7%	57,3%	3,1%	27,3%	12,3%
LIG	49.361	3,5%	7,8%	51,1%	4,1%	34,3%	10,5%
MOL	9.146	0,6%	7,9%	55,2%	5,8%	28,6%	10,4%
CAL	50.468	3,6%	8,0%	57,0%	4,8%	28,4%	9,8%
SIC	140.014	9,9%	9,5%	49,1%	4,3%	36,7%	9,9%
VDA	8.444	0,6%	14,4%	70,0%	-	21,5%	8,5%
Italia**			6,2%	53,0%	3,8%	31,5%	12,3%
* Dati RGS (2004) Regione Umbria e Regione Trentino AltoAdige non incluse nella rilevazione							
**Tutte le Regioni							

Fonte: ns. elaborazioni su dati RGS (2004), Banca d'Italia (2007)

Se questo è il dato generale, rimandando ad altra pubblicazione per un approfondimento delle caratteristiche del personale con contratti di lavoro del comparto sanità o scuola⁶, in questo capitolo si focalizza l'attenzione sulle principali caratteristiche dei dipendenti pubblici con contratto del comparto Regioni ed Autonomie locali, Ministeri ed Agenzie, che lavorano nei suddetti Enti territoriali italiani.

L'analisi procederà con una descrizione del profilo dimensionale e retributivo dei dipendenti delle più importanti tipologie di Enti (Ministeri, Regioni, Province e Comuni).

⁶ Per quanto riguarda il comparto sanità si veda Anessi, Cantù (2006).

1. Il personale dei Ministeri

Il personale in servizio a tempo indeterminato o determinato nei Ministeri italiani e relative Agenzie ammonta a **247.827** lavoratori, **193.334** nei Ministeri e **54.493** nelle Agenzie (RGS, 2004).

Per quanto riguarda la distribuzione del personale ministeriale la tabella seguente evidenzia come dei 193.334 lavoratori censiti il **2,1%** dei dipendenti ministeriali (**4.028**) sono dirigenti di prima o seconda fascia (Tabella 3).

Se si analizza la distribuzione del personale fra Ministeri emerge come il Ministero della Giustizia e della Difesa coprono da soli il 45% del personale totale presentando una % di dirigenti che lavorano all'interno dei Ministeri minima.

Tabella 3 Composizione del personale nei Ministeri (anno 2004)

	Dipendenti	Dirigenti
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	6.432	51
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	8.042	201
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA	8.121	558
MINISTERO DELL'AMBIENTE E TUTELA DEL TERRITORIO	642	52
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	19.397	986
MINISTERO DELL'INTERNO	21.100	174
MINISTERO DELLA DIFESA	36.690	175
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	51.976	435
MINISTERO DELLA SALUTE	2.133	200
MINISTERO DELLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	1.857	180
MINISTERO DELLE COMUNICAZIONI	1.850	52
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	9.785	331
MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE E FORESTALI	1.618	73
MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	21.563	239
PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI	2.128	321
TOTALE	193.334	4.028

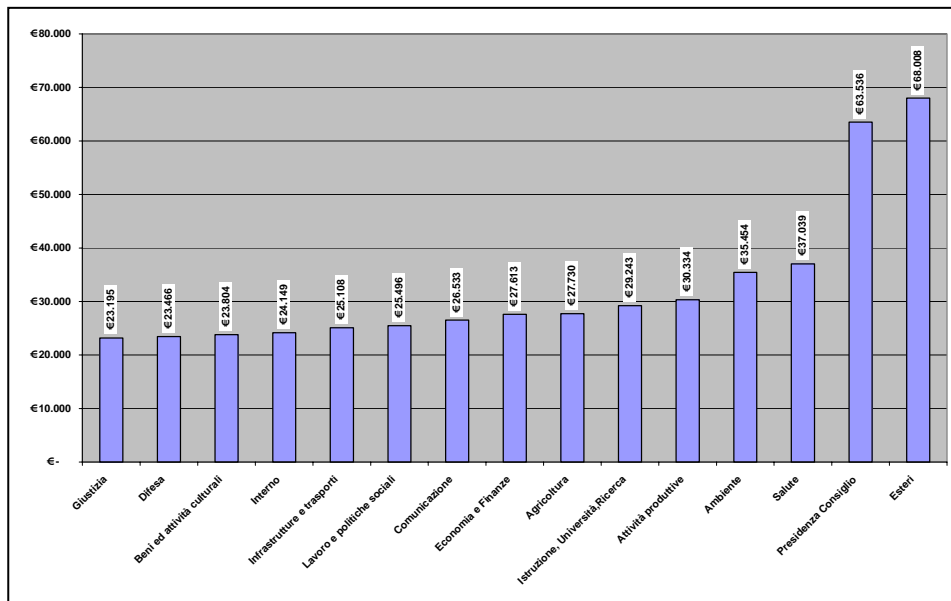
Fonte: ns. elaborazioni su dati RGS (2004)

Le Agenzie ministeriali presentano una struttura organizzativa simile a quella dei Ministeri: solo il 3% dei lavoratori è infatti dirigente di prima o seconda fascia.

Un'ulteriore aspetto interessante è rappresentato dalle retribuzioni medie percepite da dipendenti e dirigenti. Se la retribuzione media annua lorda dei dipendenti ministeriali (escluse le Agenzie) si assesta a **32.714 Euro**, la retribuzione media annua lorda dei dirigenti dei Ministeri (escluse le Agenzie) sale a **87.248 Euro**.

In questo caso è il Ministero degli Esteri che presenta una retribuzione media più alta (Figura 1).

Figura 1 Retribuzione annua lorda dipendenti dei Ministeri (anno 2004)



Fonte: ns. elaborazioni su dati RGS (2004)

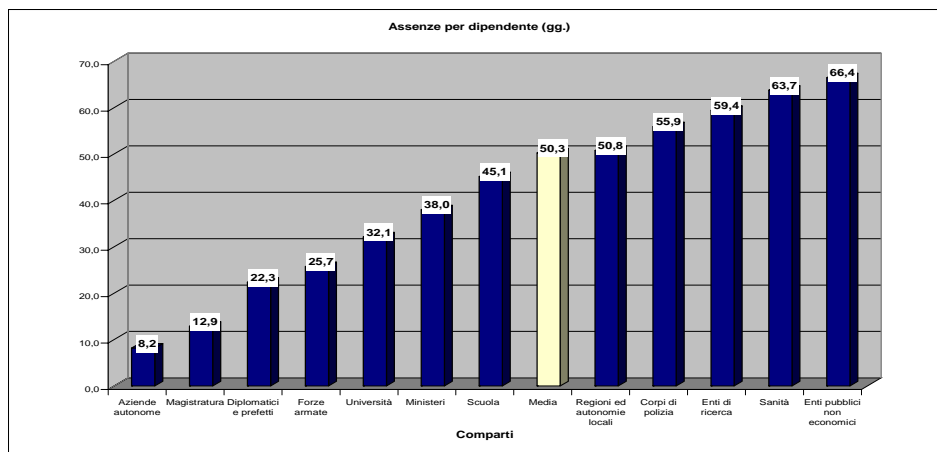
La produttività e l'efficienza nei Ministeri occupano un posto fondamentale nelle discussioni sul miglioramento della gestione pubblica e, più in particolare, sul governo della spesa. L'enfasi sull'efficienza della PA è reclamata sia dai cittadini che pagano i tributi e vorrebbero servizi a costi unitari minori, sia dagli utenti delle amministrazioni pubbliche che reclamano un servizio tempestivo ed efficiente.

Non è dunque un caso che anche il dibattito sulle amministrazioni pubbliche italiane a fine 2006 si sia concentrato sui cosiddetti "fannulloni" nella PA (Ichino, 2006) ossia dipendenti pubblici che vengono retribuiti adeguatamente sebbene la loro produttività sia pressochè nulla.

Malgrado la difficoltà nel traguardare il fenomeno (non esistono studi al riguardo, benchè sia opinione generale che il fenomeno sia molto diffuso), e malgrado la difficoltà nel misurare la produttività e l'efficienza nei servizi i dati della RGS offrono alcune suggestioni rispetto a tale fenomeno e, soprattutto, rispetto alla presunta inappropriata nell'utilizzo della retribuzione come meccanismo per premiare o sanzionare i nullafacenti.

RGS infatti rileva il numero di giornate di assenza fuori ufficio per ferie, malattie, permessi, scioperi e cause non precisate nei diversi comparti della pubblica amministrazione. Il grafico seguente presenta la media delle giornate d'assenza per dipendente a tempo indeterminato per singolo comparto (Figura 2).

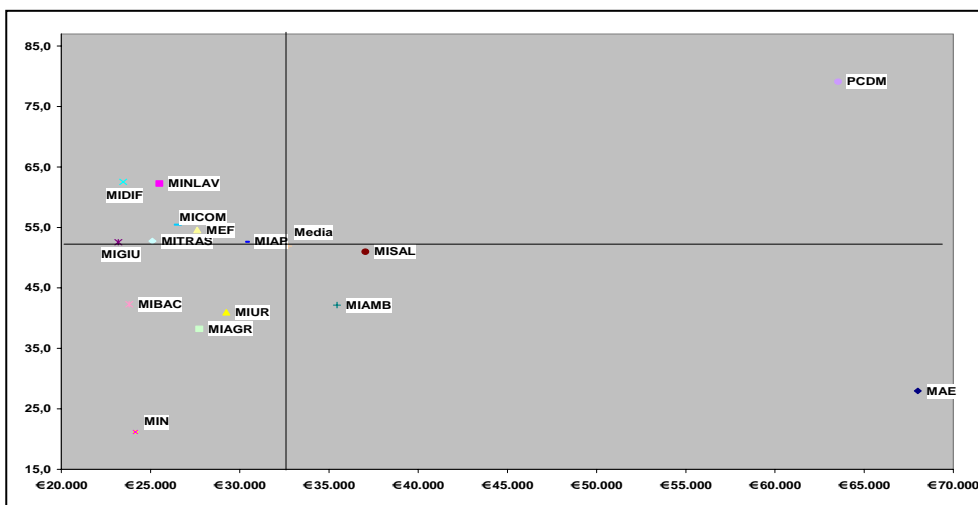
Figura 2 Assenze per singolo dipendente (Anno 2004)



Fonte: ns. elaborazioni su dati RGS (2004)

Le assenze per singolo dipendente possono essere prese come una misura (anche se molto approssimata) della produttività fra Ministeri dando una prima fotografia su dove il fenomeno della bassa produttività è più diffuso. Se si confronta tale dato con la retribuzione media è inoltre possibile valutare se e dove le retribuzioni vadano di pari passo con la produttività nel pubblico. Nel seguente grafico si raffronta il dato relativo alle assenze medie con la retribuzione lorda per singolo dipendente per quanto riguarda i Ministeri (Figura 3).

Figura 3 Matrice assenze/retribuzione media nei Ministeri italiani



Fonte: ns. elaborazioni su dati RGS (2004)

Malgrado i limiti di tale analisi (l'assenteismo registrato nei singoli Ministeri non è indicatore della produttività del lavoratore, i dati medi sulle retribuzioni e le giornate di assenza presentano ovvi difetti essendo sintetici di una situazione più complessa), il quadro sopra presentato permette di rappresentare una situazione molto eterogenea, portando alcuni dati empirici rispetto ad un dibattito che spesso si concentra su facili generalizzazioni o affermazioni stereotipate che vedono il dipendente pubblico italiano come lavoratore fannullone e riccamente remunerato.

2. Il personale delle Regioni italiane

Il personale in servizio nelle Regioni Italiane consta di **84.092** unità⁷ pari al **6,5%** del totale di tutti i dipendenti degli Enti territoriali italiani.

Di tale personale, in media, l' **8,4%** assume una qualifica dirigenziale, mentre il rimanente **91,6%** ha un ruolo non dirigenziale.

Come si evince dalla tabella seguente la distribuzione geografica del personale delle Regioni risulta essere altamente differenziata sul territorio nazionale (Tabella 4).

Tale differenziazione dipende sicuramente dalla diversa legislazione regionale, dalle politiche e strategie di pubblico intervento sviluppate nel tempo dalle diverse Regioni italiane, nonché, ovviamente, dalle dimensioni della popolazione residente all'interno della Regione.

Tuttavia, Regioni a Statuto ordinario con popolazione simile (si prenda ad esempio i casi di Emilia Romagna, Puglia e Piemonte con una popolazione di circa 4 milioni di abitanti) mostrano consistenti differenze nel numero di dipendenti in organico (nel caso preso ad esempio si arriva ad un 28% di differenza fra Emilia Romagna e Puglia).

Tale variabilità diminuisce se si distingue fra Regioni a Statuto ordinario e Regioni a Statuto speciale e si confrontano le dimensioni relative degli organici regionali calcolate in base al numero di dipendenti per abitante (Figura 4).

Se si guarda al gruppo di Regioni a Statuto ordinario emerge un quadro che presenta un rapporto di dipendenti per abitante al di sopra della media per tutte le Regioni meridionali e, specularmente, valori al di sotto della media per tutte le Regioni settentrionali.

Approfondendo l'analisi sulla struttura organizzativa degli Enti regionali, si osserva come ad una sostanziale costanza fra Regioni nella proporzione dei dirigenti sul totale del personale in organico non corrisponde una stessa invarianza nel cosiddetto carico dirigenziale ossia nel rapporto fra numero di dipendenti per singolo dirigente. Se guardiamo, infatti, a tale rapporto si passa da un valore di un dirigente ogni 6 dipendenti circa della Regione Lazio ad un rapporto superiore di ben 4 volte della Regione Calabria (che si dimostra la Regione con un carico dirigenziale massimo pari a 24 dipendenti circa per

⁷ Tale dato comprende il personale dirigente e non dirigente dentro e fuori dotazione organica. Il dato relativo alla Regione Sicilia si riferisce all'anno 2001, mentre il dato relativo alla Provincia di Trento è comprensivo di 649 insegnanti e 222 direttori scolastici.

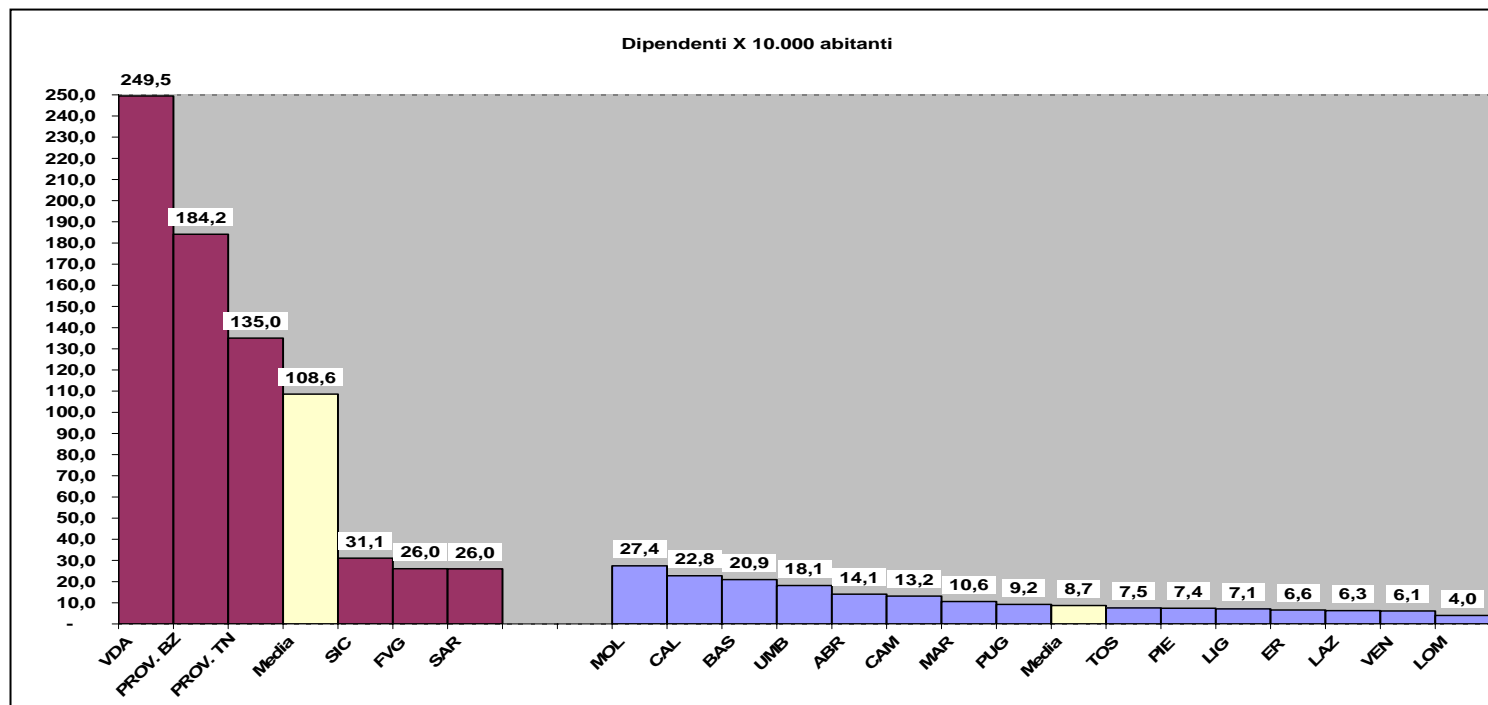
dirigente). La Figura 5 confronta tali valori del carico dirigenziale con i valori di dimensione relativa (dipendenti per abitante) commentati sopra per tutte le Regioni analizzate (tranne che per la Regione Trentino Alto Adige).

Tabella 4 Personale dipendente delle Regioni italiane (Anno 2004)

Regioni	Popolazione	Personale Dirigente	Personale Non Dirigente	Altro personale	Totale	% Personale Dirigente	% Personale Non Dirigente
ABR	1.285.896	119	1.656	41	1.816	6,6%	93,4%
PROV. BZ	471.635	471	8.216	-	8.687	5,4%	94,6%
BAS	597.000	91	1.148	8	1.247	7,3%	92,7%
CAL	2.011.338	182	4.094	310	4.586	4,0%	96,0%
CAM	5.760.353	591	6.997	-	7.588	7,8%	92,2%
ER	4.080.479	231	2.451	-	2.682	8,6%	91,4%
FVG	1.198.187	147	2.804	170	3.121	4,7%	95,3%
LAZ	5.205.139	483	2.663	145	3.291	14,7%	85,3%
LIG	1.577.474	94	1.025	-	1.119	8,4%	91,6%
LOM	9.246.796	281	3.373	83	3.737	7,5%	92,5%
MAR	1.504.827	94	1.492	12	1.598	5,9%	94,1%
MOL	321.697	88	795	-	883	10,0%	90,0%
PIE	4.270.215	243	2.775	154	3.172	7,7%	92,3%
PUG	4.040.990	221	3.198	285	3.704	6,0%	94,0%
SAR	1.643.096	205	4.066	-	4.271	4,8%	95,2%
SIC	5.003.262	2.528	12.997	-	15.525	16,2%	83,8%
TOS	3.566.071	200	2.438	31	2.669	7,5%	92,5%
PROV. TN	490.829	305	5.659	664	6.628	4,8%	95,2%
TAA	962.464	3	339	-	342	0,9%	99,1%
UMB	848.022	117	1.396	24	1.537	7,6%	92,4%
VDA	122.040	131	2.678	236	3.045	4,3%	95,7%
VEN	4.642.899	230	2.549	65	2.844	8,1%	91,9%
TOTALE	57.888.245	7.055	74.809	2.228	84.092	8,4%	91,6%

Fonte: ns. elaborazioni su dati RGS (2004)

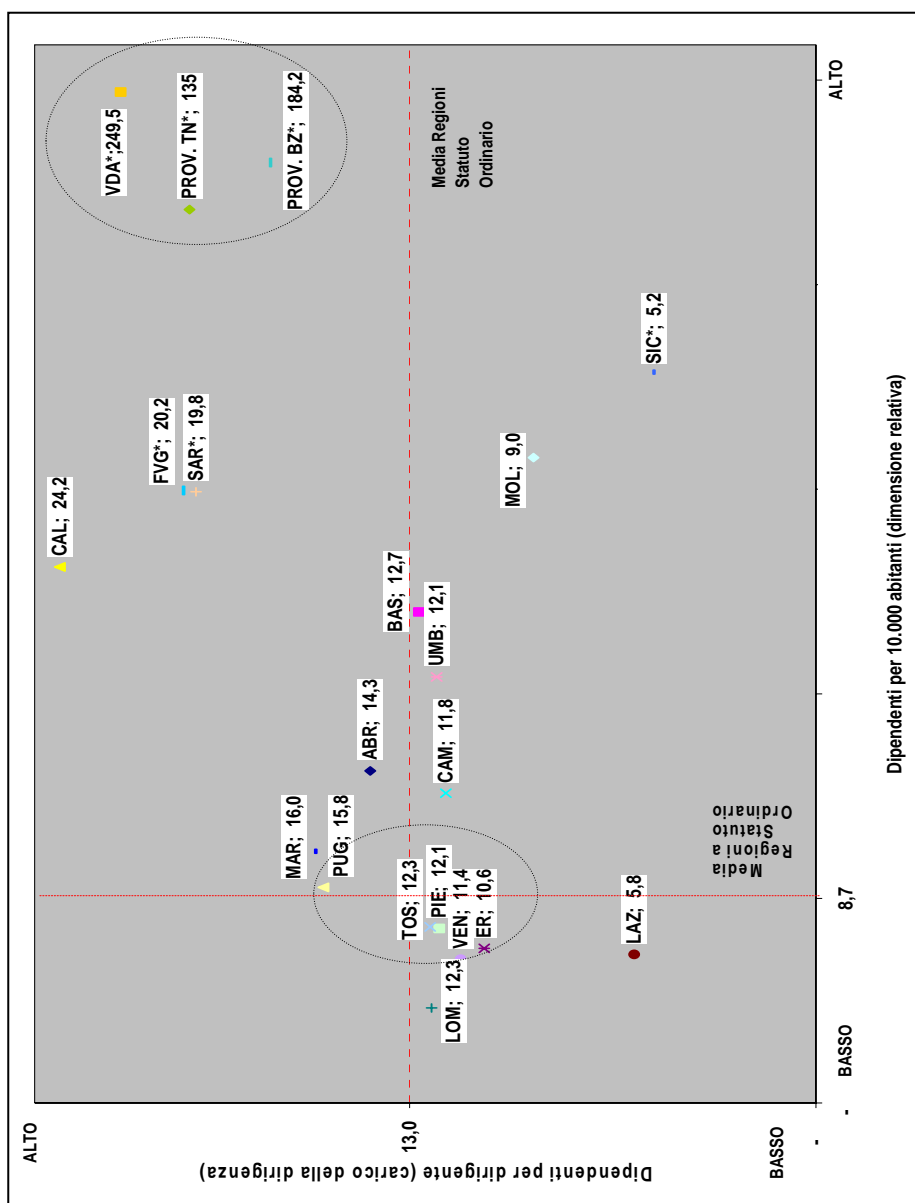
Figura 4 Personale delle Regioni a Statuto Speciale e Ordinario/ 10.000 abitanti⁸



Fonte: ns elaborazioni su dati RGS (2004)

⁸ Non contiene rilevazione relativa alla Regione Trentino Alto Adige. I dati della Regione Sicilia si riferiscono al 2004.

Figura 5 Carico dirigenziale/Dimensione relativa nelle Regioni italiane



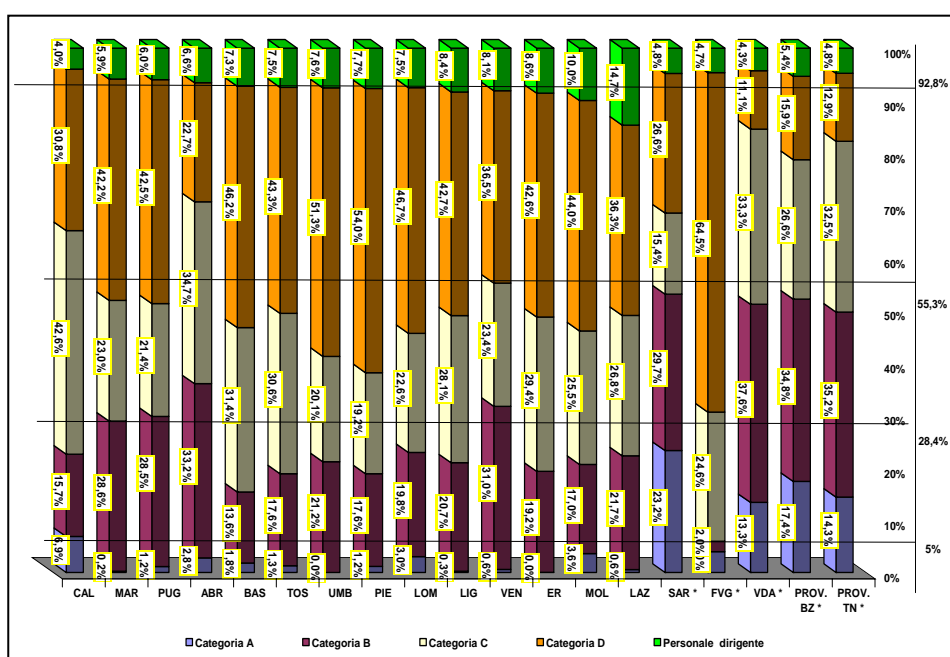
Fonte: ns elaborazioni su dati RGS (2004)

Come si evidenzia dal grafico (che posiziona le Regioni rispetto alla media dei valori ottenuti per le Regioni a Statuto ordinario), ad un gruppo di Regioni sostanzialmente simili sia per dimensione relativa che per carico dirigenziale si affiancano Regioni che vedono carichi dirigenziali troppo alti o dimensioni relative al di sopra della media nazionale.

Situazioni estreme possono riscontrarsi per le Regioni a Statuto speciale come la Valle d'Aosta o le Province di Trento e Bolzano determinate, come si diceva precedentemente, anche dallo Statuto di autonomia ed all'ampiezza di funzioni ad esse riconosciute.

La mappatura sopra rappresentata è confermata anche dalla struttura degli organici delle diverse Regioni analizzate, presentata nella Figura 6.

Figura6 Distribuzione del personale per categoria funzionale (Anno 2004)⁹



Fonte: ns elaborazioni su dati RGS (2004)

Malgrado le differenze fra Regioni si può notare l'elevata presenza di personale in categoria D e dirigente (in media essi rappresentano il 44,7% del totale) a detrimento di qualifiche funzionali inferiori.

Passando infine all'analisi del profilo retributivo dei dipendenti delle Regioni italiane¹⁰ si nota come ad una sostanziale omogeneità delle retribuzioni per il

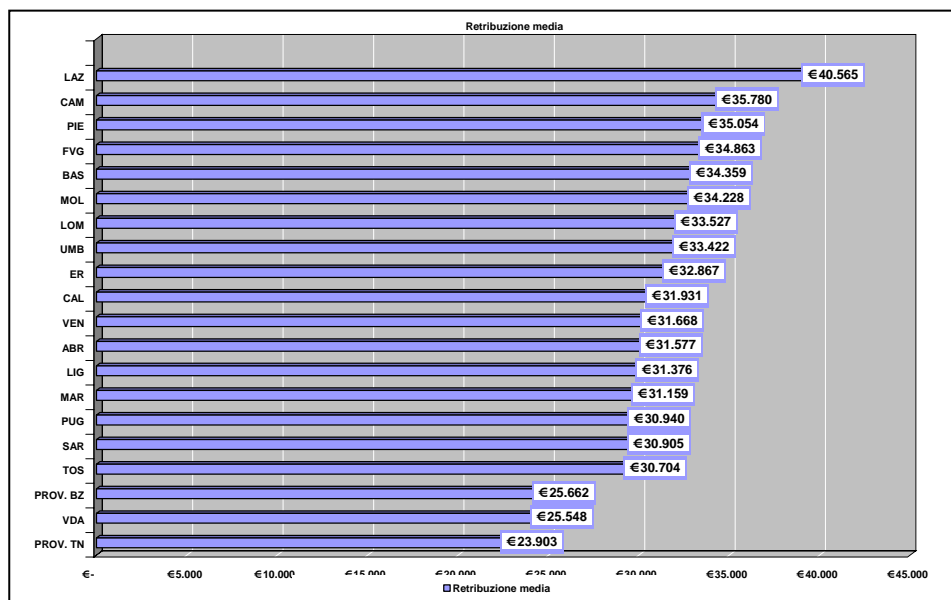
⁹ Tali analisi sono relative alle Regioni presenti nel grafico. Fra queste non sono presenti la Regione Sicilia e Trentino Alto Adige.

¹⁰ Vedi nota n. 9

personale non dirigente non corrisponde un'altrettanta uniformità per le retribuzioni del personale dirigente¹¹ (Figura 7).

Se si considerano infatti anche le retribuzioni dei dirigenti, la retribuzione media di un dipendente regionale si attesta a **25.584 Euro** con oscillazioni molto ampie 40.565 Euro per dipendente della Regione Lazio ai 23.903 Euro della Provincia Autonoma di Trento.

Figura 7 Retribuzioni medie dei dipendenti regionali (anno 2004)



Fonte: ns. elaborazioni su dati RSG (2004)

Per dare una misura del livello retributivo raggiunto dai dipendenti regionali si può confrontare il dato medio della retribuzione lorda con quello che il CNEL elabora rispetto al comparto servizi¹² (Tabella 5).

Il dato fornito dal CNEL non contiene le retribuzioni dei dirigenti e quindi il confronto si basa sulle retribuzioni dei dipendenti non dirigenti presenti nelle Regioni italiane. E' possibile riscontrare differenziali molto accentuati che variano da Regione a Regione in maniera considerevole¹³.

¹¹ Per un approfondimento sui profili dei dirigenti pubblici degli Enti territoriali si veda Cristofoli, D., Turrini, A., Valotti, G. (2007) *Da burocrati a manager: una riforma a metà*, White Paper OCAP n. 1, Egea, Milano.

¹² I dati del CNEL sono riferiti al 2002. Si è dunque provveduto ad aggiustarli per l'inflazione.

¹³ Non si considerano i dipendenti della Regione Trentino Alto Adige e della Sicilia

Tabella 5 Retribuzioni lorde personale non dirigente delle Regioni e comparto servizi

	Retribuzioni 2004 personale non dirigente Regioni	Retribuzioni 2004 comparto servizi	Differenza (%)
ABR	28.257	€ 23.142	18,1%
BAS	29.471	€ 23.730	19,5%
CAL	29.782	€ 22.845	23,3%
CAM	31.586	€ 23.138	26,7%
ER	28.341	€ 23.948	15,5%
FVG	32.909	€ 24.310	26,1%
LAZ	34.662	€ 25.356	26,8%
LIG	27.224	€ 24.066	11,6%
LOM	28.484	€ 25.872	9,2%
MAR	27.672	€ 23.699	14,4%
MOL	27.899	€ 23.290	16,5%
PIE	30.618	€ 23.764	22,4%
PROV. BZ	23.651	€ 26.004	-10,0%
PROV. TN	21.828	€ 26.004	-19,1%
PUG	26.639	€ 22.641	15,0%
SAR	26.797	€ 22.623	21,4%
TOS	26.309	€ 23.533	10,5%
UMB	28.834	€ 22.801	20,9%
VDA	23.343	€ 26.348	-12,9%
VEN	27.026	€ 23.223	14,1%

Fonte: ns. elaborazioni su dati RGS (2004) e CNEL (2002)

3. Il personale degli Enti locali italiani (Comuni e Province)

Come si diceva in apertura, il personale in servizio negli Enti locali italiani rappresenta il **32,1** % di tutto il personale impiegato a vario titolo presso gli Enti territoriali italiani. **55.917** sono i dipendenti delle Province, mentre **438.477** sono i dipendenti comunali con contratto del comparto Regioni ed Autonomi locali.

La tabella 6 illustra la composizione del personale di Province e Comuni italiani.

Tabella 6 Personale di Province e Comuni (anno 2004)

Dipendenti	Comuni***		Province	
	N	%	N	%
Non dirigenti	424.292	96,8%	53.479	95,6%
Dirigenti*	5.992	1,4%	1.782	3,2%
Segretari	4.532	1,0%	100	0,2%
Altro**	3.641	0,8%	556	1,0%
Totale	438.447	100,0%	55.917	100,0%
* Comprende i dirigenti fuori dotazione organica e i direttori generali				
** Comprende altre specializzazioni fuori dotazione organica, contrattisti ed altri collaboratori				
***Tutti i Comuni italiani				

Tabella 7 Distribuzione geografica dei dipendenti comunali e provinciali

Regione	n Comuni	n Province	tot dipendenti comunali	tot dipendenti provinciali	tot dipendenti comunali + provinciali	% dipendenti comunali + provinciali per Regione	dipendenti comunali + provinciali ogni 10.000 abitanti	% dirigenti comunali + provinciali per Regione	% dirigenti comunali + provinciali nella Regione
Abruzzo	304	4	8.494	1.640	10.134	2,0%	78,8	2,1%	1,6%
Basilicata	130	2	4.620	1.155	5.775	1,2%	96,7	0,8%	1,0%
Calabria	409	4	13.443	2.027	15.470	3,1%	76,9	2,4%	1,2%
Campania	546	5	42.928	3.854	46.782	9,5%	81,2	7,3%	1,2%
Emilia Romagna	293	9	32.139	4.578	36.717	7,4%	90,0	10,8%	2,3%
Friuli Venezia Giulia	219	4	10.897	974	11.871	2,4%	99,1	1,9%	1,3%
Lazio	375	5	41.807	4.892	46.699	9,4%	89,7	7,9%	1,3%
Liguria	234	4	15.804	1.946	17.750	3,6%	112,5	3,9%	1,7%
Lombardia	1.572	11	66.830	7.257	74.087	15,0%	80,1	12,4%	1,3%
Marche	246	4	11.318	2.213	13.531	2,7%	89,9	3,3%	1,9%
Molise	136	2	2.289	507	2.796	0,6%	86,9	0,6%	1,5%
Piemonte	1.187	8	33.759	4.961	38.720	7,8%	90,7	8,1%	1,6%
Puglia	257	5	20.620	3.022	23.642	4,8%	56,5	5,7%	1,9%
Sardegna	376	4	11.702	1.299	13.001	2,6%	79,1	2,3%	1,4%
Sicilia	389	10	46.618	6.103	52.721	10,7%	105,4	8,9%	1,3%
Toscana	287	10	29.568	4.799	34.367	7,0%	96,4	9,5%	2,1%
Trentino Alto Adige	322	-	9.247	9.247	9.247	1,9%	96,1	2,1%	1,7%
Umbria	92	2	6.494	1.399	7.893	1,6%	93,1	2,4%	2,3%
Valle d'Aosta	74	-	1.612	1.612	1.612	0,3%	132,1	0,8%	3,6%
Veneto	577	7	28.258	3.291	31.549	6,4%	66,0	7,0%	1,7%
Non censiti	78	0							
Totale/Media	8103	100	438.447	55.917	494.364	100,0%	90	100,0%	1,7%

Fonte: ns. elaborazioni su dati RGS (2004) e CNEL (2002)

Similmente a quanto fatto per le Regioni è interessante capire la distribuzione geografica dei dipendenti degli Enti locali (vedi Tabella 7).

Si nota come il personale dei Comuni italiani è superiore di ben **8** volte quello delle 100 Province analizzate e la maggior parte dei dipendenti provinciali e comunali non riveste una posizione dirigenziale¹⁴.

Trascurando il dato relativo alla Regione Valle d'Aosta (132 dipendenti degli Enti locali ogni 10.000 abitanti), la Regione con il maggior numero di dipendenti per abitante (112,5 dipendenti ogni 10.000 abitanti) risulta essere la Liguria mentre il Veneto detiene il primato in termini di minor densità di dipendenti degli Enti locali (68 dipendenti ogni 10.000 abitanti).

La Regione con il maggior numero di dirigenti di Enti locali in assoluto è invece la Lombardia (958 dirigenti pari al 12,4% di tutti i dirigenti) mentre, oltre alla Valle d'Aosta (3,6%) sono l'Emilia Romagna e l'Umbria le Regioni che presentano la proporzione di dirigenti (sul totale dei dipendenti comunali e provinciali impiegati nella Regione) più alta (2,3% del totale).

Dato il gran numero di **Comuni** esistenti nel nostro Paese è interessante guardare alla dimensione organizzativa di tali Enti classificandoli secondo diverse classi dimensionali riferibili alla popolazione residente sul territorio comunale (Tabella 8).

Tabella 8 Personale dei Comuni per classe dimensionale

Comuni cl dimensionale	n Comuni	% Comuni	tot dipendenti	tot dirigenti	n dipendenti/comune	carico dirigenziale medio ^a (dip/dir)	% dipendenti per classe dimensionale	% dirigenti per classe dimensionale
meno di 5000 abitanti	5.753	71,0%	72.503	181	13	16,9	16,5%	3,0%
5000 < abitanti < 10000	1.159	14,3%	49.308	126	43	41,1	11,2%	2,1%
10001 < abitanti < 50000	976	12,0%	123.025	1.987	126	50,3	28,1%	33,2%
50001 < abitanti < 100000	95	1,2%	49.034	1.157	516	48,9	11,2%	19,3%
100001 < abitanti < 300000	33	0,4%	49.785	1.199	1.509	45,1	11,4%	20,0%
300001 < abitanti < 600000	3	0,04%	10.959	227	3.653	46,4	2,5%	3,8%
oltre i 600001 abitanti	6	0,1%	83.833	1.115	13.972	72,8	19,1%	18,5%
Non censiti	78	1,0%						
Totale/Media	8.103		438.447	5.992	54,1	46,6	100%	100%

^anei Comuni dove sono presenti dirigenti

Fonte: ns. elaborazione su dati RGS (2004)

La dimensione organizzativa media dei piccoli Comuni (che rappresentano il 75% dei Comuni italiani) è pari a **13** dipendenti per Ente, mentre i Comuni di medie dimensioni (identificabili come i Comuni con popolazione fra 50.000 e 100.000 abitanti) presentano una dimensione media pari a **516** dipendenti per Ente. Guardando alla distribuzione dei dirigenti è possibile rilevare come la quasi totalità dei dirigenti dei Comuni (95%) è impiegata nel 30% dei Comuni

¹⁴ Si nota che, per quanto riguarda tutti i Comuni italiani, l'1,4% dei dipendenti comunali sono dirigenti dentro o fuori dotazione organica. Se si considerano solo i 764 Comuni con dirigenti la proporzione sale al 2,1%. Si veda Cristofoli, D., Turrini, A., Valotti, G. (2007) *Da burocrati a manager: una riforma a metà*, White Paper OCAP n. 1, Egea, Milano.

italiani (quelli con popolazione superiore ai 10.000 abitanti). Tali Comuni assorbono invece solo il 72% del personale non dirigente.

Sempre utilizzando la classe dimensionale come criterio di classificazione dei Comuni si riscontra un rapporto numero di dipendenti per singolo dirigente (il carico dirigenziale) abbastanza disomogeneo: nei Comuni dove sono presenti dirigenti si passa dai **45-50** dipendenti per dirigente nei Comuni con popolazione dai 50.000 ai 600.000 abitanti, agli oltre **70** dipendenti per dirigente per i Comuni con popolazione superiore ai 600.000 abitanti. Considerando la totalità dei Comuni con dirigenti si nota che il carico dirigenziale medio è pari a **46,6** dipendenti per dirigente.

La stessa variabilità nel carico dirigenziale si evidenzia nelle 100 Province analizzate, come dimostra il grafico seguente.

In questo secondo caso si passa dai 127 dipendenti per dirigente della provincia di Avellino ai 13 dipendenti per dirigente della Provincia di Piacenza.

Tali dati rappresentano due estremi rispetto ad un carico dirigenziale medio pari a **31** dipendenti per dirigente.

Oltre alla dimensione degli organici un ulteriore approfondimento proposto è relativo alla retribuzione media negli Enti locali italiani (Tabella 9).

Tabella 9 Retribuzioni medie negli Enti locali

Comparto	Totale retribuzioni	Totale dipendenti	Retribuzione media	Retribuzione media non dirigenti
Province	€ 1.501.450.428	55.917	€ 26.851	€ 24.607
Comuni	€ 11.089.867.844	438.447	€ 25.294	€ 24.076
Totale	€ 12.591.318.272	494.364		

Fonte: ns. elaborazioni su dati RGS (2004)

Si può notare come gli stipendi dei dipendenti degli Enti locali siano sensibilmente inferiori rispetto a quelle dei colleghi delle Regioni.

In particolare, a fronte di una sostanziale omogeneità nelle retribuzioni dei dipendenti con qualifica non dirigenziale, sono i dirigenti dei Comuni italiani a guadagnare in media il 12% in meno dei dirigenti regionali¹⁵.

Ancora più interessante è analizzare il tipo di retribuzione percepita dai dipendenti degli Enti locali. I dati della RGS permettono, infatti, di distinguere fra retribuzione fissa, indennità di posizione e indennità di risultato.

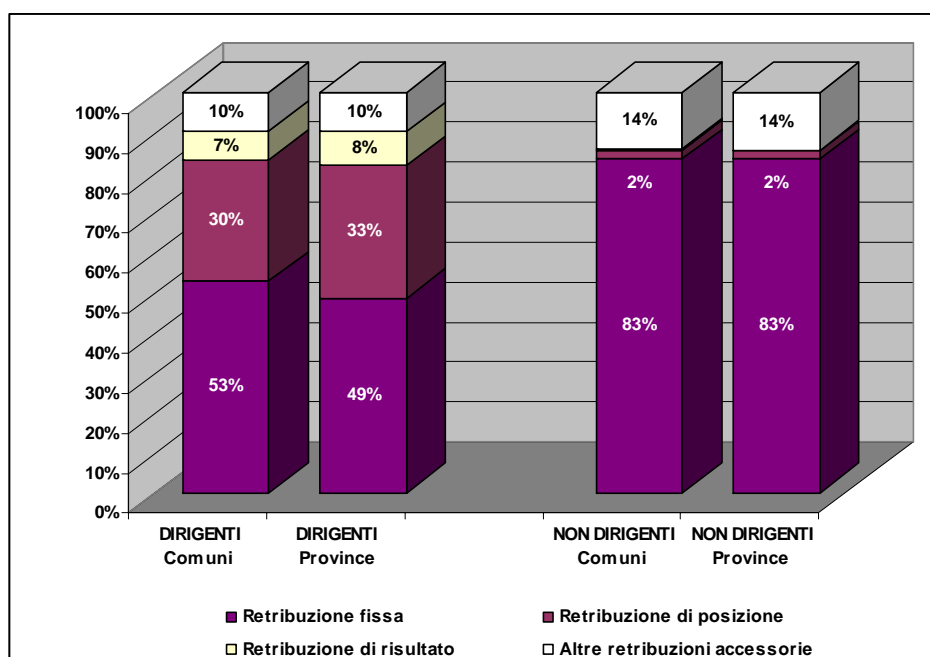
Come si può notare dalla Figura 9 la retribuzione fissa e di posizione rappresenta più dell'80% dello stipendio di un dipendente di un Ente locale.

La retribuzione di risultato svolge un ruolo assolutamente marginale non essendo praticamente contemplata per i dipendenti con qualifica non dirigenziale (conta per lo 0,4% del totale) e coprendo solamente il 7%-8% dello stipendio dei dirigenti di Comuni e Province.

Riflettendo sulla distribuzione delle retribuzioni dei dipendenti per classe dimensionale dei Comuni (qui definita in base al numero di dipendenti) si può notare l'estrema omogeneità delle retribuzioni lorde che si contrappone ad una progressività riscontrabile in altri comparti produttivi censiti dall'Istat (Tabella 10).

¹⁵ Si veda Cristofoli, D., Turrini, A., Valotti, G. (2007) *Da burocrati a manager: una riforma a metà. Primo Rapporto sulla dirigenza pubblica in Italia*, White paper n.1, Osservatorio sul Cambiamento delle Amministrazioni Pubbliche (OCAP), Egea

Figura 9 Composizione degli stipendi dei dipendenti di Ente locale



Fonte: ns. elaborazioni su dati RGS (2004).

Tabella 10 Retribuzioni lorde annuali per classe dimensionale dei Comuni: confronto con altri comparti

Comuni	cl.dim	industria	servizi orientati al mercato	servizi personali e sociali	costruzioni
€ 25.304	0-9 dip	nd	nd	nd	nd
€ 24.356	10-19 dip	€ 23.212	€ 23.792	€ 18.792	€ 21.617
€ 24.228	20-49 dip	€ 22.517	€ 26.550	€ 18.769	€ 27.352
€ 24.169	50-249 dip	€ 25.332	€ 25.625	€ 21.854	€ 25.059
€ 24.728	250-499 dip	€ 28.154	€ 27.363	€ 22.845	€ 29.819
€ 25.189	più di 500 dip	€ 31.677	€ 28.576	€ 29.776	€ 33.039

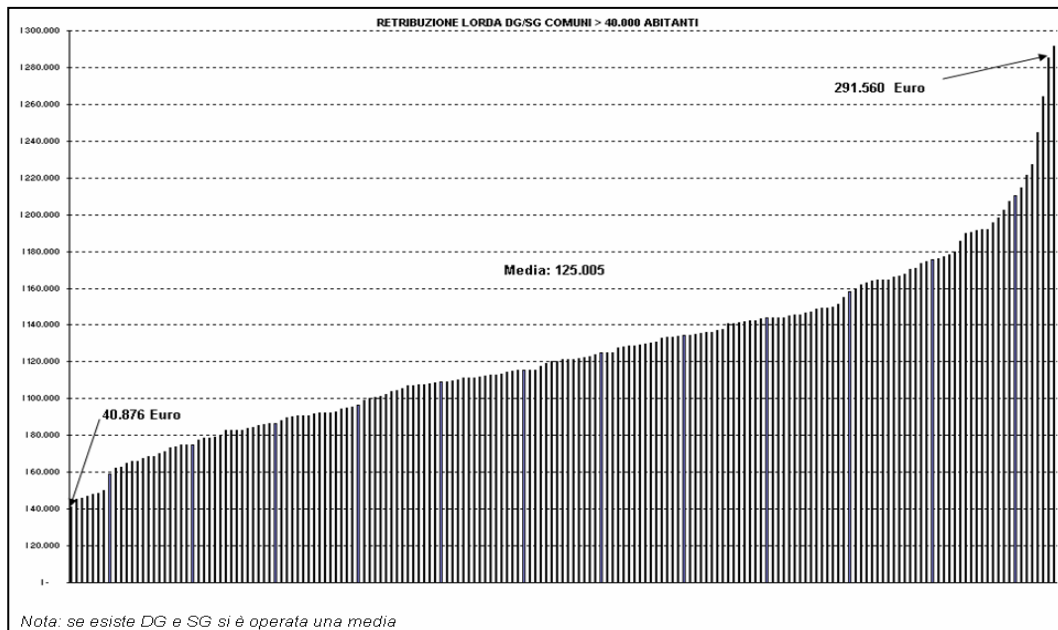
Fonte: ns. elaborazione su dati RGS (2004), ISTAT (2007)

Una certa disomogeneità è invece riscontrabile nella retribuzione degli apicali (Direttori Generali e Segretari Generali) dei Comuni e delle Province italiane¹⁶.

¹⁶ I dati della RGS permettono di affermare che nel 2004 194 Comuni e 47 Province hanno attivato una figura alternativa al SG per lo svolgimento della funzione di direzione generale. Il 36% di questi sono al Nord, il 37% al Centro e il rimanente 28% al Sud. Interessante è anche la loro distribuzione per classe dimensionale rappresentata nel grafico seguente.

In media nelle Province la retribuzione di un Segretario Generale (SG) è pari a **131.000 Euro** annuali. I 47 Direttori Generali (DG) che affiancano i Segretari Generali nel ruolo di apicali dell'Ente provinciale guadagnano mediamente ca. **121.000 Euro** annuali. Se si prendono, invece, in considerazione gli apicali nei Comuni con più di 40.000 abitanti la loro retribuzione media è pari a poco più di **125.000 Euro**.

Figura 11 Retribuzioni dei DG/SG dei Comuni con popolazione superiore ai 40.000 abitanti



4. Conclusioni

L'analisi sopra effettuata ha avuto l'obiettivo di tracciare un profilo dei dipendenti degli Enti territoriali italiani, sia dal punto di vista dimensionale che dal punto di vista retributivo.

La tabella seguente riepiloga i dati di questa ricognizione.

I dati sopra elaborati rappresentano una base utile per tre ordini di riflessioni differenti.

In primo luogo, la forte disomogeneità (soprattutto in termini dimensionali) del personale impiegato nelle amministrazioni pubbliche locali e regionali rafforza la convinzione di quanto sia improprio parlare di Enti territoriali in senso generale, ma piuttosto di differenti Amministrazioni Pubbliche con caratteristiche organizzative spesso molto diverse. Tali caratteristiche

organizzative dovrebbero essere prese maggiormente in considerazione quando si riflette su percorsi di cambiamento e riforma degli Enti territoriali.

In secondo luogo disomogeneità dimensionali o retributive negli Enti territoriali italiani non possono essere ricondotte a differenze geografiche/territoriali che contrappongono le Regioni meridionali a quelle Settentrionali.

Tabella 11 Il personale degli Enti territoriali 31.12.2004

	Ministeri (1)	Regioni (2)	Province	Comuni (4)
Dipendenti	193.334	84.092	55.917	438.447
Dipendenti per Ente (media)	13.809	3.822	559	54,1
% dirigenti sul totale dipendenti Enti territoriali	12,6%	6,5%	3,6 %	28,5%
% dirigenti sul totale dipendenti di comparto	2,1%	8,4%	3,2%	1,4%
		7,7%(3)		2,1% (5)
Carico dirigenziale (nr. di dipendenti per dirigente)	48	12	31	47 (5)
		13 (3)		
Retribuzione media annua lorda dipendenti	32.714 Euro	25.584 Euro	25.294 euro	25.851euro
Retribuzione media annua lorda dirigenti	87.248 Euro	86.199 Euro (3)	80.592 euro	73.865 euro (5)

(1) I dati si riferiscono ai 14 Ministeri attivi alla data del 31.12.2004 e ai dati della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

(2) I dati si riferiscono a tutte le Regioni a Statuto Speciale e Ordinario comprese la Provincia di Trento e Bolzano

(3) Il dato si riferisce alle sole Regioni a Statuto Ordinario

(4) Il dato si riferisce a 8.103 Comuni italiani

(5) Il dato si riferisce ai Comuni con dirigenti

Infine, dal punto di vista retributivo un dato che preme sottolineare è l'assoluta necessità di incentivare un maggior ricorso a indennità collegate ai risultati conseguiti o ai livelli di produttività raggiunta. A livello dirigenziale questa azione risulta essere di estrema urgenza soprattutto considerando come il livello assoluto delle retribuzioni dei dirigenti pubblici sia sostanzialmente in linea con le retribuzioni dirigenziali di altri comparti (si veda tabella seguente per un confronto nelle retribuzioni lorde pubblico/privato).

Tabella 12 Retribuzioni lorde annuali dei dirigenti pubblici: confronto con altri comparti

Anno 2004	Tessile, pelli, abbigliamento	Chimica	Meccanica	Energia, gas, acqua	Costruzioni	Commercio	Intermediazione finanziaria
Retribuzione annua lorda	€ 78.967	€ 86.821	€ 72.258	€ 78.366	€ 68.059	€ 85.991	€ 103.802
Differenza con dirigenza ministeriale	9%	0%	17%	10%	22%	1%	-19%
Differenza con dirigenza regionale	8%	-1%	16%	9%	21%	0%	-20%
Differenza con dirigenza provinciale	2%	-8%	10%	3%	16%	-7%	-29%
Differenza con dirigenza comunale	-7%	-18%	2%	-6%	8%	-16%	-41%

Fonte: ns. elaborazione su dati RGS (2004), ISTAT (2007).

Bibliografia

- Anessi Pessina, E., Cantù E., Jommi, C.(2005) *Rapporto OASI 2004*, Egea, Milano
- Banca d'Italia(2007) *Il nuovo capitolo di finanza pubblica nelle note regionali*, Banca d'Italia, Roma
- Cristofoli, D., Turrini, A., Valotti, G. (2007) *Da burocrati a manager: una riforma a metà*, White Paper OCAP n. 1, Egea, Milano
- CNEL (2004) , *CNELSTATS*
- Ichino, P. (2006) *I nullafacenti. Perché e come reagire alla più grave ingiustizia della nostra amministrazione pubblica*, Mondatori, Milano
- ISTAT (2005) *Forze di lavoro: ricostruzione delle serie storiche*, ISTAT, Roma
- Ragioneria Generale dello Stato (2006) *Conto Annuale 2004*, RGS, Roma