

Indice (mancante)

PRESENTAZIONE

Proseguendo un impegno di ricerca avviato da tempo con l'IRES, l'Osservatorio Regionale sul mercato del lavoro e l'Assessorato Regionale al Lavoro hanno promosso questo Rapporto sull'occupazione pubblica in Piemonte per il 1987.

Sarebbe nostra intenzione rendere continuativa questa pubblicazione, con scadenza annuale, data la ricchezza e l'originalità delle informazioni che sono in essa contenute.

Ci coglie l'obbligo, a questo proposito, di ringraziare sentitamente la Direzione generale degli Istituti di Previdenza amministrati dal Ministero del Tesoro per aver consentito all'IRES di utilizzare i nastri sugli iscritti in Piemonte, che si sono rivelati una fonte di primaria importanza.

Uguualmente, ciò vuole testimoniare l'impegno dell'Amministrazione Regionale ad ottemperare alle norme dell'accordo collettivo di lavoro per il personale degli enti locali che prevede l'istituzione di un Osservatorio Regionale sul pubblico impiego, rispetto al quale si stanno avviando confronti con le parti sociali interessate.

La diffusione di questo rapporto potrà servire per ricevere da tutti gli "addetti ai lavori", amministratori, funzionari, studiosi, i suggerimenti più opportuni per un miglioramento ulteriore di questa attività.

L'Assessore Regionale al Lavoro
Giuseppe Cerchio

0. SINTESI DEL RAPPORTO 1987

Perchè questo Rapporto

Il Rapporto analizza l'evoluzione dell'occupazione pubblica in Piemonte.

La decisione di puntare ad un prodotto di questo tipo, con cadenza annuale, è maturata sulla base di due ordini di considerazioni.

La prima è di natura normativa. La Legge 444/85 ha previsto l'istituzione di un Osservatorio del pubblico impiego, attribuendone i compiti alla Commissione per il controllo dei flussi di spesa istituita con decreto del Ministro per la funzione pubblica del 10 Luglio 1984.

Il costituendo Osservatorio doveva pubblicare ogni due anni il quadro delle carenze degli organici delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, degli enti di diritto pubblico, delle Regioni, delle Province, dei Comuni e delle Unità sanitarie locali, recante anche le previsioni di cessazioni dall'impiego nel successivo triennio; nella medesima pubblicazione dovevano anche comparire i contingenti numerici distinti per la qualifica e per sedi di lavoro eccedentari rispetto agli organici. Nel corso di questi anni l'Osservatorio ha predisposto alcuni rapporti sull'attività svolta, all'interno della quale particolare attenzione è stata data all'analisi delle consistenze occupazionali e dei livelli retributivi nei diversi comparti, con il coinvolgimento di un numero elevato di enti.

Nel recente accordo sindacale per il triennio 1985-87, relativo al comparto del personale degli enti locali (D.P.R. n. 268/77), è stato poi previsto che tali enti formulino annualmente "un piano programmatico di occupazione tenendo conto del fabbisogno di personale sulla base dei servizi erogati o da erogare in rapporto agli obiettivi prefissati dalla singola amministrazione" (art. 2). Tali programmi devono essere inviati all'Osservatorio sul pubblico impiego istituito presso il Dipartimento della funzione pubblica e agli osservatori da istituire presso le singole Regioni.

Questa ultima disposizione si salda al secondo motivo che sta alla base di questa pubblicazione. Da alcuni anni, infatti, l'IRES, per conto dell'Osservatorio regionale sul mercato del lavoro della Regione Piemonte, svolge un'attività di raccolta, aggiornamento ed analisi delle principali fonti statistiche sul pubblico impiego in Piemonte. E' sembrato quindi quanto mai opportuno trasfondere questo impegno in una scadenza periodica -un Rapporto annuale- come strumento per una graduale implementazione di un Osservatorio regionale. La genericità delle disposizioni contenute nel contratto consentono una sufficiente flessibilità in questa operazione, che nasce -è bene subito evidenziarlo- come prevalentemente rivolta verso l'occupazione del settore pubblico locale (amministrazioni locali territoriali, comparto sanitario, aziende speciali, altri enti locali): è rispetto a questo, infatti, che l'amministrazione regionale possiede maggiori strumenti di indirizzo, e più possibilità di interrelazioni. In ogni caso, e lo si vedrà nel testo del Rapporto, l'occupazione del settore pubblico centrale (Ministeri e Aziende autonome) non è stata dimenticata, attraverso l'utilizzo di tutte le fonti secondarie disponibili.

Il problema dei dati

Il reperimento di dati analitici ed aggiornati sulle caratteristiche strutturali dell'occupazione pubblica, specie a livello regionale, presenta numerose difficoltà. Il settore pubblico è infatti composto da diversi comparti (personale dei Ministeri, della scuola, delle aziende autonome, degli enti locali ecc.), assai

disomogenei tra di loro, si da rendere non molto significative analisi di tipo aggregato.

Tali comparti hanno acquisito una rilevanza giuridica autonoma attraverso il D.P.R. 5/3/1986 n. 68, in attuazione della Legge quadro sul pubblico impiego (L. 93/1983), che ha dettato i principi per l'unificazione ed omogeneizzazione economica e normativa di tutti i dipendenti pubblici.

Nel Rapporto vengono esaminati quattro grandi comparti, rispetto ai quali è possibile ricostruire la dinamica 1 Gennaio 1980-1 Gennaio 1986.

Nel primo (Amministrazioni centrali, personale civile), troviamo i dipendenti civili degli Uffici periferici dei Ministeri, compreso il personale insegnante ed i magistrati; nel secondo (Amministrazioni centrali, personale militare), sono inclusi i dipendenti delle c.d. Amministrazioni d'ordine, ovvero Polizia di Stato, Guardia di Finanza, Carabinieri, Corpo degli agenti di custodia, Vigili del fuoco; sono poi considerati l'Ente Ferrovie dello Stato e le Aziende autonome, ovvero A.N.A.S., Monopoli, Azienda delle Poste, Azienda di assistenza al volo e trasporto aereo, Azienda di Stato per le foreste demaniali; infine, vengono le Amministrazioni locali, ulteriormente disaggregabili in Amministrazione regionale, Amministrazioni provinciali, Amministrazioni comunali, Aziende speciali (escluse le aziende di trasporto), Comparto sanitario, I.P.A.B. e Consorzi.

Le fonti dei dati sono diverse: mentre per le Amministrazioni centrali, Aziende autonome ed Ente FS si fa riferimento alle pubblicazioni annuali della Ragioneria dello Stato del Ministero del Tesoro, per quanto concerne le Amministrazioni locali la fonte principale è la Direzione generale degli istituti di previdenza amministrati dal Ministero del Tesoro, che ha fornito i dati sugli iscritti in Piemonte, oltre che l'Assessorato regionale alla Sanità e la CISPEL.

I dati disponibili sono assai diversi per quanto concerne la loro analiticità (ad es. informazioni sul sesso, retribuzioni, età ecc.), e vengono resi pubblici, mediamente, un anno, un anno e mezzo dopo la data di riferimento.

Essi non sono confrontabili, con quelli derivanti dalla rilevazione trimestrale ISTAT sulle forze di lavoro, che, come noto, è di tipo campionario, e, nella voce Pubblica Amministrazione, comprende il personale dipendente dalle c.d. Istituzioni sociali private, mentre esclude il personale dipendente da soggetti pubblici che producono servizi destinabili alla vendita (ad es. Aziende autonome dello Stato).

Dinamica e struttura del personale pubblico in Piemonte 1980-86

L'occupazione pubblica in Piemonte al 1/1/1986 si attesta sulle 245.877 unità, delle quali 103.943 facenti capo alle Amministrazioni locali (Figg. 1-2). Negli anni '80 si assiste ad un trend generale positivo (+1,5% medio annuo), differenziato per comparti (Fig. 3). Il personale militare mostra la dinamica più veloce, con un tasso di crescita pari al 2,8% medio annuo nel periodo 1981-86, seguito dalle Amministrazioni locali (+1,8% medio annuo).

Il dettaglio per le Amministrazioni locali risulta di un certo interesse, in quanto segnala andamenti diversi tra comparti, ed all'interno del periodo considerato (Fig. 4). Le Amministrazioni comunali, e le Aziende speciali (non comprendenti le Aziende di trasporto) registrano i tassi medi di incremento più elevati, mentre Regione, Province, I.P.A.B. e Consorzi misti risultano stazionari o, addirittura, in diminuzione; il comparto sanitario presenta un'occupazione pressochè costante a partire dal 1982.

E' però degna di nota la presenza di una svolta nel 1983, anno che segna il punto di massima dell'occupazione in pressochè tutti i comparti locali. E' noto che è proprio di quell'anno il primo blocco alle assunzioni stabilito dalla legge finanziaria, confermato anche in seguito. L'effetto di tale blocco in Piemonte risulta quindi rilevante, in quanto sia nel comparto delle amministrazioni locali che in quello sanitario, a partire da tale data, l'occupazione resta sostanzialmente stabile. Le numerose deroghe effettuate dal Governo a tale blocco non paiono quindi avere interessato la nostra regione.

Figg. 1-2 (mancanti)

Figg. 3-4 (mancanti)

Complessivamente le tendenze appena analizzate hanno lasciato inalterato il peso relativo dell'occupazione centrale e locale; all'interno di quest'ultima si assiste invece ad una sensibile crescita del peso dell'occupazione delle Amministrazioni comunali (dal 37% al 40%), in conseguenza della forte dinamica registratasi nel periodo 1981-83.

Alcuni approfondimenti

Le risultanze appena emerse possono essere ulteriormente qualificate tenendo conto di altre informazioni disponibili.

I dati presentati sono di stock; essi comprendono al loro interno sia gli occupati di ruolo che non di ruolo (stagionali, incaricati, supplenti, ecc.), e quindi non corrispondono ad una occupazione stabile in termini di anni/uomo, come viene generalmente fatto nelle statistiche internazionali. Ciò nasconde alcune differenze all'interno del trend complessivo, a seconda del tipo di rapporto di lavoro -di ruolo e non di ruolo-, sì da configurare l'ipotesi di una "ciclicità" alternata. E' stato infatti verificato che nel pubblico impiego si hanno spesso fasi di arresto o, addirittura, di diminuzione nell'organico e nel personale di ruolo, alle quali corrisponde una crescita del personale non di ruolo, seguite da fasi di crescita degli organici e del personale di ruolo con corrispondenti diminuzioni di quello non di ruolo, oltre che, ovviamente, immissioni esterne.

L'occupazione non di ruolo diventa quindi sia una valvola di sfogo nelle fasi di rallentamento di crescita degli organici, sia una tappa probabile per l'assunzione. Per dare un ordine di grandezza, la quota di occupazione "non stabile" alla fine del 1985 era pari al 15% del totale nelle Amministrazioni centrali (personale civile), ed al 10% nel comparto sanitario; non è stato invece possibile effettuare stime per gli altri comparti, anche se è lecito ipotizzare valori della stessa entità (tra il 10% ed il 15%). Anche se tale quota può essere ritenuta approssimativamente costante nel breve periodo, va tenuto presente che in questa maniera il peso del personale non di ruolo viene sottostimato.

Basti pensare come in un anno un ente locale possa assumere per la stessa mansione quattro dipendenti "trimestrali", con caratteristiche socio-anagrafiche o professionali diverse.

Purtroppo non si è in grado di disaggregare i dati secondo alcune caratteristiche rilevanti come sesso e titolo di studio, mentre -solo per le Amministrazioni locali- si sono ottenute informazioni su età, retribuzioni e turn-over.

L'età media dei dipendenti pubblici in Piemonte è pari a 38,7 anni, con un valore massimo nelle Amministrazioni provinciali e nelle Aziende speciali (40,2 anni) e minimo negli enti vari (36,8 anni).

Emergono significative differenze tra le retribuzioni medie lorde di comparto, cresciute complessivamente del 9,7% tra il 1984 ed il 1985.

Il 92% del turn-over naturale, ovvero delle uscite previste per chi raggiunge i 65 anni, al netto di tutte le altre eventuali uscite anticipate, si concentrerà negli anni tra il 1996 ed il 2026.

Le uscite effettive medie annue -che tengono quindi conto anche dei movimenti del personale non di ruolo- possono essere stimate intorno al 5-6% della consistenza degli occupati totali, il che vuol dire un movimento complessivo annuo intorno alle 5.000 unità.

Conclusioni

Anche in presenza di informazioni ancora limitate è possibile trarre qualche conclusione.

- 1) Rispetto agli anni '70 si assiste ad un rallentamento notevole nella dinamica dell'occupazione pubblica complessiva. Si passa infatti da un tasso medio di incremento del 5% circa nel periodo 1971-80, all'1,5% del periodo 1981-86; al suo interno si registrano sensibili differenziazioni per comparto;
- 2) il peso relativo dell'occupazione centrale e locale rimane sostanzialmente immutato;
- 3) all'interno delle Amministrazioni locali cresce il peso delle Amministrazioni comunali;

- 4) a partire dal 1983 il blocco delle assunzioni nel pubblico impiego previsto dalle leggi finanziarie si rispecchia in una sostanziale stazionarietà dell'occupazione, in crescita sino a tale data specie nelle Amministrazioni comunali impegnate nell'approvazione dei programmi di ristrutturazione; unica eccezione il comparto delle aziende municipalizzate, a causa delle deroghe ammesse nella legislazione per le aziende in pareggio o in attivo economico (ricordiamo che il comparto rilevato non comprende il trasporto pubblico su strada);
- 5) il tasso di uscita annua del personale delle amministrazioni locali può essere stimato, come minimo, attorno al 5-6% degli occupati (comprendendo i pensionamenti per limiti di età e quelli anticipati, le uscite di altro tipo e le uscite del personale non di ruolo), ovvero circa 5.000 unità, che dovrebbero essere sommate alle disponibilità di posti in organico per avere un'idea della domanda potenziale di lavoro massima del settore pubblico locale;
- 6) in complesso, in assenza di provvedimenti straordinari, nel breve-medio periodo non è prevedibile l'avvio di un nuovo ciclo di crescita dell'occupazione pubblica; le recentissime disposizioni contenute nella legge finanziaria per il 1988 in merito alla mobilità tra enti ed alla determinazione dei carichi di lavoro corroborano ulteriormente questa valutazione.

1. INTRODUZIONE

Con questo Rapporto l'IRES ha cercato di approfondire ulteriormente la conoscenza della dinamica e della struttura del pubblico impiego in Piemonte. L'utilizzo delle fonti secondarie disponibili, e di alcune fonti primarie originali -soprattutto l'archivio sugli iscritti agli Istituti di previdenza amministrati dal Ministero del Tesoro, per cui si ringrazia sentitamente la Direzione generale di tali istituti che ne ha consentito l'uso- ha permesso di migliorare sostanzialmente l'analisi svolta nel 1986.

Il lavoro si articola in tre parti principali.

Nella prima si richiamano brevemente le novità di tipo normativo istituzionale degli ultimi anni.

Nella seconda si ricostruisce la dinamica dell'occupazione pubblica distinta per comparti, fino al 1986.

La terza parte svolge un'analisi originale sui dati relativi agli iscritti agli istituti di previdenza del Ministero del Tesoro, riferiti all'1.1.1985 ed all'1.1.1986, per quanto concerne la distribuzione degli occupati per comparto, province, classi di età, retribuzioni, profili professionali; viene anche effettuata una stima sul turn-over "naturale" fino al 2026.

Seguono le conclusioni, nelle quali sono comprese anche alcune proposte di lavoro per il futuro.

2. IL QUADRO NORMATIVO ISTITUZIONALE DEL PUBBLICO IMPIEGO

Il quadro normativo istituzionale del pubblico impiego resta sostanzialmente quello descritto in una recentissima pubblicazione dell'IRES.

A titolo di completamento e aggiornamento delle norme in essa citate è opportuno ricordare i principali provvedimenti legislativi e amministrativi emanati nel corso del 1987.

In primo luogo la Legge 23.2.1987 n. 56, recante norme sull'organizzazione del mercato del lavoro che prevede per le Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, gli enti pubblici non economici, Province, Comuni e USSL, il ricorso al collocamento ordinario per le assunzioni nei posti di livello retributivo funzionale che richiedono il solo requisito della scuola dell'obbligo (art. 16); con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 18.9.1987, n. 392 sono state poi stabilite le modalità e i criteri per l'avviamento e la selezione dei lavoratori ai sensi dell'art. 16 della medesima legge. Con Legge 20.5.1988 n. 160 sono state apportate, alla predetta normativa, alcune modifiche che tuttavia entreranno in vigore l'1.1.1989 per cui per tutto il 1988 le assunzioni degli Enti pubblici dovranno essere effettuate secondo la disciplina vigente.

Va poi segnalato che l'11 luglio 1987 sono stati pubblicati i D.P.R. che hanno recepito gli accordi contrattuali per il triennio 86'88, concernenti:

- il personale dipendente dai Ministeri - D.P.R. n. 266/87;
- il personale degli Enti pubblici non economici - D.P.R. n. 267/87;
- il personale degli Enti Locali - D.P.R. n. 268/87;
- il personale dipendente dalle aziende e dalle Amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo - D.P.R. n. 269/87;
- il personale dipendente dal Servizio Sanitario Nazionale - D.P.R. n. 270/87.

Alcune norme contrattuali in un primo momento non ammesse al visto della Corte dei Conti, sono state recepite con il D.P.R. 17.9.1987 n. 494 pubblicate sulla G.U. n. 286 del 7.12.1987, che contiene disposizioni relative all'organizzazione del lavoro e alle nuove procedure di accesso ai posti pubblici.

3. L'EVOLUZIONE DELL'OCCUPAZIONE PUBBLICA PER COMPARTI

Seguendo uno schema già proposto in passato, in questo paragrafo viene aggiornato al 1985 l'andamento occupazionale aggregato per i principali comparti del settore pubblico allargato.

A livello nazionale (Tab. 1) emergono due tendenze principali:

- 1) la diminuzione del peso relativo delle Amministrazioni locali territoriali (Comuni e Province) in parallelo alla crescita del comparto sanitario, che sale dal 13% al 15,5% del totale;
- 2) una dinamica complessivamente positiva frutto di un incremento occupazionale nei Ministeri, nelle Regioni, nella Sanità, nelle Aziende Autonome e nelle Aziende Speciali, e di una diminuzione nelle Amministrazioni Provinciali e Comunali, negli Enti di Previdenza e negli altri Enti pubblici centrali e locali; stazionaria è invece la situazione per l'ENEL.

Nel periodo in esame, quindi, viene confermata la dinamica occupazionale positiva nel pubblico impiego, con redistribuzioni del peso occupazionale nei suoi vari comparti, nonostante i blocchi delle assunzioni disposte dalle varie Leggi Finanziarie.

A livello regionale è possibile disporre di un quadro leggermente meno articolato, utilizzando i dati desumibili dalle rilevazioni trimestrali dell'ISTAT sulle forze di lavoro, dalle pubblicazioni del Ministero del Tesoro, dall'archivio degli iscritti degli Istituti di previdenza del Ministero del Tesoro, e, a partire da quest'anno, anche dalla rilevazione annuale sull'attività scolastica svolta dalla Regione d'intesa con l'ISTAT.

Il personale delle Amministrazioni centrali è distinto in personale civile (a sua volta scomponibile in magistrati, impiegati, insegnanti e personale con ordinamento particolare), militare e delle Aziende autonome; ugualmente esso è distinto tra personale legato e non legato da un vero e proprio rapporto di lavoro, distinzione assai utile perchè può essere legata a quella tra personale di ruolo e non di ruolo per avere un'idea della dimensione del lavoro "precario" nel settore pubblico.

Tabella 1 (mancante)

Tabella 2 (mancante)

I limiti delle statistiche desumibili dalla rilevazione trimestrale dell'ISTAT portano a privilegiare le altre fonti disponibili, sicuramente più realistiche. Sono state soprattutto le discrepanze riscontrate tra la serie delle forze di lavoro e la così detta serie congiunta (Tab. 2) a spingere in questa direzione.

Fig. 1 (mancante)

Il quadro che ne emerge è il seguente:

- a) il ritmo medio di incremento nelle Amministrazioni pubbliche nel periodo considerato (prima metà degli anni '80) si situa tra l'1% ed il 2% annuo, nettamente inferiore alla dinamica degli anni '70 superiore di quasi tre volte (intorno al 5% medio annuo);
- b) la crescita non appare squilibrata tra i comparti; si va dallo 0,9% medio annuo per il personale militare delle Amministrazioni statali, all'1,2% del personale delle aziende autonome, all'1,5% del personale civile delle Amministrazioni statali ed all'1,1% del personale delle Amministrazioni locali;
- c) tra il 1981 e il 1986 non si assiste ad alcun cambiamento nella ripartizione del personale tra Amministrazioni Centrali e Locali;

Fig. 2 (mancante)

- d) la crescita si concentra nel personale di ruolo, con conseguente assorbimento di buona parte del personale non di ruolo, soprattutto tra gli insegnanti;
- e) tra le Amministrazioni locali sono soprattutto Comuni ed Aziende municipalizzate a registrare dinamiche elevate, mentre il comparto sanitario mostra una crescita assai più limitata. Questo andamento sembra subire una inversione di tendenza dal 1985; a

Fig. 3 (mancante)

partire da quella data, infatti, si può notare una dinamica positiva relativamente contenuta nel comparto delle Amministrazioni comunali e una dinamica positiva più evidente nel comparto sanitario. La dinamica positiva che ha caratterizzato le Amministrazioni comunali è riconducibile ai processi di riorganizzazione attuati dai Comuni ai sensi della Legge n. 3/79 nei primi anni '80; essa dovrebbe essersi esaurita a partire dal 1983, anno in cui la Legge Finanziaria comincia a porre blocchi all'assunzione di personale. Nel comparto sanitario, per contro, l'inversione di tendenza è riconducibile ai vari provvedimenti attuativi della riforma sanitaria.

La possibilità, infine, di attingere all'archivio regionale sull'attività delle scuole piemontesi consente di svolgere qualche ulteriore considerazione sul personale scolastico (Tab. 7).

Tab. 3 (mancante)

Tab. 4 (mancante)

Tab. 5 (mancante)

Tab. 6 (mancante)

Fig. 4 (mancante)

Il personale operante nelle scuole pubbliche piemontesi (ad eccezione degli Istituti Universitari) nell'anno scolastico 1985/86 risulta, in complesso, pari a circa 80.000 unità, delle quali 11.400 circa dipendenti degli Enti Locali. Rispetto ai dati forniti dal Ministero del Tesoro si può notare come, da un lato, il numero di insegnanti stabili risulti inferiore di circa 2.000 unità, mentre quelli fuori ruolo risultano in numero superiore.

Le differenze sono probabilmente ascrivibili sia alla diversa data in cui vengono svolte le due rilevazioni (15.12.1985 e 1.1.1986), sia al fatto che nella rilevazione della Regione Piemonte non sono compresi gli insegnanti universitari.

L'aspetto più interessante di questa rilevazione è però quello relativo al sesso: l'80% del personale insegnante ed il 70% di quello non insegnante è rappresentato da donne.

Tab 7 (mancante)

4. LA DOMANDA DI LAVORO NEGLI ENTI PUBBLICI LOCALI

4.1.L'occupazione pubblica locale in Piemonte

Sui limiti delle informazioni statistiche disponibili si è già fatto riferimento nel capitolo precedente. Tuttavia è possibile affiancare i dati disponibili con altri provenienti da due fonti aggiuntive: gli Istituti di previdenza amministrati dal Ministero del Tesoro, l'Assessorato alla Sanità della Regione Piemonte.

L'IRES infatti ha potuto acquisire dalla Direzione generale degli istituti di previdenza del Ministero del Tesoro il nastro degli iscritti in Piemonte all'1.1.1985 ed all'1.1.1986.

Tali nastri non permettono di trarre tutte le informazioni necessarie per una analisi approfondita della domanda di Lavoro nelle Amministrazioni pubbliche piemontesi. Essi, comunque forniscono:

- la consistenza del personale all'1.1.1985 e all'1.1.1986;
- la possibilità di stimare il personale cessato e il personale nuovo assunto nel corso del 1985; - le retribuzioni corrisposte al personale in servizio all'1.1.1985 nel corso del 1984 e quelle corrisposte al personale in servizio all' 1.1.1986 nel corso del 1985;
- l'età del personale in servizio alle due date prese in esame;
- la possibilità di analizzare i dati disaggregati per comparto e provincia.

Oltre ad una lettura ed analisi di tali dati si potranno, inoltre, fare delle ipotesi sulla distribuzione del personale nelle varie qualifiche funzionali, sulla domanda di lavoro che si avrà nei prossimi anni a seguito delle prevedibili uscite naturali e sul turn-over complessivo degli Enti presi in esame; sarà altresì possibile fare alcune considerazioni sulla consistenza del personale che, per vari motivi, non si ferma a lavorare per più di un anno negli Enti Locali, quest'ultimo dato potrebbe essere un indicatore, seppur molto parziale e da valutare con tutte le cautele del caso, della consistenza del personale fuori ruolo.

Ai fini della nostra analisi, per gli Enti pubblici facenti capo alla Direzione generale degli istituti di previdenza del Ministero del Tesoro, si fa riferimento alla riaggregazione degli stessi all'interno di alcune grandi tipologie:

- 1) AMMINISTRAZIONI COMUNALI (Comuni, Consorzi tra Comuni, Scuole convitto comunali);
- 2) AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI (Province, Consorzi Provinciali, Enti provinciali, Scuole convitto provinciali, Enti provinciali);
- 3) AMMINISTRAZIONI REGIONALI (Regione, Enti vari delle Amministrazioni regionali, Consorzi regionali, Scuole convitto regionali);
- 4) CONSORZI IPAB (Consorzi misti, IPAB, Monti di credito su pegno, ex E.C.A., Enti Comunali di Consumo, Scuole convitto IPAB);
- 5) AZIENDE SPECIALI (Aziende Municipalizzate di vario tipo con esclusione dei trasporti);
- 6) ENTI VARI (IACP, Camere di Commercio, ecc...);
- 7) COMPARTO SANITA' (tutto il personale Sanitario, comprensivo del personale amministrativo, distinto tra ospedali e USSL in senso stretto).

Il quadro complessivo della struttura occupazionale per provincia, articolata nei comparti di cui sopra, e misurata dal rapporto dipendenti abitanti, fa emergere la dominanza di Torino per ciò che concerne le Amministrazioni Comunali, le aziende speciali e gli Enti vari, mentre per quanto concerne il comparto sanitario, quello delle Amministrazioni Provinciali e quello dei consorzi-IPAB, il dato torinese è al di sotto della media regionale.

Valutando la situazione dal punto di vista dinamico, si può vedere che alle due date considerate la situazione complessiva resta praticamente invariata; a livello piemontese infatti la consistenza dei dipendenti degli enti resta intorno al 24,5 per mille abitanti; a livello territoriale tale rapporto è aumentato nella provincia di Torino, di Vercelli e di Novara mentre è diminuito nelle altre tre province piemontesi; a livello di comparto non si notano, invece, cambiamenti significativi (Fig. 5).

Fatta questa breve introduzione si esamineranno, più in dettaglio, i dati del Ministero del Tesoro trattando tre specifici argomenti:

- a) la situazione strutturale dell'occupazione pubblica in Piemonte all'1.1.1986 con un confronto con quella relativa all'1.1.1985;
- b) le retribuzioni;
- c) il Turn-over.

4.2. La situazione all'1.1.1986: confronto con l'anno precedente

4.2.1. La distribuzione degli occupati per comparti e per provincia

Gli occupati negli enti pubblici presi in esame ammontano all'1.1.1986 a quasi 108 mila unità, con un incremento complessivo dell'1,1% rispetto all'anno precedente (Tab. 8). Tale risultato è il frutto di un incremento occupazionale verificatosi in tutti i comparti considerati, tranne che nell'Amministrazione Regionale dove, per contro, si è avuto un decremento occupazionale dell'1,3%. Negli altri comparti l'aumento varia dallo +0,3% nel comparto delle Amministrazioni comunali al +1,9% del comparto della sanità.

Quasi l'80% dell'occupazione è concentrata nel comparto delle Amministrazioni Comunali (38,68%) ed in quello della sanità (40,63%).

Il dato regionale, in complesso, rispecchia quello risultante a livello di singola provincia: solo nelle province di Torino ed Asti il peso delle Amministrazioni Comunali risulta essere superiore a quello della sanità.

Prendendo invece in esame la distribuzione territoriale degli occupati si può rilevare che quasi il 60% di essi è concentrato nella provincia di Torino.

Per il comparto sanitario e per quello delle aziende speciali sono disponibili anche altre fonti statistiche.

La situazione occupazionale del comparto sanitario può essere esaminata mediante 4 fonti principali:

- documenti contabili che le USSL devono obbligatoriamente trasmettere a Regioni, Ministero del Tesoro e della Sanità;

Fig. 5 (mancante)

segue: Fig. 5 (mancante)

Tab. 8 (mancante)

- ruoli del personale che la Regione Piemonte ha predisposto da qualche anno per l'espletamento dei propri adempimenti Amministrativi;
- procedure di calcolo degli stipendi gestite per la maggior parte delle USSL dal CSI Piemonte;
- denunce alla Direzione generale degli istituti di previdenza del Ministero del Tesoro.

Per ciò che concerne i dati ricavabili dalle prime tre fonti è stato possibile solo l'aggiornamento della consistenza del personale in servizio nel 1986 ottenuto mediante una stima (Tab. 9).

Viene confermata la sostanziale tenuta dell'occupazione pur in presenza del regime di blocco delle assunzioni in cui hanno operato tutte le strutture pubbliche della sanità.

Dai dati del Ministero del Tesoro, Direzione generale degli istituti di previdenza, dei quali è opportuno evidenziare la sostanziale coincidenza del totale degli occupati nel 1985 con il dato di fonte Regionale (43.798 contro 44.058), emergono due elementi che meritano di essere sottolineati:

- la dominanza della provincia di Torino in cui sono concentrati oltre il 50% dei dipendenti operanti nel comparto;
- la ripresa di una dinamica positiva (si verifica infatti un incremento pari al 2%).

Tra le aziende speciali vengono considerate, in questo ambito, le aziende di nettezza urbana, le aziende elettriche, le aziende farmaceutiche; non rientrano invece tra quelle prese in esame le aziende dei trasporti urbani ed extra-urbani, in quanto non soggette ad analogo regime pensionistico.

La principale fonte di informazione sulle attività delle aziende speciali è rappresentata dalle pubblicazioni annuali della CISPEL, che però sono aggiornate fino al 1984.

Dai dati della Direzione generale degli istituti di previdenza del Ministero del Tesoro, si può rilevare che le aziende con maggior peso occupazionale operanti in Piemonte sono rappresentate dalle Aziende di nettezza urbana (5.011 occupati) e delle Aziende addette alla erogazione della luce-acqua e gas (4.869 occupati).

Fig. 6 (mancante)

segue: Fig. 6 (mancante)

Tab. 9 (mancante)

Anche se negli ultimi due anni, l'occupazione nelle aziende speciali è rimasta pressochè invariata, va ricordato che esse hanno mostrato un trend positivo nella prima metà degli anni '80. La presenza di aziende in larga parte in condizioni di attivo economico o di pareggio ha consentito infatti l'esenzione dal blocco alle assunzioni previsto dalle leggi finanziarie.

4.2.2. L'età

Una delle variabili più interessanti ai fini del nostro lavoro è quello dell'età dei dipendenti pubblici. Essa consente una stima del turn-over, e, conseguentemente, del fabbisogno di forza lavoro nei vari comparti.

La ripartizione degli occupati in classi di età fa emergere che:

- più della metà dei dipendenti degli Enti in esame ha meno di 40 anni (57,13% nell'86);
- i dipendenti con più di 50 anni d'età sono poco più del 17%;
- a livello di comparto si può notare come il peso dei dipendenti con più di 50 anni d'età sia superiore alla media regionale nelle Amministrazioni Comunali, Provinciali, nei Consorzi e nelle Aziende speciali mentre è inferiore nell'Amministrazione regionale, negli Enti vari e nella Sanità (Tab. 10).

A livello territoriale per contro, il peso dei dipendenti con più di 50 anni d'età risulta superiore alla media regionale nelle province di Alessandria ed Asti, e più o meno pari nella provincia di Torino, mentre è inferiore nelle province di Cuneo, Novara, Vercelli (Tab. 10).

Tali considerazioni possono essere sintetizzate nel dato riferito all'età media dei dipendenti in ogni comparto, (Fig. 7), dal quale viene fuori che la Regione risulta l'amministrazione "più giovane".

Tab. 10 (mancante)

4.2.3. Stima della distribuzione per profili professionali

Con i dati in nostro possesso è molto difficile fare delle ipotesi circa le caratteristiche professionali, o meglio i profili professionali, dei dipendenti operanti nei vari comparti. Tuttavia

Fig. 7 (mancante)

analizzando le retribuzioni del personale in servizio all'1.1.85 e all'1.1.86 (cioè escludendo i soggetti che sono stati assunti o sono cessati dal servizio nel corso del 1985) si possono ottenere alcune, seppur parziali e incomplete, informazioni sulla variabile che ci interessa.

Dato che le retribuzioni annue sono collegate alle qualifiche funzionali, si sono considerate le retribuzioni teoriche relative agli anni 84 e 85 per poi vedere in quale scaglione si vanno a collocare i vari dipendenti.

Tale ipotesi di lavoro presenta però due limiti principali:

- a) le retribuzioni annue prese a riferimento sono quelle minime, (minimo tabellare + indennità integrativa speciale) non tenendo conto del salario di anzianità;

Tab. 11 (mancante)

b) quello che si può rilevare è quindi il numero delle persone che non superano tale livello retributivo mentre non è possibile individuare le qualifiche funzionali all'interno di un determinato scaglione di retribuzioni.

Tuttavia, considerando le retribuzioni su due anni e tenendo conto del fatto che nell'85 sono entrati a regime parecchi contratti del pubblico impiego, si possono individuare quattro fasce professionali entro cui inserire i dipendenti in esame e cioè:

- una fascia per i dirigenti (9, 10 Qualifica Funzionale);
- una fascia di funzionari direttivi (7 e 8 Q.F.);
- una fascia di impiegati di concetto ed esecutivi, di operai specializzati e personale di vigilanza (4, 5 e 6 Q.F.);
- una fascia di personale ausiliario (2 e 3 Q.F.).

Partendo da queste ipotesi i dirigenti, o comunque il personale inquadrato nelle qualifiche dirigenziali, dovrebbe essere circa il 6%; i funzionari direttivi circa il 17%, il personale esecutivo o di concetto dovrebbe essere il 44% ed il personale ausiliario il 33% (Tab. 11).

L'analisi può essere svolta anche a livello di comparto facendo riferimento, in modo particolare, agli aumenti stipendiali verificatesi tra il 1984 e 1985, anno in cui, sono entrati a regime i contratti di lavoro degli Enti Locali (D.P.R. 347/83), delle Amministrazioni Regionali (D.P.R. 346/87) e della Sanità (D.P.R. 348/83).

Sulla base delle variabili sopra evidenziate (retribuzione percepita nel 1985 e aumenti stipendiali verificatesi rispetto al 1984) è stata ricostruita la struttura dei livelli professionali per comparto, che presenta due carenze principali:

- per quanto riguarda il comparto della sanità non è stato possibile prendere in considerazione tutti quei soggetti che nel 1985 sono stati trasferiti -ovviamente solo a livello di iscrizione previdenziale- dagli Enti ospedalieri alle USSL (sono più di 12.000 dipendenti);

- la diversità dei contratti dei vari comparti non permette di abbinare in modo univoco gli aumenti salariali alla qualifica funzionale (ciò vale per la sanità e soprattutto per le aziende speciali il cui dato non è stato preso in esame).

Nel complesso emerge uno scarso peso delle qualifiche più basse nell'Amministrazione regionale e negli enti vari.

Nelle Amministrazioni comunali e provinciali, nei consorzi-IPAB, invece, la maggior parte dei dipendenti sembra essere costituita da personale di qualifica medio-bassa (4-5-6); molto differente sembra essere il peso esercitato dalle qualifiche ausiliarie che è del 21% nelle Amministrazioni comunali, del 32% in quelle provinciali e del 44% nei consorzi; gli impiegati direttivi rappresentano circa il 24% delle Amministrazioni comunali e provinciali ed il 6% dei Consorzi.

Il comparto sanitario infine presenta una situazione da valutare con molta cautela.

La notevole incidenza che sembrano esercitare le qualifiche ausiliarie potrebbe essere determinata dalla presenza del part-time con conseguenti stipendi ridotti. Infine, il grosso peso, quasi il doppio della media regionale, esercitato dal personale a cui abbiamo attribuito la qualifica di dirigente (10,8%), è riconducibile alla presenza del personale medico.

Valutazioni più approfondite potranno essere fatte attraverso un utilizzo completo dei dati rilevati dall'Assessorato regionale alla Sanità.

4.3. Le retribuzioni

4.3.1. La dinamica delle retribuzioni tra il 1984 e il 1985

I dati della Direzione generale degli istituti di previdenza del Ministero del Tesoro permettono di esaminare le retribuzioni corrisposte dalle Amministrazioni Locali piemontesi.

La retribuzione denunciata annualmente alla CPDEL è composta: 1) dallo stipendio base; 2) dalle indennità fisse e continuative pensionabili percepite nell'anno; 3) dal maturato economico; 4)

dalla indennità integrativa speciale; 5) dalla 13^a ed eventuale 14^a mensilità.

In essa non sono quindi comprese altre voci che pure possono essere di una notevole rilevanza; ci riferiamo in particolare ai compensi per lavoro straordinario, al salario accessorio (maneggio valori, indennità di turno, indennità di reperibilità, indennità per lavoro notturno e festivo etc.), ai compensi incentivanti la produttività e a tutti quegli altri elementi retributivi che, soprattutto nel comparto sanitario, entrano nella busta paga del lavoratore (nel comparto sanitario di notevole rilevanza è l'istituto della incentivazione della produttività artt. 59 - 64 del D.P.R. 348/83).

Non è semplice riuscire a quantificare l'incidenza delle voci retributive che non compaiono nelle denunce CPDEL sul totale delle retribuzioni corrisposte annualmente. Tuttavia si può far riferimento ad alcune ricerche specifiche per stimare il peso delle competenze accessorie sul totale delle retribuzioni annuali.

In primo luogo si può ricordare che, secondo quanto emerso dall'indagine effettuata dall'IRES negli Enti Locali del Piemonte, l'incidenza dei compensi per lavoro straordinario corrisposti nel 1980 ammontava al 4% del monte retribuzioni.

Facendo riferimento alle Amministrazioni Comunali è possibile poi confrontare la retribuzione media corrisposta negli anni 84 e 85 con la spesa media per dipendente sostenuta in tali anni, come risulta dalle certificazioni di bilancio 1984-1985.

I dati sono i seguenti:

	1984	1985
Retribuzione media per dipendente	15.273.000	17.154.000
Spesa per dipendente	21.360.000	23.211.000

Il confronto dei due dati evidenzia che la differenza tra retribuzione contributiva corrisposta e la spesa complessiva sostenuta è di L. 4.900.000 nel 1984 e di L. 6.000.000 nel 1985.

Tab. 12 (mancante)

Se si considera che gli oneri riflessi a carico dei Comuni ammontano -mediamente- a poco più del 30% della retribuzione lorda corrisposta in un anno, si può supporre che nel 1984 i Comuni hanno sostenuto una spesa media per dipendente di circa 300.000 lire, passata a poco più di 800.000 nel 1985, per le retribuzioni di tutte quelle voci che non compaiono nella retribuzione contributiva CPDEL (straordinario, indennità non pensionabili etc.).

Infine, si può far riferimento ad un'indagine del Dipartimento funzione pubblica sulle retribuzioni medie corrisposte nel 1984 in alcuni Enti locali piemontesi e, a livello nazionale, nel comparto sanitario (Tabb. 12-13).

Ancorchè i dati non sono confrontabili con quelli del Ministero del Tesoro (Direzione generale degli istituti di previdenza) è interessante notare che le competenze accessorie corrisposte nel 1984 variano dalle 470.000 lire delle Amministrazioni provinciali piemontesi alle 940.000 della Regione Piemonte.

TABELLA 12 bis

Stipendio Comparto Sanitario (Competenze Fondamentali + Indennità Specifiche)

	Personale Medico		Totale Personale Sanitario	
	Piemonte*	Italia**	Piemonte*	Italia**
1984	25.500.000	26.800.000	16.300.000	16.800.000
1985	28.545.000		17.900.000	

Fonte: * Elaborazione IRES su dati della Direzione generale degli istituti di previdenza del Ministero del Tesoro

** Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento funzione pubblica, Osservatorio sul Pubblico Impiego - Relazione 1986.

Nel comparto sanitario (Tabb. 14-15) il dato piemontese risulta leggermente inferiore a quello nazionale, ma, nel complesso, i due valori sono abbastanza vicini.

Tab. 13 (mancante)

Tab. 14 (mancante)

Tab. 15 (mancante)

Il fenomeno delle competenze accessorie risulta mediamente più accentuato che negli altri comparti.

Mentre infatti il personale sanitario ha percepito, nel 1984, una media di 2.600.000 lire di competenze accessorie, negli Enti Locali tali competenze sono di gran lunga inferiori al milione.

Se si considerano i vari ruoli presenti nel comparto si può vedere come il personale appartenente al ruolo sanitario ha percepito, come competenze accessorie, 3.400.000 lire, quello del ruolo tecnico 1.500.000 lire, quello del ruolo professionale 1.600.000 lire.

Ne consegue che le retribuzioni complessive del personale medico sono, mediamente, superiori di più del 50% a quelle del personale preso nel suo complesso (Tab. 13).

In totale, sulla base dei dati del Ministero del Tesoro, Direzione generale degli istituti di previdenza, le retribuzioni percepite nel corso del 1984 dal personale in servizio all'1.1.1985 negli Enti pubblici di cui stiamo trattando assommano a poco più di 1.740 miliardi di lire con una retribuzione media per addetto di 16.323.000 lire; nel 1985 i due dati, per il personale in servizio all'1.1.1986, passano rispettivamente a 1.932 miliardi di lire e a 17.924.000 lire con un aumento pari all'11,04% per le retribuzioni corrisposte e al 9,80% per la retribuzione media per addetto.

Prendendo in esame la retribuzione media si può notare che i valori oscillano da un massimo nelle aziende speciali (L. 20.810.000 nel 1985) ad un minimo nei Consorzi e nelle IPAB (L. 14.611.000 per addetto nel 1985) (Tab. 15).

La retribuzione media cresce, al crescere dell'età dei dipendenti. Si tratta di una naturale conseguenza degli incrementi salariali legati all'anzianità di servizio.

La retribuzione media dei soggetti con età compresa tra i 60 e i 65 anni d'età è superiore del 45% a quella di dipendenti con meno di 24 anni d'età, sia perchè il salario di anzianità è tanto più alto quanto più elevata è l'anzianità di servizio, sia per l'addensarsi dei dipendenti con più anzianità di servizio nelle qualifiche funzionali più elevate.

Fig. 8 (mancante)

4.3.2. La struttura delle retribuzioni per comparto e provincia

Questa situazione, oltre che della qualità dei posti in organico e dell'anzianità dei dipendenti in servizio, è, soprattutto, il frutto di contratti collettivi di lavoro molto diversi tra di loro. Prendendo però in esame il comparto delle autonomie locali (Comuni, Province, Regione e IPAB) si può ipotizzare, da un confronto tra le retribuzioni corrisposte e l'età dei dipendenti in servizio, quanto segue:

- nell'ambito dell'Amministrazione regionale, le retribuzioni medie più elevate, a fronte di un'età dei dipendenti in servizio mediamente inferiore rispetto agli altri comparti considerati, dovrebbe essere un indice di una maggiore professionalità dei dipendenti; è quindi presumibile che per l'accesso ai posti regionali vengano richieste professionalità più elevate rispetto a quelle richieste per l'accesso ai posti comunali o provinciali;
- per converso la situazione dei consorzi e delle IPAB sembra indicare la prevalenza di posti con professionalità meno elevata e forse una maggiore presenza di personale con poca anzianità di servizio;
- in una posizione intermedia si trovano invece Comuni e Province.

Tab. 16 (mancante)

A livello territoriale più del 58% delle retribuzioni lorde corrisposte nel 1985 è andato ai dipendenti che hanno operato nelle amministrazioni localizzate nella provincia di Torino, che presentano, nel complesso, anche le retribuzioni medie più elevate.

In particolare, hanno percepito retribuzioni medie più elevate i dipendenti delle Amministrazioni comunali, dei consorzi, delle IPAB e degli Enti vari; una situazione meno univoca emerge negli altri comparti ed in particolare in quello sanitario dove la retribuzione media nella provincia di Torino si trova all'ultimo posto.

In conclusione, dunque, si possono riassumere le osservazioni sin qui fatte, come segue:

- la retribuzione media dei pubblici dipendenti cresce, generalmente al crescere dell'età;
- le retribuzioni medie pro-capite nella provincia di Torino sono più alte rispetto alle altre province; ciò è dovuto probabilmente al peso dei grandi Comuni metropolitani che presentano una struttura delle qualifiche più addensata verso l'alto; viceversa è da rilevare come nel comparto sanitario esse risultano le più basse, probabilmente a causa del maggior peso delle qualifiche medio-basse nei grandi ospedali.
- nell'ordine, le retribuzioni medie più elevate si registrano nelle aziende speciali, seguite da quelli della sanità, della Regione, dagli Enti vari, dalle Amministrazioni Provinciali, da quelle Comunali, e infine da quelle dei Consorzi delle IPAB.

4.4. Il turn-over

4.4.1. Entrati e usciti nel corso del 1985, per comparto, provincia e classi d'età

Una delle novità più interessanti del Rapporto di quest'anno è rappresentata dalla possibilità di effettuare delle stime sul turn-over delle amministrazioni.

Com'è noto, tale dato può consentire di effettuare delle previsioni sulla domanda di lavoro, e quindi una programmazione degli accessi.

I dati della Direzione generale degli istituti di previdenza del Ministero del Tesoro consentono tale analisi solo attraverso alcune assunzioni semplificatrici.

Tutte le ipotesi che saranno fatte traggono origine dal confronto tra gli iscritti agli istituti di previdenza del Ministero del Tesoro all'1.1.1985 e gli iscritti all'1.1.1986.

Assumendo come identificatore per ogni soggetto di ciascun comparto la data di nascita (in termini di giorno, mese e anno, il che dovrebbe rendere assai rare le duplicazioni) è stato possibile verificare quanti di coloro che risultavano iscritti all'1.1.1985 non lo erano più all'1.1.1986; (costoro sono stati considerati come personale cessato dal servizio -usciti-); e quanti di coloro che risultavano iscritti all'1.1.1986 non lo erano all'1.1.1985 (costoro sono stati considerati come nuovi assunti -entrati-).

In totale rispetto ai 106.582 dipendenti in servizio all'1.1.1985 presso gli enti pubblici considerati, nel corso di tale anno si sono verificate 6.426 uscite e 7.618 entrate, per cui il personale in servizio all'1.1.1986 è passato a 107.800 dipendenti. Il turn-over annuo complessivo si aggira quindi intorno al 6-7% della forza lavoro. E' evidente che nel dato considerato è compreso, oltre al personale di ruolo, anche quello straordinario (avventizi, supplenti etc.). Tuttavia, supponendo che il periodo massimo di assunzione per il personale straordinario non sia superiore, come disposto dalle leggi vigenti, ai sei mesi annui (fatta eccezione per le supplenze del personale di ruolo collocato in aspettativa per maternità o servizio militare che si può estendere a tutto il periodo dell'assenza) gli ingressi e le uscite considerati dovrebbero essere sufficientemente rappresentativi della reale consistenza del turn-over (Tab. 17-18).

All'interno dei singoli comparti, rispetto alla media generale, emerge una situazione alquanto differenziata.

Tab. 17 (mancante)

Tab. 18 (mancante)

Figg. 9-10 (mancante)

La percentuale degli usciti, infatti, varia da un minimo del 4,4% dell'Amministrazione Regionale ad un massimo del 10,8% dei Consorzi mentre per quanto riguarda i nuovi ingressi il dato varia dal 3% dell'Amministrazione Regionale all'11,8% dei Consorzi e delle IPAB. Le Amministrazioni Comunali ed il comparto sanitario hanno assorbito quasi il 77% dei nuovi ingressi (Tab. 18).

A livello territoriale nella provincia di Torino si registra oltre il 54% delle uscite e dei nuovi ingressi avvenute in Piemonte. Le altre province hanno invece assorbito il resto della forza lavoro uscita o entrata in percentuali che variano, da provincia a provincia tra l'8% e il 13% ad eccezione di Asti che ha coperto solo il 4% dei due dati considerati.

A livello regionale poco più del 38% degli usciti ha un'età superiore a 50 anni, mentre il resto è equamente distribuito nell'ambito delle altre tre fasce d'età considerate, con una prevalenza della fascia più giovane (18-29 anni) che copre quasi il 25%.

Quest'ultima percentuale può essere considerata un primo indicatore della consistenza del personale non di ruolo operante negli enti pubblici piemontesi.

Per quanto riguarda i nuovi ingressi invece possiamo notare che il 60% dei nuovi assunti ha meno di 29 anni e che solo il 3% supera i 50 anni. Tale andamento è naturalmente conseguenza dei vincoli di età posti dalle leggi per l'assunzione negli enti pubblici.

Valutando le caratteristiche dei cessati a livello di comparto si può rilevare che, pur essendo confermato in linea di massima il dato generale emergono alcune peculiarità:

a) l'alta incidenza degli usciti in età non pensionabile (18-39 anni) può essere considerata come un indicatore per l'individuazione degli Enti che maggiormente di altri utilizzano personale non di ruolo; dai dati in nostro possesso sembrano essere le Amministrazioni Comunali, i Consorzi e le IPAB, l'Amministrazione Regionale gli Enti vari e il Comparto Sanitario, mentre il discorso opposto può essere fatto per le aziende speciali e le Amministrazioni Provinciali. Per l'Amministrazione Regionale, tuttavia, bisogna considerare la

scarsa incidenza del turn-over verificatosi nel 1985 che, al limite, potrebbe aver riguardato solo il personale di ruolo;

b) per ciò che concerne gli ingressi viene confermato il dato che vede la quasi totalità dei nuovi assunti con una età inferiore ai 40 anni (Tab. 18).

Passando ad esaminare la situazione a livello territoriale si può notare il peso degli usciti di età più giovane, (18-29 anni) che a livello regionale è del 25% appare superiore nella provincia di Cuneo (31%), è inferiore nelle province di Vercelli (23%) ed Asti (14%) mentre si attesta su un livello più o meno uguale (24-25%) nelle province di Torino, Novara e Alessandria.

La consistenza degli usciti in età pensionabile (quelli con più di 50 anni d'età) delle province di Cuneo (31%) e Novara (36%) è inferiore alla media regionale (38%); quella della provincia di Torino è invece analoga mentre quella delle altre province risulta superiore (Vercelli 42%, Asti 54%, Alessandria 43%).

La situazione relativa ai nuovi ingressi rispecchia, tutto sommato, il dato regionale in quanto in tutte le province i nuovi assunti di età compresa tra 18 e i 39 anni coprono una percentuale che varia tra l'85% ed il 92%.

4.4.2. Una ipotesi sulle caratteristiche degli usciti: il personale non di ruolo

La stima della consistenza del personale non di ruolo all'interno degli Enti pubblici piemontesi non è agevole. Neanche i dati del Ministero del Tesoro permettono di fare delle ipotesi completamente attendibili in quanto, in primo luogo, le denunce annuali riguardano in modo specifico il personale di ruolo e solo marginalmente alcune figure di personale non di ruolo (es. supplenti annuali) e, secondariamente, le denunce in nostro possesso si riferiscono solo a due anni. Non si è quindi in grado di quantificare in cifra assoluta il numero delle persone che, al netto delle duplicazioni, contraggono -a vario titolo- un rapporto di lavoro "precario" con le Amministrazioni pubbliche locali.

Tab. 19 (mancante)

Comunque con tutte le cautele del caso si può fare riferimento alle retribuzioni percepite nel 1984 ed all'età dei cessati nel corso del 1985.

Si può supporre che i soggetti in età tra i 18 e 29 anni, che abbiano percepito una retribuzione annua inferiore alla media del comparto di appartenenza, siano lavoratori non di ruolo o più probabilmente lavoratori di ruolo neoassunti che si sono dimessi; la fascia di età è stata definita in maniera tale da comprendere solo chi non possa aver raggiunto il minimo per ottenere la pensione. Le stime effettuate seguendo questo metodo (Fig. 11), segnalano una consistenza di personale non di ruolo pari all'1% (1.040 unità) circa del personale in servizio all'1.1.1985, diffuso maggiormente nei Comuni e nelle IPAB e nelle Amministrazioni Comunali e provinciali.

Fig. 11 (mancante)

Va comunque evidenziato come tale dato sia chiaramente sottostimato per più ordini di considerazioni.

Innanzitutto non si tiene conto di tutto il personale straordinario assunto e cessato nel corso dello stesso anno (es. trimestrali o semestrali o stagionali assunti dopo il 1° gennaio e non più in servizio al 1° gennaio dell'anno successivo); secondariamente, in quanto esiste la possibilità che certe assunzioni straordinarie possono, soprattutto in comparti come quello sanitario, riguardare anche soggetti di età superiore ai 30 anni, di professionalità elevata e quindi con stipendio più alto della media (es. medici incaricati).

In conclusione si può comunque affermare che una percentuale pari almeno al 15-20% del turn-over che annualmente interessa gli enti pubblici piemontesi riguarda il personale non di ruolo ed il personale di ruolo che si dimette dopo pochissimi mesi di servizio.

4.4.3. La previsione delle uscite naturali

Nell'ambito delle cessazioni dal servizio che annualmente si verificano negli Enti pubblici le uscite naturali, cioè le cessazioni dal servizio dovute al raggiungimento del limite massimo di età o di servizio consentito da leggi o regolamenti, possono essere previste con certezza.

Le norme vigenti stabiliscono, in linea generale, che il pubblico dipendente viene collocato a riposo d'ufficio dopo 40 anni di servizio oppure al raggiungimento del 65° anno d'età. Per alcune categorie di dipendenti (personale operaio e ausiliario) certi regolamenti organici o i contratti prevedevano il collocamento a riposo al compimento del 60° anno d'età; a tale norma, comunque, è possibile derogare ai sensi della Legge n. 50/82 che permette ai dipendenti che non abbiano raggiunto il servizio massimo utile a pensione di restare in servizio fino a 65 anni.

Poiché non disponiamo del dato relativo all'anzianità di servizio dei dipendenti pubblici iscritti agli istituti di previdenza del Ministero del Tesoro, si è provveduto a fare una

proiezione delle cessazioni dal servizio che si verificheranno per raggiungimento del limite d'età, nei vari comparti.

Data la molteplicità delle norme, richiamate in precedenza, si è considerato quale limite d'età per la cessazione dal servizio quello dei 65 anni.

I risultati ottenuti (Fig. 11), mostrano come, nel complesso, le uscite naturali previste entro il prossimo decennio appaiono limitate (entro il 2000 dovrebbero cessare dal servizio per limiti d'età circa 16.000 persone pari a poco più del 15% del personale in servizio all'1.1.1986), concentrate nelle Amministrazioni comunali e provinciali e, soprattutto, nelle Aziende speciali. In questi comparti dovrebbe liberarsi nei prossimi 12 anni una percentuale di posti pari al 20% circa del personale in servizio all'1.1.1986.

Tali dati sono, ovviamente, parziali sia per l'impossibilità di determinare le cessazioni dal servizio per limiti di servizio e di età nei casi in cui è previsto il collocamento a riposo a 60 anni, sia perchè non tengono conto delle cessazioni per fine rapporto di lavoro per il personale assunto a tempo determinato, per dimissioni dal servizio o per altre cause (decadenza, morte, etc.).

In definitiva le nostre previsioni corrispondono al livello minimo delle cessazioni del servizio che si verificheranno nei prossimi anni.

5. CONCLUSIONI

5.1. Il problema delle fonti

L'informazione statistica sull'occupazione pubblica continua a presentare numerosi limiti, ma non vanno sottovalutati i miglioramenti presenti in questo rapporto.

Rispetto all'anno precedente è stato possibile sviluppare un'approfondimento dell'analisi per quanto concerne il rapporto di lavoro dell'occupazione dei vari comparti dell'Amministrazione pubblica locale (stima della componente non di ruolo o comunque del personale che ha un breve rapporto di lavoro con l'Ente pubblico), i livelli professionali e retributivi, le previsioni del turn-over naturale.

Mancano ancora informazioni sul sesso, titoli di studio, professionalità specifica, uscite anticipate ecc., per le quali occorrerà cercare le fonti più adeguate e più facili da raggiungere.

Non è stato invece possibile sviluppare miglioramenti per quanto concerne le informazioni sull'occupazione dell'Amministrazione centrale dello Stato.

5.2. Alcune proposte di integrazioni delle fonti

Per alcune delle informazioni mancanti sarebbe possibile utilizzare altre fonti che non sembrano di difficile reperimento. A tal fine è naturalmente necessario trovare degli accordi con gli Enti ed i Ministeri competenti.

Nello specifico, l'utilizzo delle denunce annuali che i diversi Enti fanno all'INADEL consentirebbe di ottenere informazioni sul sesso del personale, il livello retributivo, il tipo di rapporto di lavoro (ruolo o non ruolo).

Altra fonte utilizzabile potrebbe essere la denuncia semestrale che tutti gli Enti con più di 35 dipendenti sono tenuti a fare, ai sensi della Legge 482/68, agli Uffici provinciali del lavoro. Tale fonte di informazione (cfr. Allegato), pur non coprendo

tutto l'universo degli Enti considerati, permette di avere un dato rappresentativo della realtà complessiva. Le informazioni ricavabili (Tab. 20) permettono di conoscere:

- a) la consistenza delle piante organiche, e quindi dei posti vacanti, dei vari Enti, dato essenziale ai fini di una stima della domanda di lavoro potenziale;
- b) la tipologia del rapporto di lavoro (ruolo e non ruolo) e il sesso del personale;
- c) alcuni dati sulla professionalità del personale dipendente.

Una sperimentazione svolta all'interno della provincia di Vercelli ha dato risultati positivi (Tab. 20), evidenziando che questa fonte copre praticamente l'80% dell'occupazione pubblica locale.

I dati che sono emersi sono risultati coerenti con quelli derivanti dalla Direzione generale degli istituti di previdenza del Ministero del Tesoro. In particolare è interessante notare come il dato sulla consistenza del personale non di ruolo, pari all'1,8%, non si discosti molto da quello da noi stimato, pari all'1-2%.

Altre potenziali fonti di informazioni sono le relazioni che annualmente gli Enti pubblici sono tenuti a fare alle Prefetture o ad altri Enti in base a disposizioni di legge specifiche (es. leggi finanziarie) o su richiesta del Ministero dell'Interno in ottemperanza all'art. 30 della Legge 775/70 e all'art. 16 della Legge 93/83 per la presentazione al Parlamento della relazione sulla situazione delle Pubbliche Amministrazioni.

Da tali relazioni, in genere, si possono desumere informazioni riguardanti:

- la consistenza della pianta organica;
- il personale in servizio distinto secondo il rapporto di lavoro;
- l'organizzazione strutturale dell'Ente e le caratteristiche funzionali e professionali dei posti previsti dalla pianta organica;
- il titolo di studio e il sesso del personale dipendente;
- le cessazioni dal servizio e le nuove assunzioni;
- il tasso di assenteismo; - la formazione professionale.

Tab. 20 (mancante)

Figg. 12-13 (mancante)

Il loro utilizzo tuttavia risulta problematico sia per la complessità e la disomogeneità tra i vari enti sia perchè esse rimangono legate alle disposizioni di una legge di durata annuale o di una circolare.

Qualora fosse confermato per gli enti pubblici l'obbligo di predisporre tale relazione, sarebbe opportuno, acquisire tali relazioni per un campione limitato di enti, per trarre tutti gli elementi che le stesse permettono di evidenziare.

5.3. Alcune proposte di iniziative specifiche

Anche nell'ipotesi ottimistica di attivazione di tutte le fonti richiamate, resterebbero dei vuoti conoscitivi su alcune caratteristiche dell'occupazione pubblica: l'anzianità di servizio, indispensabile per la stima delle uscite naturali, la provenienza geografica e, soprattutto, le caratteristiche professionali della domanda di lavoro espressa dagli enti pubblici locali.

Su tali aspetti, non esistono per il momento, rilevazioni specifiche, per cui è necessario prevedere alcune iniziative dirette.

Nel corso del 1988 si possono prospettare una o più indagini sul campo che permettano un livello più approfondito di conoscenza su:

- 1) la domanda di lavoro nel breve medio periodo degli enti pubblici locali;
- 2) le caratteristiche qualitative di tale domanda di lavoro (qualifica funzionale e profilo professionale);
- 3) le caratteristiche dell'offerta di lavoro negli enti pubblici.

Il contenuto specifico di tali indagini dovrebbe essere il seguente:

- 1) Analisi dei concorsi e delle procedure di assunzioni attivate in un periodo di tempo determinato da un campione di enti locali. A partire dal 1/1/1989 gli Enti pubblici potranno assumere personale o per concorso pubblico o, per i profili per i quali è richiesta come titolo di studio la scuola dell'obbligo, mediante ricorso al collocamento. I concorsi pubblici devono per disposizione di

legge o di regolamento avere sempre adeguata pubblicità; in genere i bandi devono essere pubblicizzati, oltre che sulla stampa, anche mediante pubblicazione sul Bollettino nazionale dei concorsi e sul Bollettino regionale; essi inoltre devono essere sempre inviati all'Ufficio di Collocamento competente per territorio. Pertanto, per acquisire informazioni sulle caratteristiche qualitative della domanda di lavoro espressa dagli enti pubblici Locali si potrebbe attivare un'indagine che abbia due tipi di rilevazione:

- a) i giornali, il Bollettino nazionale dei concorsi ed il Bollettino regionale da cui rilevare tutti i concorsi banditi e pubblicizzati dagli Enti considerati in un determinato periodo di tempo (6 mesi-1 anno).
- b) gli Uffici di Collocamento con i quali è necessario pervenire ad un accordo al fine di poter esaminare le richieste di assunzione per le qualifiche più basse ed i bandi di concorso che gli Enti sono tenuti ad inviare per i posti di qualifica funzionale più alta.

Con questo tipo di indagine sarebbe possibile verificare quali sono i profili professionali che gli enti intendono coprire nel corso di un anno e quindi le professionalità maggiormente richieste.

- 2) Indagine, in alcuni concorsi opportunamente scelti, sulle caratteristiche sociali, culturali e professionali della offerta di lavoro pubblica, mediante distribuzione di un apposito questionario ai partecipanti ai concorsi presi in esame. Un'analoga indagine potrà essere effettuata, quando gli Uffici di Collocamento avranno predisposto le graduatorie a cui dovranno attingere gli Enti pubblici per le assunzioni nei posti di qualifica funzionale bassa, anche per le professionalità meno elevate sia mediante un apposito questionario, sia mediante l'analisi dei dati richiesti agli interessati dall'Ufficio di Collocamento per l'inserimento nella graduatoria.

L'analisi contestuale della domanda e dell'offerta di lavoro è essenziale anche ai fini della determinazione del fabbisogno di formazione professionale, che rappresenta uno degli elementi fondamentali per l'accrescimento della produttività e dell'efficienza degli apparati pubblici.