

ANTICIPAZIONI SULL'ANDAMENTO DEL PUBBLICO IMPIEGO NEL 2025

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 conto annuale è particolarmente complessa per la quantità delle informazioni contenute e per la numerosità degli attori coinvolti nel processo.

La corretta predisposizione del conto annuale richiede che tutti gli attori dispongano di un tempo adeguato per la lavorazione, sia gli enti che trasmettono i dati, sia l'IGOP che ne verifica l'attendibilità prima di procedere alla loro elaborazione e pubblicazione.

L'esigenza di disporre di informazioni aggiornate sull'andamento dell'occupazione nelle pubbliche amministrazioni in tempi più rapidi, è quindi garantita, mediante l'integrazione dei 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 finanze¹ e da quello dell'Arma dei Carabinieri.

Il monitoraggio è un'indagine congiunturale trimestrale facente parte delle rilevazioni SISTAN, che anticipa, 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;

¹ Per i dipendenti di alcune 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 Dirigenziali Penitenziaria, Diplomatica e Prefettizia, alcuni Enti di Ricerca, Enti locali e del SSN.

- b) le province e le città metropolitane;
- c) gli enti pubblici non economici e gli enti di ricerca con dotazione organica superiore alle 200 unità;
- d) le aziende sanitarie locali, le aziende ospedaliere integrate con l'Università, gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) 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 stipendiali) 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 stipendiali vengono invece considerate le persone nel cui cedolino stipendiale è stata pagata la voce *“stipendio”*².

Le variazioni percentuali trimestrali sono 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 diretta 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 a 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 stipendiali 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.

² Questo fa sì che il personale con part time verticale mensile che sceglie di non essere pagato nel periodo non lavorato non è quindi presente nei flussi.

L'ANDAMENTO DEL PERSONALE A TEMPO INDETERMINATO

Le tabelle che seguono offrono indicazioni sull'andamento del 2025 sia per gli enti di cui si dispone di informazioni tramite il monitoraggio trimestrale (Comuni, Province e Città metropolitane, Enti pubblici non economici, Enti di ricerca, Servizio sanitario nazionale), sia per quelli le cui informazioni provengono dall'elaborazione dei flussi stipendiali. In entrambi i casi, le ultime informazioni disponibili utilizzabili sono quelle relative al mese di dicembre 2025.

Le limitazioni al *turn over* sono state superate da tempo in tutti i settori, ed in alcuni si è consolidato il cambio di paradigma rispetto al quale calibrare le nuove assunzioni³. I rallentamenti e gli ostacoli alle assunzioni causati dall'emergenza sanitaria da covid-19, che hanno caratterizzato buona parte del 2020 e l'intero 2021, sono anch'essi ormai superati. Diversi interventi normativi sono stati adottati per semplificare e velocizzare le procedure e consentire maggiori assunzioni, anche finalizzate all'attuazione del PNRR e alla stabilizzazione del personale sanitario assunto per contrastare la pandemia. Dell'effetto di questi fattori sulla consistenza del personale a partire dalla fine del 2022 si è già detto. Anche nel 2025 tali fattori hanno avuto effetti, posto che la consistenza del personale segna un aumento significativo (+1,05%), ma con dinamiche interne ai vari comparti molto differenziate.

Tabella 3.1 – Variazioni del personale registrate fra la fine del 2024 e la fine del 2025 dal monitoraggio trimestrale e dai flussi stipendiali⁴

Comparto	Conto annuale Personale al 31.12.2024	Stima consistenza del personale al 31.12.2025	Stima variazione % 2025 / 2024	% copertura rilevazione
FUNZIONI CENTRALI	211.236	213.894	1,26%	99,6%
FUNZIONI LOCALI	499.429	503.921	0,90%	69,4%
ISTRUZIONE E RICERCA	1.341.493	1.357.007	1,16%	95,8%
SANITA'	713.976	724.465	1,47%	92,6%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	579.086	580.727	0,28%	90,1%
TOTALE	3.388.794	3.423.570	1,05%	89,3%

Molto significativa è la variazione in tutti e quattro i comparti di contrattazione ARAN, con il comparto della Sanità che presenta il maggiore incremento percentuale pari a 1,47%. In particolare, una variazione positiva è registrata anche dal comparto delle Funzioni locali mentre il Personale in

³ Sostenibilità finanziaria declinata dal rapporto tra le spese di personale e le entrate correnti invece che il *turn over*

⁴ La “% di copertura” misura la proporzione tra le unità effettivamente analizzate tramite le due fonti utilizzate per l'anticipazione (flussi NOIPA e monitoraggio trimestrale) e il totale di unità della popolazione di riferimento del conto annuale dell'anno precedente

regime di diritto pubblico rimane sostanzialmente stabile.

La tabella 3.2 evidenzia il contributo delle singole componenti all'andamento complessivo dei comparti.

Tabella 3.2 – Dettaglio per contratto / tipologia di ente delle variazioni percentuali registrate nel 2025 dal monitoraggio trimestrale e dai flussi stipendiali

Comparto	Contratto / Tipologia di ente	Fonte dati	Conto annuale Personale al 31.12.2024	Stima personale al 31.12.2025	Stima variazione % 2025/2024	% copertura rilevazione
FUNZIONI CENTRALI	MINISTERI	FLUSSI STIPENDIALI	125.788	126.824	0,82%	100%
FUNZIONI CENTRALI	AGENZIE FISCALI	FLUSSI STIPENDIALI	45.046	47.456	5,35%	100%
FUNZIONI CENTRALI	ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	MONITORAGGIO TRIMESTRALE	38.967	38.136	-2,13%	88%
FUNZIONI LOCALI	COMUNI	MONITORAGGIO TRIMESTRALE	324.711	327.682	0,92%	92%
FUNZIONI LOCALI	CITTÀ METROPOLITANE	MONITORAGGIO TRIMESTRALE	8.091	8.193	1,26%	100%
FUNZIONI LOCALI	PROVINCE	MONITORAGGIO TRIMESTRALE	16.559	16.624	0,40%	95%
ISTRUZIONE E RICERCA	SCUOLA	FLUSSI STIPENDIALI	1.254.459	1.268.970	1,16%	100%
ISTRUZIONE E RICERCA	ISTIT.NI FORM.NE ART. E MUSIC. (AFAM)	FLUSSI STIPENDIALI	10.982	11.547	5,15%	100%
ISTRUZIONE E RICERCA	ENTI DI RICERCA	MONITORAGGIO TRIMESTRALE	24.604	24.471	-0,54%	98%
SANITÀ	IRCCS	MONITORAGGIO TRIMESTRALE	37.871	38.858	2,61%	100%
SANITÀ	POLICLINICI	MONITORAGGIO TRIMESTRALE	19.873	20.501	3,16%	100%
SANITÀ	AZIENDE OSPEDALIERE INTEGRATE CON L'UNIVERSITA'	MONITORAGGIO TRIMESTRALE	55.968	56.018	0,09%	100%
SANITÀ	ASL/AO	MONITORAGGIO TRIMESTRALE	581.053	589.592	1,47%	93%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	FLUSSI STIPENDIALI	2.425	2.424	-0,04%	5,7%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	MAGISTRATURA	FLUSSI STIPENDIALI	11.224	12.035	7,23%	100%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	CARRIERA DIPLOMATICA	FLUSSI STIPENDIALI	1.088	1.125	3,43%	100%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	CARRIERA PREFETTIZIA	FLUSSI STIPENDIALI	996	1.146	15,07%	100%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	CARRIERA DIRIGENZIALE PENITENZIARIA	FLUSSI STIPENDIALI	370	360	-2,71%	100%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	CORPI DI POLIZIA	FLUSSI STIPENDIALI	302.695	302.165	-0,17%	100%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	FORZE ARMATE	FLUSSI STIPENDIALI	173.747	174.022	0,16%	100%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	VIGILI DEL FUOCO	FLUSSI STIPENDIALI	36.299	37.099	2,20%	100%

Sono rappresentati nella tabella solo i contratti o le tipologie di enti interessati dalla rilevazione del

monitoraggio trimestrale o per i quali si dispone dei flussi stipendiali 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 o contratto nell'ultimo conto annuale.

Per gli enti del Comparto autonomo o fuori comparto si dispone dei soli dati della Presidenza del Consiglio dei ministri dove non viene considerato il personale comandato che è numericamente rilevante essendo pari a quello nei ruoli della Presidenza.

Il mese base rispetto al quale è calcolata la variazione di personale è per tutti il mese di dicembre 2024.

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.

All'interno del comparto delle Funzioni centrali gli Enti pubblici non economici sono in controtendenza rispetto agli altri settori, con una riduzione a fine 2025 del 2,13% rispetto al dicembre precedente.

Il comparto delle Funzioni locali nel 2025 presenta un saldo positivo per tutte e tre le tipologie interessate dal monitoraggio. I valori delle città metropolitane sono i più elevati (1,26%) mentre quelli delle province sono i più bassi (0,40%). Significativo è il dato dei comuni, che dopo anni di costante riduzione torna a crescere.

Poiché queste tre tipologie di enti impiegano oltre i due terzi degli occupati nell'intero comparto, il Conto annuale del prossimo anno registrerà con buona probabilità una espansione del personale del comparto delle Funzioni locali.

Con la sola eccezione degli Enti di ricerca che registrano una lieve flessione, le altre componenti del comparto Istruzione e ricerca, così come le tipologie presenti nel comparto Sanità, presentano una crescita più o meno marcata. Percentuali di incremento significative fatte registrare dalla Scuola (1,16%) e nella sanità, soprattutto dai Policlinici (3,16%) e dagli IRCSS (2,61%), viste le dimensioni dei rispettivi settori, si traducono in aumenti di diverse migliaia di dipendenti.

Nel comparto Istruzione e ricerca, il notevole incremento registrato dagli enti AFAM (conservatori e accademie di belle arti) è in parte dovuto al completamento del processo di statalizzazione avviato negli anni precedenti. Tal processo, che ha interessato molti enti del settore, ha avuto come

conseguenza il passaggio di tali enti al sistema di gestione degli stipendi di NoiPA, e dunque ne ha assicurato la presenza all'interno dei flussi stipendiali utilizzati per questo monitoraggio.

Fra il Personale in regime di diritto pubblico, il cui andamento complessivo è stazionario, va notato l'incremento della Magistrature, della carriera Diplomatica e soprattutto di quella Prefettizia. Si tratta di numeri piccoli, decine o poco più di un centinaio di unità, ma per settori dalle dimensioni molto contenute quali appunto alcune Magistrature e le Carriere, sono numeri che potrebbero essere in grado di restituire un adeguato livello di operatività. Di segno opposto la variazione della carriera Dirigenziale Penitenziaria, che a fine 2025 registra un decremento del 2,71%.

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 data evidenza dei dati riguardanti gli anni persona a tempo determinato che, attraverso la rilevazione del monitoraggio trimestrale, possono anticipare quelli 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 2025 riguardano il comparto delle Funzioni locali (Comuni, Città metropolitane e Province) e quello della Sanità (Aziende sanitarie e ospedaliere, Aziende ospedaliere integrate con le università, Policlinici universitari e Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico).

Il tempo determinato viene rilevato nel monitoraggio trimestrale come "unità in servizio nel corso del mese", riconducendo ad unità mese anche i periodi di utilizzo inferiori al mese stesso⁵.

⁵ Per il calcolo manuale delle unità/mese viene considerato il mese lavorativo pari a 30 giorni; mentre per il calcolo effettuato tramite i file excel di ausilio al calcolo del tempo determinato, il mese lavorativo è pari a 28, 30 o 31 giorni a seconda del mese dell'anno preso in considerazione. 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 (28, 30, o 31 a seconda che il sistema di calcolo sia manuale o meno). 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.

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 avviene 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).

Per queste ragioni, soprattutto con riferimento alle piccole dimensioni della grande maggioranza dei Comuni italiani, per il calcolo corretto delle unità/mese, nonché delle unità uomo/anno, 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 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.

La disciplina riguardante le procedure di stabilizzazione del personale precario previste dall'articolo 20 del decreto legislativo n. 75 del 2017, più volte modificato e integrato, prevede, con alcune limitazioni, la facoltà per le amministrazioni di stabilizzare il personale che abbia determinati requisiti

fino al 31 dicembre 2025. Tale termine riguarda anche il personale medico, tecnico-professionale e infermieristico degli enti ed aziende del Servizio sanitario nazionale⁶.

Le stabilizzazioni tendono a ridurre il numero di lavoratori dipendenti a tempo determinato, ma la riduzione è stata compensata, nella fase iniziale e soprattutto per la Sanità, dalle misure per far fronte all'emergenza sanitaria del 2020. Infatti, a causa dell'emergenza da coronavirus, per gli enti del servizio sanitario nazionale, con i decreti-legge n. 9 e n. 18 del 2020 sono state previste misure volte a facilitare il reclutamento di personale a tempo determinato. L'efficacia di tali disposizioni è stata più volte prorogata; dall'articolo 1, comma 268, lettera a) della legge n. 234 del 2021 (legge di bilancio 2022), come modificato dall'articolo 4, comma 3-*bis* del decreto-legge n. 198 del 2022; al 31 dicembre 2024 dall'articolo 4, comma 4 del decreto-legge n. 215 del 2023; in ultimo al 31 dicembre 2025 dall'articolo 4, comma 3 del decreto-legge n. 202 del 2024. Tale normativa ha consentito la stipula di contratti di lavoro per il personale medico e infermieristico, oltre che con incarichi di collaborazione, anche nella forma di contratti di lavoro dipendente a tempo determinato.

Del tempo determinato utilizzato nella Scuola e nel settore Sicurezza-difesa si è già parlato nel capitolo n. 2 - Andamento dell'occupazione, mentre nel prossimo capitolo sarà evidenziato che nel resto del pubblico impiego fanno maggior uso del tempo determinato i comparti delle Funzioni locali e della Sanità che sono i comparti coinvolti nel monitoraggio trimestrale.

Il grafico 3.1 mostra l'andamento del personale a tempo determinato dal 2016 al 2025 come rilevato dal conto annuale e dal monitoraggio trimestrale. Nei primi anni non si ravvisano andamenti significativi, mentre nel biennio 2020-2021 l'andamento dei due comparti diverge: forte aumento in quello della Sanità, sensibile riduzione per le Funzioni locali.

Dal 2022 l'andamento della Sanità si inverte ed è evidente l'effetto della normativa sulle stabilizzazioni che ha portato il numero delle unità il tempo determinato nel 2024 e nel 2025 a valori inferiori a quelli medi annui del periodo pre covid.

Nelle Funzioni locali la pandemia ha limitato le attività, e dunque anche il ricorso al tempo determinato, che però non è tornato ai livelli precedenti neanche con l'attenuarsi dell'emergenza.

⁶ L'articolo 1, comma 268, lettera b) della legge n. 234 del 2021, come modificata dall'articolo 1, comma 528 della legge n. 197 del 2022, ha disposto una proroga specifica fino al 31 dicembre 2024 della possibilità di stabilizzazione del personale del ruolo sanitario e del ruolo sociosanitario; successivamente, l'articolo 4, comma 3-*bis* del decreto-legge n. 202 del 2024, ha esteso tale possibilità sino al 31 dicembre 2025.

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 2025



Il decreto-legge n. 80 del 2021 ha previsto per le amministrazioni pubbliche modalità speciali (articolo 1) volte ad accelerare il reclutamento del personale a tempo determinato da impiegare per l'attuazione del PNRR⁷. In particolare, i contratti di lavoro a tempo determinato e i contratti di collaborazione possono 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. L'articolo 35-*bis* del decreto-legge n. 115 del 2022, convertito in legge n. 142 del 2022, ha stabilito che a decorrere dal 1° marzo 2023, previo colloquio e all'esito della valutazione positiva dell'attività lavorativa svolta, le amministrazioni possono procedere alla stabilizzazione nei propri ruoli, nella qualifica ricoperta alla scadenza del contratto a termine, il personale con rapporto di lavoro subordinato a tempo determinato assunto con le procedure di cui al citato decreto-legge n. 80 del 2021. Le assunzioni di personale sono effettuate a valere sulle facoltà assunzionali di ciascuna amministrazione disponibili a legislazione vigente.

Inoltre, le citate modalità speciali di selezione del personale a tempo determinato possono essere utilizzate anche dalle amministrazioni pubbliche non direttamente interessate dall'attuazione del PNRR (articolo 1, comma 4-*bis* del decreto-legge n. 80 del 2021).

⁷ 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 avvale 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/it/il-dipartimento/area-di-interesse/attuazione-delle-misure-pnrr/pnrr/>

Per i comuni si segnala l'articolo 31-*bis* del decreto-legge n. 152 del 2021 che, in presenza di taluni presupposti, consente assunzioni di personale a tempo determinato (non oltre il 31 dicembre 2026) in deroga all'articolo 9, comma 28 del decreto-legge n. 78 del 2010, mentre l'articolo 1, comma 562 della legge n. 234 del 2021 (legge di bilancio 2022), determina per le Province e le Città Metropolitane 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; tali assunzioni sono subordinate all'asseverazione da parte dell'organo di revisione del rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio.

Nella Sanità, la consistente riduzione del tempo determinato registrata a partire dal 2022 è da mettere in relazione con l'inizio dell'operatività delle procedure di stabilizzazione sopra richiamate che trovano un significativo riscontro nell'aumento del personale a tempo indeterminato. Per poter verificare questa affermazione, fin dal 2022, la rilevazione è stata implementata chiedendo alle amministrazioni di indicare quanto personale assunto in precedenza a tempo determinato è stato stabilizzato in ciascun mese dell'anno, ma è solo dal 2023 che il processo di stabilizzazione assume particolare rilievo. In quell'anno il monitoraggio segnalava che a provenire dalle procedure di stabilizzazione era il 10,3% delle assunzioni della dirigenza sanitaria, mentre per il personale non dirigente da tali procedure proveniva il 22,7% delle assunzioni. Il conto annuale ha sostanzialmente confermato l'anticipazione data dal monitoraggio, seppur con qualche modifica (7,8% per la dirigenza sanitaria e 24% per il personale non dirigente). Il monitoraggio 2024 segnala una riduzione del 15% delle assunzioni, ma quelle dovute alle procedure di stabilizzazione si riducono fortemente, rappresentando solo il 10% del totale delle assunzioni. Nel 2025, a fronte di una sostanziale stabilità delle assunzioni, quelle dovute alle stabilizzazioni si sono ulteriormente ridotte, rappresentando ormai solo il 6% del totale, segno evidente che l'effetto della normativa si sta esaurendo.

STIME DEL CAMPIONE DEI COMUNI ITALIANI- NOTA METODOLOGICA

La rilevazione del monitoraggio trimestrale dei comuni, avviata nel 1999, raccoglie informazioni da un campione statisticamente rappresentativo.

Non fanno parte del campo di osservazione della rilevazione i segretari comunali, poiché hanno caratteristiche particolari di mobilità e possono lavorare contemporaneamente in più enti; anche il personale con il CCNL del comparto Istruzione e Ricerca-Sezione istituzioni scolastiche ed educative, che è presente solo in poche realtà, non entra nel campo di osservazione del monitoraggio, mentre,

qualora sia il comune a gestire il servizio della scuola di infanzia e al personale dedicato venga applicato il CCNL delle Funzioni Locali, tale personale viene considerato nella rilevazione. Queste due esclusioni migliorano l'affidabilità e la stabilità dei risultati ottenuti, senza inficiare la correttezza della 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 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, dopo aver condotto una verifica sui dati forniti dal sistema SIOPE (sistema di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti effettuati dai tesoriери delle amministrazioni pubbliche), sono state ridotte le variabili oggetto della rilevazione trimestrale⁸.

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;

⁸ 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).

- i parametri che costituiscono oggetto di stima: totali, medie e tasso di variazione delle variabili di interesse.

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 2025, 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 2024 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 è stato considerato che, trattandosi di lavoro “flessibile”, i dati mostrano una maggiore variabilità rispetto a quelli dei dipendenti a tempo indeterminato. Nella costruzione del campione dei comuni la precisione richiesta per le stime, espressa in termini di coefficiente di variazione⁹ da specificare per ciascuna variabile di interesse è

⁹ 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.

pari al 5% per la variabile del tempo indeterminato e al 10% per il tempo determinato (per la stima di questa seconda variabile si tollera un errore campionario maggiore).

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%¹⁰. 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.

Lo scostamento fra la stima ed il valore effettivo è sempre risultato contenuto, con un'indicazione proveniente dal campione leggermente sovrastimata. Il monitoraggio trimestrale 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 le previsioni anticipate dal monitoraggio trimestrale per il tempo determinato dei comuni, che diversamente da quanto accade per il tempo indeterminato, fino al 2020, tendono a sottostimare quanto poi rilevato *ex post* dal conto annuale. Come atteso, lo scostamento rispetto al valore effettivo è più ampio di quello del tempo indeterminato. Tuttavia, negli anni più recenti si nota un netto miglioramento, da mettere in relazione con lo sforzo effettuato per sensibilizzare il personale degli enti che effettua la rilevazione, arrivando anche per il tempo determinato ad una buona capacità predittiva del campione.

¹⁰ 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.

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 con contratto Istruzione e ricerca 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 2025	320.834	330.700	2.512	325.767		
Dicembre 2024	318.918	327.582	2.205	323.250	322.340	0,28%
Dicembre 2023	317.370	325.678	2.115	321.524	319.410	0,66%
Dicembre 2022	320.843	328.077	1.842	324.460	320.199	1,33%
Dicembre 2021	319.405	329.156	2.482	324.280	320.940	1,04%
Dicembre 2020	322.715	332.252	2.428	327.483	322.995	1,39%
Dicembre 2019	330.483	339.033	2.177	334.758	329.985	1,45%
Dicembre 2018	333.039	339.433	1.628	336.236	333.592	0,79%
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%

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 dei dipendenti	Valore effettivo rilevato dal conto annuale	Scostamento % fra la stima e il valore effettivo
2025	11.302	15.433	1.050	13.367		
2024	11.866	15.735	984	13.801	13.690	0,81%
2023	12.335	16.597	1.084	14.466	14.227	1,68%
2022	12.502	18.674	1.569	15.588	14.544	7,18%
2021	12.446	28.501	4.080	17.022	14.830	14,78%
2020	11.971	17.884	1.502	14.928	16.568	-9,90%
2019	15.472	21.240	1.466	18.356	21.666	-15,27%
2018	18.363	25.776	1.884	22.069	23.075	-4,36%
2017	18.557	25.771	1.833	22.164	23.181	-4,39%
2016	18.893	26.466	1.925	22.680	23.784	-4,64%