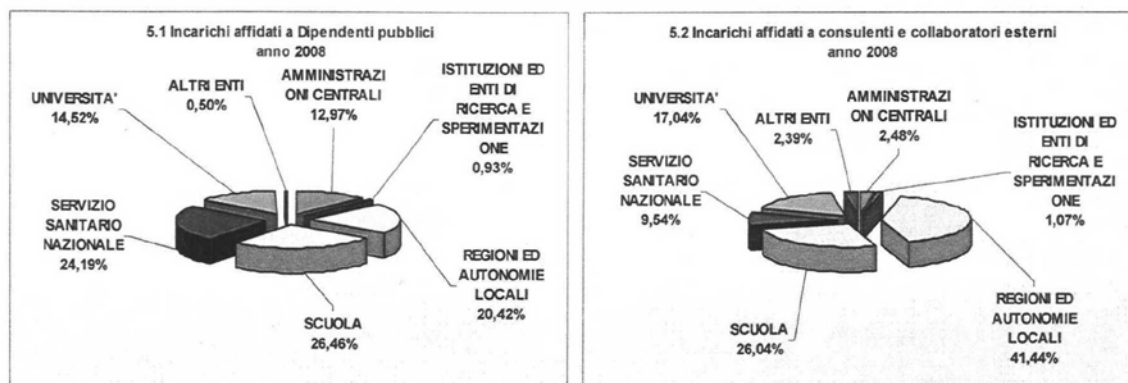


Gli incarichi conferiti

Figura 5 – Gli incarichi conferiti a dipendenti (5.1) e a consulenti e collaboratori esterni (5.2), per tipologia istituzionale – Anno 2008 (valori percentuali)



Fonte: Banca dati "Anagrafe delle prestazioni" (data: 22 giugno 2009)

Nel 2008, le amministrazioni hanno conferito 140.032 incarichi a dipendenti e 220.401 a consulenti e collaboratori esterni (Prospetto 1).

In termini di incarichi, uno stesso dipendente o consulente può ricevere più di un incarico nel corso dell'anno. In media, si contano 1,75 incarichi per dipendente e 1,39 incarichi per consulente o collaboratore esterno.

Dal punto di vista delle tipologie istituzionali, il numero di incarichi conferiti nel 2008 a dipendenti e ai consulenti e collaboratori esterni è ripartito in modo dissimile (Figura 5): le amministrazioni del comparto Regioni e autonomie locali hanno affidato incarichi a consulenti e collaboratori esterni nella misura del 41,44% del totale dei soggetti, seguite da quello della Scuola con il 26,04%.

Allo stesso modo le amministrazioni del comparto Scuola hanno affidato il maggior numero di incarichi ai dipendenti pubblici nella misura del 26,46%, seguite dalle amministrazioni del Servizio sanitario nazionale con il 24,19%.

Il valore complessivo degli incarichi liquidati

Nel 2008, le amministrazioni hanno liquidato compensi per la liquidazione di incarichi a consulenti e collaboratori esterni per un totale di circa 1 miliardo e 162 milioni di euro, mentre una cifra nettamente inferiore, pari a circa 203 mila e 482 milioni di euro, è stata erogata per i compensi liquidati in favore di dipendenti (Prospetto 1).

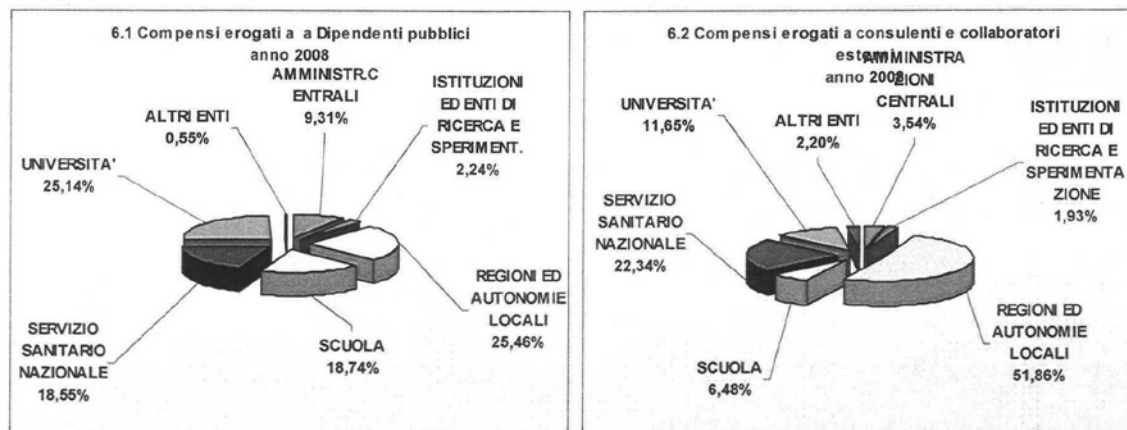
Il compenso medio per incarico differisce notevolmente passando da 1.457,29 euro, per incarichi liquidati ai dipendenti pubblici, a 4.719,54 euro liquidati a consulenti e collaboratori esterni.

Il dettaglio offerto dalla differente tipologia istituzionale dell'amministrazione erogante mostra chiaramente come, per il medesimo comparto Regioni e autonomie locali, il 51,86% di tutti i compensi sia stato destinato alla liquidazione dei compensi ai consulenti e collaboratori esterni, mentre il solo 25,46% sia stato destinato alla liquidazione dei compensi ai dipendenti pubblici.

A seguire, il 22,34% dei compensi a consulenti e collaboratori esterni è stato erogato dalle amministrazioni del Servizio Sanitario Nazionale, mentre il 6,48% è stato liquidato dalle amministrazioni della Scuola.

L'Università, infine, ha erogato ben il 25,14% del totale dei compensi liquidati ai dipendenti pubblici, la Scuola il 18,74% e il Servizio Sanitario nazionale il 18,55%. (Figura 6).

Figura 6 – I compensi erogati a dipendenti (6.1) e a consulenti e collaboratori esterni (6.2), per tipologia istituzionale – Anno 2008 (valori percentuali)



2.2 L'assenteismo nella P.A. italiana

Sul fronte dell'assenteismo il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione ha messo in campo un'azione decisa e incisiva:

- lanciando alcune proposte di riforma già con il Piano Industriale della PA;
- promuovendo, fin dai primi mesi del proprio mandato, iniziative di carattere normativo (confluite nel D.L. 112/2008, convertito nella L. 133/2008), che stanno fortemente disincentivando il ricorso opportunistico alle assenze per malattia;
- diffondendo, tramite il Dipartimento della funzione pubblica, circolari esplicative in merito all'applicazione dell'art. 71 del predetto D.L. 112/2008 (circolari n.7/08 e n.8/08);
- realizzando un'indagine statistica che rileva mensilmente il comportamento dei dipendenti pubblici a pochi mesi dall'approvazione della norma che rende più severa la disciplina delle assenze per malattia;
- prevedendo la destinazione alla contrattazione collettiva dei risparmi eventuali aggiuntivi per la finanza pubblica derivanti dall'applicazione dell'art. 71 della L. 133/08, che andranno utilizzati per premiare i dipendenti pubblici meritevoli.

2.2.1 L'effetto delle policy in materia di assenteismo: prime misurazioni

La rilevazione mensile sulle assenze dei dipendenti pubblici

Al fine di quantificare l'effetto sull'assenteismo dei provvedimenti normativi è stata impostata, fin dai primi mesi successivi all'insediamento del nuovo Governo, una rilevazione mensile delle assenze per malattia dei dipendenti pubblici.

Il monitoraggio è stato avviato nel mese di luglio 2008, a poche settimane dall'approvazione del d.l. 112/08¹, raccogliendo le informazioni che venivano messe a disposizione dalle amministrazioni tempestivamente e volontariamente, tramite la compilazione di un apposito modello di rilevazione (Tabella 1), in cui:

- i giorni di assenza per malattia sono calcolati considerando il numero complessivo di giorni di assenza del personale non dirigenziale a tempo indeterminato e di tutto il

¹ Il quale, successivamente, è stato convertito nella L. 133/08.

personale dirigenziale (a tempo determinato e indeterminato) rilevato nel mese, calcolato facendo riferimento soltanto alle giornate lavorative.

- gli eventi di assenza per malattia superiori a dieci giorni sono calcolati considerando il numero di periodi di assenza per malattia continuativa superiori a 10 giorni. In presenza di eventi che si sviluppino a cavallo su due o più mesi, ai fini della rilevazione l'evento viene indicato nel secondo mese.
- le assenze retribuite per altri motivi includono i permessi per maternità retribuite e le assenze dovute ai permessi di cui alla l. 104/92 solo quando usufruiti per l'intera giornata. Sono escluse le ferie e i permessi a ore.
- Tabella 1 – Il modello di rilevazione



Rilevazione mensile sulle assenze dei
dipendenti pubblici a tempo indeterminato
Anni 2007-2008

Denominazione dell'Amministrazione							
TIPOLOGIA		MESE t-2		MESE t-1		MESE t	
		2007	2008	2007	2008	2007	2008
A. Totale delle assenze per malattia retribuite e non retribuite							
B. Eventi di assenza per malattia superiori a 10 giorni							
C. Totale delle assenze per altri motivi							
D. Numero di dipendenti							
E. Procedimenti disciplinari avviati relativi alle assenze							
F. Procedimenti disciplinari relativi alle assenze conclusi con sanzioni							
G. Media assenze per malattia sul totale dipendenti (A/D)							
H. Media assenze per altri motivi su totale dipendenti (C/D)							
I. Media assenze complessiva (A+C)/D							

Le amministrazioni rispondenti

Alla prima edizione della rilevazione hanno risposto 27 tra amministrazioni centrali, locali ed enti di previdenza. Nei mesi di giugno e luglio lo stesso dato saliva a 70 unità, migliorando notevolmente il tasso di copertura dell'universo delle pubbliche amministrazioni.

Superata la prima fase sperimentale, a partire da agosto la rilevazione assumeva una struttura più consolidata sul fronte metodologico e procedurale, grazie alla collaborazione offerta dall'Istat nel quadro di una convenzione tra le due amministrazioni.

Tabella 2 – Numero di rispondenti delle rilevazioni sulle assenze per malattia per tipologia di amministrazione e area geografica - Maggio-Dicembre 2008

	Numero di unità' (universo)	Maggio	Giugno	Luglio	Agosto	Settembre	Ottobre	Novembre	Dicembre
Tipologia di amministrazione									
Ministeri, Presidenza del Consiglio, Agenzie Fiscali	17	11	12	12	17	18	16	15	16
Altre PA centrali	102	5	21	21	53	49	51	53	49
Regioni e Province autonome	22	3	9	9	15	19	22	22	22
Amministrazioni provinciali	104	-	19	19	72	65	83	88	84
Amministrazioni comunali	8.101	7	9	9	1.389	1.245	1.201	1.211	1.180
Aziende Sanitarie Locali	157	-	-	-	86	80	96	95	98
Aziende Ospedaliere	100	-	-	-	48	39	63	70	70
Enti di Previdenza	27	1	-	-	2	5	5	6	6
Totale	8.630	27	70	70	1.682	1.520	1.537	1.560	1.525
Ripartizione geografica									
Nord est	1.367	3	n.d.	n.d.	n.d.	406	363	371	359
Nord ovest	3.175	4	n.d.	n.d.	n.d.	642	649	642	621
Centro	1.180	18	n.d.	n.d.	n.d.	229	230	245	230
Sud e Isole	2.708	2	n.d.	n.d.	n.d.	243	295	302	315
Totale	8.630	27	70	70	1.682	1.520	1.537	1.560	1.525

Il numero di amministrazioni rispondenti veniva portato a oltre 1.500 unità (Tabella 2), con un piano di stratificazione campionaria tale da consentire la stima del valore dei tassi di variazione delle assenze rispetto all'anno precedente, riferita sia al complesso della PA, sia ai principali macro-aggregati di cui essa si compone.

Grazie alla partecipazione di numerose amministrazioni, è stato possibile, dunque, dare vita a un sistema di valutazione affidabile di come i recenti interventi normativi incidano sull'organizzazione degli uffici pubblici.

La rilevazione campionaria: il contributo dell'Istat

Disegni di campionamento ad hoc sono stati definiti dall'Istat per le amministrazioni pubbliche più numerose, con specifiche procedure per il trattamento delle mancate risposte, finalizzate a eliminare gli eventuali fenomeni di autoselezione².

² La procedura di stima garantisce la riproduzione dei valori noti delle variabili ausiliarie, assicurando così anche l'attendibilità delle stime delle variabili stimate che, nel nostro caso, riguardano il numero di giorni di assenza per malattia dei dipendenti pubblici, il numero di eventi di assenza per malattia superiori a dieci giorni e il numero di giorni di assenza per altri motivi. Le variabili ausiliarie utilizzate sono il numero di unità istituzionali della tipologia e la consistenza delle amministrazioni in termini di personale.

Attualmente la rilevazione continua a essere realizzata dall'Istat, che cura la fase di campionamento, di sollecito telefonico, di elaborazione e produzione delle stime.

I principali risultati

Il monitoraggio delle assenze dei dipendenti pubblici ha evidenziato, fin dalle sue prime edizioni, un grande impatto dell'azione legislativa sul comportamento dei dipendenti pubblici rispetto ai permessi per malattia, con potenziali ricadute positive di recupero di efficienza e produttività delle amministrazioni.

Le assenze per malattia

Già con la rilevazione di maggio 2008 il numero di giorni di assenza per malattia ha mostrato un primo segnale di contrazione rispetto allo stesso mese dell'anno precedente, pari al 10 per cento (Tabella 3).

Il fenomeno assume tuttavia dimensioni sorprendenti nei mesi successivi. A giugno la diminuzione è del 22,4 per cento. A luglio, dopo l'approvazione del d.l. 112/08, si attesta al 37,1 per cento.

Da agosto, e per tutto il successivo periodo autunnale, si colloca tra il 43 e il 45 per cento. A dicembre è ancora del 37 per cento, pur in presenza del picco invernale di assenze dovute all'aumento dei fenomeni di morbidità, e del conseguente minore impatto relativo che i nuovi modelli comportamentali dovrebbero indurre.

Tabella 3 – Le assenze per malattia dei dipendenti pubblici: i risultati di sintesi (Maggio 2007-Dicembre 2008)

		Giorni di assenza per malattia retribuite e non retribuite	Numero di dipendenti	Variazione % 2008/2007
Maggio*	2007	231.695	197.686	-10,9
	2008	206.527	194.833	
Giugno*	2007	227.213	209.550	-22,4
	2008	176.218	206.774	
Luglio*	2007	205.388	208.199	-37,1
	2008	129.250	205.994	
Agosto*	2007	578.338	728.019	-44,4
	2008	321.701	725.369	
Settembre**	2007	1.333.943	1.402.011	-44,6
	2008	738.818	1.399.916	
Ottobre**	2007	1.980.202	1.494.725	-43,1
	2008	1.126.600	1.496.817	
Novembre**	2007	1.816.829	1.491.806	-41,4
	2008	1.064.645	1.496.980	
Dicembre**	2007	1.696.423	1.571.529	-37,0
	2008	1.068.876	1.578.816	

* Valori medi riferiti alle amministrazioni rispondenti

** Stima riferita al complesso delle amministrazioni pubbliche, ad esclusione dei comparti scuola, università e pubblica sicurezza.

Gli eventi di assenza superiori a 10 giorni

A partire dal mese di agosto sono disponibili i dati relativi al numero di eventi di assenza superiori a dieci giorni (Tabella 4).

Tabella 4 – Eventi di assenza dei dipendenti pubblici superiori a dieci giorni: risultati di sintesi (Agosto 2007-Dicembre 2008)

	Anno 2007	Anno 2008	Variazione %
Agosto*	24.251	14.323	-40,9
Settembre**	25.957	15.227	-41,3
Ottobre**	47.166	27.541	-26,5
Novembre**	49.525	31.814	-35,8
Dicembre**	64.093	39.009	-39,1

* Valori medi riferiti alle amministrazioni rispondenti

** Stima riferita al complesso delle amministrazioni pubbliche, ad esclusione dei comparti scuola, università e pubblica sicurezza.

Anche in questo caso emerge una significativa contrazione, con valori che, ad eccezione del mese di ottobre, sono sempre compresi tra il 35 e il 41 per cento: ad agosto la riduzione è del 40,9 per cento; a settembre è superiore al 41 per cento; a ottobre la contrazione è inferiore al 27 per cento e, gli ultimi due mesi dell'anno evidenziano riduzioni superiori al 35 per cento (-35,6 per cento a novembre, -39,1 per cento a dicembre).

Le assenze per altri motivi

Nella stessa direzione vanno anche i dati sulle assenze per altri motivi che si sono ridotte in media di oltre il 10 per cento (Tabella 5).

Tabella 5 – Assenze per altri motivi dei dipendenti pubblici: risultati di sintesi (Luglio 2007-Dicembre 2008)

	Anno 2007	Anno 2008	Variazione %
Luglio*	730.439	707.782	-3,1
Agosto*	259.365	239.913	-7,5
Settembre**	647.759	583.511	-9,9
Ottobre**	1.507.251	1.339.863	-11,1
Novembre**	1.388.972	1.211.189	-12,8
Dicembre**	1.365.869	1.261.768	-7,6

* Valori medi riferiti alle amministrazioni rispondenti

** Stima riferita al complesso delle amministrazioni pubbliche, ad esclusione dei comparti scuola, università e pubblica sicurezza.

Si osserva anche per questa fattispecie una tendenza di progressiva riduzione che solo a dicembre non si manifesta, in concomitanza con i già citati picchi di morbidità. A luglio la contrazione rilevata è pari al 3,1 per cento; ad agosto del 7,5 per cento, a settembre del 9,9 per cento; a ottobre dell'11,1 per cento; a novembre del 12,8 per cento; a dicembre del 7,6 per cento.

L'analisi dei dati testimonia come non siamo di fronte a uno spill-over tra il ricorso ai permessi per malattia e le assenze per "altri motivi" (permessi di studio, congedi parentali, ecc.). Al contrario, si evidenzia un mutamento comportamentale dei lavoratori della PA, ispirato a principi di maggiore correttezza e impegno, che si traduce in un aumento dei lavoratori presenti negli uffici pubblici.