

COMMENTO AI PRINCIPALI DATI DEL CONTO ANNUALE DEL PERIODO 2011-2020

Dati aggiornati al 7 dicembre 2021

INDICE

IL CONTO ANNUALE.....	5
SCOPO DELLA RILEVAZIONE	5
L'UNIVERSO DI RIFERIMENTO.....	6
LA LISTA S13 E GLI ORDINI PROFESSIONALI	7
COPERTURA DELLA RILEVAZIONE	8
LE INADEMPIENZE	9
AGGIORNAMENTO DEI DATI PUBBLICATI	10
ANDAMENTO DELL'OCCUPAZIONE	12
PREMESSA	12
LA DISTRIBUZIONE DEL PERSONALE FRA I COMPARTI	13
L'ANDAMENTO DEL TOTALE DEL PERSONALE	15
I COMPARTI DELLE FUNZIONI CENTRALI, ISTRUZIONE E RICERCA E COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	17
I COMPARTI DELLE FUNZIONI LOCALI, DELLA SANITÀ E DEL PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	19
GLI AGGREGATI DEL "PERSONALE STABILE" E DELL' "ALTRO PERSONALE"	22
I DUE AGGREGATI NEL COMPARTO DELL'ISTRUZIONE E RICERCA	23
I DUE AGGREGATI NEL COMPARTO DEL PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	25
ANTICIPAZIONI SULL'ANDAMENTO DEL PUBBLICO IMPIEGO NEL 2021	27
IL MONITORAGGIO TRIMESTRALE E I FLUSSI STIPENDIALI	27
L'ANDAMENTO DEL PERSONALE A TEMPO INDETERMINATO	29
LA RILEVAZIONE DEGLI ANNI PERSONA A TEMPO DETERMINATO NEL MONITORAGGIO TRIMESTRALE	31
L'ANTICIPO DELL'ANDAMENTO DEL TEMPO DETERMINATO	33
IL LAVORO FLESSIBILE	42
IL TEMPO DETERMINATO E LA FORMAZIONE LAVORO	43
IL LAVORO INTERINALE E I LAVORI SOCIALMENTE UTILI (LSU/LPU)	46
LA STABILIZZAZIONE DEL PERSONALE PRECARIO	50
LA SPESA	54
CO.CO.CO. E INCARICHI	60
LE PRESTAZIONI PROFESSIONALI PER LA RESA DI SERVIZI O ADEMPIMENTI OBBLIGATORI	66
IL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO	69
LA DISTRIBUZIONE DEL COSTO DEL LAVORO FRA I COMPARTI	69
LE MANOVRE DI CONTENIMENTO DELLA SPESA A PARTIRE DAL 2010	74
I RINNOVI CONTRATTUALI NEL PERIODO 2007-2020	76

ALTRI FATTORI CHE INFLUENZANO LA SPESA: I PASSAGGI DI QUALIFICA E IL TURN OVER	87
IL CONFRONTO CON LE GRANDEZZE MACROECONOMICHE	89
LE RETRIBUZIONI MEDIE	91
ASPETTI METODOLOGICI: LE QUALIFICHE E LE VOCI DI SPESA ESCLUSE DAL CALCOLO	91
ALTRI ASPETTI METODOLOGICI	93
L'ANDAMENTO DELLE RETRIBUZIONI MEDIE	95
I DIFFERENZIALI RETRIBUTIVI	99
I DIFFERENZIALI NEL COMPARTO DELLE FUNZIONI CENTRALI	100
I DIFFERENZIALI NEL COMPARTO DELLE FUNZIONI LOCALI	101
I DIFFERENZIALI NEL COMPARTO DELL'ISTRUZIONE E RICERCA	102
I DIFFERENZIALI NEL COMPARTO DELLA SANITÀ	103
I DIFFERENZIALI NEL COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	104
I DIFFERENZIALI NEL COMPARTO DEL PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	105
DISTRIBUZIONE DEI DIPENDENTI PER ETÀ'	109
L'ANDAMENTO DELL'ETÀ MEDIA	111
IL CASO PARTICOLARE DELLA SCUOLA	113
IL TURN OVER	115
SCELTA DEGLI INDICATORI	115
IL TASSO DI TURNOVER	115
IL RAPPORTO DI SOSTITUZIONE DEL PERSONALE CESSATO	116
RIPARTIZIONE DEGLI ASSUNTI E CESSATI PER COMPARTO	118
UNO SGUARDO AL FUTURO PROSSIMO DEL TURNOVER	121
LE ASSUNZIONI PER CONCORSO NEL CONTO ANNUALE	123
LE PROGRESSIONI ECONOMICHE	129
PROGRESSIONI VERTICALI	129
PROGRESSIONI ECONOMICHE ORIZZONTALI (PEO)	130
LA DIMENSIONE TERRITORIALE ED ALTRI TEMI INDAGATI DAL CONTO ANNUALE	137
LA DISTRIBUZIONE GEOGRAFICA DEI DIPENDENTI PUBBLICI	137
LA MOBILITÀ TERRITORIALE IN ALCUNI SETTORI DEL PUBBLICO IMPIEGO. NOTA METODOLOGICA	140
LA MOBILITÀ TERRITORIALE NEL COMPARTO DELLE FUNZIONI CENTRALI	142
LA MOBILITÀ TERRITORIALE NEL COMPARTO DELL'ISTRUZIONE E RICERCA	144
LA MOBILITÀ NELLA MAGISTRATURA	147
IL PERSONALE ASSEGNATO AGLI UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE DELL'ORGANO POLITICO	148
PERSONALE POSTO IN ESENZIONE DAL SERVIZIO PER EMERGENZA COVID-19	152

ALLEGATO: INDICAZIONI PER LA LETTURA DEI DATI	156
I COMPARTI NEL CONTO ANNUALE	156
I LIVELLI GERARCHICI DI VISUALIZZAZIONE	156
LA LETTURA PER TIPOLOGIA DI ENTE O PER SINGOLA AMMINISTRAZIONE	157
IL PERSONALE STABILE E L'ALTRO PERSONALE	158
LE MODIFICHE NELL'UNIVERSO DI RIFERIMENTO DELLA RILEVAZIONE	159
ANNO 2020	159
ANNO 2019	160
ANNO 2018	160
ANNO 2017	161
ANNO 2016	162
ANNO 2015	162
ANNO 2014	163
ANNO 2013	164
ANNO 2012	164
ANNO 2011	165
ANNO 2008	165
ANNO 2007	165
ANNO 2006	166
ANNO 2005	166
ANNO 2003	166

IL CONTO ANNUALE

SCOPO DELLA RILEVAZIONE

Ai sensi del titolo V del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165, la Ragioneria Generale dello Stato rileva la consistenza del personale dipendente delle amministrazioni pubbliche e la relativa spesa attraverso il conto annuale, il modello telematico adottato a tale scopo. Le pubbliche amministrazioni sono tenute ad inviare il conto annuale ogni anno, entro il mese di maggio, tramite il sistema informativo SICO (Sistema Conoscitivo del personale dipendente delle amministrazioni pubbliche), che costituisce la banca dati del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni¹.

Le informazioni acquisite attraverso il conto annuale consentono:

- alla Corte dei Conti di predisporre il referto sul costo del lavoro da presentare al Parlamento ai sensi dell'art. 60 del d.lgs. n. 165/2001 – comprensivo anche del monitoraggio della contrattazione integrativa previsto all'art. 40 bis dello stesso decreto – e di utilizzare le informazioni per le attività di certificazione degli oneri contenuti nelle relazioni tecniche dei contratti collettivi di lavoro del pubblico impiego stipulati dall'ARAN e dal Governo;
- al Governo di adottare decisioni di finanza pubblica in tema di pubblico impiego e di quantificare gli oneri dei contratti e degli incrementi retributivi del personale statale non contrattualizzato;
- al Parlamento di verificare le relazioni tecniche dei provvedimenti legislativi sul pubblico impiego;
- all'ARAN di quantificare gli oneri per i rinnovi contrattuali e di predisporre il rapporto sull'evoluzione delle retribuzioni di fatto dei pubblici dipendenti;
- al Ministero dell'Interno di predisporre le elaborazioni previste dal d.lgs. 267/2000, articolo 95, in materia di Censimento degli Enti locali;
- al Ministero della Salute di disporre di dati di specifico interesse;
- all'ISTAT di predisporre o integrare i documenti inseriti nel Piano Statistico Nazionale,

¹ Annualmente viene emanata una circolare con le istruzioni per la rilevazione. Da ultimo vedi circolare RGS n. 18 del 28/06/2021

quali: Registro statistico delle Amministrazioni Pubbliche (S13); Sistema informativo statistico della Pubblica Amministrazione; Rilevazione sulla struttura delle retribuzioni e del costo del lavoro; Stima annuale dell'input di lavoro; Registro Annuale su retribuzioni, ore e Costo del Lavoro Individuale – RACLI; Rilevazione dei prezzi al consumo per il calcolo delle parità internazionali di potere acquisto (Ppa);

- ad altri Organismi pubblici di utilizzare per fini conoscitivi i dati pubblicati sul web.

Inoltre, l'articolo 38-septies della legge n. 196/2009, introdotto dall'articolo 9 del d.lgs. n.90/2016, ha disposto la sperimentazione, per il bilancio dello Stato in sede di rendicontazione, di un bilancio di genere nel quale affluiscono gli indicatori relativi alle caratteristiche del personale delle amministrazioni centrali desunti dal Conto annuale.

L'UNIVERSO DI RIFERIMENTO

La rilevazione fa parte dei flussi informativi del Sistema Statistico Nazionale (SISTAN) e per l'annualità 2020 ha coinvolto un totale di 11.156 Istituzioni pubbliche per le quali l'invio dei dati è obbligatorio.

L'universo di riferimento del Conto Annuale è individuato quasi interamente dall'art. 1, comma 2 del d.lgs. n. 165/2001: *“Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.”*. Il comma 3 dell'art. 60² dello stesso decreto legislativo opera una limitata espansione dell'universo di

² *“Gli enti pubblici economici, le aziende e gli enti che producono servizi di pubblica utilità, le società non quotate partecipate direttamente o indirettamente, a qualunque titolo, dalle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, diverse da quelle emittenti strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati e dalle società dalle stesse controllate, nonché gli enti e le aziende e gli enti di cui all'articolo 70, comma 4 e la società concessionaria del servizio pubblico generale radiotelevisivo, relativamente ai singoli rapporti di lavoro dipendente o autonomo, sono tenuti a comunicare alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero dell'economia e delle finanze, il costo annuo del personale comunque utilizzato, in conformità alle procedure definite dal Ministero dell'economia e delle finanze, d'intesa con il predetto Dipartimento della funzione pubblica.”*

riferimento come sopra definito e l'art. 70, comma 4³ aggiunge alcuni altri enti, portando il totale delle Istituzioni che ne fanno parte a 10.939.

LA LISTA S13 E GLI ORDINI PROFESSIONALI

La differenza fra il totale delle amministrazioni coinvolte nella rilevazione e l'universo di riferimento è data da quelle amministrazioni censite ai sensi dell'art. 2, comma 10, del d.l. n. 101/2013 convertito nella legge n. 125/2013. Tale norma ha disposto che a decorrere dal 1° gennaio 2014 tutte le amministrazioni pubbliche individuate dall'ISTAT ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge n. 196/2009 (elenco noto come "lista S13"), con esclusione degli organi costituzionali, siano soggette alle disposizioni contenute nell'articolo 60 del d.lgs. n. 165/2001 e dunque all'invio dei dati relativi alla consistenza e alla spesa del proprio personale. Conseguentemente, dal 2014 sono state incluse nella rilevazione alcune tipologie di amministrazioni pubbliche presenti nella lista S13 ma non riconducibili agli articoli sopra citati del d.lgs. 165/2001, quali le federazioni sportive, le autorità portuali, le casse previdenziali, le fondazioni lirico sinfoniche, i consorzi universitari ed alcune società per azioni. Per quel che riguarda le federazioni sportive, va segnalato che la Corte dei Conti ha accolto alcuni ricorsi presentati contro la loro inclusione nell'elenco ISTAT e a partire dalla rilevazione per l'anno 2022, saranno comunque tutte escluse dalla rilevazione non essendo più presenti in detto elenco. Al riguardo vedasi quanto pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, Serie generale n. 234 del 30 settembre 2021.

Occorre osservare che l'universo delle amministrazioni pubbliche definito dal d.lgs. 165/2001 si espande con la creazione di nuovi enti e si contrae con la loro fusione e accorpamento. Al contrario, la lista S13, che sempre più spesso è presa a riferimento per definire l'ambito di applicazione di norme generalmente volte al contenimento della spesa pubblica, viene definita di anno in anno sulla base della valutazione di alcuni requisiti anche di carattere finanziario, rendendo questo elenco dinamico. Nella rilevazione 2020 sono 217 gli enti che a questo titolo sono stati inclusi nell'universo di riferimento del conto annuale.

Considerata l'eterogeneità dei contratti collettivi applicati dagli enti appartenenti alla lista S13, per adempiere alla prescrizione normativa è stato predisposto un apposito modello di conto annuale

³ "Le aziende e gli enti di cui alla legge 26 dicembre 1936, n. 2174, e successive modificazioni ed integrazioni, alla legge 13 luglio 1984, n. 312, alla legge 30 maggio 1988, n.186, alla legge 11 luglio 1988, n. 266, alla legge 31 gennaio 1992, n. 138, alla legge 30 dicembre 1986, n. 936, al decreto legislativo 25 luglio 1997, n. 250, al decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, adeguano i propri ordinamenti ai principi di cui al titolo I. I rapporti di lavoro dei dipendenti dei predetti enti ed aziende nonché della Cassa depositi e prestiti sono regolati da contratti collettivi ed individuali in base alle disposizioni di cui all'articolo 2, comma 2, all'articolo 8, comma 2 ed all'articolo 60, comma 3."

molto semplificato con cui acquisire le informazioni essenziali.

Con la rilevazione 2018 è stata avviata l'acquisizione dei dati degli Ordini professionali, tipologia di enti che pur rientrando nel novero delle amministrazioni individuate ai sensi dell'art. 1, comma 2 del d.lgs. 165/2001 in quanto enti pubblici non economici, non era stata oggetto di rilevazione in ragione della grande numerosità degli enti e delle loro ridottissime dimensioni.

Alcuni Ordini hanno contestato la legittimità della richiesta delle informazioni raccolte con il conto annuale. In attesa del pronunciamento del giudice sui ricorsi presentati, considerando tutti e tre i livelli territoriali su cui sono articolati (nazionale, regionale o interregionale e locale), gli Ordini professionali censiti sono stati 1.111. Di questi, 159 avendo dichiarato una totale assenza di personale e di spesa sono stati inseriti nell'anagrafe degli enti tenuti alla rilevazione, ma esentati dall'invio di modelli senza dati.

Nel caso in cui venga confermata la legittimità della raccolta delle informazioni tramite il conto annuale, si determinerà un aumento dell'universo di riferimento, considerato che attualmente sono stati censiti non più del 60% degli enti di questa tipologia.

Come già accaduto per gli enti della lista S13 nel 2013, anche per gli ordini professionali, i dati acquisiti nel primo anno di rilevazione non sono entrati a far parte della pubblicazione. Dalla rilevazione per il 2019 il livello qualitativo delle informazioni raccolte ha raggiunto un livello tale da consentirne la pubblicazione.

COPERTURA DELLA RILEVAZIONE

Come chiarito nell'Allegato "Indicazioni per la lettura dei dati", alcune amministrazioni sono tenute ad inviare più modelli di rilevazione del conto annuale in funzione dei diversi contratti collettivi di lavoro applicati al loro personale. Inoltre, alcune tipologie di amministrazioni possono essere articolate in più unità organizzative (enti delle tipologie Regioni, Ministeri e Aziende del SSN). Al contrario, le istituzioni con una rete territoriale (si pensi ad esempio agli Istituti scolastici, alle stazioni dei Carabinieri o alle sedi territoriali dell'INAIL), inviano con un unico modello le informazioni relative a tutto il personale cui applicano il medesimo contratto collettivo.

Tanto premesso, i modelli del conto annuale attesi per la rilevazione dell'anno 2020 sono 11.216. A questi se ne aggiungono altri 1.098 specifici delle strutture organizzative delle aziende del SSN (presidi ospedalieri, dipartimenti di salute mentale e servizi per le dipendenze), i cui dati sono coerenti con le informazioni raccolte nel modello del conto annuale degli enti cui afferiscono.

Tramite la medesima infrastruttura informatica di rilevazione (sistema informativo SICO), per conto del Ministero della Salute, si è concordato che siano acquisiti anche i modelli relativi alle strutture sanitarie private che, per il 2020, sono 712. Le informazioni relative alle unità organizzative delle aziende del SSN e quelle relative alle strutture sanitarie private non trovano evidenza sul sito di pubblicazione del conto annuale.

Il totale complessivo di modelli previsti è pari a 13.026; di questi il 97,7% è stato inviato dagli enti. Al 7 dicembre 2021, data in cui è stata sospesa l'acquisizione dei dati per l'elaborazione degli stessi, escludendo i modelli delle strutture sanitarie non utilizzati nella pubblicazione, risultavano non inviati 202 modelli, alcuni dei quali riferiti ad istituzioni soppresse, con contestuale accorpamento dell'ente (caso frequente per le comunità montane, i consorzi e le unioni di comuni).

LE INADEMPIENZE

La rilevazione del 2021 avente ad oggetto l'anno 2020 si è svolta nelle medesime difficili condizioni della precedente rilevazione a causa del perdurare dell'emergenza sanitaria da Covid-19.

Ciò non ha consentito di recuperare il ritardo di circa due mesi accumulato nella precedente rilevazione. Il termine per l'invio dei dati è nuovamente slittato sino al mese di settembre, ma numerosi enti hanno inviato i dati in momenti successivi, riducendo ulteriormente i tempi necessari per la verifica qualitativa dei dati.

Il numero degli enti totalmente inadempienti all'invio dei dati (202) è in linea con quello dello scorso anno. È costituito da enti di piccole o piccolissime dimensioni e la parte più rilevante è quella degli enti locali: 88 comuni, 20 unioni di comuni, 3 comunità montane e 6 consorzi. I restanti enti inadempienti sono di dimensioni ridotte.

Sulla base delle informazioni disponibili nel conto annuale per gli anni precedenti e di quelle desunte dai siti delle amministrazioni inadempienti, si stima che in tali enti siano occupate approssimativamente 1.400 unità di personale per una spesa complessiva di circa 70 milioni di euro.

L'altra tipologia di enti che caratterizza gli inadempienti è quella degli ordini professionali con 68 enti.

Non appare migliorata la qualità delle informazioni comunicate dal Ministero dell'Istruzione (che gestisce circa un terzo del numero dei dipendenti pubblici), che continuano ad essere incomplete o incoerenti.

AGGIORNAMENTO DEI DATI PUBBLICATI

I dati dell'ultimo anno di rilevazione sono suscettibili di modifiche in occasione delle successive rilevazioni.

Con la pubblicazione dei dati del nuovo anno vengono infatti aggiornate anche le informazioni relative ai due anni precedenti. Sono resi disponibili anche i modelli tardivamente trasmessi dalle Amministrazioni, nonché le rettifiche e le integrazioni compiute sui modelli già acquisiti in precedenza, ma effettuate in periodi successivi alla prima pubblicazione. Talvolta, anche il verificarsi di eventi eccezionali può rendere necessaria la rettifica dei valori di rilevazioni chiuse da tempo⁴.

Con riferimento al personale a tempo indeterminato, l'aggiornamento dei dati ha determinato variazioni nulle per il 2018 (aumento di 71 unità), e appena apprezzabili per il 2019 (aumento di 1.189 unità, pari allo 0,04%), dovute in massima parte alla tardiva acquisizione dei dati di comuni inadempienti.

Per il personale a tempo determinato le variazioni sono dovute soprattutto a rettifiche imputabili all'errato calcolo da parte delle amministrazioni degli anni/persona. Rispetto a quanto pubblicato in precedenza, il valore del 2018 è rimasto invariato (aumento di 5 anni/persona), ed è diminuito di 246 unità per il 2019 (-0,27%).

Riguardo alle spese, le variazioni sul 2018 hanno comportato una riduzione di poco meno di 10 milioni di euro, dovuto principalmente a rettifiche effettuate nel personale in regime di diritto pubblico (-29 milioni), in parte compensate con integrazioni della sanità (+20 milioni).

Le variazioni apportate sul 2019 sono pari allo 0,1% della spesa pubblicata in precedenza (+173 milioni di euro), dovute ad integrazioni delle spese nei comparti della sanità (+129 milioni), delle funzioni locali (+35 milioni) e delle funzioni centrali (+25 milioni) e a rettifiche in riduzione nel personale in regime di diritto pubblico (-16 milioni).

Le modifiche sulle spese hanno effetti anche sulle retribuzioni medie dei comparti in cui sono state effettuate e sulla retribuzione media complessiva. Tali variazioni possono derivare da integrazioni di dati di spesa – il cui effetto è un aumento della retribuzione media – o dalla correzione di valori

⁴ Nel 2013, ad esempio, la verifica del rispetto del Patto per la salute ha permesso di accertare – tramite il lavoro dei revisori dei conti di alcune aziende del SSN delle regioni Lazio e Puglia – la sussistenza di errori rilevanti nella compilazione del conto annuale del 2004. Poiché tale anno era considerato come base per la costruzione di taluni indicatori, le rettifiche sono state riportate nei dati pubblicati.

errati, con possibili riduzioni delle retribuzioni medie. Anche le rettifiche relative al numero delle mensilità hanno effetto sulle retribuzioni medie poiché agiscono sul denominatore nel calcolo del rapporto.

Quando viene invece modificata l'allocazione delle spese fra le diverse causali non ci sono effetti sulle retribuzioni medie. Ciò accade anche se a variare sono le componenti arretrate poiché queste non entrano a far parte della retribuzione media.

Le variazioni apportate sul conto annuale del 2018 hanno interessato in modo modesto la retribuzione media del comparto della sanità (+22€) ed in modo ancora inferiore negli enti del comparto autonomo o fuori comparto (+9€) e in quelli delle funzioni locali (+2€). L'impatto complessivo sulla retribuzione media di tutto il pubblico impiego è stato pressoché nullo (+5€).

Analoghi gli impatti sulle retribuzioni medie registrati sul 2019 nei comparti della sanità (+26€), degli enti fuori comparto o con comparto autonomo (+8€) e delle funzioni centrali (+3€), mentre si è avuto un effetto di contenimento più significativo negli enti delle funzioni locali (-88€).

Rispetto a quanto pubblicato lo scorso anno, l'effetto complessivo di tutte le modifiche indicate sulla retribuzione media del 2019 è pressoché nullo (-8€).

Nella sezione relativa alla contrattazione integrativa, che ha la peculiarità di svilupparsi in tempi non contestuali con quelli del conto annuale, si registrano modifiche rilevanti, atteso il fenomeno fisiologico di variazioni significative, quasi esclusivamente in aumento, effettuate anche a distanza di anni. Per il 2018, sono stati aggiunti circa 546 milioni di euro alle risorse che costituiscono i fondi e 620 milioni alle destinazioni. Rispetto a quanto pubblicato in precedenza, tali valori rappresentano il 5,2% per le risorse e il 5,9% per le destinazioni. Per il 2019 le integrazioni sono meno consistenti e ammontano a 409 milioni di euro per le risorse che costituiscono i fondi (+3,8%), e 354 milioni di euro per la destinazione delle risorse (+3,5%). Occorre ricordare che dal 2015 è cambiato il criterio per la rilevazione della destinazione delle risorse, che fa ora riferimento a quanto effettivamente erogato a valere sui fondi della contrattazione integrativa dell'anno di rilevazione e non più alla destinazione delle risorse decisa in sede di contrattazione integrativa.

ANDAMENTO DELL'OCCUPAZIONE

PREMESSA

I dati illustrati di seguito sono elaborati esclusivamente su quanto comunicato dagli enti tenuti all'invio del modello del conto annuale. Gli enti inadempienti sono di dimensioni molto ridotte, pertanto non si è ritenuto necessario effettuare una stima volta a integrare le informazioni mancanti, in ragione della loro scarsa influenza sull'organico e sulla spesa.

Uniche eccezioni per il 2020 sono rappresentate dall'Azienda sanitaria di Reggio Calabria e dal Ministero dell'Istruzione. La prima, alla data di chiusura dei dati per la pubblicazione, non aveva ancora inviato il proprio conto annuale e pertanto, per non alterare in modo significativo l'andamento di aggregati essenziali, quali quelli della consistenza del personale al 31.12 e delle spese, sono stati riproposti per il 2020 i valori inviati per l'anno precedente. I valori effettivi di tali variabili sono tuttavia in corso di acquisizione e verranno pubblicati il prossimo anno.

Il Ministero dell'Istruzione non ha fornito tutte le informazioni richieste con il modello del conto annuale del personale della scuola ma, trattandosi di informazioni secondarie, quali per esempio i giorni di ferie o altre tipologie di assenza, non è stata elaborata alcuna stima o sostituzione dei dati mancanti.

Rilevante è invece l'effetto prodotto dall'ingresso nell'universo di riferimento di amministrazioni già esistenti ma in precedenza rimaste escluse dalla rilevazione. Tale evento si è verificato alcune volte nell'arco temporale qui considerato (2011-2020), in particolare nel periodo 2011-2014.

Nel 2011 si è avuto un consistente incremento degli aggregati dovuto all'avvio della rilevazione in alcuni enti non censiti in precedenza caratterizzati dalla presenza di numeroso personale⁵ (circa 24.000 dipendenti). Più elevato è stato l'impatto dell'estensione dell'universo di riferimento del conto annuale anche a quegli enti della lista S13 elaborata dall'Istat che non erano già compresi in tale universo. L'eterogeneo insieme di enti della lista S13 - che non ha alle proprie dipendenze personale in regime di diritto pubblico e costituisce un raggruppamento che non rientra nell'ambito di applicazione dei contratti A.Ra.N. - occupava nel 2014 oltre 34.000 dipendenti.

Dalla pubblicazione relativa al 2019 sono presenti per la prima volta anche i dati delle poche migliaia di persone occupate negli ordini professionali.

⁵ Regione Siciliana ed ex Ipab di Trento nel comparto delle Funzioni locali; Ente foreste Sardegna fra gli enti ex art. 60 inseriti fra le Amministrazioni con comparto autonomo o fuori comparto.

Per ottenere aggregati confrontabili nel tempo, ove significativi, sono stati inseriti nelle tabelle e nei grafici dei totali calcolati al netto dei nuovi ingressi registrati dopo il 2011.

Nell'allegato *“Indicazioni per la lettura dei dati”* sono riportati gli eventi maggiormente significativi registrati in ciascun anno, relativi soprattutto all'ingresso nella rilevazione di enti non censiti in precedenza, nonché ai transiti avvenuti fra i diversi comparti.

LA DISTRIBUZIONE DEL PERSONALE FRA I COMPARTI

Come illustrato nel capitolo *“Copertura della rilevazione”*, la pubblicazione dei dati si basa sull'articolazione introdotta dal CCNQ del 13 luglio 2016. Ai quattro comparti ivi previsti (Funzioni centrali, Funzioni locali, Istruzioni e ricerca, Sanità) sono stati aggiunti due comparti convenzionali (Comparto autonomo o fuori comparto e Personale in regime di diritto pubblico), in modo da avere una rappresentazione esaustiva di tutto il pubblico impiego; la composizione di tali due ultimi comparti convenzionali è illustrata in dettaglio nell'ultimo capitolo, mentre nel quinto capitolo, dove si tratterà dell'andamento della spesa, si accennerà brevemente ai rinnovi contrattuali fornendo un maggior dettaglio della composizione dei comparti previsti dal CCNQ.

La distribuzione del personale⁶ fra i comparti esposta nei grafici che seguono non è soggetta a forti variazioni da un anno all'altro. I fattori che maggiormente hanno influenza sono quelli legati al maggiore o minore ricorso della Scuola al personale non di ruolo e la variazione della consistenza dei contingenti di volontari nelle Forze armate. Altri fattori, come la maggiore o minore possibilità di realizzare il *turn over* e la reattività delle amministrazioni a coprire la quota di assunzioni consentita (anche attraverso l'utilizzo di assunzioni in deroga alla vigente normativa assunzionale), generalmente influenzano la distribuzione solo in un arco temporale sufficientemente lungo.

Prendendo a riferimento il solo personale stabile, cui si è fatto cenno nella nota precedente, la distribuzione fra i comparti risulta più uniforme, poiché nel comparto Istruzione e ricerca il personale non di ruolo della Scuola costituisce la grande maggioranza dei dipendenti di tutto il pubblico impiego che non lavorano a tempo indeterminato. Escludendo questo personale il peso del comparto si riduce quindi di cinque punti percentuali, con conseguente aumento del peso relativo degli altri comparti. Anche il personale in regime di diritto pubblico aumenta leggermente,

⁶ Nel sito di pubblicazione del conto annuale i grafici e le tabelle sono riferiti al **Totale Personale** che lavora nelle Pubbliche Amministrazioni, che non comprende i lavoratori con contratti flessibili (tempo determinato, LSU, in formazione e lavoro, interinali), cui è destinata una tavola apposita. Il totale del personale è composto dal **Personale Stabile** e dall'**Altro Personale**, per la cui definizione si rinvia al successivo paragrafo di approfondimento.

nonostante nelle Forze armate ci sia l'altro gruppo consistente di personale che viene escluso in questa diversa rappresentazione.

Grafico 2.1 – Distribuzione fra i comparti del totale del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni. Anno 2020.

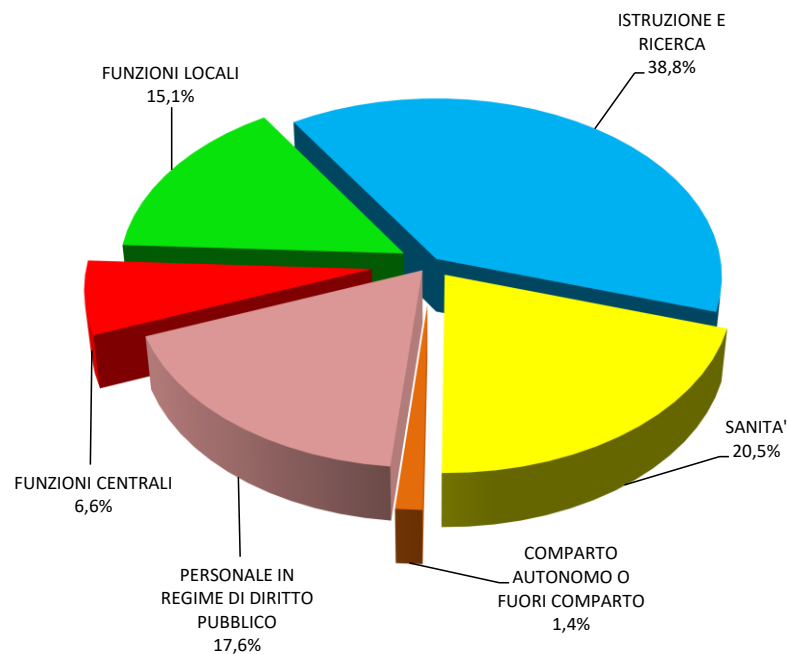
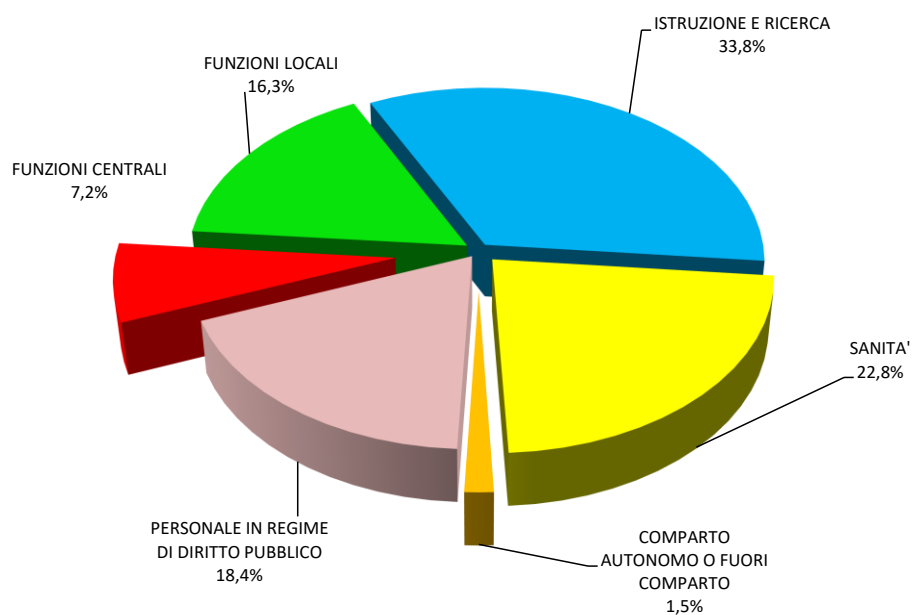


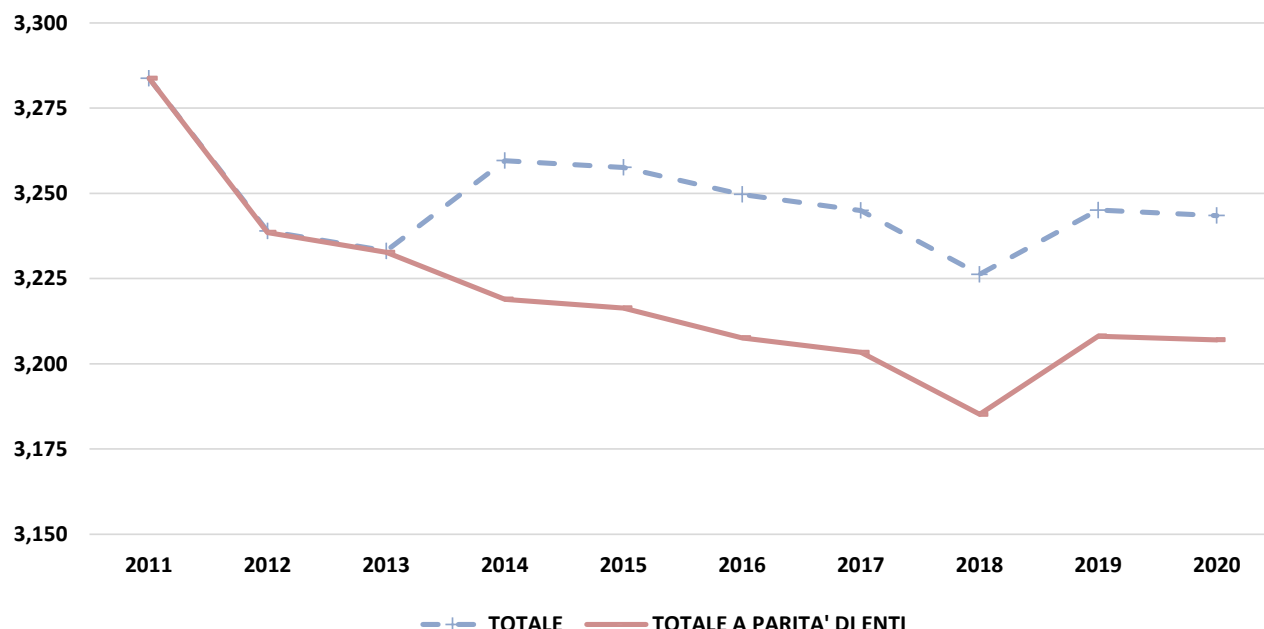
Grafico 2.2 – Distribuzione fra i comparti del personale stabile dipendente dalle pubbliche amministrazioni. Anno 2020



L'ANDAMENTO DEL TOTALE DEL PERSONALE

Rispetto al precedente anno la forza lavoro impiegata nelle amministrazioni pubbliche nel 2020 ha avuto una riduzione percentualmente irrilevante, inferiore alle duemila unità.

Grafico 2.3 – Andamento del totale del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni. Anni 2011-2020.



Alla fine dei dieci anni qui considerati il personale impiegato dalle pubbliche amministrazioni è diminuito dell'1,2% rispetto al valore registrato nel 2011. Al netto dell'apporto degli enti acquisiti di recente nella rilevazione, il calo è più marcato ed è pari al 2,3%, corrispondente ad una contrazione assoluta di 76.760 unità. Fino agli ultimi due anni della serie, si assiste ad un calo costante degli addetti. Tale tendenza si inverte nel 2019 ma si arresta nell'anno successivo, dove la diffusione dell'epidemia da Covid-19 ha fatto sentire i suoi effetti anche sulle procedure di reclutamento delle amministrazioni.

Le principali determinanti di questo andamento sono da ricercare nel blocco del *turn over*, che ha interessato quasi per intero il decennio considerato, sebbene la sua applicazione non sia stata uniforme fra i comparti, e nella modifica delle disposizioni in materia di accesso alla pensione, che ha contribuito significativamente al rallentamento delle uscite registrato negli anni centrali.

Tabella 2.1 – Distribuzione per comparto del totale del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni. Anni 2011-2020.

COMPARTO	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
FUNZIONI CENTRALI	273.300	266.306	261.893	257.078	248.629	244.601	241.120	234.137	229.034	214.335
FUNZIONI LOCALI	597.096	583.553	577.736	572.466	552.542	538.889	526.701	513.284	504.224	490.329
ISTRUZIONE E RICERCA	1.100.024	1.096.476	1.110.561	1.120.779	1.166.177	1.186.751	1.204.728	1.206.492	1.241.342	1.259.602
SANITÀ	682.542	673.416	670.241	663.796	653.477	648.733	647.061	648.508	649.523	664.686
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	13.794	14.112	14.204	48.312	48.871	50.137	49.996	49.496	43.220	43.985
	617.028	605.086	598.486	597.182	587.912	580.577	575.388	574.350	577.769	570.562
TOTALE	3.283.784	3.238.949	3.233.121	3.259.613	3.257.608	3.249.688	3.244.994	3.226.267	3.245.112	3.243.499
TOTALE A PARITA' DI ENTI	3.283.784	3.238.543	3.232.687	3.218.941	3.216.376	3.207.613	3.203.358	3.185.176	3.208.127	3.207.024

Tabella 2.2 – Variazioni percentuali del totale del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni. Anni 2011-2020.

COMPARTO	2012 / 2011	2013 / 2012	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2020 / 2019	2020 / 2011
FUNZIONI CENTRALI	-2,6%	-1,7%	-1,8%	-3,3%	-1,6%	-1,4%	-2,9%	-2,2%	-6,4%	-21,6%
FUNZIONI LOCALI	-2,3%	-1,0%	-0,9%	-3,5%	-2,5%	-2,3%	-2,5%	-1,8%	-2,8%	-17,9%
ISTRUZIONE E RICERCA	-0,3%	1,3%	0,9%	4,1%	1,8%	1,5%	0,1%	2,9%	1,5%	14,5%
SANITÀ	-1,3%	-0,5%	-1,0%	-1,6%	-0,7%	-0,3%	0,2%	0,2%	2,3%	-2,6%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	2,3%	0,7%	240,1%	1,2%	2,6%	-0,3%	-1,0%	-12,7%	1,8%	218,9%
	-1,9%	-1,1%	-0,2%	-1,6%	-1,2%	-0,9%	-0,2%	0,6%	-1,2%	-7,5%
TOTALE	-1,4%	-0,2%	0,8%	-0,1%	-0,2%	-0,1%	-0,6%	0,6%	0,0%	-1,2%
TOTALE A PARITA' DI ENTI	-1,4%	-0,2%	-0,4%	-0,1%	-0,3%	-0,1%	-0,6%	0,7%	0,0%	-2,3%

Le politiche di contenimento del *turn over*, introdotte per la generalità dei comparti già prima del

2011, sono risultate efficaci in termini di riduzione del personale e della spesa ad esso correlata. Tuttavia, il protrarsi nel tempo di detta disciplina di contenimento ha determinato anche altri effetti, fra cui un significativo incremento dell'età media dei dipendenti pubblici per la cui analisi si rinvia all'ultimo capitolo. Il forte invecchiamento nel pubblico impiego è legato anche alla modifica in senso restrittivo dei requisiti pensionistici avvenuta nella prima parte del decennio considerato.

L'accumulo di personale nelle classi di età più avanzate ha determinato, negli anni finali del periodo considerato, una accelerazione nelle uscite dal mondo del lavoro, favorito dalla possibilità di accedere al pensionamento con requisiti meno stringenti. Solo gli ultimi due anni qui rappresentati incorporano, infatti, gli effetti di "quota 100".

I meccanismi concorsuali con cui la pubblica amministrazione procede al reclutamento del personale sono stati ostacolati dalle misure necessarie per fronteggiare la crisi pandemica che hanno comportato prima la sospensione e poi il rallentamento delle attività in presenza. Anche prescindendo dalle difficoltà manifestate in sede di reclutamento, le difficoltà organizzative hanno ostacolato il processo di affiancamento fra neoassunti e dipendenti esperti, necessario per la trasmissione della conoscenza dei complessi processi lavorativi propri dell'impiego pubblico.

Nello scomporre l'andamento generale in quello dei singoli comparti, assumono rilevanza alcuni elementi, quali la dimensione degli stessi e le modalità di ingresso delle nuove assunzioni.

Poiché le dimensioni dei comparti sono diverse, per cogliere meglio gli andamenti è utile rappresentarli su due grafici con scale differenti.

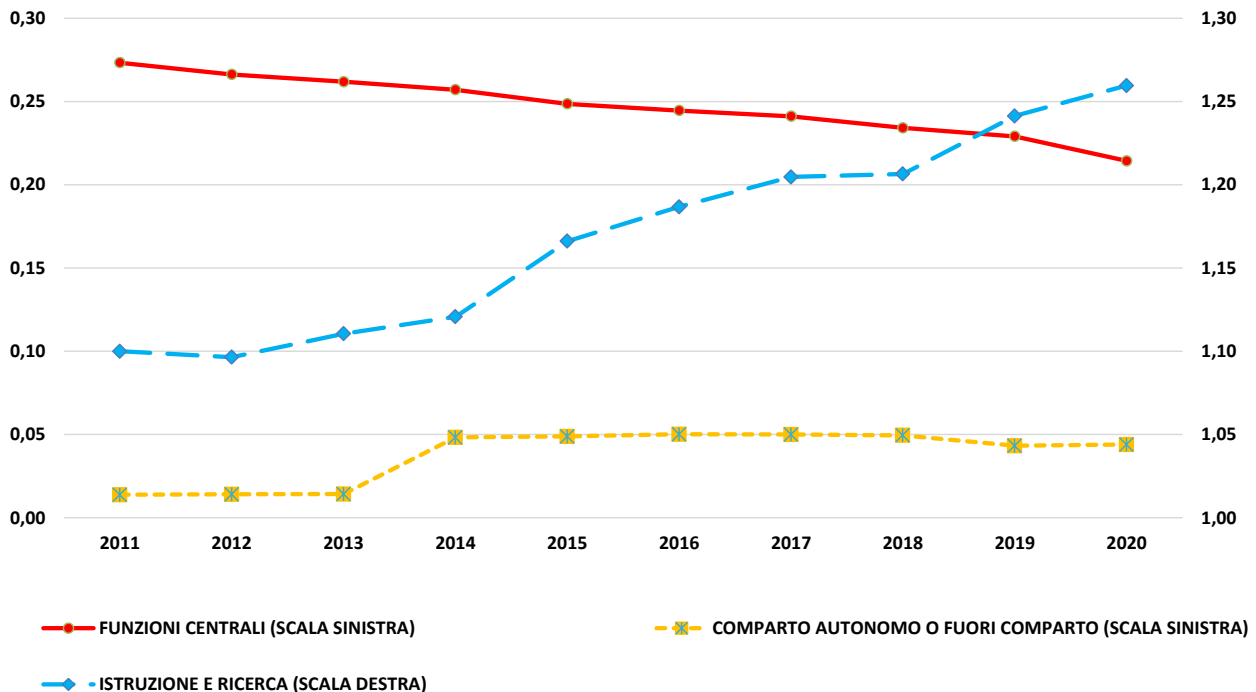
I COMPARTI DELLE FUNZIONI CENTRALI, ISTRUZIONE E RICERCA E COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO

Nel grafico successivo sono rappresentati i due comparti di minori dimensioni, il cui andamento è misurabile sulla scala sinistra, e quello di dimensioni maggiori (in azzurro) che invece segue la scala sulla destra del grafico. In entrambi i casi il passaggio da una riga all'altra della griglia rappresentata equivale ad un salto di 50.000 unità.

I tre comparti rappresentati nel grafico esprimono andamenti differenti. Il comparto delle Funzioni centrali subisce una forte contrazione in modo pressoché costante nel periodo considerato posto che in dieci anni ha perso 58.965 addetti, pari al 21,6% della sua consistenza iniziale. Le tre principali articolazioni da cui è composto il comparto (Ministeri, Agenzie fiscali, Enti pubblici non economici) presentano tutte una consistente riduzione che, in termini percentuali, va dal 25% dei

Ministeri al 20% degli Enti pubblici non economici. Senza l'ingresso dei circa duemila occupati degli Ordini professionali nel 2019 la riduzione degli EPNE sarebbe risultata maggiore.

Grafico 2.4 – Andamento del personale dei comparti Funzioni centrali, Istruzione e ricerca e Comparto autonomo o fuori comparto. Anni 2011-2020. Dati in milioni di unità.



Nell'eterogeneo gruppo delle amministrazioni con comparto autonomo o fuori comparto, le variazioni sono dettate soprattutto dalla variazione del numero degli enti considerati. La decisa crescita registrata nel 2014 è infatti dovuta all'ingresso nella rilevazione degli enti appartenenti alla lista S13. Il resto del periodo è caratterizzato da una sostanziale stabilità, turbata appena, negli ultimi due anni, dall'uscita dalla lista S13 e quindi dalla rilevazione di enti significativi, quali l'ANAS S.p.A. nel 2019 e la Fondazione del Teatro alla Scala nel 2020.

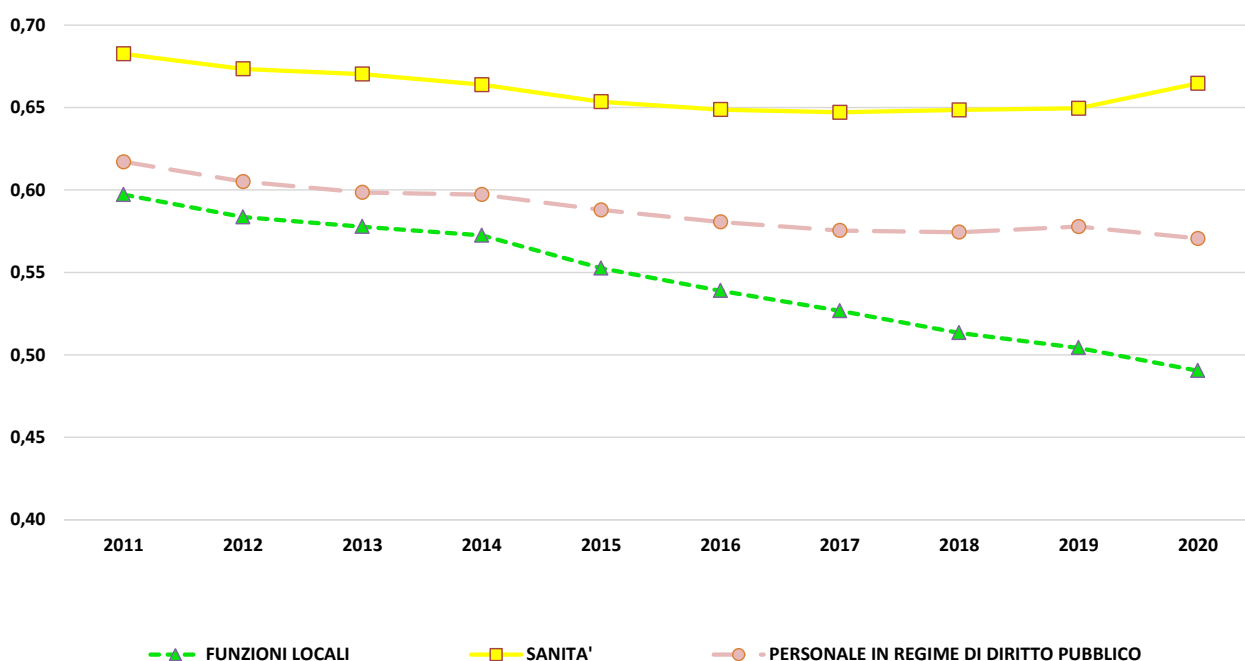
Il comparto dell'Istruzione e ricerca è invece assai più dinamico ed è l'unico ad aver avuto una crescita ininterrotta nel decennio, con delle accelerazioni nel 2015 e nel 2019. Il suo andamento è determinante per spiegare l'andamento generale del pubblico impiego rappresentato nel grafico 2.3: in riduzione marcata quando il personale di questo comparto non cresce; con una riduzione più contenuta negli anni in cui l'espansione del comparto Istruzione e ricerca non è forte ma riesce parzialmente a controbilanciare la forte tendenza alla riduzione degli altri comparti; in aumento stabile o in aumento negli anni in cui la crescita del comparto della conoscenza si fa più sostenuta. Più avanti sarà evidenziato l'effetto della particolare modalità di transito del personale (immissioni in ruolo) fra i due raggruppamenti costituiti dal personale stabile e dall'"altro personale".

La quasi totalità dell'andamento di questo comparto è imputabile al personale della Scuola, che cresce a partire dal 2013. Alla fine del periodo in esame nelle scuole lavoravano 162.277 persone in più rispetto al 2011. Anche il personale degli Enti di ricerca è in forte crescita (+15,6%), soprattutto grazie alle stabilizzazioni avvenute nell'ultimo periodo. Opposta la tendenza nelle Università, dove il personale del comparto si è ridotto dell'11,3%, perdendo 6.147 addetti.

I COMPARTI DELLE FUNZIONI LOCALI, DELLA SANITÀ E DEL PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO

Nel grafico che segue sono rappresentati gli altri tre comparti che, avendo dimensioni più omogenee, non hanno bisogno del ricorso a scale differenti. Nel grafico è percepibile la contrazione generalizzata sull'intero decennio. Tuttavia, gli andamenti presentano delle differenze non trascurabili.

Grafico 2.5 – Andamento del personale dei comparti Funzioni locali e Sanità e del Personale in regime di diritto pubblico. Anni 2011-2020. Dati in milioni di unità.

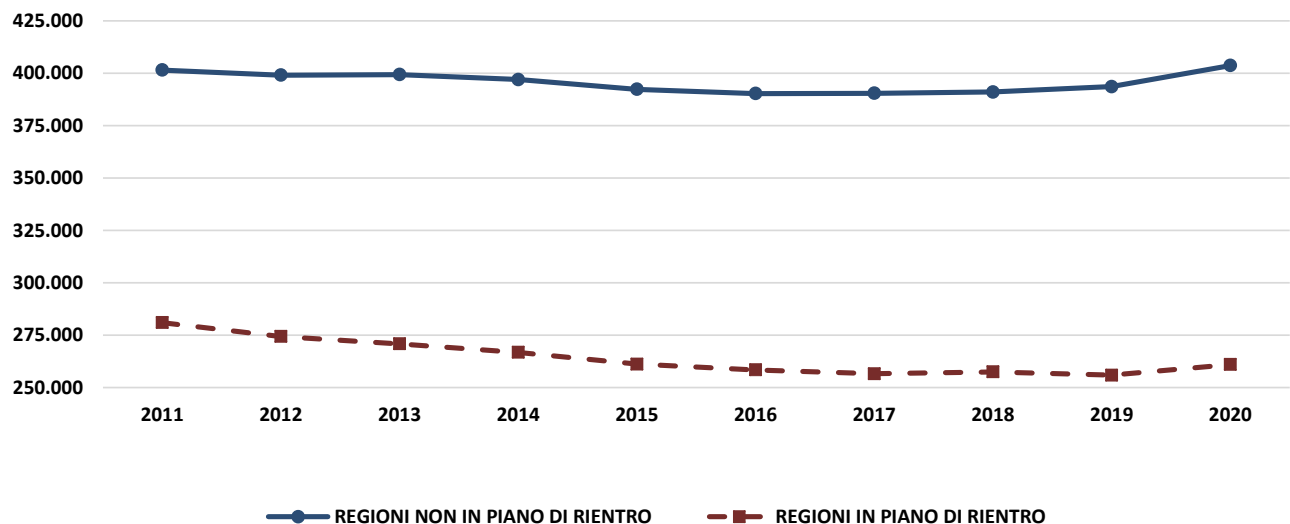


Fra il 2011 e il 2016 la Sanità registra un calo costante, perdendo quasi 34.000 addetti, per restare stazionaria nella seconda metà del decennio appena al di sotto dei 650.000 dipendenti. Nell'ultimo anno si assiste invece ad un consistente incremento imputabile alle misure di contrasto della pandemia.

Se nel decennio considerato il contributo della Sanità al contenimento del personale pubblico è stato rilevante (17.800 addetti), date le dimensioni del comparto, in termini percentuali la contrazione del 2,6% è fra le meno significative. Un fattore discriminante è rappresentato dalla

sottoposizione o meno delle Regioni alla disciplina del piano di rientro della spesa sanitaria⁷. Dal grafico appare evidente come le regioni sottoposte a tale disciplina anche solo per alcuni anni abbiano realizzato per intero la riduzione del personale del comparto.

Grafico 2.6 – Andamento del personale del comparto Sanità nelle regioni in piano di rientro e in quelle non sottoposte ai piani. Anni 2011-2020.



Anche il Personale in regime di diritto pubblico tende a decrescere, alternando fasi di più marcata contrazione ad altre di rallentamento o di stasi. L'apporto alla riduzione del totale del personale pubblico è stato di 46.466 unità, inferiore di oltre 12.500 unità a quello del comparto delle Funzioni centrali, che però ad inizio periodo aveva una dimensione pari a meno della metà del Personale in regime di diritto pubblico.

All'interno di questo "comparto", in termini assoluti, le riduzioni più elevate sono ascrivibili ai Corpi di polizia (-21.050 addetti) e dalle Forze armate (-17.663 persone). Nel primo caso la riduzione rappresenta il 6,5% della consistenza iniziale, nel secondo il 9,1%.

Per le Forze armate la corretta interpretazione dell'evoluzione occupazionale richiede la valutazione dell'utilizzo del personale volontario e in ferma prefissata, riconducibile all'aggregato "altro personale". Le presenze in servizio riscontrate sono comunque in linea con le dotazioni organiche previste dal regime transitorio che terminerà nell'anno 2024, anno in cui dovranno raggiungersi gli obiettivi di riduzione delle dotazioni organiche stabilite dall'articolo 2206 – bis del

⁷ Il Piano di rientro della spesa sanitaria è un accordo fra lo Stato e la Regione su un programma di riordino concernente taluni fattori di spesa, tra cui le spese di personale, ed è finalizzato a ripristinare l'equilibrio economico-finanziario della Regione interessata. Nel grafico le regioni considerate in Piano di rientro sono: Lazio, Abruzzo, Campania, Molise, Sicilia, Calabria, Puglia e Piemonte, mentre la Liguria e la Sardegna sono comprese fra le regioni non in piano di rientro.

Codice dell'Ordinamento Militare (d.lgs. 66 del 15.03.2010).

I professori e i ricercatori universitari hanno fornito un importante contributo in riduzione in termini assoluti (-10.624 unità), ma soprattutto in termini relativi, poiché tale valore rappresenta un quinto della consistenza iniziale di questa tipologia di personale.

In controtendenza il personale dei Vigili del fuoco che, in ragione della specifica normativa di settore che ha consentito il reclutamento di nuovo personale, ha registrato l'aumento di 2.366 unità, pari ad un incremento del 7,3% della consistenza del 2011.

Il comparto delle Funzioni locali ha sperimentato una forte riduzione dell'occupazione. La perdita cumulata sul decennio è stata di 106.767 addetti, che rappresentano il 17,9% della consistenza che il comparto aveva nel 2011. Nel grafico si nota un rallentamento nel 2014, quando la tendenza alla contrazione pare leggermente attenuarsi. Tale andamento non è da attribuirsi alle dinamiche occupazionali bensì all'ingresso di nuovi enti nella rilevazione (Agenzia regionale Calabria Verde, con quasi 6.000 addetti) e alla più completa rilevazione della regione Sicilia (personale forestale). Dal 2015 la contrazione del comparto riprende con un ritmo sostenuto.

Questa dinamica non tocca nello stesso modo gli enti che applicano il contratto nazionale rispetto a quelli che applicano i contratti delle regioni a statuto speciale o delle province autonome. Dal 2014, ossia da quando il numero di enti diviene stabile, questo secondo aggregato di enti ha manifestato una riduzione del 5,7%, molto inferiore al 16% degli enti che applicano il contratto nazionale degli enti locali.

Una parte della consistente contrazione registrata nel comparto delle Funzioni locali è da correlare al processo di ricollocazione del personale delle ex Province, ora enti di Area Vasta. Nelle more della ricollocazione del personale provinciale inserito nelle liste di mobilità⁸ era stata infatti disposta la temporanea impossibilità di utilizzare il budget previsto per le assunzioni per gli enti del comparto. Solo nel 2021 gli enti di questa tipologia hanno ripreso un regolare ritmo di assunzioni manifestando una sia pur lieve crescita.

Peraltro, per le Regioni e i Comuni le nuove disposizioni in materia di assunzioni a tempo indeterminato introdotte dall'articolo 33, commi 1 e 2, del decreto legge n. 34/2019 e dai correlati decreti attuativi, che hanno sostituito le facoltà assunzionali di tali enti, in precedenza basate sul

⁸ La prima fase di mobilità del personale di Area vasta si è conclusa con la pubblicazione delle graduatorie nazionali e delle liste di assegnazione dei posti presso le amministrazioni pubbliche solo con l'emanazione del DPCM 10 agosto 2016.

turn over, con il nuovo principio fondato sulla sostenibilità finanziaria a regime della spesa di personale, non hanno potuto esplicitare i loro positivi effetti incrementando le unità di personale da assumere, a causa dell' intervenuta emergenza epidemiologica da Covid-19 che ha determinato il rallentamento delle procedure concorsuali già in atto e di quelle da predisporre per la gran parte delle annualità 2020 e 2021, con ciò ritardando e posticipando nel tempo i predetti incrementi nelle nuove assunzioni in tali importanti e significativi segmenti del comparto delle autonomie locali, cui si sono sommati gli effetti della contrazione del personale in servizio derivante dalla possibilità di beneficiare dei pensionamenti anticipati rispetto alla ordinaria normativa del settore previdenziale della c.d. "Quota 100".

GLI AGGREGATI DEL "PERSONALE STABILE" E DELL' "ALTRO PERSONALE"

L'universo dei dipendenti pubblici può essere scomposto fra "*personale stabile*" – il gruppo più numeroso – e "*altro personale*". Per "*personale stabile*" si intende convenzionalmente quello con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, comprensivo dei dirigenti a tempo determinato poiché ricoprono posti di funzione non propriamente riconducibili ad esigenze temporanee dell'amministrazione.

Nell' "*altro personale*" sono considerate alcune particolari figure professionali che hanno rapporti di lavoro non a tempo indeterminato, come i supplenti annuali o fino al termine dell'attività didattica⁹ della Scuola e dell'AFAM, ovvero che non rientrano nelle categorie contrattuali del pubblico impiego, ricomprendendo in questa definizione anche il personale disciplinato da norme di diritto pubblico (ad esempio: direttori generali, contrattisti – ossia il personale che lavora nelle amministrazioni pubbliche con contratti di lavoro privatistici – volontari e allievi nelle Forze Armate e nei Corpi di Polizia).

In coincidenza con il riordino che ha interessato i Corpi di polizia e le Forze armate (2018), la classificazione del personale è stata modificata anche riguardo al personale volontario, con la creazione della specifica macrocategoria dei Militari di truppa e in ferma prefissata, che sono ora

⁹ Le supplenze annuali, che hanno durata fino al 31 agosto, sono utilizzate per la copertura delle cattedre e dei posti vacanti, cioè privi di titolare, costituiti in organico di diritto e disponibili dopo aver effettuato i trasferimenti. Le supplenze fino al termine delle attività didattiche hanno una durata sino al 30 giugno; sono utilizzate per la copertura delle cattedre e dei posti non vacanti, cioè coperti da titolari in servizio altrove, in attesa nonché per la copertura delle cattedre e dei posti costituiti in organico di fatto per l'aumento del numero delle classi e degli alunni o per altre esigenze. Vi sono poi le supplenze brevi che sono conferite dal Dirigente scolastico per la sostituzione di docenti assenti temporaneamente, attingendo dalle graduatorie di circolo e d'istituto ma solo dopo aver utilizzato gli spazi di flessibilità e di organizzazione dell'orario con docenti già in servizio nella stessa istituzione scolastica.

classificati al di fuori dell' "altro personale". Tuttavia, per omogeneità di lettura dei dati nel decennio esaminati in questo capitolo, si è continuato a considerare questo personale nell'ambito dell' "altro personale".

Nel comparto Istruzione e ricerca e fra il Personale in regime di diritto pubblico si concentra la massima parte dell' "altro personale". Nel periodo considerato il rapporto fra l' "altro personale" e il "personale stabile" ha oscillato nel primo comparto fra il 14,2% e il 27,7%, mentre nel secondo fra il 6,1% e il 9,2%. Negli altri comparti la presenza dell' "altro personale" è assai meno rilevante e questo rapporto non è mai andato oltre il 3,2% (Funzioni locali).

Nei due settori che raccolgono la grande maggioranza dell' "altro personale" - la Scuola e le Forze armate - l'inizio dell'attività lavorativa in questa categoria di personale è quasi sempre propedeutica al successivo ingresso fra il personale a tempo indeterminato. Le politiche di immissione in ruolo per la Scuola e della definizione del contingente del personale volontario per la Sicurezza - Difesa si riverberano sull'evoluzione degli aggregati dell' "altro personale" e del "personale stabile" e quindi sull'andamento generale del totale del personale.

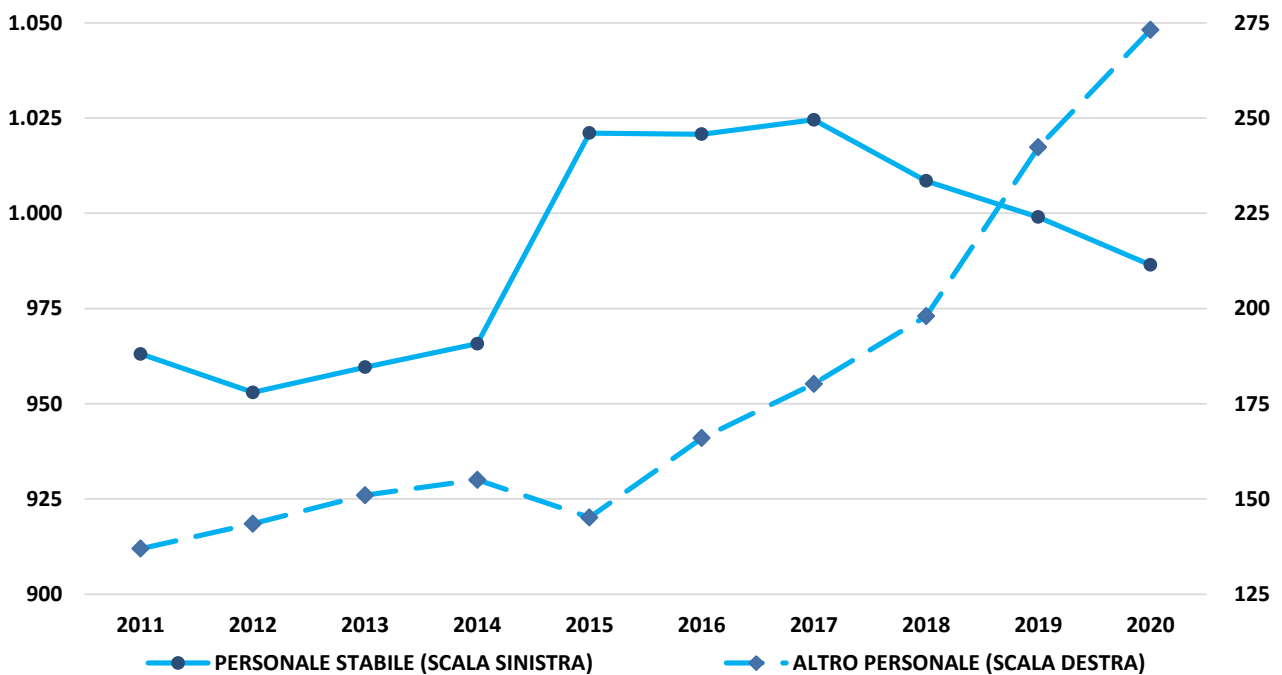
Per chiarire quanta parte della dinamica complessiva sia imputabile a ciascuno dei due aggregati, nei due grafici che seguono ne sono rappresentati gli andamenti all'interno dei due comparti. Poiché i due aggregati hanno dimensioni diverse, l'andamento del "personale stabile" è riferito all'asse verticale di sinistra mentre quello dell' "altro personale" è rappresentato tramite l'asse verticale sulla destra dei grafici.

I DUE AGGREGATI NEL COMPARTO DELL'ISTRUZIONE E RICERCA

La dinamica del comparto Istruzione e ricerca è determinata dalla sua componente maggioritaria, ossia dalla Scuola, che a sua volta è influenzata dall'anno scolastico impostato sul periodo settembre/agosto e non sull'anno solare.

Dal grafico seguente è possibile distinguere varie fasi. Nel 2011 avviene una consistente immissione in ruolo ed infatti il personale non di ruolo è al suo valore minimo. Poiché una parte considerevole delle immissioni in ruolo è servita a compensare i pensionamenti, la riduzione del personale non di ruolo è notevolmente più elevata dell'aumento del personale stabile. Nei tre anni successivi il personale stabile è poco movimentato e tendenzialmente in aumento, ma avviene comunque una ripresa nel ricorso al personale non di ruolo.

Grafico 2.7 – Andamento del personale stabile e dell'altro personale nel comparto Istruzione e ricerca. Anni 2011-2020. Dati in migliaia di unità.



Nel 2015 si ha un nuovo e più massiccio aumento del personale stabile della Scuola, ma la riduzione nell'utilizzo del personale non di ruolo è assai meno consistente del 2011, ed infatti questo aggregato non si avvicina al livello minimo. Il livello del 2015 è pari a poco più della metà di quello registrato nel 2006, anno con il numero massimo di presenze non di ruolo fino al 2020¹⁰.

Nel 2016 e 2017 le pur consistenti immissioni in ruolo riescono appena a compensare i pensionamenti, determinando la stazionarietà del personale stabile che è però accompagnata da un maggior ricorso al personale non di ruolo. Negli ultimi tre anni le immissioni in ruolo non riescono più a compensare i pensionamenti, con una conseguente riduzione del personale di ruolo che torna sotto il milione di persone. Il ricorso alle supplenze annuali e fino al termine dell'attività didattica è crescente, con un'accelerazione nel 2019, per proseguire sugli stessi ritmi nel 2020. Anche in questo caso il livello molto sostenuto dell'ultimo anno è in buona parte imputabile alle misure di contrasto della pandemia.

L'azione congiunta di variabili endogene ed esogene ha fatto sì che nel 2020 l'utilizzo il personale non di ruolo della scuola abbia oltrepassato il livello massimo del ventennio raggiunti nel 2006. Fra

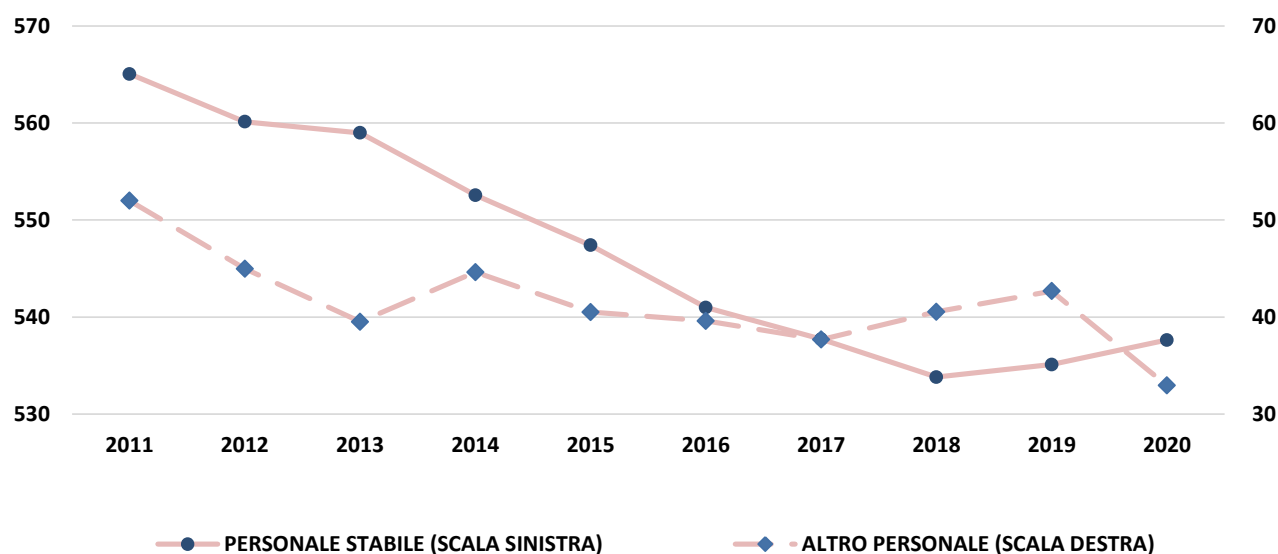
¹⁰ Negli anni che vanno dal 2001 al 2006 la Scuola ha fatto ricorso ad un numero crescente di dipendenti non di ruolo, passati da 158.871 del 2001 a 248.948 del 2006, anno di massimo degli ultimi 19 anni superato solo nel 2020. Simmetricamente nello stesso periodo si è avuta una contrazione del personale stabile, passato dalle 975.456 unità del 2001 alle 898.992 del 2006.

le variabili endogene si possono annoverare l'età anagrafica e contributiva del personale, la sua collocazione nelle diverse qualifiche e la distribuzione geografica; fra quelle esogene possiamo considerare la sostituzione del personale malato e in quarantena e quello reclutato per le altre politiche di sostegno rese necessarie per contrastare gli effetti della pandemia, le politiche di adeguamento alle sentenze riguardanti il personale di sostegno e, più in generale, quelle riguardanti il riassorbimento del personale precario.

I DUE AGGREGATI NEL COMPARTO DEL PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO

Nel Personale in regime di diritto pubblico sono le Forze armate ad occupare la maggior parte dell' "altro personale"; è infatti necessario che il personale volontario – conteggiato nell' "altro personale" – effettui un periodo iniziale di permanenza nelle qualifiche comprese in questo aggregato prima di poter accedere al concorso che permette il transito in servizio permanente effettivo, ossia nell'aggregato del "personale stabile".

Grafico 2.8 – Andamento del personale stabile e dell'altro personale nel Personale in regime di diritto pubblico. Anni 2011-2020. Dati in migliaia di unità.



In questo comparto il rapporto fra l' "altro personale" ed il "personale stabile" era andato riducendosi nei primi anni per oscillare poi fra il 8 e il 9%. Solo nell'ultimo anno c'è stata una nuova significativa riduzione al 7,2%, spiegabile con la consistente riduzione del personale volontario e degli allievi. Nelle Forze armate questo rapporto ha valori sensibilmente più elevati ed è sceso gradualmente dal 31,9% del 2011 al 22,5% del 2015, per oscillare, nei quattro anni successivi, di pochi decimi di punto intorno a questo valore e scendere al 20,8% nell'ultimo anno.

Dal grafico si vede come entrambi gli aggregati subiscano una riduzione nell'arco del decennio. Fino al 2013 le due curve hanno un andamento parallelo; in altre parole, alle riduzioni del personale stabile se ne sono associate altrettante nel contingente dell'“*altro personale*”. Nel 2014 l'“*altro personale*” interrompe la discesa, che tende invece ad accentuarsi nel “*personale stabile*”. Negli anni finali l'“*altro personale*” riprende una leggera crescita che si arresta bruscamente l'ultimo anno, mentre si arresta la riduzione del “*personale stabile*”.

Anche in questo caso i valori rappresentati nell'ultimo anno sono il frutto dei fattori organizzativi conseguenti all'evento pandemico.

ANTICIPAZIONI SULL'ANDAMENTO DEL PUBBLICO IMPIEGO NEL 2021

IL MONITORAGGIO TRIMESTRALE E I FLUSSI STIPENDIALI

Il conto annuale è una rilevazione censuaria che, ogni anno, registra a consuntivo la consistenza e il costo del personale in servizio presso tutte le pubbliche amministrazioni.

L'Ispettorato Generale per gli Ordinamenti del Personale e l'analisi dei costi del lavoro pubblico (IGOP) del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato (RGS), gestisce tutte le fasi della rilevazione per mezzo della piattaforma SICO.

L'analisi dei dati è particolarmente complessa per la quantità delle informazioni contenute negli oltre 11.000 modelli raccolti annualmente, ma anche per la numerosità degli attori coinvolti nel processo. La corretta predisposizione del conto annuale richiede adeguati tempi di lavorazione sia agli enti che trasmettono i dati, sia all'IGOP che ne verifica l'attendibilità prima di procedere alla loro elaborazione e pubblicazione.

L'esigenza di disporre in tempi più rapidi di informazioni aggiornate sull'andamento dell'occupazione nelle pubbliche amministrazioni, da diversi anni viene soddisfatta integrando i dati provenienti da un'apposita rilevazione, il "*monitoraggio trimestrale*", con quelli ottenuti dall'elaborazione dei flussi stipendiali ricevuti dal sistema informativo NoiPA del Ministero dell'economia e delle finanze¹¹ e da quello dell'Arma dei Carabinieri.

Il monitoraggio è un'indagine congiunturale trimestrale inserita fra le rilevazioni SISTAN, che anticipa, in modo sintetico con riferimento a ciascun mese dell'anno corrente, alcune informazioni sul personale in servizio che il conto annuale rileverà successivamente a consuntivo per l'intero esercizio e con un livello di dettaglio molto più ampio.

Le istituzioni tenute all'invio dei dati per il monitoraggio trimestrale sono:

- a) un campione di 603 comuni, statisticamente rappresentativo di tutti i comuni italiani;
- b) le province e le città metropolitane;
- c) gli enti pubblici non economici e gli enti di ricerca con dotazione organica superiore alle 200

¹¹ Per i dipendenti delle amministrazioni pubbliche, NoiPA provvede al pagamento delle competenze mensili fisse ed accessorie e agli adempimenti mensili e annuali previsti dalla normativa fiscale e previdenziale. Ad oggi NoiPA cura il pagamento degli stipendi del personale dei Ministeri, Agenzie Fiscali, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Scuola, AFAM, Vigili del fuoco, Polizia di Stato, Guardia di Finanza, Polizia Penitenziaria, Forze Armate, Magistratura, Carriere Penitenziaria, Diplomatica e Prefettizia, alcuni Enti di Ricerca, Enti locali e del SSN.

unità;

- d) le aziende sanitarie locali, le aziende ospedaliere, gli IRCCS (istituti di ricovero e cura a carattere scientifico) e i policlinici universitari.

Le indicazioni provenienti dai comuni campione sono riportate all'intero universo dei comuni con le specifiche tecniche di inferenza statistica descritte nel paragrafo successivo.

Le due fonti (monitoraggio e flussi) utilizzate per le analisi non sono perfettamente omogenee. Nel monitoraggio viene rilevato il numero delle unità di personale a tempo indeterminato in servizio alla fine del mese; nei flussi di spesa vengono invece considerate le mensilità emesse (i cedolini) dai sistemi di pagamento in cui sia presente la voce "*stipendio*": dodici cedolini corrispondono ad una unità lavorativa.

Le mensilità acquisite con i flussi stipendiali sono riproporzionate per il *part-time* e per gli altri fattori che riducono gli importi della componente retributiva fissa (il cedolino di una persona in part time all'85% non varrà 1 ma 0,85). La consistenza del personale così determinata sarà quindi strutturalmente inferiore rispetto all'effettivo numero di dipendenti presenti. Tuttavia, se si considerano le variazioni percentuali invece dei dati assoluti l'effetto di questa differenza strutturale si riduce notevolmente, restando legata alla variazione dell'incidenza del *part-time* nei periodi di riferimento.

Le variazioni percentuali sono normalmente calcolate rispetto al mese di dicembre. Solo per la Scuola e per l'AFAM, che hanno una forte ciclicità nelle immissioni in ruolo e nel ricorso alle supplenze annuali o fino al termine dell'attività didattica, il confronto è necessariamente fatto con lo stesso mese dell'anno precedente. Sono escluse dal confronto le supplenze brevi.

L'elaborazione dei flussi stipendiali non fornisce un'evidenza della variazione nello stato giuridico delle persone (assunzioni, cessazioni, trasferimenti ecc.), ma della sua manifestazione attraverso lo strumento di pagamento. Come noto, i movimenti di cassa correlati al pagamento degli emolumenti conseguenti ad una variazione dello stato giuridico possono avvenire in momenti successivi rispetto al periodo cui si riferiscono, con l'erogazione in una stessa mensilità di spettanze maturate in periodi temporali antecedenti e riferite situazioni giuridiche diverse. Per questi motivi, nel riscontrare a posteriori le anticipazioni fornite in questa sede con i dati effettivamente raccolti dal conto annuale, si è accertato che le variazioni provenienti dai flussi tendono ad essere meno precise di quelle del monitoraggio che esprime in maniera immediata la dinamica occupazionale espressa in termini di numero di unità di personale "in forza" ad una determinata data.

L'ANDAMENTO DEL PERSONALE A TEMPO INDETERMINATO

Le tabelle che seguono offrono indicazioni sull'andamento del 2021 sia per i comparti di cui si dispone di informazioni tramite il monitoraggio trimestrale (Enti pubblici non economici, Enti di ricerca, Servizio sanitario nazionale, Comuni, Province e Città metropolitane), sia per quelli le cui informazioni provengono dall'elaborazione dei flussi stipendiali.

Si stima che a fine 2021 la consistenza del personale è stazionaria (+0,18%) ma, come sempre accade, tale risultato è il frutto delle composite dinamiche interne ai comparti.

Tabella 3.1 – Variazioni del personale registrate fra la fine del 2020 e la fine del 2021 dal monitoraggio trimestrale e dai flussi stipendiali

Comparto	Conto annuale Personale al 31.12.2020	% copertura monitoraggio e flussi stipendiali	Variazione 2021 / 2020
FUNZIONI CENTRALI	214.335	94,7%	-3,86%
FUNZIONI LOCALI	490.329	71,5%	-0,87%
ISTRUZIONE E RICERCA	1.259.602	97,3%	1,29%
SANITÀ	664.686	92,5%	0,77%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	43.985	4,6%	2,05%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	570.562	91,9%	-0,84%
TOTALE	3.243.499	90,1%	0,18%

Se nel 2020, si è registrata una contrazione della normale attività di reclutamento di personale causata dall'emergenza sanitaria, nel 2021 vi sono stati diversi interventi normativi tesi a semplificare e velocizzare le procedure e a consentire maggiori assunzioni, anche finalizzate all'attuazione del PNRR. Nonostante ciò, nel comparto delle Funzioni centrali si registra ancora un andamento negativo (-3,86%) a causa delle numerose cessazioni annuali connesse all'età elevata dei dipendenti pubblici.

La contrazione del Personale in regime di diritto pubblico (-0,84%) è determinata dal settore sicurezza-difesa che si riduce di alcune migliaia di unità. La riduzione del personale dei comuni è molto meno marcata dell'anno precedente, mentre le province e le città metropolitane, dopo molti anni, presentano dei valori in crescita.

Nel comparto Istruzioni e ricerca, che presenta una crescita dell'1,29%, l'AFAM e gli Enti di ricerca registrano valori negativi che compensano leggermente il valore elevato della Scuola.

Nel 2021, l'occupazione negli enti del SSN continua a crescere, ma con un ritmo più lento rispetto a quanto avvenuto nel 2020, ed infatti la variazione a fine anno è positiva, per lo 0,77%. Va ricordato che in questo caso, così come per tutti i dati del monitoraggio trimestrale, il riferimento è al

personale a tempo indeterminato, mentre le variazioni provenienti dai flussi stipendiali comprendono anche l'andamento del personale a tempo determinato.

Tabella 3.2 – Dettaglio per contratto / tipologia di ente delle variazioni percentuali registrate alla fine del 2021 dal monitoraggio trimestrale e dai flussi stipendiali

Comparto	Contratto / Tipologia di ente	Fonte dati	Conto annuale Personale al 31.12.2020	% di copertura	Variazione 2021 / 2020
FUNZIONI CENTRALI	MINISTERI	FLUSSI STIPENDIALI	132.479	95%	-2,45%
FUNZIONI CENTRALI	AGENZIE FISCALI	FLUSSI STIPENDIALI	41.229	100%	-5,62%
FUNZIONI CENTRALI	ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	MONITORAGGIO TRIMESTRALE	39.762	92%	-6,74%
FUNZIONI LOCALI	COMUNI	MONITORAGGIO TRIMESTRALE	331.992	93%	-1,01%
FUNZIONI LOCALI	CITTA' METROPOLITANE	MONITORAGGIO TRIMESTRALE	8.333	100%	0,18%
FUNZIONI LOCALI	PROVINCE	MONITORAGGIO TRIMESTRALE	16.145	95%	1,54%
ISTRUZIONE E RICERCA	SCUOLA	FLUSSI STIPENDIALI	1.177.8669	100%	1,37%
ISTRUZIONE E RICERCA	ISTIT.NI FORM.NE ART. E MUSIC. (AFAM)	FLUSSI STIPENDIALI	9.175	94%	-2,94%
ISTRUZIONE E RICERCA	ENTI DI RICERCA	MONITORAGGIO TRIMESTRALE	24.127	98%	-1,43%
SANITÀ	IRCCS	MONITORAGGIO TRIMESTRALE	24.012	95%	1,96%
SANITÀ	POLICLINICI	MONITORAGGIO TRIMESTRALE	12.888	100%	0,84%
SANITÀ	ASL/AO	MONITORAGGIO TRIMESTRALE	594.724	94%	0,71%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	FLUSSI STIPENDIALI	2003	100%	2,05%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	MAGISTRATURA	FLUSSI STIPENDIALI	11.011	100%	0,68%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	CARRIERA DIPLOMATICA	FLUSSI STIPENDIALI	1.000	100%	0,82%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	CARRIERA PREFETTIZIA	FLUSSI STIPENDIALI	1.045	100%	-8,25%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	CARRIERA PENITENZIARIA	FLUSSI STIPENDIALI	257	100%	-6,69%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	CORPI DI POLIZIA	FLUSSI STIPENDIALI	303.036	100%	-0,76%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	FORZE ARMATE	FLUSSI STIPENDIALI	175.665	100%	-1,13%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	VIGILI DEL FUOCO	FLUSSI STIPENDIALI	34.974	100%	-0,32%

La tabella evidenzia il contributo delle singole componenti, talvolta molto differenziato, all'andamento complessivo dei diversi comparti. Sono rappresentati i contratti o le tipologie di enti interessati dalla rilevazione del monitoraggio trimestrale o per i quali si dispone dei flussi di pagamento. Per questi ultimi la copertura rispetto al totale del personale regolato dai contratti interessati è pressoché totale, mentre per gli enti che rispondono al monitoraggio la percentuale di

copertura è ottenuta come rapporto fra il personale degli enti rispondenti nel mese base e il totale per quella tipologia di ente / contratto nell'ultimo conto annuale. Per gli enti del Comparto autonomo o fuori comparto si dispone dei dati della Presidenza del Consiglio dove, però, non viene considerato il personale comandato che nella PCM è particolarmente rilevante.

Per gli Enti pubblici non economici, gli Enti di ricerca e quelli della Sanità il valore base rispetto al quale è calcolata la variazione del personale è il mese di gennaio 2021 invece del mese di dicembre 2020, per tenere conto dei nuovi enti o delle incorporazioni o fusioni che intervengono generalmente ad inizio anno, soprattutto per gli enti del SSN.

Nonostante le limitazioni al *turn over* siano state ormai superate in tutti i settori, ed in alcuni si sia anzi consolidato il cambio di paradigma rispetto al quale calibrare le nuove assunzioni¹², l'emergenza sanitaria da covid-19, dopo aver caratterizzato buona parte del 2020, ha interessato l'intero il 2021, ostacolando e rallentando le assunzioni in molti settori.

Gli enti di ricerca, gli enti pubblici non economici e i comuni, che in precedenza avevano manifestato una ripresa dell'occupazione tornano a perdere addetti, così come i ministeri e le agenzie fiscali che da tempo non riescono a compensare le fisiologiche uscite del personale.

Le province e le città metropolitane invertono la tendenza alla riduzione fatta registrare per molti anni, insieme con gli enti del servizio sanitario nazionale, dove l'ingresso di nuovi assunti ha avuto un carattere prioritario nel contrasto della pandemia.

I numeri più importanti ai fini dell'andamento generale sono quelli espressi dalla scuola, dove le misure di contenimento della pandemia sanitaria hanno portato all'espansione dell'occupazione.

LA RILEVAZIONE DEGLI ANNI PERSONA A TEMPO DETERMINATO NEL MONITORAGGIO TRIMESTRALE

Per diversi anni con il monitoraggio trimestrale sono state raccolte informazioni riguardanti anche il personale a tempo determinato. Tuttavia, solo negli anni più recenti il lavoro che ha riguardato, da un lato, la formazione degli utenti e la predisposizione di strumenti atti a facilitare la corretta rilevazione di questa variabile, dall'altro, il controllo e la correzione dei dati, ha reso possibile la presentazione dei risultati raggiunti.

In questo paragrafo viene effettuata una analisi dei dati riguardanti gli anni persona a tempo determinato che, attraverso la rilevazione del monitoraggio trimestrale, possono anticipare quelli

¹² Sostenibilità finanziaria declinata dal rapporto tra le spese di personale e le entrate correnti invece che il *turn over*

che saranno successivamente indicati nel conto annuale, in modo analogo a quanto già fatto per il tempo indeterminato.

I dati presentati per gli anni dal 2016 al 2021 riguardano il comparto delle Funzioni locali (Comuni, Città metropolitane e Province) e quello della Sanità (Aziende sanitarie ed ospedaliere, Policlinici universitari e Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico). Le tipologie di enti locali interessate dal monitoraggio trimestrale nel 2020 hanno occupato il 60% del tempo determinato impiegato nel comparto delle Funzioni locali, mentre per gli enti della sanità si arriva alla quasi totalità del tempo determinato utilizzato dall'intero comparto (98%).

Il tempo determinato viene rilevato nel monitoraggio trimestrale come le unità in servizio nel corso del mese, riconducendo ad unità mese anche i periodi di utilizzo inferiori al mese stesso¹³. Analogamente, nel conto annuale le informazioni relative al personale utilizzato a tempo determinato nell'arco dell'anno di rilevazione, vanno fornite riconducendo ad unità annue i periodi di utilizzo inferiori all'anno.

Tale metodologia di calcolo consente di affermare che, per ciascun anno di rilevazione, il totale riportato nel conto annuale alla tabella 2, colonna tempo determinato, è pressoché uguale alla somma di tutti i mesi dell'anno delle "unità in servizio nel corso del mese" (unità/mese) del monitoraggio trimestrale divisa per 12.

La stima del tempo determinato mostra una maggiore variabilità dei dati dovuta ai seguenti fattori:

1. la natura stessa della variabile, poiché trattandosi di lavoro "flessibile" è soggetta ad una maggiore variabilità rispetto al tempo indeterminato;
2. il dato rilevato non è frutto di un conteggio, come per il tempo indeterminato, ma è il risultato di un calcolo fatto dagli enti: il personale con rapporto di lavoro a tempo determinato va ricondotto ad unità/mese (per la rilevazione del monitoraggio trimestrale) e ad unità annue (uomo/anno) (per la rilevazione del conto annuale).

¹³ Per il calcolo delle unità/mese viene considerato il mese lavorativo pari a 30 giorni. Pertanto, nel caso in cui la prestazione non copra il mese intero, vanno considerati come giorni lavorati tutti quelli compresi fra il giorno di inizio e quello di fine del rapporto, comprensivi dei giorni del fine settimana, festività e assenze retribuite. La somma di tali giorni va moltiplicata per la percentuale di part-time (sia verticale che orizzontale) e poi divisa per 30. Dunque, se il contratto copre tutto il mese e non si ha part time l'unità mese sarà pari a 1. Anche per il calcolo delle unità annue (uomo/anno) si parte dal calcolo delle unità mese moltiplicate per la percentuale di part time: la somma delle unità mese divisa per 12 fornisce l'unità uomo/ anno che sarà pari a 1 nel caso in cui il contratto copra tutto l'anno di rilevazione e non si abbia part time.

Per queste ragioni, soprattutto con riferimento alle piccole dimensioni della grande maggioranza dei Comuni italiani, per il calcolo corretto delle unità/mese (per il monitoraggio trimestrale), nonché delle unità uomo/anno (per il conto annuale), dal 2019 sono stati predisposti, ed aggiornati ogni anno, dei file Excel di ausilio al calcolo del tempo determinato, utilizzabili sia dagli enti chiamati a rispondere al solo conto annuale sia da quelli che compilano anche il monitoraggio trimestrale.

L'ANTICIPO DELL'ANDAMENTO DEL TEMPO DETERMINATO

Del tempo determinato, e più in generale di tutti i contratti di lavoro flessibile, tratterà diffusamente il prossimo capitolo. In questa sede è però utile svolgere alcune considerazioni che sottolineano l'importanza di disporre di uno strumento che consenta di monitorare con immediatezza cosa stia succedendo nelle amministrazioni rispetto al tempo determinato, ossia alla tipologia di rapporto flessibile di lavoro maggiormente utilizzato dalle pubbliche amministrazioni.

La disciplina riguardante le procedure di stabilizzazione del personale precario previste dall'articolo 20 del d.lgs. 75/2017, da ultimo modificato dal d.l. 80/2021, prevede, con alcune limitazioni, la facoltà per le amministrazioni di stabilizzare il personale che abbia determinati requisiti fino al 31.12.2022. Tale termine riguarda anche il personale medico, tecnico-professionale e infermieristico degli enti ed aziende del Servizio sanitario nazionale¹⁴.

Se da un lato le stabilizzazioni tendono a ridurre lo stock di lavoro dipendente a tempo determinato, dall'altro queste sono state più che bilanciate, almeno per la Sanità, dalle misure implementate per far fronte all'emergenza sanitaria.

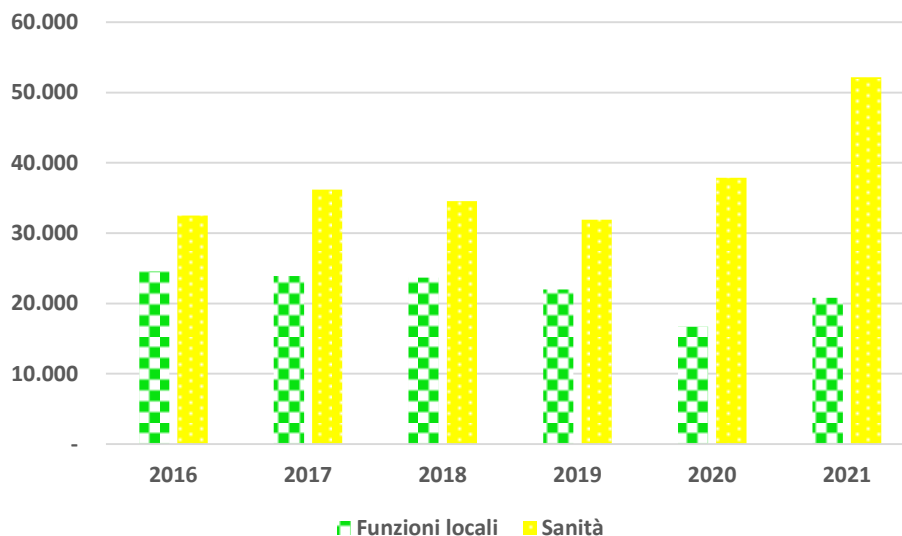
Infatti, a causa dell'emergenza causata dal coronavirus, per gli enti del servizio sanitario nazionale sono state previste una serie di misure con i d.l. n. 9 e n. 18 del 2020, la cui efficacia è stata estesa al 31.12.2021 dall'articolo 1, comma 423 della legge di bilancio 2021 (legge n. 178 del 2020), che hanno consentito la stipula di contratti di lavoro con personale medico e infermieristico anche nella forma di contratti di lavoro dipendente a tempo determinato.

Come sarà evidente nel prossimo capitolo, i due settori che fanno maggior uso del tempo determinato sono i comparti delle Funzioni locali e della Sanità.

¹⁴ L'articolo 1, comma 466, della legge 160/2019 ha disposto una proroga specifica fino al 31 dicembre 2022 modificando l'art. 1 comma 543 della legge 208/2015 a cui fa riferimento il d.lgs. 75/2017 per il personale dirigenziale e non dirigenziale del SSN.

Il grafico seguente mostra l'andamento del personale a tempo determinato dal 2016 al 2021, ed è costruito utilizzando i dati del conto annuale fino al 2020 e quelli del monitoraggio trimestrale nell'ultimo anno. Nei primi anni non si ravvisano andamenti significativi, mentre i valori più bassi del 2018 e del 2019, comuni ad entrambi i comparti, potrebbero essere interpretati come l'attivazione di quelle procedure di stabilizzazione che riducono lo stock di tempo determinato.

Grafico 3.1 - Andamento degli anni persona a tempo determinato nelle principali tipologie di enti dei comparti delle Funzioni locali e della Sanità negli anni dal 2016 al 2021



Negli ultimi due anni l'andamento dei due comparti diverge: aumenta quello della Sanità in entrambi gli anni, mentre c'è una riduzione per le Funzioni locali nel 2020, recuperata solo parzialmente l'anno successivo.

Sembra quindi confermata l'efficacia delle misure eccezionali adottate per il comparto sanità per contrastare l'evento pandemico, che si concretizzano in un aumento del personale a tempo determinato di circa il 19% dal 2019 al 2020 e di circa il 30% dal 2020 al 2021.

Al contrario, per gli Enti delle Funzioni locali tra il 2019 e il 2020 si ha una riduzione pressoché di un quarto della percentuale di personale con contratto a tempo determinato precedentemente utilizzato (-24%). È possibile rinvenirne la causa nella combinazione di due fattori: da un lato la prosecuzione dei percorsi di stabilizzazione (anche se tale elemento ha probabilmente inciso in modo meno significativo tenuto conto dei periodi di lock down); dall'altro il minor ricorso ai contratti a tempo determinato conseguente al rallentamento dell'attività per buona parte dell'anno. Il consistente recupero del 2021 stimato dal monitoraggio (+35%) non riporta i valori dell'utilizzo del personale a tempo determinato negli enti locali a quelli del periodo precedente la pandemia.

Per i prossimi anni lo stock del personale a tempo determinato è destinato a crescere in forza delle misure previste dal PNRR¹⁵. Infatti, il d.l. n. 80/2021 prevede per le amministrazioni pubbliche modalità speciali (art. 1) volte ad accelerare il reclutamento del personale a tempo determinato da impiegare per l'attuazione del PNRR. In particolare, i contratti di lavoro a tempo determinato (nonché i contratti di collaborazione) potranno essere stipulati per un periodo complessivo anche superiore a trentasei mesi, ma non eccedente la durata di attuazione dei progetti di competenza delle singole amministrazioni e comunque non eccedente il 31 dicembre 2026.

Inoltre, le citate modalità speciali di selezione del personale a tempo determinato potranno essere utilizzate anche dalle amministrazioni pubbliche non direttamente interessate dall'attuazione del PNRR (art. 4 bis).

In particolare, per i comuni si segnala l'articolo 31 bis del d.l. 152/2021 che, in presenza di taluni presupposti, consente assunzioni di personale a tempo determinato in deroga all'articolo 9, comma 28, del decreto legge n. 78/2010, mentre l'articolo 1, comma 562, della legge 234/2021 (legge di bilancio 2022), determina per le Province la possibilità di assumere maggior personale a tempo determinato per l'attuazione dei progetti previsti nel PNRR, prevedendo che tale spesa non rilevi al fine del rispetto dei limiti di spesa per il personale delle pubbliche amministrazioni posti dalla normativa vigente.

STIME DEL CAMPIONE DEI COMUNI ITALIANI- NOTA METODOLOGICA

La rilevazione del monitoraggio trimestrale dei comuni, avviata nel 1999, è riferita a informazioni desunte da un campione statisticamente rappresentativo. Non fanno parte del campo di osservazione della rilevazione i segretari comunali, in quanto hanno caratteristiche particolari di mobilità e possono lavorare contemporaneamente in più enti, ed il personale con il CCNL del comparto Istruzione e Ricerca, che è presente solo in poche realtà. Infatti, ad oggi, qualora sia il comune a gestire il servizio della scuola materna, che rientra nella competenza statale, alle insegnanti viene applicato il CCNL delle Funzioni Locali. L'esclusione di questo personale migliora sensibilmente l'affidabilità e la stabilità dei risultati ottenuti, senza inficiare la correttezza della

¹⁵ Il debito comune europeo finanzia un ampio programma di riforme per riparare i danni economici e sociali dei Paesi UE dopo la pandemia da coronavirus. L'Italia se ne avvarrà attraverso il PNRR, acronimo di Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, che si pone l'obiettivo di rilanciare la struttura economico-sociale del Paese puntando in particolare sulle leve della digitalizzazione, della transizione ecologica e dell'inclusione sociale. Per ulteriori informazioni cfr: <https://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/ministro/19-07-2021/il-pnrr-10-guide-line-le-schede-illustrate>

rilevazione, atteso che la quota del personale sopracitato è irrilevante rispetto al totale del personale occupato nei comuni.

Per migliorare la significatività statistica delle stime e minimizzare l’impatto sugli enti, nel 2012 il campione dei comuni è stato ridisegnato riducendone il numero da 840 enti del campione precedente a 598. Il campione è stato rinnovato nel 2016 con una numerosità pari a 603 unità (enti) e con disegno campionario rimasto invariato rispetto al precedente quinquennio. In tale anno, infatti, dopo aver condotto una verifica sui dati forniti dal sistema SIOPE (sistema di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti effettuati dai tesorieri delle amministrazioni pubbliche) è stato deciso di ridurre le variabili oggetto della rilevazione trimestrale¹⁶.

Generalmente il campione dei comuni viene rinnovato ogni cinque anni al fine di limitare l’onere della rilevazione per i comuni di dimensioni minori. Nel 2022, con un anno di ritardo rispetto all’usuale rotazione quinquennale dovuto alle difficoltà organizzative/formative derivanti dall’emergenza sanitaria, si è potuto precedere all’estrazione del nuovo campione dei comuni.

Anche per il 2022 il disegno campionario è rimasto invariato: continuano ad essere considerati *“auto rappresentativi”* ed entrano automaticamente nel campione i comuni con un numero di dipendenti maggiore di 200 unità (si tratta di 188 comuni), mentre i restanti comuni *“non auto rappresentativi”*, sono quelli di dimensioni minori che entrano nel campione con un’estrazione casuale (415 comuni).

È stato adottato un campionamento casuale stratificato. Nella progettazione dell’indagine campionaria, la fase di studio del disegno di campionamento, della scelta della numerosità campionaria e della sua allocazione tra gli strati, ha riguardato la definizione di una serie di parametri e di variabili. È stato infatti necessario definire:

- l’unità di campionamento: comuni italiani
- le variabili di interesse: dipendenti a tempo indeterminato e dipendenti a tempo determinato;
- i parametri che costituiscono oggetto di stima: totali, medie e tasso di variazione delle variabili di interesse.

¹⁶ Fino al 2015 attraverso il monitoraggio trimestrale venivano rilevate anche le spese per il personale. Dopo aver verificato che dal sistema SIOPE, seppur con minori dettagli rispetto a quanto rilevato con il monitoraggio, è possibile estrarre, in modo più tempestivo, anche le informazioni relative ai pagamenti effettuati al personale per tutti i comuni italiani, si è deciso di limitare la rilevazione del monitoraggio alle sole variabili relative all’organico (numero dipendenti a tempo indeterminato e determinato, assunzioni, cessazioni, ore lavorate).

Gli strati del campione sono stati definiti dalle modalità incrociate delle variabili “dipendenti a tempo indeterminato”, “dipendenti a tempo determinato” e “ripartizione geografica” (Nord-est, Nord-ovest, Centro, Sud e Isole).

La costruzione delle stime dei totali si basa sull'utilizzo di una famiglia di stimatori, noti in letteratura come *calibration estimator* (stimatori di ponderazione vincolata), che prevedono la determinazione di un peso (detto coefficiente di riporto all'universo) da assegnare a ciascuna unità campionaria.

Il principio su cui si basano le stime campionarie è che le unità appartenenti al campione devono essere in grado di rappresentare anche quelle della popolazione che non sono state incluse. A tale scopo, ad ogni unità campionaria è attribuito un peso che indica quante unità della popolazione essa è in grado di rappresentare (ad esempio, una unità campionaria con peso pari a 60, indica che essa rappresenta sé stessa e altre 59 unità).

Il ricorso a tale metodologia fa sì che il campione riproduca le caratteristiche della popolazione di riferimento. Questo rende possibile l'utilizzo di stimatori di tipo diretto per il riporto dei risultati all'universo, senza la necessità di ricorrere a complesse tecniche di calibrazione. Nello specifico è stata utilizzata la procedura del software SAS “*Proc Surveymeans*”.

Per l'anno 2021, il valore base rispetto al quale stimare il tasso di variazione del personale dei comuni (riportato nella tabella 3.2), è dato dalla stima del mese di dicembre 2020 proveniente dal monitoraggio. Ciò è reso necessario dal fatto che, nel momento in cui si elaborano i dati del monitoraggio, non è ancora noto il valore effettivo riferito alla fine dell'anno precedente che viene rilevato dal conto annuale. Solo qualora per un comune non sia disponibile il dato del monitoraggio perché totalmente inadempiente, si ricorre all'ultimo dato disponibile del conto annuale.

Per quanto riguarda la stima del personale a tempo determinato bisogna considerare che, trattandosi di lavoro “flessibile”, i dati mostrano una maggiore variabilità rispetto a quelli dei dipendenti a tempo indeterminato. Inoltre, nella costruzione del campione dei comuni la precisione richiesta per le stime, espressa in termini di coefficiente di variazione¹⁷ da specificare

¹⁷ Il coefficiente di variazione è definito anche come vincolo sugli errori campionari. È quindi il limite imposto per l'errore campionario e deve essere indicato per ciascuna variabile di interesse in corrispondenza di ciascun dominio (ripartizione geografica, le classi di dipendenti e il dominio nazionale). Tale numero può essere interpretato anche come la percentuale di riduzione (aumento) dell'errore campionario che si ha in risposta all'aumento (riduzione) della numerosità campionaria.

per ciascuna variabile di interesse - che è pari al 5% per la variabile del tempo indeterminato - per il tempo determinato è all'11%: dunque per la stima di questa seconda variabile, per quanto detto, si tollera un errore campionario maggiore rispetto alla prima.

VALUTAZIONE DELLA CAPACITÀ PREDITTIVA DEL CAMPIONE DI COMUNI

Nella tabella 3.3 sono presentate alcune delle stime riferite ai comuni del valore del IV trimestre derivanti dall'operazione di riporto all'universo dei dati campionari che, per loro natura, sono soggetti ad oscillazioni casuali; per questo motivo, per ciascuna stima vengono indicati gli intervalli di confidenza al 95%¹⁸. Nella tabella sono riportati anche i valori effettivi successivamente rilevati dal conto annuale su tutti i comuni e la percentuale di scostamento fra la stima puntuale e il valore effettivo.

Tabella 3.3 – Quadro riassuntivo delle stime sui dipendenti a tempo indeterminato provenienti dal campione di comuni e dei dati effettivi successivamente rilevati dal conto annuale (esclusi segretari comunali e personale scolastico alle dipendenze dei comuni)

Periodo di riferimento	Estremo inferiore dell'intervallo di confidenza al 95%	Estremo superiore dell'intervallo di confidenza al 95%	Deviazione Standard	Stima del totale dei dipendenti	Valore effettivo rilevato dal conto annuale	Scostamento % fra la stima e il valore effettivo
Dicembre 2021	319.405	329.156	2.482	324.280		
Dicembre 2020	322.715	332.252	2.428	327.483	324.762	0,84%
Dicembre 2019	330.483	339.033	2.177	334.758	332.571	0,66%
Dicembre 2018	333.039	339.433	1.628	336.236	333.531	0,81%
Dicembre 2017	345.013	350.714	1.451	347.864	345.370	0,72%
Dicembre 2016	353.201	358.914	1.454	356.057	355.217	0,24%
Dicembre 2015	362.708	369.807	1.807	366.257	363.352	0,80%
Dicembre 2014	373.870	379.987	1.557	377.204	375.629	0,42%
Dicembre 2013	381.075	386.940	1.493	383.811	383.416	0,10%
Dicembre 2012	383.836	389.368	1.408	386.602	387.507	-0,23%

Lo scostamento fra la stima ed il valore effettivo è sempre risultato contenuto, generalmente con un'indicazione proveniente dal campione leggermente sovrastimata. Il monitoraggio trimestrale

¹⁸ Costruire un intervallo di confidenza significa determinare due valori estremi della stima e attribuire un grado di "fiducia" (in questo caso del 95%) che gli estremi identificati contengano al loro interno il dato incognito della popolazione di riferimento.

effettuato attraverso il campione dei comuni produce quindi risultati soddisfacenti, che mostrano una buona capacità predittiva dell'andamento del personale a tempo indeterminato.

La tabella 3.4 mostra che anche le previsioni anticipate dal monitoraggio trimestrale per il tempo determinato sono buone, con la sola eccezione per l'anno 2019. Al contrario di quanto accade per il tempo indeterminato, in questo caso le stime del monitoraggio sul tempo determinato dei comuni tendono a sottostimare quanto poi indicato *ex post* dal conto annuale.

Tabella 3.4 – Quadro riassuntivo delle stime sugli anni persona a tempo determinato provenienti dal campione di comuni e dei dati effettivi successivamente rilevati dal conto annuale

Periodo di riferimento	Estremo inferiore dell'intervallo di confidenza al 95%	Estremo superiore dell'intervallo di confidenza al 95%	Deviazione Standard	Stima del totale degli anni persona	Valore effettivo rilevato dal conto annuale	Scostamento % fra la stima e il valore effettivo
Dicembre 2021	12.446	28.501	4.080	20.473		
Dicembre 2020	11.971	17.884	1.502	14.928	16.243	-8,10%
Dicembre 2019	15.472	21.240	1.466	18.356	21.546	-14,81%
Dicembre 2018	19.658	27.622	2.024	23.640	23.075	2,45%
Dicembre 2017	18.557	25.771	1.833	22.164	23.181	-4,39%
Dicembre 2016	18.893	26.466	1.925	22.680	23.784	-4,64%

IL DETTAGLIO NEL PERIODO 2016 - 2021 DEL TEMPO DETERMINATO NEL MONITORAGGIO TRIMESTRALE

La valutazione della riuscita degli sforzi fatti nel controllo e consolidamento dei dati rilevati finalizzata a rendere coerente la rilevazione trimestrale (monitoraggio) con quella annuale (conto annuale) può essere fatta ponendo a confronto i risultati delle due rilevazioni sugli enti chiamati a rispondere ad entrambe.

Nelle due tabelle che seguono è presentato il confronto, per gli anni che vanno dal 2016 al 2021 e con il dettaglio della tipologia di ente, fra la stima del tempo determinato anticipata dal monitoraggio trimestrale e il valore effettivo rilevato per lo stesso anno nel conto annuale.

Con poche eccezioni, gli scostamenti percentuali tra i dati delle due rilevazioni riportate nell'ultima colonna sono ridotti, in particolare, quelli del comparto della Sanità.

Questa differenza appare coerente con il fatto che gli enti del servizio sanitario nazionale tendono ad utilizzare il personale flessibile per periodi più lunghi ed in modo più continuo nel corso degli anni, a differenza degli enti locali che invece se ne avvalgono in modo più frammentato,

incontrando così maggiori difficoltà nel momento in cui occorre procedere al calcolo delle unità annue.

Tabella 3.5 – Quadro riassuntivo delle stime sulle unità annue a tempo determinato provenienti dalle tipologie di ente delle Funzioni locali interessate dal monitoraggio trimestrale e dei dati effettivi successivamente rilevati dal conto annuale

Anno	Tipologia di ente	Unità annue di personale a tempo determinato rilevate dal Conto annuale	Unità annue di personale a tempo determinato anticipate dal Monitoraggio trimestrale	Scostamento % tra Conto annuale e Monitoraggio trimestrale
2021	COMUNI		20.473	
2021	CITTA' METROPOLITANE		99	
2021	PROVINCE		217	
2021	Totale 2021		20.789	
2020	COMUNI	16.241	14.928	8,80%
2020	CITTA' METROPOLITANE	183	181	1,34%
2020	PROVINCE	299	294	1,61%
2020	Totale 2020	16.723	15.403	8,57%
2019	COMUNI	21.548	18.356	17,39%
2019	CITTA' METROPOLITANE	178	179	-0,49%
2019	PROVINCE	273	279	-1,85%
2019	Totale 2019	22.000	18.814	16,93%
2018	COMUNI	23.075	23.640	-2,39%
2018	CITTA' METROPOLITANE	245	244	0,10%
2018	PROVINCE	350	454	-23,07%
2018	Totale 2018	23.669	24.339	-2,75%
2017	COMUNI	23.164	22.164	4,52%
2017	CITTA' METROPOLITANE	274	277	-0,92%
2017	PROVINCE	479	541	-11,48%
2017	Totale 2017	23.918	22.982	4,07%
2016	COMUNI	23.784	22.680	4,87%
2016	CITTA' METROPOLITANE	119	139	-14,50%
2016	PROVINCE	658	702	-6,26%
2016	Totale 2016	24.561	23.521	4,42%

Tabella 3.6 – Quadro riassuntivo delle stime sulle unità annue a tempo determinato provenienti dalle tipologie di ente della Sanità interessate dal monitoraggio trimestrale e dei dati effettivi successivamente rilevati dal conto annuale

Anno	Tipologia di ente	Unità annue di personale a tempo determinato rilevate dal Conto annuale	Unità annue di personale a tempo determinato anticipate dal Monitoraggio trimestrale	Scostamento % tra Conto annuale e Monitoraggio trimestrale
2021	IRCCS		2.440	
2021	POLICLINICI		2.276	
2021	ASL/AO		47.440	
2021	Totale 2021		52.156	
2020	IRCCS	1.684	1.642	2,53%
2020	POLICLINICI	1.416	1.324	6,99%
2020	ASL/AO	34.760	37.076	-6,25%
2020	Totale 2020	37.860	40.042	-5,45%
2019	IRCCS	1.176	1.258	-6,53%
2019	POLICLINICI	1.123	982	14,32%
2019	ASL/AO	29.619	30.398	-2,56%
2019	Totale 2019	31.918	32.639	-2,21%
2018	IRCCS	1.275	1.295	-1,49%
2018	POLICLINICI	1.142	1.159	-1,47%
2018	ASL/AO	32.138	33.018	-2,67%
2018	Totale 2018	34.555	35.472	-2,59%
2017	IRCCS	1.172	1.199	-2,23%
2017	POLICLINICI	1.674	1.559	7,41%
2017	ASL/AO	33.322	33.671	-1,04%
2017	Totale 2017	36.169	36.429	-0,71%
2016	IRCCS	848	844	0,48%
2016	POLICLINICI	1.512	1.435	5,30%
2016	ASL/AO	30.136	29.760	1,26%
2016	Totale 2016	32.496	32.040	1,42%

IL LAVORO FLESSIBILE

Il Conto annuale rende disponibili anche i dati sull'utilizzo del personale flessibile e sulle relative spese sostenute per soddisfare questo fabbisogno.

Con il termine flessibile si fa riferimento a forme di lavoro che hanno come requisito principale la temporaneità e, pertanto, diverse dalla forma ordinaria del tempo indeterminato. Il personale flessibile considerato nella rilevazione è costituito da: personale a tempo determinato, lavoratori socialmente utili e di pubblica utilità (LSU/LPU), dipendenti con contratto di formazione e lavoro, lavoratori con contratto di somministrazione di lavoro (ex interinali).

Le forme contrattuali flessibili di cui si avvale la pubblica amministrazione non sempre determinano la nascita di un rapporto di dipendenza con la persona titolare del contratto. Con i contratti a tempo determinato e con quelli di formazione e lavoro si instaura un rapporto di lavoro fra la pubblica amministrazione ed il lavoratore, lo stesso non accade con i lavoratori ex interinali, i lavoratori socialmente utili e di pubblica utilità.

Infatti, nel caso dei lavoratori ex interinali il rapporto di lavoro si instaura fra la persona e l'agenzia di somministrazione e si configura come un rapporto "triangolare": un'impresa (Agenzia), riconosciuta ed autorizzata dal Ministero del Lavoro, mette a disposizione dell'amministrazione utilizzatrice il lavoratore mediante un contratto detto "di fornitura di lavoro temporaneo". Anche per i lavoratori socialmente utili e di pubblica utilità il rapporto non può essere definito di lavoro dipendente, essendo assoggettati ad una specifica disciplina¹⁹.

Nel conto annuale l'unità di misura utilizzata per la rilevazione di queste forme contrattuali a termine è diversa da quella adottata per quantificare l'occupazione del personale a tempo indeterminato. Infatti, se per quest'ultimo viene chiesto agli enti di comunicare il numero dei dipendenti presenti al 31 dicembre dell'anno di rilevazione, per il lavoro flessibile, invece, l'informazione va fornita attraverso l'utilizzo di una formula dalla quale risulta il numero di "unità annue" impiegate nell'anno di riferimento. Le "unità annue" si ottengono sommando (distintamente per categoria di personale e genere) i mesi lavorati da coloro che prestano attività lavorativa a termine e dividendo il totale di ciascuna categoria per i 12 mesi dell'anno. A titolo

¹⁹ Si definiscono lavoratori socialmente utili e di pubblica utilità coloro che svolgono attività aventi ad oggetto la realizzazione di opere e la fornitura di servizi di utilità collettiva. Per approfondimenti sulla disciplina si rimanda al sito istituzionale dell'INPS al seguente link <https://www.inps.it/prestazioni-servizi/assegno-di-sussidio-per-attivita-socialmente-utili-assegno-asu-in-favore-di-lavoratori-gia-a-carico-del-fondo-sociale-occupazione-e-formazione-fsof#>

esemplificativo, un ente che utilizza due dipendenti nella stessa categoria per alcuni mesi: il primo dipendente impiegato per tre mesi darà luogo a 0,25 unità annue (3/12); il secondo, impiegato per sei mesi, darà luogo a 0,50 unità annue (6/12). Pertanto, a fronte di due dipendenti utilizzati, l'ente dovrà comunicare una misura di unità uomo anno pari a 0,75 (0,25 + 0,50).

Nonostante il criterio delle *“unità annue”* sia adottato già da molti anni e non presenti difficoltà di applicazione, le continue verifiche effettuate sui dati forniti dagli enti hanno messo in luce l'esistenza di un numero non trascurabile di casi in cui viene erroneamente comunicato il numero delle persone anziché le unità annue.

Nel valutare l'impatto avuto dalle norme di contenimento della spesa pubblica, occorre considerare che le variazioni numeriche riscontrabili per queste forme contrattuali possono manifestarsi nella rilevazione con una certa gradualità, proprio in ragione della scelta di utilizzare le unità annue in luogo delle presenze al 31 dicembre. Infatti, se un contratto si sviluppa a cavallo di due anni, sarà conteggiato in quota parte in entrambi gli esercizi e la variazione si potrà accertare solo dall'anno successivo a quello della scadenza del contratto²⁰.

IL TEMPO DETERMINATO E LA FORMAZIONE LAVORO

La rilevazione del Conto annuale effettuata nel periodo 2011-2020 ha evidenziato lo scarso ricorso ai contratti di formazione e lavoro da parte della pubblica amministrazione. Nel 2020 tale tipologia contrattuale risulta utilizzata, nonostante una notevole ripresa, soltanto per alcune centinaia di unità annue, concentrate quasi esclusivamente nel comparto delle Funzioni locali.

Pertanto, in considerazione dell'esiguo numero di unità, l'analisi di tale tipologia contrattuale viene effettuata congiuntamente a quella dei contratti a tempo determinato, che costituiscono la parte prevalente del lavoro flessibile.

Per una corretta lettura dei dati rilevati, si segnala che il personale non di ruolo della Scuola e quello non in servizio permanente effettivo del settore Sicurezza-Difesa non vengono considerati nella rilevazione del personale a tempo determinato²¹ e quindi non sono presenti in questa tabella e in quelle che seguono.

²⁰ Ad esempio, un contratto di durata semestrale con inizio al primo di ottobre e termine al 31 di marzo sarà indicato in ciascuna delle due annualità con un valore di 0,25 unità annue. L'effetto contenitivo delle norme sui contratti a tempo determinato sarà visibile solo nell'anno successivo a quello in cui termina il contratto.

²¹ Vedi il paragrafo *“Gli aggregati del “personale stabile” e dell’ “altro personale””* del capitolo *“Andamento dell'occupazione”*

Tabella 4.1 – Unità annue di personale a tempo determinato e in formazione lavoro impiegate dalle pubbliche amministrazioni. Anni dal 2011 al 2020

COMPARTO	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
FUNZIONI CENTRALI	3.369	3.938	3.715	2.166	1.923	1.814	1.226	1.048	1.042	772
FUNZIONI LOCALI	40.705	38.058	36.187	35.119	37.058	37.696	36.249	36.822	35.019	29.132
ISTRUZIONE E RICERCA	6.039	5.950	6.568	7.982	7.212	6.613	21.370	18.326	18.041	18.285
SANITÀ	29.376	27.159	27.337	28.271	30.685	33.343	37.028	35.481	32.699	38.834
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	1.409	1.337	1.341	4.253	4.133	4.382	4.322	4.349	3.976	2.988
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	3.606	2.776	2.807	2.059	903	975	520	169	288	388
TOTALE	84.504	79.219	77.954	79.851	81.914	84.823	100.715	96.195	91.064	90.401
TOTALE A PARITÀ DI ENTI	84.504	79.115	77.858	76.808	78.948	81.644	84.035	80.676	74.170	73.565

Tabella 4.2 – Variazioni percentuali delle unità annue di personale a tempo determinato e in formazione lavoro. Anni dal 2011 al 2020

COMPARTO	2012 / 2011	2013 / 2012	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2020 / 2019	2020 / 2011
FUNZIONI CENTRALI	16,9%	-5,7%	-41,7%	-11,2%	-5,7%	-32,4%	-14,5%	-0,6%	-25,9%	-77,1%
FUNZIONI LOCALI	-6,5%	-4,9%	-3,0%	5,5%	1,7%	-3,8%	1,6%	-4,9%	-16,8%	-28,4%
ISTRUZIONE E RICERCA	-1,5%	10,4%	21,5%	-9,6%	-8,3%	223,2%	-14,2%	-1,6%	1,4%	202,8%
SANITÀ	-7,5%	0,7%	3,4%	8,5%	8,7%	11,1%	-4,2%	-7,8%	18,8%	32,2%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	-5,1%	0,3%	217,2%	-2,8%	6,0%	-1,4%	0,6%	-8,6%	-24,8%	112,1%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-23,0%	1,1%	-26,6%	-56,1%	8,0%	-46,7%	-67,6%	70,6%	34,9%	-89,2%
TOTALE	-6,3%	-1,6%	2,4%	2,6%	3,6%	18,7%	-4,5%	-5,3%	-0,7%	7,0%
TOTALE A PARITÀ DI ENTI	-6,4%	-1,6%	-1,3%	2,8%	3,4%	2,9%	-4,0%	-8,1%	-0,8%	-12,9%

Dalla tabella appare evidente che il ricorso ai contratti a tempo determinato non avviene in modo omogeneo in tutti i comparti. Nel comparto delle Funzioni locali e in quello della Sanità sono concentrati i tre quarti delle unità annue a tempo determinato utilizzati nel 2020.

L'andamento del ricorso a questa forma di contratti di lavoro flessibile nella pubblica amministrazione è significativamente influenzato dall'ingresso nella rilevazione dei nuovi enti non censiti in precedenza, al netto dei quali si ha un costante e significativo calo fino al 2014, con una leggera ripresa negli anni successivi ed una nuova riduzione negli ultimi tre, ma più consistente.

A parità di enti, l'utilizzo dei contratti a tempo determinato e di formazione lavoro si è ridotto del 12,9% rispetto al valore registrato all'inizio del decennio considerato. Fino al 2019 tale andamento è coerente con la volontà del legislatore che, a più riprese, ha attuato interventi straordinari rivolti alla stabilizzazione del precariato, da ultimo con l'art. 20 del d.lgs. n. 75/2017. La seppur lieve riduzione dell'ultimo anno è infatti il frutto di un andamento opposto della Sanità, dove le misure di contrasto alla pandemia hanno portato ad un forte incremento nell'uso del tempo determinato (+18,8%) che è però stato interamente compensato dalla riduzione negli altri comparti, soprattutto in quello delle Funzioni locali. Occorre osservare che le azioni di reclutamento per contrastare la pandemia si sono sviluppate quando l'anno era già iniziato da alcuni mesi e pertanto non sono pienamente colte dall'unità di misura utilizzata, ossia dalle unità annue.

La riduzione del tempo determinato registrata nel 2018 e 2019 è avvenuta soprattutto nella Sanità. Questo andamento è da mettere in relazione con quello del tempo indeterminato, dove la ripresa delle assunzioni ha probabilmente ridotto la necessità di ricorrere al tempo determinato. Va ricordato che in questo comparto vigono specifiche disposizioni contrattuali in virtù delle quali il personale può fruire di un'aspettativa senza retribuzione presso l'azienda con cui ha un rapporto di lavoro a tempo indeterminato per prestare attività lavorativa, nella stessa azienda o in un'altra, in una diversa posizione con un contratto di lavoro nuovo a tempo determinato.

Da alcuni anni questo fenomeno viene rilevato dal Conto annuale e costituisce una parte importante del tempo determinato poiché al 31.12.2020 interessava 2.744 dipendenti.

Il comparto delle Funzioni locali è stato quello che, fino al 2019 e con la sola eccezione del 2017, ha fatto maggiormente ricorso al tempo determinato. In questo comparto vi è stata una costante e significativa riduzione fino al 2014; nell'anno successivo vi è stata una leggera ripresa e poi un graduale ritorno al valore minimo del decennio. Questo andamento è influenzato dalla non esaustività dei dati degli enti che applicano i contratti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome. Tali amministrazioni, infatti, sono state completamente censite solo fra il 2011 e il 2014. Il 14% di tutto il personale temporaneo utilizzato dal comparto Funzioni locali è impiegato nelle scuole delle Province autonome di Trento e di Bolzano per le supplenze. Tale personale non è in carico al Ministero dell'Istruzione, ma alle Province autonome che hanno la titolarità alla sottoscrizione dei contratti collettivi provinciali. Nel 2020 il rallentamento delle attività conseguente all'esplosione della pandemia ha comportato un crollo nell'utilizzo del tempo determinato.

Negli altri comparti il ricorso al contratto di lavoro a tempo determinato è meno frequente. Nel comparto Istruzione e ricerca l'incremento registrato nel 2017 è imputabile alla figura degli assegnisti di ricerca, censita per la prima volta nelle Università e negli Enti di ricerca; tale figura rappresenta il 77% del personale a tempo determinato del comparto nel 2020. Se si esclude questa nuova figura, il comparto mostra un andamento ciclico che trova il minimo in corrispondenza dei processi di stabilizzazione, che hanno dispiegato i loro effetti negli anni iniziali della serie considerata e soprattutto negli ultimi due anni.

I professori e i ricercatori a contratto non vengono considerati ai fini del calcolo dell'occupazione poiché viene convenzionalmente rilevata una unità annua per ogni 60 ore di insegnamento. Nell'ultimo quinquennio rilevato le unità annue riferite a queste due figure professionali - che non sono considerate nelle tabelle - sono aumentate in modo graduale. Nell'ultimo anno le unità annue dei professori sono pari 20.685 e dei ricercatori 8.560.

Nelle Amministrazioni del comparto autonomo o fuori comparto le due discontinuità nella serie sono imputabili agli enti entrati o usciti più di recente nella rilevazione ed al progressivo miglioramento nella trasmissione delle informazioni richieste.

IL LAVORO INTERINALE E I LAVORI SOCIALMENTE UTILI (LSU/LPU)

Come osservato, queste due forme contrattuali non determinano l'instaurarsi di un rapporto di lavoro fra il titolare del contratto e l'amministrazione. Essendo entrambe di ridotta entità verranno trattate congiuntamente.

I comparti delle Funzioni locali e della Sanità fanno ricorso in modo prevalente a tali tipologie di lavoro flessibile, mentre nei restanti comparti la loro presenza è poco rilevante, limitata a poche centinaia di unità annue se non completamente assente. Per i due comparti citati le oscillazioni hanno riguardato poche migliaia di unità annue.

Nel comparto delle Funzioni locali il ricorso al lavoro ex interinale ha subito variazioni graduali e contenute nell'arco dei dieci anni considerati. Fra il valore massimo, raggiunto a inizio e fine periodo, e quello minimo, che ha caratterizzato gli anni centrali, la differenza è di un migliaio di unità annue.

Nella Sanità, i primi anni della serie sono caratterizzati da una riduzione del ricorso a questa tipologia di personale, fino a raggiungere il valore minimo nel 2013. Dal 2014 avviene una rapida e

continua crescita che perdura fino al 2020 quando si registra il valore più alto del decennio, anche in questo caso per effetto dell'emergenza sanitaria.

Tabella 4.3 – Unità annue di personale con contratto di somministrazione impiegate dalle pubbliche amministrazioni. Anni dal 2011 al 2020

COMPARTO	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
FUNZIONI CENTRALI	362	85	70	56	60	64	71	65	233	273
FUNZIONI LOCALI	3.364	3.189	3.124	3.237	3.047	3.233	3.317	3.366	3.979	4.003
ISTRUZIONE E RICERCA	142	98	110	108	249	305	217	129	201	157
SANITÀ	4.980	4.408	4.270	5.103	6.137	6.276	6.481	6.821	6.813	8.170
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	262	267	246	651	502	584	419	508	647	646
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	9.110	8.048	7.820	9.155	9.996	10.462	10.505	10.888	11.873	13.249
TOTALE A PARITÀ DI ENTI	9.110	8.037	7.809	8.849	9.606	9.982	10.248	10.498	11.263	12.535

Tabella 4.4 – Unità annue di lavoratori socialmente utili impiegati dalle pubbliche amministrazioni. Anni dal 2011 al 2020

COMPARTO	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
FUNZIONI CENTRALI	105	194	214	238	49	48	17	-	-	19
FUNZIONI LOCALI	17.100	16.172	16.001	16.731	13.451	11.643	9.372	8.118	7.131	5.680
ISTRUZIONE E RICERCA	36	48	27	19	28	41	25	13	-	-
SANITÀ	627	576	660	851	707	644	617	1.093	283	280
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	-	-	26	13	10	12	77	86	84	70
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	17.867	16.990	16.928	17.852	14.245	12.389	10.108	9.310	7.497	6.048
TOTALE A PARITÀ DI ENTI	17.867	16.990	16.928	17.852	14.028	12.172	9.826	9.099	7.288	5.978

Diverso è il discorso per gli LSU/LPU, il cui utilizzo è quasi esclusivo del comparto delle Funzioni locali e concentrato soprattutto in due regioni: in Campania è presente il 39,4% del totale di questa tipologia di personale e in Sicilia il 31,1%. Nell'ultimo anno, in entrambe le suddette regioni, si è registrato un ulteriore aumento della concentrazione di questa tipologia di personale. Il comparto della Sanità ne impiega, invece, poche centinaia di unità annue, con una consistente riduzione negli ultimi due anni.

Nella prima metà del periodo considerato la riduzione del personale impiegato come LSU/LPU è stata di lievissima entità, mentre la contrazione si manifesta in modo marcato a partire dal 2015. Nel 2020 è stato utilizzato il 66,5% in meno di LSU/LPU rispetto al 2011.

Tabella 4.5 – Variazioni percentuali delle unità annue di personale con contratto di somministrazione. Anni dal 2011 al 2020

COMPARTO	2012 / 2011	2013 / 2012	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2020 / 2019	2020 / 2011
FUNZIONI CENTRALI	-76,5%	-17,6%	-20,0%	7,1%	6,7%	10,9%	-8,4%	258,2%	16,9%	-24,7%
FUNZIONI LOCALI	-5,2%	-2,0%	3,6%	-5,9%	6,1%	2,6%	1,5%	18,2%	0,6%	19,0%
ISTRUZIONE E RICERCA	-31,0%	12,2%	-1,8%	130,6%	22,5%	-28,9%	-40,7%	55,9%	-21,9%	10,4%
SANITA'	-11,5%	-3,1%	19,5%	20,3%	2,3%	3,3%	5,2%	-0,1%	19,9%	64,1%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	1,9%	-7,9%	164,6%	-22,9%	16,3%	-28,3%	21,2%	27,4%	-0,1%	146,7%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	-11,7%	-2,8%	17,1%	9,2%	4,7%	0,4%	3,6%	9,0%	11,6%	45,4%
TOTALE A PARITÀ DI ENTI	-11,8%	-2,8%	13,3%	8,6%	3,9%	2,7%	2,4%	7,3%	11,3%	37,6%

Tabella 4.6 – Variazioni percentuali delle unità annue di lavoratori socialmente utili. Anni dal 2011 al 2020

COMPARTO	2012 / 2011	2013 / 2012	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2020 / 2019	2020 / 2011
FUNZIONI CENTRALI	84,8%	10,3%	11,2%	-79,4%	-2,0%	-64,6%	-97,5%	-	-	-81,9%
FUNZIONI LOCALI	-5,4%	-1,1%	4,6%	-19,6%	-13,4%	-19,5%	-13,4%	-12,2%	-20,3%	-66,8%
ISTRUZIONE E RICERCA	33,3%	-43,8%	-29,6%	47,4%	46,4%	-39,0%	-47,0%	-100,0%	-	-100,0%
SANITA'	-8,1%	14,6%	28,9%	-16,9%	-8,9%	-4,2%	77,1%	-74,1%	-1,1%	-55,4%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	-	-	-50,0%	-23,1%	20,0%	541,7%	11,5%	-2,3%	-16,5%	-
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	-4,9%	-0,4%	5,5%	-20,2%	-13,0%	-18,4%	-7,9%	-19,5%	-19,3%	-66,1%
TOTALE A PARITÀ DI ENTI	-4,9%	-0,4%	5,5%	-21,4%	-13,2%	-19,3%	-7,4%	-19,9%	-18,0%	-66,5%

La tabella che segue sintetizza il ricorso nei vari comparti alle diverse forme di contratti flessibili in rapporto al personale occupato a tempo indeterminato.

Il totale del lavoro flessibile costituisce il numeratore del rapporto presentato nell'ultima colonna della tabella. Questo totale comprende le unità annue di tempo determinato, formazione e lavoro, ex interinali e LSU/LPU considerati nelle tabelle precedenti, ed è stato incluso anche l' "altro

personale” di quei comparti per i quali i contratti temporanei rappresentano la quota largamente maggioritaria. Si tratta del comparto Istruzione e ricerca, dove nella Scuola e nell’AFAM è concentrata la quasi totalità dell’ *“altro personale”* (supplenti annuali e fino al termine dell’attività didattica ad esclusione delle supplenze brevi), e del Personale in regime di diritto pubblico, dove è riferibile esclusivamente ai volontari e allievi dei Corpi di polizia, delle Forze armate e dei Vigili del fuoco.

Tabella 4.7 – Riepilogo delle varie forme di lavoro flessibile e rapporto con il tempo indeterminato nel 2020

COMPARTO	Altro personale	Tempo determin. e formazione lavoro	Contratti di somministr. (interinali)	LSU / LPU	Totale lavoro flessibile	Tempo indetermin.	Totale lavoro flessibile / Tempo indetermin.
FUNZIONI CENTRALI	.	772	273	19	1.064	214.335	0,5%
FUNZIONI LOCALI	-	29.132	4.003	5.680	38.815	490.329	7,9%
ISTRUZIONE E RICERCA	273.160	18.285	157	-	291.602	986.442	29,6%
SANITÀ	-	38.834	8.170	280	47.284	664.686	7,1%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	-	2.988	646	70	3.705	43.985	8,4%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	32.939	388	-	-	33.327	537.623	6,2%
TOTALE	306.099	90.401	13.249	6.048	415.797	2.937.400	14,2%

Nella colonna del tempo indeterminato è stato considerato il *“personale stabile”* dei due comparti sopra citati e il totale del personale per tutti gli altri comparti. Non sono considerati tra le forme di lavoro flessibile la dirigenza a tempo determinato, i direttori generali e il personale, per il comparto delle Funzioni locali, assunto ai sensi degli art. 90 e 110 del TUEL, trattandosi di assunzioni per periodi medio lunghi ed aventi un prevalente carattere fiduciario.

Il 70% del totale del lavoro flessibile è assorbito dal comparto Istruzione e ricerca – valore cresciuto di quasi nove punti percentuali negli ultimi due anni – mentre i comparti delle Funzioni locali, della Sanità e del Personale in regime di diritto pubblico hanno quote molto simili fra loro e rispettivamente pari a 9,3%, 11,4% e 8,0%. Nei restanti due comparti la presenza di personale con contratto flessibile è piuttosto rara. In tutti questi comparti non si può affermare che vi sia una sostituzione del personale con contratto a tempo indeterminato con personale a tempo determinato o con le altre tipologie di contratto flessibile.

Nell'ultimo anno il rapporto fra contratti flessibili e unità a tempo indeterminato si è ridotto ulteriormente in tutti i comparti anche se in modo differenziato, andando dal decimo di punto percentuale delle Funzioni centrali ai due punti e mezzo di riduzione del Comparto autonomo o fuori comparto. Solo nella Sanità e nell'Istruzione e ricerca si registrano degli aumenti.

In entrambi i comparti la principale motivazione di tale andamento in controtendenza va cercata nelle azioni di contrasto alla pandemia. In particolare, nella Sanità l'aumento si è registrato solo nell'ultimo anno ed in modo contenuto (7,1%); mentre diverso è il caso del comparto Istruzione e ricerca, dove il rapporto tra lavoro flessibile e personale a tempo indeterminato è molto più alto (29,6%) proprio per le peculiari caratteristiche della Scuola descritte in modo approfondito nel capitolo sull'andamento dell'occupazione. Nel comparto Istruzione e ricerca il rapporto è cresciuto stabilmente dal 2017 con l'ingresso nella rilevazione degli assegnisti di ricerca. Il valore pari a 21,3% del 2018 era però già oltre il livello fisiologico e si è incrementato di oltre quattro punti percentuali in ciascuno dei due anni successivi, arrivando nel 2020 al 29,6%. Tale livello è determinato quasi per intero dal maggior ricorso al personale a termine della Scuola, dove le azioni di contrasto della pandemia possono spiegare solo l'aumento dell'ultimo anno.

LA STABILIZZAZIONE DEL PERSONALE PRECARIO

Con riferimento alle stabilizzazioni è possibile individuare tre macro aggregati.

Al primo appartengono quei settori dove è improprio l'utilizzo del termine "*stabilizzazione*", poiché i rapporti di lavoro a termine costituiscono l'unica modalità di accesso (o quella largamente preponderante) al contratto a tempo indeterminato. A questo gruppo appartengono le Forze armate e i Corpi di polizia che hanno impiegato nel 2020 l'8% del totale dei dipendenti che non lavora nella pubblica amministrazione a tempo indeterminato. Tale personale è impiegato come allievo o volontario in ferma prefissata e il suo inserimento fra il personale in servizio permanente effettivo avviene esclusivamente per concorso su contingenti stabiliti con decreto.

Il secondo gruppo, più consistente, è costituito dagli insegnanti e dal personale amministrativo della Scuola e dell'AFAM. Senza considerare il personale scolastico dipendente dalle Regioni a Statuto speciale e Province autonome, questi lavoratori non di ruolo sono il 70,1% di tutti gli impiegati con contratto di lavoro a termine nelle pubbliche amministrazioni. Questa quota è in forte crescita poiché nel 2018 costituiva il 55,9% del totale. In questo settore la quota di personale non stabile copre le fisiologiche oscillazioni nel numero di cattedre che si formano ogni anno, ovvero quelle che restano scoperte a causa, ad esempio, delle sostituzioni per maternità o,

nell'ultimo anno, per fronteggiare l'emergenza sanitaria. Tuttavia, il manifestarsi di una crescita continua di questa quota fino ad arrivare a valori considerevoli rappresenta un indice del progressivo deterioramento della capacità di reclutare secondo l'ordinario canale del concorso.

Soluzioni di stabilizzazione più omogenee interessano il terzo macro aggregato, che comprende tutto ciò che non è compreso nei due precedenti gruppi e conta circa 110.000 unità, che sono concentrate soprattutto nel comparto delle Funzioni locali (39.000 unità) e in quello della Sanità (47.000 unità).

Attraverso il conto annuale è possibile evidenziare gli effetti della normativa di stabilizzazione adottata nel corso degli anni ivi inclusa quella regionale. Negli anni considerati, la principale normativa nazionale che ha consentito la stabilizzazione del personale precario è la seguente:

- Legge 27 dicembre 2006 n. 296 (legge finanziaria 2007) art. 1 commi 519, 520, 521, 558, 565 e 940
- Legge 24 dicembre 2007 n. 244 (legge finanziaria 2008) art. 3 comma 90, 92, 94, 95, 96 e 97
- D.L. 1° luglio 2009 n. 78 convertito in legge 3 agosto 2009, n. 102 art. 17 commi 10, 11 e 12
- Legge 228/2012 (legge di stabilità 2013), che con l'articolo 1, comma 401, ha modificato l'articolo 35 del d.lgs.165/2001
- D.L. 31 agosto 2013 n. 101 convertito dalla legge 125/2013, art. 4 commi 6 e 6 quater
- D.lgs. n. 75/2017, articolo 20
- Legge 30 dicembre 2018 n. 145 (legge di bilancio 2019) art. 1 commi, 446, 447 e 448
- Legge 27 dicembre 2019 n. 160 (legge di bilancio 2020) art. 1, commi 495 e 497

Dal 2007 si sono succedute numerose leggi di stabilizzazione, sia di carattere generale sia relative a settori specifici. Insieme a queste misure *una tantum*, a partire dal 2013, si è anche disciplinata in ogni concorso pubblico l'istituzione a regime di una riserva di una quota di posti per il personale con contratto di lavoro a termine. L'ultimo piano di stabilizzazione, messo in atto con l'articolo 20 del d.lgs. 75/2017, si basa su un sistema simile a quello determinato dalle leggi finanziarie per il 2007 e per il 2008 e ha previsto due modalità di immissione nei ruoli delle PP.AA. del personale precario disciplinate dal comma 1 e dal comma 2 del citato articolo 20, il cui testo vigente si riporta di seguito:

Comma 1. *“Le amministrazioni, al fine di superare il precariato, ridurre il ricorso ai contratti a termine e valorizzare la professionalità acquisita dal personale con rapporto di lavoro a tempo determinato, possono, fino al 31 dicembre 2021, in coerenza con il piano triennale dei fabbisogni di*

cui all'articolo 6, comma 2, e con l'indicazione della relativa copertura finanziaria, assumere a tempo indeterminato personale non dirigenziale che possenga tutti i seguenti requisiti: a) risulti in servizio successivamente alla data di entrata in vigore della legge n. 124 del 2015 con contratti a tempo determinato presso l'amministrazione che procede all'assunzione o, in caso di amministrazioni comunali che esercitino funzioni in forma associata, anche presso le amministrazioni con servizi associati; b) sia stato reclutato a tempo determinato, in relazione alle medesime attività svolte, con procedure concorsuali anche espletate presso amministrazioni pubbliche diverse da quella che procede all'assunzione; c) abbia maturato, al 31 dicembre 2021, alle dipendenze dell'amministrazione di cui alla lettera a) che procede all'assunzione, almeno tre anni di servizio, anche non continuativi, negli ultimi otto anni”.

Comma 2. “Fino al 31 dicembre 2021, le amministrazioni possono bandire, in coerenza con il piano triennale dei fabbisogni di cui all'articolo 6, comma 2, e ferma restando la garanzia dell'adeguato accesso dall'esterno, previa indicazione della relativa copertura finanziaria, procedure concorsuali riservate, in misura non superiore al cinquanta per cento dei posti disponibili, al personale non dirigenziale che possenga tutti i seguenti requisiti: a) risulti titolare, successivamente alla data di entrata in vigore della legge n. 124 del 2015, di un contratto di lavoro flessibile presso l'amministrazione che bandisce il concorso; b) abbia maturato, alla data del 31 dicembre 2021, almeno tre anni di contratto, anche non continuativi, negli ultimi otto anni, presso l'amministrazione che bandisce il concorso”.

Gli interventi del legislatore hanno interessato, in tempi diversi, quasi tutti i settori determinando, a partire dal 2007, un numero complessivo di stabilizzazioni di 109.942 unità. Tale processo è stato molto intenso negli anni 2007-2011 e, dopo un periodo di relativa stasi, ha ripreso vigore negli ultimi anni. L'ampliamento della platea dei soggetti stabilizzabili operato nel 2017 ha senza dubbio contribuito all'incremento del numero di personale immesso nei ruoli attraverso le procedure di stabilizzazione negli ultimi anni. Nella tabella che segue sono riportate le assunzioni effettuate nei diversi anni a seguito delle stabilizzazioni del personale.

In virtù della loro più veloce realizzazione rispetto alle procedure di reclutamento a tempo indeterminato, nel comparto della Sanità c'è stato un massiccio ricorso ai contratti flessibili come risposta alla pressione creata dall'emergenza Covid-19 sulle strutture sanitarie. In questo caso però è già stata emanata la normativa che consentirà la stabilizzazione del personale reclutato i cui effetti saranno visibili dal 2022.

Tabella 4.8 – Unità di personale stabilizzate dalle pubbliche amministrazioni dal 2007 al 2020

ANNO	CAUSALE RILEVATA NEL CONTO ANNUALE	FUNZIONI CENTRALI	FUNZIONI LOCALI	ISTRUZIONE E RICERCA	SANITÀ	COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	TOTALE
2007	Stabilizzati	2.723	6.406	689	939	63	8	10.828
2008	da contratto a tempo determ.	3.850	7.310	2.386	7.629	116	1.010	22.301
2008	da LSU	-	2.759	2	268	-	-	3.029
2009	da contratto a tempo determ.	967	4.407	1.308	6.731	52	-	13.465
2009	da LSU	-	2.414	-	68	-	-	2.482
2010	da contratto a tempo determ.	279	2.538	755	4.843	213	-	8.628
2010	da LSU	-	1.421	84	50	-	-	1.555
2011	da contratto a tempo determ.	335	5.655	108	2.489	33	1	8.621
2011	da LSU	-	313	-	58	-	-	371
2012	da contratto a tempo determ.	13	266	357	1.640	37	-	2.313
2012	da LSU	-	153	-	16	-	-	169
2013	Procedura art. 35, comma 3-bis, d.lgs. 165/01	6	49	2	38	-	-	95
2013	Procedura art. 4, comma 6, legge 125/13	-	24	4	17	-	-	45
2013	da LSU	-	180	49	39	-	-	268
2014	Procedura art. 35, comma 3-bis, d.lgs. 165/01	1	58	10	32	-	2	103
2014	Procedura art. 4, comma 6, legge 125/13	-	493	52	318	10	-	873
2014	da LSU	99	149	3	138	1	-	390
2015	Procedura art. 35, comma 3-bis, d.lgs. 165/01	56	18	47	25	2	-	148
2015	Procedura art. 4, comma 6, legge 125/13	-	329	70	29	10	-	438
2015	da LSU	-	150	10	65	2	-	227
2016	Procedura art. 35, comma 3-bis, d.lgs. 165/01	1	48	3	115	1	-	168
2016	Procedura art. 4, comma 6, legge 125/13	-	653	66	343	1	-	1.063
2016	da LSU	-	69	6	103	3	-	181
2017	Procedura art. 35, comma 3-bis, d.lgs. 165/01	1	111	-	12	-	-	124
2017	Procedura art. 4, comma 6, legge 125/13	201	390	338	163	159	-	1.251
2017	da LSU	90	318	2	366	-	-	776
2018	Procedura art. 35, comma 3-bis, d.lgs. 165/01	3	83	-	68	4	-	158
2018	Procedura art. 4, comma 6, legge 125/13	-	253	163	126	2	-	544
2018	Procedura art. 20 d.lgs. 75/2017	155	2.155	2.134	3.868	14	-	8.326
2018	da LSU	2	646	7	368	-	-	1.023
2019	Procedura art. 35, comma 3-bis, d.lgs. 165/01	5	226	-	29	13	-	273
2019	Procedura art. 20 d.lgs. 75/2017	18	5.120	997	1.041	33	-	7.209
2019	da LSU	199	3.561	-	35	-	-	3.795
2020	Procedura art. 35, comma 3-bis, d.lgs. 165/01	158	185	-	92	7	9	451
2020	Procedura art. 20 d.lgs. 75/2017	2	2.283	468	3.029	53	-	5.835
2020	da LSU	20	2.015	14	361	6	-	2.416
TOT.		9.184	53.208	10.134	35.551	835	1.030	109.942

Negli ultimi anni gli interventi di stabilizzazione hanno riguardato soprattutto il comparto delle Funzioni locali e della Sanità che, come detto, sono i principali fruitori del personale con contratto

di lavoro flessibile. Nella rilevazione, le stabilizzazioni si riferiscono al numero di unità di personale assunte a tempo indeterminato mentre il personale con contratto flessibile è espresso in “*unità annue*”. Una sola di tali unità si può riferire a più persone che hanno lavorato per frazioni d’anno. Di conseguenza, le persone effettivamente assunte attraverso le stabilizzazioni potrebbero essere più elevate della differenza fra le unità annue di personale flessibile rilevabili fra due anni contigui.

Per le regioni e i comuni, il citato decreto legge n. 101/2013, all’articolo 4, comma 6-quater, ha previsto per gli anni dal 2013 al 2016, una priorità per le assunzioni a tempo indeterminato del personale assunto a tempo determinato ai sensi dell'articolo 1, comma 560, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. Nello specifico, si tratta del personale che, a seguito delle disposizioni introdotte dalla legge finanziaria per il 2007 ha conseguito la trasformazione del contratto di collaborazione coordinata e continuativa in contratto di lavoro a tempo determinato.

La legge di stabilità 2015, all’art. 1, comma 426, proroga poi al 31 dicembre 2018 il comma 6 del decreto legge n. 101/2013, per dare priorità alla ricollocazione del personale in esubero delle Province, mentre negli ultimi anni ha avuto particolare rilevanza la stabilizzazione del personale LSU/LPU.

LA SPESA

Quando la prestazione lavorativa viene resa nella parte finale dell’anno, il pagamento totale o parziale della retribuzione può trovare la sua regolazione nell’esercizio successivo. In tali casi la spesa sostenuta dalle amministrazioni per il lavoro flessibile può essere disallineata temporalmente rispetto all’utilizzo del personale.

Tabella 4.9 – Spesa per i contratti a tempo determinato e di formazione lavoro, esclusi IRAP e contributi a carico dell’amministrazione. Anni dal 2011 al 2020. Dati in milioni di euro.

COMPARTO	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
FUNZIONI CENTRALI	91,24	93,27	100,99	80,05	57,29	54,33	60,28	50,81	49,46	21,43
FUNZIONI LOCALI	952,52	883,74	852,47	850,10	867,05	860,58	856,64	907,61	844,00	734,18
ISTRUZIONE E RICERCA	780,50	691,42	632,14	891,04	795,72	880,29	1.183,69	1.256,02	1.320,33	1.311,03
SANITÀ	1.047,44	986,90	1.028,17	1.065,60	1.177,67	1.274,13	1.397,92	1.353,87	1.246,35	1.458,60
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	43,22	42,36	42,29	123,33	121,31	128,55	135,86	132,60	122,27	83,91
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	104,36	107,19	105,53	85,35	54,75	42,47	27,33	14,92	23,24	21,88
TOTALE	3.019,27	2.804,89	2.761,59	3.095,46	3.073,80	3.240,35	3.661,72	3.715,83	3.605,65	3.631,02
TOTALE A PARITÀ DI ENTI	3.019,27	2.798,21	2.755,03	3.009,72	2.986,56	3.148,02	3.560,19	3.612,74	3.513,00	3.557,82

La spesa per il tempo determinato è risultata in calo fino al 2013, mentre negli anni successivi si è incrementata anche a parità di enti, fino a raggiungere nel 2018 i livelli massimi del decennio. Il consistente aumento del 2017 è in buona parte imputabile agli assegnisti di ricerca non rilevati in precedenza, la cui spesa non è possibile scorporare dal resto di quella sostenuta per il tempo determinato.

Tabella 4.10 – Variazione percentuale della spesa per i contratti a tempo determinato e di formazione e lavoro, esclusi IRAP e contributi a carico dell'amministrazione. Anni dal 2011 al 2020

COMPARTO	2012 / 2011	2013 / 2012	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2020 / 2019	2020 / 2011
FUNZIONI CENTRALI	2,2%	8,3%	-20,7%	-28,4%	-5,2%	11,0%	-15,7%	-2,7%	-56,7%	-76,5%
FUNZIONI LOCALI	-7,2%	-3,5%	-0,3%	2,0%	-0,7%	-0,5%	5,9%	-7,0%	-13,0%	-22,9%
ISTRUZIONE E RICERCA	-11,4%	-8,6%	41,0%	-10,7%	10,6%	34,5%	6,1%	5,1%	-0,7%	68,0%
SANITÀ	-5,8%	4,2%	3,6%	10,5%	8,2%	9,7%	-3,2%	-7,9%	17,0%	39,3%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	-2,0%	-0,2%	191,6%	-1,6%	6,0%	5,7%	-2,4%	-7,8%	-31,4%	94,2%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	2,7%	-1,5%	-19,1%	-35,9%	-22,4%	-35,6%	-45,4%	55,8%	-5,8%	-79,0%
TOTALE	-7,1%	-1,5%	12,1%	-0,7%	5,4%	13,0%	1,5%	-3,0%	0,7%	20,3%
TOTALE A PARITÀ DI ENTI	-7,3%	-1,5%	9,2%	-0,8%	5,4%	13,1%	1,5%	-2,8%	1,3%	17,8%

Nel comparto Istruzione e ricerca vi sono due particolarità. La prima è relativa alla Scuola per la quale sono inserite nella tabella 4.9 anche le spese per le supplenze brevi. Questa tipologia di supplenze²², la cui quantificazione in termini di unità annue è complessa, non viene rilevata dal Ministero dell'Istruzione e non è quindi inserita nella tabella 4.1 che illustra l'occupazione a tempo determinato. Inoltre, nella Scuola tutti i dati di flusso riferiti all'anno solare (1 gennaio – 31 dicembre) sono una ricostruzione derivante dalla necessità di considerare le porzioni temporali appartenenti a due distinti anni scolastici, che sono il differente riferimento temporale utilizzato nel mondo dell'istruzione (1 settembre – 31 agosto).

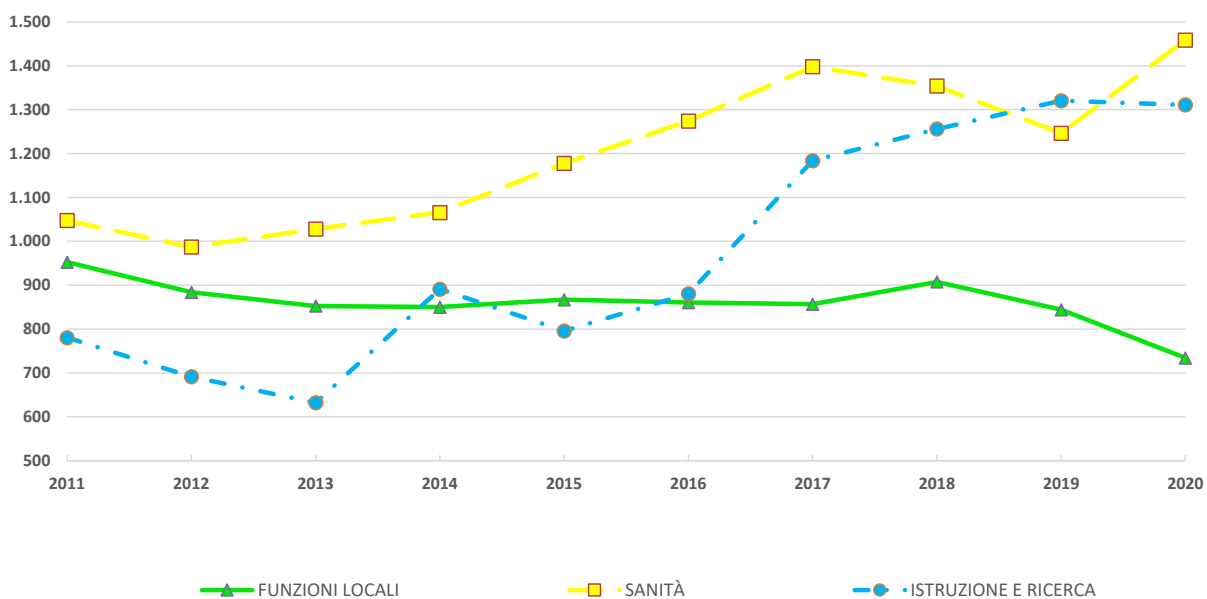
La seconda particolarità è analoga e riguarda l'Università, per la quale è rappresentata la spesa per i professori e ricercatori assegnisti con un contratto per corsi da 60 ore annuali senza che siano considerati in termini di unità annue nella tabella del tempo determinato, come già illustrato. Non essendo possibile scorporare questa spesa da quella del restante personale impegnato a tempo

²² Vedi nota 5 del capitolo "Andamento dell'occupazione"

determinato nell'università, tale spesa si trova allocata nel comparto dell'Istruzione e ricerca invece che in quello del Personale in regime di diritto pubblico.

Nel grafico che segue è rappresentato l'andamento dei comparti che fanno il maggior uso del tempo determinato; l'evoluzione della spesa risulta coerente con quella delle unità annue impiegate. In linea generale, le riduzioni della spesa sono meno accentuate di quelle delle unità annue utilizzate anche per lo sfasamento temporale della spesa di cui si è detto in precedenza.

Grafico 4.1 – Andamento della spesa nei tre comparti che fanno maggior uso del tempo determinato. Anni dal 2011 al 2020. Dati in milioni di euro.



Tutti e tre i comparti mostrano un andamento decrescente all'inizio del periodo; mentre in quello delle Funzioni locali la spesa per il tempo determinato resta pressoché costante fino al 2018 per ridursi significativamente negli ultimi due anni, negli altri due comparti si registra una crescita consistente che ha però caratteristiche differenti.

Nella Sanità – unico comparto per il quale si rileva in termini di costo anziché di spesa poiché invia i dati secondo il principio della competenza economica – l'incremento molto graduale si protrae per la parte centrale del decennio. La decrescita degli ultimi anni causata dalla ripresa delle assunzioni a tempo indeterminato, anche in conseguenza della recente ripresa delle procedure di stabilizzazione, si interrompe bruscamente nel 2020 a causa della necessità di arginare l'emergenza sanitaria.

Nel comparto dell'Istruzione e ricerca si alternano invece forti accelerazioni della spesa - in massima parte imputabili alle caratteristiche tecniche nella rilevazione delle supplenze della Scuola²³ - ad anni dove questa è più limitata. Come già evidenziato, la forte crescita del 2017 è invece imputabile in massima parte agli assegnisti di ricerca.

Tabella 4.11 – Spesa per lavoratori somministrati (compresi i costi di agenzia), esclusi IRAP e contributi a carico dell'amministrazione. Anni dal 2011 al 2020. Valori in milioni di euro

COMPARTO	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
FUNZIONI CENTRALI	19,54	3,34	2,34	1,79	1,93	1,95	2,05	2,41	7,22	7,11
FUNZIONI LOCALI	98,89	91,11	90,10	82,83	87,07	91,22	94,12	107,87	123,92	129,62
ISTRUZIONE E RICERCA	4,60	3,22	4,57	4,01	6,78	7,76	7,16	6,92	6,04	6,07
SANITÀ	186,87	161,03	157,73	177,51	195,56	233,28	251,45	273,49	280,29	321,63
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	7,88	12,58	10,17	17,82	18,20	21,86	16,00	19,91	21,24	23,05
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	317,78	271,28	264,91	283,97	309,54	356,06	370,78	410,61	438,70	487,48
TOTALE A PARITÀ DI ENTI	317,78	270,65	264,25	275,09	295,28	338,60	360,75	394,99	418,15	463,28

Nel periodo considerato mentre il numero delle unità annue impiegate nei comparti delle Funzioni locali e della Sanità sono abbastanza vicini, la spesa presenta valori più distanti: ciò è dovuto al diverso costo unitario del personale, che per il comparto della Sanità è più elevato poiché il personale flessibile richiesto possiede in media una più elevata qualificazione rispetto a quello delle Funzioni locali.

La spesa per i contratti di somministrazione (ex interinali) è concentrata soprattutto nel comparto Sanità (66%). Il costante aumento del costo sostenuto da questo comparto, oltre a riflettersi

²³ Riguardo all'andamento del comparto Scuola, il valore insolitamente basso del 2013 ed il successivo forte incremento hanno una particolare origine legata al fatto che nel conto annuale le competenze corrisposte al personale cessato negli anni precedenti non concorrono alla formazione delle retribuzioni ma confluiscono in una generica voce di spesa residuale. Nella Scuola i pagamenti effettuati ad inizio anno per le supplenze brevi si riferiscono a prestazioni svolte nell'anno precedente da personale con cui è stato chiuso il rapporto di lavoro al termine della supplenza. Fino al 2012 la spesa per le supplenze brevi è stata imputata nella voce relativa al tempo determinato sulla base delle risultanze dei capitoli di bilancio. Nel 2013 la modalità di pagamento dei supplenti brevi è stata uniformata a quella di tutto il personale statale. Di conseguenza questa spesa è stata trattata secondo la regola generale che ha portato ad alimentare la voce residuale invece che quella relativa al tempo determinato.

Nel 2014 si è intervenuti sulla regola di assegnazione della spesa per questo tipo di supplenze registrando nella voce relativa al tempo determinato gli importi pagati ad inizio anno e riferiti alle supplenze terminate nel mese di dicembre dell'anno precedente.

Dal 2015 l'effetto di questa modifica è stato assorbito ed i valori sono tornati su livelli normali. Uno degli effetti attesi dalle complesse operazioni sugli organici che nel comparto si stanno sviluppando in questi ultimi anni è la riduzione delle supplenze brevi che però al momento non sembra manifestarsi nella spesa.

sull'andamento del totale generale, ha determinato il progressivo incremento della concentrazione di questa tipologia di spesa all'interno del comparto.

Anche a parità di enti, i valori complessivi della spesa per i lavoratori somministrati sono stati in moderato ma costante aumento fino al 2019, mentre nell'ultimo anno, com'era ampiamente atteso, l'incremento è stato notevolmente più forte, arrivando quasi al 15% rispetto all'anno precedente.

L'altro comparto a registrare una spesa significativa per questa forma di lavoro flessibile è quello delle Funzioni locali, sebbene sia meno della metà del costo sostenuto in Sanità per la medesima tipologia. Tale spesa ha subito una flessione costante nella prima parte del decennio, per tornare a crescere nella seconda parte, con un'accelerazione negli anni più recenti che ha fatto raggiungere nel 2020 il valore massimo del decennio.

Tabella 4.12 – Spesa per compensi a LSU/LPU, esclusi IRAP e contributi a carico dell'amministrazione. Anni dal 2011 al 2020. Valori in milioni di euro

COMPARTO	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
FUNZIONI CENTRALI	0,16	0,16	0,26	0,29	-	-	0,15	-	-	0,29
FUNZIONI LOCALI	56,10	50,46	47,33	49,55	39,50	39,87	35,61	34,74	34,02	22,95
ISTRUZIONE E RICERCA	0,25	0,27	0,03	0,12	0,27	0,09	0,08	0,02	-	-
SANITÀ	7,02	8,66	6,84	7,13	8,69	7,58	8,70	18,02	1,97	1,87
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	-	-	-	-	-	0,03	0,15	0,13	0,12	0,12
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	63,54	59,55	54,47	57,08	48,46	47,58	44,69	52,91	36,10	25,23
TOTALE A PARITÀ DI ENTI	63,54	59,55	54,47	57,08	45,54	44,90	41,46	49,91	33,72	25,11

La spesa per LSU/LPU riguarda solo la quota che resta a carico delle amministrazioni, al netto dei corrispettivi corrisposti dall'INPS²⁴ e l'evoluzione della stessa è in costante diminuzione, coerentemente con l'andamento delle unità annue utilizzate.

Nelle tabelle che seguono sono riportate le variazioni percentuali della spesa sostenuta per le due tipologie di lavoro flessibile. Alcune variazioni presentano valori particolarmente elevati a causa delle modeste cifre di partenza.

²⁴ I lavoratori utilizzati sono impiegati per 20 ore settimanali con un costo a totale carico dell'INPS. Possono essere utilizzati dall'ente per ulteriori ore eccedenti le 20 settimanali, per le quali si deve corrispondere un importo integrativo corrispondente alla retribuzione oraria relativa al livello retributivo in cui sono inquadrati.

Alla fine del periodo considerato, la spesa sostenuta da tutte le amministrazioni pubbliche per gli oneri dei contratti di somministrazione, che comprendono sia il corrispettivo al lavoratore sia il costo dell'agenzia, è cresciuta del 53,4%, con l'apporto non trascurabile degli Enti acquisiti solo di recente nella rilevazione, senza i quali l'incremento nel decennio è quantificabile in 45,8%, mentre quella per i LSU/LPU si è ridotta in modo particolarmente forte negli ultimi due anni e del 60% rispetto alla spesa sostenuta nel 2011.

Tabella 4.13 – Variazione percentuale della spesa per i lavoratori somministrati (compresi i costi di agenzia), esclusi IRAP e contributi a carico dell'amministrazione. Anni dal 2011 al 2020.

COMPARTO	2012 / 2011	2013 / 2012	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2020 / 2019	2020 / 2011
FUNZIONI CENTRALI	-82,9%	-29,9%	-23,5%	7,8%	1,0%	5,1%	17,7%	199,4%	-1,5%	-63,6%
FUNZIONI LOCALI	-7,9%	-1,1%	-8,1%	5,1%	4,8%	3,2%	14,6%	14,9%	4,6%	31,1%
ISTRUZIONE E RICERCA	-30,0%	41,9%	-12,3%	69,1%	14,5%	-7,7%	-3,3%	-12,8%	0,5%	31,9%
SANITÀ	-13,8%	-2,0%	12,5%	10,2%	19,3%	7,8%	8,8%	2,5%	14,8%	72,1%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	59,6%	-19,2%	75,2%	2,1%	20,1%	-26,8%	24,5%	6,6%	8,5%	192,5%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	-14,6%	-2,3%	7,2%	9,0%	15,0%	4,1%	10,7%	6,8%	11,1%	53,4%
TOTALE A PARITÀ DI ENTI	-14,8%	-2,4%	4,1%	7,3%	14,7%	6,5%	9,5%	5,9%	10,8%	45,8%

Tabella 4.14 – Variazione percentuale della spesa per i compensi ai LSU, esclusi IRAP e contributi a carico dell'amministrazione. Anni dal 2011 al 2020.

COMPARTO	2012 / 2011	2013 / 2012	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2020 / 2019	2020 / 2011
FUNZIONI CENTRALI	0,0%	62,5%	11,5%	-100,0%	-	-	-	-	-	79,0%
FUNZIONI LOCALI	-10,1%	-6,2%	4,7%	-20,3%	0,9%	-10,7%	-2,4%	-2,1%	-32,5%	-59,1%
ISTRUZIONE E RICERCA	8,0%	-88,9%	300,0%	125,0%	-66,7%	-11,1%	-74,8%	-100,0%	-	-100,0%
SANITÀ	23,4%	-21,0%	4,2%	21,9%	-12,8%	14,8%	107,1%	-89,1%	-4,9%	-73,3%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	-	-	-	-	-	400,0%	-11,6%	-11,9%	0,1%	-
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	-6,3%	-8,5%	4,8%	-15,1%	-1,8%	-6,1%	18,4%	-31,8%	-30,1%	-60,3%
TOTALE A PARITÀ DI ENTI	-6,3%	-8,5%	4,8%	-20,2%	-1,4%	-7,7%	20,4%	-32,4%	-25,5%	-60,5%

CO.CO.CO. E INCARICHI

Nel conto annuale sono rilevati anche dati relativi ad incarichi esterni e collaborazioni nonché la correlata spesa. La definizione utilizzata nella rilevazione è quella di “*contratti attivi*” nell’anno: i contratti che si sviluppano a cavallo di due anni sono conteggiati sia nel conto annuale del primo anno sia in quello successivo. Pertanto, sulla base della definizione data, non sono direttamente raffrontabili, né possono essere aggregati, con i dati relativi al personale a tempo indeterminato – che è rilevato come numero di persone – o con rapporto di lavoro flessibile, che invece è rilevato come unità annue.

Tabella 4.15 – Collaborazioni coordinate e continuative. Numero di contratti attivi negli anni dal 2011 al 2020

COMPARTO	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
FUNZIONI CENTRALI	513	474	414	398	385	414	422	427	699	928
FUNZIONI LOCALI	15.219	13.599	9.472	7.290	5.907	5.003	4.369	3.789	2.707	1.682
ISTRUZIONE E RICERCA	18.432	16.397	15.969	17.170	17.886	14.667	12.432	11.999	10.583	9.135
SANITÀ	7.342	6.822	7.158	6.859	6.890	6.631	6.065	5.099	3.964	9.795
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	246	176	118	7.541	6.619	5.471	6.646	5.253	7.913	8.651
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	41.752	37.468	33.131	39.258	37.687	32.186	29.908	26.567	25.866	30.191
TOTALE A PARITÀ DI ENTI	41.752	37.442	33.106	31.813	31.134	26.810	23.333	21.413	17.793	21.310

Tabella 4.16 – Collaborazioni coordinate e continuative. Variazioni percentuali del numero di contratti attivi negli anni dal 2011 al 2020

COMPARTO	2012 / 2011	2013 / 2012	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2020 / 2019	2020 / 2011
FUNZIONI CENTRALI	-7,6%	-12,7%	-3,9%	-3,3%	7,5%	1,9%	1,2%	63,7%	32,8%	80,9%
FUNZIONI LOCALI	-10,6%	-30,3%	-23,0%	-19,0%	-15,3%	-12,7%	-13,3%	-28,6%	-37,9%	-88,9%
ISTRUZIONE E RICERCA	-11,0%	-2,6%	7,5%	4,2%	-18,0%	-15,2%	-3,5%	-11,8%	-13,7%	-50,4%
SANITÀ	-7,1%	4,9%	-4,2%	0,5%	-3,8%	-8,5%	-15,9%	-22,3%	147,1%	33,4%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	-28,5%	-33,0%	-	-12,2%	-17,3%	21,5%	-21,0%	50,6%	9,3%	-
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	-10,3%	-11,6%	18,5%	-4,0%	-14,6%	-7,1%	-11,2%	-2,6%	16,7%	-27,7%
TOTALE A PARITÀ DI ENTI	-10,3%	-11,6%	-3,9%	-2,1%	-13,9%	-13,0%	-8,2%	-16,9%	19,8%	-49,0%

Con la legge finanziaria per il 2008 ed il d.l. 112/2008, convertito dalla legge n. 133/2008, il legislatore ha introdotto rilevanti correttivi alla disciplina generale sugli incarichi esterni che possono essere conferiti nel rispetto di determinati vincoli espressamente definiti dalla normativa.

Il ricorso a tali forme di collaborazione, da correlare anche alla necessità dell'apporto di specifiche professionalità non presenti nella pubblica amministrazione, è più frequente in alcuni comparti mentre in altri è pressoché assente.

Nei dieci anni considerati il ricorso ai contratti di collaborazione coordinata e continuativa si è fortemente ridotto, a seguito degli interventi del legislatore che ne ha limitato in modo radicale la possibilità di utilizzo. A tale proposito, si rammenta che, a far data dal 1° luglio 2019 (D.L. 75/2017 art. 22, comma 8), le pubbliche amministrazioni, ai sensi dell'art. 7, comma 5 bis del d.lgs. 165/2001, non possono più stipulare nuovi contratti di collaborazione coordinata e continuativa. Conseguentemente, a parità di enti, il loro numero si è dimezzato (-49%).

Il generale trend di riduzione non sembra particolarmente rilevante nel comparto delle Funzioni centrali, dove l'aumento negli ultimi due anni è legato all'Ingresso nella rilevazione degli Ordini professionali. I numeri fatti registrare da questo comparto sono comunque molto bassi. All'opposto, il comparto delle Funzioni locali – che nel 2011 era appena di poco inferiore all'Istruzione e ricerca come maggior utilizzatore di questa tipologia di contratti – ne ha ridotto il numero dell'89%.

Fino all'ultimo anno, il comparto dell'Istruzione e ricerca è rimasto quello dove si è fatto il più largo uso di questa forma contrattuale, soprattutto nelle Università, ma ha presentato anch'esso una notevole contrazione con valori che si sono dimezzati nel decennio.

Anche la Sanità ha presentato valori in riduzione per buona parte del decennio; nell'ultimo anno la necessità di fronteggiare la pandemia ha portato ad un utilizzo più che doppio rispetto all'anno precedente, facendo diventare il comparto il primo utilizzatore di questa tipologia di contratti. Più difficile determinare le cause dell'incremento registrato nel comparto autonomo negli ultimi due anni, dove un ruolo importante è senza dubbio rivestito dalla minore stabilità dell'universo di riferimento al quale si accompagna la presenza di enti con un carattere assistenziale con dinamiche non dissimili a quelle degli enti della Sanità.

L'andamento della spesa delle collaborazioni coordinate e continuative è coerente con la dinamica manifestata dal numero dei contratti e con la loro evoluzione, con una costante riduzione fino al

rimbalzo dell'ultimo anno. Escludendo il gruppo di enti di più recente ingresso nella rilevazione, la spesa si è ridotta del 44% rispetto all'anno iniziale.

Tabella 4.17 – Spesa per contratti di collaborazione coordinata e continuativa. Anni dal 2011 al 2020. Valori in milioni di euro

COMPARTO	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
FUNZIONI CENTRALI	10,59	9,63	8,04	8,84	8,46	10,36	8,92	11,69	13,32	19,46
FUNZIONI LOCALI	154,72	133,95	107,75	90,62	70,81	57,14	53,36	44,29	34,72	21,66
ISTRUZIONE E RICERCA	135,10	127,33	101,92	115,95	116,03	84,39	75,72	63,40	50,27	41,59
SANITÀ	128,97	130,85	132,32	132,01	131,87	140,61	132,90	107,74	96,98	169,45
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	9,08	4,87	3,73	110,59	98,82	93,04	90,24	85,19	119,18	180,56
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	0,20	0,13	0,20	-	-
TOTALE	438,46	406,63	353,76	458,01	425,99	385,75	316,27	312,52	314,47	432,72
TOTALE A PARITÀ DI ENTI	438,46	405,77	353,50	350,71	330,58	296,70	230,71	231,91	198,66	246,42

Tabella 4.18 – Variazioni percentuali della spesa per contratti di collaborazione coordinata e continuativa negli anni dal 2011 al 2020

COMPARTO	2012 / 2011	2013 / 2012	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2020 / 2019	2020 / 2011
FUNZIONI CENTRALI	-9,1%	-16,5%	9,9%	-4,2%	22,5%	-13,9%	31,1%	13,9%	46,1%	83,8%
FUNZIONI LOCALI	-13,4%	-19,6%	-15,9%	-21,9%	-19,3%	-6,6%	-17,0%	-21,6%	-37,6%	-86,0%
ISTRUZIONE E RICERCA	-5,8%	-20,0%	13,8%	0,1%	-27,3%	-10,3%	-16,3%	-20,7%	-17,3%	-69,2%
SANITÀ	1,5%	1,1%	-0,2%	-0,1%	6,6%	-5,5%	-18,9%	-10,0%	74,7%	31,4%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	-46,4%	-23,5%	-	-10,6%	-5,8%	-3,0%	-5,6%	39,9%	51,5%	-
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	-7,3%	-13,0%	29,5%	-7,0%	-9,4%	-18,0%	-1,2%	0,6%	37,6%	-1,3%
TOTALE A PARITÀ DI ENTI	-7,5%	-12,9%	-0,8%	-5,7%	-10,3%	-22,2%	0,5%	-14,3%	24,0%	-43,8%

Il costo medio di un lavoratore con contratto di collaborazione coordinata e continuativa varia molto da un comparto all'altro. Mentre l'estremo inferiore dell'intervallo resta saldamente occupato dal comparto dell'Istruzione e ricerca con 4.452€ medi corrisposti per contratto, l'estremo superiore è ora occupato dagli enti del Comparto autonomo o fuori comparto con 22.079€. La Sanità per il 2020 presenta un valore notevolmente inferiore rispetto agli anni precedenti (17.359€ nel 2020 contro i 24.466€ del 2019). Il grande numero di contratti che ha dovuto assicurarsi per contrastare gli effetti della pandemia erano probabilmente rivolti a

personale meno specializzato rispetto a quanto fatto negli anni precedenti. È anche possibile che le impellenti necessità contingenti non abbiano consentito nell’inserimento dei dati il preciso rispetto del criterio di competenza con cui tali contratti sono registrati nel conto annuale della sanità. In questo caso nel prossimo anno il dato potrebbe subire rettifiche. Va comunque ricordato che i valori medi sono rapporti fra il totale della spesa e il totale dei contratti, cosa che non esclude la presenza, seppur non molto frequente, di enti in cui questo valore medio si avvicina ai 50.000€.

Anche gli incarichi libero professionali, di studio, ricerca e consulenza sono riferiti al numero di contratti attivi nell’anno e quindi non sono raffrontabili con le altre tipologie di lavoro. A differenza delle collaborazioni coordinate e continuative, che erano qualificate come prestazioni di lavoro “parasubordinato” essendo svolte in coordinamento con il committente, le prestazioni professionali (ex art. 7, comma 6 del d.lgs. 165/2001) non presentano alcun aspetto riconducibile al rapporto di lavoro subordinato, configurandosi quali incarichi individuali, conferiti con contratti di lavoro autonomo, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione.

La definizione utilizzata per la rilevazione degli incarichi ha subito lievi modifiche nel corso degli anni, alle quali va imputata una parte delle differenze fra l’inizio e la fine del periodo.

Tabella 4.19 – Incarichi libero professionale, studio, ricerca e consulenza. Numero di contratti attivi negli anni dal 2011 al 2020

COMPARTO	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
FUNZIONI CENTRALI	435	710	782	731	760	624	824	567	3.774	3.065
FUNZIONI LOCALI	50.647	46.187	41.645	50.299	50.815	49.613	43.808	41.967	39.790	41.025
ISTRUZIONE E RICERCA	9.756	10.014	11.138	12.340	17.517	20.194	18.322	18.991	18.507	16.275
SANITÀ	14.123	13.439	13.520	12.979	12.426	12.642	12.542	11.327	10.683	17.962
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	721	670	782	5.942	6.546	6.009	5.292	6.096	6.059	5.499
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	75.682	71.020	67.867	82.291	88.064	89.082	80.788	78.948	78.813	83.826
TOTALE A PARITÀ DI ENTI	75.682	71.007	67.859	77.146	82.216	83.825	76.144	73.565	70.335	76.734

Il numero di questi contratti descrive una parabola che ha trovato nel 2013 il suo valore minimo, per poi assestarsi intorno agli 80.000 incarichi. Il valore del 2020 è solo in aggregato in linea con i precedenti anni, poiché le dinamiche dei singoli comparti sono alquanto diverse.

Tabella 4.20 – Incarichi libero professionale, studio, ricerca e consulenza. Variazioni percentuali del numero di contratti attivi negli anni dal 2011 al 2020

COMPARTO	2012 / 2011	2013 / 2012	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2020 / 2019	2020 / 2011
FUNZIONI CENTRALI	63,2%	10,1%	-6,5%	4,0%	-17,9%	32,1%	-31,2%	-	-18,8%	-
FUNZIONI LOCALI	-8,8%	-9,8%	20,8%	1,0%	-2,4%	-11,7%	-4,2%	-5,2%	3,1%	-19,0%
ISTRUZIONE E RICERCA	2,6%	11,2%	10,8%	42,0%	15,3%	-9,3%	3,7%	-2,5%	-12,1%	66,8%
SANITÀ	-4,8%	0,6%	-4,0%	-4,3%	1,7%	-0,8%	-9,7%	-5,7%	68,1%	27,2%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	-7,1%	16,7%	-	10,2%	-8,2%	-11,9%	15,2%	-0,6%	-9,2%	-
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	-6,2%	-4,4%	21,3%	7,0%	1,2%	-9,3%	-2,3%	-0,2%	6,4%	10,8%
TOTALE A PARITÀ DI ENTI	-6,2%	-4,4%	13,7%	6,6%	2,0%	-9,2%	-3,4%	-4,4%	9,1%	1,4%

Nell'utilizzo di questa tipologia di contratti il comparto delle Funzioni locali è largamente prevalente poiché rappresenta quasi la metà dei contratti rilevati. Rispetto all'anno precedente, nel 2020 questo comparto ha fatto un uso leggermente più intenso di questo tipo di contratti mentre, con la sola eccezione della Sanità, gli altri comparti presentano riduzioni più o meno accentuate. Anche in questo caso la Sanità incrementa notevolmente l'uso di questi contratti (+68%), superando il comparto dell'Istruzione e ricerca che nel 2020 diviene il secondo maggior utilizzatore. Nei comparti delle Funzioni centrali e del Comparto autonomo o fuori comparto l'ingresso nella rilevazione degli Ordini professionali e degli enti della lista S13 ha moltiplicato i valori registrati.

Tabella 4.21 – Spesa per incarichi libero professionali, studio, ricerca e consulenza negli anni dal 2011 al 2020. Valori in milioni di euro

COMPARTO	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
FUNZIONI CENTRALI	5,19	5,54	3,40	3,75	5,36	8,06	11,75	6,65	19,74	16,55
FUNZIONI LOCALI	243,49	211,27	185,01	230,36	224,75	219,72	173,41	162,86	165,18	165,58
ISTRUZIONE E RICERCA	33,76	33,28	34,01	37,26	47,55	57,19	51,19	46,44	41,50	41,19
SANITÀ	265,91	266,33	238,72	232,68	229,52	223,68	220,18	200,98	207,22	330,78
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	7,14	7,11	6,49	62,92	57,31	48,95	54,40	56,88	57,73	52,59
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	0,05	-	-	0,10	0,12	1,23	1,15	1,03	-	-
TOTALE	555,56	523,55	467,63	567,07	564,61	558,83	512,08	474,84	491,37	606,70
TOTALE A PARITÀ DI ENTI	555,56	523,26	467,53	511,48	516,35	517,55	468,46	429,50	434,64	558,92

Considerando complessivamente co.co.co. e incarichi, ed escludendo gli ultimi enti entrati nella rilevazione, nei dieci anni considerati si registra una riduzione del 17% del numero di contratti, nonostante il maggior utilizzo di questi contratti nell'ultimo anno.

La spesa relativa agli incarichi, che è stata in costante diminuzione fino al 2013, nel 2014 registra un notevole incremento, con una successiva graduale riduzione che si arresta nel 2019. Nei singoli comparti la riduzione della spesa risulta altalenante, ma non nella Sanità, dove è avvenuta in modo abbastanza costante, anche se non accentuato, fino all'ultimo anno, quando si registra un incremento di quasi il 60% rispetto all'anno precedente. Con l'incremento dell'ultimo anno la Sanità è tornata ad assorbire più della metà della spesa di questa tipologia di contratti fatta registrare dal complesso di tutte le amministrazioni pubbliche.

Escludendo la Sanità, le variazioni nella spesa dell'ultimo anno per questo tipo di contratti sono meno accentuate rispetto alla variazione del numero dei contratti.

A parità di enti, considerando cumulativamente co.co.co. e incarichi, si passa da una spesa di 994 milioni di euro del 2011 a 805 milioni nel 2020, con una riduzione pari al 19%.

Tabella 4.22 – Variazioni percentuali della spesa per incarichi libero professionali, studio, ricerca e consulenza negli anni dal 2011 al 2020

COMPARTO	2012 / 2011	2013 / 2012	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2020 / 2019	2020 / 2011
FUNZIONI CENTRALI	6,7%	-38,7%	10,3%	42,8%	50,4%	45,8%	-43,4%	196,7%	-16,2%	218,7%
FUNZIONI LOCALI	-13,2%	-12,4%	24,5%	-2,4%	-2,2%	-21,1%	-6,1%	1,4%	0,2%	-32,0%
ISTRUZIONE E RICERCA	-1,4%	2,2%	9,6%	27,6%	20,3%	-10,5%	-9,3%	-10,6%	-0,7%	22,0%
SANITÀ	0,2%	-10,4%	-2,5%	-1,4%	-2,5%	-1,6%	-8,7%	3,1%	59,6%	24,4%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	-0,4%	-8,8%	869,5%	-8,9%	-14,6%	11,1%	4,5%	1,5%	-8,9%	636,6%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	-5,8%	-10,7%	21,3%	-0,4%	-1,0%	-8,4%	-7,3%	3,5%	23,5%	9,2%
TOTALE A PARITÀ DI ENTI	-5,8%	-10,7%	9,4%	1,0%	0,2%	-9,5%	-8,3%	1,2%	28,6%	0,6%

Per questa tipologia di contratti, i valori medi sembrano indicare una richiesta di prestazioni con livelli diversi di qualificazione: il costo medio unitario nel comparto Sanità (18.596€) risulta nettamente superiore a quello di tutti gli altri comparti. A differenza dei Co.co.co., in questo caso il valore medio dei contratti nel comparto Sanità si è ridotto di poche centinaia di euro rispetto all'anno precedente.

LE PRESTAZIONI PROFESSIONALI PER LA RESA DI SERVIZI O ADEMPIMENTI OBBLIGATORI

Una ulteriore categoria di lavoro che da alcuni anni viene sinteticamente rilevata nell'ambito del conto annuale è quella degli incarichi affidati per prestazioni professionali consistenti nella resa di servizi o adempimenti obbligatori per legge. Ad esempio, appartengono a questa categoria gli incarichi affidati agli avvocati nei casi in cui l'ente sia chiamato in giudizio e non disponga al proprio interno di personale abilitato a rappresentarlo, ovvero non sia tenuto ad essere rappresentato in giudizio dall'Avvocatura dello Stato.

L'andamento in leggera crescita dei primi anni è verosimilmente dovuto al periodo fisiologico di messa a regime delle nuove variabili rilevate, i cui dati non sono stati evidentemente comunicati da tutte le amministrazioni con la stessa tempestività, e dalle oggettive difficoltà che talora si incontrano nel classificare correttamente questo genere di rapporti. Dopo i primi anni di rilevazione il dato raccolto può ritenersi ormai consolidato con contenute oscillazioni sia del numero di contratti sia della spesa sostenuta.

Tabella 4.23 – Prestazioni professionali consistenti nella resa di servizi o adempimenti obbligatori per legge. Numero di contratti attivi negli anni dal 2011 al 2020

COMPARTO	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
FUNZIONI CENTRALI	664	731	969	955	981	800	633	703	1.781	1.874
FUNZIONI LOCALI	75.472	78.789	73.316	78.361	72.564	72.377	67.535	59.592	56.993	53.599
ISTRUZIONE E RICERCA	1.445	1.836	1.565	1.526	1.455	1.436	1.653	1.110	1.269	1.436
SANITÀ	4.585	5.277	5.474	5.684	5.656	4.896	5.565	5.228	5.171	5.208
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	2.137	2.178	1.443	6.204	9.763	9.014	10.423	9.954	7.985	8.390
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	84.303	88.811	82.767	92.730	90.419	88.523	85.809	76.587	73.199	70.507
TOTALE A PARITÀ DI ENTI	84.303	88.807	82.763	87.892	82.066	80.915	76.829	68.066	65.540	62.354

Dal numero di contratti, ma non dalle tabelle relative alla spesa, è stato escluso il dato di Equitalia Spa e di Serit Sicilia Spa, poi divenute Agenzia entrate – riscossione e Riscossione Sicilia S.p.A., e di Equitalia Giustizia, la cui attività istituzionale, per il contenzioso legato all'attività di riscossione, porta all'assegnazione di un numero elevatissimo di incarichi. Queste società hanno cumulativamente assegnato un numero di contratti di questo tipo crescente nel tempo, passando dai 96.519 del 2014 ai 375.729 del 2020.

Tabella 4.24 – Prestazioni professionali consistenti nella resa di servizi o adempimenti obbligatori per legge. Variazioni percentuali del numero di contratti attivi negli anni dal 2011 al 2020

COMPARTO	2012 / 2011	2013 / 2012	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2020 / 2019	2020 / 2011
FUNZIONI CENTRALI	10,1%	32,6%	-1,4%	2,7%	-18,5%	-20,9%	11,1%	153,3%	5,2%	182,2%
FUNZIONI LOCALI	4,4%	-6,9%	6,9%	-7,4%	-0,3%	-6,7%	-11,8%	-4,4%	-6,0%	-29,0%
ISTRUZIONE E RICERCA	27,1%	-14,8%	-2,5%	-4,7%	-1,3%	15,1%	-32,8%	14,3%	13,2%	-0,6%
SANITÀ	15,1%	3,7%	3,8%	-0,5%	-13,4%	13,7%	-6,1%	-1,1%	0,7%	13,6%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	1,9%	-33,7%	329,9%	57,4%	-7,7%	15,6%	-4,5%	-19,8%	5,1%	292,6%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	5,3%	-6,8%	12,0%	-2,5%	-2,1%	-3,1%	-10,7%	-4,4%	-3,7%	-16,4%
TOTALE A PARITÀ DI ENTI	5,3%	-6,8%	6,2%	-6,6%	-1,4%	-5,0%	-11,4%	-3,7%	-4,9%	-26,0%

La spesa per questa tipologia di contratti si è fortemente ridotta nel corso del periodo considerato, con una decisa contrazione nella seconda metà del decennio. È possibile che ciò sia un effetto indotto dello sforzo intrapreso per rendere più efficiente la pubblica amministrazione, iniziato nel 2015 con l'introduzione della fatturazione elettronica e proseguito con il successivo potenziamento di tutti quegli strumenti tecnici e gestionali finalizzati ad un maggiore controllo della spesa ed alla riduzione dei tempi di regolamento delle fatture per adeguarsi a quanto previsto dalla normativa europea. Il progressivo avvicinamento all'obiettivo indicato da tale normativa ha verosimilmente deflazionato il contenzioso associato, riflettendosi in una contrazione di questa tipologia di incarichi.

Tabella 4.25 – Spesa per prestazioni professionali consistenti nella resa di servizi o adempimenti obbligatori per legge negli anni dal 2011 al 2020. Valori in milioni di euro

COMPARTO	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
FUNZIONI CENTRALI	7,34	10,33	16,63	18,12	14,95	12,27	7,91	11,95	12,47	12,15
FUNZIONI LOCALI	424,61	435,60	400,53	371,41	348,93	331,49	305,55	254,70	245,87	242,95
ISTRUZIONE E RICERCA	15,47	14,03	11,86	12,74	16,17	11,31	10,18	9,87	11,93	11,88
SANITÀ	63,22	62,76	64,33	66,16	63,40	50,97	53,31	51,99	47,80	54,69
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	9,29	11,36	9,49	56,35	73,88	74,84	74,87	82,97	72,15	75,04
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	0,64	1,47	2,09	2,95	2,49	1,58	0,87
TOTALE	519,93	534,08	502,84	525,43	518,80	482,97	454,77	413,98	391,80	397,59
TOTALE A PARITÀ DI ENTI	519,93	534,02	502,77	476,68	452,93	419,28	391,04	344,62	328,45	333,65

Attesa la loro particolare natura, su questa tipologia di contratti non si è manifestato nel 2020 l'incremento legato agli sforzi di contrasto della pandemia. I valori unitari sono molto meno differenziati fra i comparti rispetto a quanto registrato per i lavoratori con contratto di collaborazione coordinata e continuativa e per gli incarichi libero professionali, studio, ricerca e consulenza, con i valori più elevati presenti nei comparti della Sanità (10.519€) e dell'Istruzione e ricerca (8.275€).

Tabella 4.26 – Variazioni percentuali della spesa per prestazioni professionali consistenti nella resa di servizi o adempimenti obbligatori per legge negli anni dal 2011 al 2020

COMPARTO	2012 / 2011	2013 / 2012	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2020 / 2019	2020 / 2011
FUNZIONI CENTRALI	40,7%	61,1%	9,0%	-17,5%	-17,9%	-35,6%	51,1%	4,3%	-2,5%	65,6%
FUNZIONI LOCALI	2,6%	-8,1%	-7,3%	-6,1%	-5,0%	-7,8%	-16,6%	-3,5%	-1,2%	-42,8%
ISTRUZIONE E RICERCA	-9,3%	-15,5%	7,5%	26,9%	-30,0%	-10,0%	-3,0%	20,9%	-0,4%	-23,2%
SANITÀ	-0,7%	2,5%	2,8%	-4,2%	-19,6%	4,6%	-2,5%	-8,1%	14,4%	-13,5%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	22,2%	-16,5%	494,0%	31,1%	1,3%	0,0%	10,8%	-13,0%	4,0%	707,7%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	128,2%	42,0%	41,4%	-15,7%	-36,6%	-45,1%	-
TOTALE	2,7%	-5,8%	4,5%	-1,3%	-6,9%	-5,8%	-9,0%	-5,4%	1,5%	-23,5%
TOTALE A PARITÀ DI ENTI	2,7%	-5,9%	-5,2%	-5,0%	-7,4%	-6,7%	-11,9%	-4,7%	1,6%	-35,8%

IL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO

Per valutare il costo del lavoro dell'intero pubblico impiego occorre ricordare che gran parte della pubblica amministrazione è tenuta ad adottare la contabilità finanziaria e solo alcuni enti, come quelli del settore sanitario, utilizzano la contabilità economico-patrimoniale.

Conseguentemente, per gli enti in contabilità finanziaria, il conto annuale rileva la spesa di personale secondo il principio di cassa, ovvero considerando i pagamenti effettuati nell'anno di riferimento, mentre, per gli enti del comparto Sanità vengono rilevati i costi con il criterio della competenza economica²⁵, quindi indipendentemente dal momento in cui si verifica l'uscita di cassa. Nel seguito si parlerà di “*spese*” avendo comunque presente questa distinzione.

Oggetto di questo capitolo è l'analisi dell'andamento della spesa per il personale in tutte le sue forme contrattuali - tempo indeterminato e le varie tipologie di contratti di lavoro flessibile e di incarichi - considerando anche le spese non aventi carattere direttamente retributivo, ma comunque correlate al costo del lavoro pubblico.

Per costo del lavoro si intende la spesa complessiva che l'amministrazione deve sostenere per remunerare l'attività lavorativa prestata dal personale, comprensivo quindi delle spese per missioni, buoni pasto, formazione, assegni familiari, benessere del personale, etc., nonché degli oneri riflessi per la contribuzione previdenziale e assistenziale e dell'IRAP, al netto dei rimborsi ricevuti da altre amministrazioni, da U.E. e/o privati.

LA DISTRIBUZIONE DEL COSTO DEL LAVORO FRA I COMPARTI

Il grafico che segue riporta la distribuzione percentuale fra i comparti del totale del costo del lavoro sostenuto nel 2020. Se si compara questo grafico con l'analogo grafico 2.1 del secondo capitolo che riporta la distribuzione percentuale fra i comparti del totale delle unità di personale, emerge che i comparti delle Funzioni centrali, delle Funzioni locali e delle Amministrazioni con comparto autonomo o fuori comparto presentano differenze minime fra la loro quota percentuale della spesa e quella della loro consistenza di personale.

Non è così per il Personale in regime di diritto pubblico e il comparto della Sanità, dove la quota percentuale della spesa è di circa il 4,3% più alta di quella della distribuzione del personale.

²⁵ L'articolo 2423-bis c.c., prevede l'obbligo di “tener conto dei proventi e degli oneri di competenza dell'esercizio, indipendentemente dalla data dell'incasso o del pagamento”.

All'opposto il comparto dell'Istruzione e ricerca, con una quota della spesa del 7,8% più bassa rispetto a quella del personale.

La distribuzione della spesa per comparto è stabile nel tempo, con variazioni da un anno all'altro di qualche decimo di punto. Mutamenti significativi nella distribuzione del costo del lavoro avvengono solo in intervalli di tempo ampi.

Grafico 5.1 –Distribuzione del costo del lavoro pubblico fra i comparti nel 2020

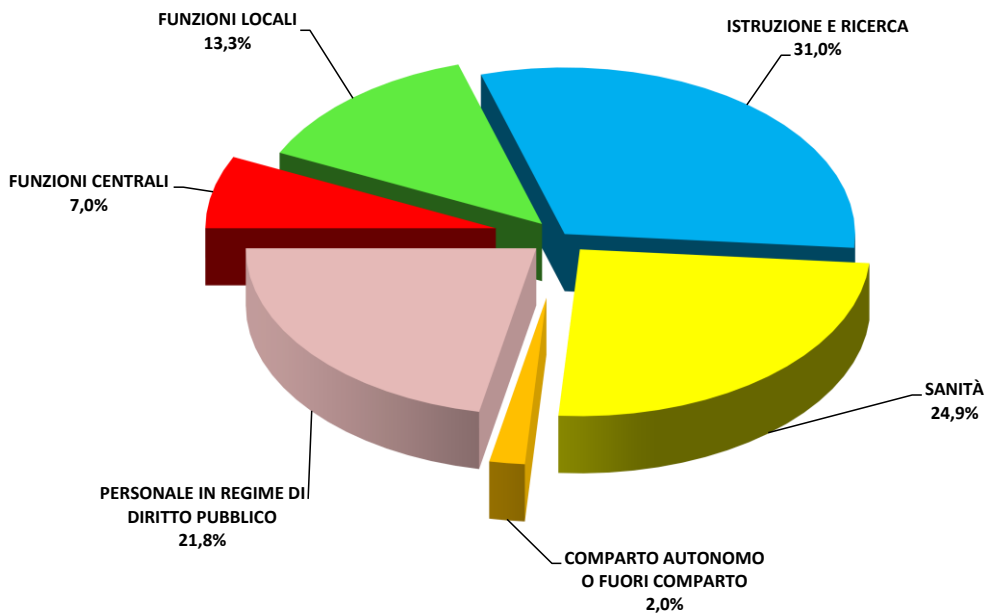
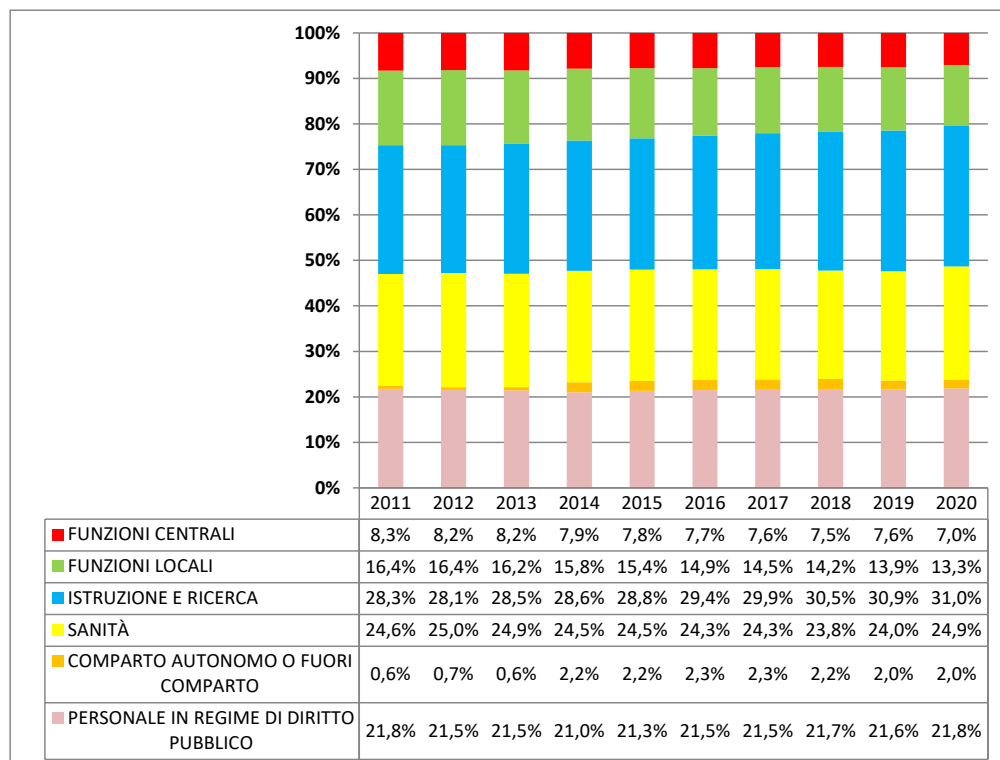


Grafico 5.2 –Distribuzione del costo del lavoro pubblico negli anni dal 2011 al 2020



Il consistente ingresso dei nuovi enti nella rilevazione del 2014 ha leggermente ridotto le percentuali degli altri comparti. Nonostante ciò, nella seconda parte del decennio si osserva una crescente concentrazione della spesa nel comparto dell'Istruzione e ricerca e, nell'ultimo anno, in quello della sanità. Anche il personale in regime di diritto pubblico ha raggiunto i valori massimi sull'intero decennio della propria quota relativa. Ciò è dovuto in parte all'aumento della spesa riconducibile alla fine del blocco, nel 2015, degli effetti economici delle progressioni di carriera comunque denominate²⁶ che ha consentito nel settore Sicurezza - Difesa il riallineamento fra la posizione giuridica acquisita nel corso dei quattro anni precedenti e quella economica rimasta ferma. Negli ultimi anni hanno invece agito i provvedimenti di riordino delle carriere che hanno interessato lo stesso settore.

I comparti delle Funzioni locali e delle Funzioni centrali, per contro, hanno progressivamente perso peso, anche se in misura differente.

Tabella 5.1 - Totale del costo del personale dipendente ed estraneo all'amministrazione. Anni dal 2011 al 2020. Valori in milioni di euro

COMPARTO	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
FUNZIONI CENTRALI	13.687	13.174	13.021	12.573	12.427	12.366	12.108	12.464	12.576	11.734
FUNZIONI LOCALI	27.096	26.362	25.653	25.173	24.558	23.790	23.177	23.542	23.172	22.188
ISTRUZIONE E RICERCA	46.737	45.129	45.129	45.689	46.015	46.918	47.862	50.681	51.512	51.665
SANITÀ	40.682	40.154	39.486	39.126	39.022	38.778	38.840	39.567	39.915	41.451
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	1.018	1.053	1.023	3.518	3.507	3.626	3.662	3.708	3.353	3.284
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	35.944	34.465	33.968	33.539	34.042	34.300	34.505	36.022	35.920	36.437
TOTALE	165.164	160.336	158.281	159.617	159.571	159.776	160.154	165.984	166.447	166.758
TOTALE A PARITÀ DI ENTI	165.164	160.259	158.208	156.948	156.807	156.960	157.309	163.126	163.846	164.241

Nei primi anni della serie è evidente la generalizzata riduzione del costo del lavoro dovuta agli effetti delle norme introdotte dal d.l. n. 78/2010 convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122. Vi sono però eccezioni a questo andamento originate da:

a) rinnovi contrattuali sottoscritti ed applicati oltre il termine dell'ultimo anno di riferimento del periodo contrattuale (con effetti nel 2010 e di trascinamento sul 2011 e sul 2012);

²⁶ Articolo 9 rubricato "Contenimento delle spese in materia di impiego pubblico" di cui al d.l. n. 78/2010, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

b) integrazioni della rilevazione con enti non acquisiti precedentemente (per le amministrazioni del Comparto autonomo o fuori comparto nel 2012 dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e di quella per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico (oggi ARERA); degli Enti della lista S13 nel 2014);

c) perfezionamento dell'acquisizione dei dati (è il caso della Regione Sicilia che dall'anno 2012 ha compilato l'intero modello di rilevazione, comprensivo quindi anche di quelle tipologie di spese che nell'anno precedente non era stato possibile rilevare).

Gli effetti dei nuovi ingressi nella rilevazione sono rilevanti. A parità di enti, nel confronto del 2020 con il 2011 – ricordando che le grandezze rappresentate in tabella sono espresse a prezzi di mercato – si ha una contrazione pari a -0,6%. Il livello della spesa nel 2020 non incorpora ancora tutti gli effetti della tornata contrattuale 2016-2018 né quelli della tornata 2019-2021, e resta comunque inferiore a quello del 2011.

Tabella 5.2 – Variazioni percentuali del costo del personale dipendente ed estraneo all'amministrazione negli anni dal 2011 al 2020

COMPARTO	2012 / 2011	2013 / 2012	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2020 / 2019	2020 / 2011
FUNZIONI CENTRALI	-3,7%	-1,2%	-3,4%	-1,2%	-0,5%	-2,1%	2,9%	0,9%	-6,7%	-14,3%
FUNZIONI LOCALI	-2,7%	-2,7%	-1,9%	-2,4%	-3,1%	-2,6%	1,6%	-1,6%	-4,2%	-18,1%
ISTRUZIONE E RICERCA	-3,4%	0,0%	1,2%	0,7%	2,0%	2,0%	5,9%	1,6%	0,3%	10,5%
SANITÀ	-1,3%	-1,7%	-0,9%	-0,3%	-0,6%	0,2%	1,9%	0,9%	3,8%	1,9%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	3,4%	-2,8%	243,9%	-0,3%	3,4%	1,0%	1,2%	-9,6%	-2,1%	222,6%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-4,1%	-1,4%	-1,3%	1,5%	0,8%	0,6%	4,4%	-0,3%	1,4%	1,4%
TOTALE	-2,9%	-1,3%	0,8%	0,0%	0,1%	0,2%	3,6%	0,3%	0,2%	1,0%
TOTALE A PARITÀ DI ENTI	-3,0%	-1,3%	-0,8%	-0,1%	0,1%	0,2%	3,7%	0,4%	0,2%	-0,6%

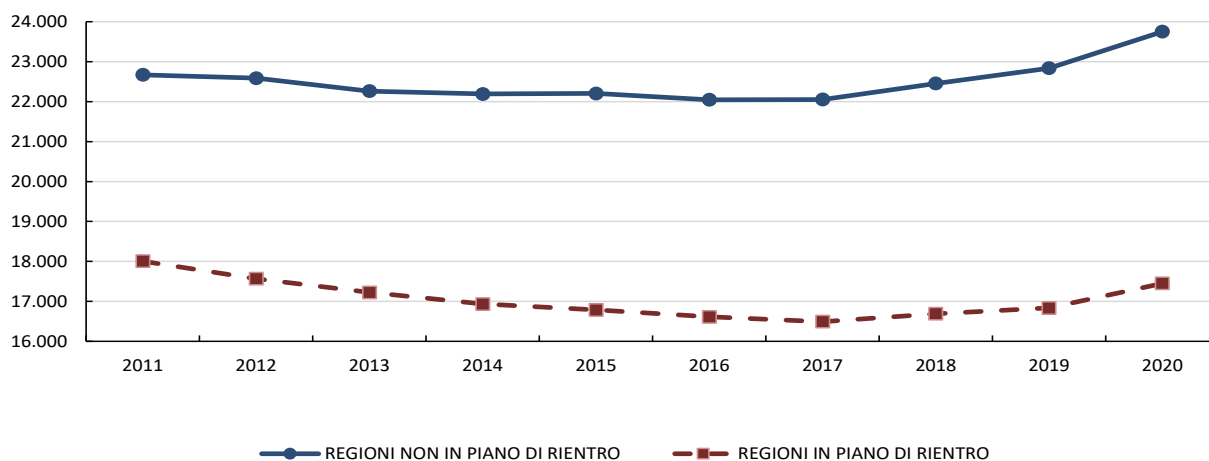
Se nel 2018 la spesa era cresciuta in tutti i comparti per gli effetti della nuova stagione contrattuale, nel 2019 le variazioni sono molto più contenute, con diverse riduzioni che hanno cause differenti. Quella decisamente consistente del Comparto autonomo o fuori comparto è dovuta all'assenza dei 400 milioni di spesa dell'ANAS S.p.A., che è uscita dalla rilevazione nel 2019, e dei 73 milioni di euro del Teatro alla Scala, uscito nel 2020. Una parte della contrazione del comparto delle Funzioni locali è invece solo apparente perché dovuta ai comuni che alla data di chiusura della rilevazione risultavano ancora inadempienti. La parte più rilevante è legata alla riduzione consistente del personale che ha avuto nell'ultimo anno questo comparto.

La riduzione contenuta registrata per il personale in regime di diritto pubblico è in parte determinata dal venir meno delle una tantum contenute nei provvedimenti che hanno interessato il settore Sicurezza – Difesa.

Nel comparto dell'Istruzione e ricerca, che è il comparto in cui la spesa cresce percentualmente in misura maggiore, gli effetti sono ascrivibili soprattutto alla consistenza di personale che nell'anno solare copre delle frazioni di due diversi anni scolastici²⁷.

Anche la crescita del comparto Sanità è riconducibile essenzialmente all'aumento del personale. Questo comparto, in virtù del diverso criterio di rilevazione (competenza economica invece che cassa), non presenta i picchi di spesa negli anni di sottoscrizione dei contratti caratteristici degli altri comparti. Infatti, in ciascun anno, viene rilevato l'accantonamento effettuato nei bilanci degli enti del servizio sanitario nazionale per coprire il costo del contratto. È tuttavia possibile che il costo effettivo dei contratti sottoscritti differisca da quanto accantonato. In tale caso il differenziale resta allocato nei bilanci delle regioni e non rilevato nel conto annuale. Una ulteriore peculiarità di questo comparto è la presenza dei piani di rientro cui sono sottoposte diverse Regioni e che determinano la dinamica complessiva del costo del personale del comparto.

Grafico 5.3 – Andamento del costo del lavoro nel comparto Sanità nelle regioni sottoposte ai piani di rientro della spesa sanitaria e in quelle non sottoposte ai piani. Anni dal 2011 al 2020. Valori in milioni di euro



Nelle regioni non in piano di rientro il costo del personale ha ricominciato a crescere dal 2018 e già l'anno successivo è stato superato il livello del 2011. Anche nelle regioni sottoposte a tali piani il

²⁷ Nella scuola le immissioni in ruolo e il reclutamento del personale temporaneo avvengono soprattutto nella parte finale dell'anno solare, per cui la loro manifestazione sulla spesa sarà maggiormente rilevante nell'anno successivo.

costo è ricominciato ad aumentare nel 2018, ma in modo più lento; nel 2020 sono ancora distanti da quello massimo del decennio registrato all’inizio del periodo considerato.

Nel lungo periodo di assenza di rinnovi contrattuali, le differenze nel valore assoluto della spesa sono state essenzialmente determinate dall’andamento dell’occupazione in ciascun comparto. Tale effetto varia in funzione del mese in cui avviene la variazione della consistenza del personale. Ad esempio, le cessazioni avvenute nella parte finale dell’anno – soprattutto se di consistente entità – manifestano in pieno il loro effetto sulla spesa solo dall’anno successivo, poiché gli stipendi sono stati comunque corrisposti fino al momento in cui il personale è rimasto in servizio.

Nei paragrafi successivi sono indicati i fattori significativi che influenzano la dinamica della spesa.

LE MANOVRE DI CONTENIMENTO DELLA SPESA A PARTIRE DAL 2010

Per raggiungere gli obiettivi di finanza pubblica il legislatore ha introdotto nell’ordinamento, con l’articolo 9 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, misure contenitive della spesa per il pubblico impiego.

La disposizione ha agito su più fronti, imponendo, per gli anni 2011, 2012 e 2013, limiti alla crescita delle retribuzioni individuali (vedi oltre) e dei fondi destinati alla contrattazione integrativa. Questi ultimi, con l’eccezione di alcune specifiche e tipizzate voci di alimentazione dei fondi, per il periodo 2011-2013, non hanno potuto superare il livello del 2010, per ridursi, inoltre, in misura proporzionale alla diminuzione del personale.

Prima, con il DPR n. 122/2013 e successivamente con il comma 456, dell’articolo 1, della legge n. 147/2013 (legge di stabilità 2014), la vigenza dell’articolo 9, comma 2-bis, è stata prorogata fino al 31 dicembre 2014, mentre a decorrere dall’anno 2015 (legge n. 190/2014), la riduzione dei fondi operata nel 2014 è stata applicata nella medesima misura anche per gli anni a venire, divenendo permanente.

Il comma 236, dell’articolo unico della legge 208/2015 (legge di stabilità per il 2016), ha poi stabilito che, tenuto conto del personale assumibile, a decorrere dal 1° gennaio 2016 l’ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale non potesse superare il corrispondente importo determinato per l’anno 2015 e fosse, comunque, ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio.

L’art. 23 del d.lgs. 75/2017, al comma 1, ha successivamente disposto che al fine di perseguire la progressiva armonizzazione dei trattamenti economici accessori del personale delle

amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2 del d.lgs. 165/2001, la contrattazione collettiva nazionale, per ogni comparto o area di contrattazione, dovrà operare la graduale convergenza dei medesimi trattamenti anche mediante la differenziata distribuzione, distintamente per il personale dirigenziale e non dirigenziale, delle risorse finanziarie destinate all'incremento dei fondi per la contrattazione integrativa di ciascuna amministrazione.

Nelle more di quanto previsto dal predetto comma 1, al fine di assicurare la semplificazione amministrativa, la valorizzazione del merito, la qualità dei servizi, e garantire adeguati livelli di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, assicurando al contempo l'invarianza della spesa, a decorrere dal 1° gennaio 2017, il comma 2 ha stabilito che l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del d.lgs. 165/2001, non possa superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016.

Inoltre, a decorrere dalla predetta data l'articolo 1, comma 236, della legge 208/2015 è abrogato.

Per gli enti locali che non hanno potuto destinare nell'anno 2016 risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa a causa del mancato rispetto del patto di stabilità interno del 2015, l'ammontare complessivo delle risorse di cui al primo periodo del comma 2 non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015, ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio nell'anno 2016.

Il comma 3 ha stabilito che, fermo restando il limite delle risorse complessive previsto dal comma 2, le regioni e gli enti locali, con esclusione degli enti del Servizio sanitario nazionale, possono destinare apposite risorse alla componente variabile dei fondi per il salario accessorio, anche per l'attivazione dei servizi o di processi di riorganizzazione e il relativo mantenimento, nel rispetto dei vincoli di bilancio e delle vigenti disposizioni in materia di vincoli della spesa di personale e in coerenza con la normativa contrattuale vigente per la medesima componente variabile.

Il comma 4 ha poi disposto che, a decorrere dal 1° gennaio 2018 e sino al 31 dicembre 2020, in via sperimentale, le regioni a statuto ordinario e le città Metropolitane che rispettano i requisiti di cui al secondo periodo possono incrementare, oltre il limite di cui al comma 2, l'ammontare della componente variabile dei fondi per la contrattazione integrativa destinata al personale in servizio presso i predetti enti, anche di livello dirigenziale, in misura non superiore a una percentuale della componente stabile dei fondi medesimi definita con apposito DPCM. Al riguardo è stato emanato il DPCM 8 marzo 2019.

L'articolo 1, comma 634, della legge 205/2017, inserendo il comma 4-bis all'articolo 23 del d.lgs. 75/2017, ha infine esteso alle Università statali, in via sperimentale a decorrere dal 1° gennaio 2018 e sino al 31 dicembre 2020, la possibilità di incrementare, oltre il limite previsto dal comma 2, la parte variabile dei fondi per la contrattazione integrativa destinata al personale in servizio, anche di livello dirigenziale, in misura non superiore a una percentuale della componente stabile dei fondi medesimi definita con apposito DPCM.

L'articolo 1, comma 800, della legge 205/2017 ha introdotto disposizioni per consentire la progressiva armonizzazione del trattamento economico del personale delle città metropolitane e delle province transitato in altre amministrazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 1, comma 92, della legge 56/2014, e dell'articolo 1, commi 424 e 425, della legge 190/2014, con quello del personale delle amministrazioni di destinazione.

I RINNOVI CONTRATTUALI NEL PERIODO 2007-2020

Un importante fattore di variazione della spesa è dovuto ai rinnovi contrattuali o, più in generale, alla variazione delle regole che determinano il costo unitario del personale.

Il momento in cui si procede all'effettivo pagamento dei contratti sottoscritti, può determinare un andamento della spesa "a dente di sega" nel singolo comparto o anche sul totale del pubblico impiego se il comparto ha un peso rilevante. Questo particolare tipo di evoluzione è parzialmente attenuato dal fatto che i contratti non vengono tutti sottoscritti nel medesimo anno. Il lungo periodo di assenza di rinnovi contrattuali ha reso poco evidente questo andamento²⁸.

La sottoscrizione dei contratti ha un duplice effetto: un effetto "*a regime*", che è permanente e consiste nella traslazione della spesa di tutto il personale interessato sui livelli retributivi più elevati derivanti dall'applicazione del contratto, e un effetto "*una tantum*", consistente nella corresponsione, in un'unica o in più soluzioni, delle competenze arretrate dovute alla tardiva sottoscrizione dei rinnovi contrattuali. Tali ritardi possono essere all'origine di spese considerevoli anche in relazione al tempo di attesa del contratto.

L'effetto dei mancati rinnovi risulta attenuato, in termini di ammontare degli arretrati, nella misura in cui sia stata corrisposta, in via provvisoria, l'indennità di vacanza contrattuale (IVC), come

²⁸ Per il comparto della Sanità, che rileva per competenza economica, non si osserva un andamento lineare del costo poiché il blocco della contrattazione ha impedito gli accantonamenti nei bilanci delle Aziende necessari a ripartire il costo del contratto sui singoli esercizi. Hanno invece continuato ad agire gli altri fattori che determinano le fluttuazioni del costo che saranno illustrati nel seguito dell'analisi.

accaduto per i bienni economici 2006/2007 e 2008/2009 mai sottoscritti prima della metà del biennio e spesso oltre il termine del biennio economico al quale sono riferiti. Analogamente, i contratti per il triennio 2016/2018 sono stati sottoscritti solo a partire dall'ultimo anno del triennio, mentre nessun contratto per il triennio 2019/2021 è stato sottoscritto entro il triennio di riferimento.

In applicazione dell'articolo 9, comma 17 del decreto legge n. 78/2010, i rinnovi contrattuali del pubblico impiego sono stati bloccati per il triennio 2010-2012, blocco ulteriormente prorogato, ai soli effetti economici, per gli anni 2013 e 2014 con il comma 453 della legge n. 147/2013 e per il 2015 con il comma 254 della legge n. 190/2014. La Corte Costituzionale, con sentenza n. 178/2015 ha poi dichiarato l'illegittimità dell'ulteriore protrarsi di tale blocco.

Negli anni di blocco dei rinnovi contrattuali si è proceduto alla corresponsione della sola indennità di vacanza contrattuale (IVC) nelle misure mensili previste a decorrere dal 1° luglio 2010.

Il contratto collettivo nazionale quadro (CCNQ) del 13 luglio 2016 ha delineato un nuovo assetto, lasciato sostanzialmente immutato dal CCNQ del 3 agosto 2021, che si articola nei seguenti comparti e aree dirigenziali di contrattazione per il personale in regime privatistico:

○ **Comparti**

- Comparto delle Funzioni centrali (personale di Ministeri, EPNE, Agenzie fiscali ed altri enti a carattere nazionale)
- Comparto Funzioni locali (personale di Regioni, Enti locali, Camere di commercio)
- Comparto dell'Istruzione e della ricerca (personale di Scuola, AFAM, Università, Enti di ricerca)
- Comparto della Sanità (personale degli enti del SSN)
- Comparto Presidenza del Consiglio dei Ministri

○ **Aree dirigenziali**

- Area Funzioni centrali (ex Area I – Ministeri, ex Area VI – Agenzie Fiscali e EPNE, ex enti art. 70 d.lgs. 165/2001)

- Area Funzioni locali (ex Area II – Regioni ed autonomie locali, ex Area III – dirigenza professionale, tecnica e amministrativa del SSN²⁹)
- Area Istruzione e ricerca (ex Area V – Scuola ed AFAM, ex Area VII – Università e Ricerca)
- Area Sanità (ex Area IV – dirigenza medica e veterinaria del SSN, ex Area III – dirigenza sanitaria del SSN)
- Area Presidenza del Consiglio dei Ministri (ex Area VIII – PCM)

Vanno inoltre considerati i procedimenti negoziali riguardanti il personale in regime di diritto pubblico (personale non dirigente di Forze Armate e Corpi di polizia, personale dirigente e non dirigente dei Vigili del Fuoco, personale delle Carriere prefettizia, diplomatica e dirigenziale penitenziaria).

Dopo il periodo di blocco della contrattazione, anche a seguito dell'accordo tra il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e le OO.SS. del 30 novembre 2016, sono state stanziare le risorse occorrenti per la riattivazione del processo negoziale per il periodo 2016/2018 e per i miglioramenti economici del personale in regime di diritto pubblico non contrattualizzato.

Come evidenziato nelle tavole che seguono, per il triennio 2016/2018:

- sono stati sottoscritti, a partire dal 2018, i CCNL di tutti i Comparti di contrattazione, fatta eccezione per il CCNL del comparto della Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- nel corso del 2019 sono stati sottoscritti i CCNL dell'Area dirigenziale Istruzione e Ricerca (luglio) e di quello dell'Area dirigenziale Sanità (dicembre), mentre a marzo e a dicembre 2020 sono stati perfezionati, rispettivamente, i CCNL dell'Area Funzioni centrali e dell'Area Funzioni locali. Per l'Area dirigenziale della Presidenza del Consiglio dei Ministri il contratto è stato sottoscritto solo l'11.3.2022.

Per il personale in regime di diritto pubblico sono stati recepiti con DPR gli accordi sindacali per il triennio 2016/2018 relativi a:

- Carriera diplomatica e Carriera prefettizia;
- personale non dirigente di Forze armate e Forze di polizia;
- personale non dirigente e personale direttivo e dirigente dei Vigili del fuoco.

²⁹ La legge 145/2018 – art.1, comma 687, ha mantenuto la dirigenza professionale, tecnica e amministrativa del SSN nell'area della contrattazione collettiva della Sanità a partire dal triennio contrattuale 2019/2021.

Tabella 5.3 – Personale pubblico non dirigente - Quadro degli incrementi derivanti da contratti collettivi di lavoro e dai procedimenti negoziali stipulati ed applicati nel periodo 2007-2010

Comparto	Date sottoscrizione ccnl biennio 2006-2007	Incremento % di regime	Date sottoscrizione ccnl biennio 2008-2009	Incremento % di regime
Ministeri	14.09.2007	4,85%	23.01.2009	3,20%
Agenzie fiscali	10.04.2008	4,85%	29.01.2009	3,20%
Enti Pubblici non economici	01.10.2007	4,85%	18.02.2009	3,20%
Regioni e autonomie locali	11.04.2008	4,85%	31.07.2009	3,20%
Scuola	29.11.2007 08.04.2008 25.07.2008	4,85%	23.01.2009	3,20%
AFAM	04.08.2010	4,85%	04.08.2010	3,20%
Enti di ricerca	13.05.2009	4,85%	13.05.2009	3,20%
Università	16.10.2008	4,85%	12.03.2009	3,20%
Servizio sanitario nazionale	10.04.2008	4,85%	31.07.2009	3,20%
Presidenza Consiglio dei Ministri	31.07.2009	4,85%	22.07.2010	3,20%
Corpi di polizia - Forze Armate	11.09.2007 16.04.2009	6,30%	01.10.2010	3,68%
Vigili del fuoco	29.11.2007 07.05.2008	5,29%	26.10.2010	4,16%

Tabella 5.4 – Personale pubblico non dirigente - Quadro degli incrementi derivanti dai contratti collettivi di lavoro e dai procedimenti negoziali definiti ed applicati nel periodo 2016-2018

Comparto	Date sottoscrizione CCNL triennio 2016/2018	Incremento % di regime	Note
Funzioni centrali	12.02.2018	3,48%	
Funzioni locali	21.05.2018	3,48%	
Istruzione e ricerca	19.04.2018	3,69%	Il 3,48% di regime è stato incrementato di 0,21% per risorse aggiuntive
Sanità	21.05.2018	3,48%	
Presidenza del Consiglio dei Ministri			Procedura negoziale in corso
Corpi di polizia	DPR.15.03.2018 n. 39	3,48%	La percentuale non include gli incrementi retributivi di cui al DPCM 21 marzo 2018, così come integrato dall'art.1, comma 442 della legge di bilancio 145/2018
Forze armate	DPR.15.03.2018 n. 40	3,48%	La percentuale non include gli incrementi retributivi di cui al DPCM 21 marzo 2018, così come integrato dall'art.1, comma 442 della legge di bilancio 145/2018
Vigili del fuoco	DPR.15.03.2018 n. 41	3,48%	La percentuale non include gli incrementi retributivi di cui al DPCM 21 marzo 2018, così come integrato dall'art.1, comma 442 della legge di bilancio 145/2018, né, per il solo personale non dirigente e non direttivo, gli incrementi di cui al DPR 47/2018 (valorizzazione post riordino)

Tabella 5.5 – Personale pubblico dirigente - Quadro degli incrementi derivanti da contratti collettivi di lavoro stipulati ed applicati nel periodo 2007-2011

Comparto	Area	Date sottoscrizione CCNL biennio 2006-2007	Incremento % di regime	Date sottoscrizione CCNL biennio 2008-2009	Incremento % di regime	Note
Ministeri	Area I	12.02.2010	4,85%	12.02.2010	3,2%	
Agenzie fiscali - Enti pubblici non economici	Area VI	21.07.2010	4,85%	21.07.2010	3,2%	
Segretari comunali e provinciali		14.12.2010	4,85%	01.03.2011	3,2%	
Regioni e autonomie locali	Area II	22.02.2010	4,85%	03.08.2010	3,2%	
Scuola e AFAM	Area V	15.07.2010	4,85%	15.07.2010	3,2%	
Università e Ricerca	Area VII	28.07.2010	4,85%	28.07.2010	3,2%	
SSN: Dirigenza medico – veterinaria	Area IV	17.10.2008	4,85%	06.05.2010	3,2%	
SSN: Dirigenza sanitaria, professionale, tecnica e amministrativa	Area III	17.10.2008	4,85%	06.05.2010	3,2%	
Presidenza Consiglio Ministri	Area VIII	04.08.2010	4,85%	04.08.2010	3,2%	
Carriera diplomatica		24.04.2008	13,37%	13.08.2010	3,2%	All'incremento di regime è stato aggiunto l'8,52% per risorse aggiuntive nel 2006-2007, 9 milioni a decorrere dal 2007
Carriera prefettizia		04.04.2008	4,85%	20.04.2011	3,2%	
Carriera dirigenziale penitenziaria						In assenza della definizione del primo contratto collettivo di lavoro della categoria gli incrementi retributivi corrispondono a quelli della dirigenza della Polizia di Stato
Vigili del fuoco		29.11.2007 07.05.2008	5,29%	26.10.2010	4,16%	All'incremento di regime è stato aggiunto lo 0,44% per risorse aggiuntive nel 2006-2007 e lo 0,96% nel 2008-2009

Per i Vigili del fuoco, il valore di regime del biennio economico 2006/2007 (4,85%) è stato incrementato dello 0,44% con risorse aggiuntive; analogamente, il 4,16% di regime per il biennio economico successivo è stato incrementato con risorse aggiuntive di 0,96%.

Anche Corpi di polizia e Forze armate hanno avuto incrementi con risorse aggiuntive per 1,45% per il biennio economico 2006/2007 e 0,48% per il biennio economico 2008/2009.

Tabella 5.6 – Personale dirigente - Quadro degli incrementi derivanti da contratti collettivi di lavoro e dai procedimenti negoziali per il triennio 2016-2018

Comparto	Area	Date sottoscrizione CCNL triennio 2016-2018	Incremento % di regime	Note
Funzioni centrali	ex Area I - Ministeri; ex Area VI - Agenzie fiscali ed Enti pubblici non economici, Enti art. 70 D.lgs. 165/2001	09.03.2020	3,48%	La percentuale non include le risorse aggiuntive di cui all'articolo 1, comma 376, della legge di bilancio 145/2018
Funzioni locali	ex Area II - Regioni e autonomie locali e Segretari comunali e provinciali; ex Area III - dirigenza professionale, tecnica e amministrativa del SSN	17.12.2020	3,48%	
Istruzione e ricerca	ex Area V - Scuola e AFAM; ex Area VII - Università e ricerca	08.07.2019	3,48%	La percentuale non include le risorse di cui all'articolo 1, comma 591, della legge di bilancio 205/2017
Sanità	Area III - Dirigenza sanitaria; ex Area IV - Dirigenza medico – veterinaria	19.12.2019	3,48%	
Presidenza del Consiglio dei Ministri	ex Area VIII - Consiglieri e i Referendari; Dirigenti di I e II fascia del ruolo speciale, tecnico amministrativo della Protezione Civile	11.3.2022	3,48%	
Carriera diplomatica		DPR 04.05.2018 n. 66	3,48%	Percentuale riferita ad una retribuzione media al netto della Indennità integrativa speciale personale all'estero e fuori ruolo
Carriera prefettizia		DPR 24.05.2018 n. 85	3,48%	Percentuale riferita ad una retribuzione media al netto della Indennità pensionabile prevista per i soli prefetti dalla legge n. 121/1981
Carriera dirigenziale penitenziaria				Gli incrementi retributivi corrispondono a quelli della dirigenza della Polizia di Stato in quanto non si è ancora provveduto alla definizione del primo contratto collettivo di lavoro della categoria
Vigili del fuoco	Personale dirigente e direttivo	DPR 15.03.2018 n. 42	3,48%	La percentuale non include gli incrementi retributivi di cui al DPCM 21 marzo 2018, così come integrato dall'art. 1, comma 442, della legge di bilancio 145/2018, né, per il solo personale direttivo, gli incrementi di cui al DPR 48 del 2018 (valorizzazione post riordino)

Nelle tavole precedenti sono indicate le date di sottoscrizione dei contratti collettivi di lavoro nonché quelle dei DPR di recepimento degli accordi negoziali riguardanti il personale in regime di diritto pubblico (personale non dirigenziale e dirigenti).

Per il personale dirigente delle Forze armate e dei Corpi di polizia³⁰ e per i Professori e Ricercatori universitari è previsto un meccanismo di adeguamento retributivo definito con apposito DPCM sulla base di uno specifico indice ISTAT da determinarsi in funzione degli aumenti medi registrati per il personale contrattualizzato (art. 24 legge n. 448/1998).

³⁰ Con i provvedimenti di riordino delle carriere varati a partire dalla fine del 2017 la categoria del personale con trattamento superiore è stata eliminata e le qualifiche che ne facevano parte sono state ricollocate fra il personale dirigente o fra quello non dirigente.

Questo meccanismo di adeguamento non ha operato dal 2011 al 2015 per effetto del blocco di cui all'art. 9, comma 21, del citato d.l. n. 78/2010. Per gli anni 2016 e 2017, a causa della mancata stipula di contratti collettivi/procedimenti negoziali, l'indice di adeguamento retributivo è risultato pari allo 0% e pertanto non si è provveduto all'emanazione dei rispettivi DPCM. Per il 2018 il predetto indice ha registrato un incremento dello 0,11%, recepito, insieme all'incremento registrato per il 2019 (+2,28%), nel DPCM del 3 settembre 2019; l'incremento per il 2020 (+1,71%) è stato da ultimo recepito con il DPCM del 13 novembre 2020.

Per la Magistratura l'analogo meccanismo di adeguamento retributivo triennale, determinato anch'esso con DPCM in funzione degli aumenti medi registrati per il personale contrattualizzato, bloccato dalle disposizioni di contenimento della spesa di cui al più volte richiamato d.l. n. 78/2010 (art. 9, comma 22), è stato successivamente riconosciuto in applicazione della sentenza della Corte Costituzionale n. 223 del 2012, che ha dichiarato incostituzionale i commi 2 (in parte) e 22 dello stesso articolo 9.

Nella tavola seguente sono riportati i valori percentuali annui degli aumenti retributivi corrisposti al personale pubblico non contrattualizzato, disciplinato da specifiche disposizioni legislative³¹.

Tabella 5.7 – Personale pubblico non soggetto a contrattazione - Quadro degli incrementi retributivi annui derivanti da legge nel periodo 2007-2021

Anno	Personale dirigente e con trattamento superiore di Corpi di polizia e Forze Armate - Professori e ricercatori universitari	Magistratura
2007	4,28%	3,69%
2008	1,77%	3,69%
2009	3,77%	2,75%
2010	3,09%	3,04%
2011	0,00%	3,04%
2012	0,00%	-0,67%
2013	0,00%	1,62%
2014	0,00%	1,62%
2015	0,00%	-3,23%
2016	0,00%	0,00%
2017	0,00%	0,00%
2018	0,11%	0,62%
2019	2,28%	0,19%
2020	1,71%	0,19%
2021	0,91%	4,47%

³¹ I valori negativi della Magistratura degli anni 2012 e 2015 sono derivanti dall'applicazione del meccanismo previsto dalla normativa vigente di determinazione triennale consistente nella corresponsione di due acconti ed un saldo.

Per gli anni 2016 e 2017 il DPCM del 7 agosto 2015 (riferito al triennio 2015/2017) ha disposto incrementi pari a zero, anche in questo caso per effetto della mancata stipula di contratti collettivi/procedimenti negoziali, mentre per il triennio 2018/2020 il relativo DPCM è stato formalizzato con DPCM 25-1-2021, quindi con notevole ritardo.

Il valore riportato nella tabella non è quello che compare sui DPCM ma il valore di congruaggio, ossia al netto degli acconti dei due anni precedenti.

Per il personale dipendente dagli enti che applicano i contratti di lavoro delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, si riportano di seguito i riferimenti dei contratti collettivi regionali/provinciali stipulati e/o applicati a partire dal 2007.

Tabella 5.8 – Quadro dei rinnovi contrattuali dei contratti collettivi di lavoro regionali/provinciali stipulati e/o applicati nel periodo 2007-2020

REGIONE / PROVINCIA AUTONOMA	PERSONALE	DATA	CONTENUTO
FRIULI VENEZIA GIULIA	DIRIGENTI	29.02.2008	contratto collettivo regionale di lavoro (CCRL) area della dirigenza del personale del comparto unico quadriennio normativo 2002-2005 biennio economico 2002-2003 biennio economico 2004-2005
FRIULI VENEZIA GIULIA	DIRIGENTI	30.09.2010	contratto collettivo regionale di lavoro area della dirigenza del personale del comparto unico quadriennio normativo 2006-2009 biennio economico 2006-2007 biennio economico 2008-2009
FRIULI VENEZIA GIULIA	NON DIRIGENTI	07.12.2006	CCRL Comparto Unico NON Dirigenti - quadriennio normativo (II fase) 2002-2005 biennio economico 2004-2005
FRIULI VENEZIA GIULIA	NON DIRIGENTI	03.07.2007	CCRL Comparto Unico NON Dirigenti-quadriennio normativo (II fase) 2002-2005 biennio economico 2004-2005 code contrattuali
FRIULI VENEZIA GIULIA	NON DIRIGENTI	06.05.2008	CCRL Comparto Unico NON Dirigenti - quadriennio normativo 2006-2009 biennio economico 2006-2007
FRIULI VENEZIA GIULIA	NON DIRIGENTI	27.02.2012	CCRL Comparto Unico NON Dirigenti - quadriennio normativo 2006-2009 biennio economico 2008-2009
FRIULI VENEZIA GIULIA	NON DIRIGENTI	15.10.2018	CCRL Comparto del personale non dirigente - triennio normativo ed economico 2016-2018
SARDEGNA	DIRIGENTI	19.03.2008	CCRL del personale con qualifica dirigenziale, quadriennio normativo 2006-2009, biennio economico 2006-2007
SARDEGNA	DIRIGENTI	18.02.2010	CCRL contratto collettivo regionale di lavoro del personale con qualifica dirigenziale, quadriennio normativo 2006-2009, biennio economico 2008-2009
SARDEGNA	DIRIGENTI	12.06.2018	CCRL triennio 2016-2018
SARDEGNA	NON DIRIGENTI	08.10.2008	CCRL contratto collettivo regionale di lavoro del personale del comparto unico quadriennio normativo 2006-2009 biennio economico 2006-2007
SARDEGNA	NON DIRIGENTI	18.02.2010	CCRL contratto collettivo regionale di lavoro del personale del comparto unico, quadriennio normativo 2006-2009, biennio economico 2008-2009
SARDEGNA	NON DIRIGENTI	4.12.2017	CCRL triennio 2016-2018
SICILIA	DIRIGENTI	05.07.2007	CCRL del personale con qualifica dirigenziale della regione Siciliana e degli enti di cui all'art. 1 della l.r. n. 10/2000 per il quadriennio giuridico 2002-2005 e per i bienni economici 2002-2003 e 2004-2005
SICILIA	NON DIRIGENTI	22.05.2008	CCRL quadriennio 2006-2009, biennio economico 2006-2007
SICILIA	NON DIRIGENTI	09.05.2019	accordo del CCRL del personale del comparto non dirigenziale della regione Siciliana e degli enti di cui all'art. 1 della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10 per il triennio normativo ed economico 2016-2018
TRENTINO ALTO ADIGE	DIRIGENTI	25.10.2007	25/10/2007 contratto collettivo per il personale dell'area dirigenziale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige e delle Camere di commercio, industria artigianato e agricoltura di Trento e Bolzano - quadriennio giuridico 2006-2009 e biennio economico 2006-2007

REGIONE / PROVINCIA AUTONOMA	PERSONALE	DATA	CONTENUTO
TRENTINO ALTO ADIGE	DIRIGENTI	27.04.2009	27/04/2009 contratto collettivo per il personale dell'area dirigenziale, quadriennio giuridico 2006-2009 e biennio economico 2008-2009
TRENTINO ALTO ADIGE	DIRIGENTI	25.02.2019	25/02/2019 accordo stralcio per il rinnovo del contratto collettivo per il personale dell'area dirigenziale, triennio giuridico ed economico 2016-2018
TRENTINO ALTO ADIGE	NON DIRIGENTI	19.06.2007	biennio 2006-2007
TRENTINO ALTO ADIGE	NON DIRIGENTI	01.12.2008	quadriennio giuridico 2008-2011 biennio economico 2008-2009
TRENTINO ALTO ADIGE	NON DIRIGENTI	30.09.2020	accordo triennio economico e giuridico 2016-2018
BOLZANO	DIRIGENTI	05.07.2007	contratto collettivo intercompartimentale per il personale dirigenziale relativo al periodo 2005-2008 biennio 2007-2008
BOLZANO	DIRIGENTI	11.11.2009	contratto di comparto per il personale dirigenziale della Provincia autonoma di Bolzano relativo al periodo 2005-2008
BOLZANO	DIRIGENTI	10.08.2018	contratto collettivo intercompartimentale per il personale dirigenziale con la determinazione dell'indennità di posizione.
BOLZANO	NON DIRIGENTI	12.02.2008	contratto collettivo intercompartimentale per il periodo 2005-2008 per la parte giuridica e per il periodo 2007-2008 per la parte economica
BOLZANO	NON DIRIGENTI	15.11.2011	contratto collettivo intercompartimentale - parte economica per l'anno 2009
BOLZANO	NON DIRIGENTI	28.10.2016	Contratto collettivo intercompartimentale 2016-2018
BOLZANO	NON DIRIGENTI	04.12.2019	accordo stralcio per il rinnovo del contratto collettivo intercompartimentale per il triennio 2019-2021
BOLZANO	NON DIRIGENTI	03.12.2020	secondo accordo stralcio per il rinnovo del contratto collettivo intercompartimentale per il triennio 2019-2021
BOLZANO	NON DIRIGENTI	10.12.2020	contratto collettivo intercompartimentale 1° accordo stralcio per il rinnovo del contratto collettivo per l'area del personale del servizio sanitario provinciale escluso il personale dell'area medica e medico veterinaria nonché della dirigenza sanitaria, amministrativa, tecnica e professionale
TRENTO	DIRIGENTI	20.06.2007	accordo provinciale concernente il biennio economico 2006-2007 e norme sulla parte giuridica 2006-2009 del personale dell'area della dirigenza e segretari comunali del comparto autonomie locali
TRENTO	DIRIGENTI	22.10.2010	accordo provinciale per il personale dell'area della dirigenza e segretari comunali del comparto autonomie locali concernente il rinnovo del ccpl per il quadriennio giuridico 2006-2009 ed il biennio economico 2008-2009
TRENTO	DIRIGENTI	29.10.2010	accordo di modifica del vigente contratto collettivo provinciale di lavoro (CCPL) dell'area della dirigenza e segretari comunali del comparto autonomie locali
TRENTO	DIRIGENTI	29.12.2016	CCPL 2016-2018, biennio economico 2016-2017, per il personale dell'area della dirigenza e segretari comunali del Comparto Autonomie locali
TRENTO	DIRIGENTI	29.10.2018	accordo per il rinnovo del CCPL 2016-2018 dell'area della dirigenza e segretari comunali
TRENTO	RICERCATORI	29.12.2016	CCPL 2016-2018, biennio economico 2016-2017
TRENTO	DIRETTIVI	23.12.2016	CCPL 2016-2018, biennio economico 2016-2017, per il personale con qualifica di Direttore della Provincia autonoma di Trento e degli Enti strumentali
TRENTO	NON DIRIGENTI	20.04.2007	accordo provinciale concernente quadriennio 2007-2009 biennio economico 2006-2007 del personale del comparto autonomie locali – area non dirigenziale
TRENTO	NON DIRIGENTI	22.09.2008	accordo provinciale concernente il biennio economico 2008-2009 del personale del comparto autonomie locali – area non dirigenziale
TRENTO	NON DIRIGENTI	23.12.2016	CCPL 2016-2018, biennio economico 2016-2017
TRENTO	NON DIRIGENTI	01.10.2018	CCPL 2016-2018, triennio giuridico-economico 2016-2018
TRENTO	VIGILI DEL FUOCO	01.08.2019	accordo negoziale relativo agli incrementi retributivi per il triennio economico 2016-2018 del personale del corpo permanente dei Vigili del fuoco della Provincia autonoma di Trento
TRENTO	VIGILI DEL FUOCO	21.12.2018	accordo per la sostituzione delle tabelle allegate all'accordo negoziale del 01/08/2018
VALLE D'AOSTA	DIRIGENTI	17.04.2009	accordo e chiusura del contratto 2006-2009 per la parte normativa e dei bienni economici 2006-2007 e 2008-2009 per il personale appartenente alla qualifica unica dirigenziale di tutti gli enti del comparto unico della Valle d'Aosta

REGIONE / PROVINCIA AUTONOMA	PERSONALE	DATA	CONTENUTO
VALLE D'AOSTA	DIRIGENTI	27.05.2011	accordo retribuzione di posizione
VALLE D'AOSTA	DIRIGENTI	05.10.2011	testo unico della dirigenza
VALLE D'AOSTA	DIRIGENTI	05.03.2012	accordo retribuzione di posizione
VALLE D'AOSTA	NON DIRIGENTI	21.05.2008	accordo e chiusura del contratto 2006-2009 per la parte normativa e dei bienni economici 2006-2007 e 2008-2009 per il personale appartenente alle categorie di tutti gli enti del comparto unico della Valle d'Aosta
VALLE D'AOSTA	NON DIRIGENTI	13.12.2010	testo unico delle disposizioni contrattuali economiche e normative delle categorie del comparto unico della Valle d'Aosta
VALLE D'AOSTA	NON DIRIGENTI	07.11.2018	accordo per il rinnovo contrattuale per il triennio economico e normativo 2016-2018 e per la modificazione dell'accordo del "testo unico delle disposizioni contrattuali economiche e normative delle categorie del comparto unico della Valle d'Aosta" del 13/12/2010

A differenza dei contratti nazionali, la sottoscrizione della maggior parte degli accordi contrattuali per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome non è avvenuta con significativi ritardi.

Nella tabella che segue sono riportate le spese per le retribuzioni “lordo dipendente”³² al netto delle competenze arretrate. In assenza di elementi conoscitivi sull’origine di tali competenze arretrate, gli importi detratti non sono solo quelli di natura contrattuale – cioè derivanti dalla tardiva sottoscrizione dei contratti di lavoro – ma anche quelli originati dai passaggi di qualifica o dalle ricostruzioni di carriera.

Tabella 5.9 - Spesa per retribuzioni lorde dei lavoratori a tempo indeterminato al netto degli arretrati negli anni dal 2011 al 2020. Valori in milioni di euro

COMPARTO	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
FUNZIONI CENTRALI	9.167	8.919	8.757	8.623	8.486	8.485	8.313	8.428	8.497	8.016
FUNZIONI LOCALI	17.814	17.450	17.114	16.843	16.381	15.889	15.575	15.652	15.582	14.970
ISTRUZIONE E RICERCA	31.714	30.583	30.454	30.389	31.364	31.783	32.359	33.746	34.303	34.510
SANITÀ	27.291	27.072	26.661	26.473	26.227	25.885	25.763	26.159	26.719	27.442
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	604	639	633	2.132	2.153	2.227	2.252	2.274	2.018	1.981
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	25.072	24.821	24.394	24.148	24.530	24.836	25.003	25.543	25.937	26.350
TOTALE	111.661	109.485	108.014	108.608	109.140	109.105	109.266	111.802	113.056	113.269
TOTALE A PARITÀ DI ENTI	111.661	109.438	107.969	106.967	107.441	107.379	107.517	110.055	111.461	111.728

³² Per “lordo dipendente” si intendono le retribuzioni al lordo delle ritenute fiscali e previdenziali a carico del lavoratore. Queste retribuzioni sono al netto degli oneri riflessi (contributi e IRAP) a carico del datore di lavoro che sono rilevati separatamente e concorrono alla formazione del costo del lavoro.

Nel 2017 sono state apportate delle modifiche alla modalità di registrazione delle competenze arretrate relative ad alcune voci. Di conseguenza, le retribuzioni medie dal 2017 in poi, illustrate nel prossimo capitolo, possono essere significativamente più elevate di quelle degli anni precedenti, nella misura in cui gli importi corrisposti tramite tali voci, spesso legati alla produttività o al risultato, sono riferiti in modo considerevole ad esercizi precedenti, come accade per la Presidenza del Consiglio dei Ministri, le Agenzie fiscali, la Carriera dirigenziale penitenziaria e le Autorità indipendenti.

La spesa per retribuzioni è più elevata nel 2011 e diminuisce progressivamente sia a causa della riduzione del personale³³, sia per gli effetti delle richiamate manovre di contenimento della spesa pubblica aventi ad oggetto il pubblico impiego. Dal 2018 si notano gli effetti della ripresa della contrattazione collettiva nazionale.

Tabella 5.10 - Variazioni percentuali della spesa per retribuzioni lorde dei lavoratori a tempo indeterminato al netto degli arretrati negli anni dal 2011 al 2020

COMPARTO	2012 / 2011	2013 / 2012	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2020 / 2019	2020 / 2011
FUNZIONI CENTRALI	-2,7%	-1,8%	-1,5%	-1,6%	0,0%	-2,0%	1,4%	0,8%	-5,7%	-12,6%
FUNZIONI LOCALI	-2,0%	-1,9%	-1,6%	-2,7%	-3,0%	-2,0%	0,5%	-0,4%	-3,9%	-16,0%
ISTRUZIONE E RICERCA	-3,6%	-0,4%	-0,2%	3,2%	1,3%	1,8%	4,3%	1,6%	0,6%	8,8%
SANITÀ	-0,8%	-1,5%	-0,7%	-0,9%	-1,3%	-0,5%	1,5%	2,1%	2,7%	0,6%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	5,8%	-0,9%	236,8%	1,0%	3,4%	1,1%	1,0%	-11,2%	-1,9%	228,0%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-1,0%	-1,7%	-1,0%	1,6%	1,2%	0,7%	2,2%	1,5%	1,6%	5,1%
TOTALE	-1,9%	-1,3%	0,5%	0,5%	0,0%	0,1%	2,3%	1,1%	0,2%	1,4%
TOTALE A PARITÀ DI ENTI	-2,0%	-1,3%	-0,9%	0,4%	-0,1%	0,1%	2,4%	1,3%	0,2%	0,1%

Escludendo gli Enti che hanno fatto il loro ingresso nella rilevazione nel corso del decennio, e pur incorporando la quasi totalità degli effetti dei rinnovi contrattuali del triennio 2016/2018, la spesa per retribuzioni lorde del 2020 è pressoché uguale a quella del 2011 (+0,1%). Considerando che i valori sono espressi a prezzi di mercato, ciò implica una riduzione in termini reali.

Come già accennato e come verrà ampiamente illustrato nel capitolo dedicato alle retribuzioni medie, nel 2017 è cambiata la definizione di arretrati e ciò ha determinato una loro riduzione rispetto agli anni precedenti in favore delle spese registrate come competenza dell'anno di

³³ Il personale che va in pensione normalmente è collocato sui livelli retributivi più elevati.

pagamento. Ciononostante, al livello aggregato dei comparti, non si notano effetti significativi in aumento della spesa per retribuzioni.

ALTRI FATTORI CHE INFLUENZANO LA SPESA: I PASSAGGI DI QUALIFICA E IL TURN OVER

Un altro fattore che incide sul livello della spesa dei singoli enti – e quindi anche sull’aggregato di comparto – sono le progressioni economiche e di carriera, rilevate nel conto annuale generalmente come passaggi di qualifica orizzontali e verticali³⁴.

I passaggi di qualifica producono, come i rinnovi contrattuali, un duplice effetto sulla spesa riferita al personale coinvolto: uno permanente ed uno “*una tantum*”, connesso al pagamento di competenze arretrate legate alla decorrenza economica riconosciuta al passaggio. Tanto più numerosi sono i passaggi di qualifica, tanto maggiore è l’effetto sulla spesa del comparto e sulle retribuzioni medie degli enti interessati.

I passaggi di livello, fatti salvi gli effetti di trascinamento di quelli riferibili ad utilizzo di risorse finanziarie degli anni precedenti (ante 2011), non sono stati effettuati negli anni dal 2011 al 2014 in conseguenza del richiamato blocco degli effetti economici delle progressioni di carriera comunque denominate.

Solo nella Scuola i CCNL del 13.03.2013 e del 07.08.2014, attraverso l’utilizzo di parte dei risparmi conseguiti nel comparto stesso e della rimodulazione di risorse comunque destinate al personale del comparto, hanno consentito che gli anni 2011 e 2012 fossero utili ai fini della maturazione delle posizioni stipendiali di cui all’art.2 del CCNL 4.8.2011, con la conseguente attribuzione al personale dei relativi incrementi economici.

Dal 2015 le progressioni di carriera tornano ad avere effetti anche economici oltre che giuridici, determinando un innalzamento del livello di spesa particolarmente significativo nei Corpi di polizia e nelle Forze armate.

Anche il *turn over* incide in modo significativo sull’andamento della spesa per redditi del personale del pubblico impiego; l’effetto che ne deriva è più marcato dove sono presenti meccanismi di progressione delle retribuzioni basati unicamente o principalmente sull’anzianità di servizio (ad esempio Scuola, AFAM, Corpi di polizia, Forze armate).

³⁴ Per passaggio di qualifica si intendono tutte le progressioni di carriera comunque classificate nei diversi comparti: qualifica, fascia, area, posizione economica, livello.

In tali casi, infatti, se si altera il regolare ricambio del personale (numero di assunti pari al numero dei cessati), si determinano modifiche nella regolarità del trend della spesa a causa dell'incremento delle retribuzioni dovuto ai meccanismi automatici di progressione stipendiale che incidono in modo diretto sull'andamento della stessa. In sintesi, un regolare ricambio del personale in ragione di un assunto a fronte di un cessato, assicura uno sviluppo costante e lineare della spesa per redditi. Al contrario, prolungate riduzioni nelle assunzioni, cui fanno seguito cicli di assunzioni che superano il numero dei cessati, determinano l'insorgere di variazioni in detta spesa che si manifestano negli anni in cui maturano gli scatti di anzianità.

Nei comparti nei quali, invece, non esistono meccanismi di progressione automatica delle retribuzioni, la sostituzione del personale non ha ripercussioni nei periodi successivi.

Le norme sulla limitazione del *turn over* hanno previsto un meccanismo che vincola la spesa correlandola a quella del personale cessato.

La necessità di una maggiore qualificazione del pubblico impiego ha determinato una contrazione nella richiesta di personale delle categorie più basse in favore di personale maggiormente qualificato che, essendo inquadrato in categorie più elevate, ha una remunerazione più alta. L'effetto sulla spesa derivante dalla non integrale copertura del personale che esce dal mondo del lavoro pubblico, viene in parte riassorbito dalla maggiore spesa dei nuovi assunti inquadrati nei livelli più elevati. Ne consegue una riduzione del personale maggiore della riduzione della spesa.

Nei Ministeri, Agenzie fiscali, Enti pubblici non economici, Università, Sanità, Enti locali, ecc., il personale collocato a riposo in questi anni - e per alcuni degli anni a venire - gode ancora della Retribuzione Individuale di Anzianità (RIA). Le disposizioni contrattuali vigenti prevedono che, al momento del pensionamento, gli importi percepiti a tale titolo vadano ad alimentare, come risorse stabili, i fondi per la contrattazione integrativa a disposizione di ciascun ente attraverso i quali è possibile finanziare – compatibilmente con i vigenti vincoli sull'alimentazione dei fondi – vari istituti, quali le progressioni economiche orizzontali o la produttività. In condizioni di forte riduzione del personale per pensionamento, rendendosi disponibili quote consistenti di RIA, è quindi possibile assistere, specie con riferimento ad alcuni settori, ad incrementi delle retribuzioni medie del personale in attività, anche in assenza di rinnovi contrattuali.

IL CONFRONTO CON LE GRANDEZZE MACROECONOMICHE

Nella tabella che segue sono riportati i valori complessivi del pubblico impiego confrontati con le principali grandezze macroeconomiche dello stesso anno.

I dati degli occupati nelle pubbliche amministrazioni comprendono anche il personale con contratti flessibili (sebbene siano espressi in unità annue) e quello che non instaura un rapporto di dipendenza (Interinali, LSU, volontari delle forze armate).

Tabella 5.11 – Confronto dell'andamento del personale e delle spese con le principali grandezze economiche. Anni dal 2011 al 2020

Grandezze da confrontare e rapporti	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Occupati nelle pubbliche amministrazioni	3.395.265	3.343.206	3.335.823	3.366.471	3.363.763	3.357.362	3.366.322	3.342.660	3.355.547	3.353.197
Totale Forza lavoro	24.949.514	25.291.072	25.333.068	25.505.346	25.547.826	25.929.468	25.880.233	25.905.829	25.762.574	25.096.737
<i>Occupati nelle pubbliche amministrazioni / Totale Forza Lavoro</i>	13,6%	13,2%	13,2%	13,2%	13,2%	12,9%	13,0%	12,9%	13,0%	13,4%
Totale Occupati	22.561.652	22.410.780	22.179.270	22.365.816	22.589.265	22.886.276	23.057.048	23.227.416	23.283.681	22.839.363
<i>Occupati nelle pubbliche amministrazioni / Totale Occupati</i>	15,0%	14,9%	15,0%	15,1%	14,9%	14,7%	14,6%	14,4%	14,4%	14,7%
Costo del lavoro delle pubbliche amministrazioni (miliardi di €)	165,16	160,34	158,28	159,62	159,57	159,78	160,15	165,98	166,45	166,76
PIL ai prezzi di mercato (miliardi di €)	1.648,76	1.624,36	1.612,75	1.627,41	1.655,36	1.695,79	1.736,59	1.771,39	1.796,63	1.656,96
<i>Costo del lavoro / PIL nominale</i>	10,0%	9,9%	9,8%	9,8%	9,6%	9,4%	9,2%	9,4%	9,3%	10,1%

L'andamento altalenante del totale degli occupati nelle pubbliche amministrazioni è influenzato dagli ampliamenti della rilevazione, talvolta consistenti. Anche senza escludere tali ingressi nella rilevazione, è comunque evidente una tendenza alla riduzione che, fino all'ultimo anno della serie, si è tradotta in una graduale discesa della quota del pubblico impiego sul totale della forza lavoro e di quella sul totale degli occupati. Negli anni 2018 e 2019 i due rapporti toccano i valori minimi del periodo, con una riduzione rispetto ai valori iniziali dello 0,6%.

Analoga riduzione si manifesta nel confronto del rapporto fra il costo del lavoro nel pubblico impiego e il PIL a prezzi di mercato, nel raffronto fra i valori del 2018-2019 e quelli del 2011. Tale rapporto è massimo nel 2011, anno in cui vi sono ancora pagamenti dovuti all'ultimo rinnovo

contrattuale prima del blocco della contrattazione, mentre il PIL è appena risalito dopo la consistente riduzione degli anni precedenti.

Negli anni successivi si ha un significativo calo dell'incidenza del costo del lavoro pubblico sul PIL, nonostante la contrazione di quest'ultimo negli anni 2012 e 2013. Il valore minimo del rapporto è raggiunto in corrispondenza del 2017; i rinnovi contrattuali nonché i provvedimenti relativi al settore Sicurezza-Difesa nei due anni successivi, fanno aumentare l'incidenza sul PIL. Al netto della spesa sostenuta degli enti entrati nella rilevazione nel 2011 e nel 2019, la riduzione della spesa del pubblico impiego sul PIL sarebbe dello 0,73%.

L'emergenza sanitaria manifestatasi nel corso del 2020 muta considerevolmente lo scenario, non tanto per le variazioni nelle grandezze relative al pubblico impiego, quanto per la consistente caduta dei valori della forza lavoro, degli occupati e, soprattutto, del PIL. È infatti rispetto a quest'ultima grandezza che l'incidenza del costo del lavoro pubblico subisce un brusco incremento che riporta il rapporto ai valori massimi del decennio.

LE RETRIBUZIONI MEDIE

ASPETTI METODOLOGICI: LE QUALIFICHE E LE VOCI DI SPESA ESCLUSE DAL CALCOLO

La metodologia utilizzata per il calcolo delle retribuzioni medie - utilizzate principalmente per la valutazione degli effetti delle proposte normative e per la quantificazione degli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali - è stata sviluppata per il solo personale a tempo indeterminato, escludendo pertanto quasi tutto il personale non a tempo indeterminato e quelle fattispecie che manifestano una variabilità retributiva molto elevata generalmente dovuta a un rapporto di lavoro discontinuo. Tali figure sono frequentemente collocate agli estremi della scala stipendiale.

Le retribuzioni della dirigenza a tempo determinato e dei direttori generali possono causare distorsioni legate proprio alla non continuità del rapporto con l'amministrazione e al loro peso sulla categoria della dirigenza, che è di dimensioni contenute. Analogamente, ma all'estremo opposto della scala stipendiale, il personale non di ruolo della scuola presenta discontinuità nel rapporto di lavoro che, nella maggioranza dei casi, ha durata inferiore all'anno e per di più suddiviso in due diverse annualità, fornendo valori molto variabili delle retribuzioni medie, generalmente sottostimate. Analogo fenomeno è presente per gli allievi del settore sicurezza-difesa, mentre il personale volontario del medesimo settore presenta un impiego pluriennale che permette alle retribuzioni di avere quelle caratteristiche che ne permettono l'utilizzo per il calcolo dei valori medi.

Come evidenziato nel seguito, nel 2018 le retribuzioni medie dei Corpi di polizia e delle Forze armate hanno risentito anche degli effetti delle modifiche alla classificazione del personale conseguenti ai provvedimenti di riordino, creando una discontinuità nella serie storica. Nel separare gli allievi dal personale volontario e nell'integrare quest'ultimo nel calcolo, si è scelto di retrocedere al 2018 tali operazioni in modo da non creare una seconda discontinuità nella serie storica.

Infine, viene escluso dal calcolo della media anche il personale disciplinato da contratti di lavoro del settore privato (c.d. personale contrattista, un numero limitato di soggetti con contratto a tempo indeterminato) a causa della non omogeneità dei loro contratti di lavoro rispetto a quelli pubblici.

I valori "*lordo dipendente*" utilizzati ai fini del calcolo delle retribuzioni medie comprendono lo stipendio, la retribuzione di anzianità, la tredicesima mensilità, l'indennità integrativa speciale, le

indennità fisse, il compenso per lavoro straordinario, la remunerazione della produttività ed altre competenze accessorie. Non sono comprese le voci non aventi carattere direttamente retributivo, quali ad esempio gli assegni familiari, i buoni pasto, le coperture assicurative e, fino al 2016, tutte le competenze fisse ed accessorie relative ad anni precedenti (arretrati), come verrà dettagliatamente illustrato nel seguito.

Le retribuzioni medie così calcolate costituiscono la base di riferimento degli incrementi retributivi da riconoscere nell'ambito delle procedure contrattuali (ARAN) e negoziali di diritto pubblico (Corpi di polizia, Forze armate, Vigili del fuoco e Carriere diplomatica, prefettizia e penitenziaria).

Per tale finalità, non sono considerate nel calcolo le voci che alterano le retribuzioni medie, o per le quali è esplicitamente previsto il carattere non retributivo del compenso, quali:

- le indennità, prive di carattere retributivo, per servizio all'estero spettanti al personale della Carriera diplomatica, al personale amministrativo del Ministero degli affari esteri, al personale della Scuola, alle Forze armate e ai Corpi di polizia;
- l'indennità di esclusività percepita dai medici e dagli altri dirigenti del ruolo sanitario fino al 2018. Ai sensi dell'art. 5, comma 2, del CCNL 8.06.2000 (biennio economico 2000/2001), questo elemento non è stato considerato nella base di calcolo per la definizione dei benefici economici fino alla tornata contrattuale 2006 - 2009. Solo con il CCNL 19.12.2019 relativo al triennio 2016/2018 è stato chiarito il carattere retributivo di tale voce che entra così nel calcolo della retribuzione media a partire dal 2019;
- l'indennità ex art. 31 DPR 761/79 e il trattamento aggiuntivo ex art. 6 d.lgs. 517/99 (rilevati nel conto annuale come *"Indennità De Maria"*) previsti in favore del personale universitario, di comparto e professori e ricercatori, che presta servizio presso le strutture sanitarie nella misura occorrente per equiparare il relativo trattamento economico complessivo a quello del personale di tali strutture di pari funzioni, mansioni ed anzianità. Si tratta in questo caso esclusivamente di differenziali retributivi, anticipati di norma dall'Università di appartenenza del personale, per le attività assistenziali svolte nell'ambito del SSN;
- il trattamento accessorio corrisposto direttamente dall'Amministrazione utilizzatrice al personale in posizione di comando/distacco. La rilevazione separata delle spese per tale trattamento è stata introdotta per la prima volta nell'anno 2011 per la sola Presidenza del Consiglio dei Ministri a causa dell'elevata incidenza rivestita da tale tipologia di personale. In considerazione della modifica intervenuta nell'anno 2011 nella rilevazione del personale

comandato e della relativa spesa, fino all'anno 2012 i valori retributivi medi annui delle amministrazioni con Comparto autonomo o fuori comparto, in cui la PCM ha avuto un peso preponderante fino all'ingresso nella rilevazione del conto annuale degli enti della lista S13, non sono stati posti a confronto nella tabella che riporta le variazioni percentuali delle retribuzioni. Dal conto annuale 2012 questa modalità di rilevazione è stata estesa a tutti i comparti. Negli enti dove il peso del personale comandato è rilevante, la relativa spesa può infatti dar luogo a retribuzioni medie più elevate del livello reale, a causa dell'imputazione al personale dell'ente anche della retribuzione accessoria corrisposta al personale comandato/distaccato;

- l'indennità rettorale, l'assegno di rappresentanza, l'indennità ex art. 42, comma 5, d.lgs. 151/2001, lo straordinario personale militare in servizio presso la PCM.

ALTRI ASPETTI METODOLOGICI

Nel calcolo delle retribuzioni medie, al denominatore del rapporto non sono presi a riferimento i dipendenti presenti al 31/12 ma al fine di costruire un indicatore robusto e poco sensibile alle variazioni del numero di personale intercorse nell'anno è stato considerato il numero delle mensilità corrisposte nell'anno diviso per 12; per ciascuna persona che è stata presente per tutto l'anno sono considerate 12 mensilità (la tredicesima è compresa e non è, pertanto, considerata come una mensilità aggiuntiva), ovvero un numero di mensilità pari ai mesi per i quali è stata corrisposta una retribuzione.

È possibile che per una qualifica il numero di mensilità corrisposte sia inferiore a 12 e che siano stati erogati emolumenti che si presentano come *“una tantum”* nel corso dell'anno, come ad esempio il risultato/produttività relativi all'intera annualità precedente. Nel caso in cui ci sia stato un passaggio di qualifica, la tredicesima è relativa all'intera annualità, anche se una quota parte si riferisce alla qualifica precedente. In tali situazioni si può produrre un effetto moltiplicativo che può determinare valori medi superiori a quanto effettivamente corrisposto. Tale effetto può essere presente anche per un numero di mensilità superiori a 12, ossia quando nella qualifica sono presenti più dipendenti. Ad esempio, un lavoratore presente tutto l'anno ed un altro solo per una frazione d'anno determinano un numero di mensilità superiore a 12 ed inferiore a 24. In questo caso la distorsione potenzialmente recata della persona presente per la sola frazione d'anno è mediata dal dipendente presente per l'intera annualità: l'effetto che si produce è meno rilevante e tende rapidamente ad annullarsi al crescere delle mensilità.

Nel 2015 è stata, quindi, introdotta una modifica nell'algoritmo di calcolo per eliminare questa possibile distorsione nel calcolo delle retribuzioni medie del singolo ente. Individuati i casi in cui nelle qualifiche (e nelle aggregazioni successive di gruppi di qualifiche) risultano meno di dodici mensilità sono state ricalcolate tutte le retribuzioni medie³⁵.

Le modalità di corresponsione della retribuzione di produttività o di risultato possono influenzare l'andamento delle retribuzioni. Solitamente questi istituti sono corrisposti nell'anno successivo a quello di riferimento. Per tale motivo, fino al 2016, alle amministrazioni è stato chiesto di inserire la quota annua di produttività/risultato fra le competenze dell'anno e non come competenze arretrate.

Alcune difficoltà sono connesse agli eventuali rallentamenti del processo di erogazione delle somme, anche in sede di contrattazione integrativa. Tali rallentamenti sono per lo più dovuti al ritardo nella definizione delle risorse da destinare a tale scopo, nell'assegnazione degli obiettivi e nel loro monitoraggio e consuntivazione finale, nella formulazione del piano di riparto delle risorse. L'eventuale mancata erogazione della produttività/risultato porta a retribuzioni medie più basse per quel dato anno (la rilevazione avviene per cassa, ad eccezione della sanità).

Più complessa è la gestione della corresponsione in uno stesso anno di quote di produttività/risultato riferite a più anni o frazioni di anni. Per tale motivo veniva chiesto alle amministrazioni di distinguere fra la *"normale"* quota annua, che entrava a far parte della retribuzione media, e la parte eccedente tale quota, che era collocata in una specifica voce di arretrato, che restava esclusa dal calcolo. Tale operazione è risultata spesso difficoltosa per gli enti che non di rado hanno indicato il totale delle somme corrisposte per produttività/risultato nella generica voce di arretrato delle voci retributive accessorie, determinando così retribuzioni medie inferiori a quelle effettive.

A partire dal 2017, per semplificare la rilevazione, è stato chiesto alle amministrazioni di indicare come arretrati relativi agli anni precedenti unicamente quelli riconducibili ai rinnovi contrattuali, al tardivo pagamento delle riqualificazioni definite nell'anno precedente e ad altre specifiche cause minori, quali ad esempio l'esecuzione di sentenze. Con la sola eccezione degli enti del comparto sanità, che operando per competenza economica non risentono del problema degli arretrati, è stato quindi chiesto di imputare tutti gli importi corrisposti nell'anno alle relative voci di

³⁵ La necessità di correggere l'algoritmo di calcolo è legata alla caratteristica del conto annuale di rendere disponibili le retribuzioni medie non solo al livello di comparto ma per tutte le successive disaggregazioni, fino al livello massimo di singolo ente e singola categoria di personale.

pagamento, indipendentemente dal fatto che fossero di competenza dell'anno di pagamento o degli anni precedenti. Ciò ha comportato una riduzione del valore assoluto degli arretrati a favore delle altre voci di spesa (valore minimo nel decennio), con conseguente aumento delle retribuzioni medie.

In determinate condizioni, come la mancata assegnazione della produttività/risultato per un anno e la corresponsione di due annualità nell'anno successivo, ciò può generare fluttuazioni nella serie temporale, tanto più rilevanti quanto maggiori sono le dimensioni dell'ente in cui si realizzano rispetto alla dimensione del comparto cui appartiene, come nel caso già richiamato della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

L'ANDAMENTO DELLE RETRIBUZIONI MEDIE

Nelle tabelle che seguono sono indicati i valori annui delle retribuzioni medie pro-capite per comparto e le relative variazioni percentuali.

Nel periodo in esame, dopo il lungo periodo di blocco della contrattazione di cui si è detto ed in cui è stata corrisposta esclusivamente l'indennità di vacanza contrattuale (IVC), si è sviluppata per intero solo la tornata contrattuale relativa al 2016/2018, definita in alcuni casi solo a fine 2019 o nel 2020. Quella relativa al triennio 2019/2021 è stata da poco avviata con la definizione delle intese relative al settore sicurezza-difesa nel dicembre del 2021, ai Vigili del fuoco e alla Carriera Prefettizia nel febbraio del 2022, e con la sottoscrizione delle ipotesi di CCNL del personale non dirigente del comparto delle Funzioni centrali nel gennaio del 2022.

Dai dati presenti nelle due tabelle successive, trascurando le discontinuità nella serie dovute ai diversi fattori citati in precedenza, sull'intero periodo 2011-2020 l'incremento della retribuzione media del totale del pubblico impiego è stato del 6,2%.

Nello stesso periodo il tasso di inflazione è stato significativamente più elevato poiché ha avuto un incremento del 13,0%³⁶.

In assenza di rinnovi contrattuali, nella prima parte del periodo considerato non si è avuta alcuna crescita retributiva individuale ed anzi, le variazioni percentuali tendono ad essere tutte negative,

³⁶ Il tasso annuo d'inflazione effettiva registrato nel periodo è stato il seguente: 2,8% per il 2011; 3% per il 2012; 1,2% per il 2013; 0,2% per il 2014; 0,1% per il 2015; -0,1% per il 2016; 1,2% per il 2017 e per il 2018; 0,6% per il 2019; -0,2% per il 2020. Le retribuzioni medie sono espresse a prezzi correnti e pertanto, in termini reali, si è avuta una riduzione del potere d'acquisto.

anche per entità consistenti, o al massimo ad annullarsi. Tale situazione si protrae almeno fino al 2014, quando l'unica variazione positiva sarà legata all'ingresso dei nuovi enti nella rilevazione.

Tabella 6.1 - Retribuzioni medie annue. Importi lordo dipendente in euro, anni dal 2011 al 2020

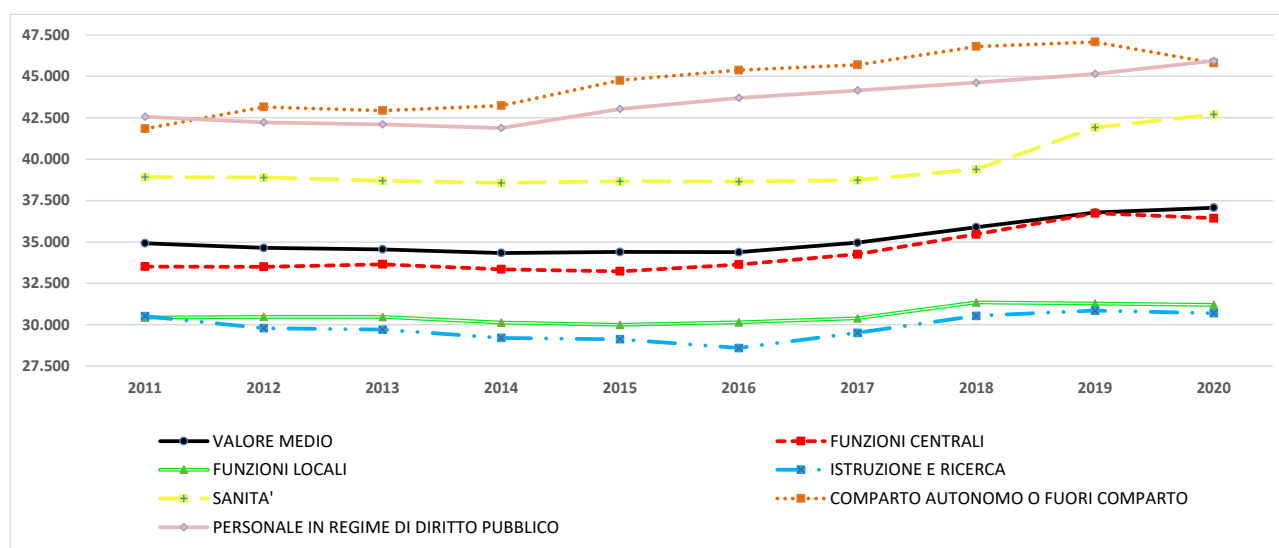
COMPARTO	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
FUNZIONI CENTRALI	33.516	33.498	33.651	33.348	33.227	33.634	34.257	35.464	36.734	36.436
FUNZIONI LOCALI	30.431	30.474	30.473	30.130	29.993	30.144	30.385	31.349	31.280	31.203
ISTRUZIONE E RICERCA	30.515	29.790	29.702	29.205	29.125	28.598	29.512	30.540	30.854	30.697
SANITÀ	38.916	38.896	38.700	38.570	38.663	38.643	38.734	39.387	41.909	42.702
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	41.846	43.156	42.938	43.240	44.763	45.378	45.699	46.810	47.084	45.808
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	42.569	42.225	42.101	41.887	43.036	43.705	44.158	44.623	45.156	45.942
VALORE MEDIO	34.921	34.640	34.551	34.331	34.399	34.380	34.956	35.893	36.778	37.069

Tabella 6.2 – Variazioni percentuali delle retribuzioni medie annue dal 2011 al 2020

COMPARTO	2012 / 2011	2013 / 2012	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019/ 2018	2020 / 2019	2020 / 2011
FUNZIONI CENTRALI	-0,1%	0,5%	-0,9%	-0,4%	1,2%	1,9%	3,5%	3,6%	-0,8%	8,7%
FUNZIONI LOCALI	0,1%	0,0%	-1,1%	-0,5%	0,5%	0,8%	3,2%	-0,2%	-0,2%	2,5%
ISTRUZIONE E RICERCA	-2,4%	-0,3%	-1,7%	-0,3%	-1,8%	3,2%	3,5%	1,0%	-0,5%	0,6%
SANITÀ	-0,1%	-0,5%	-0,3%	0,2%	-0,1%	0,2%	1,7%	6,4%	1,9%	9,7%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	-	-0,5%	0,7%	3,5%	1,4%	0,7%	2,4%	0,6%	-2,7%	-
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-0,8%	-0,3%	-0,5%	2,7%	1,6%	1,0%	1,1%	1,2%	1,7%	7,9%
VALORE MEDIO	-0,8%	-0,3%	-0,6%	0,2%	-0,1%	1,7%	2,7%	2,5%	0,8%	6,2%

In questi anni gli effetti del rinnovo contrattuale 2008/2009 si sono ormai esauriti, le progressioni economiche sono bloccate, il *turn over* è fortemente limitato, con conseguente minimizzazione dell'effetto sulle retribuzioni per la sostituzione del personale meno qualificato e quindi meno remunerato con quello più qualificato e dunque più costoso, gli effetti derivanti dalla contrattazione integrativa risultano neutralizzati. La riduzione delle retribuzioni medie può essere quindi imputata ai fattori residuali prima descritti, quali ad esempio la cessazione del personale che, godendo ancora della RIA, ha retribuzioni più elevate rispetto ai subentranti nella medesima qualifica non beneficiari di tale istituto.

Grafico 6.1 – Andamento delle retribuzioni medie lordo dipendente a prezzi di mercato nei comparti e nel totale del pubblico impiego dal 2011 al 2020



Nel 2015 per il personale del comparto autonomo e per quello in regime di diritto pubblico si registra un aumento delle retribuzioni medie, mentre nei comparti restanti si ha una riduzione meno marcata rispetto a quanto registrato l'anno precedente. Tale evidenza è imputabile alla fine del blocco dell'effetto economico delle progressioni di carriera comunque denominate. Il settore Sicurezza-Difesa è quello dove il riallineamento delle posizioni economiche rispetto a quelle giuridiche ha prodotto i maggiori effetti, anche in considerazione delle dimensioni del comparto, mentre nei comparti delle Funzioni locali e della Sanità i limiti al turn over hanno prevalso rispetto allo sblocco delle progressioni economiche.

Particolarmente forte nel 2016 è l'effetto del turn over nel comparto Istruzione e ricerca, dove la cessazione di decine di migliaia di persone che hanno raggiunto i livelli retributivi massimi e l'ingresso, assai più numeroso, di dipendenti con il livello retributivo iniziale, ha determinato una riduzione significativa della retribuzione media che, date le dimensioni del comparto, ha portato in negativo la variazione dell'intero pubblico impiego.

Come già osservato, le retribuzioni 2017 risentono invece della differente modalità di registrazione degli arretrati, che le rende poco confrontabili con quelle degli anni precedenti. In particolare, la variazione del comparto Istruzione e ricerca è in buona parte imputabile alla revisione delle mensilità della Scuola che non è stata estesa agli anni precedenti.

La tornata contrattuale relativa al triennio 2016-2018 determina la variazione delle retribuzioni medie osservata nel 2018, con un incremento complessivo del 2,7%. La variabilità degli incrementi retributivi osservata fra i comparti trova spiegazione soprattutto nel diverso peso che il personale

dirigente, per il quale i rispettivi CCNL sono stati sottoscritti solo a partire dal 2019, ha all'interno dei comparti stessi.

Il notevole incremento nel 2019 del comparto della Sanità è in massima parte (quasi 2.000€ su 2.500€) legato all'inclusione nel calcolo dell'Indennità di esclusività. Ciò ha avuto dei riflessi al livello del totale del pubblico impiego di alcune centinaia di euro. Anche la crescita del comparto delle Funzioni centrali in parte ha una spiegazione esogena, essendo legata all'ingresso nella rilevazione degli ordini professionali, le cui retribuzioni si posizionano nella fascia più elevata all'interno di questo comparto.

Gli incrementi che si notano nel 2020 nei comparti della Sanità e del Personale in regime di diritto pubblico possono essere in buona parte legati agli incentivi riconosciuti al personale di questi settori particolarmente esposti nel contrasto al Covid-19. L'emergenza sanitaria ha visto impegnato il personale militare utilizzato sul territorio al quale sono state erogate somme accessorie specifiche (ad esempio l'indennità "strade sicure", le indennità operative fondamentali, ...). Inoltre, i passaggi interni per avanzamenti di carriera di cui al decreto legislativo 173 del 2019 (correttivo e integrativo delle norme di riordino) e il mancato avvio dei corsi che prevedono l'accesso dall'esterno (accademie, volontari...) hanno inciso ulteriormente sul fenomeno.

Il comparto che mostra un andamento più dinamico è quello degli enti del Comparto autonomo o fuori comparto, in cui sono però presenti le forti distorsioni, di cui si è detto, dovute all'ingresso e all'uscita degli enti dal comparto. Ad esempio, l'andamento degli ultimi due anni è fortemente influenzato dall'uscita prima dell'ANAS e poi del Teatro alla Scala.

Altro comparto particolarmente dinamico è quello del Personale in regime di diritto pubblico il cui andamento è parzialmente difforme rispetto a quello dei restanti comparti.

Per le categorie di personale pubblico nel cui trattamento economico sono presenti degli automatismi (Magistratura, dirigenza del settore Sicurezza-Difesa e professori e ricercatori universitari) gli incrementi retributivi³⁷ vengono definiti in base ad un criterio che prevede da parte dell'ISTAT l'individuazione di un indice di crescita basato sulle variazioni complessive delle

³⁷ Per il personale di magistratura l'adeguamento delle retribuzioni avviene triennialmente sulla base degli incrementi medi conseguiti nel triennio precedente dalle altre categorie di pubblici dipendenti, mediante un meccanismo di due acconti ed un saldo a conguaglio. Il DPCM 6.8.2021 è relativo al triennio 2021/2023, mentre per il restante personale in regime di diritto pubblico l'ultimo provvedimento è il DPCM 13.11.2020, non essendo ancora concluso l'iter del nuovo DPCM.

retribuzioni contrattuali degli altri pubblici dipendenti. Per altro, la Magistratura è l'unico settore, insieme alla Scuola, dove sono presenti degli scatti stipendiali automatici basati sull'anzianità.

Per il settore Sicurezza-Difesa, gli incrementi registrati nel 2017 e nel 2018 sono in buona parte riconducibili all'applicazione dei provvedimenti di riordino delle carriere.

Se questi aspetti spiegano buona parte della dinamica del comparto – che non sembra aver risentito dell'inserimento nel calcolo, a partire dal 2018, di alcune decine di migliaia di persone posizionate nella parte più bassa della scala retributiva – un ulteriore contributo esplicativo è fornito anche dalla circostanza che gli avanzamenti di carriera che comportano progressioni economiche avvengono secondo modalità più regolari rispetto al resto del pubblico impiego.

Con la ripresa della contrattazione e con gli avanzamenti di cui si è appena detto, nelle amministrazioni più grandi e articolate le retribuzioni delle qualifiche di vertice non apicali si sono sempre più avvicinate al valore delle retribuzioni delle qualifiche apicali, che non possono valersi degli incrementi contrattuali essendo soggette al tetto dei 240.000€ euro annui. Il comma 68, dell'articolo 1 della legge di bilancio per il 2022, ha sbloccato tale limite prevedendo che lo stesso possa essere incrementato della percentuale fissata in sede di rinnovo contrattuale.

I DIFFERENZIALI RETRIBUTIVI

In questo paragrafo viene analizzata la scala retributiva propria di ciascun comparto esprimendo le retribuzioni medie annue delle diverse categorie di personale in funzione della retribuzione percepita dalla categoria cui viene corrisposta la retribuzione più elevata.

Per ogni comparto sono stati individuati gli aggregati più rappresentativi: in alcuni settori il riferimento è stata la categoria di personale, in altri è stata considerata la maggiore aggregazione della "macrocategoria", mettendo in rapporto la dirigenza di vertice con le altre categorie dirigenziali, lì dove presenti, e con il personale non dirigente, individuando al suo interno le categorie "apicali" e "iniziali". Per tutti la qualifica dirigenziale di riferimento è quella con la retribuzione più alta, il cui valore sarà quindi sempre pari a 100.

Ove significative, vengono date informazioni sulla variazione dei differenziali del 2020 rispetto a quanto calcolato per il 2019.

Il risultato finale dell'indagine evidenzia, anche per quest'anno, come il *divario* maggiormente significativo tra il trattamento economico della dirigenza e del personale non dirigente si riscontri nel comparto delle Funzioni centrali, cui fa seguito quello delle Funzioni locali.

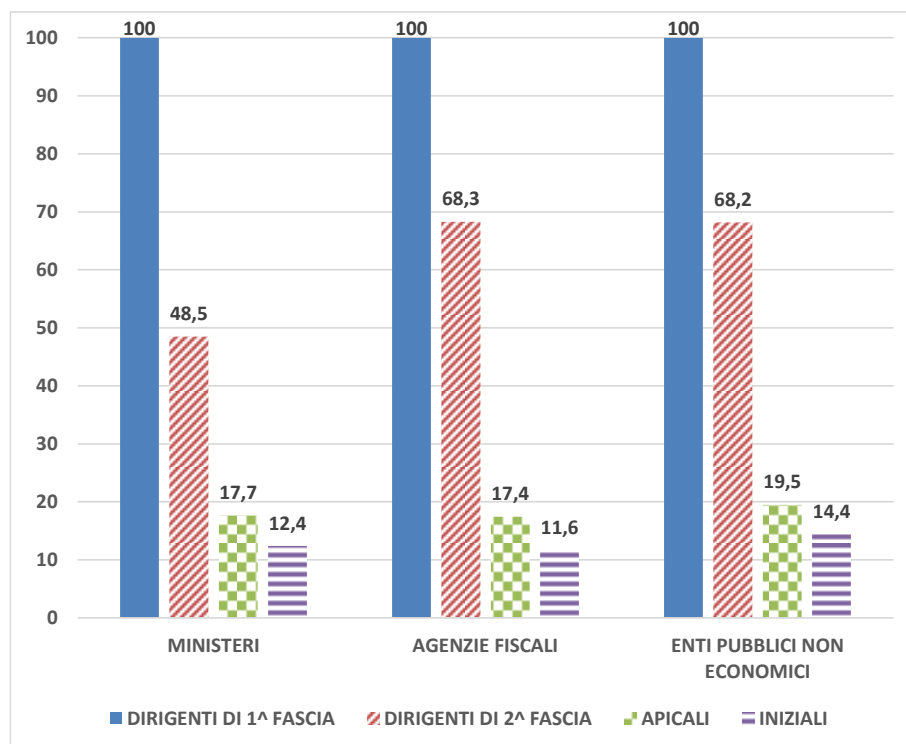
Gli Enti di ricerca si confermano con i rapporti più elevati nell'ambito del comparto dell'Istruzione e ricerca, mentre per la Presidenza del Consiglio il divario retributivo si attesta su valori significativi, non dissimili da quelli del 2019.

Per il comparto Sicurezza-Difesa il confronto tra dirigenza e personale non dirigente mostra andamenti diversi tra Forze armate, Corpi di polizia e Vigili del Fuoco.

I DIFFERENZIALI NEL COMPARTO DELLE FUNZIONI CENTRALI

Sono stati considerati tre settori che per numerosità di dipendenti rappresentano la quasi totalità dell'intero comparto, ossia quelli del personale dipendente dai Ministeri, dalle Agenzie fiscali e dagli Enti pubblici non economici. Sono state confrontate la retribuzione della dirigenza di I fascia con quelle della dirigenza di II fascia e con quelle delle aree "apicali" e "iniziali" del personale non dirigente (terza e prima area per Ministeri e Agenzie, aree C e A per gli Enti pubblici non economici).

Grafico 6.2 – Scala retributiva nel comparto delle Funzioni Centrali. Anno 2020



Il conto annuale 2020 risente degli incrementi retributivi derivanti dall'applicazione del CCNL del 9 marzo 2020 relativo al personale dirigenziale dell'Area delle funzioni centrali triennio 2016-2018.

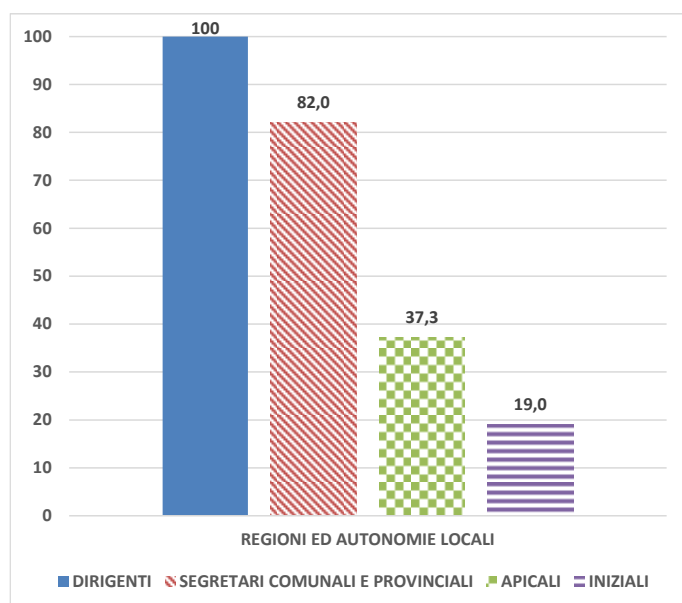
Come per il 2019, la retribuzione media della dirigenza di I fascia è di oltre 5 volte superiore a quella della categoria "apicale" e circa 8 volte quella della categoria "iniziale", con l'eccezione degli Enti pubblici non economici nei quali il rapporto con gli iniziali scende a 7.

La retribuzione della dirigenza di seconda fascia è poco meno della metà di quella della prima fascia nei Ministeri, mentre per le Agenzie fiscali e gli Enti pubblici non economici il divario si riduce. Per le Agenzie, così come per gli Enti pubblici non economici, il peso di pochi enti determina il risultato dell'intero settore. Il fenomeno è anche riconducibile al pagamento di emolumenti accessori riferiti a più annualità, registrati secondo il criterio di cassa. Tuttavia, per questi due settori, la retribuzione dei dirigenti di seconda fascia è strutturalmente più elevata rispetto ai Ministeri, circostanza che porta ad una significativa riduzione del divario con la dirigenza di prima fascia.

I DIFFERENZIALI NEL COMPARTO DELLE FUNZIONI LOCALI

Per il comparto delle Funzioni locali la rilevazione del conto annuale 2020 non risente ancora degli incrementi retributivi scaturiti dall'applicazione del CCNL del 17 dicembre 2020 relativo al personale dell'Area dirigenziale delle Funzioni Locali triennio 2016-2018.

Grafico 6.3 – Scala retributiva nel comparto delle Funzioni Locali. Anno 2020



È stata messa a confronto la retribuzione dei dirigenti con quella dei segretari comunali e delle categorie D e A del personale non dirigente, limitandosi al solo contratto nazionale. I nove contratti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome presentano una classificazione del personale differenziata che ostacola un'aggregazione significativa ai fini dell'analisi.

La scala retributiva appare più graduale di quella del comparto delle Funzioni centrali e non si discosta da quella del 2019, ad eccezione del rapporto dirigenti/categoria A che aumenta di mezzo

punto. La retribuzione media dei dirigenti è pari a 1,2, 2,7 e 5,3 volte quella delle altre categorie di personale sopra citate.

I DIFFERENZIALI NEL COMPARTO DELL'ISTRUZIONE E RICERCA

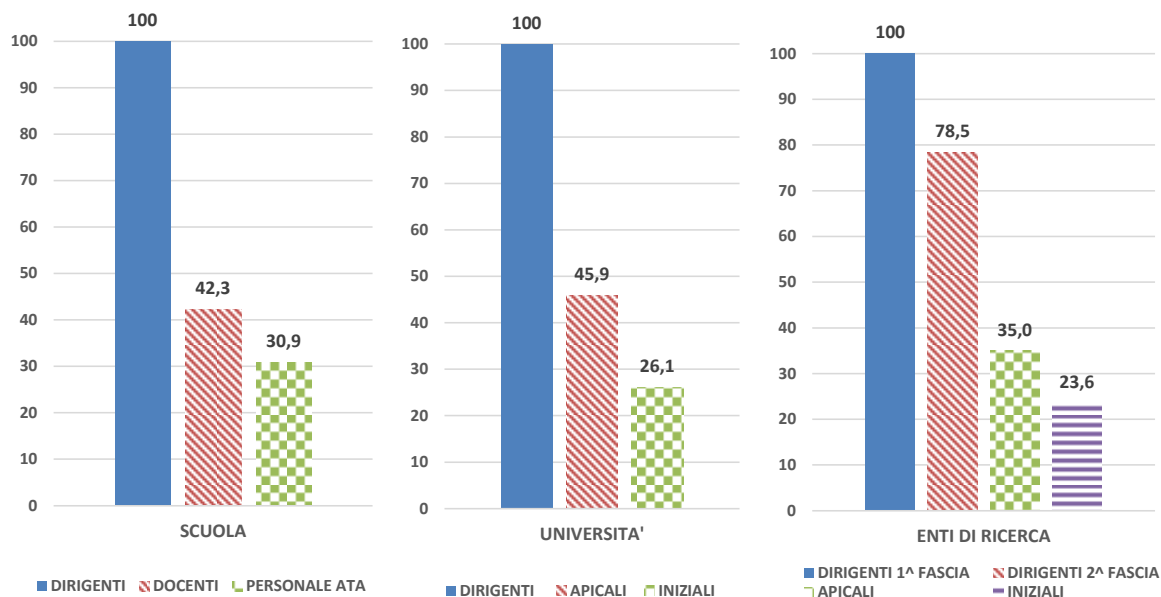
I settori della Scuola, dell'Università e degli Enti di ricerca, hanno strutture del personale differenti, tuttavia, affiancando i grafici, è possibile avere un quadro d'insieme del comparto.

Le risultanze dell'analisi non si discostano in misura significativa da quelle della rilevazione 2019 ad eccezione degli Enti di ricerca, dove i differenziali di tutte le categorie si sono ridotti di diversi punti percentuali.

Per la Scuola il confronto effettuato è fra le retribuzioni dei dirigenti scolastici e quelle dei docenti e del personale ATA. Occorre ricordare che le retribuzioni presentate nel conto annuale sono riferite unicamente al personale di ruolo.

La retribuzione media dei dirigenti è 2,4 e 3,2 volte rispettivamente quella dei docenti e del personale ATA.

Grafico 6.4 – Scala retributiva nel comparto dell'Istruzione e ricerca. Anno 2020



Per le Università non sono stati considerati i Professori universitari perché compresi nel comparto del Personale in regime di diritto pubblico. Il confronto ha riguardato le retribuzioni dei dirigenti di II fascia e quelle della categoria del personale con elevate professionalità EP per gli apicali e della categoria B per gli iniziali. Il rapporto tra le retribuzioni conferma sostanzialmente i valori del 2019 ed è, rispettivamente, pari a 2,2 e 3,8.

Per gli Enti di ricerca la retribuzione dei dirigenti di I fascia è stata confrontata con quelle dei dirigenti di II fascia e dei livelli IV e VIII del personale non dirigente. La retribuzione media dei dirigenti di I fascia conferma il risultato dell'anno precedente, attestandosi a 1,3 volte quella della II fascia, mentre i rapporti con i livelli IV e VIII scendono, rispettivamente, a 2,9 e 4,2.

I DIFFERENZIALI NEL COMPARTO DELLA SANITÀ

Per il comparto Sanità, il confronto ha tenuto conto della revisione delle macrocategorie della dirigenza avvenuta nel conto annuale 2020 e pertanto l'indagine non è comparabile con quella effettuata sul 2019.

Per la dirigenza sanitaria e PTA gli elementi che incidono in particolare nella determinazione dei valori retributivi sono quelli legati al sistema degli incarichi (direzione di struttura complessa o direzione di struttura semplice) nonché al rapporto di lavoro esclusivo o non esclusivo con l'azienda (medici, veterinari, odontoiatri e dirigenti sanitari non medici).

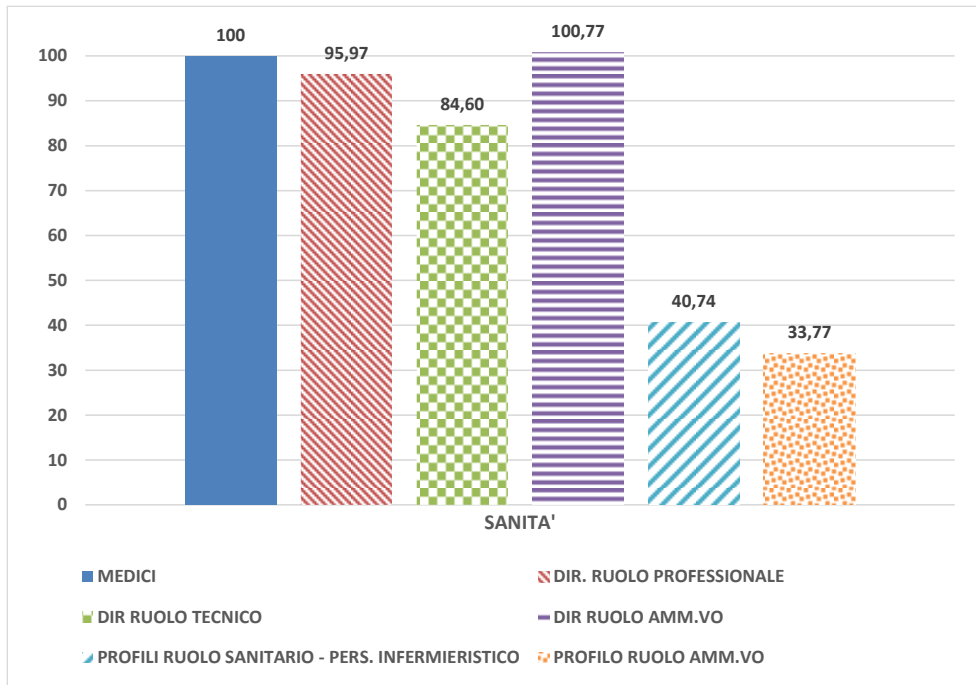
Per i non dirigenti la differenza retributiva fra le categorie è poco significativa poiché queste rappresentano i diversi ruoli esistenti fra i quali non c'è una graduazione retributiva. I differenziali retributivi sono colti dalle fasce retributive che tuttavia non consentono il tipo di confronto effettuato in questa sede.

La Dirigenza PTA nell'anno 2020 è stata interessata dal rinnovo del CCNL dell'Area delle Funzioni Locali del 17 dicembre 2020 per il triennio 2016-2018, area nella quale era stata inserita dal contratto collettivo nazionale quadro (CCNQ) del 13 luglio 2016. Il CCNQ del 2021, ferma restando l'articolazione nelle quattro aree già definite, rimanda ad un successivo momento la composizione delle aree della dirigenza. Il rinnovo contrattuale spiega il posizionamento nel grafico di questa particolare categoria di personale.

Le norme emanate nel corso del 2020 per fronteggiare l'emergenza Covid-19 hanno previsto la possibilità per le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano di incrementare le risorse destinate alla remunerazione del personale direttamente impiegato nelle attività di contrasto all'emergenza epidemiologica. Tali disposizioni hanno determinato, per quelle categorie di personale principalmente coinvolte sul fronte della pandemia, un incremento della retribuzione accessoria rispetto al 2019.

Il confronto ha messo in relazione la categoria dei Medici, in quanto maggiormente rappresentativa del comparto, con i tre ruoli della dirigenza PTA e con due categorie del personale non dirigente, il personale infermieristico e il personale amministrativo.

Grafico 6.5 – Scala retributiva nel comparto della Sanità. Anno 2020



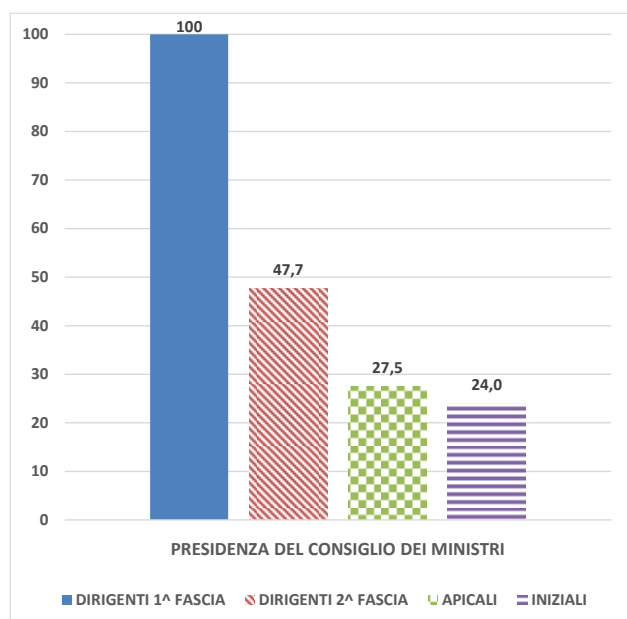
Emerge che la retribuzione complessiva dei medici è superiore a quella dei dirigenti dei ruoli professionale e tecnico, con un divario maggiore nei confronti di questi ultimi. Fenomeno inverso, invece, si registra per la dirigenza amministrativa dove l'accessorio legato alla retribuzione di posizione quota variabile e alla retribuzione di risultato rappresenta un elemento particolarmente significativo. La retribuzione degli infermieri è circa 2 volte e mezzo inferiore a quella dei Medici mentre quella dei profili del ruolo amministrativo è inferiore di circa 3 volte.

I DIFFERENZIALI NEL COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO

Tra gli Enti appartenenti al comparto autonomo è presa in esame la Presidenza del Consiglio dei Ministri, poiché la struttura semplificata su cui gli altri enti svolgono la rilevazione rende poco significativo il confronto.

La retribuzione media del dirigente di I fascia risulta essere oltre il doppio del dirigente di II fascia e di 3,6 e 4,2 volte superiore, rispettivamente, a quella del personale appartenente alle categorie A e B, non discostandosi dai valori registrati nel 2019.

Grafico 6.6– Scala retributiva nella Presidenza del Consiglio dei Ministri. Anno 2020



I DIFFERENZIALI NEL COMPARTO DEL PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO

Le Magistrature e le Carriere diplomatica, prefettizia e penitenziaria, pur rientrando in tale settore, non sono state oggetto di analisi poiché le loro retribuzioni medie sono presentate nel conto annuale raggruppate in un'unica categoria dirigenziale.

L'analisi delle Forze armate ha interessato il personale dell'Aeronautica, dell'Esercito, della Marina e delle Capitanerie di porto ed ha preso in esame la retribuzione media degli Ufficiali Generali, confrontata con quelle degli Ufficiali superiori, degli Ufficiali inferiori e del personale graduato.

I valori osservati per il 2020 sono sovrapponibili a quelli del 2019, con piccole differenze riconducibili alla distribuzione interna del personale che ha influenza sulle retribuzioni medie delle singole categorie.

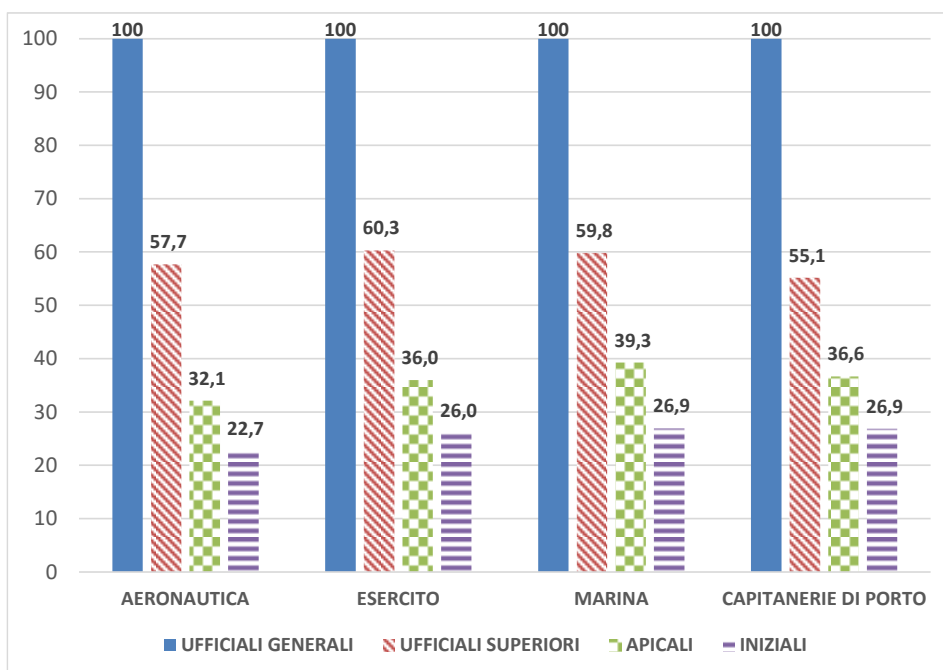
Nelle Forze armate, la presenza del Capo di Stato Maggiore della Difesa all'interno della categoria degli Ufficiali generali influenza i valori della Forza armata di provenienza, essendo tale figura in posizione sovraordinata rispetto ai Capi di Stato Maggiore delle altre Forze armate, con una retribuzione che arriva al tetto massimo previsto dal d.l. 66/2014. Di conseguenza aumenta il valore medio della retribuzione dell'intera categoria, non molto numerosa, degli Ufficiali generali dove tale figura è di volta in volta presente.

Anche nel corso del 2020 il Capo di Stato Maggiore della Difesa è stato espresso dall'Aeronautica militare che, avendo dei valori più elevati della categoria di personale di vertice presa a riferimento, ha fatto registrare differenziali più elevati con le altre categorie di personale rispetto

alle altre forze armate. Giova inoltre ricordare che, a fronte di una previsione normativa di parametri retributivi uniformi nei diversi Corpi di Polizia e Forze Armate, la differente distribuzione di personale in ciascuno dei ruoli e nei diversi gradi/qualifiche determina diversi valori medi di fatto per categoria.

I valori dei differenziali si confermano a circa l'1,7 nel confronto con gli Ufficiali superiori e al 2,7 e al 3,7 nei confronti con le altre categorie, anche se nelle Capitanerie di Porto la retribuzione media degli Ammiragli, equiparati agli Ufficiali Generali, aumenta e porta a un gap retributivo più elevato rispetto alle altre Forze Armate, con valori che si attestano all'1,8 nel confronto con gli Ufficiali superiori e al 3,1 e al 4,4 nei confronti con le altre categorie.

Grafico 6.7 – Scala retributiva nelle Forze armate. Anno 2020



La diversa classificazione del personale fra i vari Corpi di Polizia ha indotto a considerare separatamente la Polizia di Stato e la Polizia penitenziaria, che sono ad ordinamento civile, dai Carabinieri e dalla Guardia di Finanza che hanno invece un ordinamento militare.

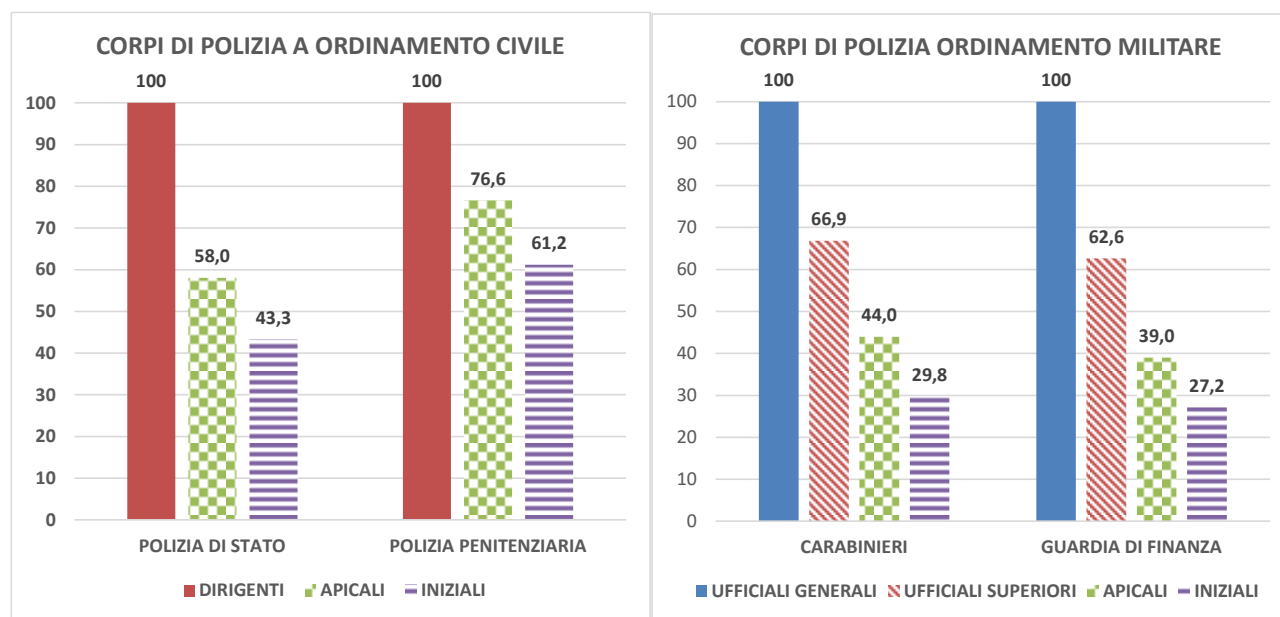
Come per le Forze armate, anche in questo caso le retribuzioni medie sono influenzate dall'erogazione di specifiche indennità per il personale impegnato sul territorio stanziate per contrastare l'emergenza Covid-19. Hanno ulteriormente inciso sulla retribuzione media del 2020 i passaggi interni per avanzamenti di carriera di cui al decreto legislativo 172 del 2019 (correttivo e integrativo delle norme di riordino) ed il mancato avvio dei corsi che prevedono l'accesso dall'esterno (accademie, volontari...).

Per i Corpi ad ordinamento civile il confronto ha riguardato le retribuzioni medie dei dirigenti, dei direttivi e degli agenti. Per la Polizia di Stato si confermano i rapporti dello scorso anno, con valori che si attestano intorno a 1,6 e 2. Nel contratto della Polizia penitenziaria, la mancanza della dirigenza “di vertice”, che nell’ambito del Conto annuale viene rilevata separatamente con il contratto Carriera penitenziaria, spiega l’appiattimento dei differenziali salariali.

Per i Corpi ad ordinamento militare sono stati considerati gli Ufficiali generali in relazione agli Ufficiali superiori, agli Ufficiali inferiori e agli appuntati.

Il gap retributivo si differenzia tra Carabinieri e Guardia di Finanza anche a causa della diversa distribuzione del personale nei singoli gradi. Per quest’ultima sono sostanzialmente confermati i valori del 2019, con valori compresi tra 1,6 e 3,7, mentre per i Carabinieri i rapporti si modificano, attestandosi su valori compresi tra 1,5 e 3,4. La variazione rispetto all’anno precedente deriva dal pagamento di più annualità del Fondo Efficienza Servizi Istituzionali, con conseguente rialzo della retribuzione media delle categorie più basse.

Grafico 6.8 – Scala retributiva nei Corpi di polizia. Anno 2020

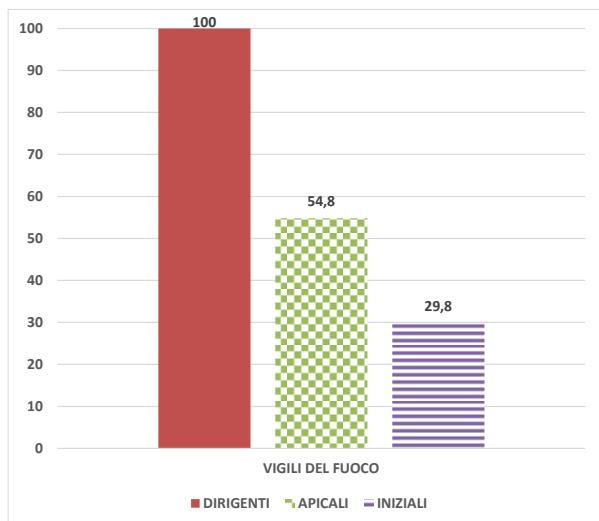


Anche il personale del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco è stato impegnato in attività rese sul territorio per fronteggiare l'emergenza sanitaria, con conseguente pagamento di indennità operative, di rischio, ecc., che hanno modificato i rapporti tra le varie retribuzioni prese a riferimento. Per il 2020 sono state messe a confronto le retribuzioni medie delle stesse categorie di personale utilizzate l'anno precedente, ossia dei Dirigenti con quelle dei Direttivi per la categoria apicale e degli Operatori per quella iniziale.

La retribuzione dei dirigenti è poco meno del doppio di quella del personale direttivo e circa 3,4 volte quella del personale non dirigente appartenente alla categoria iniziale. Va notato che nella categoria iniziale sono

presenti i “Vigili”, che rappresentano il grosso del settore “operativo” del personale non dirigente del Corpo. Poiché percepiscono indennità legate alla specifica operatività, ciò porta a retribuzioni medie maggiori rispetto ad altri settori, e ad un conseguente minor divario con la dirigenza apicale.

Grafico 6.9 – Scala retributiva nei Vigili del fuoco. Anno 2020



DISTRIBUZIONE DEI DIPENDENTI PER ETÀ

Il conto annuale rende disponibile una serie storica sufficientemente lunga per documentare il fenomeno dell'invecchiamento dei dipendenti pubblici. Poiché i mutamenti nella struttura per età sono lenti, i dati qui utilizzati si riferiscono ad un arco temporale più ampio rispetto a quello scelto per l'analisi degli altri fenomeni.

Per indagare questa caratteristica e le sue variazioni nel tempo, viene utilizzata la rappresentazione grafica tipica della struttura di una popolazione secondo l'età, la "piramide dell'età", dove l'ampiezza dei gradini della figura rappresenta la numerosità degli appartenenti alla corrispondente classe di età. Normalmente, la massima larghezza era caratteristica della base, che rappresentava la numerosità dei nuovi nati, mentre i gradini superiori andavano via via accorciandosi con l'aumentare dell'età. Il crollo della natalità registrato negli ultimi decenni ha mutato in molti paesi la forma di questa distribuzione che però ha mantenuto il nome con cui è conosciuta.

Nelle figure che seguono i gradini corrispondono alle classi d'età utilizzate nel conto annuale³⁸.

Già nel 2001 la forma assunta dalla distribuzione dei dipendenti pubblici non assomigliava ad una piramide ma piuttosto ad un rombo, poiché il personale era maggiormente concentrato nelle classi centrali di età.

Le principali cause che hanno determinato la forma assunta dalla distribuzione erano già presenti nel decennio precedente e riconducibili essenzialmente a due fenomeni. Il primo, che ha avuto un effetto diretto, è riferibile alle disposizioni normative sul contenimento delle assunzioni che hanno limitato l'ingresso di personale nelle prime classi d'età. Il secondo è riconducibile ad una maggiore qualificazione richiesta dalle amministrazioni al nuovo personale (es. agli insegnanti o agli infermieri), anche per fronteggiare la crescente complessità dei processi da gestire o come conseguenza del processo di informatizzazione avviato all'interno delle pubbliche amministrazioni all'inizio degli anni '90. Le maggiori competenze richieste sono associate a percorsi formativi più lunghi, che si riflettono in un aumento dell'età dei nuovi assunti, i quali, al loro ingresso, si inseriscono nelle classi d'età intermedie, lasciando vuote le prime.

Il grafico che segue – relativo al 2001 – evidenzia un'asimmetria di genere, legata alla

³⁸ Il conto annuale rileva l'età dei dipendenti in classi quinquennali, ad eccezione dalla prima classe di età "fino a 19 anni" per arrivare a "tra 60 e 64". Le ultime classi sono cambiate nel corso degli anni e la classe "65 e oltre" è stata sostituita dalle classi "tra 65 e 67" e "68 e oltre".

caratterizzazione di alcuni settori che hanno età medie molto differenti (donne per la Scuola; uomini per Corpi di polizia, Forze armate e Vigili del fuoco).

Grafico 7.1 – Distribuzione del totale del Personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni per età e genere. Anno 2001

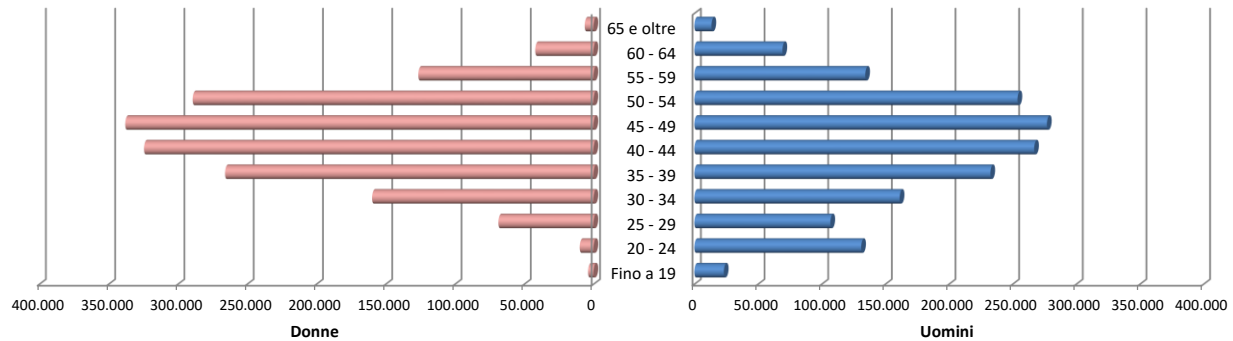
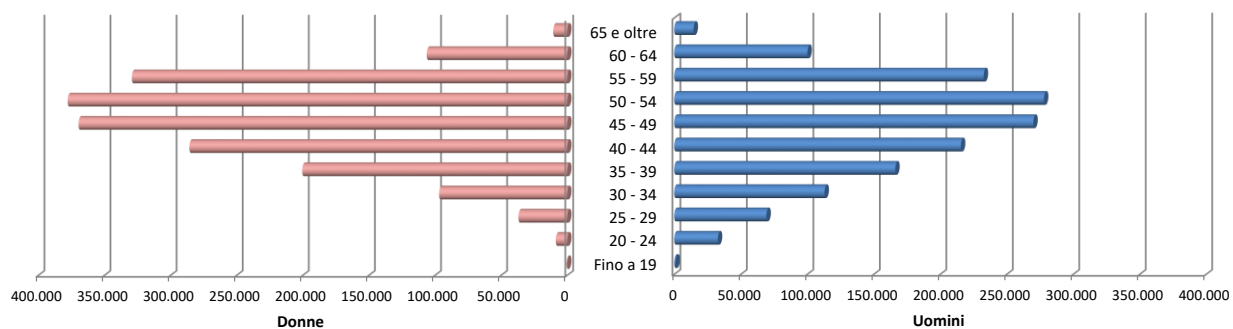


Grafico 7.2 – Distribuzione del totale del Personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni per età e genere. Anno 2010



Nel 2010 sono scomparse le discontinuità che nel 2001 erano presenti nelle prime classi di età per gli uomini, soprattutto a causa dell'abolizione della leva obbligatoria che ha interessato il settore della sicurezza-difesa.

È questo l'anno in cui la classe modale³⁹ cambia, passando dalla classe 45-49 anni, a quella successiva 50-54.

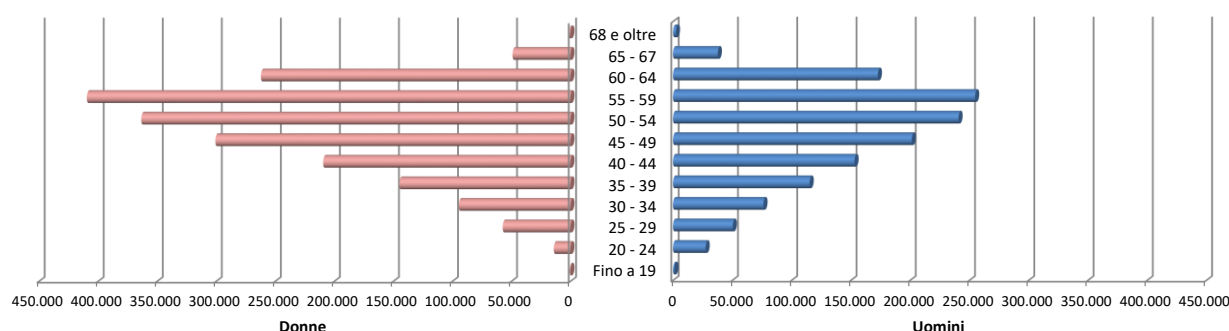
Nel decennio successivo, il regime limitativo delle assunzioni, irrigidito a fasi alterne ed in modo differenziato fra i comparti, è cessato solo negli anni più recenti, così come le immissioni di nuovo personale hanno avuto effetti significativi solo negli ultimi due anni. Ciò ha reso la forma della distribuzione del 2020 simile ad una piramide rovesciata.

La classe modale è diventata quella 55-59 anni per entrambi i generi, seguita a breve distanza dalla

³⁹ La classe modale è quella dove vi è la massima frequenza di un valore, ovvero quella che risulta maggiormente popolata.

classe 50-54. Le classi finali della distribuzione dell'ultimo anno hanno consistenze differenti da quelle delle distribuzioni precedenti. Nella classe 60-64 nel 2020 si trova molto più personale di quanto non sia mai accaduto, quasi un dipendente su sette si trova infatti in questa classe; di numerosità non trascurabile è diventata la classe 65-67, che ha superato quella 20-24.

Grafico 7.3 – Distribuzione del totale del Personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni per età e genere. Anno 2020



Dal 2019 il conto annuale incorpora gli effetti della modifica normativa che ha consentito l'uscita del personale dal mondo del lavoro con la cosiddetta quota 100. L'impatto di tale modifica, combinata con interventi tesi a favorire il regime assunzionale, ha influenzato significativamente l'età media dei dipendenti pubblici che nel 2020 è tornata al livello del 2015.

L'ANDAMENTO DELL'ETÀ MEDIA

Nel periodo 2001-2020 l'età media riferita al totale del personale è cresciuta di sei anni e mezzo, con differenze significative fra i vari comparti, arrivando a toccare i 50 anni. Se nel 2001 in tutti i comparti né gli uomini né le donne raggiungevano i 50 anni di età media, nel 2020 tutti hanno varcato questa soglia, ad eccezione delle donne nel comparto Sanità che si trovano appena al di sotto. Solo nel Personale in regime di diritto pubblico i valori sono sensibilmente più bassi, sebbene sia questo il comparto che mostra il maggiore invecchiamento. Alla fine del 2020 l'età media di tale personale è infatti aumentata di oltre dieci anni.

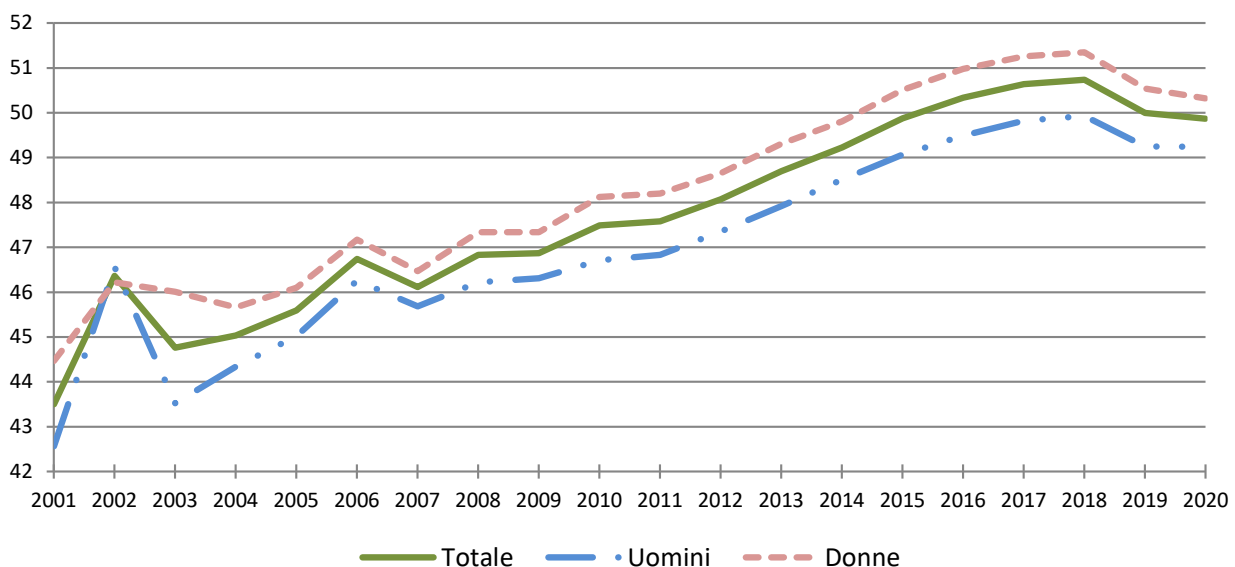
Il notevole invecchiamento del Personale in regime di diritto pubblico trova la sua parziale giustificazione sia nella fine della leva obbligatoria all'inizio del periodo considerato, sia nella costante riduzione del contingente personale volontario in ferma breve e prefissata. Entrambi questi fattori hanno privato il comparto dell'apporto di una notevole quantità di personale concentrato nelle prime classi di età.

Tabella 7.1 – Età media per genere nel pubblico impiego. Anni 2001, 2010 e 2020

COMPARTO	Media Uomini 2001	Media Donne 2001	Media Totale 2001	Media Uomini 2010	Media Donne 2010	Media Totale 2010	Media Uomini 2020	Media Donne 2020	Media Totale 2020
FUNZIONI CENTRALI	47,0	44,8	45,9	51,0	49,8	50,4	54,4	53,8	54,1
FUNZIONI LOCALI	46,6	43,5	45,2	49,9	47,6	48,7	53,5	51,7	52,5
ISTRUZIONE E RICERCA	48,9	46,6	47,2	51,1	49,5	49,8	50,7	50,5	50,5
SANITA'	46,3	41,6	43,5	49,8	46,2	47,5	51,0	49,2	49,8
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	42,6	44,7	42,8	47,5	46,0	46,7	52,1	50,1	51,2
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	34,1	38,5	34,4	40,6	42,0	40,8	44,7	43,8	44,6
TOTALE	42,6	44,5	43,5	46,7	48,1	47,5	49,2	50,3	49,9

Nel grafico che segue è rappresentato l'andamento dell'età media di tutto il pubblico impiego nei 20 anni considerati. Il valore anomalo registrato nel 2002 è dovuto alla mancata comunicazione da parte delle amministrazioni competenti del dato dei quasi 110.000 volontari e allievi dei Corpi di Polizia e delle Forze Armate. Il mancato inserimento di personale con un'età media intorno ai 22 anni ha fatto salire l'età media complessiva.

Grafico 7.4 – Andamento dell'età media del totale del pubblico impiego e per genere dal 2001 al 2020



Tra i fattori che hanno influenzato l'andamento dell'età media dei comparti si segnala il processo di stabilizzazione del personale precario, che ha comportato l'inserimento nei ruoli del tempo

indeterminato di personale con un'età inferiore alla media⁴⁰, seppur di poco.

Nella seconda metà della serie l'innalzamento dell'età media è evidente per entrambi i generi, con una progressione che non rallenta fino al 2018 per invertirsi in modo marcato nel 2019. Nell'ultimo anno solo le donne presentano ancora una lieve flessione, mentre per gli uomini il valore è rimasto fermo.

Si è già fatto cenno alle ragioni di questa inversione di tendenza – maggiori assunzioni e maggiori pensionamenti con quota 100 – che però non ha interessato tutti i comparti allo stesso modo, soprattutto con riguardo all'ultimo anno.

Il risultato finale di una sostanziale invarianza dell'età media complessiva nel 2020 è il risultato di dinamiche molto diverse, con la Sanità che, grazie ai notevoli ingressi, ha registrato un'apprezzabile riduzione dell'età media (sei mesi); anche i comparti delle Funzioni locali e dell'Istruzione e ricerca hanno ritoccato al ribasso i valori, seppur di pochi mesi.

Se le Funzioni centrali sono rimaste invariate rispetto allo scorso anno e gli enti del Comparto autonomo o fuori comparto hanno fatto registrare un lieve aumento, per il Personale in regime di diritto pubblico, invece, continua a registrarsi un aumento dell'età media, con valori più elevati di diversi mesi rispetto al 2019, sia per gli uomini che per le donne. Tali incrementi sono certamente da mettere in relazione con le difficoltà registrate nel pieno del periodo pandemico riguardanti il regolare sviluppo delle procedure di reclutamento.

IL CASO PARTICOLARE DELLA SCUOLA

L'esame dei dati di comparto mostra che gran parte dei nove mesi di riduzione dell'età media complessiva registrata nel 2019 è imputabile alla riduzione di un anno e sei mesi che si è avuta nel comparto dell'Istruzione e ricerca, dove la quasi totalità delle dinamiche sono riconducibili al settore Scuola.

Una parte della riduzione potrebbe essere ascrivibile all'uso di una differente fonte dati per la tabella delle età. In fase di controllo delle informazioni raccolte, è stato infatti accertato che la tabella delle età comunicata per il settore scuola dal Ministero dell'Istruzione conteneva dei dati incongrui che avrebbero falsato la distribuzione, non solo del comparto di riferimento, ma di tutto il pubblico impiego. Si è quindi preferito sostituire l'intera tabella con un'elaborazione dei dati

⁴⁰ Il personale che opera nelle amministrazioni con forme di lavoro flessibile non è considerato nel calcolo dell'età media, ad eccezione della scuola, dove il solo personale con supplenze brevi non viene considerato a questi fini.

presenti nel sistema di pagamento degli stipendi NoiPA che ha permesso una stima del dato effettivo più realistica rispetto a quanto comunicato dal Ministero dell'Istruzione.

Nel 2020 è stata ripetuta la medesima elaborazione ed i dati ottenuti hanno confermato la riduzione dell'età media, seppur con un'intensità assai minore dell'anno precedente.

Come detto, le dinamiche interne alla Scuola hanno una grande rilevanza per tutto il settore pubblico. Alcuni anni sono stati caratterizzati da un alto numero di cessazioni, come negli anni 2007, 2009, 2011 e negli ultimi tre anni, in cui, al netto dei passaggi ad altra amministrazione, sono uscite dal mondo della scuola fra le 42.000 e le 52.000 unità. Anche le immissioni in ruolo hanno totalizzato numeri imponenti: nel 2007 e 2011 con oltre 60.000 assunzioni, nel 2015 con 86.000, dimezzate a 40.000 nel 2019, che resta comunque il valore più elevato degli ultimi cinque anni.

Riguardo all'età media, tuttavia, le cessazioni e le immissioni in ruolo non hanno un'influenza speculare. Le cessazioni riguardano, per la quasi totalità, persone che si trovano nelle classi più avanzate, e quindi numeri consistenti di uscite hanno un effetto contenitivo dell'età media. Le immissioni in ruolo, invece, interessano generalmente persone che già si trovano nel mondo della scuola, sebbene con contratti annuali o non annuali. Tale personale è già considerato nella tabella delle età e dunque la trasformazione del loro rapporto di lavoro non ha nessuna influenza sull'età media.

Un ruolo importante è invece svolto dal maggiore o minor impiego del personale con contratti annuali o non annuali. Negli ultimi cinque anni si è fatto un ricorso crescente a questa forma di personale precario, la cui utilizzazione è aumentata di oltre 107.000 unità. Poiché questo personale è concentrato nella prima metà della distribuzione per età, il massiccio ricorso a questa forma di personale precario ha effetti rilevanti sull'intera distribuzione, cosa accaduta negli ultimi due anni.

IL TURN OVER

SCelta DEGLI INDICATORI

In questo capitolo è analizzato il fenomeno del turnover per i sei comparti definiti in precedenza. I dati di riferimento riguardano il totale del personale, escluso quello con contratti flessibili. Le assunzioni e le cessazioni considerate sono al netto dei passaggi ad altra amministrazione dello stesso o di altro comparto; pertanto, il turnover è analizzato al netto della mobilità interna.

Il turnover, spesso definito come ricambio generazionale del personale, consiste nell'avvicendamento fra coloro che escono dal lavoro pubblico e coloro che vi fanno ingresso ed è analizzato esaminando l'andamento di due indicatori calcolati per ciascun comparto e per ogni anno del periodo che va dal 2011 al 2020.

Il primo indicatore adottato è il seguente:

Tasso di turnover: (assunti - cessati) / totale dipendenti al 31 dicembre.

Per valori negativi l'amministrazione è in situazione di perdita di personale; per valori positivi l'amministrazione ha sostituito i cessati, incrementando il proprio personale; per valori prossimi a zero resta invariata la consistenza di personale nell'anno considerato.

Il secondo indicatore è il Rapporto di sostituzione del personale cessato e si ottiene rapportando per ciascun anno il personale assunto con quello cessato. L'indicatore fornisce, per ogni cessato, il numero di dipendenti assunti.

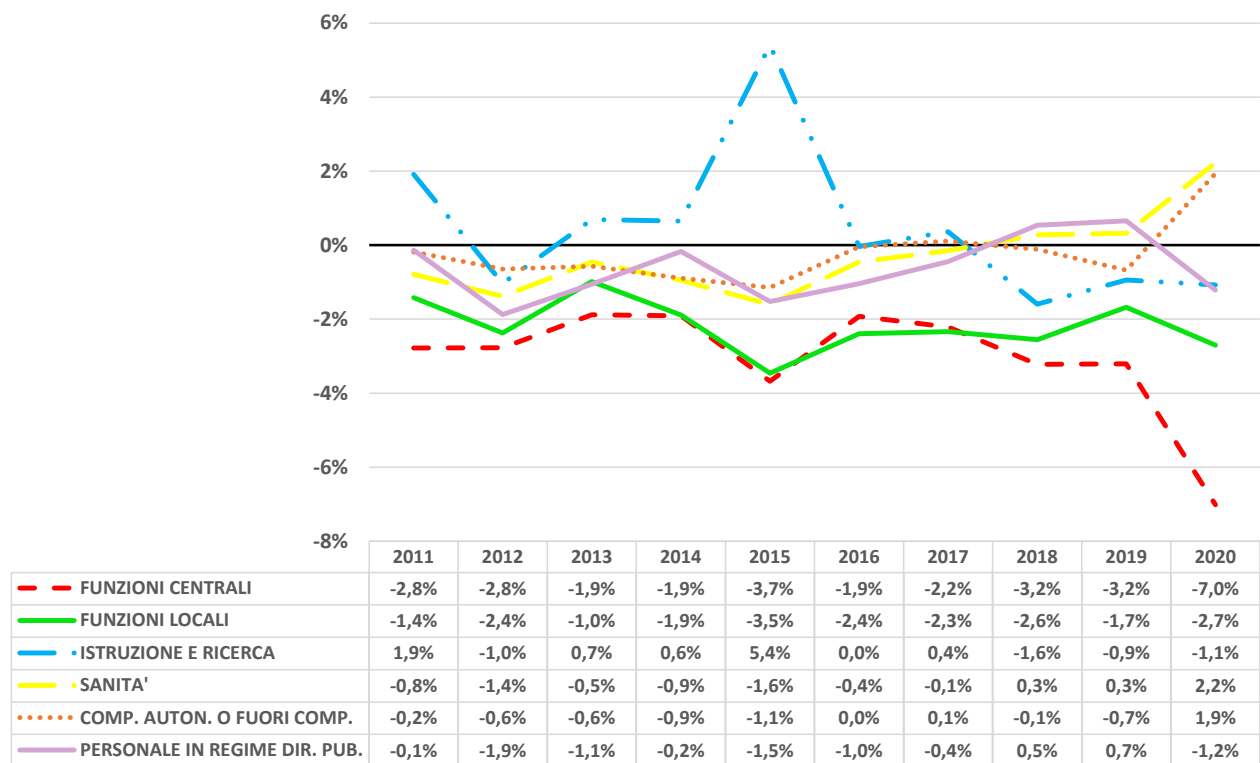
IL TASSO DI TURNOVER

Il grafico seguente mostra che per tutti i comparti, ad eccezione di quello dell'Istruzione e Ricerca, si registrano tassi quasi sempre negativi, indicando ciò una riduzione di personale pubblico continua e generalizzata nel corso del decennio considerato.

L'andamento del tasso di turnover dei comparti nel decennio 2011/2020 conferma la decrescita del personale pubblico già indicata nel secondo capitolo; i due picchi negli anni 2011 e 2015 nel comparto dell'Istruzione e Ricerca sono riconducibili alle rilevanti immissioni in ruolo ex lege nella

Scuola⁴¹.

Grafico 8.1 - Tasso di turnover per comparto. Anni dal 2011 al 2020



Nel 2020 l'incremento più consistente si registra nel comparto della Sanità, dovuto all'emergenza pandemica.

I comparti che presentano la perdita più elevata di personale sono quelli delle Funzioni locali e delle Funzioni Centrali, quest'ultimo con una riduzione particolarmente elevata nell'ultimo anno.

IL RAPPORTO DI SOSTITUZIONE DEL PERSONALE CESSATO

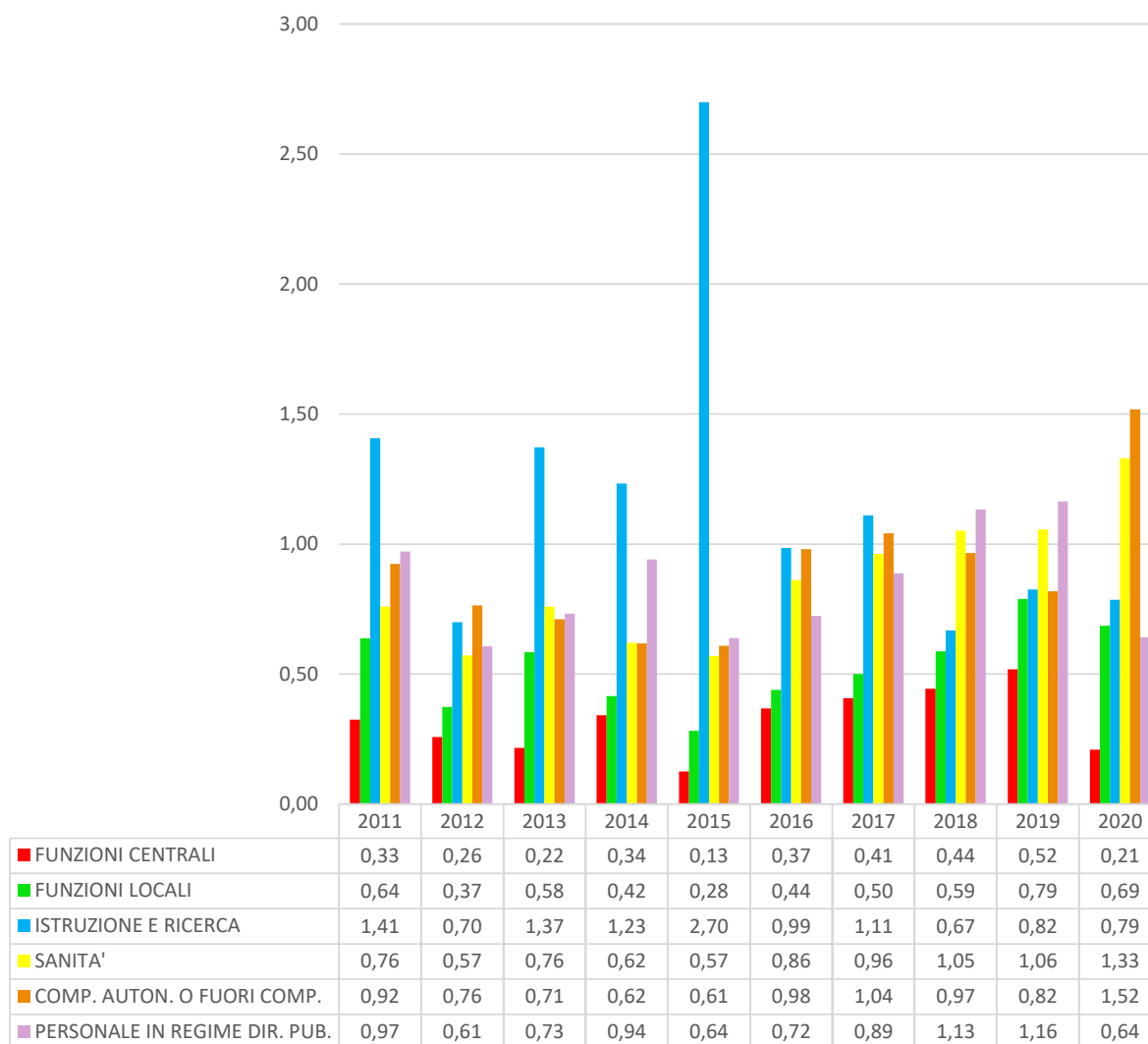
L'indicatore fornisce una ulteriore evidenza degli effetti del blocco del turn over. Ad eccezione del comparto Istruzione e ricerca, fino all'anno 2017 tutti i comparti registrano un rapporto inferiore a uno - soglia che indica l'invarianza nella consistenza complessiva del personale; dal 2018 si registra il superamento dell'unità nel comparto della Sanità, per gli enti del Comparto autonomo o fuori comparto e per il Personale in regime di diritto pubblico.

Il tasso di sostituzione medio del decennio del comparto Istruzione e ricerca è pari a 1,18

⁴¹ Il personale annuale e fino al termine dell'attività didattica non è rilevato nelle tabelle delle assunzioni e delle cessazioni ma solo in quella della consistenza del personale alla fine dell'anno. Per calcolare correttamente l'indicatore al denominatore è stato considerato il solo personale di ruolo. Per ulteriori dettagli si rinvia allo specifico Focus.

corrispondente a più di un assunto per ogni cessato. Sebbene l'indicatore sia di poco superiore ad uno, in considerazione delle molte unità presenti nel comparto, determina un incremento significativo dell'occupazione in valore assoluto.

Grafico 8.2 - Rapporto di sostituzione del personale cessato. Anni dal 2011 al 2020



Il comparto delle Funzioni centrali ha il più basso rapporto di sostituzione; il tasso medio nel decennio considerato è pari a 0,32, con il minimo nel 2015 (0,13) ed il massimo nel 2019 (0,52). Ciò significa che mediamente nel decennio c'è stato un solo nuovo assunto a fronte di tre cessazioni e che nel 2019, la possibilità di sostituzione integrale delle cessazioni è stata utilizzata solo per metà. Tale possibilità è scesa ad un quinto del 2020, quando le procedure di reclutamento sono state ostacolate dall'emergenza sanitaria.

Il comparto delle Funzioni locali è simile a quello delle Funzioni centrali ma si mostra più dinamico

all'inizio e alla fine della serie considerata. Il tasso di sostituzione medio nel decennio è pari a 0,53, con il minimo nel 2015 (0,28) ed il massimo nel 2019 (0,79). Qui in media si registra un nuovo assunto ogni due cessazioni.

Per la Sanità, per il Comparto autonomo o fuori comparto e per il Personale in regime di diritto pubblico, il tasso di sostituzione medio nel decennio considerato è molto simile, rispettivamente pari a 0,85, 0,90 e 0,84. Con tali valori ci sono circa 1,2 cessazioni per ogni assunto.

Le elaborazioni effettuate guardano da una diversa prospettiva il fenomeno già esaminato della riduzione generalizzata dell'occupazione pressoché in tutti i comparti nel decennio considerato. Con le sole eccezioni dell'incremento registrato nel 2020 nel settore della Sanità e delle amministrazioni autonome o fuori comparto, il cui peso è però trascurabile sul totale del pubblico impiego, l'analisi evidenzia che solo il comparto dell'Istruzione e ricerca, che invece rappresenta più di un terzo del totale, registra una crescita sostanziale delle assunzioni, sebbene attraverso dei "salti" in alcuni anni del decennio.

Come noto, l'andamento di tale comparto è determinato dalla Scuola, le cui assunzioni sono costituite dalle immissioni in ruolo che, nella maggior parte dei casi, riguardano personale che ha prestato già molti anni di servizio. Ed infatti le contenute variazioni in termini di età media stanno a testimoniare che il ricambio del personale di ruolo determina solo in modo limitato un radicale ricambio generazionale.

RIPARTIZIONE DEGLI ASSUNTI E CESSATI PER COMPARTO

I grafici seguenti mostrano per ogni anno del periodo considerato la ripartizione tra i sei comparti delle assunzioni e delle cessazioni. Nei diversi comparti le cessazioni avvengono con variazioni minime fra gli anni, tanto da lasciare sostanzialmente invariata la composizione percentuale della distribuzione, soprattutto con riguardo alla seconda metà del periodo in esame.

La distribuzione degli assunti presenta invece una variabilità maggiore, in particolare nella prima metà del periodo. Come già evidenziato in precedenza, sono soprattutto le massicce immissioni in ruolo del personale precario della Scuola all'interno del comparto Istruzione e ricerca ad alterare la distribuzione. Negli anni più recenti, quando la distribuzione assume un carattere di maggiore stabilità, la quota della sanità raggiunge livelli rilevanti.

Grafico 8.3 - Ripartizione dei cessati fra i comparti. Anni dal 2011 al 2020

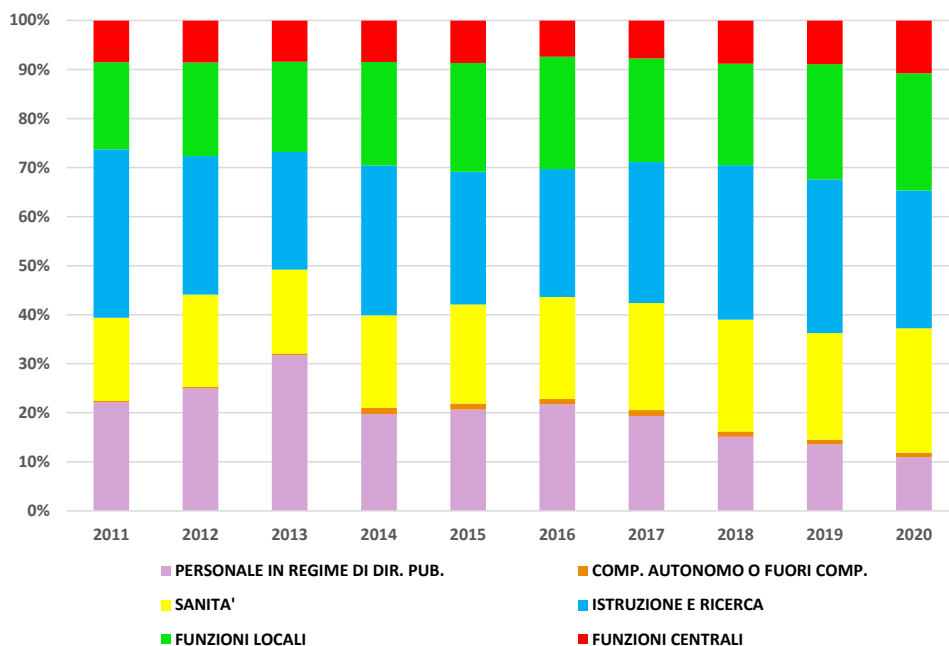
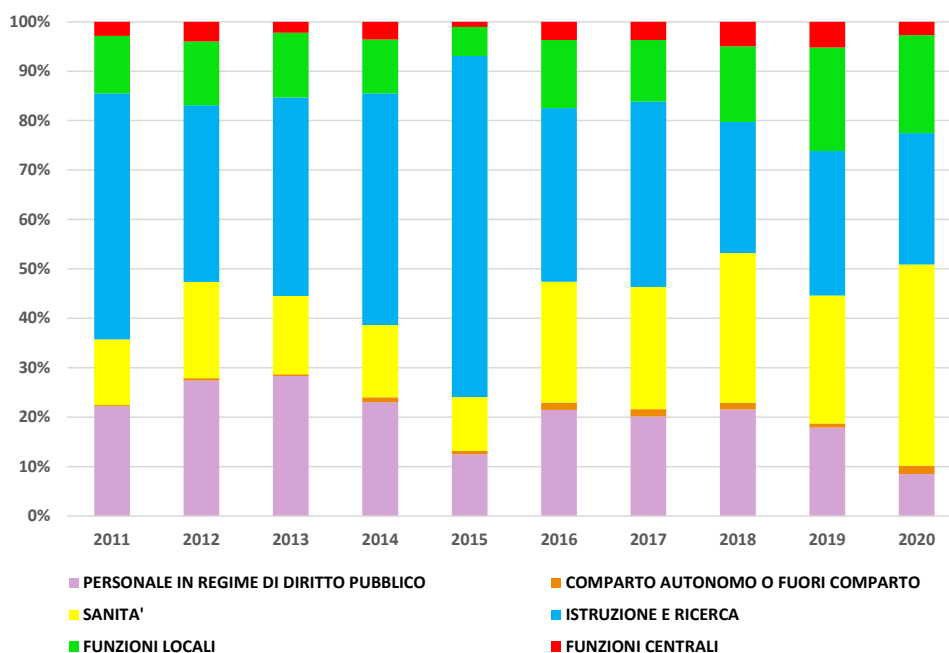
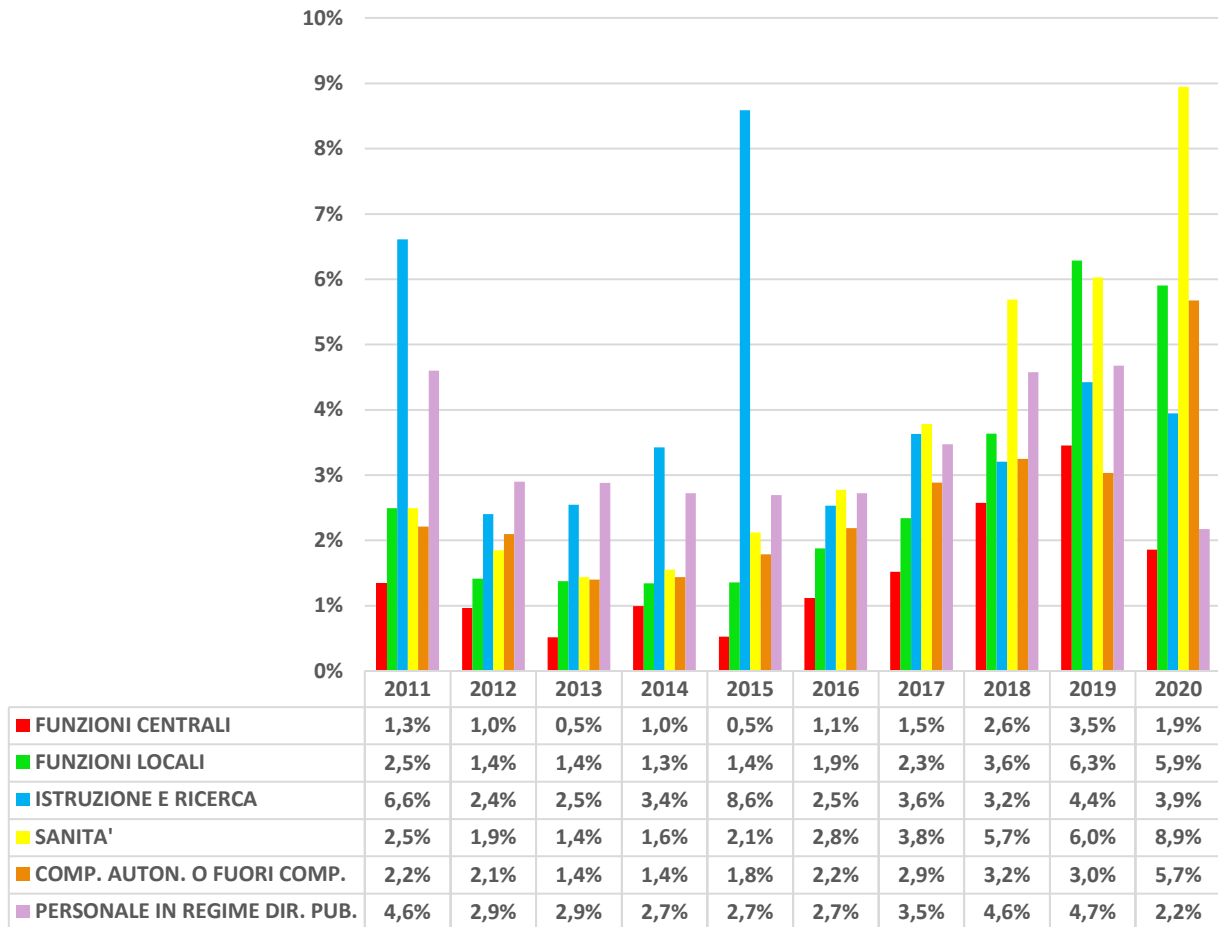


Grafico 8.4 - Ripartizione degli assunti fra i comparti. Anni dal 2011 al 2020



Ulteriori interessanti indicazioni si possono trarre valutando le assunzioni rispetto alla dimensione di ogni comparto. Con questa finalità è stato costruito il grafico successivo, dove l'indicatore è stato rappresentato per ciascun comparto per il decennio considerato.

Grafico 8.5 - Rapporto fra Assunti e Occupati per comparto. Anni dal 2011 al 2020



Sotto questa prospettiva, ad esempio, è possibile osservare che per l'Istruzione e ricerca, rispetto agli altri comparti (con l'eccezione del Personale in regime di diritto pubblico), vengono raggiunti livelli sensibilmente più alti dell'indicatore in tutti gli anni compresi fra i due picchi causati dalle elevatissime immissioni in ruolo (2011 e 2015); mentre negli altri anni la percentuale di assunti è ai livelli o al di sotto dell'incidenza degli altri comparti.

Questo indicatore presenta sempre valori molto elevati per il "Personale in regime di diritto pubblico" e ciò a causa della particolare composizione di questo comparto, in cui la parte quantitativamente più rilevante è quella del settore sicurezza-difesa che, per la quasi totalità, ha un limite massimo per il posizionamento in quiescenza più basso rispetto agli altri settori (60 anni). Per il mantenimento del medesimo livello di occupati in questo settore occorre dunque un maggior numero di assunzioni per compensare il più breve tempo di permanenza in servizio.

Si evidenzia una crescita dell'incidenza delle assunzioni sulla dimensione occupazionale di ciascun comparto nelle due ultime annualità considerate (2019 e 2020) soprattutto per i comparti delle Funzioni locali, del Comparto autonomo o fuori comparto e della Sanità che registrano tassi di

assunzione raddoppiati rispetto agli anni precedenti e che vanno dal 3 al 9% della forza lavoro già presente.

UNO SGUARDO AL FUTURO PROSSIMO DEL TURNOVER

Nei capitoli precedenti è stato evidenziato che l'età media dei dipendenti pubblici si attesta intorno a valori prossimi ai 50 anni, con differenze non molto rilevanti nei diversi comparti, se si esclude il Personale in regime di diritto pubblico in quanto assoggettato a regole previdenziali e di collocamento in quiescenza diverse da quelle applicabili al restante personale c.d. "contrattualizzato".

La tabella che segue, nel riportare la numerosità del personale nelle classi di età più avanzate, fornisce una rappresentazione implicita delle future cessazioni dal servizio, nella considerazione che queste persone saranno obbligatoriamente collocate in quiescenza essendo prossime al raggiungimento del limite massimo ordinamentale di età per restare in servizio.

Nelle classi di età superiori ai 65 anni rientrano anche i soggetti che beneficiano della deroga al divieto di trattenimento in servizio in quanto dipendenti che non hanno raggiunto il requisito minimo dei venti anni di contributi necessari per il diritto alla pensione e, pertanto, è consentita la loro permanenza in servizio oltre il limite massimo ordinamentale, al fine di maturare il trattamento di quiescenza (in ogni caso non oltre i 70 anni di età).

Negli enti e nelle aziende del Servizio sanitario nazionale, il numero delle cessazioni dal servizio relative al biennio 2020-2021 è influenzato dalla normativa speciale connessa all'emergenza epidemiologica da COVID-19 che consente il trattenimento in servizio del personale, anche in deroga alle vigenti disposizioni normative.

La velocità con cui i numeri contenuti nella tabella si tradurranno in effettive cessazioni dipende dal maggiore o minore ricorso al pensionamento su base volontaria dei dipendenti che maturano i requisiti ordinari previsti dalla "Legge Fornero", di quelli che hanno optato per il pensionamento con "Quota 100" o con le altre forme di pensionamento che consentono l'uscita dal mondo del lavoro anticipando il limite dell'età. A tal proposito, occorre tuttavia rammentare che, ai sensi dell'art. 14, comma 7, del D.L. n. 95/2012 e come ribadito dalla Corte dei Conti sezione di controllo per la Regione siciliana, con delibera n. 123/2019, *"le cessazioni disposte per prepensionamento, limitatamente al periodo di tempo necessario al raggiungimento dei requisiti previsti dall'articolo 24 del d.l. 201/2011, convertito dalla legge n. 214/2011, non possono essere calcolate come risparmio utile per definire l'ammontare delle disponibilità finanziarie da destinare alle assunzioni o*

il numero delle unità sostituibili in relazione alle limitazioni del turn over”.

Tabella 8.1 - Distribuzione nelle classi di età più avanzate del personale di tutti i comparti, escluso il Personale in regime di diritto pubblico. Anno 2020

Comparto	Aggregato	55-59	60-64	65-67	68 e oltre	Totale personale con più di 55 anni	% su totale tutte le età
FUNZIONI CENTRALI	Totale Funzioni centrali	55.431	51.909	9.578	99	117.017	55%
FUNZIONI CENTRALI	MINISTERI	35.893	33.680	6.632	89	76.294	58%
FUNZIONI CENTRALI	AGENZIE FISCALI	8.928	8.714	1.531	3	19.176	47%
FUNZIONI CENTRALI	ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	10.379	9.333	1.387	7	21.106	53%
FUNZIONI CENTRALI	ENTI ART.70 - C.N.E.L.	26	12	1	0	39	65%
FUNZIONI CENTRALI	ENTI ART.70 - E.N.A.C.	205	170	27	0	402	50%
FUNZIONI LOCALI	Totale Funzioni locali	122.365	85.769	14.490	147	222.771	45%
FUNZIONI LOCALI	REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	100.215	75.155	13.301	133	188.804	47%
FUNZIONI LOCALI	REGIONI A STATUTO SPECIALE E PROVINCE AUTONOME	22.150	10.614	1.189	14	33.967	39%
ISTRUZIONE E RICERCA	Totale Istruzione e ricerca	260.826	191.548	41.736	540	494.650	39%
ISTRUZIONE E RICERCA	SCUOLA	243.826	179.013	39.348	516	462.703	39%
ISTRUZIONE E RICERCA	IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	1.235	898	160	5	2.298	25%
ISTRUZIONE E RICERCA	UNIVERSITA'	11.099	7.911	1.480	14	20.504	43%
ISTRUZIONE E RICERCA	ENTI DI RICERCA	4.615	3.680	739	5	9.039	37%
ISTRUZIONE E RICERCA	ENTI ART.70 - A.S.I.	51	46	9	0	106	38%
SANITÀ	Totale Sanità	135.741	87.127	16.492	1.018	240.378	36%
SANITÀ	SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	135.741	87.127	16.492	1.018	240.378	36%
COMPARTO AUTON. O FUORI COMP.	Totale Comparto autonomo o fuori comparto	10.173	5.756	830	33	16.792	38%
COMPARTO AUTON. O FUORI COMP.	PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	533	589	97	0	1.219	61%
COMPARTO AUTON. O FUORI COMP.	AUTORITA' INDIPENDENTI	493	269	43	0	805	33%
COMPARTO AUTON. O FUORI COMP.	ENTI ART.60 -COMMA 3-D.165/01	2.434	1.503	215	4	4.156	42%
COMPARTO AUTON. O FUORI COMP.	ENTI ART.70 - UNIONCAMERE	16	16	3	0	35	54%
COMPARTO AUTON. O FUORI COMP.	ENTI LISTA S13 ISTAT	6.697	3.379	472	29	10.577	36%
Totale (escluso Personale in regime di diritto pubblico)		584.536	422.109	83.126	1.837	1.091.608	41%

Un numero così elevato di cessazioni concentrato nei prossimi anni renderà necessario operare numerose assunzioni al fine di mantenere il tasso di sostituzione del personale a valori che consentano l'operatività delle amministrazioni. Questa, insieme al PNRR, è una grande occasione di

rinnovamento della pubblica amministrazione, nell'età e nelle professioni dei suoi dipendenti, che necessita di un'attenta programmazione che tenga conto dei fabbisogni presenti e di quelli emergenti in prospettiva e che permetta di soddisfarli con procedure concorsuali celeri ed efficaci.

LE ASSUNZIONI PER CONCORSO NEL CONTO ANNUALE

Con questo paragrafo si pone l'attenzione sul principale canale di reclutamento, il concorso pubblico, con particolare evidenza degli "accessi dall'esterno".

Preliminarmente si ricorda che, per il triennio 2019-2021, il legislatore, nell'ambito dello speciale regime transitorio di reclutamento senza d.P.C.M. (cfr. art. 3, comma 4, della legge 19.06.2019, n. 56), ha previsto, nell'ottica di favorire il ricambio generazionale nel pubblico impiego, che le amministrazioni pubbliche, prima di bandire un nuovo concorso pubblico, non siano obbligate ad esperire preventivamente le procedure per la mobilità volontaria (cfr. art. 30 del d.lgs. n. 165/2001) e debbano attendere solo 45 giorni per la conclusione dei termini della procedura di mobilità obbligatoria (art. 34 bis del d.lgs. n. 165/2001, come modificato dall'art. 3, comma 9, lettera b), punto 2), della legge 19.06.2019, n. 56). Inoltre, ai sensi dell'art. 3, comma 7, del d.l. 09.06.2021, n. 80, non è più obbligatorio acquisire l'assenso dell'amministrazione di appartenenza per il trasferimento del proprio personale che ne faccia richiesta, tranne in alcuni casi individuati. La norma non si applica al personale del servizio sanitario nazionale e a quegli enti locali con un numero di dipendenti a tempo indeterminato non superiore a 100, per i quali è sempre richiesto il previo assenso dell'amministrazione di appartenenza.

La mobilità fra le amministrazioni è da sempre monitorata nell'ambito del conto annuale con specifiche causali di ingresso e di uscita dalle amministrazioni. Anche le assunzioni per concorso sono registrate in una specifica causale denominata "Nomina da concorso" nella quale però è inserito tutto il personale reclutato, a prescindere se esterno o già in carico ad altra/stessa amministrazione. Ciò non permette di valutare quanti siano effettivamente i nuovi ingressi nel lavoro pubblico separandoli da coloro che, pur essendo già dipendenti pubblici, hanno deciso di intraprendere un nuovo percorso, non potendo o non riuscendo ad avvalersi della mobilità fra amministrazioni.

Con l'obiettivo di monitorare "l'accesso dall'esterno", a partire dalla rilevazione 2020 è stata individuata una nuova causale di cessazione dei dipendenti di ruolo delle amministrazioni pubbliche denominata "Vincitori di altro concorso". In questa voce sono registrate le cessazioni

intervenute nel corso dell'anno dei dipendenti che:

- sono cessati dall'ente per entrare nell'organico di un'altra pubblica amministrazione in quanto vincitori di concorso pubblico ai sensi dell'articolo 35 comma 1, lettera a) del d.lgs. 165/2001⁴²;
- sono usciti dall'area/categoria per accedere ad un'altra superiore presso la stessa Amministrazione di appartenenza in quanto vincitori di concorso pubblico, indetto ai sensi dell'articolo art. 52, comma 1-bis del d.lgs. n. 165/2001 (testo vigente nel 2020) con la c.d. riserva agli interni.

In tale causale, dunque, convergono due fattispecie di cessazione e il dato, pur essendo rilevato dal lato delle cessazioni, può essere letto come un "di cui" di tutte le assunzioni registrate nella causale "Nomina da concorso". Una misura di quanta parte dei nuovi assunti siano in realtà già dipendenti pubblici si può desumere dal rapporto fra il numero di dipendenti registrati in uscita nella causale "Vincitori di altro concorso" ed il totale di quelli rilevati nella causale di assunzione "Nomina da concorso".

La registrazione degli assunti (nomina da concorso), così come quella dei cessati (vincitori di altro concorso pubblico) avviene senza riguardo alla loro provenienza o alla loro destinazione. Se si considerano i dati nella loro massima aggregazione, ossia al livello di totale del pubblico impiego, questa precisazione non ha rilevanza. Se però si intende approfondire l'analisi scendendo, per esempio, al livello di comparto, in assenza di informazioni sulla provenienza del personale (se dal medesimo comparto o da altro comparto di contrattazione), considerare gli aggregati interni al comparto in esame vuol dire implicitamente escludere la presenza di personale proveniente da altri comparti, evento possibile ma meno probabile.

Nei grafici che seguono è rappresentata la situazione riferita sia all'aggregato dei comparti di contrattazione A.Ra.N., che a livello dei singoli comparti ed alle macrocategorie del personale dirigente e non dirigente.

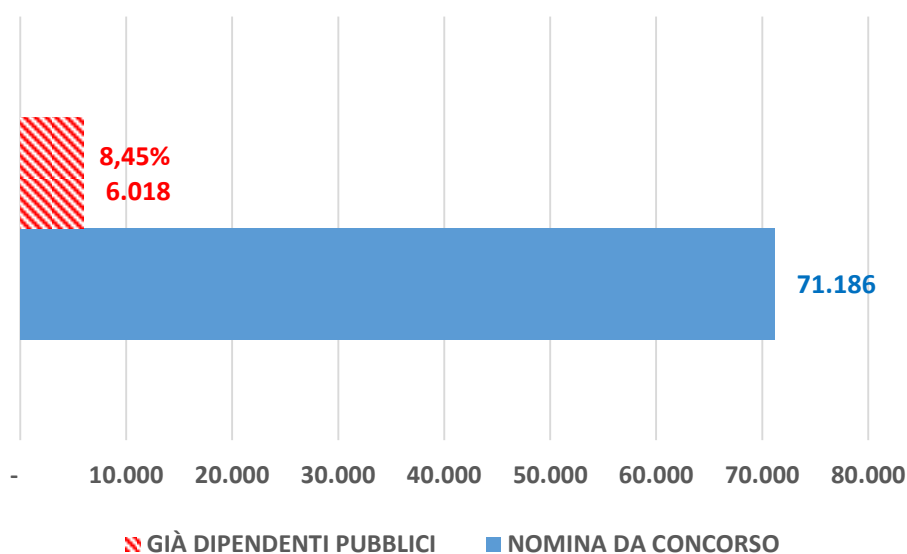
Non è stata considerata la Scuola che rispetto agli altri comparti presenta delle forti singolarità

⁴² "c.1 L'assunzione nelle amministrazioni pubbliche avviene con contratto individuale di lavoro: a) tramite procedure selettive, conformi ai principi del comma 3, volte all'accertamento della professionalità richiesta, che garantiscano in misura adeguata l'accesso dall'esterno..."

nella modalità di reclutamento del personale. Con questa esclusione l'universo dei dipendenti pubblici con contratti sottoscritti dall'A.Ra.N. qui considerato conta circa 1,5 milioni di dipendenti.

Non viene considerata in questa analisi né il gruppo di enti del Comparto autonomo o fuori comparto per le sue ridotte dimensioni e per l'eterogeneità dei componenti, né il Personale in regione di diritto pubblico. In questo caso l'esclusione è dovuta al fatto che nella sua componente largamente maggioritaria (settore sicurezza-difesa e vigili del fuoco) l'ingresso normalmente avviene sui livelli base ed in età tali da rendere improbabile che si sia già iniziata altrove un'attività lavorativa nel pubblico impiego. All'opposto, l'ingresso nella Magistratura e nelle Carriere Diplomatica e Prefettizia è un traguardo ambito da molti dipendenti di altre amministrazioni ma l'impossibilità di distinguere la provenienza e la destinazione di cui si è detto, non permettono la corretta costruzione del rapporto percentuale.

Grafico 8.6 – Assunti per concorso dalle pubbliche amministrazioni appartenenti ai comparti A.Ra.N. (esclusa la Scuola), e incidenza percentuale di coloro che sono già dipendenti pubblici. Anno 2020

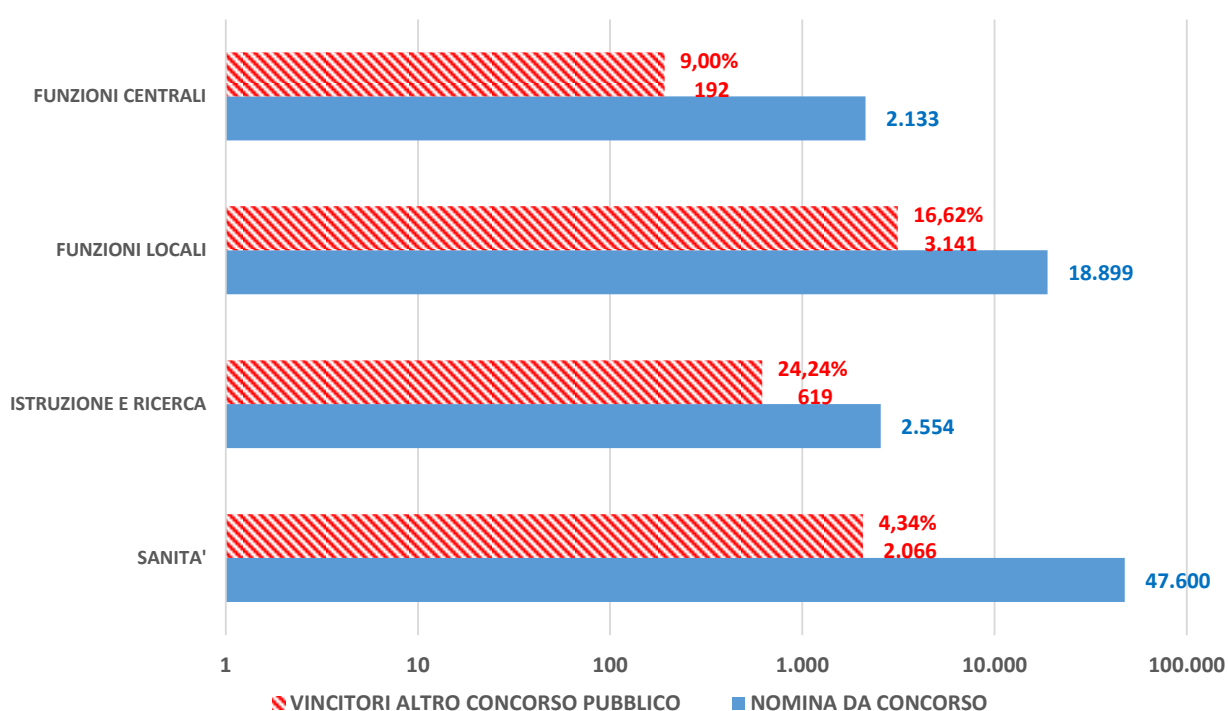


Il grafico evidenzia che circa l'8,5% dei vincitori di concorso è in realtà già composta da dipendenti pubblici.

L'analisi è stata replicata con riferimento ai singoli comparti dove l'elevata o ridotta incidenza percentuale va comunque valutata in funzione della consistenza del comparto e del numero di assunzioni effettuato. Considerando la sensibile differenza nelle grandezze espresse nelle variabili dai comparti, i grafici sono rappresentati su una scala logaritmica in base 10.

La situazione dei comparti rispetto al fenomeno oggetto di analisi appare molto differenziata. Il comparto della Sanità è quello con il numero maggiore di assunzioni per concorso nel 2020 ed è anche quello che presenta il numero inferiore di personale già dipendente pubblico. All'opposto, il comparto delle Funzioni locali, che è il secondo per numero di assunzioni da concorso, presenta un'incidenza percentuale quattro volte più elevata del personale già dipendente. Gli altri due comparti, pur presentando un numero molto simile di assunzioni da concorso, presentano percentuali di personale già dipendente molto diverse: il 9% per le Funzioni centrali e oltre il 24% per Istruzione e ricerca.

Grafico 8.7 – Assunti per concorso dalle pubbliche amministrazioni appartenenti ai comparti di contrattazione A.Ra.N. (esclusa la Scuola) e incidenza percentuale di coloro che sono già dipendenti pubblici. Anno 2020, dati su scala logaritmica in base 10

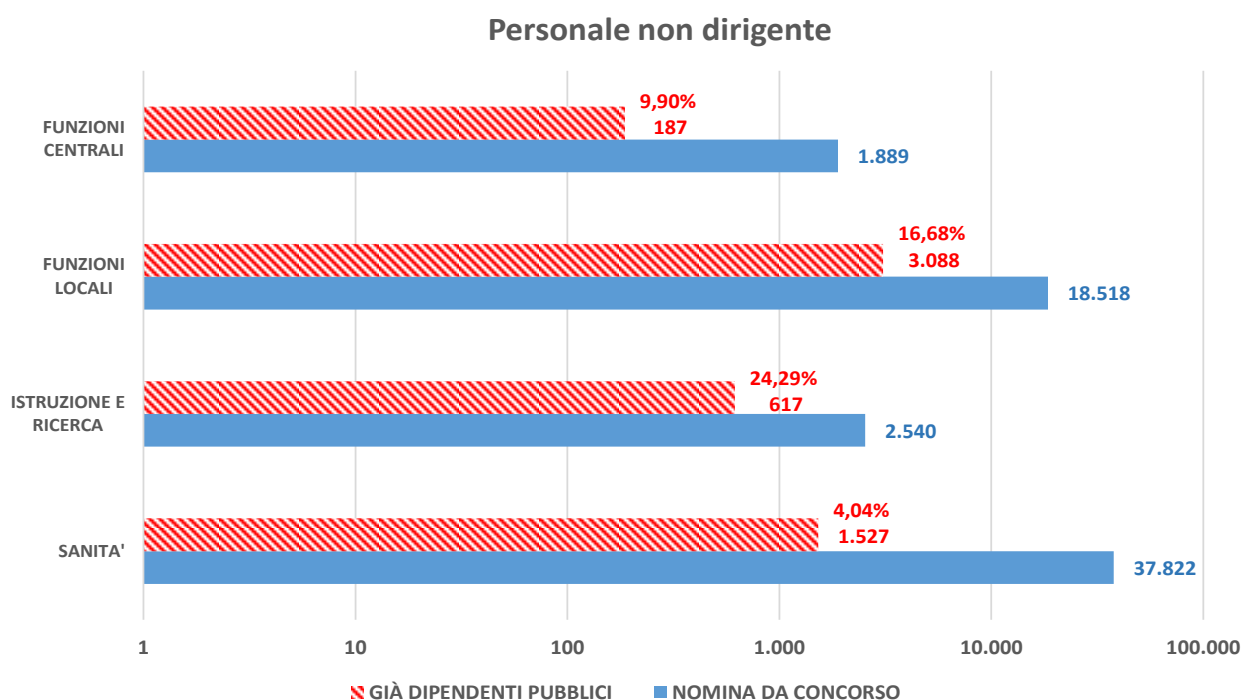


L'esistenza di una normativa specifica nel comparto della Sanità che rende più agevole la mobilità del personale fra le amministrazioni del comparto rispetto a ciò che accade negli altri comparti, spiega in parte le differenze evidenziate dal grafico. La recente normativa contenuta nel D.L. 09.06.2021, n. 80, tesa a favorire la mobilità anche negli altri comparti nel prossimo futuro potrebbe generare una consistente riduzione delle percentuali registrate da questi ultimi.

È stata valutata l'esistenza di differenze significative fra le diverse tipologie di personale. In questa analisi, fatta sul medesimo universo della precedente, sono stati selezionati i dati del:

- personale delle aree dirigenziali, inclusi i segretari comunali, i dirigenti di II fascia, i medici ed i professionisti degli enti pubblici non economici, i dirigenti professionali tecnici - amministrativi ed i dirigenti sanitari della sanità;
- personale non dirigente, compreso il personale delle elevate professionalità del contratto Università.

Grafico 8.8 – Assunti per concorso nelle aree non dirigenziali dalle pubbliche amministrazioni appartenenti ai comparti di contrattazione A.Ra.N. (esclusa la Scuola) e incidenza percentuale di coloro che sono già dipendenti pubblici. Anno 2020, dati su scala logaritmica in base 10

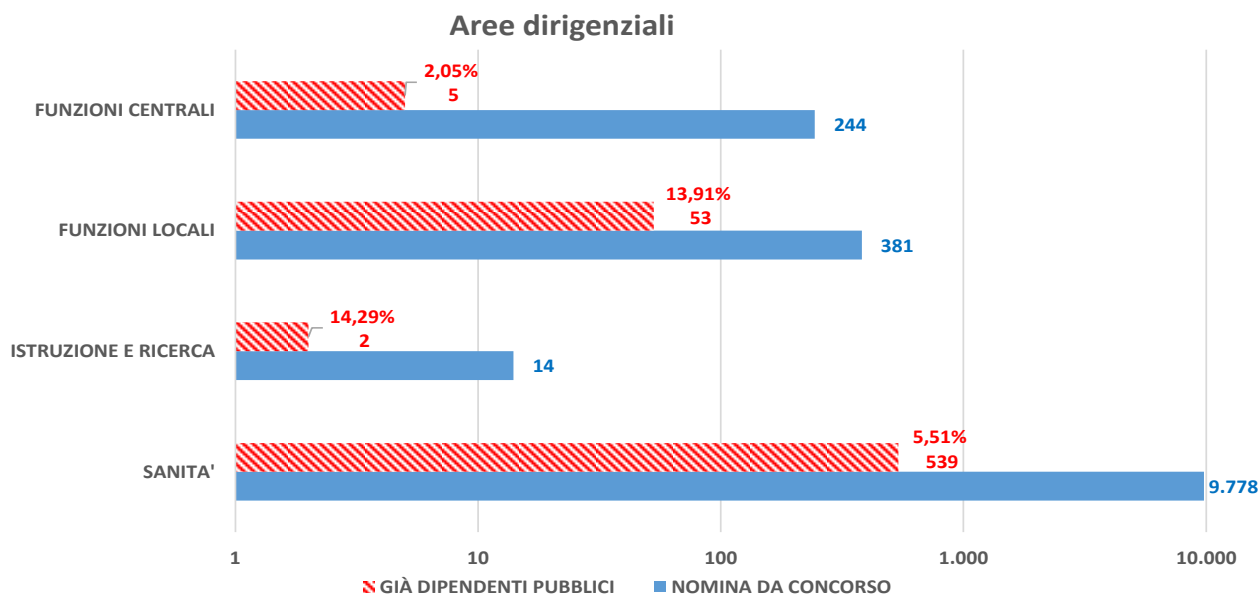


I valori espressi per il personale non dirigente sono sovrapponibili a quelli del totale del personale, cosa che era facilmente immaginabile poiché costituiscono il grosso dei valori dei comparti.

Nel caso delle aree dirigenziali occorre notare che, escludendo il comparto della Sanità che ha un'area dirigenziale molto numerosa, negli altri comparti il numero delle assunzioni per concorso è piuttosto esiguo.

In tutti i comparti, ad eccezione della Sanità, si trovano valori dell'incidenza percentuale del personale già dipendente più bassi rispetto agli altri.

Grafico 8.9 – Assunti per concorso nelle aree dirigenziali dalle pubbliche amministrazioni appartenenti ai comparti di contrattazione A.Ra.N. (esclusa la Scuola) e incidenza percentuale di coloro che sono già dipendenti pubblici. Anno 2020, dati su scala logaritmica in base 10



LE PROGRESSIONI ECONOMICHE

Le progressioni economiche sono lo strumento attraverso il quale le amministrazioni pubbliche valorizzano le capacità professionali dei loro dipendenti. Tramite procedure selettive, principio ovunque rinvenibile (norme legislative, contratti nazionali, pareri e sentenze della Corte dei conti, orientamenti ARAN), i dipendenti utilmente collocati nelle graduatorie effettuano un avanzamento di carriera.

Nell'ambito del Conto annuale, tali passaggi sono rilevati in una specifica tabella (Tabella 4) che raccoglie informazioni sulla carriera interna del personale di ogni istituzione. La tabella 4 rileva cumulativamente sia le informazioni relative ai passaggi verticali, ossia quando l'avanzamento di carriera avviene verso la qualifica iniziale della categoria/area più elevata, sia di quelli orizzontali, in cui il passaggio avviene fra posizioni economiche della stessa area. L'elaborazione dei dati permette di distinguere le due tipologie di sviluppo di carriera che hanno caratteristiche e implicazioni diverse.

La registrazione delle progressioni nel Conto annuale avviene nell'anno in cui il procedimento si è perfezionato, considerando a tal fine la data dell'atto di adozione del provvedimento di inquadramento nella nuova posizione economica, indipendentemente dall'effettiva corresponsione del trattamento economico.

PROGRESSIONI VERTICALI

Le progressioni verticali rappresentano un percorso di sviluppo professionale, riservato ai dipendenti dell'amministrazione, che prevede il passaggio da una area/categoria alla area/categoria superiore.

Le risorse per l'attivazione delle progressioni verticali sono tratte direttamente dal bilancio dell'istituzione e sottoposte a specifici vincoli di contenimento delle spese poiché gravano sulle facoltà assunzionali dell'ente.

Il concetto di facoltà o capacità assunzionali trova il suo fondamento nell'articolo 6 del decreto legislativo 165/2001, come modificato dall'art. 4 del decreto legislativo 75/2017, laddove prescrive l'obbligo da parte delle istituzioni dell'adozione del piano triennale dei fabbisogni di personale. Il piano deve contenere, tra l'altro, *“le risorse finanziarie destinate all'attuazione del piano, nei limiti delle risorse quantificate sulla base della spesa per il personale in servizio e di quelle connesse alle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente”*. È prevista una sanzione per l'assenza dei piani,

che consiste nel divieto di assumere nuovo personale.

A partire dal conto annuale 2020, non sono più rilevati i passaggi verticali tra le aree/categorie contrattuali attuati tramite concorso pubblico ai sensi dell'articolo 52, comma 1-bis del decreto legislativo 165/2001.

In particolare, nel sistema delineato prima delle modifiche al predetto art. 52, comma 1-bis, apportate dal decreto legge 80/2021, i passaggi tra le aree potevano avvenire esclusivamente tramite concorso pubblico con una riserva di posti non superiore al 50% di quelli messi a concorso, configurandosi in concreto una cessazione dall'area inferiore ed una nuova assunzione in quella superiore, con una novazione oggettiva del rapporto di lavoro.

Con il decreto legge 80/2021, il legislatore ha modificato in parte detto articolo 52, comma 1-bis, prevedendo che le progressioni fra le aree possano avvenire tramite procedura comparativa basata sulla valutazione positiva conseguita dal dipendente negli ultimi tre anni di servizio, sull'assenza di provvedimenti disciplinari, sul possesso di titoli professionali e di studio ulteriori rispetto a quelli previsti per l'accesso all'area, nonché sul numero e sulla tipologia degli incarichi rivestiti.

Ne consegue che, mentre nella formulazione precedente il passaggio tra le aree poteva avvenire solo mediante concorso pubblico usufruendo di un'apposita riserva di posti per il personale interno, nel testo attuale viene prefigurata una procedura comparativa basata sui parametri definiti dalla legge stessa e dedicata al personale interno per il 50% dei posti da coprire.

Per l'anno 2020 le amministrazioni hanno registrato nella tabella in argomento solo i passaggi verticali disposti ai sensi dall'articolo 22, comma 15 del decreto legislativo 75/2017 e successive modifiche. Tale disposizione, infatti, nell'ambito della programmazione dei fabbisogni e delle facoltà assunzionali, ha riconosciuto agli enti la facoltà di derogare per il periodo 2020-2022 alla disciplina generale delle progressioni verticali, prevedendo il passaggio di area, nei limiti del 30% dei posti previsti nei piani dei fabbisogni come nuove assunzioni consentite per la relativa area o categoria, senza ricorrere al concorso pubblico bensì con una procedura selettiva riservata al personale di ruolo.

PROGRESSIONI ECONOMICHE ORIZZONTALI (PEO)

Le progressioni economiche orizzontali costituiscono un sistema di avanzamento all'interno di ciascuna categoria/area tramite il collocamento su posizioni economiche che prevedono un

incremento rispetto al trattamento tabellare iniziale.

L'articolo 23, comma 2 del decreto legislativo 150/2009 stabilisce che: *“Le progressioni economiche sono attribuite in modo selettivo, ad una quota limitata di dipendenti, in relazione allo sviluppo delle competenze professionali ed ai risultati individuali e collettivi rilevati dal sistema di valutazione”*.

Il finanziamento delle progressioni orizzontali è a carico del fondo destinato alla contrattazione integrativa. In sede di contrattazione decentrata, le controparti (datoriale e sindacale) definiscono le modalità di utilizzo del fondo per lo sviluppo delle risorse umane e per la produttività. Le risorse cosiddette stabili sono rivolte al finanziamento di istituti contrattuali ed economici destinati a consolidarsi negli anni, tra i quali le progressioni orizzontali. Con le risorse stabili definite dai contratti nazionali, sono finanziati i costi degli sviluppi di carriera del personale costituiti dal differenziale economico tra la posizione iniziale e lo sviluppo economico all'interno della stessa della categoria/area di appartenenza.

L'accesso ad una nuova posizione economica trova due limiti generali: il requisito di un periodo minimo di permanenza nella posizione economica in godimento, pari a ventiquattro mesi, e la condizione della selettività per una quota non maggioritaria di personale.

Nei grafici che seguono, con scale verticali con ordini di grandezza diversi, sono riportati i passaggi verticali e orizzontali dal 2011 al 2020 del personale non dirigente dei comparti delle Funzioni centrali, delle Funzioni locali e del personale non dirigente delle Università e degli Enti di ricerca, per i quali la normativa generale per le progressioni è analoga.

Con il decreto legge 78/2010, convertito dalla legge 122/2010, recante: *“Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica”*, il Legislatore, all'articolo 9, comma 21 ha stabilito che, per il triennio 2011-2013, per il personale contrattualizzato, le progressioni di carriera comunque denominate ed i passaggi tra le aree abbiano effetto ai soli fini giuridici, annullando per tale periodo gli effetti economici senza possibilità di recupero negli anni successivi. Tale disposizione ha avuto successive proroghe sino all'anno 2015⁴³.

A tale fattore si aggiunge la forte limitazione sul turnover che di fatto ha ridotto la possibilità per le amministrazioni di attivare procedure concorsuali e dunque le procedure di riqualificazione con passaggi verticali.

⁴³ Questa disposizione era inserita nella legge 30.07.2010, n. 122 ed è stata modificata dall'articolo 1, comma 456, legge 27.12.2013, n. 147. Le disposizioni sono state prorogate fino al 31.12.2015 dall'articolo 1, comma 256, legge 23.12.2014, n. 190.

Grafico 9.1 - Passaggi verticali del personale non dirigente nei comparti delle Funzioni centrali, Funzioni locali e dell'Università ed Enti di ricerca. Anni dal 2011 al 2020

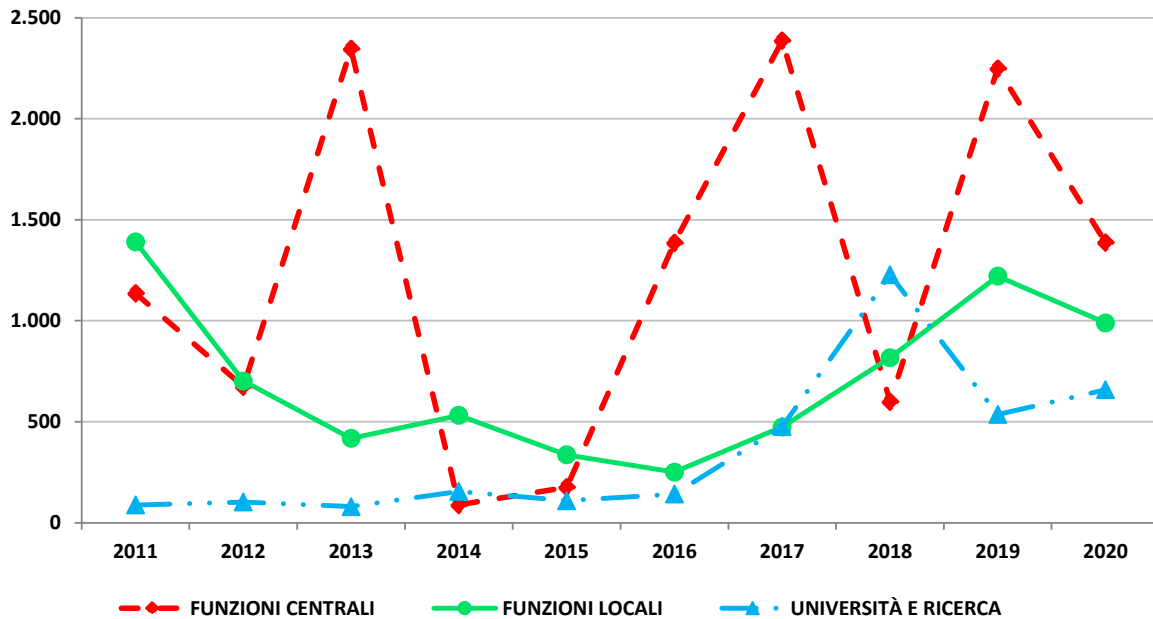
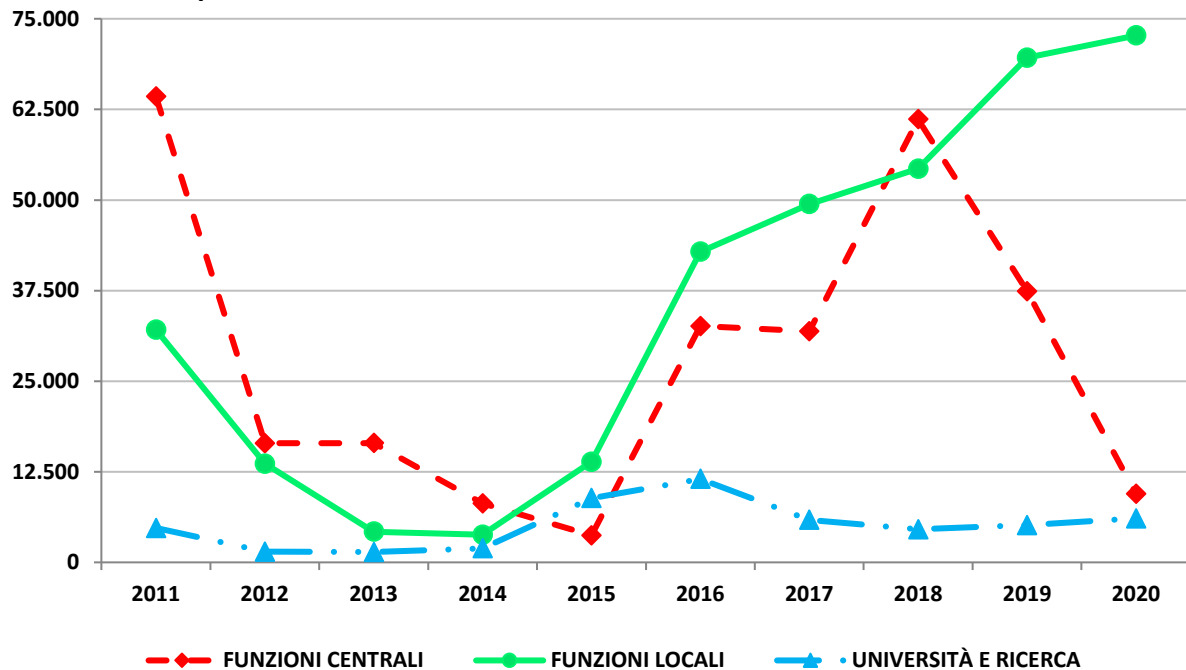


Grafico 9.2 - Passaggi orizzontali del personale non dirigente dell'Università e degli Enti di ricerca, nei comparti delle Funzioni centrali e delle Funzioni locali. Anni dal 2011 al 2020



I grafici evidenziano nella prima parte del periodo considerato l'effetto di contrazione delle citate norme sulle progressioni; tale effetto è presente sia in quelle orizzontali sia in quelle verticali, sebbene i numeri ridotti lo rendano meno evidente. In alcuni casi, la presenza di progressioni anche quantitativamente rilevanti negli anni di blocco è da attribuire all'applicazione di giudicati.

L'effetto del blocco delle progressioni è stato comunque estremamente rilevante.

Benché la norma fra il 2011 e il 2015 consentisse le progressioni unicamente sotto l'aspetto giuridico, ossia avanzamenti senza la corresponsione del beneficio economico fino al perdurare del blocco, il secondo grafico pone in evidenza come la grande parte delle amministrazioni abbia preferito non attivare procedure per il conferimento di nuove PEO. È da tener conto, inoltre, che gli aumenti retributivi legati alle progressioni orizzontali rientravano nel blocco del trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, disposto dall'articolo 9, comma 1 del citato decreto legge, ai sensi del quale il totale degli emolumenti corrisposti *“per gli anni 2011, 2012 e 2013 al personale delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, non può superare, in ogni caso, il trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010 (...)”*.

A partire dall'anno 2016, con la cessazione degli effetti della norma di contenimento della spesa, si registra un nuovo incremento del numero delle unità interessate dalle PEO.

Con la sottoscrizione nel 2018 dei nuovi CCNL triennio 2016-2018 si nota un incremento dei passaggi orizzontali sia nel comparto delle Funzioni centrali sia in quello delle Funzioni locali. Mentre nel comparto Funzioni centrali, dopo il picco del 2018, nei due anni successivi si registra una consistente flessione, il comparto Funzioni locali segna invece un andamento in costante aumento. Nell'Università e negli enti di ricerca, che hanno una dimensione inferiore rispetto agli altri due comparti, non presenta particolari mutamenti oltre alla ripresa dei passaggi dopo il periodo di blocco.

I passaggi verticali mostrano i riflessi della peculiare normativa legata all'attivazione di procedure concorsuali che risentono delle limitazioni imposte alle assunzioni di personale.

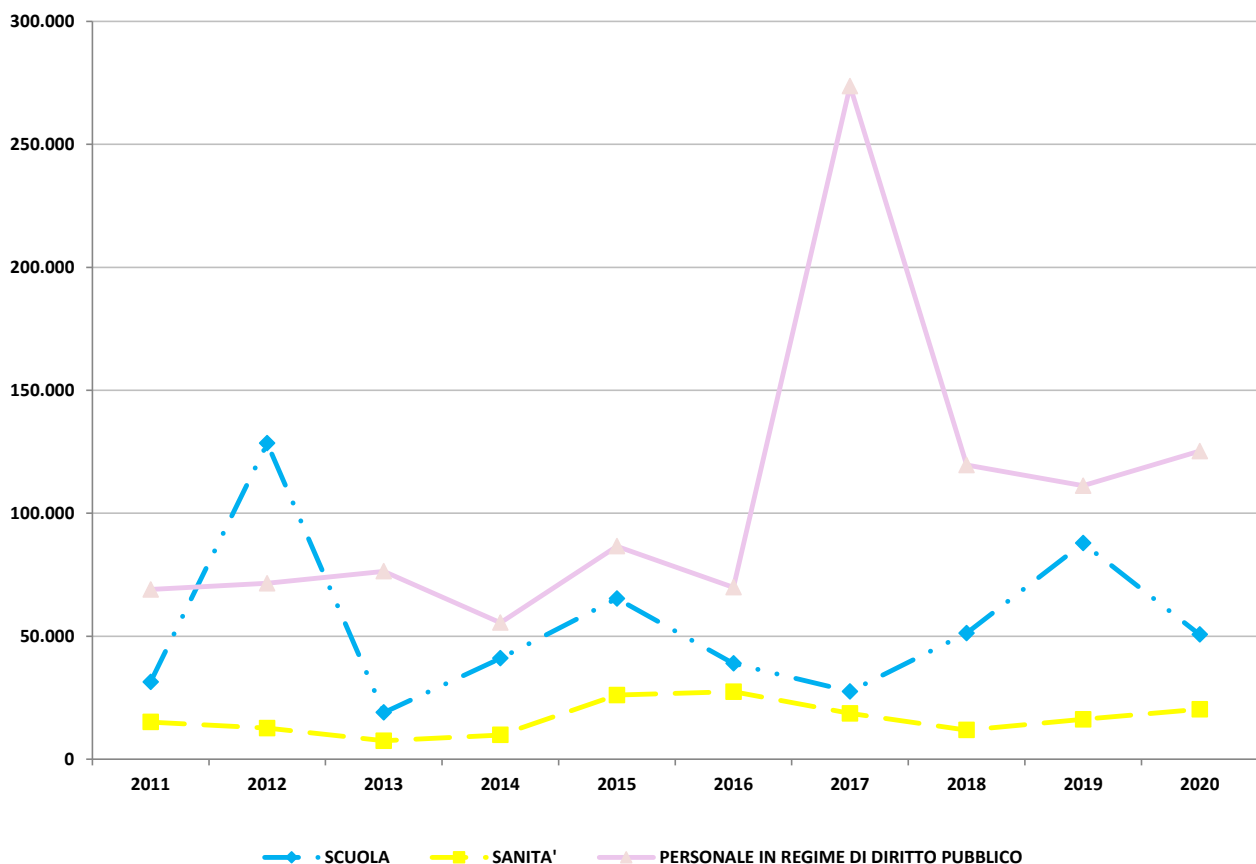
Nel grafico seguente sono rappresentate congiuntamente le progressioni verticali e orizzontali registrate nello stesso arco temporale dal personale della Scuola, dal personale non dirigente dei comparti Sanità e Personale in regime di diritto pubblico. In questi settori le progressioni sono caratterizzate da una maggiore rilevanza della componente anzianità, che arriva, nel caso della Scuola, a costituire un vero e proprio automatismo del passaggio di posizione stipendiale al raggiungimento del requisito di anzianità.

Il comparto della Sanità e la Scuola condividono anche una differente modalità di rilevazione dei dati relativi alle progressioni di carriera nell'ambito del Conto annuale. Per tali settori, infatti, le qualifiche – già molto numerose – non contengono gli sviluppi delle posizioni stipendiali/fasce

retributive, alla cui rilevazione della consistenza a fine anno è dedicata un'apposita tabella (tabella 1E).

Mentre i passaggi orizzontali e verticali, compresi quelli del Personale in regime di diritto pubblico, sono rilevati con la tabella dei passaggi e quindi con una tabella che monitora un flusso annuale, la tabella che rappresenta il personale nelle fasce retributive fotografa la consistenza al 31.12. È stata quindi definita una variabile di comodo (*proxy*) per approssimare una variabile di flusso da poter rappresentare in modo più omogeneo con gli altri comparti. Tale variabile è definita come la somma dei valori assoluti (ossia omettendo il segno) delle differenze della consistenza delle medesime fasce retributive fra due anni consecutivi. Nel calcolo di questa variabile è stata esclusa la fascia iniziale di ingresso, sterilizzando in tal modo almeno la variazione di consistenza legata alle assunzioni che avvengono in massima parte nella classe iniziale. Peraltro, nella Scuola il personale rilevato "con trattamento economico iniziale" comprende sia i dipendenti a tempo determinato (che subisce consistenti oscillazioni da un anno all'altro), sia il personale transitato in ruolo ma in attesa di ricostruzione di carriera per il riconoscimento del servizio pre-ruolo ai fini giuridici ed economici.

Grafico 9.3 - Andamento delle progressioni di carriera del personale non dirigente della Scuola e nei comparti della Sanità e del Personale in regime di diritto pubblico. Anni dal 2011 al 2020



Negli andamenti presenti nel grafico sono evidenti dei picchi di cui si dirà a breve per la Scuola e il Personale in regime di diritto pubblico, mentre per la Sanità, la cui curva appare piuttosto piatta, si notano comunque i valori minimi corrispondenti agli anni del blocco ed il rimbalzo in quelli immediatamente successivi.

Nella Scuola il blocco ha operato con un anno di anticipo rispetto agli altri comparti (dal 2010 al 2013 invece che dal 2011 al 2014); una modifica dell'articolo 9, comma 14, del decreto legge 78/2010 operata dalla legge 183/2011, ha permesso il recupero quasi integrale del blocco attraverso l'utilizzo di risorse proprie, seppur con strumenti differenziati: il 2010 è stato recuperato con un Decreto ministeriale, il 2011 e 2012 con CCNL rispettivamente del 13.03.2013 e 07.08.2014, mentre il 2013 non è stato recuperato. La necessità contingente di procedere con la modifica dell'inquadramento del personale in applicazione del CCNL 4 agosto 2011, che ha rimodulato le posizioni stipendiali del precedente contratto accorpando le fasce "0-2 anni" e "3-8 anni" in un'unica fascia stipendiale "0-8 anni", ha condizionato pesantemente la normale gestione degli inquadramenti nelle fasce stipendiali contribuendo al picco registrato nel 2012.

L'andamento dei passaggi nella Scuola, inoltre, è fortemente correlato all'andamento delle assunzioni. Un numero considerevole di personale che transita nei ruoli in un particolare anno genera un picco di passaggi nell'anno successivo. Allo scadere dell'anno di prova, infatti, vengono attivati su richiesta dei dipendenti i provvedimenti di ricostruzione di carriera del personale docente e ATA che, partendo dalla classe iniziale, con il riconoscimento degli anni di servizio pre-ruolo vanno a popolare parte delle posizioni stipendiali successive.

Lo sviluppo del personale in regime di Diritto pubblico è quello che risulta meno condizionato dagli effetti del blocco. Ciò si spiega con il fatto che è questo l'unico settore in cui si è proceduto con una certa regolarità con le progressioni di carriera ma unicamente per il loro effetto giuridico, mentre gli effetti economici hanno ricominciato a decorrere solo dalla fine del blocco. Il picco del 2017 è riconducibile al riordino della disciplina dei ruoli dei Corpi di polizia e delle Forze armate che ha comportato numerose modifiche negli inquadramenti; a questi si sono aggiunti gli assestamenti riconducibili all'assorbimento delle funzioni del Corpo forestale dello Stato negli altri Corpi di polizia a partire dall'anno 2016⁴⁴.

⁴⁴ Decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 94 recante disposizioni in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze armate, decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95 recante disposizioni in materia di revisione dei ruoli dei Corpi di polizia e decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177 recante disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato.

Nel 2020 hanno trovato applicazione ulteriori norme integrative e correttive sul riordino dei Corpi di polizia e delle Forze armate che, tra l'altro, hanno diminuito il numero degli anni di permanenza nei vari gradi di inquadramento del personale; ciò determinerà un incremento dei passaggi nei prossimi anni.

LA DIMENSIONE TERRITORIALE ED ALTRI TEMI INDAGATI DAL CONTO ANNUALE

Attraverso le informazioni presenti nel conto annuale è possibile evidenziare la distribuzione territoriale del personale pubblico. La analisi è laboriosa perché incrocia la dimensione territoriale propria di alcune tipologie di enti, quali gli enti locali, quelli della sanità e le università, con quella desumibile dalle informazioni fornite dagli altri enti a cui viene chiesto di indicare la presenza del loro personale nelle regioni e province autonome.

Il conto annuale raccoglie informazioni anche attraverso specifiche domande che vengono poste alle amministrazioni. Tali domande, che possono variare di anno in anno in funzione del manifestarsi di nuove o diverse necessità informative, trovano generalmente un limitato spazio nella pubblicazione dei dati.

LA DISTRIBUZIONE GEOGRAFICA DEI DIPENDENTI PUBBLICI

La distribuzione territoriale del personale fa riferimento al personale “presente” nell’amministrazione al 31.12 dell’anno considerato, che si ottiene aggiungendo al personale dipendente quello comandato/distaccato presso l’amministrazione e sottraendo quello dell’amministrazione che si trova in posizione di comando/distacco altrove. Nel momento in cui si considera il personale comandato e distaccato il sistema non risulta chiuso poiché ci sono amministrazioni, come ad esempio gli organismi internazionali, che non inviano dati per il conto annuale, e dunque il totale del personale presentato in questa sede non coincide esattamente con quello indicato nei precedenti capitoli. Nelle tabelle che seguono non sono stati considerati i 7.809 dipendenti che lavorano all’estero poiché non sono significativi ai fini dell’analisi presentata più avanti.

La distribuzione territoriale del personale del pubblico impiego è piuttosto stabile nel tempo. Quella desunta dal Conto Annuale 2020, mostra che quasi la metà del personale è concentrato in sole 5 regioni: la percentuale più alta, pari al 12,4% si registra in Lombardia, seguita dal Lazio (12,3%), dalla Sicilia (8,8%), dalla Campania (8,7%) e dal Veneto (7%). La Lombardia per contro è la regione con il valore più basso in termini di dipendenti per ogni 100 mila abitanti, mentre non sempre i fattori di scala delle regioni più piccole giustificano le posizioni più elevate del rapporto. Infatti, la Valle d’Aosta e il Molise, le due regioni più piccole, registrano una presenza del pubblico impiego al di sotto dell’1%.

Tabella 10.1 - Distribuzione territoriale dei dipendenti pubblici. Anno 2020

Regioni	Totale dipendenti al 31.12	Valori %	Dipendenti per 100.000 ab
ABRUZZO	71.132	2,2%	5.553
BASILICATA	31.890	1,0%	5.850
CALABRIA	110.474	3,5%	5.938
CAMPANIA	278.863	8,7%	4.958
EMILIA ROMAGNA	234.362	7,3%	5.280
FRIULI VENEZIA GIULIA	83.256	2,6%	6.929
LAZIO	393.587	12,3%	6.868
LIGURIA	94.842	3,0%	6.246
LOMBARDIA	396.063	12,4%	3.968
MARCHE	81.201	2,5%	5.420
MOLISE	17.161	0,5%	5.831
P.A. TRENTO	41.159	1,3%	7.592
P.A. BOLZANO	42.550	1,3%	7.955
PIEMONTE	217.544	6,8%	5.089
PUGLIA	208.031	6,5%	5.288
SARDEGNA	107.708	3,4%	6.774
SICILIA	279.283	8,8%	5.778
TOSCANA	214.691	6,7%	5.814
UMBRIA	49.644	1,6%	5.736
VALLE D'AOSTA	11.675	0,4%	9.409
VENETO	224.657	7,0%	4.613
Totale	3.189.773	100,0%	

A livello di ripartizione geografica (Nord est, Nord ovest, Centro, Sud, Isole), la distribuzione del personale risulta più omogenea attestandosi su valori intorno al 20%, fatta eccezioni per le isole, per le quali si registra un valore intorno al 12%. Di seguito, per alcuni settori del pubblico impiego selezionati nel modo indicato nel paragrafo successivo, è affrontato il tema della mobilità territoriale.

Due dei settori selezionati appartengono al comparto delle Funzioni centrali (Ministeri e Agenzie fiscali), due appartengono a quello dell'Istruzione e ricerca (Scuola e Istituti di Alta Formazione e Specializzazione artistica e Musicale – AFAM), mentre l'ultimo è la Magistratura il cui personale è in regime di diritto pubblico.

Secondo le aspettative, il personale dei ministeri è distribuito in modo largamente maggioritario nel Lazio (28,2%) ove sono ubicate le sedi centrali di tutti i dicasteri, mentre meno atteso è il valore piuttosto elevato della Puglia, dovuto ai numerosi uffici giudiziari connessi alla presenza nella regione di due Corti d'appello e di una sezione distaccata di Corte d'appello.. Meno scontata la distribuzione delle Agenzie fiscali, dove la presenza delle sedi centrali nel Lazio (15,1%) viene

bilanciata dall'intensità dell'attività economica delle regioni del centro nord che evidentemente richiede una maggior presenza di personale.

Tabella 10.2 - Distribuzione territoriale in valore assoluto e percentuale dei dipendenti pubblici appartenenti ad alcuni "contratti". Anno 2020

Regioni	Ministeri	Ministeri Valori %	Agenzie fiscali	Agenzie fiscali Valori %	Scuola	Scuola Valori %	AFAM	AFAM Valori %	Magistr.	Magistr. Valori %
PIEMONTE	5.601	4,3%	2.877	7,0%	84.608	7,3%	516	5,7%	537	5,2%
VALLE D'AOSTA	143	0,1%	153	0,4%	2.493	0,2%	-	-	16	0,2%
LIGURIA	4.711	3,7%	1.821	4,4%	26.732	2,3%	200	2,2%	310	3,0%
LOMBARDIA	8.145	6,3%	5.810	14,2%	159.059	13,7%	998	11,0%	1.153	11,2%
P.A BOLZANO	257	0,2%	297	0,7%	113	-	59	0,6%	66	0,6%
P.A TRENTO	277	0,2%	313	0,8%	80	-	96	1,1%	85	0,8%
VENETO	5.547	4,3%	3.113	7,6%	87.002	7,5%	739	8,1%	480	4,7%
FRIULI VENEZIA GIULIA	2.168	1,7%	1.114	2,7%	23.156	2,0%	228	2,5%	194	1,9%
EMILIA ROMAGNA	5.855	4,5%	2.811	6,9%	81.078	7,0%	776	8,5%	502	4,9%
MARCHE	2.397	1,9%	1.068	2,6%	32.617	2,8%	388	4,3%	201	2,0%
TOSCANA	7.607	5,9%	2.468	6,0%	73.837	6,4%	366	4,0%	512	5,0%
UMBRIA	2.121	1,6%	600	1,5%	18.801	1,6%	131	1,4%	147	1,4%
LAZIO	36.412	28,2%	6.180	15,1%	110.519	9,5%	779	8,6%	1.782	17,3%
CAMPANIA	12.720	9,9%	3.183	7,8%	130.715	11,3%	658	7,2%	1.341	13,0%
ABRUZZO	2.810	2,2%	1.202	2,9%	28.233	2,4%	386	4,2%	216	2,1%
MOLISE	990	0,8%	256	0,6%	7.004	0,6%	148	1,6%	72	0,7%
PUGLIA	10.255	8,0%	2.531	6,2%	85.144	7,3%	909	10,0%	655	6,4%
BASILICATA	1.478	1,1%	326	0,8%	13.517	1,2%	177	1,9%	121	1,2%
CALABRIA	4.967	3,9%	1.090	2,7%	46.359	4,0%	466	5,1%	518	5,0%
SICILIA	10.459	8,1%	2.583	6,3%	112.002	9,7%	740	8,1%	1.086	10,6%
SARDEGNA	3.982	3,1%	1.147	2,8%	36.342	3,1%	348	3,8%	290	2,8%
Totale	128.902	100,0%	40.943	100,0%	1.159.411	100,0%	9.108	100,0%	10.284	100,0%

Per la Magistratura, oltre alla presenza nella capitale degli uffici di grado superiore di tutte le magistrature, appare evidente la distribuzione territoriale per le finalità di contrasto della criminalità. Per omogeneità con l'analisi che sarà illustrata più avanti, nella tabella non sono compresi i dati della Magistratura amministrativa.

Per la Scuola e l'AFAM, che seguono logiche diverse da quelle valide per i settori di cui sopra e molto più correlate con la popolazione residente, le percentuali maggiori della Scuola sono quelle delle regioni maggiori in termini di popolazione residente: Lombardia (13,7%), Campania (11,3%), Sicilia (9,7%) e Lazio (9,5%). Nella distribuzione territoriale dell'AFAM assume rilievo anche la dimensione storica, che fa aumentare le percentuali di alcune regioni che vantano una forte tradizione in questo particolare settore. Per la Scuola, nella tabella non sono presenti i valori delle province autonome di Trento e Bolzano a causa della peculiarità con cui viene disciplinato il personale scolastico nelle due Province autonome.

LA MOBILITÀ TERRITORIALE IN ALCUNI SETTORI DEL PUBBLICO IMPIEGO. NOTA METODOLOGICA

Il tema della mobilità fa riferimento generalmente al passaggio del personale da un'amministrazione ad un'altra. C'è però un altro tipo di mobilità, quella territoriale, che è quella che si affronta in questa sede.

Si è cercato di esaminare quanta parte del personale che lavora in ciascuna regione sia proveniente dalla regione stessa o da altre regioni. Questo tema implica l'esistenza di un duale, ossia quanta parte del personale originario di una regione va a lavorare in altre regioni. Il fenomeno è esplorato per i cinque settori citati in precedenza.

Per questa analisi è necessario disporre di dati molto più dettagliati di quelli resi disponibili attraverso il conto annuale. È infatti indispensabile costruire delle matrici di transizione origine-destinazione, per le quali occorre conoscere la località di nascita dei dipendenti e quella dove svolgono la loro attività lavorativa.

Si è fatto ricorso alla base dati dei pagamenti stipendiali che vengono resi disponibili mensilmente da NoiPA. Tale fonte informativa è stata già illustrata nel terzo capitolo sull'anticipo dell'andamento del 2021 e restano valide tutte le considerazioni svolte in quella sede ossia che il suo utilizzo potrebbe essere affetto da alcune distorsioni, essendo una base dati che non fotografa una situazione giuridica dello stato dei dipendenti ad una certa data, ma ne dà una rappresentazione modellata sulla sua manifestazione economica.

La scelta della base dati di riferimento attua già una selezione dei settori su cui sviluppare l'analisi, poiché potrà riguardare esclusivamente il personale servito dal sistema di pagamento Noipa. Tra i contratti gestiti da Noipa la scelta è caduta su quelli che presentavano due caratteristiche, di cui la prima relativa alla copertura totale degli enti. In altre parole, sono stati esclusi quei contratti per i quali Noipa gestisce solo una quota di dipendenti. Ciò ha portato ad escludere gli enti locali, gli enti di ricerca, gli enti pubblici non economici e la Sanità.

La seconda caratteristica con cui è stato delimitato il perimetro di riferimento dell'analisi, è la disponibilità per singolo dipendente dei dati di origine e destinazione, cosa non scontata poiché, per esempio, nel settore sicurezza-difesa quasi sempre la provincia di servizio è mancante o posta uguale a Roma, cosa che accade anche per la magistratura amministrativa i cui membri vengono completamente indicati nella capitale.

Sono stati infine esclusi i casi in cui gli indicatori avrebbero fornito risultati limite: non si è preso in esame il personale appartenente alla Carriera diplomatica che risulta tutto concentrato su Roma.

L'analisi è stata dunque condotta sul personale di: Ministeri, Agenzie Fiscali, Scuola, Istituti di Alta Formazione e Specializzazione artistica e Musicale (AFAM) e Magistratura. Per la Scuola l'analisi non ha riguardato le due Province autonome in cui personale non è gestito da Noipa.

Dalla mensilità di dicembre 2021, sono stati estratti i dipendenti dei settori indicati che abbiano avuto in pagamento la voce "stipendio"; per ciascun dipendente selezionato sono state estratte anche la provincia di nascita e quella in cui ha svolto il servizio.

Separatamente per ciascuno dei settori indicati si è proceduto ad aggregare i dati provinciali di nascita e destinazione in dati regionali. Sono state ottenute in tal modo le cinque matrici origine-destinazione in cui il totale delle righe in fondo a ciascuna colonna rappresenta il totale dei dipendenti in servizio nella regione indipendentemente dalla regione di nascita. Viceversa, il totale delle colonne in fondo a ciascuna riga rappresenta il totale del personale proveniente da quella regione, indipendentemente da dove presta servizio.

Il personale collocato nelle caselle della diagonale principale di queste matrici rappresenta il personale che è nato e lavora nella medesima regione e dunque non si è spostato al di fuori di questa, mentre i numeri al di fuori di queste caselle rappresentano i dipendenti che si sono spostati dalla regione di nascita.

Per ogni regione sono stati quindi calcolati due indicatori per effettuare l'analisi della mobilità territoriale sintetizzando le due componenti fondamentali: l'emigrazione e l'immigrazione.

- **Emigrati:** emigrati dalla regione di nascita / totale dei nati nella regione

$$[(\text{totale della riga} - \text{valore sulla diagonale principale}) / \text{totale della riga}]$$
- **Immigrati:** immigrati nella regione di servizio/ totale dipendenti in servizio nella regione

$$[(\text{totale della colonna} - \text{valore sulla diagonale principale}) / \text{totale della colonna}]$$

Ciascuno dei due indicatori presenta valori compresi fra zero e uno. In ognuno dei cinque settori i due indicatori sono stati considerati congiuntamente come fossero coordinate cartesiane utili a costruire dei grafici in cui ciascun punto rappresenta una regione e ne contraddistingue il carattere emigratorio o immigratorio a seconda della posizione assunta:

- *Quadrante I* (in alto a destra): valori di entrambi gli indicatori $> 0,5$
- *Quadrante II* (in alto a sinistra): valore dell'indicatore di immigrazione $> 0,5$ e indicatore emigrazione $< 0,5$
- *Quadrante III* (in basso a sinistra): valori di entrambi gli indicatori $< 0,5$

- *Quadrante IV* (in basso a destra): valore dell'indicatore di immigrazione $< 0,5$ e indicatore emigrazione $> 0,5$.

Nei grafici che seguono sull'asse orizzontale delle ascisse viene rappresentata l'emigrazione. Quanto più le regioni sono spostate verso destra tanto maggiore è la propensione del personale nato nella regione a spostarsi. Sull'asse verticale delle ordinate è rappresentata l'immigrazione: tanto più le regioni sono posizionate verso l'alto, tanto maggiore è la capacità attrattiva della regione del personale nato altrove.

Utilizzando la bisettrice del I e III quadrante come spartiacque, le regioni al di sotto di essa sono quelle in cui è prevalente il carattere emigratorio, ovvero sono un serbatoio di dipendenti impiegati altrove, mentre al di sopra della bisettrice si collocano le regioni attrattive in cui è prevalente il carattere immigratorio.

LA MOBILITÀ TERRITORIALE NEL COMPARTO DELLE FUNZIONI CENTRALI

La mobilità territoriale del personale dei Ministeri non è particolarmente marcata, con valori dei due indicatori di immigrazione e di emigrazione al di sotto dello 0,5 per quasi tutte le regioni italiane.

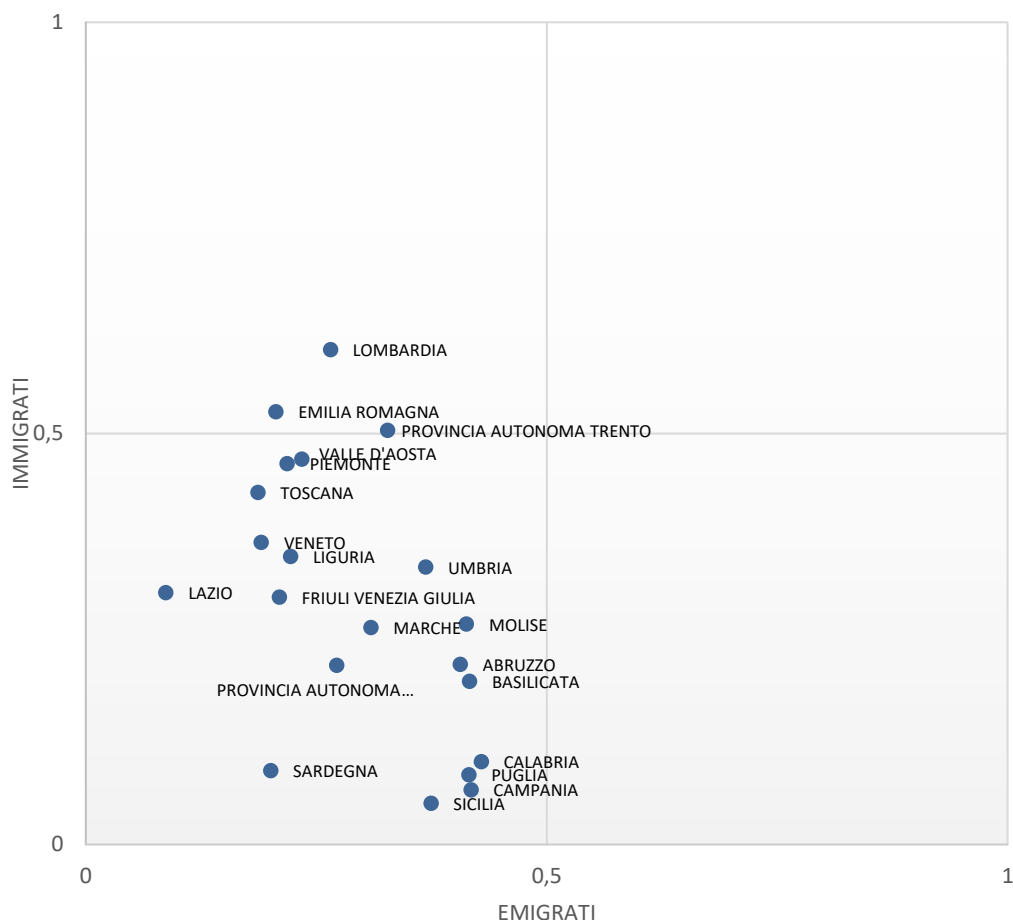
Il valore più elevato a livello nazionale dell'indicatore delle immigrazioni si registra in Lombardia, dove circa il 60% del personale che vi lavora proviene da altre regioni. Anche l'Emilia Romagna e la Provincia autonoma di Trento presentano un carattere attrattivo tale che più della metà del personale è originario di altre regioni. Molto diversa è la situazione della Provincia autonoma di Bolzano dove la presenza di personale nato in altre regioni è molto inferiore, verosimilmente a causa del bilinguismo.

Si registrano alcune differenze tra le regioni del Nord che, con la sola eccezione della Provincia autonoma di Bolzano, sono collocate al di sopra della bisettrice e quindi presentano un carattere prevalentemente attrattivo, e quelle del Sud che sono posizionate tutte al di sotto di essa, con Puglia, Calabria, Campania e Sicilia che presentano un carattere emigratorio piuttosto forte senza essere per nulla attrattive.

Interessante è il caso del Lazio che si presenta come una regione a carattere prevalentemente immigratorio, andamento imputabile soprattutto alla presenza a Roma delle Sedi centrali dei Ministeri che costituiscono un forte polo di attrazione. Il Lazio è la regione con un flusso di emigrazione quasi nullo, con la percentuale più alta di dipendenti nati nella stessa regione di lavoro (oltre il 90%). Interessante è anche il posizionamento di regioni piccole quali Abruzzo, Molise e Basilicata, che presentano un carattere prevalentemente emigratorio, ma si distinguono

dalle altre regioni del sud per la netta presenza di un maggior grado di attrattività. È possibile che tali regioni rappresentino una scelta subottimale dei dipendenti che non riescono a farsi assegnare in uffici presenti nella propria regione di appartenenza.

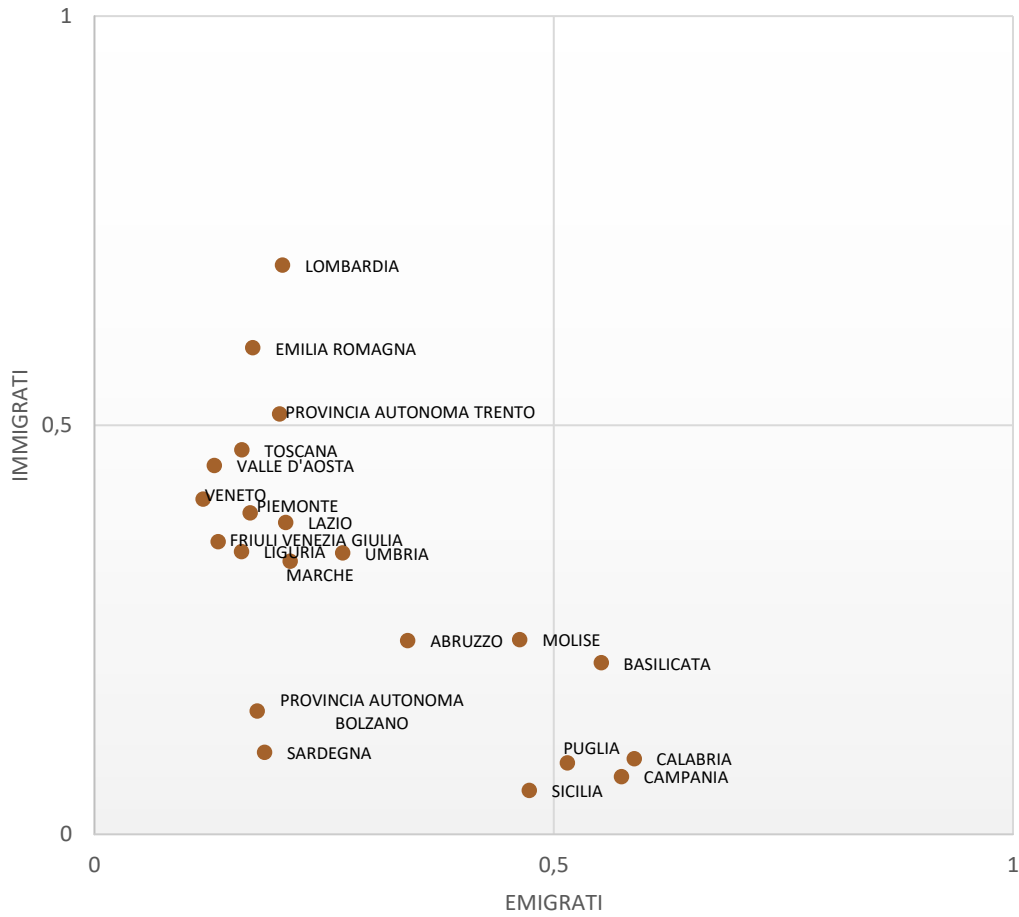
Grafico 10.1 – La mobilità territoriale nel personale dei Ministeri. Anno 2020



La Sardegna, infine, è la regione che associa bassi caratteri sia emigratori sia immigratori.

Il personale delle Agenzie fiscali presenta dei caratteri molto simili a quelli visti per i Ministeri, che risultano tuttavia più marcati. Le regioni del centro nord sono differenziate in modo più netto da quelle del sud. Il carattere di prevalente emigrazione di tutte le regioni del sud risulta maggiormente accentuato con valori dell'indicatore delle emigrazioni che quasi per tutte supera il valore di 0,5. Viceversa, per le regioni del centro nord risulta più forte il carattere immigratorio; fra queste si distinguono la Lombardia e l'Emilia Romagna, con valori dell'indicatore rispettivamente pari a 0,7 e 0,6.

Grafico 10.2 – La mobilità territoriale nel personale delle Agenzie fiscali. Anno 2020



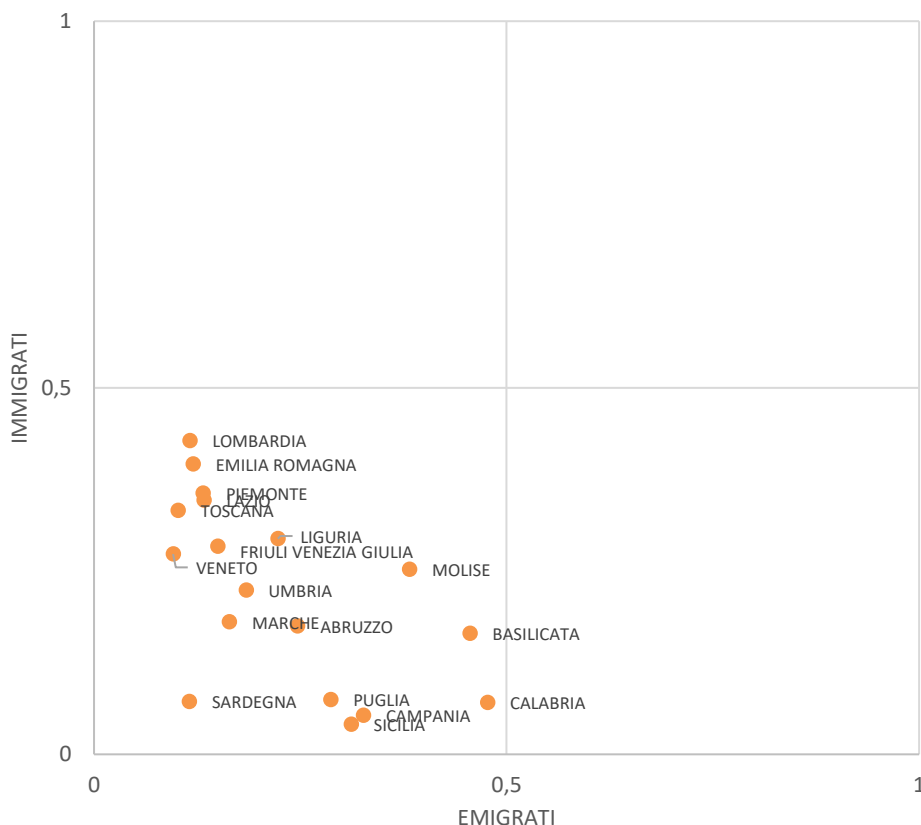
In Calabria, Campania, Puglia e Sicilia a fronte di un significativo flusso emigratorio si registrano valori dell'indicatore dell'immigrazione al di sotto dello 0,1 a conferma della poca disponibilità di occasioni lavorative nonostante la capillarità degli uffici territoriali delle Agenzie fiscali. In queste regioni meno della metà del personale che vi lavora è nato nella regione.

Più netto anche il posizionamento della Provincia autonome di Bolzano e della Sardegna dove gli spostamenti sia in entrata sia in uscita sono di scarsa entità, con valori dei due indicatori che si attestano al di sotto di 0,2.

LA MOBILITÀ TERRITORIALE NEL COMPARTO DELL'ISTRUZIONE E RICERCA

Se i due settori analizzati del comparto delle Funzioni centrali presentano delle situazioni abbastanza simili, i due settori del comparto Istruzione e ricerca mostrano invece situazioni molto diverse fra loro.

Grafico 10.3 – La mobilità territoriale nel personale della Scuola. Anno 2020



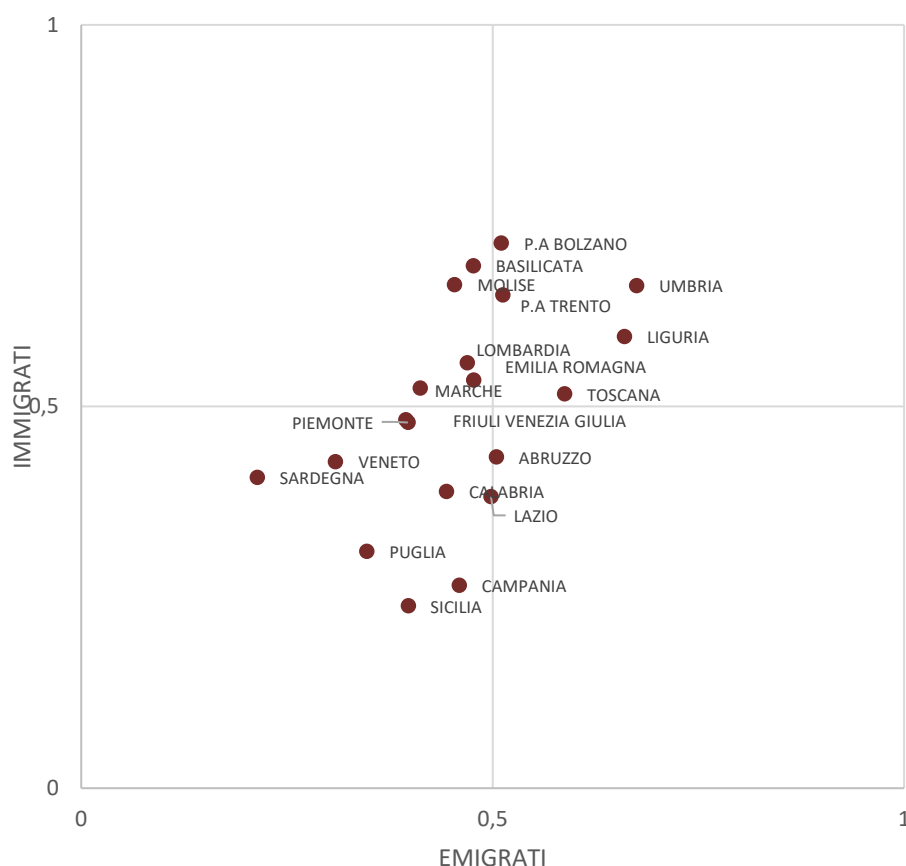
Per il personale della Scuola, il posizionamento delle regioni è simile a quello incontrato in precedenza, ma il fenomeno della mobilità territoriale è di entità molto più modesta su tutto il territorio nazionale. Tutte le regioni, infatti, si posizionano nel quadrante più vicino all'origine, quello in cui i valori di entrambi gli indicatori si attestano al di sotto dello 0,5. La capillarità degli istituti scolastici presenti sul territorio, l'assenza di uffici centrali che fanno da polo attrattivo sono certamente elementi importanti nello spiegare la distribuzione. È possibile che un certo ruolo venga giocato anche dal livello retributivo non elevato del personale del settore, che certamente non favorisce la propensione alla mobilità territoriale.

In tutte le regioni del nord le emigrazioni sono un fenomeno piuttosto raro; anche la Sardegna e l'Abruzzo presentano questa caratteristica, ma senza avere i medesimi valori dell'indicatore delle immigrazioni, con la Sardegna anche in questo caso si distingue come la regione con la minore mobilità territoriale.

All'opposto, il fenomeno immigratorio è quasi assente in Puglia, Sicilia, Campania e Calabria, con valori crescenti dell'indicatore dell'emigrazione.

L'analisi andrebbe ulteriormente approfondita per verificare la possibile presenza di situazioni differenziate a seconda dei vari gruppi di personale: docenti rispetto al personale ATA, piuttosto che il personale di ruolo rispetto a quello non di ruolo.

Grafico 10.4 – La mobilità territoriale nel personale degli Istituti di Alta Formazione e Specializzazione Artistica e Musicale (AFAM). Anno 2020



Nel personale AFAM lo spostamento dalla regione di nascita per esigenze lavorative è piuttosto rilevante nella maggior parte del territorio italiano. Quasi tutte le regioni si collocano intorno al centro del grafico, con valori dei due indicatori piuttosto lontani dallo zero. Molte sono le regioni del nord per le quali l'incidenza delle immigrazioni supera il valore di 0,5. Tra queste, le province autonome di Trento e Bolzano, Umbria, Liguria e Toscana sono le aree geografiche nelle quali entrambi gli indicatori assumono valori maggiori di 0,5, segno della concomitante presenza di un rilevante fenomeno migratorio.

Gli spostamenti sono in generale più contenuti in alcune regioni meridionali e nelle Isole, fatta eccezione per la Basilicata e il Molise che, collocandosi nella parte più alta del grafico, si distinguono fra le regioni con un maggiore carattere immigratorio.

La Sardegna si distingue ancora per essere la regione con la minore incidenza di emigrati, ma questa volta con valori sia dell'indicatore emigratorio sia di quello relativo all'immigrazione.

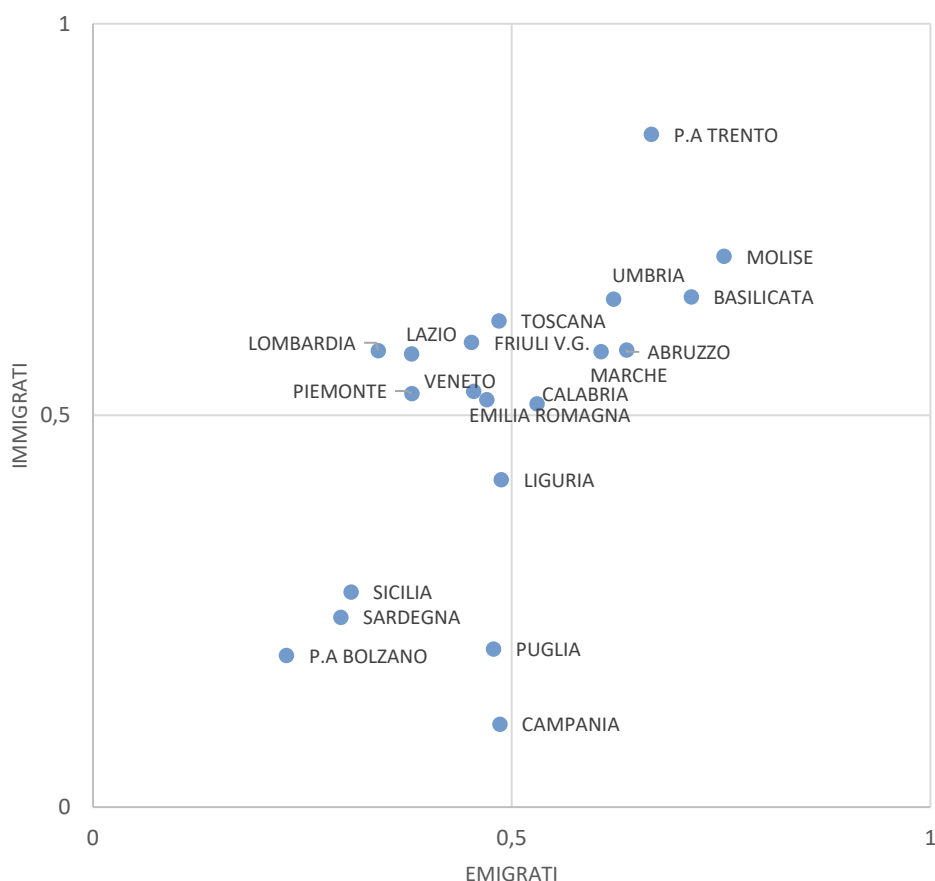
Nel caso dell'AFAM, occorre considerare che gli istituti sono molto meno numerosi rispetto a quelli scolastici, essendo circa un centinaio su tutto il territorio nazionale. La maggiore mobilità territoriale è forse un riflesso della caratteristica intrinseca di tali istituti che preparano gli allievi a

delle carriere maggiormente votate alla mobilità. Valgono anche in questo caso le stesse considerazioni della Scuola circa la necessità di ulteriori approfondimenti.

LA MOBILITÀ NELLA MAGISTRATURA

La proiezione dei dati relativi al personale delle Magistrature (ordinaria, contabile e amministrativa) mostra come le regioni italiane siano maggiormente disperse nel grafico rispetto agli altri quattro settori del pubblico impiego che sono stati analizzati. Inoltre, sono collocate in egual numero nei primi tre quadranti, mentre nessuna regione si colloca nel quarto quadrante caratterizzato da un prevalente carattere emigratorio e scarsa immigrazione.

Grafico 10.5 – La mobilità territoriale nel personale della Magistratura. Anno 2020



In questo settore del pubblico impiego la mobilità è evidentemente maggiore rispetto agli altri settori. Il valore della Valle d'Aosta non è stato riportato nel grafico poiché il numero degli emigrati e dei nati nella regione coincide, come pure il numero degli immigrati e dei lavoratori della regione. Si collocherebbe quindi sul vertice destro del grafico con valori pari ad 1 di entrambi gli indicatori.

Sono le regioni di piccole dimensioni a far registrare una maggiore mobilità territoriale, collocandosi tutte nel I quadrante, con la sola eccezione della Liguria. Il posizionarsi in questo

quadrante indica valori elevati sia di immigrazione sia di emigrazione, con il personale nato nella regione e che vi resta a lavorare che è minoritario sia rispetto al totale dei magistrati nati nella regione, sia rispetto al totale di quelli che ci lavorano.

La provincia autonoma di Trento si distingue come l'area geografica che presenta il più forte carattere immigratorio con un'incidenza del personale immigrato pari a 0,86; insieme con il Molise, la Basilicata e l'Umbria sono le aree con le coppie più elevate degli indicatori.

La Provincia Autonoma di Bolzano è l'area geografica in cui si rilevano i valori più bassi di entrambi gli indicatori, ad indicare una minore tendenza agli spostamenti dal luogo di nascita, ma anche una scarsa propensione ad attrarre personale proveniente da altre regioni, anche in questo caso il fenomeno è verosimilmente imputabile alla presenza del bilinguismo, con la necessità di avere una particolare abilitazione per poter lavorare in questo territorio.

Molto vicino a Bolzano si collocano le due regioni insulari con bassi indici di immigrazione ed emigrazione. La Campania e la Puglia hanno i valori più bassi dell'indicatore di immigrazione, mentre forniscono alle altre regioni un numero di magistrati quasi pari a quelli che, nati nella regione vi restano a lavorare. Guardando i valori della tabella 10.7 il contributo che queste due regioni forniscono a tutte le altre, non è lontano dal 10% del totale dei magistrati.

IL PERSONALE ASSEGNATO AGLI UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE DELL'ORGANO POLITICO

Gli uffici di diretta collaborazione sono strutture preposte a supportare l'organo di governo per l'esercizio delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo che gli vengono attribuite dalla legge. Tali uffici sono costituiti da personale interno o di altre pubbliche amministrazioni, ovvero da personale esperto esterno alla P.A. Qualora i dipendenti appartengano ad altre amministrazioni, per la durata del contratto sono da queste collocati in aspettativa senza assegni.

La normativa sull'argomento, fondata sul principio di separazione tra la funzione di indirizzo politico e la funzione amministrativa e di gestione, assicura agli organi titolari dell'autorità politica la possibilità di disporre di personale per l'esercizio delle loro funzioni.

Il legislatore non ha definito in maniera rigida la composizione di tali uffici, ma ha demandato all'emanazione di un regolamento interno la disciplina sia dell'organizzazione della struttura sia del numero di dipendenti da assegnare.

Tra l'organo politico e il personale assegnato intercorre una relazione fiduciaria più stretta di quella esistente tra lo stesso organo e i dirigenti apicali e non apicali dell'amministrazione. Questi ultimi, infatti, una volta nominati non possono essere semplicemente rimossi dal loro incarico, ma,

essendo figure stabili, vengono eventualmente ricollocati nell'ambito dell'amministrazione. Gli incarichi di collaborazione negli uffici di indirizzo politico, invece, possono essere facilmente revocati nel caso in cui venga meno il rapporto fiduciario e cessano, ove non confermati, allo scadere del mandato politico.

Nell'ambito del Conto annuale, per le amministrazioni dotate dell'organo di governo politico, a partire dalla rilevazione 2015 le assegnazioni agli uffici di diretta collaborazione sono state indagate con specifiche domande. Le tipologie di ente interessate sono: ministeri, regioni, regioni a statuto speciale e province autonome, città metropolitane, province e comuni.

Nelle tabelle che seguono sono riportati i dati in valore assoluto, per il periodo 2015-2020, della consistenza del personale stabile presente al 31.12 di ciascun anno, suddiviso tra dirigenti e non dirigenti. Per le amministrazioni di governo locale la categoria dirigenziale è unica, mentre nella dirigenza dei ministeri sono compresi, oltre ai dirigenti di prima e di seconda fascia, anche i dirigenti sanitari del Ministero della salute.

Tabella 10.3 – Totale dei Dirigenti presenti al 31.12 nelle amministrazioni dei diversi livelli di governo negli anni dal 2015 al 2020

Tipologia di ente	2015	2016	2017	2018	2019	2020
MINISTERI	2.602	2.575	2.470	2.345	2.254	2.408
REGIONI	1.699	1.747	1.632	1.543	1.445	1.336
REGIONI A STATUTO SPECIALE E PROVINCE AUTONOME	2.469	2.273	2.182	2.058	1.960	1.763
CITTÀ METROPOLITANE	182	143	179	171	167	168
PROVINCE	587	388	330	311	293	295
COMUNI	3.665	3.504	3.345	3.200	3.062	3.013

Tabella 10.4 – Totale del personale non dirigente presenti al 31.12 nelle amministrazioni dei diversi livelli di governo negli anni dal 2015 al 2020

Tipologia di ente	2015	2016	2017	2018	2019	2020
MINISTERI	142.763	139.777	132.203	129.578	124.597	115.822
REGIONI	32.712	37.042	35.965	37.865	36.085	33.888
REGIONI A STATUTO SPECIALE E PROVINCE AUTONOME	32.107	31.204	30.603	30.172	29.751	29.035
CITTÀ METROPOLITANE	9.487	7.293	10.065	8.537	8.057	7.684
PROVINCE	32.764	24.426	19.651	17.129	16.084	15.564
COMUNI	356.686	348.783	339.005	327.440	324.110	316.915

L'andamento generalizzato evidenziato dalle due tabelle per tutti i livelli di governo è il medesimo descritto nel capitolo sull'andamento dell'occupazione per i comparti delle Funzioni centrali e delle Funzioni locali. Gli unici andamenti difforni nei primi anni sono quelli legati all'avvio delle città metropolitane e alle vicende che hanno caratterizzato le province, con il trasferimento di una parte cospicua di personale nelle regioni.

Nelle due successive tabelle sono invece riportati i dati del solo personale assegnato alle strutture in argomento. È evidente che la tendenza generalizzata alla riduzione vista nelle tabelle precedenti non ha riguardato le unità di staff, rimaste costanti in molte tipologie di enti, e in crescita in taluni casi.

Tabella 10.5 – Dirigenti assegnati agli uffici di diretta collaborazione dell'Organo politico nei diversi livelli di governo negli anni dal 2015 al 2020

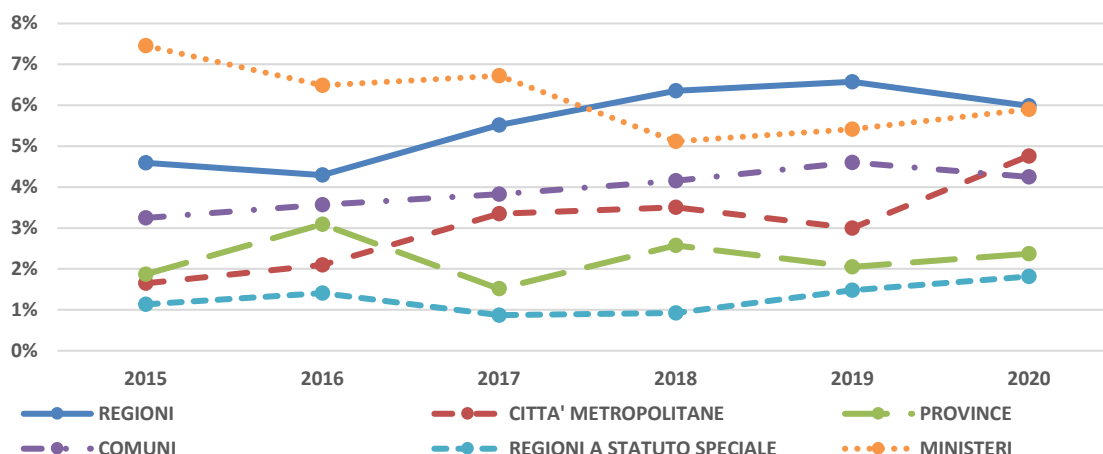
Tipologia di ente	2015	2016	2017	2018	2019	2020
MINISTERI	194	167	166	120	122	142
REGIONI	78	75	90	98	95	80
REGIONI A STATUTO SPECIALE E PROVINCE AUTONOME	28	32	19	19	29	32
CITTÀ METROPOLITANE	3	3	6	6	5	8
PROVINCE	11	12	5	8	6	7
COMUNI	119	125	128	133	141	128

Tabella 10.6 – Personale non dirigente assegnato agli uffici di diretta collaborazione dell'Organo politico nei diversi livelli di governo negli anni dal 2015 al 2020

Tipologia di ente	2015	2016	2017	2018	2019	2020
MINISTERI	1.357	1.520	1.492	1.386	1.489	1.523
REGIONI	96	132	262	280	232	199
REGIONI A STATUTO SPECIALE E PROVINCE AUTONOME	193	148	120	106	108	121
CITTÀ METROPOLITANE	3.835	3.926	4.130	3.892	3.982	3.785
PROVINCE	189	316	289	247	288	369
COMUNI	1.532	1.413	1.455	1.196	1.214	1.313

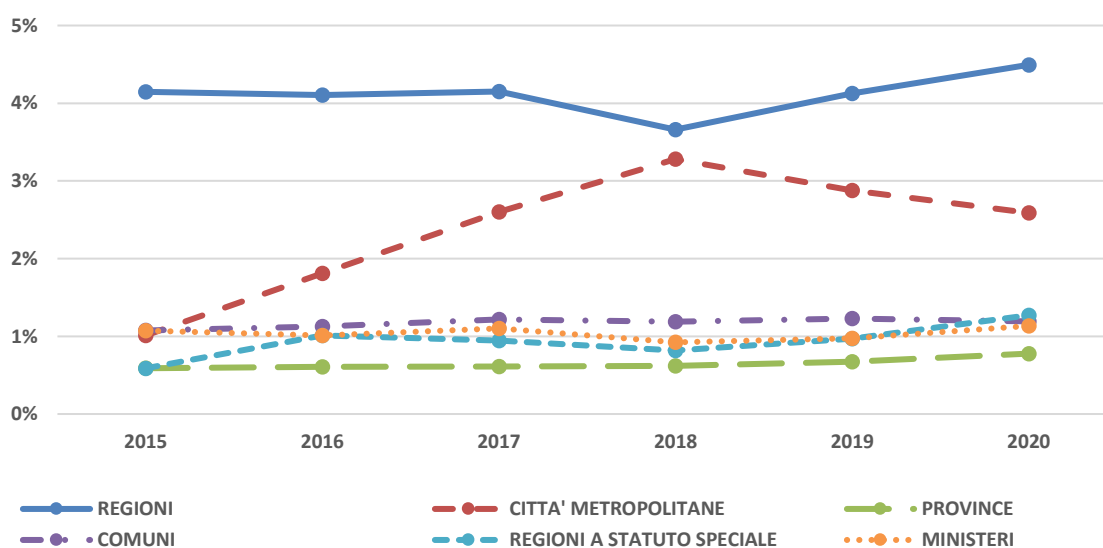
Nei due grafici seguenti è riportata l'incidenza percentuale dell'andamento del personale dirigente e non dirigente, assegnato agli organi di indirizzo politico, sul totale dei presenti al 31.12.

Grafico 10.6 – Incidenza percentuale del personale dirigente assegnato agli uffici di indirizzo politico sul totale dei dirigenti. Anni dal 2015 al 2020



L'incidenza percentuale dei dirigenti ha valori meno uniformi rispetto a quella del personale non dirigente. Nel primo caso, infatti, le percentuali sono comprese fra l'1% e il 7%, mentre nel secondo caso quattro tipologie di enti si trovano intorno all'1% e solo le regioni e le città metropolitane hanno un valore significativamente più elevato. Per queste ultime è netto il percorso di graduale avvio della nuova tipologia di ente. Le regioni si collocano in entrambi i casi sui valori percentuali massimi rispetto alle altre tipologie, mentre la dirigenza dei ministeri assegnata agli uffici di diretta collaborazione fa registrare l'unico andamento significativamente in riduzione, almeno nella prima parte del periodo considerato.

Grafico 10.7 – Incidenza del personale non dirigente assegnato agli uffici di indirizzo politico sul totale del personale non dirigente. Anni dal 2015 al 2020



Le percentuali più elevate per la dirigenza dei ministeri e delle regioni potrebbero indicare che questi due livelli di governo abbiano necessità di disporre di personale maggiormente qualificato. Le regioni a statuto speciale e le province autonome presentano le percentuali minime in entrambi i rapporti.

PERSONALE POSTO IN ESENZIONE DAL SERVIZIO PER EMERGENZA COVID-19

Per far fronte al periodo iniziale dell'emergenza sanitaria determinatasi nell'anno 2020, con decreto legge n. 18/2020 il legislatore ha previsto la possibilità per le Pubbliche amministrazioni di esentare dal servizio il proprio personale nel caso in cui non fosse possibile utilizzare il lavoro agile per svolgere la prestazione lavorativa e solo dopo aver già fatto ricorso alla fruizione delle ferie pregresse, dei permessi, della banca ore, della rotazione e di "altri istituti analoghi"⁴⁵.

L'esenzione dal servizio è stata, dunque, per il periodo di vigenza della norma, un'estrema soluzione concessa alle amministrazioni che, nell'esercizio del loro potere datoriale, hanno potuto adottare specifici e motivati provvedimenti di dispensa dal servizio. L'applicazione della disposizione ha mitigato la diffusione del contagio all'interno delle amministrazioni evitando un grave rischio per quel personale che per la specificità delle mansioni assegnate non è stato altrimenti collocabile nel primo periodo emergenziale.

La norma, che aveva un carattere eccezionale e residuale rispetto agli altri strumenti organizzativi adottabili, ha espletato la sua operatività da marzo per cessare a luglio 2020 con l'entrata in vigore del decreto legge 34/2020.

Con il Conto annuale, si è indagato questo particolare aspetto della straordinarietà della situazione emergenziale verificatasi nel Paese, per valutare l'effettivo ricorso all'istituto dell'esenzione dal servizio per l'emergenza Covid-19. È stato chiesto alle amministrazioni di comunicare il numero di dipendenti posti in esenzione dal servizio ed il numero di giorni autorizzati.

L'analisi dei risultati è stata preceduta da un lavoro di verifica e correzioni delle informazioni acquisite laddove venivano riscontrate evidenti inattendibilità; persiste, tuttavia, un certo grado di

⁴⁵ Art. 87 (Misure straordinarie in materia di lavoro agile e di esenzione dal servizio e di procedure concorsuali)

Comma 3. Qualora non sia possibile ricorrere al lavoro agile, anche nella forma semplificata di cui al comma 1, lett. b), le amministrazioni utilizzano gli strumenti delle ferie pregresse, del congedo, della banca ore, della rotazione e di altri analoghi istituti, nel rispetto della contrattazione collettiva. Esperite tali possibilità le amministrazioni possono motivatamente esentare il personale dipendente dal servizio. Il periodo di esenzione dal servizio costituisce servizio prestato a tutti gli effetti di legge e l'amministrazione non corrisponde l'indennità sostitutiva di mensa, ove prevista. Tale periodo non è computabile nel limite di cui all'articolo 37, terzo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3.

incertezza sulla qualità dei dati raccolti dalle amministrazioni. Molte amministrazioni, correttamente, non hanno comunicato dati poiché non hanno applicato l'istituto o sono riuscite ad utilizzare tutto il personale mediante modifiche organizzative, mentre altre non hanno comunicato l'informazione poiché non in grado di quantificarla, almeno in sede di conto annuale, come ad esempio la Scuola.

Nella tabella che segue sono riportati i dati raccolti in valore assoluto, suddivisi per singoli comparti, mentre nei due grafici successivi sono rappresentati la percentuale di incidenza del personale in esenzione dal servizio per emergenza Covid-19 sul totale dei dipendenti presenti al 31.12.2020 e i giorni medi pro-capite per cui tali dipendenti sono rimasti in esenzione dal servizio.

Tabella 10.7 – Distribuzione per comparto dei dipendenti in esenzione dal servizio per emergenza Covid-19 e del numero di giorni di esenzione fruiti

COMPARTO	Dipendenti in esenzione per emergenza covid-19	Giorni di esenzione dal servizio per emergenza covid-19
FUNZIONI CENTRALI	1.992	66.975
FUNZIONI LOCALI	32.475	1.162.440
ISTRUZIONE E RICERCA	911	37.075
SANITÀ	7.291	317.424
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	985	43.824
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	1.584	95.594
TOTALE	45.238	1.723.332

Grafico 10.8 – Incidenza percentuale dei dipendenti in esenzione dal servizio per emergenza Covid-19 sul totale del personale distinto per comparto

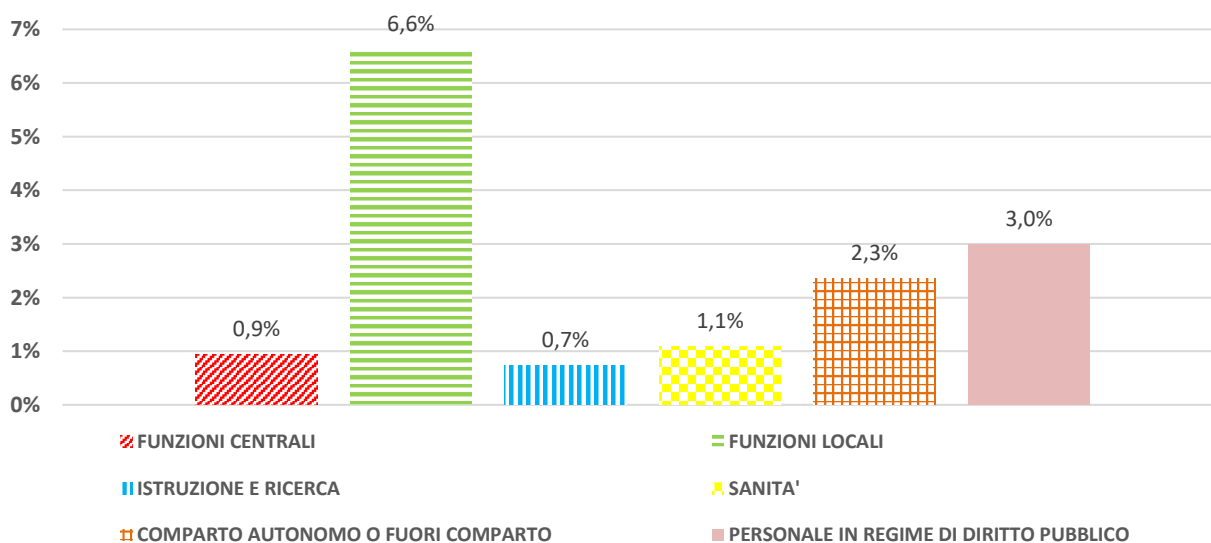
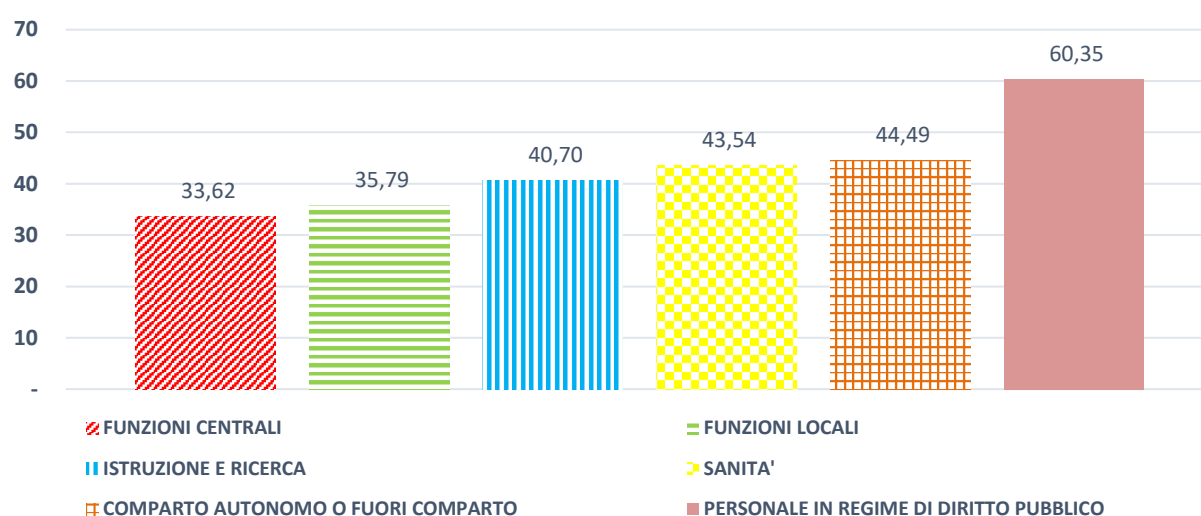


Grafico 10.9 – Giorni medi pro-capite di esenzione dal servizio per emergenza Covid-19 fruiti dai dipendenti posti in esenzione



L'incidenza percentuale risulta contenuta per tutti i comparti, in alcuni comparti anche al di sotto del punto percentuale. Il comparto Funzioni locali pur presentando il tasso più elevato (6,6%) riscontra un numero di giorni medi pro-capite (35,79) fra i più bassi.

Verosimilmente, tale risultato è conseguenza diretta della specificità di alcuni servizi istituzionali che, richiedendo una diretta interazione con il cittadino, sono risultati più difficilmente riconfigurabili in modo da poter essere erogati da remoto. Ha probabilmente influito anche la presenza di un elevato numero di enti di ridottissime dimensioni che, pur avendo un adeguato livello di digitalizzazione per lo svolgimento delle attività da remoto, si trovano a confrontarsi con un basso grado di informatizzazione dell'utenza.

Il personale in regime di diritto pubblico, in particolare i corpi di polizia e le forze armate, ha il numero di giorni pro-capite più elevato nonostante la limitata incidenza del numero dei dipendenti posti in esenzione sul totale del personale poiché comprende un contingente di personale cui è stata concessa la "dispensa temporanea dal servizio" nei settori legati alle scuole di istruzione.

Il periodo in cui gli enti hanno avuto copertura legislativa per l'istituto dell'esonero, corrispondente al periodo di vigenza della norma, è stato di circa tre mesi, poiché a partire dal mese di luglio tale l'istituto è stato abrogato. Anche nei casi di maggior utilizzo dell'istituto, i valori medi pro-capite sono notevolmente inferiori al periodo di vigenza della norma (90 giorni).

Il momento emergenziale, con la sua necessità di fornire una risposta immediata ad un evento eccezionale, ha messo alla prova la capacità organizzativa delle amministrazioni che hanno dovuto riorganizzare le attività attraverso la flessibilità dell'orario di lavoro, l'assegnazione di nuove mansioni anche promuovendo percorsi informativi e formativi e servirsi di nuovi strumenti o

avvalersi di quelli già a disposizione ma poco utilizzati, come il lavoro agile.

I dati raccolti mostrano come l'impossibilità di utilizzare tali strumenti, e quindi il conseguente ricorso all'istituto dell'esonero, siano stati casi abbastanza marginali rispetto ai moduli organizzativi adottati nella maggioranza delle amministrazioni.

ALLEGATO: INDICAZIONI PER LA LETTURA DEI DATI

I COMPARTI NEL CONTO ANNUALE

La pubblicazione dei dati del Conto annuale 2020 avviene in continuità con gli scorsi anni, ossia secondo l'assetto dei comparti definiti dal CCNQ del 13 luglio 2016 (Funzioni centrali, Funzioni locali, Istruzione e ricerca, Sanità) e ribadito senza sostanziali modifiche dal CCNQ del 3 agosto 2021. Ai quattro comparti individuati dai CCNQ ne sono stati aggiunti altri due convenzionali che consentono una lettura aggregata di tutti i dati del pubblico impiego. Nel "Comparto autonomo o fuori comparto" sono raggruppati tutti quegli enti che non sono stati inseriti in uno dei quattro comparti indicati dal CCNQ. Si tratta della Presidenza del Consiglio dei Ministri, delle Autorità indipendenti, di Unioncamere, degli enti ex art. 60 d.lgs. 165/2001 e di quelli appartenenti alla lista S13.

Nell'ultimo comparto "Personale in regime di diritto pubblico" è considerato il seguente personale: Magistrati, Personale delle carriere Diplomatica, Prefettizia e Dirigenziale Penitenziaria, Corpi di Polizia, Forze Armate, Vigili del fuoco e, infine, i Professori e Ricercatori universitari qui inseriti in quanto scorporati dal contratto Università con il quale sono rilevati nel conto annuale. Di conseguenza, il personale del contratto Università inserito nel comparto "Istruzione e ricerca" non comprende i Professori e Ricercatori universitari. Per la dirigenza dei ruoli professionale, tecnico e amministrativo non si è invece proceduto con lo scorporo dal comparto della Sanità per inserirla in quello delle Funzioni locali, ma si è preferito mantenere la collocazione tradizionale all'interno dello stesso comparto Sanità.

Nel codificare i dati secondo questo assetto dei comparti non ci si è limitati a partire dal triennio 2016-2018, ma si è scelto di operare una ricodifica anche di quelli precedenti al 2016, retrocedendo fino al 2001. Di fatti, mantenere attiva la visualizzazione sia del nuovo assetto contrattuale sia di quello precedente al 2016, al di là delle difficoltà tecniche comunque superabili, avrebbe reso non agevole la lettura in serie storica delle informazioni. Si è quindi preferito ricodificare tutte le informazioni presenti nel sito secondo questa impostazione sin dal primo anno (2001), tenendo conto di quanto indicato qui di seguito circa l'ingresso degli enti nella rilevazione e il loro passaggio fra i comparti.

I LIVELLI GERARCHICI DI VISUALIZZAZIONE

La visualizzazione è suddivisa in tre livelli gerarchici: "Comparto", "Aggregato", "Contratto"; sotto al

primo livello “Comparto” è presente il livello gerarchico “Aggregato”, la cui utilità si manifesta nei casi in cui nel terzo e ultimo livello sottostante – che è quello del “Contratto” – siano presenti più contratti il cui dettaglio può rendere meno fruibile la rappresentazione. In particolare, il livello gerarchico “Aggregato” è significativo nel comparto delle Funzioni locali perché permette il confronto immediato fra gli enti che applicano il contratto nazionale e quelli che adottano, invece, i contratti regionali, e per il personale in regime di diritto pubblico, all’interno del quale questo secondo livello permette la rappresentazione in tre sole righe di tutto personale della magistratura, dei corpi di polizia e delle forze armate.

Il livello gerarchico successivo è quello del “Contratto” che individua con specifici “contratti” anche il personale in regime di diritto pubblico, nonché alcune tipologie di enti che non rispondono ad univoche regole normative e contrattuali:

- le autorità indipendenti, in cui ciascuna amministrazione ha una propria norma istitutiva e un’autonoma disciplina;
- gli enti ex art. 60 d.lgs. 165/2001, in cui sono compresi gli enti pubblici economici e quelli che erogano servizi di pubblica utilità. Questo “contratto” riflette l’originaria formulazione dell’art. 60, comma 3, del d.lgs.165/2001, prima della modifica introdotta con il d.l. 101/2013 riguardante gli enti appartenenti alla lista S13 per i quali è stato creato il “contratto” di cui al punto successivo;
- i soli enti appartenenti alla lista S13 aggiornata dall’Istat - art.1, comma 3, del d.lgs. 196/2009 - non soggetti alla rilevazione del conto annuale prima del 2014⁴⁶.

Diversamente dagli enti che effettuano la rilevazione al livello di qualifiche contrattuali, per le autorità indipendenti, gli enti ex art. 60 e per quelli della lista S13 la rilevazione del conto annuale è effettuata tramite uno schema semplificato articolato sulla sola distinzione fra personale dirigente e non dirigente.

LA LETTURA PER TIPOLOGIA DI ENTE O PER SINGOLA AMMINISTRAZIONE

L'impostazione per comparti di contrattazione risponde alla necessità di disporre di una base dati utilizzabile in sede contrattuale e, al contempo, permette una lettura strutturata delle informazioni sul personale pubblico in termini di qualifiche e di voci retributive corrisposte.

⁴⁶ Indicazioni sul processo che ha portato all’acquisizione dei dati di questo gruppo di enti sono riportate più avanti in questo allegato e nel capitolo “Copertura della rilevazione”.

Nella quasi totalità dei casi tale impostazione non confligge con la lettura dei dati per tipologia di ente o per singolo ente, poiché di norma gli enti applicano il medesimo CCNL al proprio personale. Tuttavia, soprattutto nelle amministrazioni centrali, possono essere applicati al personale contratti di tipo diverso⁴⁷; quanto precede si riscontra nei Ministeri mentre ha minore impatto in altre tipologie di enti, come ad esempio gli enti locali, dove raramente sono applicati anche il contratto scuola e quello degli Istituti di Alta Formazione Artistica e Musicale (AFAM).

Non è stata esplicitamente prevista la visualizzazione delle diverse aree di contrattazione (personale dei livelli, dirigenza ex area I, dirigenza ex area II, ecc.) che è possibile comunque ottenere nella lettura dei dati del singolo comparto scendendo al livello di qualifica, categoria o macrocategoria di personale. Per le informazioni specifiche sugli aspetti contrattuali si rinvia al sito www.aranagenzia.it.

IL PERSONALE STABILE E L'ALTRO PERSONALE

I grafici e le tabelle presenti in ciascuna pagina del sito sono riferiti al totale del personale che lavora nelle pubbliche amministrazioni ad eccezione dei lavoratori con contratti flessibili (tempo determinato, LSU, in formazione e lavoro, interinali) ai quali è dedicata un'apposita pagina.

Il gruppo più numeroso del personale è quello del *“personale stabile”*. Per *“personale stabile”* si intendono quelle unità con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, comprensivo dei dirigenti a tempo determinato poiché ricoprono posti di funzione non propriamente riconducibili ad esigenze temporanee dell'amministrazione. Nel gruppo dell' *“altro personale”* sono invece considerate alcune particolari figure professionali che hanno rapporti di lavoro non a tempo indeterminato, come i supplenti annuali o fino al termine dell'attività didattica della Scuola e dell'AFAM, ovvero quelle che non rientrano nelle categorie contrattuali del pubblico impiego, ricomprendendo in questa definizione anche il personale disciplinato da norme di diritto pubblico o privato (ad esempio: direttori generali, contrattisti, volontari e allievi delle Forze Armate e dei Corpi di Polizia). Nei commenti sono riportati gli andamenti dei diversi raggruppamenti, ove significativi.

⁴⁷ Ad esempio il Ministero dell'Interno è presente nel comparto del Personale in regime di diritto pubblico con i “contratti” per il personale dei vigili del fuoco, per la polizia di stato e per la carriera prefettizia, nel comparto delle Funzioni centrali con il contratto per il personale dei ministeri, nonché in quello Funzioni locali per i segretari comunali e provinciali. Per ricostruire il totale del personale amministrato dal Ministero dell'Interno, è sufficiente cambiare l'ordine di presentazione delle variabili, scegliendo per prima la “Tipologia” di ente e per seconda l' “Istituzione” ed aprire il dettaglio dei ministeri visualizzando così il Ministero dell'Interno di cui si potrà conoscere la consistenza in termini di personale afferente ai diversi comparti.

LE MODIFICHE NELL'UNIVERSO DI RIFERIMENTO DELLA RILEVAZIONE

I dati rappresentati nelle tabelle, suddivisi per anno, relativi agli aggregati di uno stesso comparto, possono essere non omogenei, perché riferiti a gruppi diversi di enti. L'acquisizione di nuovi enti o la soppressione di quelli esistenti, sebbene ormai risulti un evento piuttosto raro, può alterare il risultato del confronto negli anni, come pure il passaggio di enti da un comparto all'altro può modificare la significatività dei confronti degli aggregati di comparto nel tempo.

Il generale processo di trasformazione di Enti, tradottosi soprattutto per le Aziende del comparto Sanità in riorganizzazioni decise dalle regioni, o in soppressioni/accorpamenti di istituzioni, come per gli Enti previdenziali e le Comunità Montane a seguito di specifici interventi normativi volti a contenere la spesa pubblica, ha modificato la numerosità totale degli Enti, imponendo la registrazione del passaggio del personale fra i diversi Enti coinvolti nell'accorpamento, nelle specifiche tabelle che rilevano le assunzioni e le cessazioni. Tali fenomeni non sempre sono riportati nell'anno di decorrenza del disposto normativo ma solo quando avviene l'effettivo trasferimento delle risorse umane e finanziarie.

Nei commenti si dà conto delle nuove acquisizioni e delle modifiche più rilevanti avvenute nel corso degli anni in grado di alterare l'andamento dei comparti o di tutto il pubblico impiego.

Di seguito si riportano i principali eventi che hanno influenzato le rilevazioni:

ANNO 2020

Il processo di accorpamento dei comuni o la confluenza del loro personale verso l'unione di comuni di cui fanno parte ha comportato l'uscita dalla rilevazione del 2020 di 59 comuni. Se la maggior parte delle variazioni anagrafiche ha riguardato gli enti locali, è però fra gli enti della lista S13 che si registra la modifica più consistente, con l'uscita dalla rilevazione della Fondazione del Teatro alla Scala che nel 2019 aveva occupato circa 800 dipendenti per una spesa di oltre 73 milioni di euro. Tale uscita avviene in conseguenza della sua cancellazione dall'elenco delle amministrazioni pubbliche ottenuta attraverso una pronuncia del giudice. Un analogo percorso finalizzato a tale esclusione viene intrapreso sempre più di frequente. Alcune delle inadempienze registrate nella rilevazione del 2020 sono infatti riconducibili a pronunciamenti del giudice. Ciò porterà, ad esempio, all'uscita dalla rilevazione per l'anno 2022 delle federazioni sportive.

Una nuova riorganizzazione ha interessato le aziende sanitarie del Friuli Venezia Giulia. Nella stessa regione, in attuazione della legge regionale 21/2019, c'è stato lo scioglimento delle Unioni

Territoriali Intercomunali (UTI) e la costituzione degli Enti di Decentramento Regionale (EDR). Tali EDR non sono tenuti alla presentazione del Conto annuale poiché enti strumentali della Regione. Ai fini del conto annuale si registra dunque il transito del personale nella regione Friuli Venezia Giulia e da questo momento sarà rilevato insieme con quello della regione.

Anno 2019

Le movimentazioni più consistenti si sono avute nel comparto delle Funzioni locali dove è proseguito il processo di fusione e accorpamento con 62 comuni che sono stati accorpati in comuni esistenti o in 23 nuovi comuni. Nel comparto delle Funzioni centrali sono stati censiti per la prima volta 67 ordini professionali, migliorando la copertura della rilevazione di questa tipologia di enti, avviata nell'anno precedente. Nell'ambito degli enti con Comparto autonomo o fuori comparto si registra la creazione della tipologia delle Autorità portuali che migliora la leggibilità dei dati.

Tuttavia, l'impatto maggiore su questo comparto è dato dall'uscita dell'ANAS S.p.A. dalla lista S13 e dunque dalla rilevazione del conto annuale. Tale ente nel 2018 aveva occupato oltre 6.000 persone fra i dipendenti a tempo indeterminato e determinato, per una spesa complessiva di quasi 402 milioni di euro.

Anno 2018

Nel comparto Funzioni centrali, tra gli Enti pubblici non economici, sono censiti per la prima volta gli Ordini professionali. Il primo anno di rilevazione è considerato sperimentale e non viene pertanto pubblicato. Nei circa 1.000 ordini professionali censiti per il 2018 risultano impiegate 1.860 unità di personale per una spesa complessiva di 99 milioni di euro.

Il percorso di aggregazione dei comuni ha dato luogo in quest'anno alla chiusura di 41 enti che si sono accorpati in 18 nuovi comuni. Il processo di concentrazione ha riguardato anche altre tipologie di enti, come quelli per il diritto allo studio, per i quali nelle regioni Marche e Campania sono stati creati enti a livello regionale chiudendo quelli provinciali (9 enti). Nelle regioni Marche e Basilicata sono state chiuse 11 camere di commercio provinciali per creare enti a livello regionale. Anche le autorità portuali (enti lista S13) hanno subito un processo di accorpamento, trasformandosi in autorità di sistema portuale.

Con riferimento al Servizio sanitario nazionale, si è modificato l'assetto degli enti delle regioni:

- Emilia Romagna, con l'incorporazione dell'Arcispedale Santa Maria Nuova di Reggio Emilia nella ASL Reggio Emilia;
- Piemonte, con l'accorpamento in un'unica Azienda denominata Asl Città di Torino delle ASL TO1 e TO2;
- Sardegna, dove le 8 Asl si sono accorpate in un'unica azienda denominata Azienda per la tutela della Salute;
- Veneto, dove le 21 Asl presenti nel 2016 hanno subito vari accorpamenti riducendosi a 9.

In attuazione di quanto disposto dal d.lgs. 177/2016, nel comparto dei Corpi di polizia, il personale del Corpo Forestale dello Stato è transitato nel contratto Carabinieri; contingenti limitati sono transitati nella Polizia di Stato e nei Vigili del fuoco.

Nel comparto regioni – enti locali è stata censita la nuova provincia Sud Sardegna, istituita con Legge Regionale n.2 del 4 febbraio 2016, che ha accorpato le province del Medio Campidano e di Carbonia Iglesias. La provincia dell'Ogliastra è stata soppressa ed il personale è transitato nella provincia di Nuoro. Si è concluso il processo di trasformazione in città metropolitane delle province di Catania, Messina, Palermo e Reggio Calabria che dal 2017 sono passate dalla vecchia alla nuova tipologia di ente. Il Friuli Venezia Giulia con legge regionale n. 20 del 9 dicembre 2016 ha avviato un percorso per la soppressione delle province che nel 2017 è iniziato per Trieste, Gorizia, Pordenone e nel 2018 si è concluso con Udine. Le province sono state sostituite dalle Unioni Territoriali Intercomunali, inserite nella tipologia delle Unioni di comuni. Il personale delle province è transitato negli enti di nuova istituzione.

Nei Ministeri si è verificato il passaggio della maggior parte del personale del Ministero del Lavoro all'Ispettorato nazionale del lavoro e all'ANPAL, mentre sono state rilevate per la prima volta dal Ministero della Difesa le 920 unità di personale amministrativo dell'Agenzia industrie difesa, le cui spese erano invece già rilevate. Sempre nel Ministero della Difesa sono transitati con la qualifica di contrattisti gli operai con contratto di tipo privatistico provenienti dal corpo forestale (1.240 unità).

Nell'Università e negli Enti di ricerca sono stati rilevati per la prima volta gli assegnisti di ricerca fra il personale a tempo determinato. L'ingresso degli assegnisti nella rilevazione del conto annuale comporta un incremento degli anni persona del tempo determinato pari a circa 13.500 unità

annue.

ANNO 2016

Nel SSN un numero elevato di accorpamenti ha interessato gli enti delle regioni Toscana, Lombardia e, in numero minore, quelli del Lazio.

Nel comparto delle Funzioni locali, vi è stato l'accorpamento di 12 camere di commercio trasformatesi in 6 enti di maggiori dimensioni e quello, significativo, di 61 comuni – principalmente nella provincia autonoma di Trento e in Emilia Romagna – aggregati in 21 nuovi comuni. In Sardegna, la provincia di Olbia Tempio è stata soppressa e accorpata alla provincia di Sassari.

Nei Ministeri sono entrate nella rilevazione due nuove Istituzioni: l'Agenzia Italiana per la cooperazione allo sviluppo, istituita dalla L. 125/2014, e l'Agenzia per l'Italia digitale al cui personale è applicato il contratto Ministeri. L'AGID era già presente nella rilevazione ma applicava un autonomo contratto, nell'ambito del gruppo degli Enti ex art. 70 d.lgs. 165/2001.

ANNO 2015

L'accorpamento degli enti del SSN ha interessato le strutture sanitarie del Friuli Venezia Giulia.

Fra le Regioni ed autonomie locali si sono avute alcune modifiche nei comuni, per la maggior parte avvenute nelle regioni del nord e nella provincia autonoma di Trento, con la fusione di 18 comuni che hanno dato luogo alla creazione di 7 nuovi enti. Per le unioni di comuni, a seguito della trasformazione delle comunità montane in unioni montane o collinari, si è avuto un incremento anagrafico di 51 nuovi enti (in parte, effetto delle disposizioni legislative vigenti che impongono agli enti di piccole dimensioni di svolgere le funzioni fondamentali in forma associata).

È stata inserita la nuova tipologia di ente delle città metropolitane (Bari, Bologna, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Roma, Torino, Venezia), nate dalla trasformazione delle corrispondenti province prevista dalla legge 56/2014.

In attuazione del DPCM 15 dicembre 2014, nei Ministeri, si è verificato il trasferimento di 231 unità di personale dal Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica del Ministero dello Sviluppo Economico alla neonata Agenzia per la coesione territoriale ed alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Nella rilevazione del 2015 le spese relative a queste unità sono ancora comprese nelle tabelle di spesa del Ministero dello Sviluppo Economico.

Dal 2015, nel monitoraggio della contrattazione integrativa è stato effettuato un importante

intervento strutturale con l'abbandono della classificazione delle destinazioni *“contrattate/non contrattate/da contrattare”* a favore di una rilevazione delle somme effettivamente erogate a valere sul fondo dell'anno di riferimento, suddivise in *“Somme erogate finanziate da risorse fisse del fondo”* e *“Somme erogate finanziate da risorse variabili del fondo”*. In conseguenza della modifica introdotta nella sezione della contrattazione integrativa, i dati delle destinazioni del 2015 non possono più leggersi in serie storica con quelli degli anni precedenti.

ANNO 2014

Si è data attuazione all'art. 2, comma 10, del d.l. n. 101/2013, portando a compimento l'integrazione avviata nell'anno precedente sulle anagrafiche degli enti. Nell'ambito del conto annuale sono ora rilevati anche i dati degli enti inseriti all'interno della lista S13 curata dall'Istat (art.1, comma 3, della legge n. 196/2009) e non già ricompresi fra quelli di cui all'art. 1 comma 2, art. 60 comma 3 e art. 70 comma 4 del d.lgs. 165/2001. Nel conto annuale sono considerati gli enti presenti nella lista pubblicata a settembre dell'anno precedente.

Nel solo 2014 si è avuto il numero di fusioni di comuni più elevato di quello complessivamente registrato dal secondo dopoguerra: a fronte della soppressione di 57 comuni, ne sono stati istituiti 24 nuovi, con il conseguente scioglimento di 12 unioni di comuni.

Il processo di concentrazione degli enti del SSN ha fatto registrare la nascita della Ausl della Romagna come integrazione delle quattro aziende esistenti in precedenza su quel territorio.

Per tenere conto dell'*unicum* della forma giuridica dell'Ospedale Galliera di Genova, questo è classificato non più tra gli *“Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS)”* ma tra gli *“Altri enti”*. Questa operazione ha comportato la revisione di tutti gli aggregati per tipologia di ente del comparto Sanità per tutti gli anni presenti sul sito.

Nel contratto del personale degli enti locali sono state specificate, per la regione Sicilia, le qualifiche relative al personale forestale (in precedenza rilevato tra il personale amministrativo), permettendo l'acquisizione di informazioni più dettagliate e complete sia riguardo alla sua consistenza, sia riguardo alle correlate spese.

Nella regione Calabria è stata rilevata per la prima volta l'Agenzia regionale Calabria Verde, ente strumentale della regione istituito con L.R. n. 25 del 16 maggio 2013 che conta quasi 6.000 dipendenti. Il nuovo ente ha sostituito nel corso del 2014 l'Azienda forestale della Regione Calabria (AFOR) e incorporato tutte le comunità montane presenti sul territorio, sopresse e poste in

liquidazione.

ANNO 2013

È stato avviato il confronto e l'omogeneizzazione delle anagrafiche degli enti utilizzate dal conto annuale e dalla lista S13. Da tale confronto è emerso che 130 amministrazioni pubbliche non risultavano censite tra gli enti soggetti alla rilevazione del Conto annuale, mentre l'estensione della rilevazione agli enti della lista S13 ha comportato l'ingresso nella rilevazione di 230 enti.

Le 130 amministrazioni aggiunte all'elenco degli enti tenuti all'invio del conto annuale sono in gran parte riconducibili agli enti locali ed in particolare ai consorzi, ai parchi regionali e alle aree naturali protette. Per queste tipologie di enti si è provveduto ad attivare la rilevazione, mentre per quelle propriamente appartenenti alla lista S13 l'avvio della rilevazione ha avuto carattere sperimentale e i dati raccolti non hanno alimentato la pubblicazione del 2013.

Non tutti gli accorpamenti previsti dalla specifica normativa hanno trovato la loro rappresentazione nella rilevazione. Ad esempio, l'Agenzia delle Entrate ha presentato i dati complessivi, comprensivi di quelli dell'accorpata Agenzia del Territorio, mentre i Monopoli hanno presentato un modello distinto da quello dell'Agenzia delle Dogane. L'accorpamento è stato, quindi, compiutamente rilevato nel 2014.

Negli Enti pubblici non economici i dati dell'INPS comprendono anche quelli dell'INPDAP e dell'ENPALS.

Le aziende sanitarie sono state interessate dall'accorpamento delle quattro aziende presenti nella Regione Umbria nelle due nuove aziende Umbria 1 e 2.

Si conclude il ricollocamento nel Ministero dell'Interno dell'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali; viene registrata la trasformazione dell'ICE che passa dagli Enti pubblici non economici ai Ministeri; fra le Autorità indipendenti sono registrate le trasformazioni subite dall'ISVAP ora IVASS.

ANNO 2012

La Regione Sicilia compila integralmente il modello di rilevazione, completando così la transizione all'interno della rilevazione iniziata l'anno precedente.

L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e l'Autorità per l'energia elettrica e il gas sono censite per la prima volta.

Sono state richieste informazioni aggiuntive in merito alla spesa sostenuta per gli onorari corrisposti all'Avvocatura di Stato. Dai valori ottenuti si è riscontrato un aumento della spesa rispetto a quella degli anni precedenti e, soprattutto, una consistente variazione delle retribuzioni medie del comparto Magistratura.

ANNO 2011

Sono rilevate informazioni relative ad enti non censiti in precedenza e precisamente:

- la regione Sicilia (17.100 persone a tempo indeterminato); l'invio riguarda circa il 90% delle informazioni, con esclusione di quelle relative alle giornate di assenza e alle spese per alcune indennità e compensi accessori;
- l'Ente foreste Sardegna (4.580 persone);
- alcune ex Ipab della provincia autonoma di Trento (per un totale di 2.500 persone) e alcuni consorzi nella stessa provincia autonoma (altre 200 unità).

Sono registrati anche spostamenti di enti o di personale da un comparto all'altro e precisamente:

- l'Enea (circa 2.700 persone occupate a tempo indeterminato) passa dagli enti ex art. 70 agli Enti di ricerca;
- il Ministero dell'economia e delle finanze che, in esito alla riorganizzazione della sua struttura territoriale, ha perso oltre 1.300 dipendenti che sono transitati ai Monopoli di Stato, uscendo così dal contratto Ministeri ed entrando in quello delle Agenzie fiscali; l'Azienda Ospedaliera S. Martino di Genova (circa 4.700 dipendenti) ha cambiato tipologia essendo diventata un Istituto di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCSS).

ANNO 2008

L'Azienda autonoma dei Monopoli di Stato (circa 1.300 persone) entra a far parte del contratto delle Agenzie fiscali, mentre l'Agenzia del Demanio (ora Ente pubblico economico con circa 1.000 persone) ne esce definitivamente per entrare fra gli enti ex art. 60.

ANNO 2007

Sono integralmente acquisiti i dati relativi al personale della scuola delle Province Autonome di Trento e Bolzano, per il quale erano stati predisposti appositi schemi di rilevazione nell'anno

precedente (contratti “Scuola Trento” e “Scuola Bolzano”). Sono censite circa 16.000 unità rilevate solo parzialmente nel 2006 e mai rilevate in precedenza.

Il personale scolastico a tempo determinato della Provincia Autonoma di Bolzano registra un aumento di circa 5.000 unità. Nell’anno precedente tale personale era rilevato, in parte, nelle qualifiche a tempo indeterminato.

ANNO 2006

Il personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco (oltre 30.000 dipendenti), in precedenza sottoposto alla contrattazione collettiva privatistica svolta dall’ARAN (come Azienda autonoma), a decorrere dal 1° gennaio 2006 è disciplinato secondo autonome disposizioni ordinamentali in regime di diritto pubblico. Nel conto annuale è stato creato un apposito contratto.

ANNO 2005

Negli Enti di Ricerca, si registra l’accorpamento degli Istituti di Ricerca e Sperimentazione Agraria nel CRA (Consiglio per la Ricerca e la Sperimentazione in Agricoltura), mentre nell’Università avviene il trasferimento degli Osservatori Astronomici all’INAF (Istituto Nazionale di Astrofisica).

ANNO 2003

Dal comparto delle Aziende Autonome escono la Cassa Depositi e Prestiti e l’AGEA (complessivamente circa 1.000 dipendenti): la prima è trasformata in Società per azioni a controllo pubblico ed esce dal perimetro di indagine del conto annuale, mentre la seconda entra a far parte degli Enti pubblici non economici.