

COMMENTO AI PRINCIPALI DATI DEL CONTO ANNUALE DEL PERIODO 2013-2022

Dati aggiornati al 30 novembre 2023

INDICE

IL CONTO ANNUALE.....	5
SCOPO DELLA RILEVAZIONE	5
L'UNIVERSO DI RIFERIMENTO.....	6
GLI ISTITUTI PER L'ALTA FORMAZIONE ARTISTICA E MUSICALE (AFAM).....	7
LA LISTA S13 E GLI ORDINI PROFESSIONALI	7
COPERTURA DELLA RILEVAZIONE	9
LE INADEMPIENZE	9
AGGIORNAMENTO DEI DATI PUBBLICATI NEGLI ANNI PRECEDENTI.....	10
ANDAMENTO DELL'OCCUPAZIONE	13
PREMESSA	13
LA DISTRIBUZIONE DEL PERSONALE FRA I COMPARTI.....	13
LA DINAMICA DEL PERSONALE.....	15
I COMPARTI DELLE FUNZIONI CENTRALI, ISTRUZIONE E RICERCA E COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	18
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"	23
I DUE AGGREGATI NEL COMPARTO DELL'ISTRUZIONE E RICERCA	24
I DUE AGGREGATI NEL COMPARTO DEL PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	26
ANTICIPAZIONI SULL'ANDAMENTO DEL PUBBLICO IMPIEGO NEL 2023	28
IL MONITORAGGIO TRIMESTRALE E I FLUSSI STIPENDIALI	28
L'ANDAMENTO DEL PERSONALE A TEMPO INDETERMINATO	29
LA RILEVAZIONE DEGLI ANNI PERSONA A TEMPO DETERMINATO NEL MONITORAGGIO TRIMESTRALE	33
L'ANTICIPO DELL'ANDAMENTO DEL TEMPO DETERMINATO.....	34
IL LAVORO FLESSIBILE.....	41
LE MODALITÀ DI RILEVAZIONE DEL LAVORO FLESSIBILE NEL CONTO ANNUALE.....	41
UNO SGUARDO D'INSIEME AL LAVORO "FLESSIBILE"	43
IL TEMPO DETERMINATO E LA FORMAZIONE LAVORO	45
IL LAVORO INTERINALE E I LAVORI SOCIALMENTE UTILI (LSU/LPU).....	48
LA STABILIZZAZIONE DEL PERSONALE PRECARIO.....	51
LA SPESA.....	55
COLLABORAZIONI E INCARICHI	60
LE PRESTAZIONI PROFESSIONALI PER LA RESA DI SERVIZI O ADEMPIMENTI OBBLIGATORI.....	67
L'IMPATTO DEL PNRR SULLE FORME DI LAVORO NON A TEMPO INDETERMINATO	69
IL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO	71
LA DISTRIBUZIONE DEL COSTO DEL LAVORO FRA I COMPARTI.....	71

<i>L'ANDAMENTO DEL COSTO DEL LAVORO</i>	73
<i>LE MANOVRE DI CONTENIMENTO DELLA SPESA A PARTIRE DAL 2010 - LA RETRIBUZIONE ACCESSORIA</i>	76
<i>I RINNOVI CONTRATTUALI</i>	78
<i>I CONTRATTI NAZIONALI 2016/2018</i>	80
<i>I CONTRATTI NAZIONALI 2019/2021</i>	86
<i>L'ANDAMENTO DELLA SPESA PER LE RETRIBUZIONI</i>	88
<i>ALTRI FATTORI CHE INFLUENZANO LA SPESA: I PASSAGGI DI QUALIFICA E IL TURN OVER</i>	90
<i>IL CONFRONTO CON LE GRANDEZZE MACROECONOMICHE</i>	92
LE RETRIBUZIONI MEDIE	94
<i>ASPETTI METODOLOGICI: LE QUALIFICHE E LE VOCI DI SPESA ESCLUSE DAL CALCOLO</i>	94
<i>ALTRI ASPETTI METODOLOGICI</i>	96
<i>L'ANDAMENTO DELLE RETRIBUZIONI MEDIE</i>	98
<i>I DIFFERENZIALI RETRIBUTIVI</i>	102
<i>I DIFFERENZIALI NEL COMPARTO DELLE FUNZIONI CENTRALI</i>	103
<i>I DIFFERENZIALI NEL COMPARTO DELLE FUNZIONI LOCALI</i>	104
<i>I DIFFERENZIALI NEL COMPARTO DELL'ISTRUZIONE E RICERCA</i>	105
<i>I DIFFERENZIALI NEL COMPARTO DELLA SANITÀ</i>	106
<i>I DIFFERENZIALI NEL COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO</i>	108
<i>I DIFFERENZIALI NEL COMPARTO DEL PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO</i>	109
<i>IL "FAT CAT DAY"</i>	112
<i>IL DIFFERENZIALE RETRIBUTIVO DI GENERE</i>	113
DISTRIBUZIONE DEI DIPENDENTI PER ETÀ	117
<i>L'ANDAMENTO DELL'ETÀ MEDIA</i>	119
<i>UN CASO PARTICOLARE - LA SCUOLA</i>	121
IL TURN OVER	123
<i>SCelta DEGLI INDICATORI</i>	123
<i>IL TASSO DI TURNOVER</i>	123
<i>IL RAPPORTO DI SOSTITUZIONE DEL PERSONALE CESSATO</i>	125
<i>RIPARTIZIONE DEGLI ASSUNTI E CESSATI PER COMPARTO</i>	126
<i>UNA PREVISIONE DELLE CESSAZIONI FUTURE</i>	130
<i>LE ASSUNZIONI NEL CONTO ANNUALE: I CONCORSI ED IL PERSONALE GIÀ IN SERVIZIO</i>	132
<i>PERSONALE ASSUNTO PER AREA GEOGRAFICA NEI COMPARTI DELLE FUNZIONI LOCALI E DELLA SANITÀ</i>	138
LE PROGRESSIONI ECONOMICHE	142
<i>PROGRESSIONI VERTICALI</i>	142
<i>PROGRESSIONI ECONOMICHE ORIZZONTALI (PEO)</i>	143

LA DIMENSIONE TERRITORIALE – LA MOBILITA’ ED ALTRI TEMI.....	150
<i>LA DISTRIBUZIONE GEOGRAFICA DEI DIPENDENTI PUBBLICI</i>	150
<i>LA MOBILITÀ TERRITORIALE IN ALCUNI SETTORI DEL PUBBLICO IMPIEGO. NOTA METODOLOGICA</i>	153
<i>LA MOBILITÀ TERRITORIALE NEL COMPARTO DELLE FUNZIONI CENTRALI</i>	155
<i>LA MOBILITÀ TERRITORIALE NEL COMPARTO DELL’ISTRUZIONE E RICERCA</i>	157
<i>LA MOBILITÀ NELLA MAGISTRATURA</i>	160
<i>IL PERSONALE ASSEGNATO AGLI UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE DELL’ORGANO POLITICO</i>	162
<i>ANALISI SU ALCUNE CATEGORIE DI PERSONALE NEGLI ENTI LOCALI</i>	165
ALLEGATO: INDICAZIONI PER LA LETTURA DEI DATI	170
<i>I COMPARTI NEL CONTO ANNUALE</i>	170
<i>I LIVELLI GERARCHICI DI VISUALIZZAZIONE</i>	170
<i>LA LETTURA PER TIPOLOGIA DI ENTE O PER SINGOLA AMMINISTRAZIONE</i>	171
<i>IL PERSONALE STABILE E L’ALTRO PERSONALE</i>	172
<i>LE MODIFICHE NELL’UNIVERSO DI RIFERIMENTO DELLA RILEVAZIONE</i>	172
ANNO 2022.....	173
ANNO 2021.....	173
ANNO 2020.....	174
ANNO 2019.....	175
ANNO 2018.....	175
ANNO 2017.....	175
ANNO 2016.....	176
ANNO 2015.....	177
ANNO 2014.....	178
ANNO 2013.....	178
ANNO 2012.....	179
ANNO 2011.....	179
ANNO 2008.....	180
ANNO 2007.....	180
ANNO 2006.....	181
ANNO 2005.....	181
ANNO 2003.....	181

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, quali: Registro statistico delle Amministrazioni Pubbliche (S13); Sistema informativo statistico della Pubblica Amministrazione; Rilevazione sulla struttura delle retribuzioni e del costo del

¹ Annualmente viene emanata una circolare con le istruzioni per la rilevazione. Da ultimo vedi circolare RGS n. 23 del 08/06/2023

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.

Con l'articolo 38-septies della legge n. 196/2009, introdotto dall'articolo 9 del d.lgs. n. 90/2016, è stata disposta 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.

La rilevazione fa parte dei flussi informativi del Sistema Statistico Nazionale (SISTAN).

L'UNIVERSO DI RIFERIMENTO

L'universo di riferimento della rilevazione è individuato in massima parte 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 riferimento come sopra definito e l'art. 70, comma 4³ aggiunge alcuni enti, portando il totale delle

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.”*

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.”*

Istituzioni che ne fanno parte a 11.219.

GLI ISTITUTI PER L'ALTA FORMAZIONE ARTISTICA E MUSICALE (AFAM)

Alcune istituzioni dispongono di una rete articolata su tutto il territorio nazionale, come ad esempio l'INAIL o i Carabinieri con le loro stazioni presenti capillarmente sul territorio. Nel conto annuale queste istituzioni inviano i dati di tutte le sedi con un unico modello: il caso più rilevante è quello del Ministero dell'Istruzione, che con un solo modello fornisce le informazioni del personale di tutte le scuole di ogni ordine e grado.

Fino alla rilevazione per l'anno 2020, anche il personale degli Istituti per l'alta formazione artistica e musicale (enti AFAM) è stato rilevato con un unico modello, pur non essendo tali enti propriamente individuabili come elementi di un'unica rete territoriale, come nei casi sopra citati. L'esigenza di disporre di informazioni dettagliate per singolo ente, unitamente all'opportunità di eliminare il passaggio per il Ministero dell'università e della ricerca che raccoglieva e predispondeva in un unico modello le informazioni provenienti da tali istituzioni, ha portato, a partire dalla rilevazione per l'anno 2021, a trattare singolarmente gli 84 enti AFAM, quasi tutti inseriti nelle nuove tipologie dei Conservatori, Accademie, ISIA (Istituti superiori industrie artistiche).

LA LISTA S13 E GLI ORDINI PROFESSIONALI

L'art. 2, comma 10, del d.l. n. 101/2013, convertito nella legge n. 125/2013, ha disposto che a decorrere dal 1° gennaio 2014 tutte le amministrazioni pubbliche individuate dall'ISTAT ai sensi dell'art. 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 in merito alla loro inclusione nell'elenco ISTAT. Dalla rilevazione per l'anno 2022 le Federazioni sportive sono state escluse dalla rilevazione, non essendo più presenti in detto elenco⁴.

⁴ Al riguardo vedasi quanto pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, Serie generale n. 234 del 30 settembre 2021

Nella rilevazione 2022 sono 197 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 molto semplificato con cui acquisire le informazioni essenziali.

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 spesso è presa a riferimento per definire l'ambito di applicazione di norme generalmente volte al contenimento della spesa pubblica, essendo definita di anno in anno sulla base della valutazione di alcuni requisiti anche di carattere finanziario, ha un carattere più dinamico.

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 e hanno avviato un contenzioso. La legge n. 74/2023, nel convertire il d.l. n.44/2023 ha apportato delle modifiche, fra le quali l'inserimento del comma 3 quinquies nell'articolo 20. Tale comma ha aggiunto un ultimo periodo all'articolo 2, comma 2 bis del d.l. 101/2013, con cui si è stabilito che *"Per tali enti e organismi restano fermi gli adempimenti previsti dall'articolo 60, comma 2, del citato decreto legislativo n. 165 del 2001."*

L'effetto di questo intervento normativo sarà a regime con la rilevazione per l'anno 2023, mentre per il 2022, considerando tutti e tre i livelli territoriali su cui sono articolati (nazionale, regionale o interregionale e locale), gli Ordini professionali censiti sono stati 1.219. Di questi, 153 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.

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 è stato 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 in funzione dei diversi contratti collettivi di lavoro applicati al loro personale. Inoltre, alcune tipologie di amministrazioni sono articolate in più unità organizzative (enti delle tipologie Regioni, Ministeri e Aziende del SSN).

Alla luce di quanto sopra esposto, i modelli del conto annuale attesi per la rilevazione dell'anno 2022 sono 11.294. A questi se ne aggiungono altri 1.095 specifici delle strutture organizzative delle aziende del SSN (presidi ospedalieri, dipartimenti di salute mentale e servizi per le dipendenze), per i quali viene richiesta la coerenza con le informazioni raccolte nel modello dell'ente cui afferiscono.

Tramite la medesima infrastruttura informatica utilizzata per il personale delle aziende pubbliche (SICO), si è concordato di rilevare, per conto del Ministero della Salute, anche i modelli relativi alle strutture sanitarie private, che nel 2022 sono 735.

Le informazioni relative alle unità organizzative delle aziende del SSN e quelle relative alle strutture sanitarie private non vengono pubblicate sul sito del conto annuale.

Il totale complessivo di modelli previsti è pari a 13.124; di questi il 97,6% è stato inviato. Al 30 novembre 2023, 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 199 modelli, alcuni dei quali riferiti ad istituzioni soppresse, nella maggior parte dei casi a seguito di accorpamento dell'ente (caso frequente per le comunità montane, i consorzi e le unioni di comuni).

LE INADEMPIENZE

La rilevazione di quest'anno non è ancora riuscita ad eliminare il ritardo causato dall'emergenza sanitaria da Covid-19. Quest'anno il termine per l'invio dei dati è stato fissato al 22 luglio, in deroga rispetto alla scadenza naturale del 31 maggio. Numerosi enti hanno tuttavia inviato i dati in ritardo, riducendo i tempi necessari per la verifica qualitativa dei dati.

Il numero degli enti totalmente inadempienti, 199, è in linea con quello dello scorso anno. Si tratta di enti di piccole o piccolissime dimensioni e la parte più rilevante è quella degli enti locali: 83 comuni, 10 unioni di comuni e 7 consorzi.

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 1.200 unità di personale per una spesa complessiva di circa 52 milioni di euro. 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 NEGLI ANNI PRECEDENTI

I dati di questa 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. Anche i modelli tardivamente trasmessi dalle Amministrazioni, nonché le rettifiche e le integrazioni compiute in periodi successivi alla prima pubblicazione sono quindi resi disponibili. È raro il caso in cui il verificarsi di eventi eccezionali rende necessaria la rettifica dei valori di rilevazioni chiuse da tempo⁵.

Con riferimento al personale a tempo indeterminato, l'aggiornamento dei dati ha fatto registrare variazioni nulle per il 2020 (aumento di 61 unità), e appena apprezzabili per il 2021 (aumento di 1.371 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 sia alle successive integrazioni sia alle rettifiche dovute all'errato calcolo da parte delle amministrazioni degli anni/persona. Rispetto a quanto pubblicato in precedenza, il valore del 2020 è aumentato di 249 anni/persona (+ 0,27%), mentre quello del 2021 si è ridotto di 950 anni/persona (- 0,89%).

Riguardo alle spese, rispetto al 2020 si è registrato un aumento di 16 milioni di euro, dovuto principalmente a variazioni effettuate nel comparto delle funzioni centrali (+38 milioni), in parte compensate da rettifiche nei comparti delle funzioni locali (-12 milioni) e della sanità (-10 milioni).

Le variazioni apportate sul 2021 sono pari allo 0,16% della spesa pubblicata in precedenza (+273 milioni di euro). In tutti i comparti ci sono state integrazioni e rettifiche in aumento, principalmente nelle funzioni locali (+ 119 milioni), nella sanità (+ 88) e nelle funzioni centrali (+ 45).

Le modifiche sulle spese hanno effetti anche sulle retribuzioni medie dei comparti in cui sono state effettuate e su quella complessiva. Tali variazioni possono derivare da integrazioni di dati di spesa –

⁵ Nel 2013, ad esempio, la verifica del rispetto del Patto per la salute ha permesso di accertare – tramite il lavoro dei collegi sindacali 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.

il cui effetto è un aumento della retribuzione media – o dalla correzione di valori errati, con possibili riduzioni delle retribuzioni medie.

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 del calcolo.

C’è infine un tipo di rettifica che non ha alcun effetto sulla spesa ma va ad influenzare le retribuzioni medie: si tratta della modifica del numero delle mensilità (cedolini pagati ai dipendenti) che agisce sul denominatore del rapporto con cui sono calcolate le retribuzioni medie. Quest’ultima evenienza si è talvolta verificata negli anni passati quando sono stati rimossi errori di una certa rilevanza che, a parità di spesa, hanno comportato consistenti aumenti delle retribuzioni medie.

Le modifiche e le integrazioni apportate non hanno comportato variazioni significative nelle retribuzioni medie del 2020 (- 2€), frutto di un modesto incremento in quelle delle funzioni centrali (+ 22€) e di piccoli aggiustamenti al ribasso in tutti gli altri comparti, il più rilevante dei quali è quello registrato nella sanità (- 13€).

Anche per le retribuzioni medie del 2021 non si registrano significative variazioni rispetto a quanto pubblicato lo scorso anno. Al livello complessivo c’è infatti un incremento di soli 6€, mentre al livello di comparto le variazioni più rilevanti si sono registrate in quello delle funzioni centrali (+109€) e nel comparto autonomo o fuori comparto (+ 32€).

La contrattazione integrativa, che ha la peculiarità di svilupparsi spesso in anni diversi da quello di riferimento del conto annuale, fa registrare, nella sezione apposita, modifiche rilevanti, atteso il fenomeno di variazioni significative, quasi esclusivamente in aumento, effettuate anche a distanza di anni. Per il 2020, sono stati aggiunti circa 134 milioni di euro alle risorse che costituiscono i fondi e 141 milioni alle destinazioni. Rispetto a quanto pubblicato in precedenza, tali valori rappresentano l’ 1,1% per le risorse e l’ 1,2% per le destinazioni. Per il 2021 le integrazioni sono più consistenti e ammontano a 459 milioni di euro per le risorse che costituiscono i fondi (+4%), e 295 milioni di euro per la destinazione delle risorse (+2,7%).

Tali aggiornamenti sono di entità inferiore a quelli analoghi effettuati negli anni precedenti. Sul secondo anno precedente l’entità dell’aggiornamento è stato circa un terzo di quanto effettuato lo scorso anno, mentre sull’anno precedente è stato di circa la metà.

All’origine di questo miglioramento non c’è solo una maggiore celerità delle amministrazioni nel comunicare le informazioni della contrattazione integrativa, ma anche a una effettiva riduzione dei

tempi in cui tale contrattazione sviluppa tutte le sue fasi. Occorre infine 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 ridotte, pertanto non si è ritenuto necessario effettuare una stima volta a integrare le informazioni mancanti in ragione della loro scarsa influenza sull'andamento generale dell'organico e della spesa.

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 per i dati mancanti. Solo per la distribuzione del personale nelle fasce retributive si è preferito utilizzare un'elaborazione basata sui dati di pagamento in luogo della tabella inviata dal Ministero che recava un totale del personale differente da quello indicato come presente al 31 dicembre dell'anno.

Rilevante è invece l'effetto prodotto dall'ingresso nell'universo di riferimento di amministrazioni già esistenti ma in precedenza rimaste escluse dalla rilevazione. Nel 2014, vi è stata l'estensione dell'universo di riferimento del conto annuale anche a enti della lista S13 elaborata dall'Istat che non erano già considerati. 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 anche i dati delle poche migliaia di persone occupate negli ordini professionali.

Per ottenere aggregati confrontabili nel tempo, ove significativi, sono stati inseriti nelle tabelle e nei grafici i totali calcolati al netto dei nuovi ingressi registrati dopo il 2013.

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.

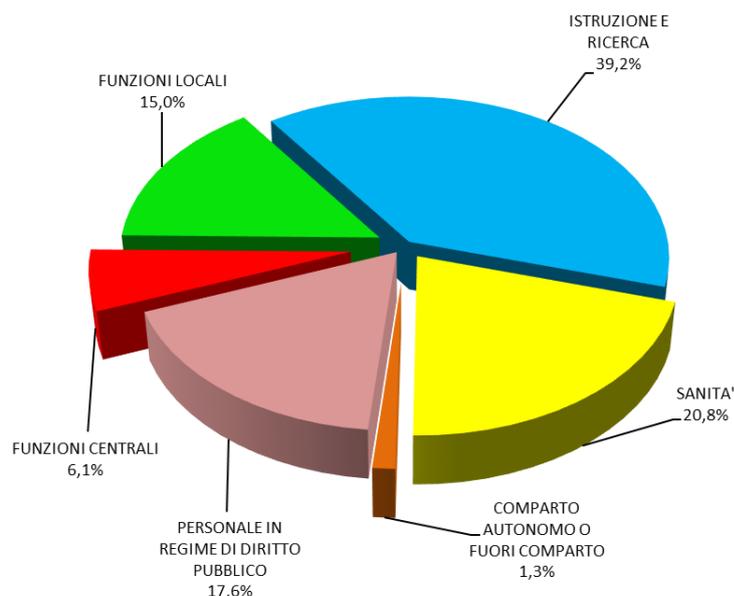
LA DISTRIBUZIONE DEL PERSONALE FRA I COMPARTI

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, Istruzione 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 nel citato allegato.

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.

Grafico 2.1 – Distribuzione fra i comparti del totale del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni. Anno 2022.



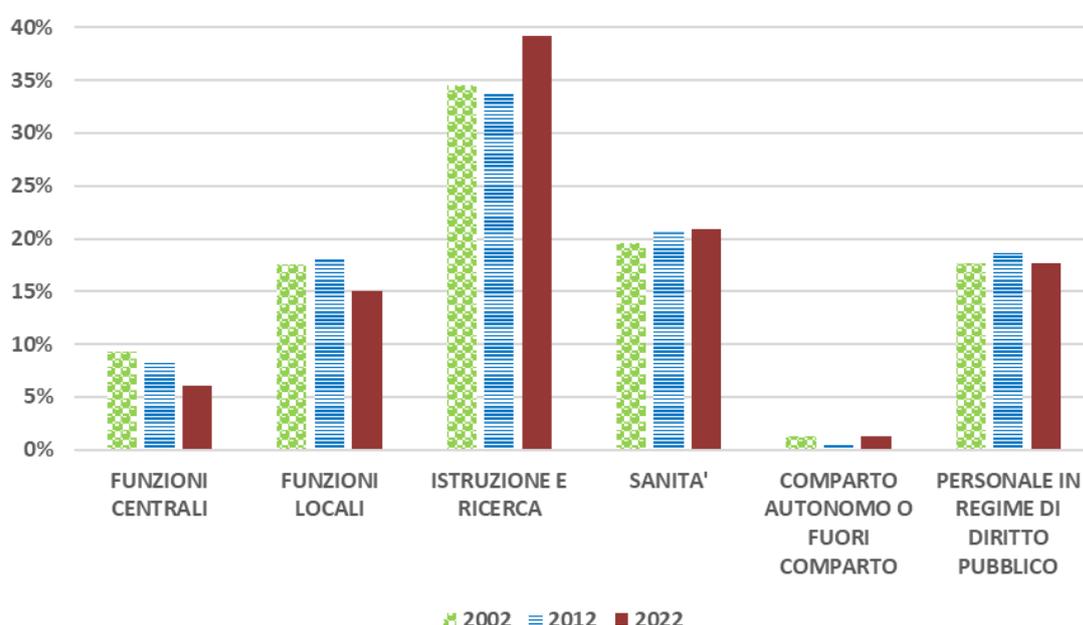
Prendendo a riferimento il solo personale stabile, cioè il personale a tempo indeterminato e poche altre figure a tempo determinato ma caratterizzate da una maggiore stabilità del rapporto, la distribuzione evidenzia il peso del comparto Istruzione e ricerca che si riduce di circa cinque punti percentuali a causa del personale non di ruolo della Scuola che costituisce la maggioranza dei

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.

dipendenti che non lavorano a tempo indeterminato di tutto il pubblico impiego.

Si è detto che le variazioni nella distribuzione del personale sono apprezzabili solo su una scala temporale ampia, come ad esempio quella del grafico 2.2, dove sono identificabili alcune tendenze. Nei venti anni considerati la quota sul totale dei dipendenti della Sanità e del Personale in regime di diritto pubblico non ha avuto grandi variazioni, mentre il peso relativo del comparto delle Funzioni centrali e delle Funzioni locali si è ridotto in modo consistente. Per quest'ultimo si consideri che il valore del 2001 è sottostimato per l'assenza del personale con i contratti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome.

Grafico 2.2 – Confronto della distribuzione fra i comparti del totale del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni negli anni 2002, 2012 e 2022.



Il comparto dell'Istruzione e ricerca arriva nel 2022 al suo massimo; quasi 4 dipendenti pubblici su 10 appartengono a questo comparto, dove tutte le dinamiche sono imposte dal settore della scuola, che copre il comparto quasi per intero. L'andamento rappresentato nel grafico è opposto a quello della popolazione studentesca, la cui variazione è stata nell'ordine di alcune centinaia di migliaia di studenti⁷.

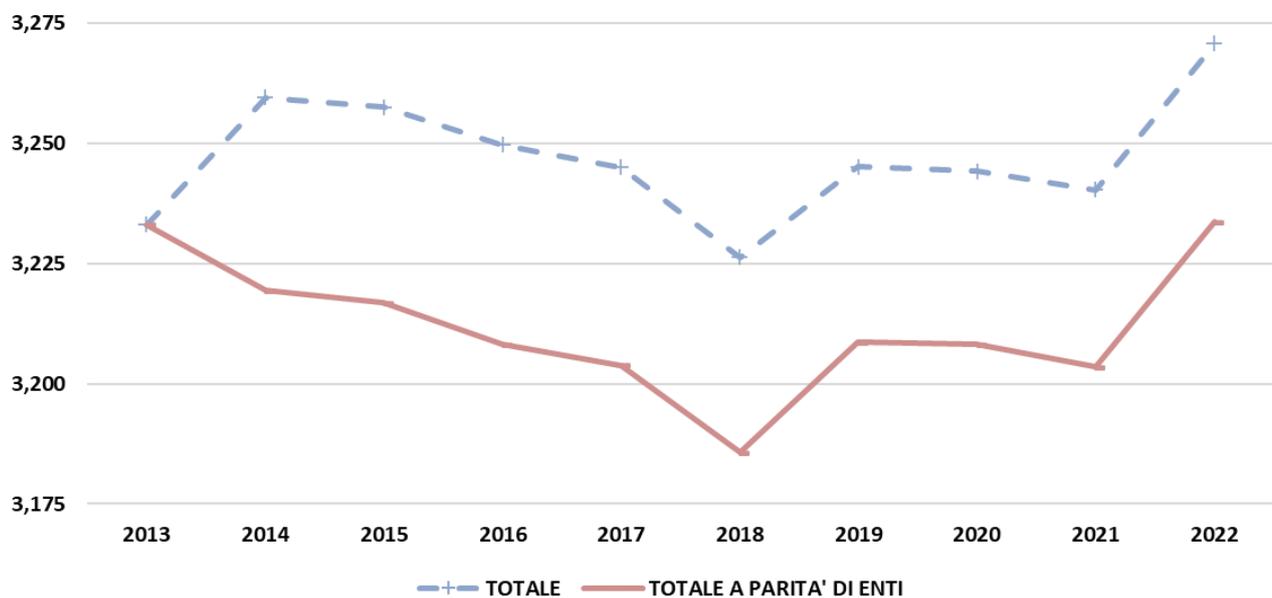
LA DINAMICA DEL PERSONALE

Rispetto al 2021 la forza lavoro impiegata nelle amministrazioni pubbliche nel 2022 è aumentata di

⁷ In una pubblicazione del luglio 2022, l'Ufficio di Statistica del Ministero dell'Istruzione indica la popolazione studentesca degli anni scolastici 2000/01, 2010/11 e 2020/21 rispettivamente pari a 8.714.307, 8.965.822 e 8.363.291.

30.445 unità, realizzando il maggior incremento del decennio (+0,9%).

Grafico 2.3 – Andamento del totale del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni. Anni 2013-2022.



Al netto dell'apporto degli enti entrati di recente nella rilevazione, alla fine del 2022 il personale impiegato dalle pubbliche amministrazioni è tornato alla consistenza di dieci anni prima. Gli effetti delle limitazioni sulle assunzioni sono evidenti nella prima metà del grafico in cui gli addetti si riducono ininterrottamente fino al 2018, con fasi più o meno accelerate.

Con il venir meno delle limitazioni alle assunzioni tale tendenza si inverte e si manifesta un consistente recupero che si arresta nei due anni successivi, quando l'epidemia da Covid-19 ha fatto sentire i suoi effetti anche sulle procedure di reclutamento delle amministrazioni. Nel grafico è considerato solo il personale non di ruolo della scuola e non anche quello assunto con contratti flessibili per contrastare la pandemia, per esempio in Sanità, né quello assunto a tempo determinato per supportare l'attuazione del PNRR.

Le politiche di contenimento del *turn over*, introdotte già prima del 2013 ma non in modo uniforme fra i comparti, sono risultate efficaci in termini di riduzione del personale e della spesa ad esso correlata. Tuttavia, il protrarsi nel tempo di tale disciplina di contenimento ha determinato un significativo incremento dell'età media dei dipendenti pubblici per la cui analisi si rinvia allo specifico capitolo n. 7 - Distribuzione per età.

Tabella 2.1 – Distribuzione per comparto del totale del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni. Anni 2013-2022.

COMPARTO	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
FUNZIONI CENTRALI	261.893	257.078	248.629	244.601	241.120	234.137	229.034	214.435	203.877	197.986
FUNZIONI LOCALI	577.736	572.466	552.542	538.889	526.701	513.284	504.224	491.053	493.209	491.882
ISTRUZIONE E RICERCA	1.110.561	1.120.779	1.166.177	1.186.751	1.204.728	1.206.492	1.241.342	1.259.633	1.264.060	1.281.758
SANITÀ	670.241	663.796	653.477	648.733	647.061	648.508	649.523	664.468	670.637	681.855
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	14.204	48.312	48.871	50.137	49.996	49.496	43.220	44.033	40.453	41.046
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	598.486	597.182	587.912	580.577	575.388	574.350	577.769	570.562	568.103	576.257
TOTALE	3.233.121	3.259.613	3.257.608	3.249.688	3.244.994	3.226.267	3.245.112	3.244.184	3.240.339	3.270.784
TOTALE A PARITA' DI ENTI	3.233.121	3.219.398	3.216.859	3.208.113	3.203.850	3.185.686	3.208.631	3.208.189	3.203.436	3.233.739

Tabella 2.2 – Variazioni percentuali del totale del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni. Anni 2013-2022.

COMPARTO	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2020 / 2019	2021 / 2020	2022 / 2021	2022 / 2013
FUNZIONI CENTRALI	-1,8%	-3,3%	-1,6%	-1,4%	-2,9%	-2,2%	-6,4%	-4,9%	-2,9%	-24,4%
FUNZIONI LOCALI	-0,9%	-3,5%	-2,5%	-2,3%	-2,5%	-1,8%	-2,6%	0,4%	-0,3%	-14,9%
ISTRUZIONE E RICERCA	0,9%	4,1%	1,8%	1,5%	0,1%	2,9%	1,5%	0,4%	1,4%	15,4%
SANITÀ	-1,0%	-1,6%	-0,7%	-0,3%	0,2%	0,2%	2,3%	0,9%	1,7%	1,7%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	240,1%	1,2%	2,6%	-0,3%	-1,0%	-12,7%	1,9%	-8,1%	1,5%	189,0%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-0,2%	-1,6%	-1,2%	-0,9%	-0,2%	0,6%	-1,2%	-0,4%	1,4%	-3,7%
TOTALE	0,8%	-0,1%	-0,2%	-0,1%	-0,6%	0,6%	0,0%	-0,1%	0,9%	1,2%
TOTALE A PARITA' DI ENTI	-0,4%	-0,1%	-0,3%	-0,1%	-0,6%	0,7%	0,0%	-0,1%	0,9%	0,0%

Il forte invecchiamento nel pubblico impiego è legato anche alla modifica dei requisiti pensionistici avvenuta prima dell'inizio del decennio considerato.

L'iniziale "accumulo" di personale nelle classi di età più avanzate ha determinato, in un periodo

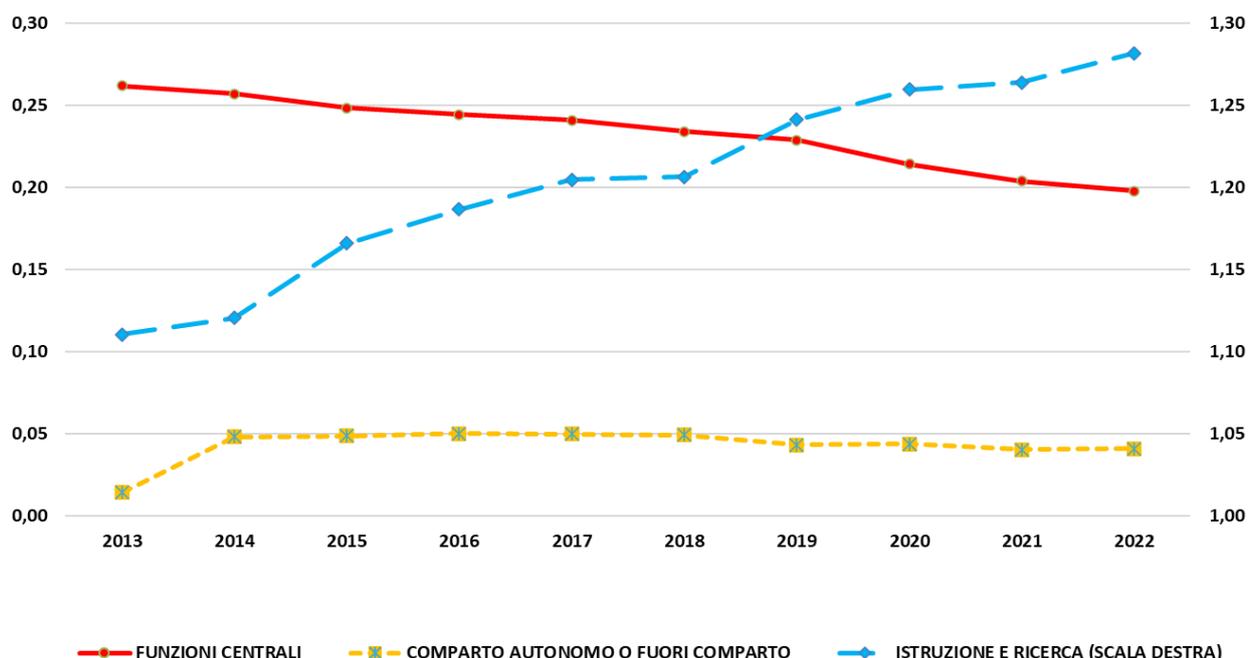
successivo, una accelerazione nelle uscite dal mondo del lavoro, favorita dalla possibilità di accedere al pensionamento con requisiti in seguito divenuti meno stringenti. Gli ultimi anni qui rappresentati incorporano, infatti, gli effetti di “quota 100” e delle successive modifiche.

Nel biennio 2020-2021 i meccanismi concorsuali con cui la pubblica amministrazione procede al reclutamento del personale a tempo indeterminato 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. Oltre alle difficoltà manifestate in sede di reclutamento, quelle di carattere organizzativo hanno ostacolato il processo di affiancamento fra neoassunti e dipendenti esperti, necessario per la trasmissione della conoscenza dei processi lavorativi propri dell’impiego pubblico.

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

Nel grafico 2.4 sono rappresentati sulla scala sinistra i due comparti di minori dimensioni, quello di dimensioni maggiori (in azzurro) segue la scala sulla destra del grafico. In entrambi i casi il passaggio da una riga all'altra della griglia rappresentata equivale ad una variazione di 50.000 unità.

Grafico 2.4 – Andamento del personale dei comparti Funzioni centrali, Istruzione e ricerca e Comparto autonomo o fuori comparto. Anni 2013-2022. Dati in milioni di 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 che non

si arresta neanche nel 2022, quando le azioni legate al PNRR cominciano a manifestare i loro effetti sotto l'aspetto occupazionale. Questo comparto in dieci anni ha perso 63.907 addetti, pari al 24,4% della sua consistenza del 2013. Le tre principali articolazioni che compongono il comparto (Ministeri, Agenzie fiscali, Enti pubblici non economici) presentano tutte una consistente riduzione che, in termini percentuali, è pari al 22% degli Enti pubblici non economici, al 24% dei Ministeri e al 28% delle Agenzie fiscali.

Il comparto dell'Istruzione e ricerca è invece assai più dinamico ed è l'unico ad aver avuto una crescita ininterrotta nel decennio, con 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 cresce meno; in riduzione più contenuta quando l'espansione del comparto Istruzione e ricerca non è forte ma riesce parzialmente a controbilanciare la forte tendenza alla riduzione degli altri comparti; 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 maggior parte dell'andamento di questo comparto è imputabile al personale della Scuola, in costante crescita. Nel 2022 nelle scuole lavorano 170.094 persone in più rispetto al 2013 (+16,6%). Anche il personale degli Enti di ricerca è in forte crescita (+15,2%), soprattutto grazie alle stabilizzazioni avvenute nell'ultimo periodo. Nelle Università, invece, il personale si è ridotto del 7,9%, perdendo 4.135 addetti.

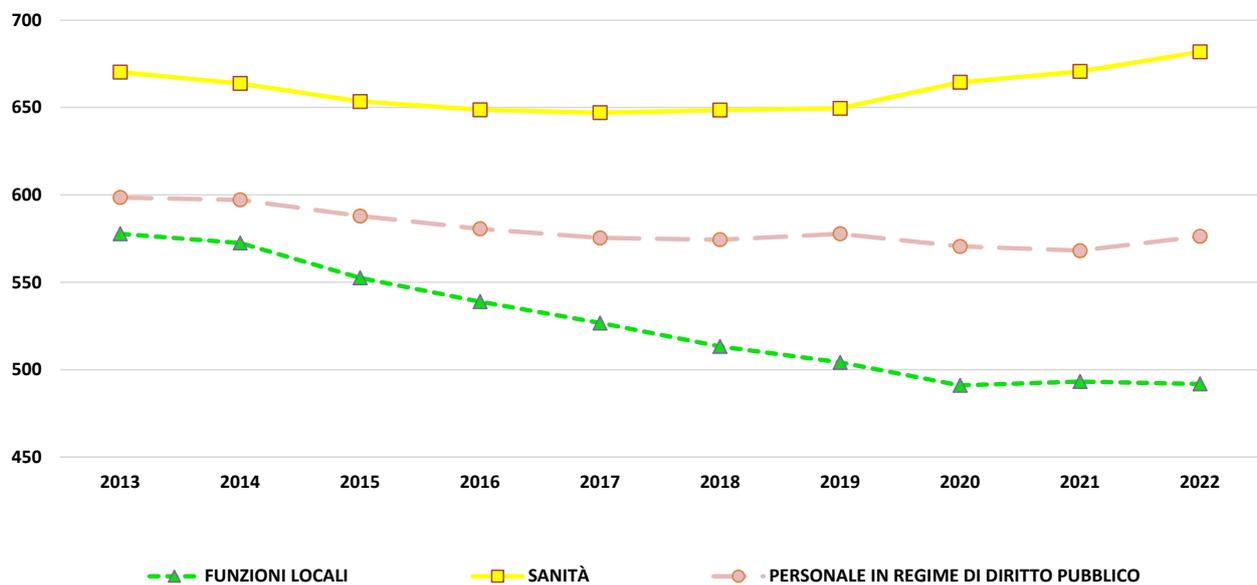
Nell'eterogeneo gruppo delle amministrazioni con comparto autonomo o "fuori comparto", le variazioni sono dettate soprattutto dalla variazione del numero degli enti considerati. La decisa crescita registrata nel 2014 è infatti dovuta all'ingresso nella rilevazione degli enti appartenenti alla lista S13. Il resto del periodo è caratterizzato da una sostanziale stabilità leggermente turbata, negli ultimi 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 e il passaggio dall'Agenzia forestale regionale per lo sviluppo del territorio e dell'ambiente della Sardegna – Forestas al comparto delle Funzioni locali.

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

Nel grafico 2.5 sono rappresentati gli altri tre comparti per i quali, avendo dimensioni omogenee,

non è stato necessario ricorrere a scale differenti.

Grafico 2.5 – Andamento del personale dei comparti Funzioni locali e Sanità e del Personale in regime di diritto pubblico. Anni 2013-2022. Dati in migliaia di unità.



Il Personale in regime di diritto pubblico tende a decrescere, alternando fasi di più marcata contrazione ad altre di rallentamento o di stasi. Dal 2013 il comparto ha perso 22.229 unità, circa un terzo di quelle perse dal comparto delle Funzioni centrali.

Tra il Personale in regime di diritto pubblico le riduzioni più elevate in termini assoluti sono ascrivibili ai Corpi di polizia (-13.277 addetti) e alle Forze armate (-12.486 persone). Nel primo caso la riduzione rappresenta il 4,2% della consistenza iniziale, nel secondo il 6,7%.

Ai fini di una corretta interpretazione dell'evoluzione occupazionale del personale delle Forze armate va considerata la presenza del personale volontario e in ferma prefissata, riconducibile all'aggregato "altro personale". Le presenze in servizio riscontrate sono 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 Codice dell'Ordinamento Militare (d.lgs. 66 del 15.03.2010).

La sostanziale stabilità fra inizio e fine decennio dei professori e i ricercatori universitari è dovuta all'integrazione in tutte le tabelle di organico e di spesa dei ricercatori di cui all'art. 24, comma 3, lettera b) della legge 240/2010. Tale inserimento è stato effettuato nel 2022 ed ha permesso una migliore conoscenza dei 6.402 ricercatori che in precedenza erano conosciuti solo tramite specifiche domande e non conteggiati nelle tabelle di organico.

Il personale dei Vigili del fuoco, in ragione della specifica normativa di settore che ha consentito il

reclutamento di nuovo personale, ha registrato l'aumento di 2.150 unità, pari ad un incremento del 6,7% della consistenza del 2013.

Il comparto delle Funzioni locali ha sperimentato una forte riduzione dell'occupazione. La perdita cumulata sul decennio è stata di 85.854 addetti, che rappresentano il 14,9% della consistenza del 2013.

Il rallentamento del 2014 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 è diversificata fra gli enti che applicano il contratto nazionale e quelli che applicano i contratti delle regioni a statuto speciale o delle province autonome.

Dal 2014 le autonomie speciali hanno registrato una riduzione del 1,7%, inferiore al 16,5% registrato dagli 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 Province. 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 lieve crescita.

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 basate sul turn over con il nuovo principio fondato sulla sostenibilità finanziaria a regime della spesa di personale - non hanno potuto esplicitare a pieno i loro positivi effetti incrementando le unità di personale da assumere, a causa dell'intervenuta emergenza epidemiologica da Covid-19. Tuttavia, dal 2020 si assiste a una timida inversione di tendenza che consente agli enti locali di iniziare nuovamente ad incrementare il proprio personale seppure non in misura pari alle potenzialità offerte dalla nuova disciplina assunzionale e ciò presumibilmente a causa della carenza di risorse finanziarie strutturali, che alcuni enti lamentano, da utilizzare a

⁸ La prima fase di mobilità del personale delle Province 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.

copertura degli oneri connessi alle assunzioni.

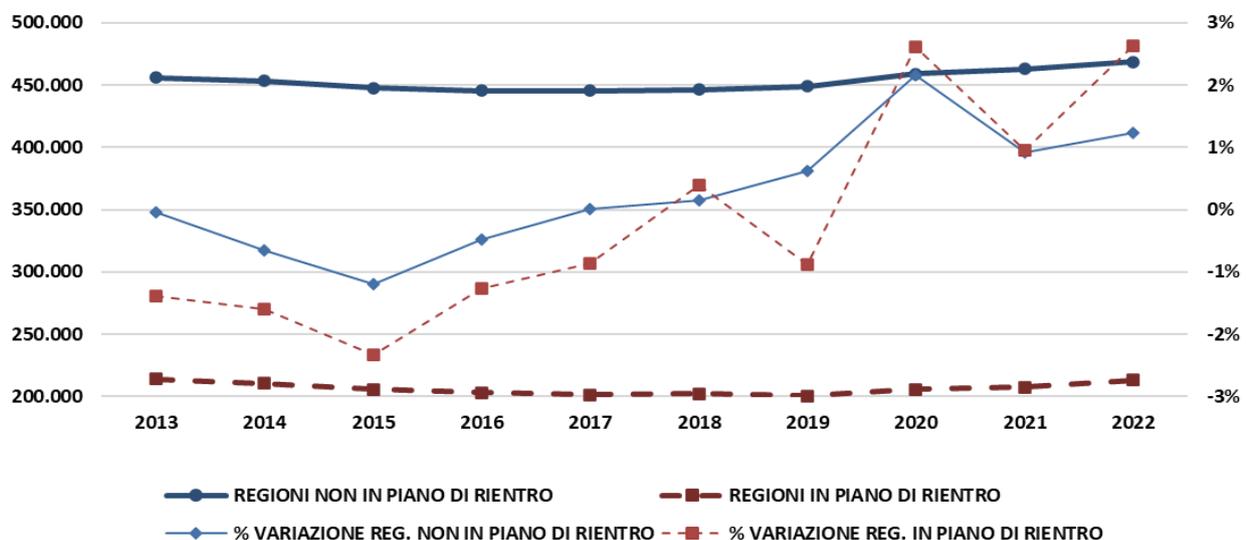
La pandemia ha determinato il rallentamento delle procedure concorsuali già in atto e di quelle da predisporre per la gran parte delle annualità 2020 e 2021, con ciò ritardando e posticipando nel tempo i predetti incrementi nelle nuove assunzioni. A ciò si sono sommati gli effetti della contrazione del personale in servizio derivante dalla possibilità di beneficiare dei pensionamenti anticipati rispetto alla ordinaria normativa del settore previdenziale della c.d. "Quota 100".

Fino al 2016 la Sanità registra un calo costante, perdendo quasi 21.508 addetti, attestandosi appena al di sotto dei 650.000 dipendenti. Negli ultimi quattro anni si assiste invece ad un rapido incremento, pari a complessive 32.332 unità, imputabile alla nuova disciplina assunzionale introdotta e alle misure di contrasto della pandemia.

La crescita registrata nell'ultimo anno non è stata uniforme per tutte le tipologie di personale; la dirigenza medica ha perso quasi 488 unità di personale.

Il trend è stato influenzato anche dalla disciplina del piano di rientro della spesa sanitaria⁹.

Grafico 2.6 – Andamento del personale del comparto Sanità nelle regioni in piano di rientro e in quelle non sottoposte ai piani. Anni 2012-2021.



Nel grafico 2.6 è rappresentato l'andamento assoluto e dei tassi di variazione rispetto all'anno precedente dei due gruppi di regioni, sottoposte o non ai piani di rientro. Appare evidente che fino al 2019 la riduzione del personale avuta nel comparto è imputabile in massima parte alle regioni

⁹ 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 e Puglia, mentre la Liguria il Piemonte e la Sardegna sono comprese fra le regioni non in piano di rientro.

sottoposte a tale disciplina.

Ad eccezione del 2018 la curva del tasso di variazione delle regioni sottoposte ai piani di rientro è inferiore a quella delle regioni non sottoposte a tali piani. Solo a partire dal 2020, quando il contrasto della pandemia diventa prioritario, i tassi di variazione divengono positivi per entrambi i gruppi di regioni, ma quello delle regioni in piano di rientro si è mostrato più reattivo al venir meno dei vincoli, restando significativamente più elevato di quello del gruppo di regioni non soggette ai piani.

Nel 2022 il tasso di variazione delle regioni non in piano di rientro resta pressoché costante, mentre quello delle regioni in piano di rientro cresce notevolmente e diviene quasi il doppio (2,64%) di quello delle regioni non in piano di rientro (1,24%).

GLI AGGREGATI DEL “PERSONALE STABILE” E DELL’ “ALTRO PERSONALE”

L’universo dei dipendenti pubblici può essere suddiviso in “*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 didattica¹⁰ 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

¹⁰ 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 nonch  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 flessibilit  e di organizzazione dell’orario con docenti gi  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 di questo particolare raggruppamento.

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 28,7%, mentre nel secondo fra il 6,1% e l'8,1%. 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 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 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.

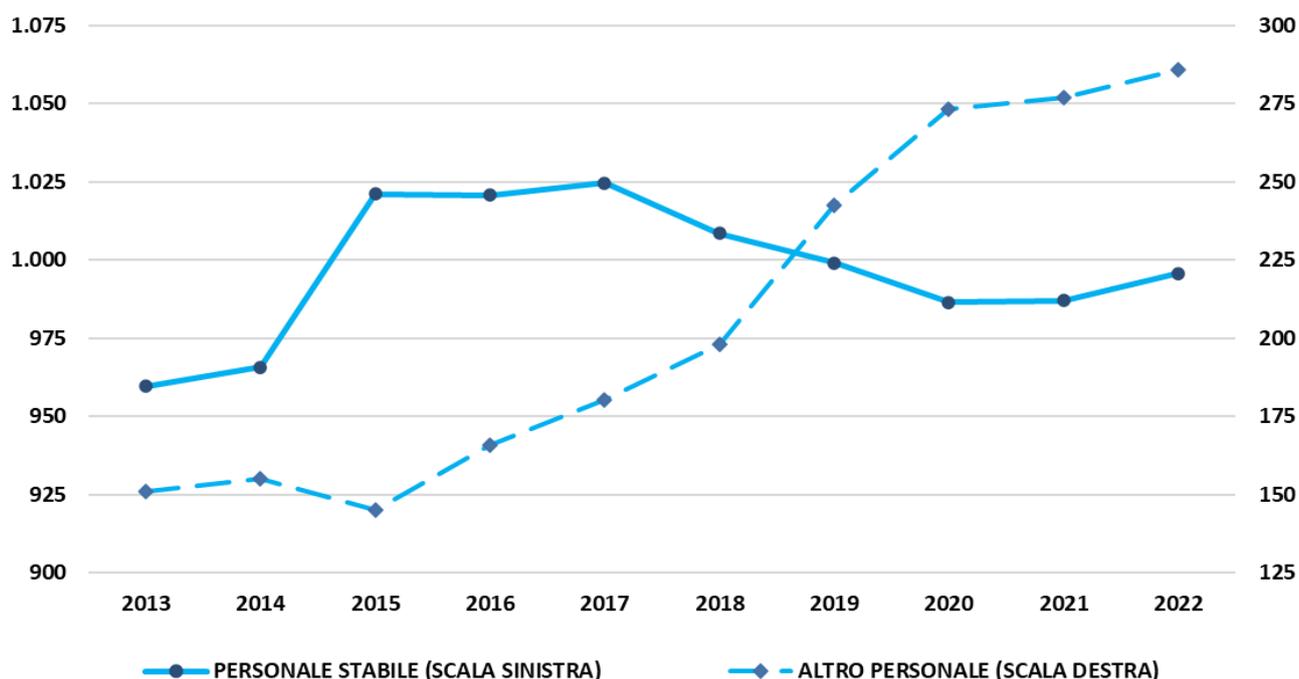
Per chiarire quanta parte della dinamica complessiva dei due comparti sia imputabile a ciascuno dei due aggregati, nei grafici che seguono ne sono rappresentati gli andamenti. Poiché i due aggregati hanno dimensioni diverse, l'andamento del *"personale stabile"* è riferito all'asse verticale di sinistra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

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, la cui programmazione segue l'anno scolastico che è stabilito sul periodo settembre/agosto e si concilia con qualche difficoltà con il riferimento all'anno solare utilizzato dal conto annuale.

Dal grafico seguente è possibile distinguere varie fasi. Nei primi anni del decennio il personale non di ruolo è stabile intorno al valore minimo in conseguenza delle consistenti immissioni in ruolo realizzate nel 2011.

Grafico 2.7 – Andamento del personale stabile e dell’altro personale nel comparto Istruzione e ricerca. Anni 2013-2022. Dati in migliaia di unità.



Nel 2015 si ha un massiccio aumento del personale stabile della Scuola; la riduzione nell’utilizzo del personale non di ruolo non è però corrispondente alle immissioni in ruolo ed è assai inferiore a quella che si era avuta nel 2011; tuttavia, è sufficiente a far toccare a questo aggregato il livello minimo del decennio. Tale livello minimo è pari a poco più della metà di quello registrato negli anni più recenti, che hanno superato abbondantemente il precedente record del numero massimo di presenze non di ruolo risalente al 2006¹¹.

Nel 2016 e 2017 le 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. Nei tre anni successivi 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 unità. Il ricorso alle supplenze annuali e fino al termine dell’attività didattica è crescente, con un’accelerazione nel 2019 e 2020.

I livelli massimi degli ultimi decenni nell’utilizzo nella scuola del personale non di ruolo sono stati raggiunti per l’azione congiunta di variabili endogene ed esogene. Fra le variabili endogene si

¹¹ 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 superato solo a partire dal 2020. Simmetricamente, nello stesso periodo, si è avuta una consistente contrazione del personale stabile, passato dalle 975.456 unità del 2001 alle 898.992 del 2006.

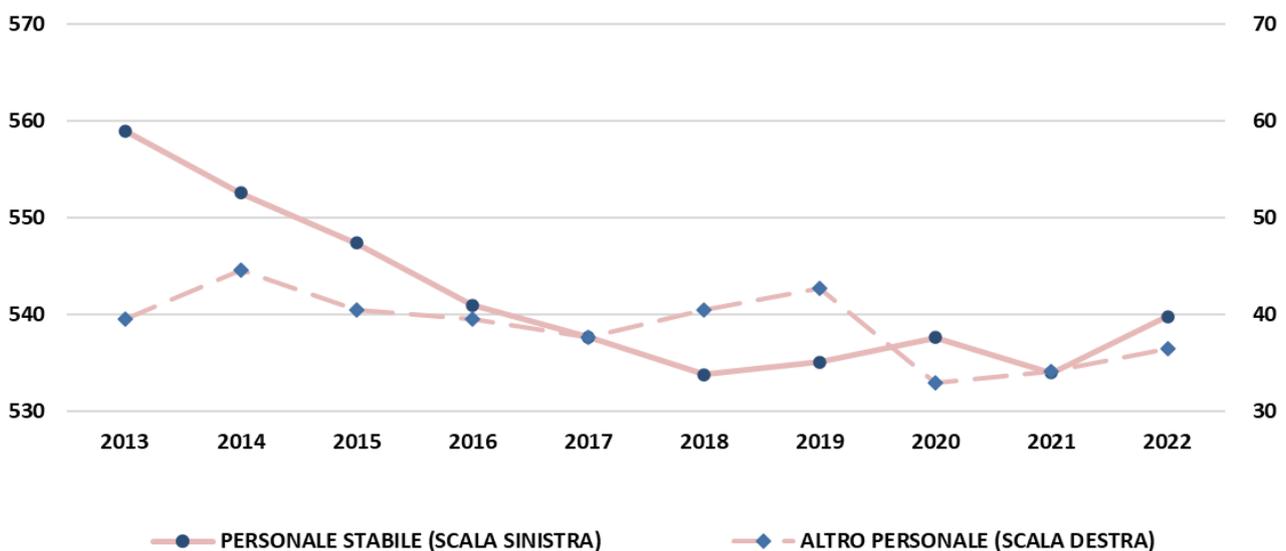
possono annoverare l'età anagrafica e contributiva del personale, la sua collocazione nelle diverse qualifiche e la distribuzione geografica; fra quelle esogene, la sostituzione del personale malato e in quarantena e quello reclutato per le altre politiche di sostegno rese necessarie per contrastare 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 le Forze armate occupano la maggior parte dell' "altro personale". Il personale volontario – conteggiato nell' "altro personale" – effettua necessariamente 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".

In questo comparto il rapporto fra l' "altro personale" ed il "personale stabile" fino al 2019 ha oscillato fra il 7,1% e l'8,1%. Nel 2020 c'è stata una significativa riduzione al 6,1%, per la consistente riduzione del contingente di personale volontario e degli allievi imputabile alle difficoltà di reclutamento dovute alla pandemia.

Grafico 2.8 – Andamento del personale stabile e dell'altro personale nel Personale in regime di diritto pubblico. Anni 2013-2022. Dati in migliaia di unità.



Considerando le sole Forze armate, i valori risultano sensibilmente più elevati ed è sceso gradualmente dal 26,7% del 2014 al 22,5% del 2015, per oscillare, nei quattro anni successivi, di pochi decimi di punto intorno a questo valore. Nel 2020 il rapporto si riduce notevolmente, passando al 20,8%, raggiunge il valore minimo del 18,4%, anno in cui si è avuto il l'effetto pandemico sul

ricambio dei contingenti, per risalire lievemente nell'ultimo anno (19,5%).

Entrambi gli aggregati subiscono una riduzione nell'arco del decennio. Fra il 2013 e il 2019 l' *"altro personale"* ha un andamento altalenante, con oscillazioni intorno alle 40.000 unità. Il personale in servizio permanente effettivo presenta invece un netto andamento discendente fino al 2018, per restare stabile nell'anno successivo.

Negli anni più recenti il brusco calo dell' *"altro personale"* è il frutto dalla necessità di rimodulare il reclutamento di questo particolare contingente di personale per tenere conto delle difficoltà organizzative conseguenti all'evento pandemico. La temporanea riduzione dei nuovi ingressi è stata parzialmente compensata con l'aumento dei contingenti nelle varie rafferme, cercando di preservare il passaggio in servizio permanente effettivo di coloro che avevano ultimato il loro periodo di rafferma nell' *"altro personale"*.

Anche il *"personale stabile"* ha risentito della necessità di fronteggiare la pandemia, ma in questo caso il maggiore impegno si è concretizzato in una leggera riduzione del flusso di pensionamenti, probabilmente dovuta a coloro che maturavano i requisiti che si sono portati maggiormente a ridosso del limite ordinamentale. Entrambi questi effetti sono stati presenti nel 2020, mentre negli anni successivi si è assistito ad un ritorno alla normalità.

ANTICIPAZIONI SULL'ANDAMENTO DEL PUBBLICO IMPIEGO NEL 2023

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 finanze¹² 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

¹² 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 Prefettura, 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 persone nel cui cedolino stipendiale è stata pagata la voce "stipendio". Il personale con part time verticale mensile che sceglie di non essere pagato nel periodo non lavorato non sarà quindi presente nei dati.

Le variazioni percentuali trimestrali 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 2023 sia per i comparti 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. Le ultime informazioni disponibili che è stato possibile utilizzare, in entrambi i casi quelle relative al mese di dicembre 2023.

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 assunzioni¹³; 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, sembrano 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 tutti questi fattori sulla consistenza del personale alla fine del 2022 si è già detto. Nel 2023 tali fattori hanno avuto effetti anche maggiori, posto che la consistenza del personale segna un deciso aumento (+1,66%) che però riflette dinamiche interne ai vari settori molto differenziate.

Tabella 3.1 – Variazioni del personale registrate fra la fine del 2022 e la fine del 2023 dal monitoraggio trimestrale e dai flussi stipendiali

Comparto	Conto annuale Personale al 31.12.2022	% copertura rilevazione	Stima variazione % 23/22	Stima personale al 31.12.2023
FUNZIONI CENTRALI	197.986	99,5%	3,87%	205.656
FUNZIONI LOCALI	491.882	70,6%	-0,77%	488.118
ISTRUZIONE E RICERCA	1.281.758	96,2%	2,55%	1.314.413
SANITA'	681.855	92,1%	1,99%	695.397
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	41.046	5,3%	4,16%	42.752
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	576.257	90,4%	-0,08%	575.771
TOTALE	3.270.784	89,5%	1,66%	3.322.107

A parte la variazione degli enti del Comparto autonomo o fuori comparto che è riferita alla sola Presidenza del Consiglio dei Ministri, è il comparto delle Funzioni centrali che presenta il maggiore incremento percentuale pari al 3,87. Il comparto dell'Istruzione e ricerca registra un incremento del 2,55 e quello della sanità del 1,99. Il Personale in regime di diritto pubblico è stabile, il comparto delle Funzioni locali è l'unico a presenta una riduzione.

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

¹³ Sostenibilità finanziaria declinata dal rapporto tra le spese di personale e le entrate correnti invece che il *turn over*

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.

Tabella 3.2 – Dettaglio per contratto / tipologia di ente delle variazioni percentuali registrate nel 2023 dal monitoraggio trimestrale e dai flussi stipendiali

Comparto	Contratto / Tipologia di ente	Fonte dati	Conto annuale Personale al 31.12.2022	% copertura rilevazione	Stima variazione % 23/22	Stima personale al 31.12.2023
FUNZIONI CENTRALI	MINISTERI	FLUSSI STIPENDIALI	122.469	97%	2,23%	125.204
FUNZIONI CENTRALI	AGENZIE FISCALI	FLUSSI STIPENDIALI	37.737	100%	4,32%	39.369
FUNZIONI CENTRALI	ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	MONITORAGGIO TRIMESTRALE	36.773	91%	9,56%	40.288
FUNZIONI LOCALI	COMUNI	MONITORAGGIO TRIMESTRALE	322.079	90%	-0,90%	319.165
FUNZIONI LOCALI	CITTA' METROPOLITANE	MONITORAGGIO TRIMESTRALE	7.873	100%	1,62%	8.000
FUNZIONI LOCALI	PROVINCE	MONITORAGGIO TRIMESTRALE	16.094	95%	0,99%	16.253
ISTRUZIONE E RICERCA	SCUOLA ⁽⁴⁾	FLUSSI STIPENDIALI	1.198.957	100%	2,49%	1.228.819
ISTRUZIONE E RICERCA	ISTIT.NI FORM.NE ART. E MUSIC. (AFAM) ⁽⁴⁾	FLUSSI STIPENDIALI	10.033	94%	14,92%	11.530
ISTRUZIONE E RICERCA	ENTI DI RICERCA	MONITORAGGIO TRIMESTRALE	24.092	97%	0,92%	24.315
SANITÀ	IRCCS	MONITORAGGIO TRIMESTRALE	31.804	88%	2,00%	32.441
SANITÀ	POLICLINICI	MONITORAGGIO TRIMESTRALE	15.243	85%	6,95%	16.302
SANITÀ	ASL/AO	MONITORAGGIO TRIMESTRALE	615.978	96%	1,85%	627.368
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	FLUSSI STIPENDIALI	2.106	100%	4,16%	2.194
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	MAGISTRATURA	FLUSSI STIPENDIALI	10.954	100%	0,82%	11.044
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	CARRIERA DIPLOMATICA	FLUSSI STIPENDIALI	1.046	100%	2,09%	1.068
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	CARRIERA PREFETTIZIA	FLUSSI STIPENDIALI	915	100%	16,50%	1.066
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	CARRIERA PENITENZIARIA	FLUSSI STIPENDIALI	239	100%	43,33%	343
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	CORPI DI POLIZIA	FLUSSI STIPENDIALI	303.440	100%	0,16%	303.913
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	FORZE ARMATE	FLUSSI STIPENDIALI	172.839	100%	-1,07%	170.986
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	VIGILI DEL FUOCO	FLUSSI STIPENDIALI	35.790	100%	1,57%	36.353

Per gli enti del Comparto autonomo o fuori comparto si dispone dei soli dati della Presidenza del Consiglio dei ministri; non viene considerato il personale comandato che nella PCM è rilevante.

Il mese base rispetto al quale è calcolata la variazione di personale è per tutti il mese di dicembre 2022, ad eccezione degli Enti di ricerca e di quelli della Sanità per i quali il valore base è quello del mese di gennaio 2023, per tenere conto di nuovi enti che entrano nella rilevazione o delle incorporazioni/fusioni che intervengono generalmente ad inizio anno, soprattutto per gli enti del SSN.

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, si nota che tutti e tre i settori principali sono in crescita, con gli Enti pubblici non economici che fanno registrare a fine 2023 quasi il 10% di personale in più rispetto al dicembre precedente.

Il comparto delle Funzioni locali nel 2023 ha perso dipendenti; i valori positivi netti delle città metropolitane e delle province sono troppo esigui in termini assoluti per bilanciare la contrazione dei comuni che tornano a perdere alcune migliaia di dipendenti. Poiché queste tre tipologie di enti impegnano quasi i tre quarti degli occupati nell'intero comparto, difficilmente il Conto annuale del prossimo anno potrà registrare una situazione molto diversa per il complesso delle Funzioni locali.

Tutte le 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 (2,49%) e nella sanità dalle ASL/AO (1,85%), viste le dimensioni dei rispettivi settori, si traducono in aumenti di decine di migliaia di dipendenti. In particolare, nella Scuola oltre un terzo delle 30.000 unità in più registrate a fine 2023 è dovuto al maggior ricorso a personale non di ruolo.

Nel comparto Istruzione e ricerca, il notevole incremento registrato dagli enti AFAM (essenzialmente conservatori e accademie di belle arti), è in massima parte solo apparente, in quanto il processo di statalizzazione, 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 e delle carriere Diplomatica, Prefettizia e soprattutto di quella Dirigenziale Penitenziaria in cui non si erano registrati ingressi fin dal 2006. 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, si tratta di numeri in grado di restituire un livello di operatività più adeguato.

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 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 2023 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).

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 stesso¹⁴. 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:

¹⁴ 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.

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 (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, più volte modificato e integrato, prevede, con alcune limitazioni, la facoltà per le amministrazioni di stabilizzare il personale che abbia determinati requisiti fino al 31.12.2024. Tale termine riguarda anche il personale medico, tecnico-professionale e infermieristico degli enti ed aziende del Servizio sanitario nazionale¹⁵.

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 nella fase iniziale e per la Sanità, dalle misure implementate per far fronte all'emergenza sanitaria.

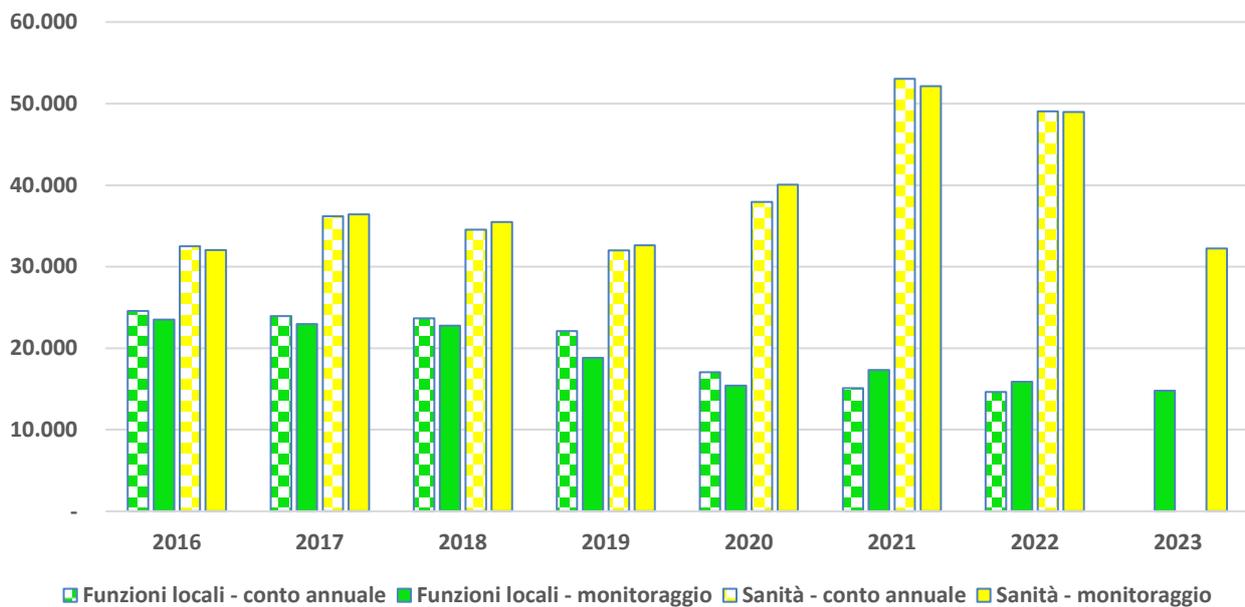
Infatti, a causa dell'emergenza da coronavirus, per gli enti del servizio sanitario nazionale, con i decreti legge n. 9 e n. 18 del 2020 sono state previste una serie di misure volte a facilitare il reclutamento di personale a tempo determinato. L'efficacia di tali disposizioni è stata prorogata

¹⁵ L'articolo 1, comma 268, lettera b) della legge 234/2021, come modificata dall'articolo 1, comma 528 della legge 197/2022, ha disposto una proroga specifica fino al 31 dicembre 2024 della possibilità di stabilizzazione del personale del ruolo sanitario e del ruolo sociosanitario.

dall'art. 1, comma 268, lettera a) della legge 234/2021 (legge di bilancio 2022), come modificato dall'art. 4, comma 3-bis, d.l. 198/2022 e, in ultimo al 31.12.2024, dall'art. 4, comma 4, d.l. 215/2023. Detta 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 evidente 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.

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 2023



Il grafico 3.1 mostra l'andamento del personale a tempo determinato dal 2016 al 2023 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.

Nel 2022 l'andamento della Sanità si inverte mentre quello delle Funzioni locali resta stabile. In quest'ultimo comparto la pandemia ha limitato le attività e dunque il ricorso al tempo determinato che non è tornato ai livelli precedenti neanche con l'attenuarsi dell'emergenza.

Il d.l. n. 80/2021 ha previsto per le amministrazioni pubbliche modalità speciali (art. 1) volte ad accelerare il reclutamento del personale a tempo determinato da impiegare per l'attuazione del

PNRR¹⁶. 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. Con il d.l. n. 115/2022, convertito in legge 21 settembre 2022, n. 142 all'articolo 35-bis è stabilito che con decorrenza non antecedente al 1° gennaio 2027, le amministrazioni possono procedere alla stabilizzazione nei propri ruoli il personale con rapporto di lavoro subordinato a tempo determinato nella qualifica ricoperta alla scadenza del contratto a termine, assunto con le procedure di cui al citato d.l. 80/2021, previo colloquio e all'esito della valutazione positiva dell'attività lavorativa svolta. 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 (art. 4 bis).

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.

Le misure previste dal PNRR sopra richiamate hanno creato l'aspettativa di un aumento del personale a tempo determinato a partire dal 2022, ma, a fronte di un intervento normativo così ampio e articolato, nelle tipologie di enti locali soggette al monitoraggio trimestrale l'aumento del personale a tempo determinato registrato nel 2022 e nel 2023 non sembra rispondere alle aspettative.

Nella Sanità, il minor ricorso al tempo determinato registrato nel 2022, e in misura più accentuata nel 2023, è da mettere in relazione con l'inizio dell'operatività delle procedure di stabilizzazione sopra richiamate e trovano un primo riscontro nell'aumento del personale a tempo indeterminato.

¹⁶ 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/articolo/ministro/19-07-2021/il-pnrr-10-guide-line-le-schede-illustrate>

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 nel 2023 che il processo di stabilizzazione assume particolare rilievo. La metà dei circa 2.300 dirigenti sanitari che sono stati assunti a tempo indeterminato provengono infatti dalle procedure di stabilizzazione prima richiamate. Per il personale non dirigente i valori sono decisamente più elevati: il 58% degli oltre 17.200 assunti provengono infatti da tali procedure.

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, 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 rare realtà. Infatti, qualora sia il comune a gestire il servizio della scuola di infanzia, 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 rilevazione, atteso che la quota del personale sopraccitato 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, 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), è stato deciso di ridurre le variabili oggetto della rilevazione trimestrale¹⁷.

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

¹⁷ 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).

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.

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 2023, 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 2022 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 variazione¹⁸ da specificare per ciascuna variabile di interesse - che è pari al 5% per la variabile del tempo indeterminato - per il tempo determinato è al 10%: 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%¹⁹. 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 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 2023	317.370	325.678	2.115	321.524		

¹⁸ 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.

¹⁹ 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.

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 2022	320.843	328.077	1.842	324.460	319.640	1,51%
Dicembre 2021	319.405	329.156	2.482	324.280	320.880	1,06%
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%

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. Al contrario di quanto accade per il tempo indeterminato, in questo caso le stime del monitoraggio sul tempo determinato dei comuni, fino al 2020, 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 dei dipendenti	Valore effettivo rilevato dal conto annuale	Scostamento % fra la stima e il valore effettivo
2023	12.335	16.597	1.084	14.466		
2022	12.502	18.674	1.569	15.588	14.342	8,69%
2021	12.446	28.501	4.080	17.022	14.823	14,84%
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%

LE MODALITÀ DI RILEVAZIONE DEL LAVORO FLESSIBILE NEL CONTO ANNUALE

In tutti i comparti del pubblico impiego è presente personale che lavora con contratti diversi dal tempo indeterminato. Il conto annuale registra le varie forme contrattuali con differenti modalità per rispondere adeguatamente alle diverse esigenze conoscitive quantitative e qualitative proprie di ciascun comparto.

La tabella 4.1 nel prossimo paragrafo evidenzia che nel comparto dell'Istruzione e ricerca ed in quello del Personale in regime di diritto pubblico sono presenti due tipologie di impiego non a tempo indeterminato che costituiscono la parte più rilevante del "precariato". In particolare, nella Scuola e nell'AFAM è presente il personale non di ruolo che viene impiegato come supplente annuale (contratti fino al 31 agosto) o fino al termine dell'attività didattica (contratti fino al 30 giugno). Nelle Forze armate e nei Corpi di polizia sono presenti gli allievi e il personale volontario in ferma annuale o pluriennale che non è in servizio permanente effettivo.

Oltre al fattore quantitativo rilevante ed essenzialmente concentrato nei Ministeri dell'Istruzione e del merito e della Difesa, queste due tipologie di personale condividono anche altre caratteristiche. Per le Forze armate e i Corpi di polizia, tale forma di precariato costituisce la modalità di accesso al servizio permanente effettivo.

Anche nella Scuola e nell'AFAM il periodo non di ruolo è di fatto un importante canale di accesso in questo settore. In entrambi i settori questa forma di precariato consente al personale di avere una continuità nel rapporto di lavoro con la pubblica amministrazione che generalmente dura più anni.

Nell'ambito del conto annuale queste caratteristiche (consistenza, ridotto numero di enti interessati, canale di accesso al ruolo, stabilità pluriennale) giustificano l'adozione della stessa modalità di rilevazione utilizzata per il personale a tempo indeterminato. La consistenza è quindi espressa come personale presente al 31 dicembre e vengono acquisite le caratteristiche di dettaglio tipiche del conto annuale (qualifica, età, titolo di studio, assenze, dislocazione territoriale, spese, etc.), sebbene vi siano delle particolarità sulle assunzioni, cessazioni e passaggi di ruolo.

Negli ultimi tre paragrafi del capitolo n. 2 – "Andamento dell'occupazione" è illustrata la differenza fra gli aggregati del "Personale stabile" e dell' "Altro personale" entro cui sono comprese le forme di precariato presenti nella Scuola / AFAM e nelle Forze armate / Corpi di polizia, e il loro specifico andamento decennale, anche in rapporto con l'andamento del personale a tempo indeterminato.

Di seguito sono illustrate le altre forme di contratti flessibili di lavoro di cui si avvale la pubblica amministrazione, che vengono rilevate dal conto annuale con una modalità più semplice rispetto a quella utilizzata per il tempo indeterminato.

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. Sono costituite da: tempo determinato, contratti di formazione e lavoro, lavori socialmente utili e di pubblica utilità (LSU/LPU), contratti di somministrazione di lavoro (ex interinali). Resta esclusa dalla rilevazione la quantificazione delle supplenze brevi della Scuola e dell'AFAM, conferite dal Dirigente scolastico per la sostituzione di docenti assenti temporaneamente attingendo dalle graduatorie di circolo e d'istituto, che sono frammentate in un numero elevatissimo di contratti la cui durata va da pochi giorni ad alcune settimane. Di tali contratti, che si stima interessino un numero compreso fra venti e trentamila persone, nel conto annuale viene invece registrata la sola spesa.

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.

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 disciplina²⁰.

Nel conto annuale l'unità di misura utilizzata per la rilevazione delle forme contrattuali a termine è diversa da quella adottata per quantificare l'occupazione del personale a tempo indeterminato. Per il lavoro flessibile, infatti, viene richiesto il numero di "unità annue" impiegate nell'anno di riferimento e la relativa spesa sostenuta.

²⁰ 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.

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 esemplificativo, un ente 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 ormai 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 specifiche norme emanate, spesso con l’obiettivo del 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 contratto²¹.

UNO SGUARDO D’INSIEME AL LAVORO “FLESSIBILE”

La tabella 4.1 sintetizza il ricorso nei vari comparti alle diverse forme di lavoro non a tempo indeterminato ed evidenzia il rapporto fra il totale dei contratti flessibili e il personale occupato a tempo indeterminato. Sono presenti le unità annue utilizzate a tempo determinato, formazione e lavoro, ex interinali e LSU/LPU nonché il personale non di ruolo della Scuola e dell’AFAM che, insieme agli allievi e volontari delle Forze armate e dei Corpi di polizia, rappresentano la quota maggioritaria del personale non a tempo indeterminato.

Non sono considerati tra le forme di lavoro flessibile la dirigenza a tempo determinato, i direttori generali e, per il comparto delle Funzioni locali, il personale assunto ai sensi degli artt. 90 e 110 del TUEL. Queste assunzioni hanno un prevalente carattere fiduciario ed avvengono per periodi medio

²¹ 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.

lunghi; vengono pertanto rilevate insieme al personale a tempo indeterminato che consente di disporre di un maggior ventaglio di informazioni.

Tabella 4.1 – Riepilogo delle varie forme di lavoro flessibile e rapporto con il tempo indeterminato nel 2022

COMPARTO	Non di ruolo Suola e AFAM – Volontari e allievi Forze Armate e Corpi di polizia	Tempo determinato e formazione lavoro	Contratti di somministr. (interinali)	LSU / LPU	Totale lavoro flessibile	Tempo indetermin. al 31.12	Totale lavoro flessibile / Tempo indetermin.
FUNZIONI CENTRALI	-	12.577	358	1	12.936	197.986	6,5%
FUNZIONI LOCALI	-	27.759	5.178	3.312	36.250	491.882	7,4%
ISTRUZIONE E RICERCA	285.993	18.697	184	1	304.875	995.765	30,6%
SANITÀ	-	50.194	7.367	422	57.983	681.855	8,5%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	-	3.124	770	118	4.012	41.046	9,8%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	36.468	270	-	-	36.738	539.789	6,8%
TOTALE	322.461	112.622	13.856	3.854	452.793	2.948.323	15,4%

Il 67,3% del totale del lavoro flessibile è assorbito dal comparto Istruzione e ricerca – valore cresciuto di diversi punti percentuali negli ultimi anni – mentre il comparto della Sanità ha utilizzato il 12,8% del totale, seguono le Funzioni locali e il Personale in regime di diritto pubblico che presentano in entrambi i casi una quota uguale all'8%. Nei restanti due comparti la presenza di personale con contratto flessibile era piuttosto rara fino al 2021 e solo il grande ricorso al tempo determinato fatto dal Ministero della Giustizia nel 2022 ha fatto aumentare la quota delle Funzioni centrali, ma sempre in termini contenuti (2,9% del totale).

Nel 2022 il rapporto fra contratti flessibili e unità a tempo indeterminato è aumentato di mezzo punto percentuale raggiungendo il valore massimo del decennio (15,4%), con andamenti opposti fra i comparti: in aumento nelle Funzioni centrali (+ 5,8%), nell'Istruzione e ricerca (+ 0,6%) e fra il Personale in regime di diritto pubblico (+ 0,4%), mentre si è ridotto nella Sanità (- 0,8%) e nelle Funzioni locali (- 0,3%).

Nella Sanità, in particolare, i consistenti reclutamenti di personale flessibile avuti nel biennio 2020-2021 per contrastare la pandemia hanno comportato un notevole incremento del rapporto in corrispondenza degli stessi anni; nell'ultimo anno, alla riduzione del personale flessibile è

corrisposto un incremento del tempo indeterminato, facendo segnare la marcata riduzione del rapporto.

Diverso è il caso del comparto Istruzione e ricerca, per il quale l'ingresso nella rilevazione dal 2017 delle 14.000 unità annue di assegnisti di ricerca ha fatto aumentare stabilmente il rapporto. In questo comparto l'incremento registrato negli ultimi anni può solo in parte essere messo in relazione con l'emergenza sanitaria. Le peculiari caratteristiche della Scuola descritte in modo più approfondito nel già richiamato capitolo n. 2 – “Andamento dell'occupazione”, determinano quasi per intero i valori elevati del rapporto tra lavoro flessibile e personale a tempo indeterminato registrati dal comparto dell'Istruzione e ricerca. Il valore del rapporto raggiunto dal comparto nel 2022 è molto alto (30,6%), ma già quello registrato nel 2018, pari a 21,3% segnalava un livello non certo fisiologico nel ricorso al personale non di ruolo.

IL TEMPO DETERMINATO E LA FORMAZIONE LAVORO

La rilevazione del Conto annuale effettuata nel periodo 2013-2022 ha evidenziato uno scarso ricorso ai contratti di formazione e lavoro da parte della pubblica amministrazione. Nel 2022 tale tipologia contrattuale risulta utilizzata soltanto per un migliaio 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.

Il personale non di ruolo della Scuola e di quello non in servizio permanente effettivo del settore Sicurezza-Difesa, che sono già stati esaminati nel capitolo precedente, non vengono considerati nella rilevazione del personale a tempo determinato²² e non sono pertanto presenti nelle tabelle che seguono.

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 è concentrato quasi il 70% delle unità annue a tempo determinato utilizzate nel 2022.

²² Vedi il paragrafo “Gli aggregati del “personale stabile” e dell’ “altro personale”” del capitolo “Andamento dell'occupazione”

Tabella 4.2 – Unità annue di personale a tempo determinato e in formazione lavoro impiegate dalle pubbliche amministrazioni. Anni dal 2013 al 2022

COMPARTO	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
FUNZIONI CENTRALI	3.715	2.166	1.923	1.814	1.226	1.048	1.039	771	1.096	12.577
FUNZIONI LOCALI	36.187	35.119	37.058	37.696	36.249	36.822	35.140	29.631	28.930	27.759
ISTRUZIONE E RICERCA	6.568	7.982	7.212	6.613	21.370	18.326	18.041	18.294	19.355	18.697
SANITÀ	27.337	28.271	30.685	33.343	37.028	35.481	32.762	38.939	54.203	50.194
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	1.341	4.253	4.133	4.382	4.322	4.349	3.976	3.028	2.905	3.124
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	2.807	2.059	903	975	520	169	288	388	252	270
TOTALE	77.954	79.851	81.914	84.823	100.715	96.195	91.246	91.052	106.741	112.622
TOTALE A PARITÀ DI ENTI	77.954	76.907	79.015	81.720	84.106	80.747	74.417	74.148	88.998	95.745

Tabella 4.3 – Variazioni percentuali delle unità annue di personale a tempo determinato e in formazione lavoro. Anni dal 2013 al 2022

COMPARTO	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2020 / 2019	2021 / 2020	2022 / 2021	2022 / 2013
FUNZIONI CENTRALI	-41,7%	-11,2%	-5,7%	-32,4%	-14,5%	-0,8%	-25,8%	42,1%	1047,1%	238,5%
FUNZIONI LOCALI	-3,0%	5,5%	1,7%	-3,8%	1,6%	-4,6%	-15,7%	-2,4%	-4,0%	-23,3%
ISTRUZIONE E RICERCA	21,5%	-9,6%	-8,3%	223,2%	-14,2%	-1,6%	1,4%	5,8%	-3,4%	184,7%
SANITÀ	3,4%	8,5%	8,7%	11,1%	-4,2%	-7,7%	18,9%	39,2%	-7,4%	83,6%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	217,2%	-2,8%	6,0%	-1,4%	0,6%	-8,6%	-23,8%	-4,1%	7,5%	133,0%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-26,6%	-56,1%	8,0%	-46,7%	-67,6%	70,6%	34,9%	-35,0%	7,0%	-90,4%
TOTALE	2,4%	2,6%	3,6%	18,7%	-4,5%	-5,1%	-0,2%	17,2%	5,5%	44,5%
TOTALE A PARITÀ DI ENTI	-1,3%	2,7%	3,4%	2,9%	-4,0%	-7,8%	-0,4%	20,0%	7,6%	22,8%

Il ricorso a questa forma di contratti di lavoro flessibile è influenzato dall'ingresso nella rilevazione dei nuovi enti non censiti in precedenza e da altri particolari eventi, al netto dei quali l'andamento del totale complessivo mostra una tendenza alla riduzione, fino agli anni più recenti. Tale andamento è coerente con la volontà del legislatore che, a più riprese, ha attuato interventi straordinari rivolti alla stabilizzazione del precariato, come quello contenuto nell'art. 20 del d.lgs. n. 75/2017.

La lieve riduzione del 2020 è determinata dal comparto Sanità dove le misure di contrasto alla pandemia hanno determinato un forte incremento nell'uso del tempo determinato (+18,9%) che è

però stato interamente compensato dalla forte riduzione negli altri comparti, soprattutto in quello delle Funzioni locali.

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. Ed infatti nel 2021 l'incremento registrato dalla sanità (+39,2%) è decisamente più elevato, con valori assoluti nell'ultimo anno che sono doppi rispetto a quelli di inizio decennio, mentre gli altri comparti manifestano una leggera ripresa rispetto alla riduzione dell'anno precedente, ma in un quadro di sostanziale stabilità.

Nell'ultimo anno si ritorna ad un quadro generale di contenuta riduzione, ad eccezione delle Funzioni centrali, dove le unità annue impiegate aumentano di un ordine di grandezza. Ciò è dovuto agli ingenti reclutamenti operati dal Ministero della Giustizia, prima autorizzati con l'art. 255 del d.l. n. 34/2020 e con l'art. 1, comma 125 della legge n. 178/2020, e poi in attuazione delle misure previste dal PNRR (art. 11, d.l. n. 80/2021), di cui questo è uno degli effetti sulle assunzioni nel pubblico impiego maggiormente visibili.

Nella Sanità, la riduzione del tempo determinato registrata nel 2018 e 2019 va messa in relazione con l'andamento del tempo indeterminato, dove la ripresa delle assunzioni ha probabilmente ridotto la necessità di ricorrere al tempo determinato. 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 o in un'altra azienda, in una diversa posizione con un nuovo contratto di lavoro a tempo determinato.

Da alcuni anni questo fenomeno viene rilevato dal Conto annuale e costituisce una parte importante del tempo determinato; al 31.12.2022 interessava 2.590 dipendenti.

Il comparto delle Funzioni locali è 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 significativa riduzione fino al 2014; nell'anno successivo si è registrata 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 20% 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 importante calo nell'utilizzo del tempo determinato, che non viene recuperato negli anni successivi.

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, che ha avuto influenza anche sull'andamento complessivo, è imputabile alla figura degli assegnisti di ricerca, censita per la prima volta nelle Università e negli Enti di ricerca. Tale figura rappresenta il 76% del personale a tempo determinato del comparto nel 2022. Se si esclude questa nuova figura, il comparto mostra un andamento ciclico che trova il minimo in corrispondenza dei processi di stabilizzazione, che in questo comparto hanno dispiegato i loro effetti soprattutto nella seconda metà del decennio considerato.

I professori e i ricercatori a contratto non vengono osservati 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 per stabilizzarsi negli ultimi tre anni. Nell'ultimo anno le unità annue dei professori sono pari 20.920 e dei ricercatori 8.715.

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

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

Le forme contrattuali del lavoro interinale e i lavori socialmente utili (lsu/lpu) non determinano l'instaurarsi di un rapporto di lavoro fra il titolare del contratto e l'amministrazione. Essendo entrambe di ridotta entità verranno trattate in un unico paragrafo.

I comparti delle Funzioni locali e della Sanità fanno spesso ricorso 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.

Tabella 4.4 – Unità annue di personale con contratto di somministrazione impiegate dalle pubbliche amministrazioni. Anni dal 2013 al 2022

COMPARTO	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
FUNZIONI CENTRALI	70	56	60	64	71	65	233	260	260	358
FUNZIONI LOCALI	3.124	3.237	3.047	3.233	3.317	3.366	3.977	4.047	4.933	5.178
ISTRUZIONE E RICERCA	110	108	249	305	217	129	201	158	208	184
SANITÀ	4.270	5.103	6.137	6.276	6.481	6.821	6.831	8.517	8.260	7.367
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	246	651	502	584	419	508	647	647	647	770
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	7.820	9.155	9.996	10.462	10.505	10.888	11.888	13.630	14.308	13.856
TOTALE A PARITÀ DI ENTI	7.820	8.861	9.620	9.994	10.261	10.511	11.283	12.927	13.572	12.906

Tabella 4.5 – Unità annue di lavoratori socialmente utili impiegati dalle pubbliche amministrazioni. Anni dal 2013 al 2022

COMPARTO	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
FUNZIONI CENTRALI	214	238	49	48	17	0	-	19	-	1
FUNZIONI LOCALI	16.001	16.731	13.451	11.643	9.372	8.118	7.172	5.761	3.919	3.312
ISTRUZIONE E RICERCA	27	19	28	41	25	13	-	-	1	1
SANITÀ	660	851	707	644	617	1.093	283	277	183	422
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	26	13	10	12	77	86	84	70	70	118
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	16.928	17.852	14.245	12.389	10.108	9.310	7.539	6.127	4.172	3.854
TOTALE A PARITÀ DI ENTI	16.928	17.852	14.028	12.172	9.826	9.099	7.330	6.057	4.102	3.736

Fino al 2018 nel comparto delle Funzioni locali il ricorso al lavoro ex interinale è rimasto sostanzialmente stabile: fra il valore massimo e quello minimo la differenza è di 319 unità annue. Nel 2019 si ha un primo notevole incremento del ricorso a questa tipologia di lavoro, che diventa ancora più frequente dal 2021. L'incremento dell'ultimo anno è ascrivibile alle maggiori attività inerenti al PNRR.

Nella Sanità, i primi anni della serie sono caratterizzati da un lento aumento del ricorso a questa tipologia di personale. La notevole crescita del 2020 è da mettere in relazione con la necessità di fornire una risposta rapida all'emergenza sanitaria da covid-19.

Tabella 4.6 – Variazioni percentuali delle unità annue di personale con contratto di somministrazione. Anni dal 2013 al 2022

COMPARTO	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2020 / 2019	2021 / 2020	2022 / 2021	2022 / 2013
FUNZIONI CENTRALI	-20,0%	7,1%	6,7%	10,9%	-8,4%	257,4%	11,9%	0,1%	37,5%	411,4%
FUNZIONI LOCALI	3,6%	-5,9%	6,1%	2,6%	1,5%	18,2%	1,8%	21,9%	4,9%	65,7%
ISTRUZIONE E RICERCA	-1,8%	130,6%	22,5%	-28,9%	-40,7%	55,9%	-21,3%	31,4%	-11,5%	67,0%
SANITÀ	19,5%	20,3%	2,3%	3,3%	5,2%	0,1%	24,7%	-3,0%	-10,8%	72,5%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	164,6%	-22,9%	16,3%	-28,3%	21,2%	27,4%	0,1%	0,0%	18,9%	212,8%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	17,1%	9,2%	4,7%	0,4%	3,6%	9,2%	14,7%	5,0%	-3,2%	77,2%
TOTALE A PARITÀ DI ENTI	13,3%	8,6%	3,9%	2,7%	2,4%	7,3%	14,6%	5,0%	-4,9%	65,0%

Tabella 4.7 – Variazioni percentuali delle unità annue di lavoratori socialmente utili. Anni dal 2013 al 2022

COMPARTO	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2020 / 2019	2021 / 2020	2022 / 2021	2022 / 2013
FUNZIONI CENTRALI	11,2%	-79,4%	-2,0%	-64,6%	-97,5%	-	-	-100,0%	-	-99,5%
FUNZIONI LOCALI	4,6%	-19,6%	-13,4%	-19,5%	-13,4%	-11,7%	-19,7%	-32,0%	-15,5%	-79,3%
ISTRUZIONE E RICERCA	-29,6%	47,4%	46,4%	-39,0%	-47,0%	-100,0%	-	-	81,8%	-96,3%
SANITÀ	28,9%	-16,9%	-8,9%	-4,2%	77,1%	-74,1%	-2,0%	-33,9%	130,4%	-36,1%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	-50,0%	-23,1%	20,0%	541,7%	11,5%	-2,3%	-16,5%	-0,7%	69,2%	352,7%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	5,5%	-20,2%	-13,0%	-18,4%	-7,9%	-19,0%	-18,7%	-31,9%	-7,6%	-77,2%
TOTALE A PARITÀ DI ENTI	5,5%	-21,4%	-13,2%	-19,3%	-7,4%	-19,4%	-17,4%	-32,3%	-8,9%	-77,9%

La contrazione degli LSU/LPU si è manifestata in modo marcato a partire dal 2015 e si è mantenuta abbastanza costante negli anni. Nel 2022 è stato utilizzato il 77% in meno di LSU/LPU rispetto al 2013, tanto da potere essere ormai considerata come marginale rispetto al totale del personale impiegato.

L'utilizzo di questa tipologia di lavoratori è quasi esclusivo del comparto delle Funzioni locali e concentrato soprattutto in Sicilia, dove si trova la metà del personale (49%). Nella regione Campania, che fino al 2021 aveva una quota non meno rilevante della Sicilia, è invece avvenuta la trasformazione di questa tipologia di lavoro in altre forme.

LA STABILIZZAZIONE DEL PERSONALE PRECARIO

Vi sono alcuni settori dove per definire l'accesso al lavoro a tempo indeterminato provenendo da quello a tempo determinato l'utilizzo del termine "stabilizzazione" è *improprio* poiché i rapporti di lavoro a termine costituiscono l'unica modalità di accesso (o quella largamente preponderante) al contratto a tempo indeterminato.

Ci si riferisce in particolare alle Forze armate e ai Corpi di polizia che hanno impiegato nel 2022 l'8,1% del totale dei dipendenti che non lavora nella pubblica amministrazione a tempo indeterminato (vedi tabella 4.1). Tale personale è impiegato come allievo o volontario in ferma prefissata e il suo inserimento nel personale in servizio permanente effettivo avviene esclusivamente per concorso su contingenti stabiliti con decreto.

Analogamente improprio è il termine stabilizzazioni per definire l'accesso a tempo indeterminato degli insegnanti, del personale amministrativo della Scuola e dell'AFAM e degli assegnisti di ricerca.

Senza considerare il personale scolastico dipendente dalle Regioni a Statuto speciale e Province autonome, questi lavoratori non di ruolo sono il 67,3% di quelli con contratto di lavoro a termine nelle pubbliche amministrazioni. La quota è in forte crescita; nel 2018 costituiva il 55,9% del totale. Il 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, di maternità, infortuni o, come accaduto di recente, per fronteggiare l'emergenza sanitaria.

Il termine stabilizzazioni assume invece valenza compiuta con riferimento al personale flessibile che opera presso il comparto della Sanità (50.194 unità) e in quello delle Funzioni locali (27.759 unità).

Le risultanze del conto annuale consentono di evidenziare gli effetti della normativa, ivi inclusa quella regionale, introdotta per le stabilizzazioni.

Le principali norme nazionali di riferimento per le stabilizzazioni del personale precario sono le seguenti:

- 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
- Legge 30 dicembre 2021, n. 234 articolo 1, comma 268, lettera b) (legge di bilancio 2022)
- D.L. 9 agosto 2022, n. 115 convertito in legge 21 settembre 2022, n. 142 articolo 35-bis
- Legge del 29 giugno 2022 n. 78 articolo 4 bis
- Legge 29 dicembre 2022, n. 197 articolo 1, comma 528 (legge di bilancio 2023)
- Legge 21 aprile 2023, n. 41 di conversione del D.L. 13/2023 (Decreto PNRR 3)
- Legge 10 agosto 2023, n. 112 di conversione del decreto-legge 22 giugno 2023, n. 75

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 2023, 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 posseda 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 esercitano 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 2024, 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 possieda 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 2024, 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 119.349 unità.

Tale processo è stato intenso negli anni 2007-2011 e negli ultimi tre anni. L'ampliamento della platea dei soggetti stabilizzabili operato nel 2017 ha contribuito all'incremento del numero di personale immesso nei ruoli attraverso le procedure di stabilizzazione.

Nella tabella 4.8 sono riportate le assunzioni effettuate nei diversi anni a seguito delle stabilizzazioni del personale.

In virtù della loro più veloce realizzazione rispetto alle ordinarie 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. Gli effetti della tempestiva emanazione di una normativa di settore che consente la stabilizzazione del personale flessibile reclutato sono già visibili nel 2022.

Come detto, negli ultimi anni gli interventi di stabilizzazione hanno riguardato soprattutto il comparto delle Funzioni locali e della Sanità che sono i principali utilizzatori 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.

Tabella 4.8 – Unità di personale stabilizzate dalle pubbliche amministrazioni dal 2007 al 2022

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

ANTICIPAZIONI SULL'ANDAMENTO DEL PUBBLICO IMPIEGO NEL 2023

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
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	169	2.155	2.134	3.868	14	-	8.340
2018	da LSU	2	646	7	368	-	-	1.023

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
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	195	9	92	7	-	461
2020	Procedura art. 20 d.lgs. 75/2017	7	2.183	463	3.029	53	-	5.735
2020	da LSU	20	2.028	14	361	6	-	2.429
2021	Procedura art. 35, comma 3-bis, d.lgs. 165/01	142	583	35	79	5	-	844
2021	Procedura art. 20 d.lgs. 75/2017	134	1.375	393	2.289	11	-	4.202
2021	da LSU	23	4.098	62	231	1	-	4.415
2022	Procedura art. 35, comma 3-bis, d.lgs. 165/01	6	148	88	187	26	-	455
2022	Procedura art. 20 d.lgs. 75/2017	70	1.247	608	3.484	11	-	5.420
2022	da LSU	4	670	1	130	-	-	805
TOTALE		9.582	61.252	11.325	41.951	889	1.021	119.349

Per le regioni e i comuni, il d.l. 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 d.l. 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 2013 al 2022. Dati in milioni di euro.

COMPARTO	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
FUNZIONI CENTRALI	100,99	80,05	57,29	54,33	60,28	50,81	49,50	20,23	24,44	204,37
FUNZIONI LOCALI	852,47	850,10	867,05	860,58	856,64	907,61	843,42	737,74	749,79	755,04
ISTRUZIONE E RICERCA	632,14	891,04	795,72	880,29	1.183,69	1.256,02	1.320,33	1.316,46	1.714,87	1.645,09
SANITÀ	1.028,17	1.065,60	1.177,67	1.274,13	1.397,92	1.353,87	1.235,53	1.464,44	1.928,06	1.849,23
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	42,29	123,33	121,31	128,55	135,86	132,60	122,27	84,08	92,10	108,91
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	105,53	85,35	54,75	42,47	27,33	14,92	23,24	21,88	20,33	21,20
TOTALE	2.761,59	3.095,46	3.073,80	3.240,35	3.661,72	3.715,83	3.594,29	3.644,83	4.529,58	4.583,84
TOTALE A PARITÀ DI ENTI	2.761,59	3.015,78	2.990,87	3.152,83	3.566,17	3.618,56	3.506,53	3.575,16	4.452,04	4.496,59

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 2013 al 2022

COMPARTO	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2020 / 2019	2021 / 2020	2022 / 2021	2022 / 2013
FUNZIONI CENTRALI	-20,7%	-28,4%	-5,2%	11,0%	-15,7%	-2,6%	-59,1%	20,8%	736,4%	102,4%
FUNZIONI LOCALI	-0,3%	2,0%	-0,7%	-0,5%	5,9%	-7,1%	-12,5%	1,6%	0,7%	-11,4%
ISTRUZIONE E RICERCA	41,0%	-10,7%	10,6%	34,5%	6,1%	5,1%	-0,3%	30,3%	-4,1%	160,2%
SANITÀ	3,6%	10,5%	8,2%	9,7%	-3,2%	-8,7%	18,5%	31,7%	-4,1%	79,9%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	191,6%	-1,6%	6,0%	5,7%	-2,4%	-7,8%	-31,2%	9,5%	18,3%	157,5%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-19,1%	-35,9%	-22,4%	-35,6%	-45,4%	55,8%	-5,8%	-7,1%	4,3%	-79,9%
TOTALE	12,1%	-0,7%	5,4%	13,0%	1,5%	-3,3%	1,4%	24,3%	1,2%	66,0%
TOTALE A PARITÀ DI ENTI	9,2%	-0,8%	5,4%	13,1%	1,5%	-3,1%	2,0%	24,5%	1,0%	62,8%

Il forte incremento nel 2017 del comparto dell'Istruzione e ricerca è in gran parte dovuto all'ingresso nella rilevazione degli assegnisti di ricerca.

La spesa per il personale a tempo determinato registra una moderata crescita nei primi anni della serie che diventa più marcata nel 2021 anche a causa del reclutamento del personale con contratti flessibili per il contrasto del covid-19.

Nel comparto Istruzione e ricerca vi sono due particolarità. La prima è relativa alla Scuola per la quale sono inserite nella tabella 4.9 le sole spese per le supplenze brevi²³ poiché quelle dei supplenti annuali o fino al termine dell'attività didattica sono trattate insieme a quelle del personale di ruolo. Come già detto all'inizio del capitolo, la quantificazione delle supplenze brevi non viene fornita dal Ministero dell'Istruzione e non è quindi inserita nella tabella 4.2 che illustra l'occupazione a tempo determinato. Inoltre, nella Scuola 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 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 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 è coerente con quella delle unità annue impiegate. In linea generale, le riduzioni della spesa sono meno accentuate di quelle delle unità annue anche per lo sfasamento temporale della spesa di cui si è detto in precedenza.

Nella Sanità –comparto in cui la spesa è rilevata secondo il principio della competenza economica – l'incremento graduale si protrae fino alla parte centrale del decennio. La decrescita successiva è causata dalla ripresa delle assunzioni a tempo indeterminato, anche per il nuovo impulso dato alle procedure di stabilizzazione. Nel 2020 si registra una impennata della spesa causata dall'emergenza sanitaria che poi manifesterà pienamente i suoi effetti sulla spesa del 2021.

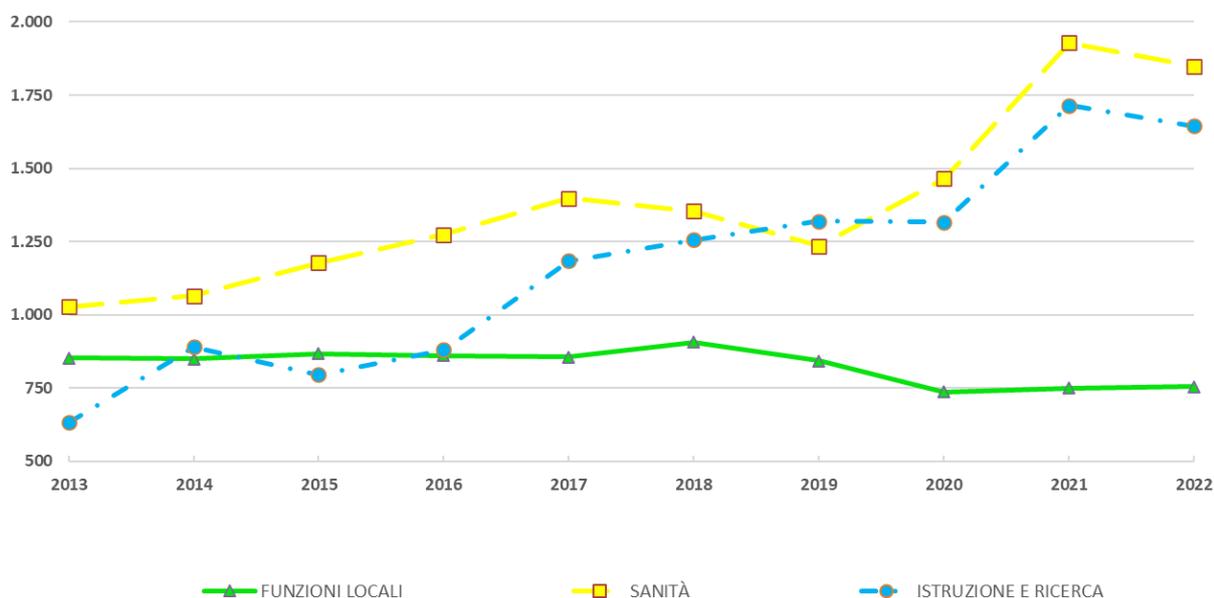
Nel comparto dell'Istruzione e ricerca si alternano invece accelerazioni della spesa - in massima parte imputabili alle caratteristiche tecniche nella rilevazione delle supplenze della Scuola²⁴ - ad anni dove

²³ Le supplenze brevi sono quelle conferite dal Dirigente scolastico ma solo dopo aver utilizzato gli spazi di flessibilità e di organizzazione dell'orario con docenti già in servizio nella stessa istituzione scolastica.

²⁴ 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

questa è più limitata. Come già evidenziato, la forte crescita del 2017 è invece imputabile in massima parte all'ingresso nella rilevazione degli assegnisti di ricerca.

Grafico 4.1 – Andamento della spesa nei tre comparti che fanno maggior uso del tempo determinato. Anni dal 2013 al 2022. Dati in milioni di euro.



Nel comparto delle Funzioni locali la spesa resta pressoché costante fino al 2018 per ridursi significativamente negli ultimi tre anni.

Nel periodo considerato, fra i comparti delle Funzioni locali e della Sanità, la spesa per il tempo determinato e per gli ex interinali presenta valori più distanti di quanto non lo siano le unità impiegate. Ciò è dovuto al diverso costo unitario del personale, che per il comparto della Sanità è più elevato poiché a questo personale è richiesta 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 (62,7% nel 2022).

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.

Anche a parità di enti, i valori complessivi della spesa sono stati in moderato ma costante aumento fino al 2019, mentre nel 2020 l'incremento di quasi il 19% della Sanità ha portato ad un incremento annuale della spesa complessiva del 14,2%.

Tabella 4.11 – Spesa per lavoratori somministrati (compresi i costi di agenzia), esclusi IRAP e contributi a carico dell'amministrazione. Anni dal 2013 al 2022. Valori in milioni di euro

COMPARTO	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
FUNZIONI CENTRALI	2,34	1,79	1,93	1,95	2,05	2,41	7,22	7,45	8,06	8,28
FUNZIONI LOCALI	90,10	82,83	87,07	91,22	94,12	107,87	123,92	132,65	150,80	157,48
ISTRUZIONE E RICERCA	4,57	4,01	6,78	7,76	7,16	6,92	6,04	6,11	7,57	6,05
SANITÀ	157,73	177,51	195,56	233,28	251,45	273,49	279,52	332,07	325,49	283,88
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	10,17	17,82	18,20	21,86	16,00	19,91	21,24	23,06	24,96	23,37
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	264,91	283,97	309,54	356,06	370,78	410,61	437,94	501,34	516,88	479,06
TOTALE A PARITÀ DI ENTI	264,91	275,87	296,08	339,36	361,63	395,95	418,32	477,86	490,21	453,09

Tabella 4.12 – Variazione percentuale della spesa per i lavoratori somministrati (compresi i costi di agenzia), esclusi IRAP e contributi a carico dell'amministrazione. Anni dal 2013 al 2022.

COMPARTO	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2020 / 2019	2021 / 2020	2022 / 2021	2022 / 2013
FUNZIONI CENTRALI	-23,5%	7,8%	1,0%	5,1%	17,7%	199,4%	3,1%	8,2%	2,7%	253,8%
FUNZIONI LOCALI	-8,1%	5,1%	4,8%	3,2%	14,6%	14,9%	7,0%	13,7%	4,4%	74,8%
ISTRUZIONE E RICERCA	-12,3%	69,1%	14,5%	-7,7%	-3,3%	-12,8%	1,2%	23,8%	-20,1%	32,3%
SANITÀ	12,5%	10,2%	19,3%	7,8%	8,8%	2,2%	18,8%	-2,0%	-12,8%	80,0%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	75,2%	2,1%	20,1%	-26,8%	24,5%	6,6%	8,6%	8,2%	-6,4%	129,8%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	7,2%	9,0%	15,0%	4,1%	10,7%	6,7%	14,5%	3,1%	-7,3%	80,8%
TOTALE A PARITÀ DI ENTI	4,1%	7,3%	14,6%	6,6%	9,5%	5,6%	14,2%	2,6%	-7,6%	71,0%

La spesa per LSU/LPU riguarda solo la quota a carico delle amministrazioni, al netto dei corrispettivi corrisposti dall'INPS²⁵ e l'evoluzione della stessa è in costante diminuzione, coerentemente con l'andamento delle unità annue utilizzate.

²⁵ 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.

Alcune variazioni percentuali sono particolarmente elevate a causa delle modeste cifre di partenza.

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 dell'80,8%, mentre quella per i LSU/LPU si è ridotta negli ultimi tre anni e del 68,4% rispetto alla spesa sostenuta nel 2013.

Tabella 4.13 – Spesa per compensi a LSU/LPU, esclusi IRAP e contributi a carico dell'amministrazione. Anni dal 2013 al 2022. Valori in milioni di euro

COMPARTO	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
FUNZIONI CENTRALI	0,26	0,29	-	-	0,15	-	-	0,29	-	0,03
FUNZIONI LOCALI	47,33	49,55	39,50	39,87	35,61	34,74	34,05	23,16	16,07	14,75
ISTRUZIONE E RICERCA	0,03	0,12	0,27	0,09	0,08	0,02	-	-	-	-
SANITÀ	6,84	7,13	8,69	7,58	8,70	18,02	1,97	1,87	1,72	2,09
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	-	-	-	0,03	0,15	0,13	0,12	0,12	0,10	0,32
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	54,47	57,08	48,46	47,58	44,69	52,91	36,14	25,44	17,89	17,19
TOTALE A PARITÀ DI ENTI	54,47	57,08	45,54	44,90	41,46	49,91	33,76	25,32	17,79	16,84

Tabella 4.14 – Variazione percentuale della spesa per i compensi ai LSU, esclusi IRAP e contributi a carico dell'amministrazione. Anni dal 2013 al 2022.

COMPARTO	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2020 / 2019	2021 / 2020	2022 / 2021	2022 / 2013
FUNZIONI CENTRALI	11,5%	-100,0%	-	-	-	-	-	-100,0%	-	-87,3%
FUNZIONI LOCALI	4,7%	-20,3%	0,9%	-10,7%	-2,4%	-2,0%	-32,0%	-30,6%	-8,2%	-68,8%
ISTRUZIONE E RICERCA	300,0%	125,0%	-66,7%	-11,1%	-74,8%	-100,0%	-	-	-	-100,0%
SANITÀ	4,2%	21,9%	-12,8%	14,8%	107,1%	-89,1%	-4,9%	-8,1%	21,4%	-69,4%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	-	-	-	400,0%	-11,6%	-11,9%	0,1%	-15,0%	219,1%	-
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	4,8%	-15,1%	-1,8%	-6,1%	18,4%	-31,7%	-29,6%	-29,7%	-3,9%	-68,4%
TOTALE A PARITÀ DI ENTI	4,8%	-20,2%	-1,4%	-7,7%	20,4%	-32,4%	-25,0%	-29,7%	-5,3%	-69,1%

COLLABORAZIONI 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.

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.

Il ricorso ai contratti di collaborazione coordinata e continuativa²⁶ si è progressivamente ridotto a seguito degli interventi del legislatore che ne ha limitato in modo radicale la possibilità di utilizzo. 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 nel 2019 si è dimezzato. La necessità di contrastare l'evento pandemico ha portato il legislatore a derogare parzialmente al divieto nell'ambito del comparto Sanità. L'articolo 2 bis dl 18/2020, prorogato con norme successive (art. 4, commi 3 e 3-bis, del d.l. 198/2022 e art.36, comma 4-bis, del d.l. 73/2022) ha consentito l'utilizzo di co.co.co. determinando nuovamente la crescita del numero di contratti che nel 2021 raggiunge nel comparto il livello massimo del decennio.

Il persistere di contratti rilevati anche dopo l'entrata in vigore del divieto e in settori diversi da quello della Sanità, è riconducibile ad una graduale applicazione della norma da parte degli enti che, in ogni caso, hanno continuato ad inviare le informazioni dei contratti ancora in essere e per tutto il periodo in cui sono rimasti attivi. Inoltre, assimilata a tali contratti è presente anche una componente rimasta fino ad ora residuale, quella delle collaborazioni professionali stipulate ai sensi dell'art. 7, comma 6 del d.lgs. 165/2001, che diverrà esclusiva dalla rilevazione per il 2023.

Tale disposizione prevede che l'oggetto della prestazione deve risultare coerente con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione conferente, la stessa amministrazione deve avere

²⁶ I contratti di collaborazione coordinata e continuativa con la Pubblica Amministrazione si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione sono organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro. Tali contratti sono gestiti con iscrizione alla gestione separata INPS, con emissione di busta paga da parte del datore di lavoro e versamento dei contributi assicurativi obbligatori.

preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno, la prestazione deve essere di natura temporanea e altamente qualificata e devono essere preventivamente determinati durata, oggetto e compenso della collaborazione professionale.

Tabella 4.15 – Contratti di collaborazione. Numero di contratti attivi negli anni dal 2013 al 2022

COMPARTO	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
FUNZIONI CENTRALI	414	398	385	414	422	427	699	926	951	955
FUNZIONI LOCALI	9.472	7.290	5.907	5.003	4.369	3.789	2.707	1.687	1.562	1.450
ISTRUZIONE E RICERCA	15.969	17.170	17.886	14.667	12.432	11.999	10.583	9.138	9.289	9.960
SANITÀ	7.158	6.859	6.890	6.631	6.065	5.099	3.964	9.977	18.864	12.454
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	118	7.541	6.619	5.471	6.646	5.253	7.911	8.656	10.861	9.984
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	33.131	39.258	37.687	32.186	29.908	26.567	25.864	30.384	41.527	34.803
TOTALE A PARITÀ DI ENTI	33.131	31.846	31.162	26.834	23.357	21.159	17.810	21.550	30.428	24.570

Tabella 4.16 – Contratti di collaborazione. Variazioni percentuali del numero di contratti attivi negli anni dal 2013 al 2022

COMPARTO	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2020 / 2019	2021 / 2020	2022 / 2020	2022 / 2013
FUNZIONI CENTRALI	-3,9%	-3,3%	7,5%	1,9%	1,2%	63,7%	32,5%	2,7%	0,4%	130,7%
FUNZIONI LOCALI	-23,0%	-19,0%	-15,3%	-12,7%	-13,3%	-28,6%	-37,7%	-7,4%	-7,2%	-84,7%
ISTRUZIONE E RICERCA	7,5%	4,2%	-18,0%	-15,2%	-3,5%	-11,8%	-13,7%	1,7%	7,2%	-37,6%
SANITÀ	-4,2%	0,5%	-3,8%	-8,5%	-15,9%	-22,3%	151,7%	89,1%	-34,0%	74,0%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	-	-12,2%	-17,3%	21,5%	-21,0%	50,6%	9,4%	25,5%	-8,1%	-
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	18,5%	-4,0%	-14,6%	-7,1%	-11,2%	-2,6%	17,5%	36,7%	-16,2%	5,0%
TOTALE A PARITÀ DI ENTI	-3,9%	-2,1%	-13,9%	-13,0%	-9,4%	-15,8%	21,0%	41,2%	-19,3%	-25,8%

Nel comparto delle Funzioni centrali si è registrato negli ultimi anni un aumento delle collaborazioni legato all'ingresso nella rilevazione degli Ordini professionali. Il comparto delle Funzioni locali – che nel 2013 è risultato il secondo maggior utilizzatore di questa tipologia di contratti – ha registrato una riduzione di quasi l'85% alla fine del decennio.

Fino al 2019 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 ridotti del 38% nel decennio.

Anche la Sanità ha presentato valori in costante riduzione fino al 2019, mentre nel biennio 2020-2021 si è quasi quintuplicato il numero dei contratti attivi nel 2019, diventando il comparto che maggiormente utilizza questa tipologia di contratti. La riduzione di un terzo registrata nell'ultimo anno è da mettere in relazione con le numerose assunzioni operate nel settore.

Più difficile determinare le cause dell'incremento registrato nel comparto autonomo negli ultimi tre anni, dove un ruolo importante è senza dubbio rivestito dalla minore stabilità dell'universo di riferimento al quale si accompagna la presenza di enti che hanno avuto un ruolo importante nella ripartenza seguita all'emergenza sanitaria, come l'ANPAL servizi, il FORMEZ o delle Agenzie per la formazione, l'orientamento e il lavoro.

L'andamento della spesa è coerente con la dinamica manifestata dal numero dei contratti e con la loro evoluzione.

Tabella 4.17 – Spesa per contratti di collaborazione. Anni dal 2013 al 2022. Valori in milioni di euro

COMPARTO	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
FUNZIONI CENTRALI	8,04	8,84	8,46	10,36	8,92	11,69	13,44	19,49	23,07	19,26
FUNZIONI LOCALI	107,75	90,62	70,81	57,14	53,36	44,29	34,63	21,39	20,14	18,59
ISTRUZIONE E RICERCA	101,92	115,95	116,03	84,39	75,72	63,40	50,20	41,09	40,80	43,42
SANITÀ	132,32	132,01	131,87	140,61	132,90	107,74	96,98	171,99	385,97	210,56
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	3,73	110,59	98,82	93,04	90,24	85,19	118,86	191,07	188,56	128,70
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	0,20	0,13	0,20	-	-	-	-
TOTALE	353,76	458,01	425,99	385,75	316,27	312,52	314,12	445,03	658,55	420,52
TOTALE A PARITÀ DI ENTI	353,76	351,27	331,37	297,42	231,37	232,28	198,82	258,87	474,33	295,87

Il costo medio di un lavoratore con contratto di collaborazione - calcolato come rapporto fra il totale della spesa e il totale dei contratti - varia da un comparto all'altro con i 4.359€ medi corrisposti per contratto. Nel comparto dell'Istruzione e ricerca si arriva a 20.163€ e nel comparto delle Funzioni centrali seguito dalla Sanità a 16.907€.

Tabella 4.18 – Variazioni percentuali della spesa per contratti di collaborazione negli anni dal 2013 al 2022

COMPARTO	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2020 / 2019	2021 / 2020	2021 / 2012	2022 / 2013
FUNZIONI CENTRALI	9,9%	-4,2%	22,5%	-13,9%	31,1%	14,9%	45,1%	18,3%	-16,5%	139,5%
FUNZIONI LOCALI	-15,9%	-21,9%	-19,3%	-6,6%	-17,0%	-21,8%	-38,2%	-5,8%	-7,7%	-82,7%
ISTRUZIONE E RICERCA	13,8%	0,1%	-27,3%	-10,3%	-16,3%	-20,8%	-18,2%	-0,7%	6,4%	-57,4%
SANITÀ	-0,2%	-0,1%	6,6%	-5,5%	-18,9%	-10,0%	77,3%	124,4%	-45,4%	59,1%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	-	-10,6%	-5,8%	-3,0%	-5,6%	39,5%	60,8%	-1,3%	-31,7%	-
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	29,5%	-7,0%	-9,4%	-18,0%	-1,2%	0,5%	41,7%	48,0%	-36,1%	18,9%
TOTALE A PARITÀ DI ENTI	-0,7%	-5,7%	-10,2%	-22,2%	0,4%	-14,4%	30,2%	83,2%	-37,6%	-16,4%

Anche gli incarichi libero professionali, di studio, ricerca e consulenza sono riferiti al numero di contratti attivi nell'anno e quindi non sono direttamente raffrontabili con le altre tipologie di lavoro.

A differenza delle collaborazioni, almeno fino al loro divieto, qualificate come prestazioni di lavoro "parasubordinato" essendo svolte in coordinamento con il committente, le collaborazioni 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.

Tabella 4.19 – Incarichi libero professionale, studio, ricerca e consulenza. Numero di contratti attivi negli anni dal 2013 al 2022

COMPARTO	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
FUNZIONI CENTRALI	782	731	760	624	824	567	3.774	3.296	4.113	3.783
FUNZIONI LOCALI	41.645	50.299	50.815	49.613	43.808	41.967	39.725	41.039	37.307	39.966
ISTRUZIONE E RICERCA	11.138	12.340	17.517	20.194	18.322	18.991	18.507	16.048	19.238	22.668
SANITÀ	13.520	12.979	12.426	12.642	12.542	11.327	10.700	18.310	23.866	20.720
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	782	5.942	6.546	6.009	5.292	6.096	6.059	5.513	5.469	6.427
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	67.867	82.291	88.064	89.082	80.788	78.948	78.765	84.206	89.993	93.564
TOTALE A PARITÀ DI ENTI	67.867	77.148	82.218	83.829	76.146	70.818	70.288	77.107	82.511	85.069

Tabella 4.20 – Incarichi libero professionale, studio, ricerca e consulenza. Variazioni percentuali del numero di contratti attivi negli anni dal 2013 al 2022

COMPARTO	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2020 / 2019	2021 / 2020	2022 / 2021	2022 / 2013
FUNZIONI CENTRALI	-6,5%	4,0%	-17,9%	32,1%	-31,2%	565,6%	-12,7%	24,8%	-8,0%	383,8%
FUNZIONI LOCALI	20,8%	1,0%	-2,4%	-11,7%	-4,2%	-5,3%	3,3%	-9,1%	7,1%	-4,0%
ISTRUZIONE E RICERCA	10,8%	42,0%	15,3%	-9,3%	3,7%	-2,5%	-13,3%	19,9%	17,8%	103,5%
SANITÀ	-4,0%	-4,3%	1,7%	-0,8%	-9,7%	-5,5%	71,1%	30,3%	-13,2%	53,3%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	-	10,2%	-8,2%	-11,9%	15,2%	-0,6%	-9,0%	-0,8%	17,5%	-
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	21,3%	7,0%	1,2%	-9,3%	-2,3%	-0,2%	6,9%	6,9%	4,0%	37,9%
TOTALE A PARITÀ DI ENTI	13,7%	6,6%	2,0%	-9,2%	-7,0%	-0,7%	9,7%	7,0%	3,1%	25,3%

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.

Il numero di questi contratti descrive una curva che ha trovato nel 2013 il suo valore minimo, e dopo oscillazioni annue si assesta intorno ai 94.564 incarichi.

Nell’utilizzo di questa tipologia di contratti il comparto delle Funzioni locali è largamente prevalente e rappresenta quasi la metà dei contratti rilevati.

In particolare, la Sanità negli ultimi anni ha fatto un massiccio utilizzo di questa tipologia di contratti contendendo al comparto Istruzione e ricerca il posto di 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.

Considerando complessivamente collaborazioni ed incarichi, ed escludendo gli ultimi enti entrati nella rilevazione, nei dieci anni considerati si registra un incremento del 9% del numero di contratti rispetto all’inizio del decennio, con la crescita concentrata soprattutto negli ultimi tre anni.

La spesa relativa agli incarichi, che ha presentato un andamento a fasi alterne seppur con una tendenza generale alla riduzione, coerentemente con il numero dei contratti, torna a salire notevolmente dal 2020.

Tabella 4.21 – Spesa per incarichi libero professionali, studio, ricerca e consulenza negli anni dal 2013 al 2022. Valori in milioni di euro

COMPARTO	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
FUNZIONI CENTRALI	3,40	3,75	5,36	8,06	11,75	6,65	20,00	17,42	21,18	23,06
FUNZIONI LOCALI	185,01	230,36	224,75	219,72	173,41	162,86	164,98	156,83	180,85	200,55
ISTRUZIONE E RICERCA	34,01	37,26	47,55	57,19	51,19	46,44	41,47	40,45	48,61	57,21
SANITÀ	238,72	232,68	229,52	223,68	220,18	200,98	207,22	328,62	494,66	376,60
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	6,49	62,92	57,31	48,95	54,40	56,88	57,51	59,99	68,71	85,73
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	0,10	0,12	1,23	1,15	1,03	-	-	-	-
TOTALE	467,63	567,07	564,61	558,83	512,08	474,84	491,18	603,30	814,00	743,15
TOTALE A PARITÀ DI ENTI	467,63	511,53	516,60	517,69	468,61	429,68	434,48	548,05	755,00	672,22

Tabella 4.22 – Variazioni percentuali della spesa per incarichi libero professionali, studio, ricerca e consulenza negli anni dal 2013 al 2022

COMPARTO	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2020 / 2019	2021 / 2020	2022 / 2021	2022 / 2013
FUNZIONI CENTRALI	10,3%	42,8%	50,4%	45,8%	-43,4%	200,5%	-12,9%	21,6%	8,9%	578,2%
FUNZIONI LOCALI	24,5%	-2,4%	-2,2%	-21,1%	-6,1%	1,3%	-4,9%	15,3%	10,9%	8,4%
ISTRUZIONE E RICERCA	9,6%	27,6%	20,3%	-10,5%	-9,3%	-10,7%	-2,5%	20,2%	17,7%	68,2%
SANITÀ	-2,5%	-1,4%	-2,5%	-1,6%	-8,7%	3,1%	58,6%	50,5%	-23,9%	57,8%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	869,5%	-8,9%	-14,6%	11,1%	4,5%	1,1%	4,3%	14,5%	24,8%	-
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	21,3%	-0,4%	-1,0%	-8,4%	-7,3%	3,4%	22,8%	34,9%	-8,7%	58,9%
TOTALE A PARITÀ DI ENTI	9,4%	1,0%	0,2%	-9,5%	-8,3%	1,1%	26,1%	37,8%	-11,0%	43,8%

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 al 2020, quando si registra un incremento del 59% rispetto all'anno precedente. Nell'anno successivo (2021) anche gli altri comparti incrementano la spesa. Solo nell'ultimo anno, la Sanità riduce la spesa di questi contratti in maniera marcata assorbendo la metà (50,7%) della spesa di questa tipologia di contratti fatta registrare dal complesso di tutte le amministrazioni pubbliche.

A parità di enti, considerando cumulativamente collaborazioni e incarichi, a fine 2022 la spesa complessiva è aumentata del 18% rispetto all'inizio del decennio, ossia circa il doppio dell'aumento percentuale del numero dei contratti.

Anche 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 (18.175€) risulta nettamente superiore a quello di tutti gli altri comparti, con i valori più bassi registrati nei comparti delle Funzioni centrali e dell'Istruzione e ricerca (2.524€).

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.

Appartengono a questa categoria, ad esempio, 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.

Tabella 4.23 – Prestazioni professionali consistenti nella resa di servizi o adempimenti obbligatori per legge. Numero di contratti attivi negli anni dal 2013 al 2022

COMPARTO	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
FUNZIONI CENTRALI	969	955	981	800	633	703	1.781	1.876	2.140	2.237
FUNZIONI LOCALI	73.316	78.361	72.564	72.377	67.535	59.592	56.983	53.591	52.158	51.879
ISTRUZIONE E RICERCA	1.565	1.526	1.455	1.436	1.653	1.110	1.269	1.231	1.533	1.655
SANITÀ	5.474	5.684	5.656	4.896	5.565	5.228	5.263	5.207	5.267	5.291
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	1.443	6.193	9.757	9.009	10.420	9.954	8.006	8.397	8.472	9.047
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	82.767	92.719	90.413	88.518	85.806	76.587	73.302	70.302	69.570	70.109
TOTALE A PARITÀ DI ENTI	82.767	87.885	82.064	80.914	76.829	67.231	65.643	62.134	61.431	61.198

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 2013 al 2022

COMPARTO	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2020 / 2019	2021 / 2020	2022 / 2021	2022 / 2013
FUNZIONI CENTRALI	-1,4%	2,7%	-18,5%	-20,9%	11,1%	153,3%	5,3%	14,1%	4,5%	130,9%
FUNZIONI LOCALI	6,9%	-7,4%	-0,3%	-6,7%	-11,8%	-4,4%	-6,0%	-2,7%	-0,5%	-29,2%
ISTRUZIONE E RICERCA	-2,5%	-4,7%	-1,3%	15,1%	-32,8%	14,3%	-3,0%	24,5%	8,0%	5,8%
SANITÀ	3,8%	-0,5%	-13,4%	13,7%	-6,1%	0,7%	-1,1%	1,2%	0,5%	-3,3%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	-	57,5%	-7,7%	15,7%	-4,5%	-19,6%	4,9%	0,9%	6,8%	-
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	12,0%	-2,5%	-2,1%	-3,1%	-10,7%	-4,3%	-4,1%	-1,0%	0,8%	-15,3%
TOTALE A PARITÀ DI ENTI	6,2%	-6,6%	-1,4%	-5,0%	-12,5%	-2,4%	-5,3%	-1,1%	-0,4%	-26,1%

Dal numero di contratti, ma non dalle tabelle relative alla spesa, è stato escluso il dato di Equitalia Spa, poi divenuta Agenzia entrate – riscossione, e di Serit Sicilia Spa, divenuta prima Riscossione Sicilia S.p.A che è poi confluita nell’Agenzia entrate – riscossione, e di Equitalia Giustizia. La loro 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 crescente nel tempo, passando dai 96.519 del 2014 ai 408.201 del 2022.

L’andamento altalenante 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 gli enti talora incontrano nel classificare correttamente questo genere di rapporti.

Nonostante il recupero negli ultimi tre anni, la spesa per questa tipologia di contratti si è ridotta nel corso del periodo considerato. Considerata la natura di questi contratti spesso legati al contenzioso, è possibile che tale contrazione 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 2013 al 2022. Valori in milioni di euro

COMPARTO	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
FUNZIONI CENTRALI	16,63	18,12	14,95	12,27	7,91	11,95	12,48	12,19	12,82	16,79
FUNZIONI LOCALI	400,53	371,41	348,93	331,49	305,55	254,70	245,95	243,84	248,62	255,13
ISTRUZIONE E RICERCA	11,86	12,74	16,17	11,31	10,18	9,87	11,93	11,89	13,49	18,14
SANITÀ	64,33	66,16	63,40	50,97	53,31	51,99	47,80	54,68	56,51	76,29
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	9,49	56,20	73,84	74,77	74,86	82,79	72,14	75,22	72,67	86,33
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	0,64	1,47	2,09	2,95	2,49	-	0,87	0,82	1,60
TOTALE	502,84	525,28	518,76	482,89	454,76	413,98	390,29	398,68	404,92	454,28
TOTALE A PARITÀ DI ENTI	502,84	476,59	453,01	419,27	391,13	344,67	326,96	334,55	343,34	390,44

Attesa la loro particolare natura, è più difficile che l'incremento registrato dal 2020 su questa tipologia di contratti sia collegabile agli sforzi di contrasto della pandemia. I valori unitari sono molto meno differenziati fra i comparti rispetto alle due tipologie precedentemente esaminate, con i valori più elevati presenti nei comparti della Sanità (14.419€) e dell'Istruzione e ricerca (10.958€).

Tabella 4.26 – Variazioni percentuali della spesa per prestazioni professionali consistenti nella resa di servizi o adempimenti obbligatori per legge negli anni dal 2013 al 2022

COMPARTO	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2020 / 2019	2021 / 2020	2022 / 2021	2022 / 2013
FUNZIONI CENTRALI	9,0%	-17,5%	-17,9%	-35,6%	51,1%	4,4%	-2,3%	5,2%	31,0%	0,9%
FUNZIONI LOCALI	-7,3%	-6,1%	-5,0%	-7,8%	-16,6%	-3,4%	-0,9%	2,0%	2,6%	-36,3%
ISTRUZIONE E RICERCA	7,5%	26,9%	-30,0%	-10,0%	-3,0%	20,9%	-0,4%	13,5%	34,4%	52,9%
SANITÀ	2,8%	-4,2%	-19,6%	4,6%	-2,5%	-8,1%	14,4%	3,4%	35,0%	18,6%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	-	31,4%	1,3%	0,1%	10,6%	-12,9%	4,3%	-3,4%	18,8%	-
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	128,2%	42,0%	41,4%	-15,7%	-	-	-	95,5%	-
TOTALE	4,5%	-1,2%	-6,9%	-5,8%	-9,0%	-5,7%	2,1%	1,6%	12,2%	-9,7%
TOTALE A PARITÀ DI ENTI	-5,2%	-4,9%	-7,4%	-6,7%	-11,9%	-5,1%	2,3%	2,6%	13,7%	-22,4%

L'IMPATTO DEL PNRR SULLE FORME DI LAVORO NON A TEMPO INDETERMINATO

Con riferimento all'attuazione del PNRR, sono stati avanzati dubbi in merito alla idoneità della quantità e alla adeguatezza delle qualifiche e tipologia del personale impiegato nelle pubbliche amministrazioni a supportare la tempestiva e corretta implementazione dei progetti legati al Piano.

Con la rilevazione per l'anno 2022, anno di inizio dell'attuazione dei progetti, è stato chiesto alle amministrazioni quanto personale fosse stato reclutato con le varie forme di contratti flessibili a valere sulle risorse messe a disposizione dal PNRR.

Nella tabella che segue sono riassunte le predette informazioni che probabilmente risultano sottostimate poiché alcune amministrazioni non hanno risposto al quesito.

Tabella 4.27 – Persone non a tempo indeterminato reclutate con risorse PNRR. Anno 2022

COMPARTO	QUANTE PERSONE SONO STATE ASSUNTE NELL'ANNO A TEMPO DETERMINATO CON LE RISORSE DEL PNRR?	QUANTE PERSONE SONO STATE ASSUNTE NELL'ANNO CON ALTRE FORME FLESSIBILI DI LAVORO (EX INTERINALI, LSU, FORMAZIONE LAVORO) CON LE RISORSE DEL PNRR?	CON QUANTE PERSONE SONO STATI SOTTOSCRITTI CONTRATTI DI COLLABORAZIONE E INCARICHI NELL'ANNO CON LE RISORSE DEL PNRR?	TOTALE PERSONE NON A TEMPO INDETERMINATO IMPIEGATE CON RISORSE PNRR
FUNZIONI CENTRALI	11.530	18	16	11.564
FUNZIONI LOCALI	672	65	1.408	2.145
ISTRUZIONE E RICERCA	266	9	179	454
SANITÀ	13	17	27	57
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	103	13	70	186
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-
TOTALE	12.584	122	1.700	14.406

Ciò premesso emerge che circa tre quarti dei nuovi ingressi finanziati con risorse PNRR sono state impiegate dal Ministero della Giustizia. Nel comparto delle Funzioni centrali sono stati stipulati contratti quasi esclusivamente a tempo determinato, mentre in quello delle Funzioni locali le regioni e le province hanno preferito collaborazioni e incarichi. I comuni hanno bilanciato i diversi tipi di contratto, come risulta anche nel comparto dell'Istruzione e ricerca.

IL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO

Per la valutazione del costo del lavoro del pubblico impiego bisogna tener conto che gran parte della pubblica amministrazione adotta la contabilità finanziaria mentre gli enti del settore sanitario utilizzano la contabilità economico-patrimoniale.

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 economica²⁷, quindi indipendentemente dal momento in cui si verifica l'uscita di cassa. Nel seguito con il termine "*spesa*" si intende considerare entrambe le fattispecie.

Oggetto di questo capitolo è l'analisi dell'andamento del costo del lavoro del personale considerato in tutte le forme contrattuali - tempo indeterminato, le varie tipologie di contratti di lavoro flessibile e incarichi - considerando anche le spese non aventi carattere direttamente retributivo, ma comunque correlate al costo del lavoro pubblico, quali ad esempio i buoni pasto, le spese per missioni e trasferimenti, quelle per il benessere del personale.

Per costo del lavoro si intende la spesa complessiva che l'amministrazione sostiene 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 5.1 riporta la distribuzione percentuale fra i comparti del costo del lavoro sostenuto nel 2022. 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 contenute fra la quota percentuale della spesa e quella loro consistenza di personale.

²⁷ 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".

Grafico 5.1 –Distribuzione del costo del lavoro pubblico fra i comparti nel 2022

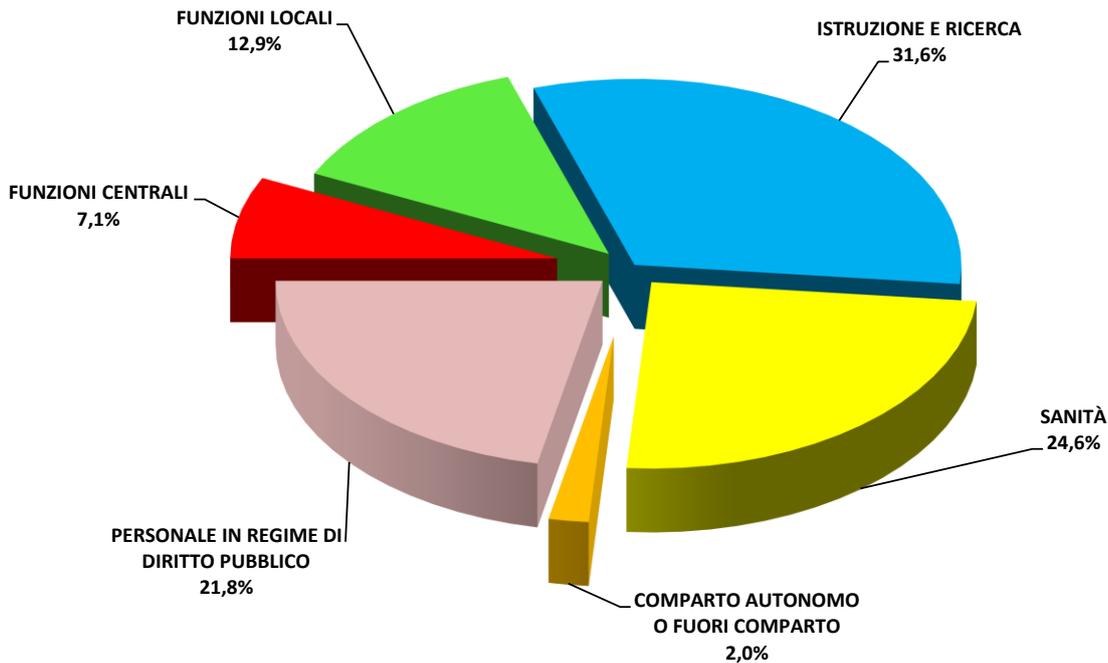
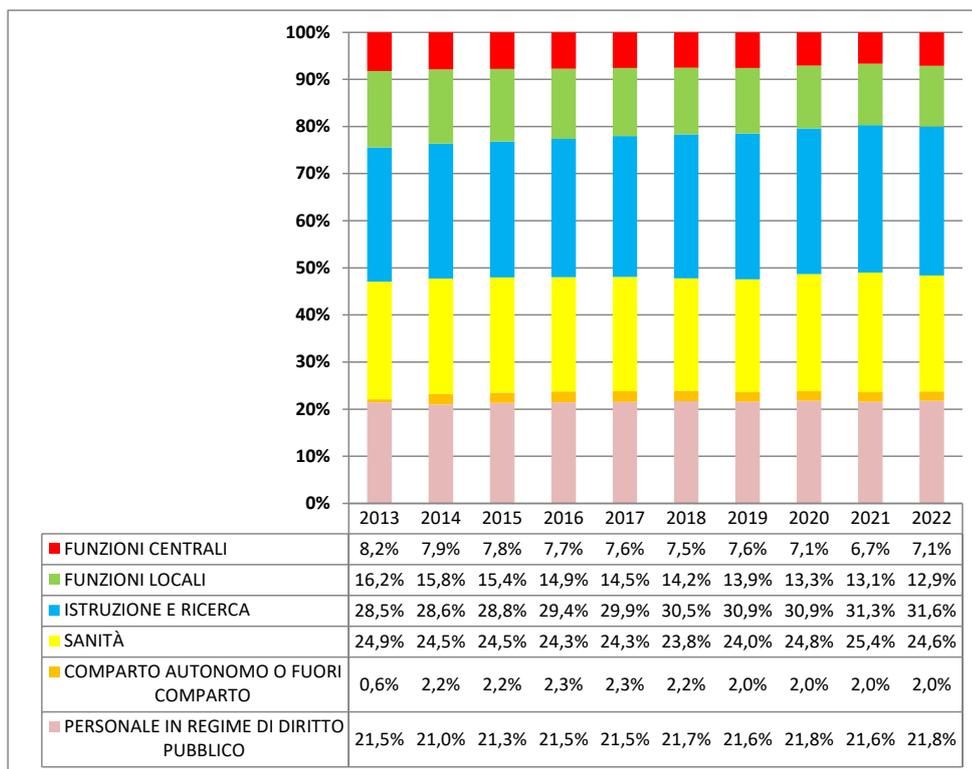


Grafico 5.2 –Distribuzione del costo del lavoro pubblico negli anni dal 2013 al 2022



Non è così per il Personale in regime di diritto pubblico e per quello del comparto della Sanità, dove la quota percentuale della spesa è rispettivamente il 4,2% e 3,7% più alta di quella della corrispondente distribuzione del personale. All’opposto, al comparto dell’Istruzione e ricerca sono

destinate meno risorse finanziarie che si riflettono in retribuzioni inferiori, con una quota della spesa del 7,6% più bassa rispetto a quella del personale.

La distribuzione della spesa per comparto evidenzia andamenti difformi. Si evidenziano gli aumenti della quota registrata dal comparto della Sanità negli anni 2020 e 2021 determinati dalle maggiori risorse finanziarie messe a disposizione delle aziende sanitarie per contrastare gli eventi pandemici.

Il consistente ingresso dei nuovi enti nella rilevazione del 2014 ha leggermente ridotto le percentuali degli altri comparti. Nel decennio considerato si osserva una crescente concentrazione della spesa nel comparto dell'Istruzione e ricerca. Il personale in regime di diritto pubblico ha mantenuto sostanzialmente stabile la propria quota, raggiungendo i valori massimi nell'ultimo periodo a causa degli effetti economici delle progressioni di carriera comunque denominate²⁸ che, a decorrere dal 2015, ha consentito al personale del 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 agito anche i provvedimenti di riordino delle carriere che hanno interessato il settore.

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

L'ANDAMENTO DEL COSTO DEL LAVORO

Il livello del costo del lavoro del pubblico impiego nel 2013, assorbiti gli effetti della tornata di rinnovi contrattuali 2008-2009, comincia a risentire degli effetti delle norme introdotte dal d.l. n. 78/2010 convertito con modificazioni dalla legge 122/2010, finalizzate alla generalizzata riduzione del costo del lavoro pubblico.

Nella tabella 5.1 è riportato il costo del personale dal 2013 al 2022 a prezzi di mercato. Il livello della spesa dei primi anni è influenzato dall'integrazione nella rilevazione degli enti non acquisiti precedentemente (Enti della lista S13 nel 2014 nel Comparto autonomo o fuori comparto).

Nel decennio a parità di enti si ha un incremento del costo del 12,2%, realizzato in grande parte negli ultimi due anni e in gran parte dovuto alle misure di contrasto per l'emergenza sanitaria da Covid-19, e al rinnovo contrattuale 2019/2021 per il personale dei livelli.

²⁸ 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.

Nei primi anni del decennio, in assenza di rinnovi contrattuali, le variazioni della spesa sono state essenzialmente determinate dall'andamento dell'occupazione in ciascun comparto.

Nei paragrafi successivi sono indicati i principali fattori che hanno influenzato la spesa.

Tabella 5.1 - Totale del costo del personale dipendente ed estraneo all'amministrazione. Anni dal 2013 al 2022. Valori in milioni di euro

COMPARTO	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
FUNZIONI CENTRALI	13.021	12.573	12.427	12.366	12.108	12.464	12.576	11.779	11.468	12.805
FUNZIONI LOCALI	25.653	25.173	24.558	23.790	23.177	23.542	23.189	22.283	22.512	23.222
ISTRUZIONE E RICERCA	45.129	45.689	46.015	46.918	47.862	50.681	51.512	51.661	53.956	56.996
SANITÀ	39.486	39.126	39.022	38.778	38.840	39.567	39.903	41.484	43.747	44.292
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	1.023	3.518	3.507	3.626	3.662	3.708	3.353	3.325	3.437	3.555
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	33.968	33.539	34.042	34.300	34.505	36.022	35.920	36.433	37.284	39.335
TOTALE	158.281	159.617	159.571	159.776	160.154	165.984	166.452	166.965	172.403	180.204
TOTALE A PARITÀ DI ENTI	158.281	157.024	156.893	157.051	157.400	163.223	163.945	164.505	169.825	177.520

Tabella 5.2 – Variazioni percentuali del costo del personale dipendente ed estraneo all'amministrazione negli anni dal 2013 al 2022

COMPARTO	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2020 / 2019	2021 / 2020	2022 / 2021	2022 / 2013
FUNZIONI CENTRALI	-3,4%	-1,2%	-0,5%	-2,1%	2,9%	0,9%	-6,3%	-2,6%	11,7%	-1,7%
FUNZIONI LOCALI	-1,9%	-2,4%	-3,1%	-2,6%	1,6%	-1,5%	-3,9%	1,0%	3,2%	-9,5%
ISTRUZIONE E RICERCA	1,2%	0,7%	2,0%	2,0%	5,9%	1,6%	0,3%	4,4%	5,6%	26,3%
SANITÀ	-0,9%	-0,3%	-0,6%	0,2%	1,9%	0,8%	4,0%	5,5%	1,2%	12,2%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	243,9%	-0,3%	3,4%	1,0%	1,2%	-9,6%	-0,8%	3,4%	3,4%	247,5%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-1,3%	1,5%	0,8%	0,6%	4,4%	-0,3%	1,4%	2,3%	5,5%	15,8%
TOTALE	0,8%	0,0%	0,1%	0,2%	3,6%	0,3%	0,3%	3,2%	4,5%	13,9%
TOTALE A PARITÀ DI ENTI	-0,8%	-0,1%	0,1%	0,2%	3,7%	0,4%	0,3%	3,2%	4,5%	12,2%

Dopo un periodo di sostanziale stabilità, la spesa ricomincia a crescere nel 2018 in concomitanza con la definizione della tornata contrattuale 2016-2018, il cui effetto è evidente soprattutto nei comparti dell'Istruzione e ricerca e del personale in regime di diritto pubblico. Il livello complessivo della spesa nel 2018 supera quello dell'inizio del periodo considerato.

Nel 2019 si registrano variazioni più contenute, con alcune riduzioni dovute anche a cause “esogene” quali, ad esempio, l’uscita nel 2019 dell’ANAS S.p.A dalla rilevazione del conto annuale (per 400 milioni) e della Fondazione La Scala di Milano nel 2020 (per 79 milioni)

La forte contrazione registrata nel periodo dal comparto delle Funzioni locali è dovuta in gran parte dalla costante riduzione del personale.

Il personale in regime di diritto pubblico evidenzia nel periodo un incremento della spesa di quasi il 16%. La riduzione contenuta registrata nel 2019 è determinata dal venir meno delle una tantum previste nei provvedimenti che hanno interessato il settore Sicurezza – Difesa.

Il comparto dell’Istruzione e ricerca registra la maggior crescita della spesa (26,3%)²⁹.

La crescita del comparto Sanità è riconducibile sia all’aumento del personale nella seconda parte del decennio sia all’aumento delle risorse rese disponibili negli ultimi anni. 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 rinnovo contrattuale.

Nel 2020 e nel 2021, come detto, si è registrato un consistente aumento del costo, imputabile alle risorse aggiuntive per contrastare gli effetti dell’evento pandemico.

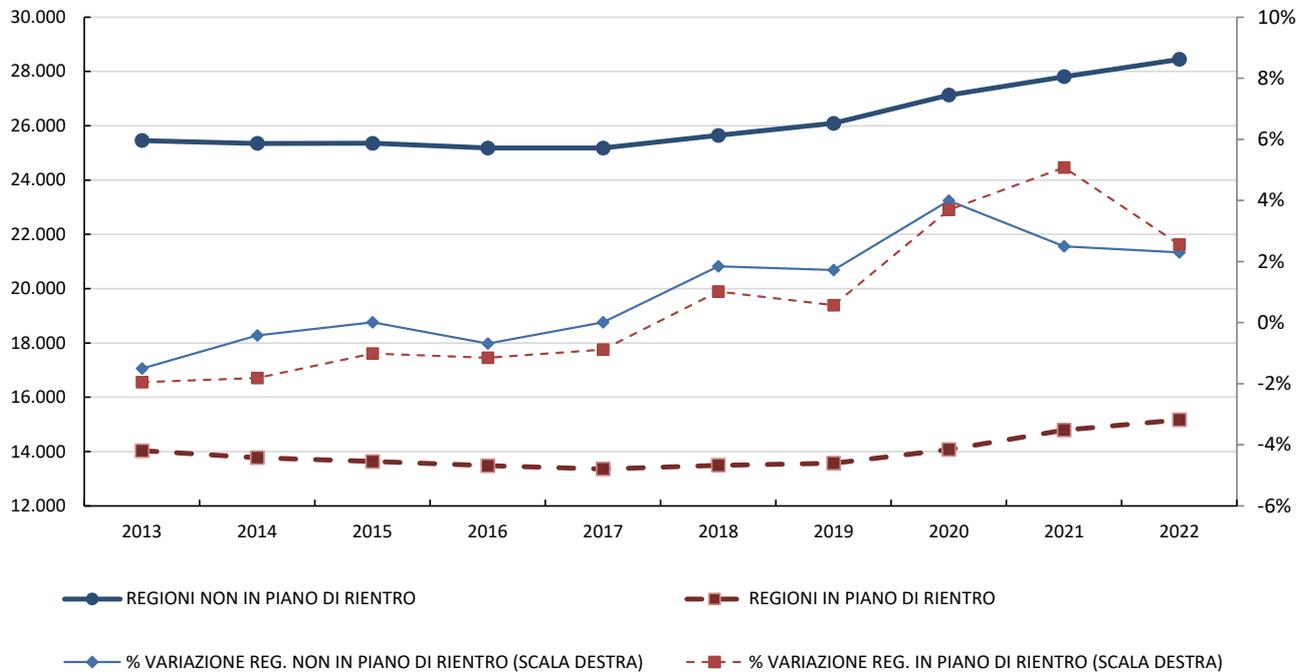
Una peculiarità di questo comparto è la presenza dei cosiddetti “piani di rientro” cui sono sottoposte alcune Regioni e che influenzano la dinamica complessiva del costo del personale. Nelle regioni non in piano di rientro il costo del personale ha ricominciato a crescere dal 2018 soprattutto grazie alla nuova disciplina assunzionale introdotta da Legislatore, mentre nelle regioni sottoposte a tali piani l’aumento del costo è molto lento e solo nel 2020 si torna a livello dell’inizio del decennio.

Le curve che descrivono il tasso di variazione del costo nei due gruppi di regioni hanno un andamento parallelo fino al 2020, con il gruppo di regioni non in piano di rientro che presenta dei valori costantemente più elevati. Nel 2020, la necessità di contrastare la pandemia fa aumentare ovunque in modo repentino il costo, con i tassi di variazione che arrivano a coincidere nei due gruppi. L’anno successivo il costo delle regioni non in piano di rientro continua a crescere, ma in modo meno intenso, mentre le regioni in piano di rientro evidentemente recuperano una parte del deficit di

²⁹ 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.

crescita degli anni precedenti, realizzando il tasso di variazione del costo più elevato del decennio. Nell'ultimo anno la variazione del costo nei due gruppi torna a coincidere.

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 2013 al 2022. Valori in milioni di euro



LE MANOVRE DI CONTENIMENTO DELLA SPESA A PARTIRE DAL 2010 - LA RETRIBUZIONE ACCESSORIA

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

Le disposizioni hanno 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. La consistenza di questi ultimi, con l'eccezione di alcune specifiche voci di alimentazione dei fondi, per il periodo 2011-2013, non ha 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 del d.l. 78/2010, 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 può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015 e sia, comunque, ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio.

Successivamente, 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, l'art. 23, comma 1 del d.lgs. 75/2017 ha disposto che la contrattazione collettiva nazionale, per ogni comparto o area di contrattazione, distintamente per il personale dirigenziale e non dirigenziale, deve operare la graduale convergenza dei medesimi trattamenti anche mediante la differenziata distribuzione delle risorse finanziarie destinate all'incremento dei fondi per la contrattazione integrativa di ciascuna amministrazione.

Nelle more di quanto previsto dal predetto comma 1, per 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.

Fermo restando il limite delle risorse complessive previsto dal comma 2, con esclusione degli enti del Servizio sanitario nazionale, il comma 3 ha stabilito che le regioni e gli enti locali possono destinare apposite risorse alla componente variabile dei fondi per il salario accessorio, anche per l'attivazione dei servizi o dei 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 in via sperimentale, a decorrere dal 1° gennaio 2018 e sino al 31 dicembre 2020, 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, perfezionato nei primi mesi del 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. Al riguardo è stato emanato il DPCM 8 marzo 2019.

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

Un importante fattore di aumento della spesa è stato il riavvio dei rinnovi contrattuali o, più in generale, la variazione delle regole che influenzano 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 andamento³⁰.

³⁰ 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.

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 su 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 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 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 dai CCNQ successivi, da ultimo il CCNQ del 22.02.2024 per il triennio 2022-2024, 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, ecc)
- Comparto dell’Istruzione e della ricerca (personale di Scuola, AFAM, Università, Enti di ricerca)
- Comparto della Sanità (personale degli enti del SSN)

○ **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 SSN³¹)
- 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)

La Presidenza del Consiglio dei Ministri costituisce un comparto autonomo al di fuori di quelli previsti dai CCNQ, sia per il personale dei livelli sia per la dirigenza (ex Area VIII).

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.

I CONTRATTI NAZIONALI 2016/2018

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;
- nel corso del 2019 sono stati sottoscritti i CCNL dell'Area dirigenziale Istruzione e Ricerca (luglio) e di quello dell'Area dirigenziale Sanità (dicembre); a marzo e a dicembre 2020 sono stati perfezionati, rispettivamente, i CCNL dell'Area Funzioni centrali e dell'Area Funzioni locali;

³¹ La legge 145/2018 – art.1, comma 687, come modificato da ultimo dall'art. 1, comma 881, della legge 234/2021 – che manteneva la dirigenza professionale, tecnica e amministrativa del SSN nell'area della contrattazione collettiva della Sanità a partire dal triennio contrattuale 2022/2024, è stato infine abrogato dall'art. 8 bis, comma 2, del d.l. n. 75/2023 e la collocazione del personale in questione nell'area delle Funzioni locali è stata confermata anche per il triennio contrattuale 2022-2024 dal CCNQ sottoscritto il 22 febbraio 2024.

- il contratto dell'Area dirigenziale della Presidenza del Consiglio dei Ministri è stato sottoscritto l'11 marzo 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.

Tabella 5.3 – Personale non dirigente - Quadro degli incrementi derivanti dai contratti collettivi di lavoro e dai procedimenti negoziali per il triennio 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	07.10.2022	3,48%	
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)

Nelle tavole 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 polizia³² e per i Professori e Ricercatori universitari è previsto un meccanismo di adeguamento retributivo definito con apposito DPCM sulla

³² 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.

base di uno specifico indice ISTAT da determinarsi in funzione degli aumenti medi registrati per il personale contrattualizzato (art. 24 legge n. 448/1998).

Tabella 5.4 – 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)

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. A causa della mancata stipula di contratti collettivi/procedimenti negoziali, per gli anni 2016 e 2017 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; gli incrementi per il

2020 (+1,71%), 2021 (+0,91%), 2022 (+0,45%) e 2023 (+0,98%) sono stati recepiti con i DPCM rispettivamente del 13 novembre 2020, del 15 marzo 2022, del 25 luglio 2022 e dell'8.1.2024.

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 l'incostituzionalità dei 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 legislative³³.

Tabella 5.5 – Personale pubblico non soggetto a contrattazione - Quadro degli incrementi retributivi annui derivanti da legge dal 2007

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%
2022	0,45%	1,46%
2023	0,98%	1,46%

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 25.01.2021, quindi con notevole ritardo.

³³ 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.

Il valore riportato nella tabella non è quello che compare sui DPCM ma il valore di conguaglio, 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 dopo il blocco della contrattazione del 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.

Tabella 5.6 – Quadro dei rinnovi contrattuali dei contratti collettivi di lavoro regionali/provinciali stipulati e/o applicati dopo il 2010

REGIONE / PROVINCIA AUTONOMA	PERSONALE	DATA	CONTENUTO
FRIULI VENEZIA GIULIA	NON DIRIGENTI	15.10.2018	Triennio normativo ed economico 2016-2018
FRIULI VENEZIA GIULIA	NON DIRIGENTI	19.07.2023	Triennio normativo ed economico 2019-2021
SARDEGNA	DIRIGENTI	12.06.2018	CCRL triennio 2016-2018
SARDEGNA	DIRIGENTI	23.06.2023	CCRL triennio 2019-2021
SARDEGNA	NON DIRIGENTI	04.12.2017	Triennio 2016-2018
SARDEGNA	NON DIRIGENTI	17.02.2023	CCRL Corpo forestale e di Vigilanza Ambientale triennio 2019-2021 parte economica
SARDEGNA	NON DIRIGENTI	12.05.2023	Disciplina dell'Avvocatura regionale 2019-2021
SARDEGNA	NON DIRIGENTI	15.05.2023	CCRL triennio 2019-2021 parte economica
SICILIA	DIRIGENTI	25.01.2021	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 triennio giuridico ed economico 2016-2018
SICILIA	NON DIRIGENTI	09.05.2019	CCRL 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	25.02.2019	Accordo stralcio, triennio giuridico ed economico 2016-2018
TRENTINO ALTO ADIGE	DIRIGENTI	24.10.2023	CCRL triennio giuridico ed economica 2019-2021
TRENTINO ALTO ADIGE	NON DIRIGENTI	30.09.2020	Accordo triennio economico e giuridico 2016-2018
TRENTINO ALTO ADIGE	NON DIRIGENTI	19.08.2022	Accordo stralcio, triennio giuridico ed economico 2019-2021
TRENTINO ALTO ADIGE	NON DIRIGENTI	07.02.2023	Accordo stralcio triennio giuridico ed economico 2019-2021
BOLZANO	DIRIGENTI	19.06.2018	Contratto collettivo intercompartmentale per il personale dirigenziale per la conversione dell'indennità di funzione in un'indennità di posizione
BOLZANO	DIRIGENTI	24.08.2023	Contratto collettivo intercompartmentale per il triennio 2020-2022
BOLZANO	NON DIRIGENTI	04.12.2019	Accordo stralcio per il rinnovo del contratto collettivo intercompartmentale per il triennio 2019-2021
BOLZANO	NON DIRIGENTI	03.12.2020	Secondo Accordo stralcio per il rinnovo del contratto collettivo intercompartmentale per il triennio 2019-2021
BOLZANO	NON DIRIGENTI	10.12.2020	Contratto collettivo intercompartmentale 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

REGIONE / PROVINCIA AUTONOMA	PERSONALE	DATA	CONTENUTO
BOLZANO	NON DIRIGENTI	03.12.2021	2° Accordo stralcio per il rinnovo del contratto collettivo di comparto per il personale del Servizio sanitario provinciale escluso il personale della dirigenza sanitaria, amministrativa, tecnica e professionale per il triennio 2019-2021
BOLZANO	NON DIRIGENTI	31.10.2023	1° Accordo stralcio per il rinnovo del contratto collettivo intercompartimentale per il triennio 2022-2024
TRENTO	DIRIGENTI	29.12.2016	Contratto collettivo provinciale del lavoro 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 rinnovo CCPL 2016-2018
TRENTO	DIRIGENTI	13.03.2023	Accordo stralcio - parte economica- per il rinnovo del CCPL per il triennio 2019-2021
TRENTO	RICERCATORI	29.12.2016	Contratto collettivo provinciale del lavoro 2016-2018, biennio economico 2016-2017
TRENTO	RICERCATORI	28.04.2022	Accordo per la chiusura della parte economica del CCPL 2016/2018 per il personale del comparto Ricerca
TRENTO	RICERCATORI	13.09.2022	Accordo stralcio per il rinnovo del contratto collettivo provinciale di lavoro 2019-2021 per il personale del comparto ricerca
TRENTO	DIRETTIVI	23.12.2016	Contratto collettivo provinciale del lavoro 2016-2018, biennio economico 2016-2017, per il personale con qualifica di Direttore della Provincia autonoma di Trento e degli Enti strumentali
TRENTO	DIRETTIVI	12.09.2022	Accordo stralcio per il rinnovo del contratto collettivo provinciale di lavoro 2019-2021 per i direttori della provincia autonoma di Trento e dei suoi enti strumentali
TRENTO	NON DIRIGENTI	23.12.2016	Contratto Collettivo Provinciale di Lavoro 2016-2018, biennio economico 2016-2017
TRENTO	NON DIRIGENTI	01.10.2018	Contratto Collettivo Provinciale di Lavoro 2016-2018, triennio giuridico-economico 2016-2018
TRENTO	NON DIRIGENTI	19.08.2022	Accordo stralcio triennio 2019-2021 per il personale del comparto autonomie locali – area non dirigenziale
TRENTO	NON DIRIGENTI	08.02.2023	Accordo parte economica 2019-2021 per il personale delle qualifiche forestali
TRENTO	VIGILI DEL FUOCO	01.08.2018	Accordo 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
TRENTO	VIGILI DEL FUOCO	10.02.2023	Accordo incrementi retributivi per il triennio economico 2019-2021 del personale del corpo permanente dei Vigili del fuoco della Provincia autonoma di Trento
TRENTO	VIGILI DEL FUOCO	21.12.2023	Accordo di modifica dell'accordo negoziale del 25.05.2022
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	DIRIGENTI	03.11.2022	Accordo triennio giuridico ed economico 2016-2018 e la modificazione del Testo Unico delle disposizioni contrattuali di primo livello relative alla Dirigenza del comparto unico della Regione Valle d'Aosta del 5.10.2011
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 triennio giuridico ed economico 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
VALLE D'AOSTA	NON DIRIGENTI	31.05.2023	Accordo triennio giuridico ed economico 2019-2021

I CONTRATTI NAZIONALI 2019/2021

Il 10 marzo 2021 è stato sottoscritto il Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale, un accordo di natura politica tra Governo e maggiori organizzazioni sindacali, nel quale sono stati condivisi una serie di obiettivi - tra i quali la definizione della disciplina del lavoro agile e la revisione della disciplina dei sistemi di classificazione professionale - anche in considerazione dell'impegno richiesto alla pubblica amministrazione dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). A sostegno degli obiettivi del Patto è intervenuta quindi l'emanazione del d.l. n. 80/2021 e in particolare l'articolo 3, rubricato "Misure per la valorizzazione del personale e per il riconoscimento del merito", che, modificando l'art. 1-bis del d.lgs. n. 165/2001, definisce le linee essenziali dei nuovi sistemi di classificazione professionali, oltre a prevedere la possibilità di superare i limiti di spesa relativi al trattamento economico accessorio di cui all'articolo 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017, secondo criteri e modalità da definire nell'ambito dei contratti collettivi nazionali di lavoro.

Il quadro finanziario per il rinnovo dei CCNL e degli accordi negoziali relativi al triennio 2019-2021 è stato definito a partire dalla legge di bilancio per il 2019 (art. 1, comma 436, legge n. 145/2018) che, oltre a stanziare le risorse a carico del bilancio statale, ha posto, per le amministrazioni pubbliche non statali, gli oneri dei rinnovi a carico dei bilanci delle amministrazioni stesse (comma 438). Successivamente sono intervenute la legge di bilancio per il 2020 (art. 1, comma 127, legge n. 160/2019) e quella per il 2021 (art. 1, comma 959, legge n. 178/2020) incrementando le risorse a carico del bilancio statale fino ad un importo a regime di 3.775 milioni di euro.

Tale quadro è stato infine completato dalla legge di bilancio per il 2022 (commi 604 e 612 legge n. 234/2021), in base a quanto definito dal citato art. 3 del d.l. n. 80/2021. In particolare, il comma 604 ha previsto, a decorrere dal 2022, l'incremento delle risorse da destinare al trattamento accessorio del personale, nei limiti di un importo corrispondente allo 0,22% del monte salari 2018; il comma 612, sempre a decorrere dal 2022, ha integrato, per un importo pari allo 0,55% del monte salari 2018, le risorse destinate ai rinnovi contrattuali delle amministrazioni statali, con la finalità di definire i nuovi ordinamenti professionali del personale destinatario delle disposizioni del CCNL 2016-2018 che hanno istituito le commissioni paritetiche sui sistemi di classificazione professionale. Anche in questo caso, per le amministrazioni non statali le risorse destinate alle medesime finalità e nei limiti delle medesime percentuali previste per il personale delle amministrazioni statali sono poste a carico dei rispettivi bilanci.

Come evidenziato nelle tavole che seguono, per il triennio 2019/2021 sono stati sottoscritti nel corso del 2022 i CCNL di tutti i Comparti di contrattazione ad eccezione di quello riguardante il personale della Presidenza del Consiglio dei ministri. Per il personale in regime di diritto pubblico sono stati recepiti con DPR gli accordi sindacali/provvedimenti di concertazione per il triennio 2019/2021 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.

Tabella 5.7 – Personale pubblico non dirigente - Quadro degli incrementi derivanti dai contratti collettivi di lavoro e dai procedimenti negoziali relativi al triennio 2019-2021

Comparto	Date sottoscrizione CCNL triennio 2019/2021	Incremento % di regime	Note
Funzioni centrali	09.05.2022	4,16%	
Funzioni locali	16.11.2022	4,51%	
Istruzione e ricerca	06.12.2022	4,21%	L'incremento non considera le risorse di cui all'art. 1, commi 297, 309, 310 e 327, legge n. 234/2021
Sanità	02.11.2022	4,38%	L'incremento non considera le risorse di cui all'art. 1, commi 409 e 414, legge n. 178/2020 e all'art. 1 comma 293, legge n. 234/2021
Presidenza del Consiglio dei Ministri			
Corpi di polizia	DPR.20.04.2022 n. 57	4,26%	All'incremento, pari al 3,78%, per effetto delle risorse destinate dalle leggi di bilancio 2019, 2020 e 2021 sono state sommate, a decorrere dal 2021, le risorse destinate dall'art. 30, commi 7 quater e 7 quinquies d.l. n. 73/2021.
Forze armate	DPR.20.04.2022 n. 56	4,26%	All'incremento, pari al 3,78%, per effetto delle risorse destinate dalle leggi di bilancio 2019, 2020 e 2021 sono state sommate, a decorrere dal 2021, le risorse destinate dall'art. 30, commi 7 quater e 7 quinquies d.l. n. 73/2021.
Vigili del fuoco	DPR.17.06.2022 n. 121	4,26%	All'incremento, pari al 3,78%, per effetto delle risorse destinate dalle leggi di bilancio 2019, 2020 e 2021 sono state sommate, a decorrere dal 2021, le risorse destinate dall'art. 30, commi 7 quater e 7 quinquies d.l. n. 73/2021.

Per il personale non dirigente rientrante nell'ambito della contrattazione di competenza ARAN l'incremento percentuale delle retribuzioni a regime è la somma di una componente comune a tutti i comparti, pari al 3,78%, e di una componente diversificata legata al conglobamento nello stipendio dell'"elemento perequativo" di cui all'art. 1, comma 440, lettera b), della legge n. 145/2018.

Tabella 5.8 – Personale dirigente - Quadro degli incrementi derivanti da contratti collettivi di lavoro e dai procedimenti negoziali per il triennio 2019-2021

Comparto	Area	Date sottoscrizione CCNL triennio 2019-2021	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	16.11.2023	3,78%	
Funzioni locali	ex Area II - Regioni e autonomie locali e Segretari comunali e provinciali; ex Area III - dirigenza professionale, tecnica e amministrativa del SSN			
Istruzione e ricerca	ex Area V - Scuola e AFAM; ex Area VII - Università e ricerca			
Sanità	Area III - Dirigenza sanitaria; ex Area IV - Dirigenza medico – veterinaria	23.01.2024	3,78%	L'incremento non considera le risorse di cui all'art. 1 commi 435 e 435 bis, della Legge n. 205/2017, all'art. 1 comma 527, della Legge n. 145/2018 e all'art. 1 comma 293, legge n. 234/2021
Presidenza del Consiglio dei Ministri	ex Area VIII - Consiglieri e Referendari; Dirigenti di I e II fascia del ruolo speciale, tecnico amministrativo della Protezione Civile			
Carriera diplomatica		DPR 21.10.2022 n. 195	3,78%	Percentuale riferita ad una retribuzione media al netto della Indennità integrativa speciale personale all'estero e fuori ruolo.
Carriera prefettizia		DPR 17.05.2022 n. 70	3,78%	Percentuale riferita ad una retribuzione media al netto della Indennità pensionabile prevista per i soli prefetti dalla legge n. 121/1981. L'incremento non considera le risorse di cui all'art. 1, comma 1029, della legge n. 178/2020.
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 direttivo e dirigente del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, per il triennio 2019-2021.	DPR 17.06.2022 n. 120	4,26%	All'incremento, pari al 3,78%, per effetto delle risorse destinate dalle leggi di bilancio 2019, 2020 e 2021 sono state sommate, a decorrere dal 2021, le risorse destinate dall'art. 30, commi 7 quater e 7 quinquies d.l. n. 73/2021.

L'ANDAMENTO DELLA SPESA PER LE RETRIBUZIONI

Nella tabella 5.9 sono riportate le spese per le retribuzioni “lordo dipendente”³⁴ al netto delle competenze arretrate.

³⁴ 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.

Tabella 5.9 - Spesa per retribuzioni lorde dei lavoratori a tempo indeterminato al netto degli arretrati negli anni dal 2013 al 2022. Valori in milioni di euro

COMPARTO	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
FUNZIONI CENTRALI	8.757	8.623	8.486	8.485	8.313	8.428	8.497	8.054	7.865	8.094
FUNZIONI LOCALI	17.114	16.843	16.381	15.889	15.575	15.652	15.586	15.004	14.963	15.326
ISTRUZIONE E RICERCA	30.454	30.389	31.364	31.783	32.359	33.746	34.303	34.512	35.471	36.074
SANITÀ	26.661	26.473	26.227	25.885	25.763	26.159	26.719	27.438	27.700	28.672
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	633	2.132	2.153	2.227	2.252	2.274	2.018	1.995	2.059	2.069
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	24.394	24.148	24.530	24.836	25.003	25.543	25.937	26.346	26.735	27.883
TOTALE	108.014	108.608	109.140	109.105	109.266	111.802	113.061	113.349	114.792	118.119
TOTALE A PARITÀ DI ENTI	108.014	107.013	107.493	107.433	107.573	110.114	111.523	111.843	113.211	116.488

In assenza di elementi conoscitivi sull'origine di tali competenze arretrate, gli importi detratti non sono solo quelli di natura contrattuale – ossia derivanti dalla tardiva sottoscrizione dei contratti di lavoro – ma anche quelli originati dai passaggi di qualifica o dalle ricostruzioni di carriera.

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.

Nei primi anni del decennio considerato la spesa per retribuzioni diminuisce progressivamente sia a causa della riduzione del personale³⁵, sia per gli effetti delle richiamate manovre di contenimento della spesa pubblica aventi ad oggetto il pubblico impiego. A partire dal 2015 la spesa resta stabile e dal 2018 cresce in conseguenza della ripresa della contrattazione collettiva nazionale. Nel 2021 è soprattutto la crescita della spesa nella scuola a trascinare verso l'alto il totale della spesa per le retribuzioni; nell'ultimo anno la crescita generalizzata è frutto della definizione della tornata contrattuale 2019-2021.

³⁵ Il personale che va in pensione normalmente è collocato sui livelli retributivi più elevati.

Tabella 5.10 - Variazioni percentuali della spesa per retribuzioni lorde dei lavoratori a tempo indeterminato al netto degli arretrati negli anni dal 2013 al 2022

COMPARTO	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2020 / 2019	2021 / 2020	2022 / 2021	2022 / 2013
FUNZIONI CENTRALI	-1,5%	-1,6%	0,0%	-2,0%	1,4%	0,8%	-5,2%	-2,4%	2,9%	-7,6%
FUNZIONI LOCALI	-1,6%	-2,7%	-3,0%	-2,0%	0,5%	-0,4%	-3,7%	-0,3%	2,4%	-10,4%
ISTRUZIONE E RICERCA	-0,2%	3,2%	1,3%	1,8%	4,3%	1,6%	0,6%	2,8%	1,7%	18,5%
SANITÀ	-0,7%	-0,9%	-1,3%	-0,5%	1,5%	2,1%	2,7%	1,0%	3,5%	7,5%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	-	1,0%	3,4%	1,1%	1,0%	-11,2%	-1,1%	3,2%	0,5%	-
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-1,0%	1,6%	1,2%	0,7%	2,2%	1,5%	1,6%	1,5%	4,3%	14,3%
TOTALE	0,5%	0,5%	0,0%	0,1%	2,3%	1,1%	0,3%	1,3%	2,9%	9,4%
TOTALE A PARITÀ DI ENTI	-0,9%	0,4%	-0,1%	0,1%	2,4%	1,3%	0,3%	1,2%	2,9%	7,8%

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 pagamento.

Escludendo gli Enti che hanno fatto il loro ingresso nella rilevazione nel corso del decennio, e ricordando che i valori sono espressi a prezzi di mercato, la spesa per retribuzioni lorde del 2022 è del 7,8% più elevata di quella del 2013.

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

Un altro fattore che incide sul livello della spesa degli enti è rappresentato dalle progressioni economiche e di carriera, rilevate nel conto annuale generalmente come passaggi di qualifica orizzontali e verticali³⁶.

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 dal 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.

³⁶ Per passaggio di qualifica si intendono tutte le progressioni di carriera comunque classificate: qualifica, fascia, area, posizione economica, livello.

I passaggi di livello 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, utilizzando parte dei risparmi conseguiti nel comparto stesso e la 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).

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 una costanza della spesa per redditi. Al contrario, prolungati periodi di ridotte assunzioni che vengono poi concentrate in un unico o in pochi anni, determinano il futuro insorgere di forti aumenti della spesa negli anni in cui gli assunti matureranno 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 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.

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 caratterizzato da 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

maggior 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 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 5.11 sono riportati i valori complessivi del pubblico impiego confrontati con le principali grandezze macroeconomiche.

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).

L'andamento altalenante del totale degli occupati nelle pubbliche amministrazioni è in parte influenzato dagli ampliamenti della rilevazione, talvolta consistenti. Anche senza escludere tali ingressi nella rilevazione, è comunque evidente, fino al manifestarsi degli eventi pandemici del covid-19, una tendenza alla riduzione che si è tradotta in una graduale discesa della quota del pubblico impiego sul totale della forza lavoro³⁷ e di quella sul totale degli occupati.

³⁷ Secondo il glossario Istat, la Popolazione 15 anni o più (o popolazione attiva) viene classificata secondo le definizioni Eurostat in Occupati, In cerca di Occupazione, Non forze di lavoro in età 15 anni e più. Le Forze di lavoro comprendono gli Occupati e quelle In cerca di Occupazione

Tabella 5.11 – Confronto dell’andamento del personale e delle spese con le principali grandezze economiche. Anni dal 2013 al 2022

Grandezze da confrontare e rapporti	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Occupati nelle pubbliche amministrazioni	3.335.823	3.366.471	3.363.763	3.357.362	3.366.322	3.342.660	3.355.842	3.354.993	3.365.560	3.401.116
Totale Forza lavoro	24.941.782	25.134.736	25.157.343	25.599.851	25.577.719	25.609.614	25.517.860	24.582.047	25.072.232	25.297.956
<i>Occupati nelle pubbliche amministrazioni / Totale Forza Lavoro</i>	13,4%	13,4%	13,4%	13,1%	13,2%	13,1%	13,2%	13,6%	13,4%	13,4%
Totale Occupati	21.801.683	22.031.460	22.216.714	22.593.304	22.798.257	22.987.184	23.043.522	22.189.401	22.868.219	23.297.925
<i>Occupati nelle pubbliche amministrazioni / Totale Occupati</i>	15,3%	15,3%	15,1%	14,9%	14,8%	14,5%	14,6%	15,1%	14,7%	14,6%
Costo del lavoro delle pubbliche amministrazioni (miliardi di €)	158,28	159,62	159,57	159,78	160,15	165,98	166,45	166,96	172,40	180,20
PIL ai prezzi di mercato (miliardi di €)	1.612,75	1.627,41	1.655,36	1.695,79	1.736,59	1.771,39	1.796,65	1.661,24	1.822,34	1.946,48
<i>Costo del lavoro / PIL nominale</i>	9,8%	9,8%	9,6%	9,4%	9,2%	9,4%	9,3%	10,1%	9,5%	9,3%

Analoga riduzione si manifesta nel confronto del rapporto fra il costo del lavoro nel pubblico impiego e il PIL a prezzi di mercato. Nei primi anni, quando si manifestano pienamente gli effetti delle manovre contenitive e il blocco della contrattazione, 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 appena l’incidenza sul PIL.

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 porta il rapporto ai valori massimi del decennio. Nei due anni successivi i valori tendono rapidamente a stabilizzarsi intorno ai minimi del decennio.

LE RETRIBUZIONI MEDIE

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

La metodologia adottata 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 solitamente 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 relativo sulla categoria della dirigenza caratterizzata da dimensioni contenute. Similmente, il personale non di ruolo della scuola presenta discontinuità nel rapporto di lavoro che, nella maggioranza dei casi, ha durata inferiore all'anno e solitamente suddiviso in due diverse annualità, che determina valori molto variabili delle retribuzioni medie, generalmente sottostimate. Analogamente per gli allievi del settore sicurezza-difesa. Il personale volontario del medesimo settore presenta un impiego pluriennale la cui variabilità non altera significativamente il calcolo dei valori medi.

Nel 2018 le retribuzioni medie dei Corpi di polizia e delle Forze armate hanno risentito degli effetti delle modifiche alla classificazione del personale conseguenti ai provvedimenti di riordino, creando una discontinuità nella serie storica.

Viene escluso dal calcolo della media 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 "*lorde dipendente*" utilizzati ai fini del calcolo delle retribuzioni medie comprendono lo stipendio, la retribuzione individuale 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 alcune voci che in casi particolari possono alterare 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 possono essere confrontati con quelli successivi. 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 fine di costruire un indicatore robusto e poco sensibile alle variazioni del numero di personale intercorse nell'anno, al denominatore del rapporto non sono presi a riferimento i dipendenti presenti al 31 dicembre ma è stato considerato il numero delle mensilità corrisposte nell'anno diviso per 12; per ciascuna persona presente per tutto l'anno sono considerate 12 mensilità (la tredicesima è compresa nella mensilità di dicembre 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.

Può accadere che per una data 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 di 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, ma inferiore a 24. In questo caso la distorsione potenzialmente recata dalla 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.

Per quanto sopra, nel 2015 è stata introdotta una modifica all'algoritmo di calcolo finalizzata ad eliminare questa possibile distorsione nel calcolo delle retribuzioni medie del singolo ente. Si

escludono i casi individuati in cui nelle qualifiche (e nelle aggregazioni successive di gruppi di qualifiche) risultano meno di dodici mensilità e si è proceduto, al ricalcolo delle retribuzioni medie³⁸.

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 (la rilevazione avviene per cassa, ad eccezione della sanità che rileva per competenza economica).

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

³⁸ 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.

Determinate condizioni, come la mancata assegnazione della produttività/risultato per un anno e la corresponsione di due annualità nell'anno successivo, possono 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.

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.

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), la tornata contrattuale relativa al 2016/2018 è stata definita a fine 2019, nel 2020 e nel 2022 per la Presidenza del Consiglio, sia per la dirigenza sia per il personale del comparto.

La tornata contrattuale relativa al triennio 2019/2021 è stata definita nel corso del 2022 per il personale dei livelli, ad eccezione della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del personale in regime di diritto pubblico. Per la dirigenza contrattualizzata sono stati sottoscritti fra la fine del 2023 e l'inizio del 2024 le intese per i comparti delle Funzioni Centrali e della Sanità. Pertanto, il conto annuale 2022 non ha potuto cogliere per intero gli effetti sulle retribuzioni dell'ultima tornata contrattuale.

Dai dati presenti nelle due tabelle successive, trascurando le discontinuità nella serie dovute ai diversi fattori citati in precedenza, sull'intero periodo 2013-2022 l'incremento della retribuzione media del totale del pubblico impiego è stato dell'11,5%. Nello stesso periodo il tasso di inflazione è stato più elevato e ha avuto un incremento del 14,3%³⁹.

In assenza di rinnovi contrattuali, fino al 2014 non vi è stata una crescita retributiva individuale e le variazioni percentuali tendono ad essere negative.

Nel 2014 esauriti gli effetti del rinnovo contrattuale 2008/2009, le progressioni economiche sono bloccate, gli effetti derivanti dalla contrattazione integrativa risultano neutralizzati e il *turn over* è fortemente limitato, conseguentemente l'effetto sulle retribuzioni è dovuto alla sostituzione del personale meno qualificato e quindi meno remunerato con quello più qualificato e dunque più costoso.

³⁹ Il tasso annuo d'inflazione effettiva registrato nel periodo è stato il seguente: 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; 1,2% per il 2018; 0,6% per il 2019; -0,2% per il 2020; 1,9% per il 2021; 8,1 per il 2022. Le retribuzioni medie sono espresse a prezzi correnti e pertanto, in termini reali, si è avuta una riduzione del potere d'acquisto.

La riduzione delle retribuzioni medie può essere quindi imputata a fattori 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 e più in generale alla dinamica nella distribuzione fra le varie fasce economiche del personale.

Tabella 6.1 - Retribuzioni medie annue. Importi lordo dipendente in euro, anni dal 2013 al 2022

COMPARTO	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
FUNZIONI CENTRALI	33.651	33.348	33.228	33.634	34.257	35.464	36.760	36.430	37.291	38.985
FUNZIONI LOCALI	30.473	30.131	29.993	30.144	30.385	31.346	31.693	31.607	31.966	32.598
ISTRUZIONE E RICERCA	29.700	29.366	29.124	28.596	29.510	30.540	30.852	30.696	30.623	31.588
SANITA'	38.653	38.535	38.639	38.624	38.720	39.373	41.896	42.695	42.361	43.081
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	42.938	43.240	44.762	45.376	45.696	46.821	47.114	46.121	48.114	50.540
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	42.101	41.887	43.036	43.705	44.158	44.635	45.165	45.949	46.569	48.724
VALORE MEDIO	34.538	34.374	34.393	34.376	34.954	35.893	36.857	37.146	37.376	38.506

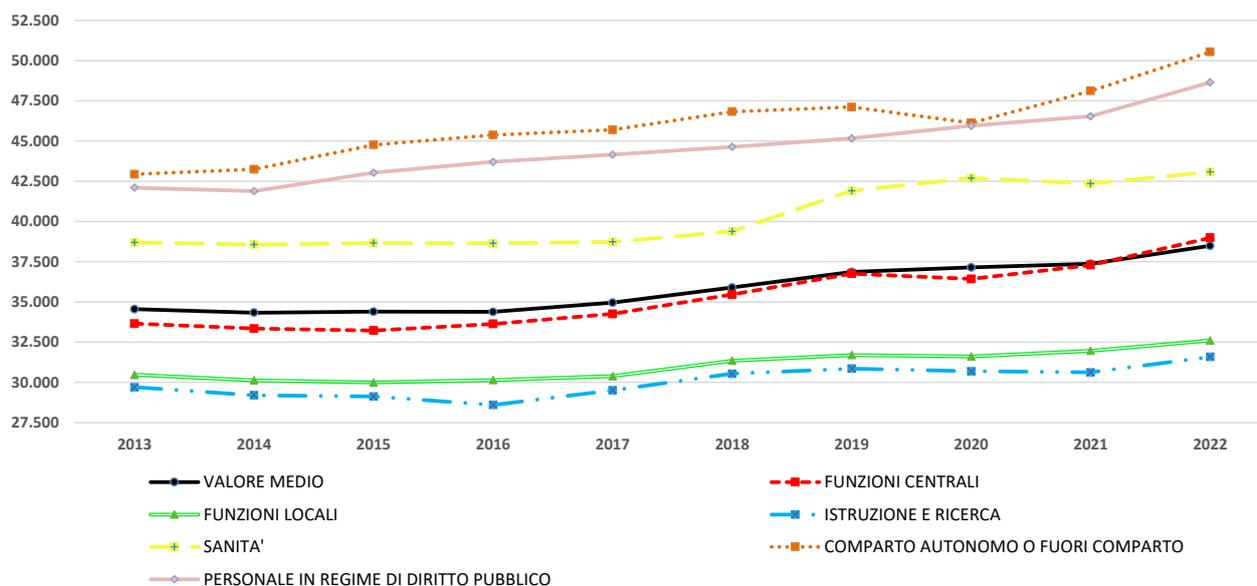
Tabella 6.2 – Variazioni percentuali delle retribuzioni medie annue dal 2013 al 2022

COMPARTO	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2020 / 2019	2021 / 2020	2022 / 2021	2022 / 2013
FUNZIONI CENTRALI	-0,9%	-0,4%	1,2%	1,9%	3,5%	3,7%	-0,9%	2,4%	4,5%	15,9%
FUNZIONI LOCALI	-1,1%	-0,5%	0,5%	0,8%	3,2%	1,1%	-0,3%	1,1%	2,0%	7,0%
ISTRUZIONE E RICERCA	-1,1%	-0,8%	-1,8%	3,2%	3,5%	1,0%	-0,5%	-0,2%	3,2%	6,4%
SANITA'	-0,3%	0,3%	0,0%	0,2%	1,7%	6,4%	1,9%	-0,8%	1,7%	11,5%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	0,7%	3,5%	1,4%	0,7%	2,5%	0,6%	-2,1%	4,3%	5,0%	17,7%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-0,5%	2,7%	1,6%	1,0%	1,1%	1,2%	1,7%	1,3%	4,6%	15,7%
VALORE MEDIO	-0,5%	0,1%	0,0%	1,7%	2,7%	2,7%	0,8%	0,6%	3,0%	11,5%

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. Nel settore

Sicurezza-Difesa 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.

Grafico 6.1 – Andamento delle retribuzioni medie lordo dipendente a prezzi di mercato nei comparti e nel totale del pubblico impiego dal 2013 al 2022



Nel comparto Istruzione e ricerca la cessazione di decine di migliaia di persone che hanno raggiunto i livelli retributivi massimi e l'ingresso di dipendenti con il livello retributivo iniziale, ha determinato una riduzione significativa della retribuzione media che, date le dimensioni del comparto, ha reso negativa 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.

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 ha il personale dirigente, per il quale i rispettivi CCNL sono stati sottoscritti solo a partire dal 2019.

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 riflessi sul totale del pubblico impiego di alcune centinaia di euro.

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 di questo comparto.

Gli incrementi del 2020 nei comparti della Sanità e del Personale in regime di diritto pubblico sono 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 d.lgs. n. 173/2019 (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.

La riduzione fatta registrare dalla Sanità nel 2021 è dovuta al notevole ricambio del personale, con un elevato numero di assunzioni e cessazioni. La variazione fra il 2020 e il 2021 della distribuzione del personale sulle fasce retributive, evidenzia che la maggiore concentrazione del personale nella fascia retributiva più elevata, quella più remunerativa, è più che compensata dall'incremento nella fascia iniziale.

Nell'ultimo anno è evidente l'effetto del rinnovo contrattuale sulle retribuzioni medie di tutti i comparti, anche se in alcuni casi, essendo la sottoscrizione avvenuta a ridosso della fine dell'anno, non tutti gli enti interessati sono riusciti a darvi applicazione immediata. Ciò è particolarmente vero per il comparto delle Funzioni locali. L'effetto pieno della tornata contrattuale 2019/2021 non si avrà neanche nel 2023 poiché manca ancora la sottoscrizione di alcuni accordi.

Il comparto che mostra un andamento più dinamico è quello degli enti del Comparto autonomo o fuori comparto, dinamicità in parte dovuta all'ingresso e all'uscita degli enti dal comparto. Ad esempio, l'andamento del 2019 e del 2020 è fortemente influenzato dall'uscita prima dell'ANAS e poi del Teatro alla Scala. Nel 2021 il passaggio dell'Agenzia forestale regionale per lo sviluppo del territorio e dell'ambiente della Sardegna - Forestas dagli enti ex art. 60 del d.lgs. 165/2001 a quelli che applicano il contratto della regione Sardegna ha determinato l'aumento delle retribuzioni medie in due comparti. L'ente in questione è infatti di notevoli dimensioni (oltre 4.500 addetti), e presenta una retribuzione inferiore alla media degli enti del Comparto autonomo o fuori comparto ma più elevata della media del comparto delle Funzioni locali. Il suo passaggio da un comparto all'altro ha quindi determinato un incremento della retribuzione media nel Comparto autonomo o fuori comparto ed uno significativo nella retribuzione delle Funzioni locali.

Il Personale in regime di diritto pubblico registra forte dinamicità e un andamento 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 retributivi vengono definiti sulla base di un indice di crescita basato sulle variazioni complessive delle retribuzioni contrattuali degli altri pubblici dipendenti⁴⁰ individuato dall'ISTAT. Inoltre, la Magistratura è l'unico settore, insieme alla Scuola, con 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 – e hanno ammortizzato a partire dal 2018 l'effetto riduttivo connesso all'inserimento nel calcolo di alcune decine di migliaia di persone posizionate nella parte più bassa della scala retributiva – un ulteriore contributo esplicativo è fornito 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 detto, nelle amministrazioni più grandi e articolate le retribuzioni delle qualifiche di vertice non apicali si stanno sempre più avvicinando al valore delle retribuzioni delle qualifiche apicali in quanto per queste ultime essendo soggette al tetto dei 240.000€ euro annui gli incrementi contrattuali non operano⁴¹. Tale fenomeno sta determinando pertanto un paradosso laddove per qualifiche con competenze e responsabilità diverse sono previste uguali retribuzioni.

I DIFFERENZIALI RETRIBUTIVI

In questo paragrafo viene commentata la scala retributiva propria di ciascun comparto espressa come rapporto tra le retribuzioni medie annue delle diverse categorie di personale e 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

⁴⁰ 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 08.01.2024.

⁴¹ 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 prevista dal DPCM di adeguamento per il personale dirigente delle Forze armate e dei Corpi di polizia e per i Professori e Ricercatori universitari.

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.

L’andamento negli anni dei differenziali retributivi risente anche del pagamento di emolumenti accessori riferiti a più annualità registrato, per tutti i comparti del pubblico impiego con l’eccezione di quello del Servizio Sanitario Nazionale, secondo il criterio di cassa.

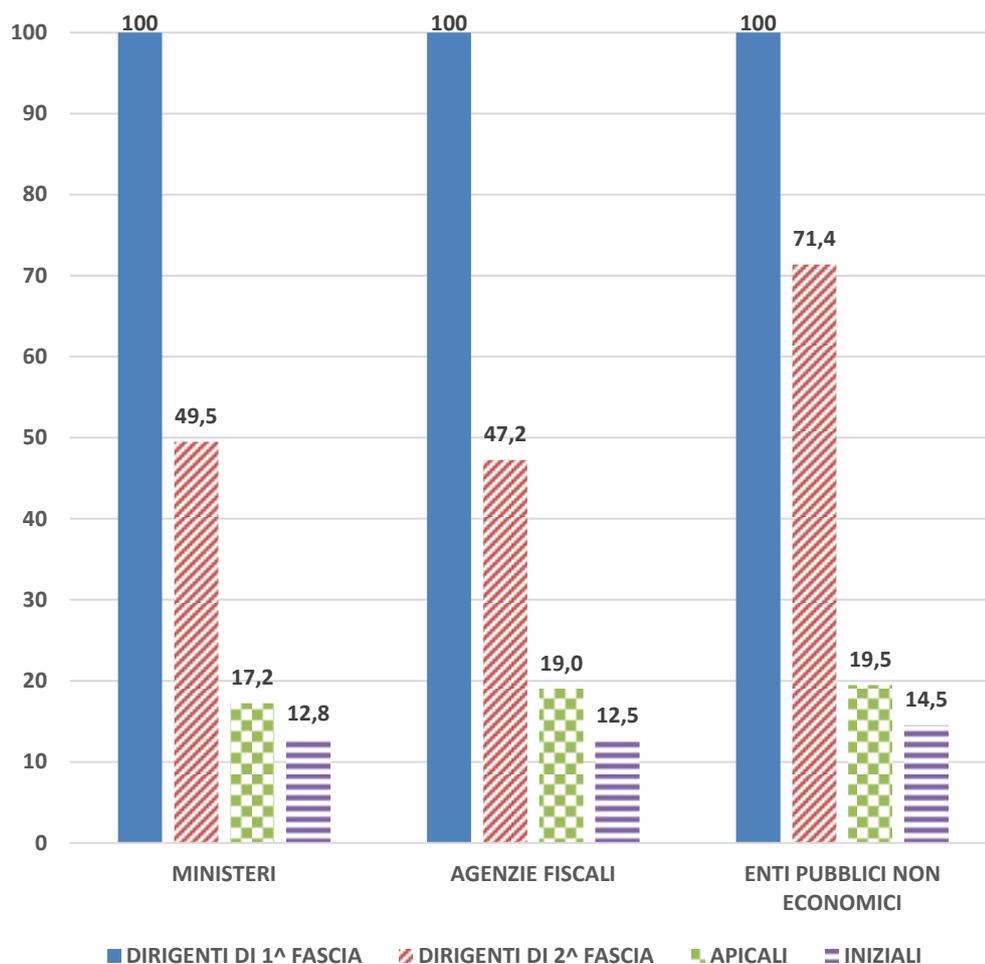
Il risultato finale dell’indagine evidenzia, anche per quest’anno, che il divario maggiormente significativo tra il trattamento economico della dirigenza e del personale non dirigente si riscontra nel comparto delle Funzioni centrali, cui fa seguito quello delle Funzioni locali.

Nel comparto Istruzione e Ricerca sono gli Enti di ricerca che anche nel 2022 presentano i differenziali stipendiali più elevati e in aumento rispetto all’anno precedente; per la Presidenza del Consiglio il divario retributivo aumenta rispetto al 2021, soprattutto per il personale della categoria apicale.

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 i casi che per numerosità di dipendenti rappresentano la quasi totalità dell’intero comparto, ossia quelli del personale dei Ministeri, delle Agenzie fiscali e degli 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 (funzionari e operatori per tutti i contratti, secondo quanto previsto dal CCNL delle Funzioni centrali triennio 2019-2021).

Grafico 6.2 – Scala retributiva nel comparto delle Funzioni Centrali. Anno 2022

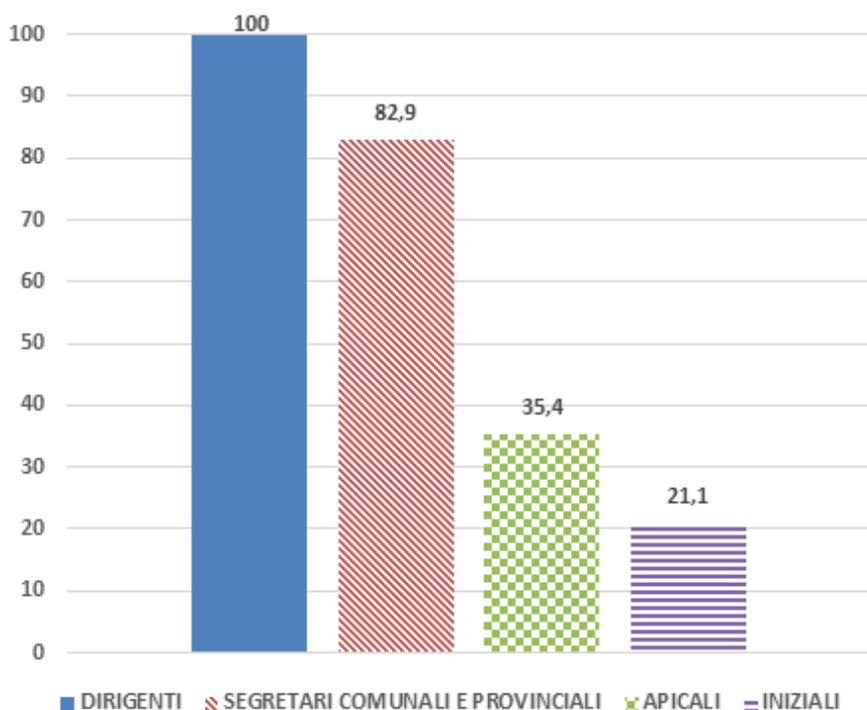
La retribuzione media della dirigenza di I fascia è superiore di quasi sei volte a quella della categoria “apicale” e di circa otto rispetto alla categoria “iniziale”, con l’eccezione degli Enti pubblici non economici nei quali il rapporto con gli iniziali scende a meno di sette.

Il divario nella retribuzione della dirigenza di seconda fascia nei confronti della prima aumenta rispetto al 2021 nei Ministeri e nelle Agenzie fiscali, mentre negli Enti pubblici non economici il *gap* si riduce significativamente anche per la diversa struttura retributiva e per il pagamento di emolumenti accessori riferiti a più annualità. Va tuttavia ricordato che per gli Enti pubblici non economici, il peso di pochi enti (INPS e INAIL) influenza il risultato dell’intero settore.

I DIFFERENZIALI NEL COMPARTO DELLE FUNZIONI LOCALI

Per il comparto delle Funzioni locali il nuovo CCNL 2019-2021, sottoscritto il 16 novembre 2022 per il personale non dirigente, ha previsto degli incrementi retributivi che solo una minoranza di enti è riuscita ad applicare nel corso del 2022 e che pertanto non sono stati pienamente recepiti nel conto annuale oggetto dell’analisi.

Grafico 6.3 – Scala retributiva nel comparto delle Funzioni Locali. Anno 2022



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 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.

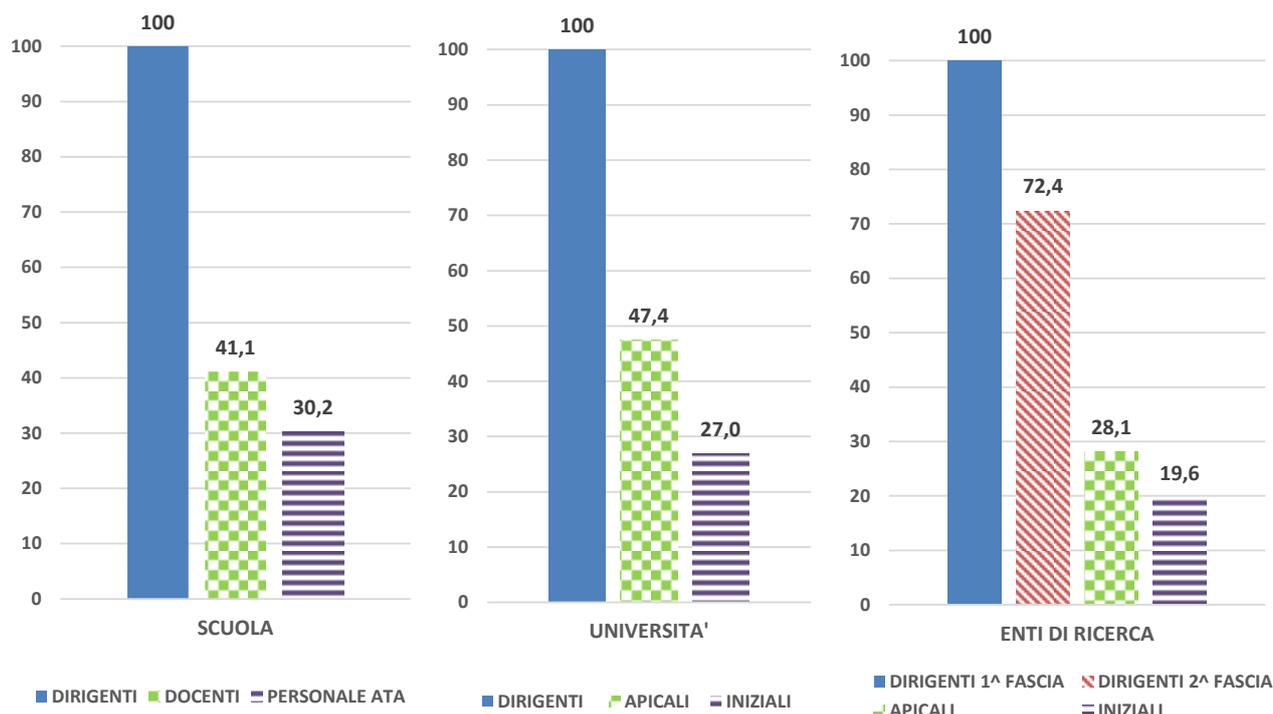
La scala retributiva è più graduale di quella del comparto delle Funzioni centrali e mostra che la retribuzione media dei dirigenti è superiore di 1,2 volte rispetto a quella dei segretari comunali e provinciali e di quasi 3 e 5 volte quella delle altre categorie di personale sopra citate.

I DIFFERENZIALI NEL COMPARTO DELL’ISTRUZIONE E RICERCA

I settori della Scuola, dell’Università e degli Enti di ricerca, hanno strutture del personale differenti.

Le risultanze dell’analisi confermano la situazione già riscontrata in passato, piuttosto omogenea nella Scuola e nelle Università per le categorie prese a riferimento, mentre negli Enti di ricerca i differenziali risultano diversificati.

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

Grafico 6.4 – Scala retributiva nel comparto dell’Istruzione e ricerca. Anno 2022

La retribuzione media dei dirigenti scolastici, in incremento rispetto all’anno 2021, è ancora pari a rispettivamente 2,4 e 3,3 volte quella dei docenti e del personale ATA che nell’anno 2022 hanno beneficiato dell’applicazione del CCNL del personale del comparto Istruzione e ricerca del 6 dicembre 2022.

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 seconda fascia e quelle della categoria del personale con elevate professionalità EP per gli apicali e della categoria B per gli iniziali. L’applicazione del nuovo CCNL 2019-2021 per il personale non dirigente, ha contribuito alla riduzione nel 2022 del differenziale retributivo, che ora è pari a 2,1 e 3,7.

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, attestandosi a un valore di 1,4 volte quella della II fascia e di circa 4 e 5 volte quella dei livelli IV e VIII.

I DIFFERENZIALI NEL COMPARTO DELLA SANITÀ

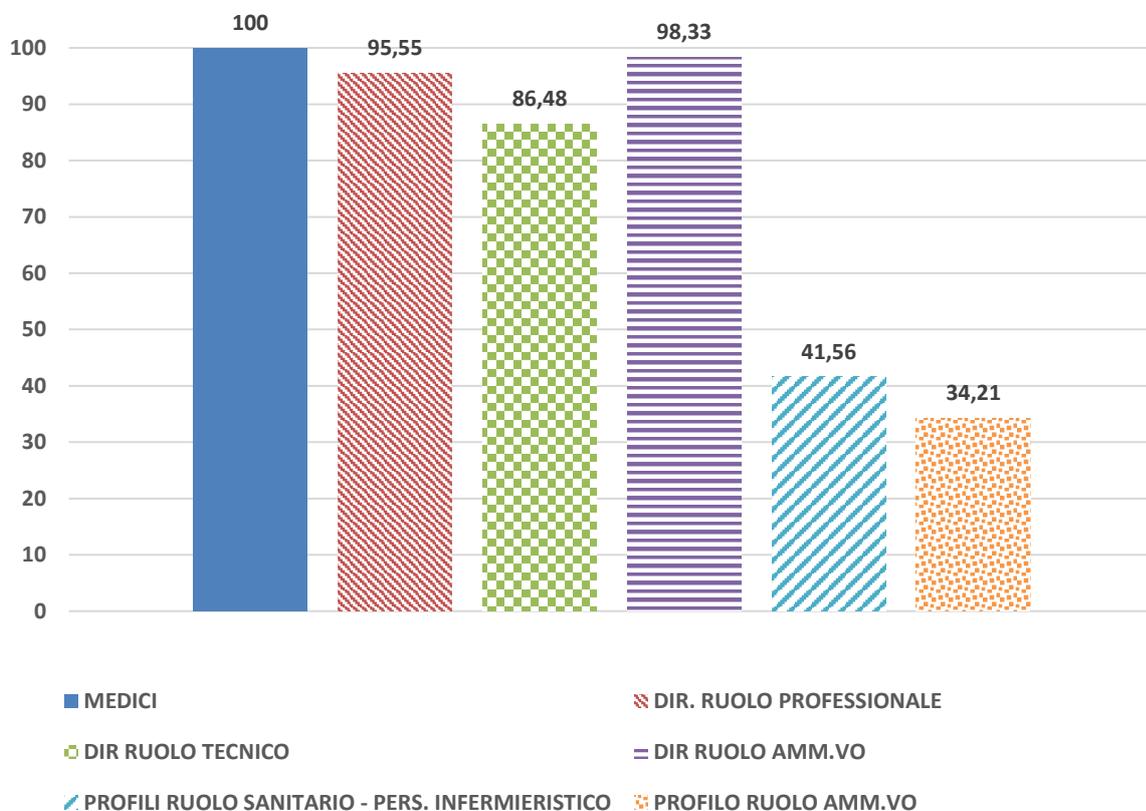
Per la dirigenza sanitaria e quella professionale, tecnica e amministrativa (PTA) gli elementi che incidono in modo particolare sulla determinazione dei valori retributivi sono quelli legati al sistema degli incarichi (direzione di struttura complessa o direzione di struttura semplice) nonché al rapporto

di lavoro esclusivo o non esclusivo con l'azienda (per i medici, veterinari, odontoiatri e per i dirigenti sanitari non medici).

Per i non dirigenti la differenza retributiva fra le categorie è poco significativa poiché queste rappresentano i diversi ruoli professionali 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.

Il raffronto ha messo in relazione la categoria dei Medici 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 2022



La retribuzione complessiva dei medici è leggermente superiore a quella dei dirigenti dei tre ruoli professionale tecnico e amministrativo. Il divario maggiore si conferma nei confronti dei dirigenti del ruolo tecnico mentre le differenze si riducono con la dirigenza amministrativa, dove l'accessorio legato alla retribuzione di posizione quota variabile e alla retribuzione di risultato rappresenta un elemento significativo.

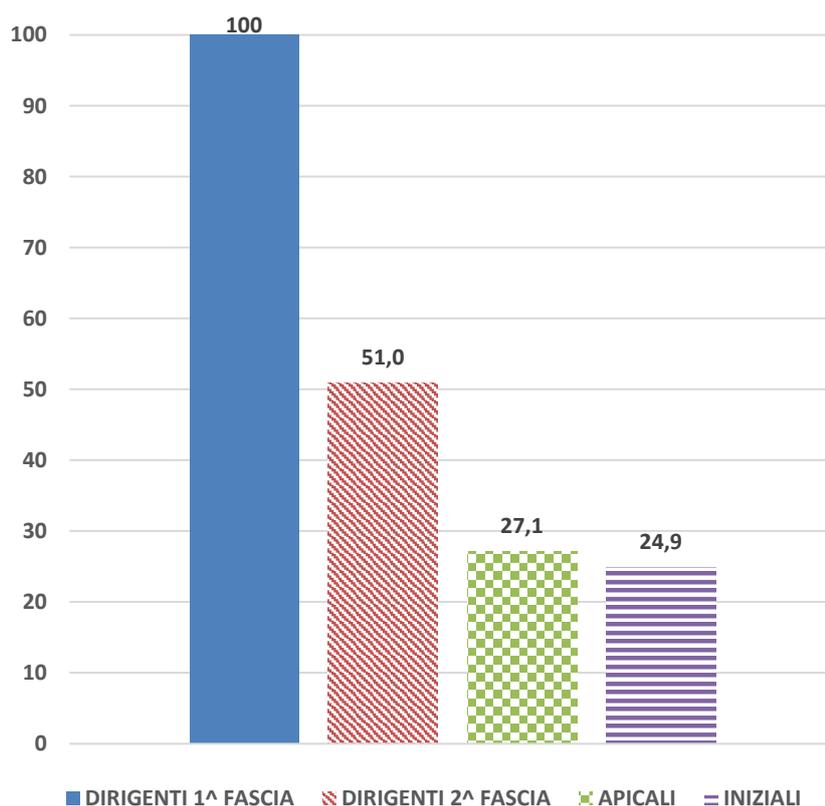
Nel confronto con la retribuzione degli infermieri e del personale amministrativo non dirigente la differenza rispetto allo scorso anno si riduce per gli effetti economici legati all'applicazione del CCNL del comparto Sanità, triennio 2019-2021, sottoscritto il 2 novembre 2022.

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 poco meno del doppio rispetto a quella del dirigente di II fascia e di 3,7 e 4 volte superiore, rispettivamente, a quella del personale appartenente alle categorie A e B. Per tutte le categorie di personale si registra, quindi, un lieve aumento nel differenziale retributivo con la dirigenza apicale rispetto all'anno precedente.

Grafico 6.6 – Scala retributiva nella Presidenza del Consiglio dei Ministri. Anno 2022



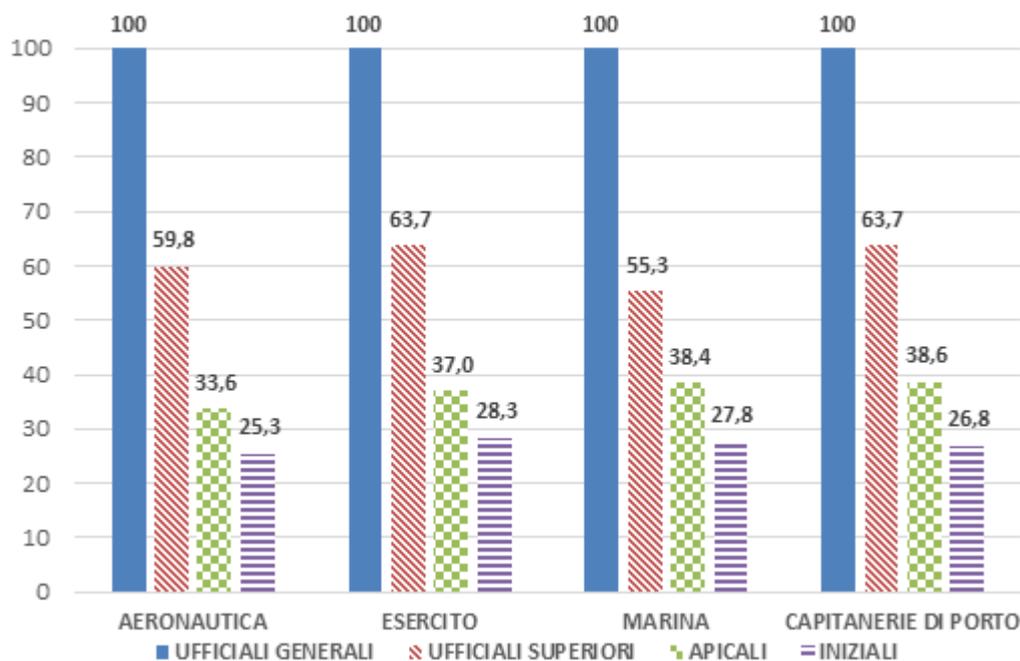
I DIFFERENZIALI NEL COMPARTO DEL PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO

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 2022 sono simili a quelli del 2021. Le differenze sono riconducibili essenzialmente alle modifiche della distribuzione interna del personale e agli effetti dei DPCM 15 marzo 2022 e 25 luglio 2022, che hanno previsto per gli Ufficiali generali e per gli Ufficiali superiori un adeguamento del trattamento economico stipendiale.

Lo svolgimento di missioni all'estero del personale delle Forze Armate influenza l'andamento delle retribuzioni nel corso degli anni. I compensi specifici percepiti per il servizio presso le Agenzie internazionali non rientrano nel calcolo delle retribuzioni medie ma comportano una diminuzione del trattamento stipendiale nazionale. L'effetto è quindi quello di una riduzione della retribuzione media.

Grafico 6.7 – Scala retributiva nelle Forze armate. Anno 2022



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

attestano tra l'1,6 e l'1,8 nel confronto con gli Ufficiali superiori e tra il 2,6 e il 3,9 nei confronti con le altre categorie.

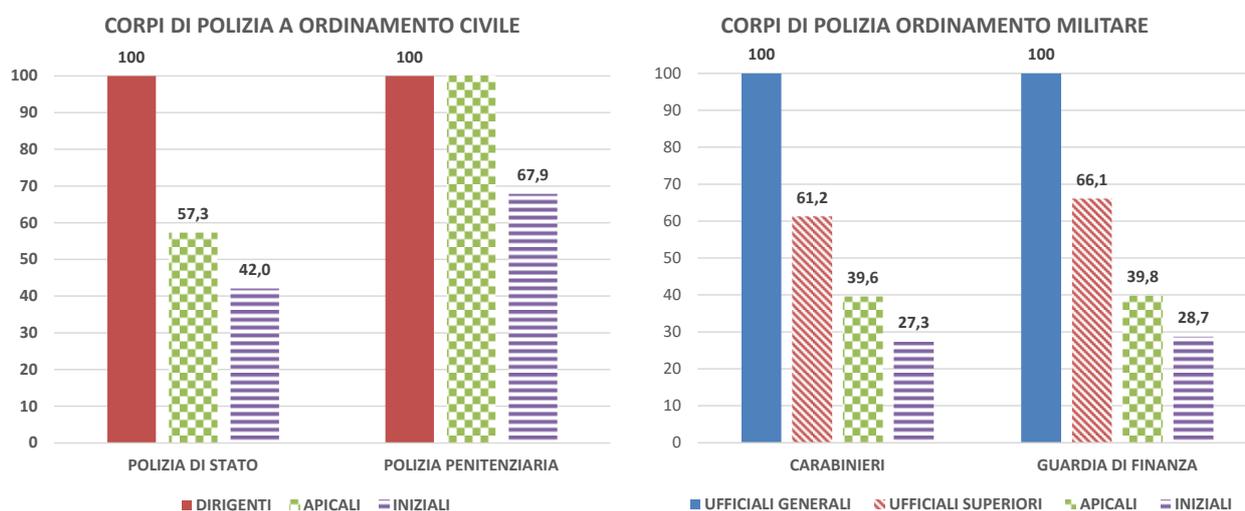
La diversa classificazione del personale fra i vari Corpi di Polizia ha indotto a considerare separatamente la Polizia di Stato e la Polizia penitenziaria, che sono ad ordinamento civile, dai Carabinieri e dalla Guardia di Finanza che hanno invece un ordinamento militare.

Come per le Forze armate, anche in questo caso le retribuzioni medie sono influenzate dall'erogazione di specifiche indennità stanziate per il personale impegnato sul territorio, dai passaggi interni per avanzamenti di carriera di cui al d.lgs. n. 172/2019 (correttivo ed integrativo delle norme di riordino) e dal riavvio 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 i dati dei differenziali sono simili quelli dell'anno precedente, con valori compresi tra 1,7 e 2,4 volte rispetto alla dirigenza, mentre per la 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.

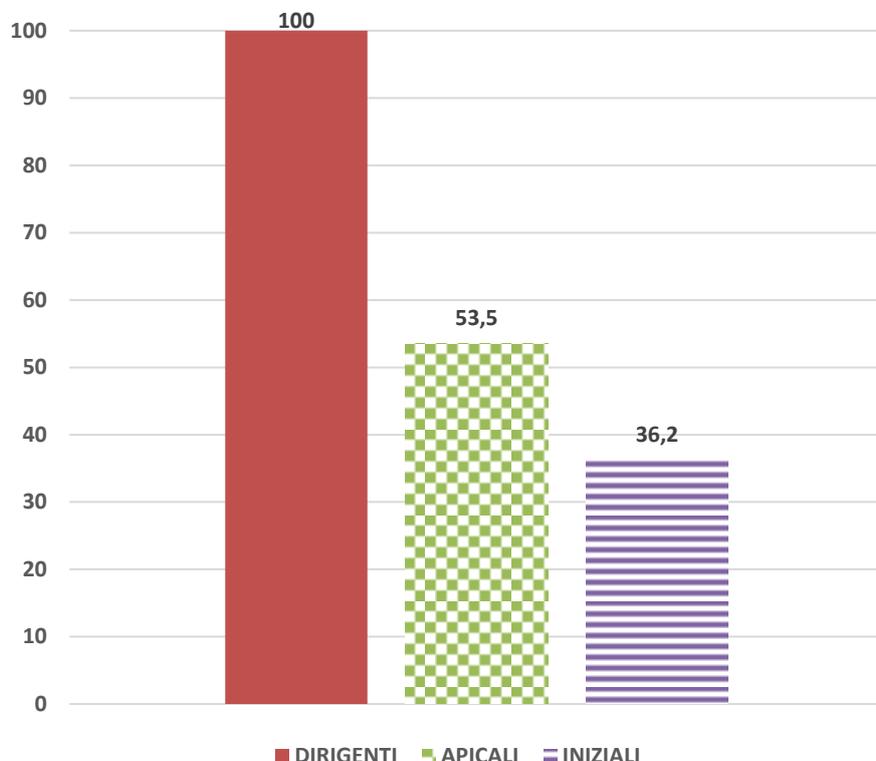
Grafico 6.8 – Scala retributiva nei Corpi di polizia. Anno 2022



Per i Corpi ad ordinamento militare sono stati considerati gli Ufficiali generali in relazione agli Ufficiali superiori, agli Ufficiali inferiori e agli appuntati. Come per le Forze armate, alle variazioni dei differenziali retributivi dei singoli Corpi contribuiscono gli effetti dei DPCM di adeguamento del trattamento economico stipendiale delle categorie apicali e la diversa distribuzione del personale

nei singoli gradi. Sono sostanzialmente confermati i valori del 2021, con valori compresi tra 1,5 e 3,5 per la Guardia di Finanza, e tra 1,6 e 3,7 per i Carabinieri.

Grafico 6.9 – Scala retributiva nei Vigili del fuoco. Anno 2022



Per il Corpo nazionale dei Vigili del fuoco sono state messe a confronto le retribuzioni medie dei Dirigenti con quelle dei Direttivi per la categoria apicale e degli Operatori per quella iniziale.

I DD.P.R. 120 e 121 del 2022 hanno apportato modifiche alla struttura della retribuzione, sia in termini di voci retributive sia di valori economici; tuttavia, interessando tutte le categorie, i rapporti non sono cambiati rispetto all'anno precedente, confermando quindi che la retribuzione dei dirigenti è poco meno del doppio di quella del personale direttivo e circa 3 volte quella del personale non dirigente appartenente alla categoria iniziale.

Nella categoria "Vigili", che rappresenta il grosso del settore "operativo" del personale non dirigente del Corpo, il riconoscimento di indennità legate alla specifica operatività porta a retribuzioni medie maggiori rispetto ad altri settori e ad un conseguente minor divario con la dirigenza.

IL “FAT CAT DAY”

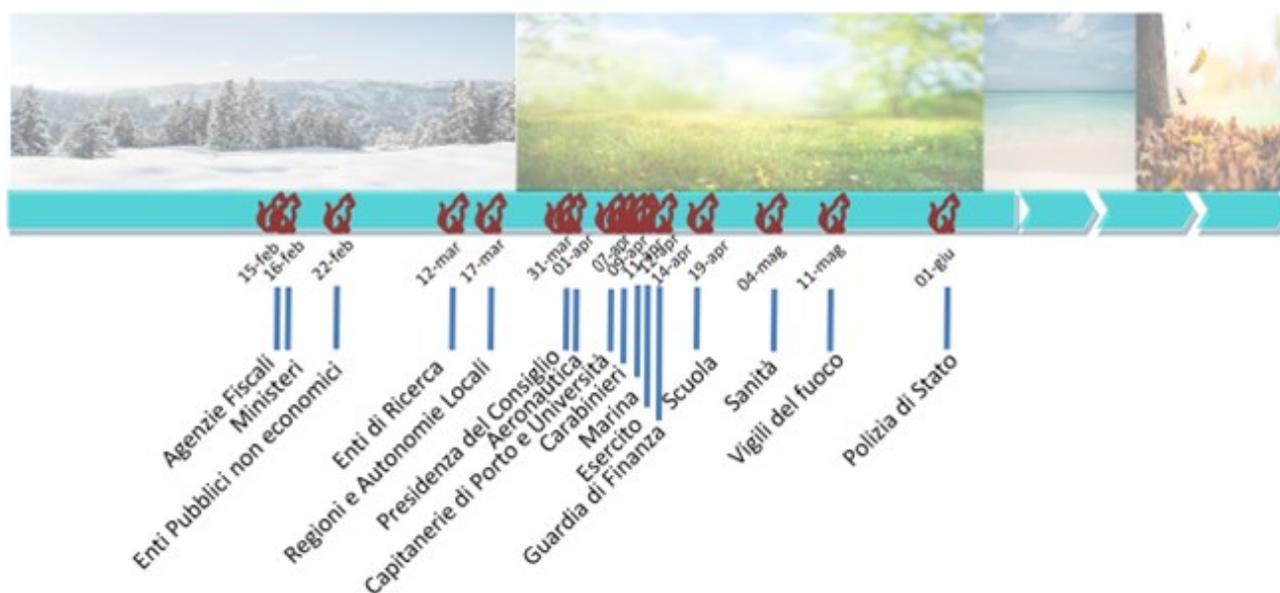
I differenziali retributivi esprimono una misura del grado di disuguaglianza esistente all’interno dei comparti. In letteratura, principalmente nei paesi anglosassoni, viene proposto un indicatore relativo allo stesso tema ma di più immediata lettura. Tale indicatore esprime il giorno di calendario in cui il vertice di un’organizzazione arriva a guadagnare il compenso annuale del dipendente che, nella stessa organizzazione, si trova alla base della scala stipendiale. Il giorno in cui si realizza questa uguaglianza è chiamato “fat cat day”.

Riorganizzando le informazioni presentate in precedenza, è stato calcolato questo indicatore per ciascun contratto, rappresentando il risultato su un unico asse del tempo.

Generalmente questo indicatore è utilizzato in un ambito (il settore privato americano) dove le differenze retributive fra il vertice e la base della scala sono molto più marcate del settore pubblico italiano. L’esistenza di un tetto retributivo per le posizioni di vertice e di contratti o accordi collettivi che tutelano le retribuzioni della base concentrano il risultato di tutti i settori, allontanandoli molto dai valori limite del mercato americano.

In questa sede vengono calcolate delle retribuzioni che non riguardano i singoli dipendenti, né le singole qualifiche, ma la loro aggregazione costituita dalla categoria. Si tratta quindi di valori medi che, per costruzione, sono meno soggetti a creare situazioni limite. Nel grafico che segue è riportato il giorno dell’anno nel quale i dirigenti di vertice arrivano a percepire il corrispettivo di quanto guadagnano in media i lavoratori delle categorie iniziali.

Grafico 6.1 – “Fat cat day” nel Pubblico Impiego. Anno 2022



Nel pubblico impiego italiano i valori del “*fat cat day*” non sono dispersi su tutto l’anno ma risultano piuttosto concentrati, come rappresentato nel grafico.

I settori in cui questo giorno si raggiunge prima sono quelli delle Funzioni centrali (ministeri, agenzie fiscali, enti pubblici non economici), dove la relativamente bassa retribuzione delle aree e la presenza di persone vicine al limite retributivo determina un basso numero di giorni necessari a raggiungere il “*fat cat day*”.

Nella Sanità questo giorno si raggiunge tardi perché la categoria considerata come base (quella del personale infermieristico), ha al suo interno posizioni retributive non molto differenziate che contribuiscono ad elevarne il valore medio e, di conseguenza, a reggere meglio il confronto con la retribuzione dei Medici.

Nel grafico non sono presenti alcuni settori, come l’AFAM la cui struttura del personale rende poco significativo l’indicatore; anche la Polizia Penitenziaria è stata esclusa per la mancanza della dirigenza “di vertice”, rilevata separatamente con il contratto Carriera penitenziaria. Il valore più avanzato nell’anno, quello della Polizia di Stato, ha una spiegazione simile: i Prefetti sono rilevati separatamente, per cui il valore della dirigenza di vertice anche qui risulta inferiore riducendo la distanza con il personale operativo della base.

Infine, va considerato che il calcolo è fatto su valori lordo dipendente: al netto delle imposte gravanti sui dipendenti i tempi per raggiungere il “*fat cat day*” risulterebbero un po’ più lunghi per effetto della progressività della tassazione sul reddito.

IL DIFFERENZIALE RETRIBUTIVO DI GENERE

Nel conto annuale le spese per le retribuzioni sono rilevate senza la distinzione di genere, dettaglio che per le amministrazioni che non dispongono di un sistema informativo adeguato è difficile fornire. Nel corso degli anni si è sempre scelto di privilegiare la semplificazione rispetto al dettaglio di genere, mirando a mantenere elevata la qualità dell’informazione complessiva e rinunciando ad un maggior dettaglio.

Nel terzo capitolo, relativo all’anticipazione dell’andamento del personale nel 2023, si è fatto riferimento ai flussi di pagamento stipendiali che NoiPA invia al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato (RGS). Tali flussi vengono utilizzati come base per la costruzione delle tabelle di spesa del conto annuale, le tabelle 12, 13 e parte della 14.

Le informazioni di pagamento che NoiPA invia alla RGS riguardano il personale in regime di diritto pubblico, buona parte del comparto delle Funzioni centrali (tutti i ministeri, le agenzie fiscali e alcuni enti pubblici non economici), la Presidenza del Consiglio e quasi tutto il comparto dell'Istruzione e ricerca. In queste informazioni è presente il genere e dunque è possibile sviluppare delle elaborazioni mirate per individuare il differenziale retributivo di genere.

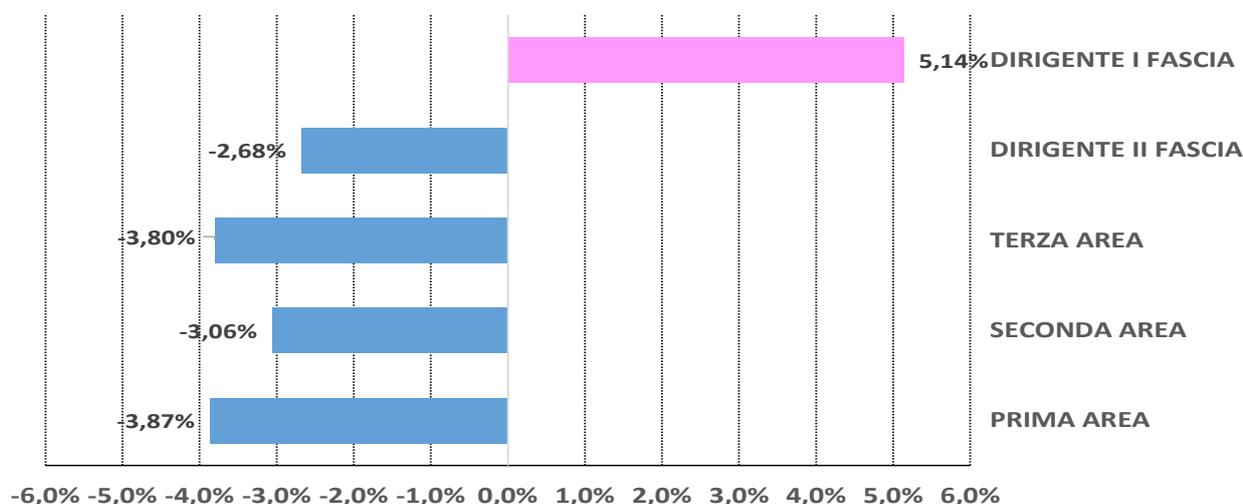
Molti dei settori per i quali NoiPA fornisce i dati sono caratterizzati dalla presenza di pochi enti che concentrano la gran parte dei dipendenti pubblici, dove talvolta si manifestano forti asimmetrie di genere nella distribuzione del personale.

Per evitare che i risultati dell'analisi del differenziale retributivo di genere possano essere eccessivamente influenzati dalla presenza di enti con tali caratteristiche si è scelto di analizzare un comparto con un numero significativo di enti e di dipendenti, con una distribuzione equilibrata di uomini e donne nelle qualifiche.

La scelta del settore su cui procedere all'analisi sperimentale è caduta sui ministeri, limitatamente al personale impiegato con il contratto delle Funzioni centrali. Nei ministeri la presenza femminile è distribuita in modo omogeneo su tutte le qualifiche ed è abbastanza simmetrica con quella maschile.

Sono state considerate le componenti della retribuzione fissa ed accessoria; le variazioni effettuate dalle amministrazioni hanno riguardato principalmente la parte accessoria (tabella 13) e si riferiscono a situazioni note e non rilevanti per l'analisi svolta in questa sede.

Grafico 6.10 – Differenziale retributivo donne vs uomini per categoria nei ministeri (personale contratto Funzioni centrali). Anno 2022



Il calcolo delle retribuzioni medie è stato fatto rispettando gli stessi criteri adottati dal conto annuale descritti in precedenza, ed è presentato con il medesimo livello di dettaglio, quello della categoria di personale. L'unica eccezione è l'esclusione dei dirigenti delle professionalità sanitarie che sono presenti unicamente nel Ministero della salute. L'effetto del part-time, istituito molto più diffuso fra le donne, sulla retribuzione è sterilizzato dal metodo di calcolo delle retribuzioni medie.

Nel grafico la differenza fra la retribuzione delle donne e quella degli uomini è espressa in percentuale rispetto alla retribuzione delle donne.

I dati del 2022 sono in continuità con quelli dell'anno precedente per alcuni aspetti, mentre mostrano differenze significative per altri. Anche quest'anno le differenze nelle cinque categorie sono contenute (5,1% la differenza massima), ma risultano tutte in aumento rispetto allo scorso anno.

La differenza evidente con il 2021 si riscontra nella prima categoria, quella dei dirigenti di prima fascia, il gender gap è a favore delle donne. È questa una conferma del sostanziale raggiungimento della parità retributiva già segnalato lo scorso anno, quando la differenza della dirigenza sia di prima sia di seconda fascia era compresa in mezzo punto percentuale. Invece non è stata ancora raggiunta la parità numerica: seppur in crescita costante, le donne si fermano ancora al 47% del totale della dirigenza di prima e seconda fascia dei ministeri.

Il prevalere di un genere sull'altro in termini retributivi, almeno per la dirigenza sembra legato al manifestarsi di componenti occasionali ed erratiche.

Per il personale dei livelli per i quali il gender gap, pur restando al di sotto del 4%, è in aumento rispetto allo scorso anno di alcuni decimi di punto percentuale per le aree Terza (Funzionari) e Seconda (Assistenti) e di quasi un punto per la Prima area (Operatori).

Una parte della differenza di genere rilevata fra il personale dei livelli può essere spiegata da due fattori. Il primo, che al massimo contribuisce per il 7,7% del differenziale (Prima area), è costituito dalla retribuzione individuale di anzianità (RIA). Tale istituto retributivo interessa solo il personale con una maggiore anzianità di servizio. Poiché negli ultimi anni le donne hanno avuto maggiori possibilità di anticipare il pensionamento (opzione donna) sono meno presenti nelle classi più estreme, sia con riferimento all'età sia all'anzianità contributiva, creando così un'asimmetria di genere rispetto a questa specifica voce. In linea con le previsioni, questo istituto sta progressivamente perdendo rilevanza via via che i percettori escono dal mondo del lavoro. Entro

pochi anni, verosimilmente quattro o cinque, questo istituto è destinato a scomparire e ciò contribuirà ad una fisiologica riduzione del differenziale retributivo di genere.

Il secondo fattore, lo straordinario, ha un carattere sociologico-comportamentale. Lo straordinario è infatti legato alla disponibilità di tempo aggiuntivo rispetto a quello impiegato per svolgere l'ordinaria prestazione lavorativa. La differenza delle somme percepite a tale titolo è in grado di spiegare circa il 21% del totale del differenziale retributivo di genere nella Prima e nella Terza area, mentre nella Seconda questo fattore spiega una quota molto più ridotta del differenziale (7,6%).

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.

Già nel 2002 la forma assunta dalla distribuzione dei dipendenti pubblici non assomigliava più ad una piramide ma piuttosto ad un rombo, poiché il personale era maggiormente concentrato nelle classi centrali di età. Nelle figure che seguono i gradini corrispondono alle classi d'età utilizzate nel conto annuale⁴².

Le principali cause che hanno determinato la forma assunta dalla distribuzione, già presenti nel decennio precedente, sono riconducibili essenzialmente a due fenomeni. Il primo è connesso alle disposizioni normative sul contenimento delle assunzioni che hanno limitato l'ingresso di personale. 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 si associano 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.

Nel grafico che segue – relativo al 2002 – è rappresentata la distribuzione del personale per età e genere. Oltre a quanto già rappresentato si rileva anche un'asimmetria di genere, legata alla 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).

⁴² Il conto annuale rileva l'età dei dipendenti in classi quinquennali, ad eccezione dalla prima classe di età "fino a 19 anni" e delle ultime classi, che sono cambiate nel corso degli anni: la classe "65 e oltre" è stata sostituita dalle classi "tra 65 e 67" e "68 e oltre".

Grafico 7.1 – Distribuzione del totale del Personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni per età e genere. Anno 2002

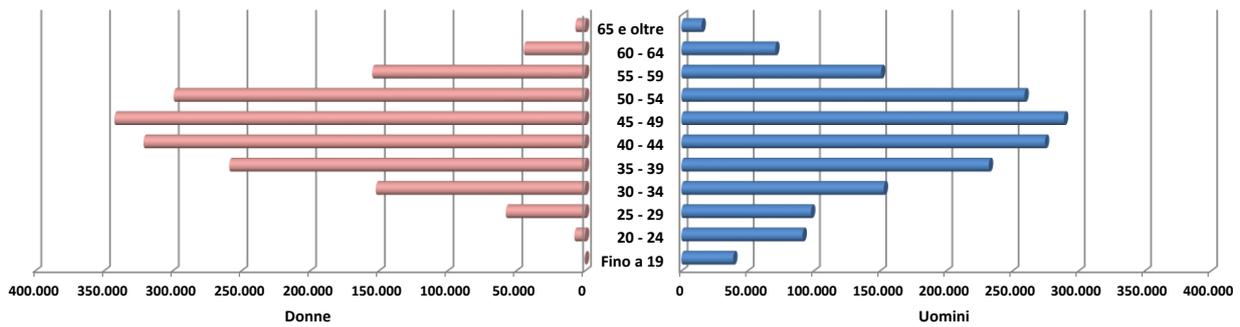
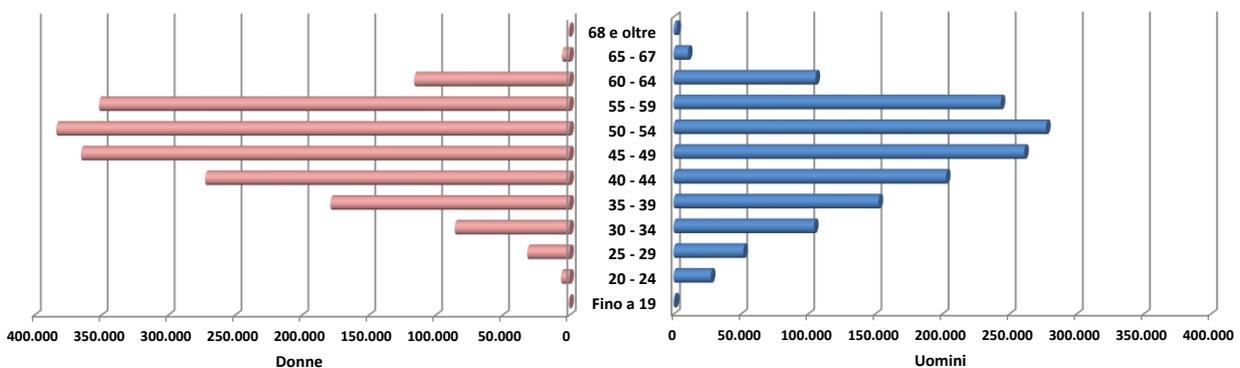


Grafico 7.2 – Distribuzione del totale del Personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni per età e genere. Anno 2012

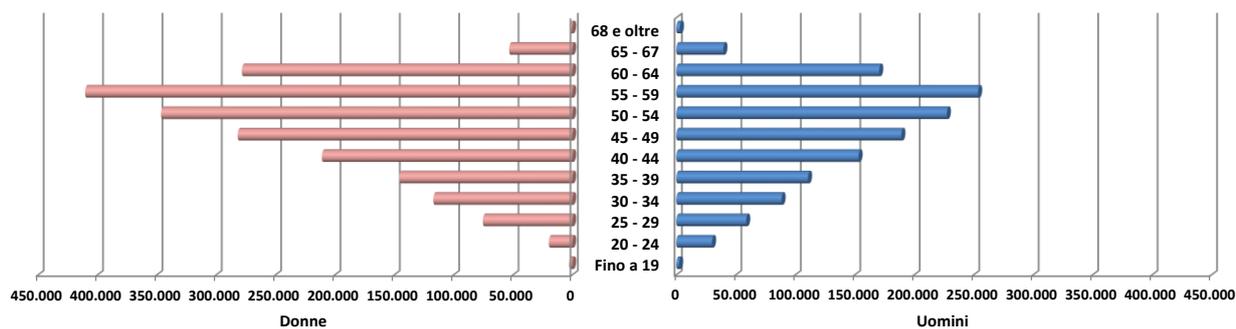


La classe modale⁴³ è cambiata, passando dalla classe 45-49 anni, a quella successiva 50-54.

Nel 2022, il regime limitativo delle assunzioni, irrigidito a fasi alterne ed in modo differenziato fra i comparti, è cessato solo negli anni più recenti e le immissioni di nuovo personale hanno potuto avere effetti significativi solo negli ultimi anni. Ciò ha reso la forma della distribuzione del 2022 simile ad una piramide rovesciata. La classe modale è diventata quella 55-59 anni per entrambi i generi. Le classi finali della distribuzione dell'ultimo anno hanno consistenze differenti da quelle delle distribuzioni precedenti. Nella classe 60-64 nel 2022 si trova una frequenza maggiore, più di un dipendente su sette si trova infatti in questa classe. Pur essendo di soli tre anni di ampiezza invece che di cinque anni, anche la classe 65-67 è diventata di numerosità non trascurabile: quasi doppia rispetto a quella 20-24 e non lontana da quella 25-29.

⁴³ La classe modale è quella dove vi è la massima frequenza di un valore, ovvero quella che risulta maggiormente popolata.

Grafico 7.3 – Distribuzione del totale del Personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni per età e genere. Anno 2022



Il trend in corso lascia ipotizzare che, anche a fronte di nuovi flussi assunzionali, nei prossimi anni la classe modale diventi quella 60-64. Poiché questa classe è quella dove si concentra una quota considerevole del personale che maturandone i requisiti accede alla pensione attraverso i diversi canali previsti dalla normativa, la forma della distribuzione tenderà ad un riequilibrio. Ipotizzando l'attuale livello occupazionale in pochi anni circa un terzo del personale pubblico dovrà essere sostituito.

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". Se si considera l'entità e la composizione dei flussi in ingresso ed in uscita dal pubblico impiego si comprende come l'impatto di tale intervento normativo abbia influenzato significativamente l'età media dei dipendenti pubblici – che nel biennio 2020-2021 è tornata al livello del 2015 – in misura probabilmente maggiore rispetto agli interventi tesi a favorire il regime assunzionale; nell'ultimo anno sono probabilmente le numerose assunzioni ad avere un ruolo preponderante nell'ulteriore contenuta riduzione dell'età media.

L'ANDAMENTO DELL'ETÀ MEDIA

Nel periodo 2001-2022 l'età media riferita al totale del personale è cresciuta di circa sei anni, con differenze fra i vari comparti. Nei primi anni del secolo, in tutti i comparti, sia gli uomini che le donne non raggiungevano i 50 anni circa di età media, nel 2022 tutti hanno varcato questa soglia, ad eccezione delle donne nel comparto Sanità. Solo per il Personale in regime di diritto pubblico i valori sono sensibilmente più bassi, sebbene sia questo il comparto che mostra il maggiore invecchiamento (circa nove anni).

Il notevole invecchiamento del Personale in regime di diritto pubblico trova in parte giustificazione nell'abolizione del servizio di leva obbligatorio all'inizio del periodo considerato, e nella costante

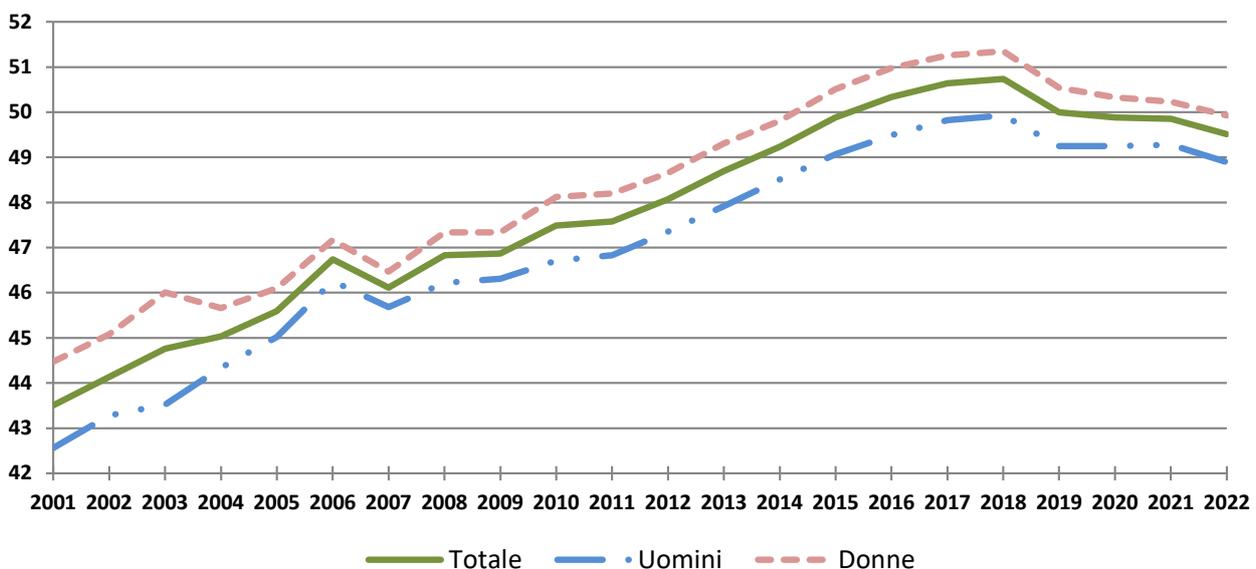
riduzione del contingente personale volontario in ferma breve e prefissata. Entrambi questi fattori hanno privato il comparto dell'apporto di personale concentrato nelle prime classi di età.

Tabella 7.1 – Età media per genere nel pubblico impiego. Anni 2002, 2012 e 2022

COMPARTO	Media Uomini 2002	Media Donne 2002	Media Totale 2002	Media Uomini 2012	Media Donne 2012	Media Totale 2012	Media Uomini 2022	Media Donne 2022	Media Totale 2022
FUNZIONI CENTRALI	48,0	45,8	46,9	51,8	50,9	51,3	53,8	53,4	53,6
FUNZIONI LOCALI	46,8	43,9	45,4	51,0	48,8	49,8	52,8	51,3	51,9
ISTRUZIONE E RICERCA	49,6	47,4	48,0	50,9	49,4	49,7	50,3	50,3	50,3
SANITÀ	46,5	41,9	43,8	50,4	47,3	48,4	50,1	48,6	49,1
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	42,4	43,9	42,6	49,3	47,0	48,4	51,4	50,3	50,9
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	35,1	41,4	35,6	41,5	42,5	41,6	44,9	43,1	44,6
TOTALE	43,2	45,1	44,1	47,4	48,6	48,1	48,9	49,9	49,5

Nel grafico che segue è rappresentato l'andamento dell'età media di tutto il pubblico impiego dal 2001.

Grafico 7.4 – Andamento dell'età media del totale del pubblico impiego e per genere dal 2001 al 2022



Tra i fattori che ne hanno influenzato l'andamento all'interno dei comparti si segnala il processo di stabilizzazione del personale precario nelle Funzioni locali, nella Sanità, nelle Università e negli Enti di ricerca, che ha comportato l'inserimento nei ruoli del tempo indeterminato di personale con

un'età inferiore alla media⁴⁴, seppur di poco.

Nella seconda metà della serie l'innalzamento dell'età media è evidente e lineare per entrambi i generi, con una progressione fino al 2018 e una flessione negli anni successivi.

Nel 2022 vi è stata una riduzione dell'età media per l'azione congiunta delle maggiori assunzioni e dei maggiori pensionamenti che ha interessato i comparti con diversa intensità.

Nella Sanità il numero considerevole dei nuovi ingressi ha permesso la riduzione maggiore dell'età media (oltre sei mesi). Analoga riduzione, dopo due decenni di costante aumento, si è realizzata anche nel comparto delle Funzioni centrali, il più anziano di tutto il pubblico impiego.

Negli altri comparti la riduzione dell'età media è stata di minore entità.

UN CASO PARTICOLARE - LA SCUOLA

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. Diversamente dagli altri settori, nella Scuola il personale a tempo determinato viene considerato nel calcolo dell'età media mentre non viene considerato a questi fini solo il personale che fa supplenze brevi.

Una parte della riduzione potrebbe essere ascrivibile all'uso di una differente metodologia per la compilazione della tabella delle età⁴⁵. Alcuni anni (2007, 2009, 2011 e dal 2019 al 2021) sono stati caratterizzati da un alto numero di cessazioni che al netto dei passaggi ad altra amministrazione, ha determinato uscite dal mondo della scuola fra le 42.000 e le 52.000 unità. Nel 2022 le uscite si sono ridotte a quasi 38.000 unità.

Anche le immissioni in ruolo sono state elevate nel 2007 e 2011 (oltre 60.000 assunzioni), nel 2015 (86.000) e nel 2021 (53.000).

Le cessazioni e le immissioni in ruolo non hanno un'influenza simmetrica sull'età media. Le cessazioni riguardano, per la quasi totalità, persone che si trovano nelle classi più avanzate, e quindi hanno un effetto contenitivo dell'età media. Le immissioni in ruolo, invece, interessano

⁴⁴ Il personale che opera nelle amministrazioni con forme di lavoro flessibile non è considerato nel calcolo dell'età media, ad eccezione della scuola.

⁴⁵ La riduzione è in parte ascrivibile alla nuova metodologia adottata per la compilazione della tabella delle età. Il Ministero dell'Istruzione ha manifestato crescenti difficoltà nel fornire queste informazioni. Si è quindi adottata una differente metodologia basata sulle informazioni provenienti dal sistema di pagamento degli stipendi NoiPA. Negli anni successivi è stata utilizzata la stessa metodologia ed i dati ottenuti hanno confermato la riduzione dell'età media, seppur con un'intensità inferiore al 2019.

generalmente persone che già si trovano nel mondo della scuola, sebbene con contratti temporanei. 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 svolto dal maggiore o minor impiego del personale con contratti annuali o non annuali. Dal 2016 si è fatto un ricorso crescente a questa forma di personale precario, la cui utilizzazione è aumentata di oltre 140.000 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 anni, ed in particolare a partire dal 2019, ossia da quando l'utilizzo del personale precario diventa particolarmente intenso.

IL TURN OVER

SCelta DEGLI INDICATORI

In questo capitolo è analizzato il fenomeno del turnover con riferimento a tutto il personale ad esclusione di quello con contratti flessibili. Le assunzioni e le cessazioni considerate sono al netto dei passaggi ad altra amministrazione o ad altro comparto, pertanto, il turnover è osservato al netto della mobilità.

Il turnover, che consente il ricambio generazionale del personale, consiste nell'avvicendamento fra coloro che escono dal mondo del lavoro e coloro che vi fanno ingresso ed è esaminato mediante l'andamento di due indicatori calcolati per ciascun comparto e per ogni anno del periodo che va dal 2013 al 2022.

Il primo indicatore è il Tasso di *turnover* calcolato come segue: $(\text{assunti} - \text{cessati}) / \text{totale dipendenti al 31 dicembre}$

Per valori negativi l'amministrazione è in situazione di perdita di personale; per valori positivi l'amministrazione ha sostituito i cessati con un incremento del 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.

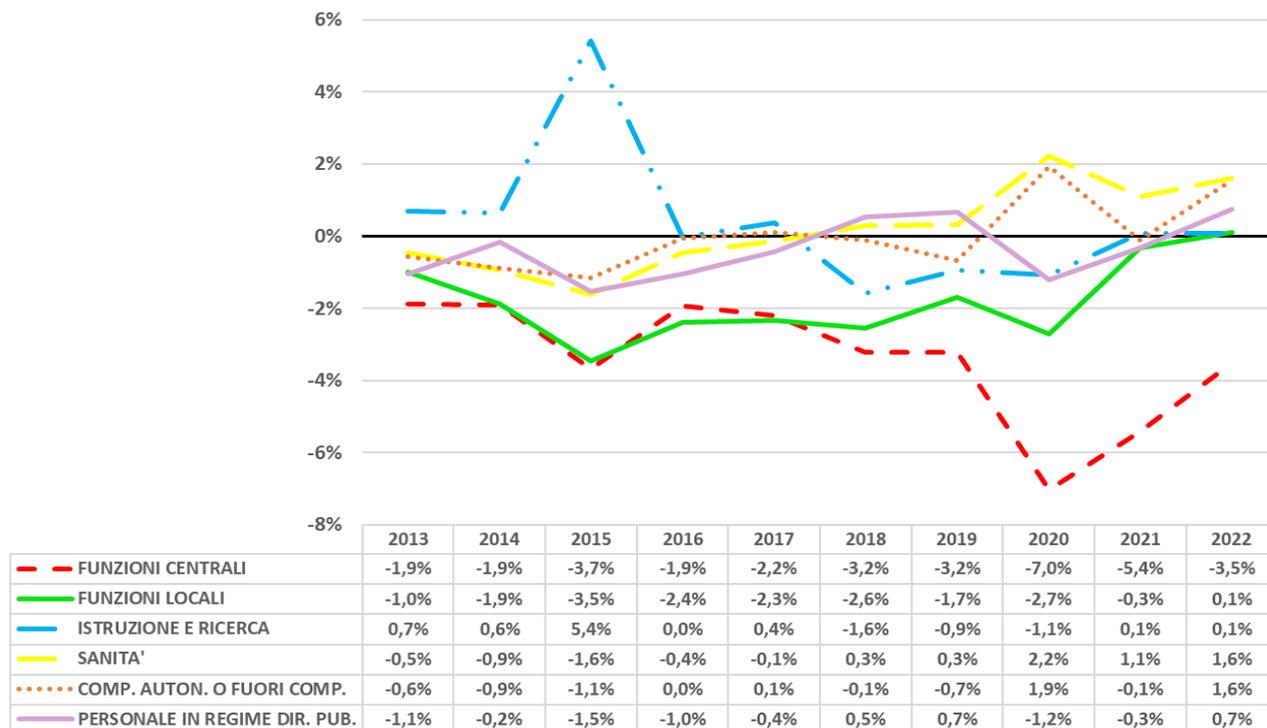
IL TASSO DI TURNOVER

Il grafico seguente mostra molto spesso tassi negativi e cioè una riduzione di personale pubblico generalizzata e continua nel corso del decennio considerato.

Questo andamento del tasso di *turnover* nel decennio 2013/2022 è alla base della decrescita del personale pubblico già indicata nel secondo capitolo. L'elevato livello dell'indicatore nel 2015 per il comparto dell'Istruzione e Ricerca è riconducibile alle rilevanti immissioni in ruolo ex lege nella Scuola⁴⁶.

⁴⁶ 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. Nella costruzione dell'indicatore tale personale comparirà solo quando viene immesso in ruolo, mentre per le cessazioni si

Grafico 8.1 - Tasso di turnover per comparto. Anni dal 2013 al 2022



Nel 2022 il valore più elevato si registra nella Sanità, unico comparto a presentare tassi sempre positivi dal 2018, con il valore massimo raggiunto nel 2020 per le azioni di contrasto dell'emergenza pandemica. Anche gli enti del Comparto autonomo o fuori comparto presentano valori elevati nel 2020 e nel 2022, probabilmente a causa della presenza di numerosi enti con caratteristiche assistenziali.

Nel 2020 è piuttosto evidente la flessione dell'indicatore dovuta al rallentamento delle assunzioni, così come generalizzato è il recupero realizzato nei due anni successivi.

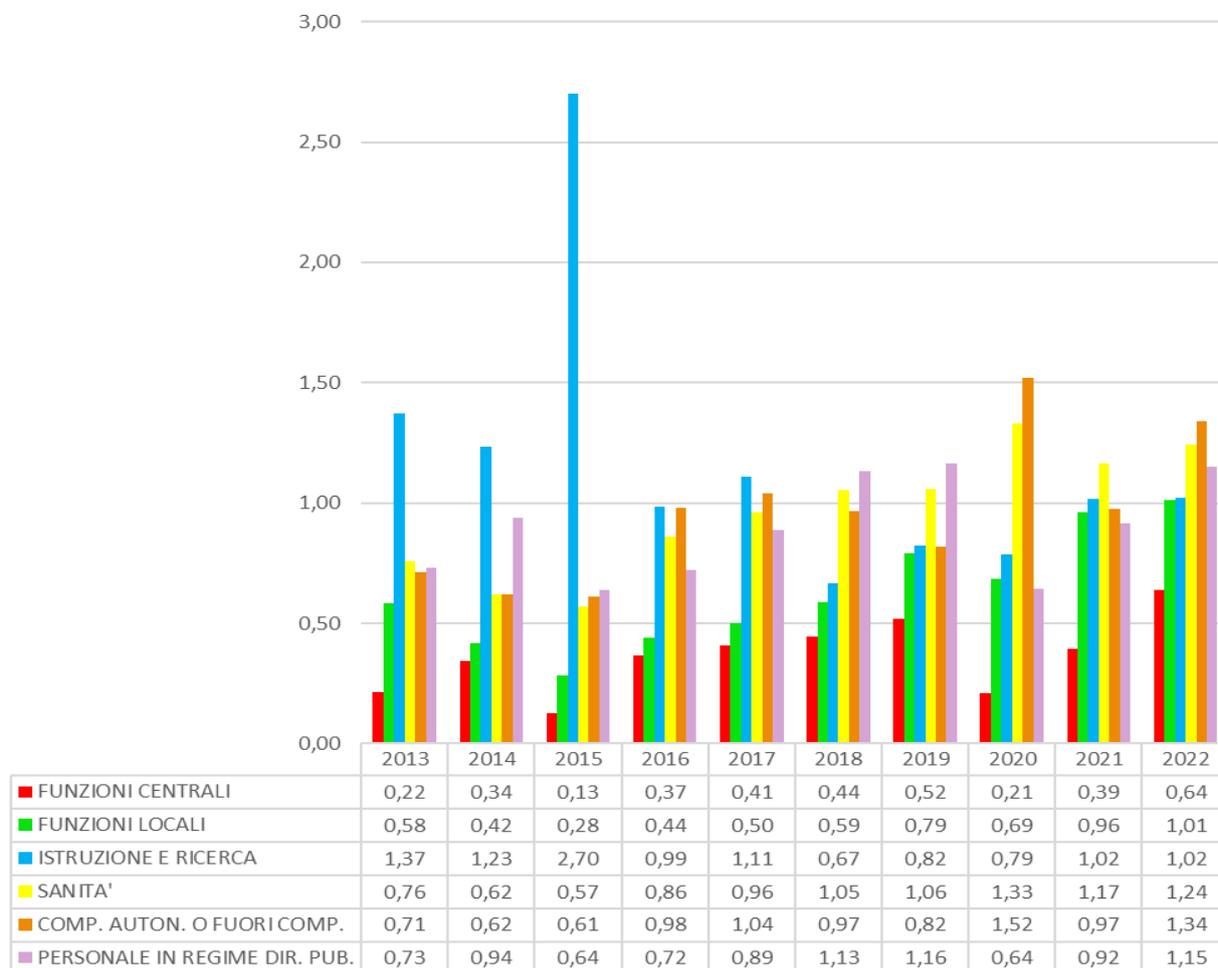
Già da alcuni anni la politica delle assunzioni consente alle pubbliche amministrazioni maggiori margini di manovra rispetto ai blocchi imposti nei decenni precedenti finalizzati al contenimento della spesa del personale. Tali politiche sono state fortemente ostacolate per far fronte all'emergenza sanitaria, ma il cambiamento di tendenza realizzato nel 2021 sembra confermato dai valori più elevati assunti dall'indicatore nel 2022.

considera il solo personale di ruolo. Conseguentemente, per calcolare correttamente l'indicatore al denominatore è stato considerato il solo personale di ruolo. Per ulteriori dettagli si rinvia allo specifico Focus.

IL RAPPORTO DI SOSTITUZIONE DEL PERSONALE CESSATO

L'indicatore fornisce una ulteriore evidenza degli effetti del blocco del turn over.

Grafico 8.2 - Rapporto di sostituzione del personale cessato. Anni dal 2013 al 2022



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. Solo nel 2022 per tutti i comparti si rileva un valore dell'indicatore maggiore di uno con l'eccezione di quello delle Funzioni centrali.

Il tasso di sostituzione medio del decennio del comparto Istruzione e ricerca è pari a 1,17 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.

Il comparto delle Funzioni centrali ha invece il più basso rapporto di sostituzione. Il tasso medio nel decennio considerato è pari a 0,36, con il minimo nel 2015 (0,13) ed il massimo nel 2022 (0,64). Ciò significa che mediamente nel decennio c'è stato un solo nuovo assunto a fronte di tre cessazioni e che nel 2022 la possibilità di sostituzione integrale delle cessazioni è stata utilizzata per poco più della metà. Tale possibilità è scesa ad un quinto del 2020, quando le procedure di reclutamento sono state ostacolate dall'emergenza sanitaria, per poi risalire nel 2021 e nel 2022 (rispettivamente a circa il 40% ed il 60%).

Il comparto delle Funzioni locali è simile a quello delle Funzioni centrali ma si mostra più dinamico alla fine della serie considerata. Il tasso di sostituzione medio nel decennio è pari a 0,63, con il minimo nel 2015 (0,28) ed il massimo nel 2022 (1,01). Quindi in media si è registrato poco più di 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, con valori compresi fra 0,96 e 0,89, corrispondenti a poco meno di un assunto per ogni cessazione.

Nel lungo periodo, si evidenzia che solo il comparto dell'Istruzione e ricerca, che rappresenta più di un terzo del totale del personale pubblico, registra una crescita sostanziale delle assunzioni, sebbene attraverso dei "salti" in alcuni anni del decennio. L'andamento di tale comparto è determinato dalla Scuola, le cui assunzioni sono costituite dalle immissioni in ruolo, il cui numero varia di anno in anno e, nella maggior parte dei casi, riguarda personale che ha prestato già molti anni di servizio. A seconda degli anni, l'ingresso di tale personale nei ruoli riesce a compensare in tutto o solo in parte le cessazioni, ma contribuisce solo in modo limitato ad un radicale ricambio generazionale, fatto testimoniato anche dalle contenute variazioni in termini di età media.

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 nella seconda metà del decennio considerato.

Grafico 8.3 - Ripartizione dei cessati fra i comparti. Anni dal 2013 al 2022

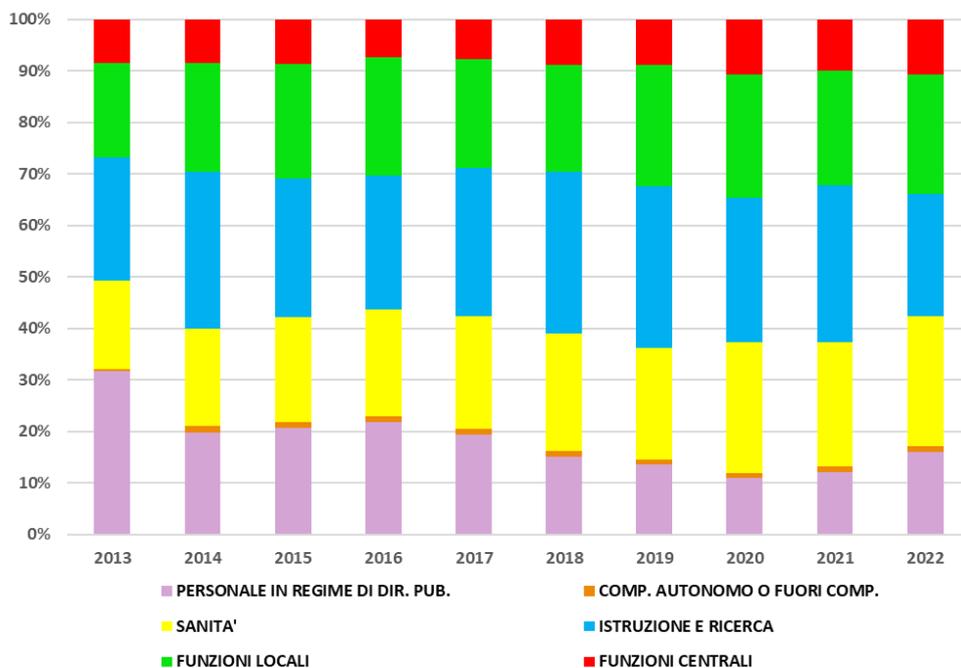
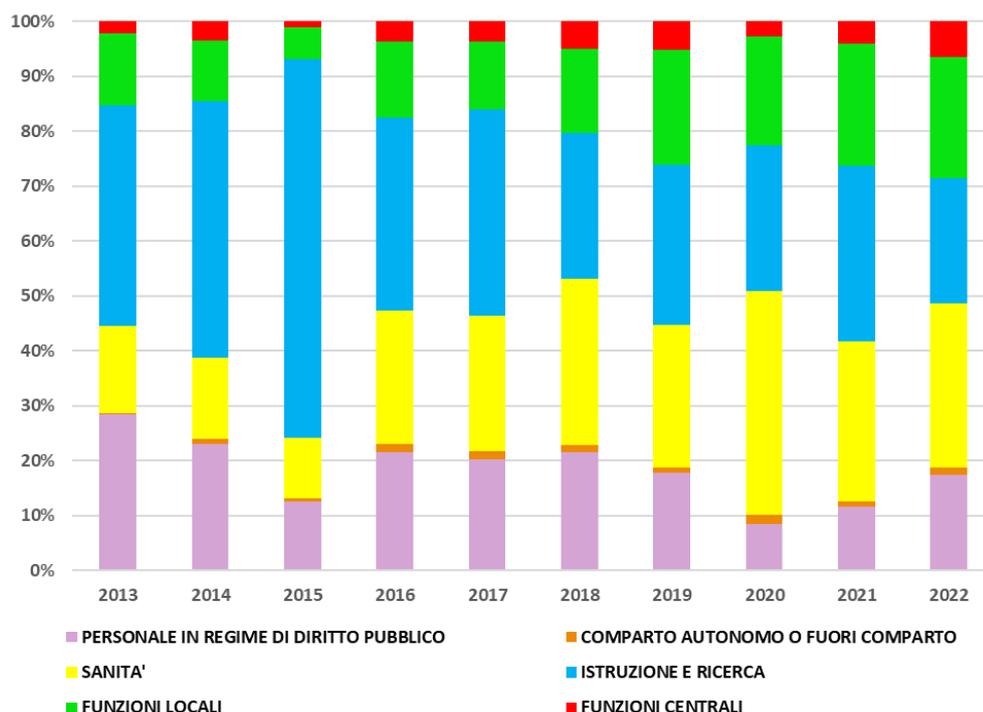


Tabella 8.1 – Personale cessato negli anni 2013 – 2022 per comparto, esclusi passaggi ad altre amministrazioni

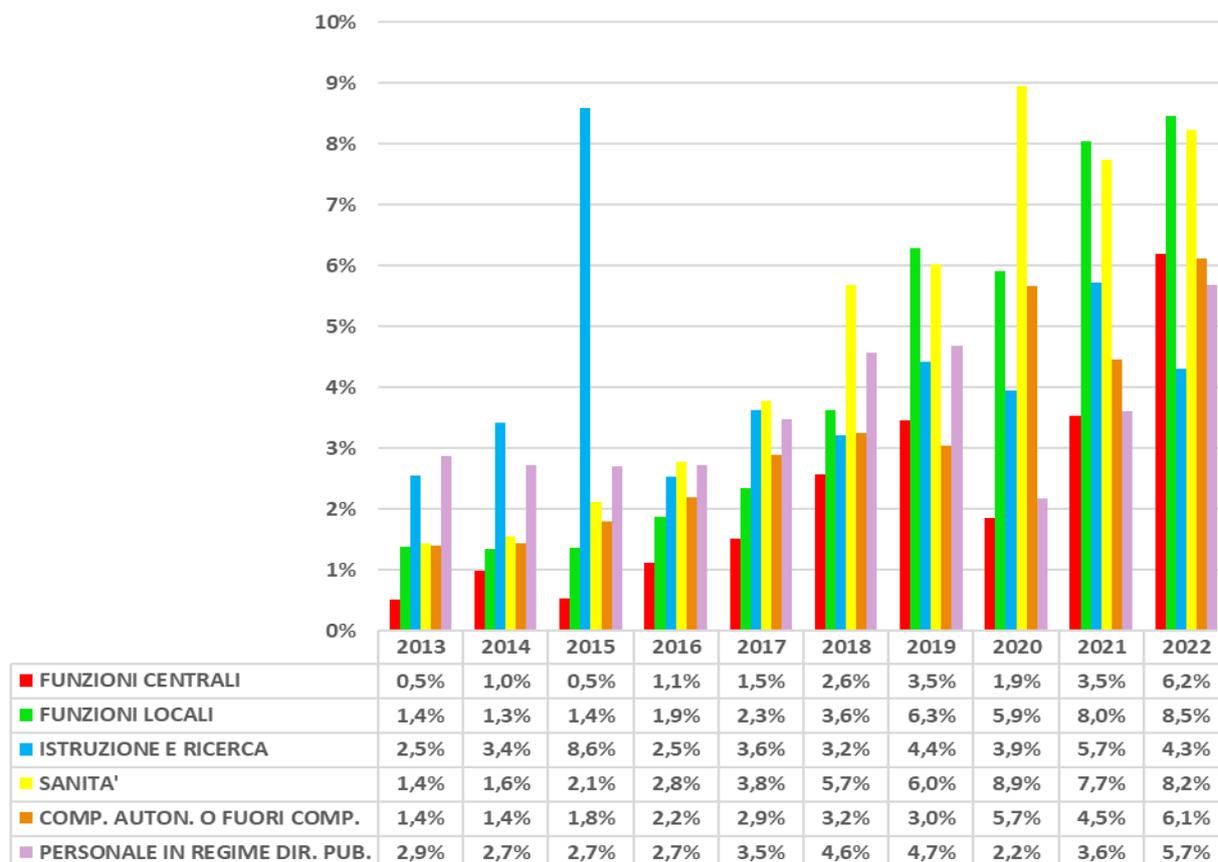
COMPARTO	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
FUNZIONI CENTRALI	6.272	7.456	10.440	7.434	8.999	13.572	15.247	19.014	18.232	19.204
FUNZIONI LOCALI	13.628	18.507	26.592	23.025	24.630	31.782	40.073	42.196	41.065	41.103
ISTRUZIONE E RICERCA	17.805	26.840	32.483	26.248	33.490	48.357	53.570	49.544	55.740	42.088
SANITÀ	12.709	16.600	24.310	20.895	25.423	35.081	37.064	44.717	44.543	45.129
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	280	1.126	1.434	1.120	1.385	1.665	1.602	1.644	1.849	1.876
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	23.555	17.302	24.820	21.843	22.526	23.193	23.206	19.336	22.341	28.490
TOTALE	74.249	87.831	120.079	100.565	116.453	153.650	170.762	176.451	183.770	177.890

La distribuzione degli assunti presenta invece una maggiore dinamicità, 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 incidere sulla variabilità della distribuzione. Negli anni più recenti, quando la distribuzione assume un carattere di maggiore stabilità, la quota della sanità raggiunge livelli rilevanti.

Grafico 8.4 - Ripartizione degli assunti fra i comparti. Anni dal 2013 al 2022**Tabella 8.2 – Personale assunto negli anni 2013 – 2022 per comparto, esclusi passaggi da altre amministrazioni**

COMPARTO	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
FUNZIONI CENTRALI	1.354	2.554	1.308	2.737	3.665	6.032	7.908	3.980	7.201	12.263
FUNZIONI LOCALI	7.962	7.688	7.486	10.119	12.337	18.664	31.632	28.944	39.534	41.569
ISTRUZIONE E RICERCA	24.433	33.095	87.682	25.869	37.209	32.314	44.193	38.919	56.658	42.934
SANITÀ	9.652	10.303	13.851	17.994	24.479	36.907	39.166	59.477	51.945	56.066
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	199	696	874	1.098	1.442	1.608	1.311	2.496	1.801	2.514
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	17.247	16.272	15.853	15.798	19.985	26.288	27.022	12.411	20.478	32.767
TOTALE	60.847	70.608	127.054	73.615	99.117	121.813	151.232	146.227	177.617	188.113

Grafico 8.5 - Rapporto fra Assunti e Occupati per comparto. Anni dal 2013 al 2022



Ulteriori interessanti indicazioni si possono trarre valutando il grafico che precede che rappresenta l'incidenza delle assunzioni rispetto alla dimensione di ogni comparto per il decennio considerato.

Fino al 2015 (anno delle consistenti immissioni in ruolo) il comparto dell'Istruzione e ricerca che raggiunge livelli sensibilmente più alti. Dal 2016 la Sanità e le Funzioni locali iniziano a registrare un aumento costante e sostanziale del numero degli assunti sul totale degli occupati.

Nella prima metà del decennio, rispetto agli altri comparti, questo indicatore presenta sempre valori elevati per il Personale in regime di diritto pubblico a causa della sua particolare composizione interna; 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.

In conclusione, è evidente un andamento di stasi occupazionale fino al 2016 (con l'eccezione dell'Istruzione e ricerca), mentre nel quinquennio successivo cresce l'incidenza delle assunzioni sulla dimensione occupazionale di ciascun comparto. In particolare, nel triennio 2019-2022 soprattutto i

comparti della Sanità (anche qui si nota il picco dell'indicatore nel 2020 in corrispondenza dell'inizio della pandemia), delle Funzioni locali e del Comparto autonomo o fuori comparto registrano tassi di assunzione sempre più elevati, multipli rispetto a quelli degli anni precedenti e che vanno dal 3% al 9% della forza lavoro già presente.

UNA PREVISIONE DELLE CESSAZIONI FUTURE

Nei capitoli precedenti è stato evidenziato che l'età media dei dipendenti pubblici si attesta intorno ai 50 anni, con differenze non molto rilevanti nei diversi comparti, ad eccezione del Personale in regime di diritto pubblico in cui assume rilevanza la composizione interna in rapporto alle diverse regole previdenziali e di collocamento in quiescenza, molto differenziate all'interno dei vari settori di cui si compone e diverse da quelle applicabili al restante personale c.d. "contrattualizzato".

La tabella che segue riporta la numerosità del personale nelle classi di età più avanzate e fornisce una rappresentazione delle possibili future cessazioni dal servizio, poiché questo personale sarà obbligatoriamente collocato in quiescenza essendo prossimo al raggiungimento del limite massimo 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 prevista per i dipendenti che non hanno raggiunto il requisito minimo dei venti anni di contributi necessari per il diritto alla pensione ai quali, pertanto, è consentita la 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 ha consentito 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" e sue successive modifiche, o con le altre forme di pensionamento che consentono l'uscita dal mondo del lavoro prima del raggiungimento dei limiti di età.

Tabella 8.3 - Distribuzione nelle classi di età più avanzate del personale di tutti i comparti, escluso il Personale in regime di diritto pubblico. Anno 2022

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	48.919	47.895	8.663	68	105.545	53%
FUNZIONI CENTRALI	MINISTERI	30.669	31.177	5.864	57	67.767	55%
FUNZIONI CENTRALI	AGENZIE FISCALI	8.334	7.548	1.278	4	17.164	45%
FUNZIONI CENTRALI	ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	9.702	8.936	1.497	7	20.142	55%
FUNZIONI CENTRALI	ENTI ART.70 - C.N.E.L.	23	20	1	0	44	76%
FUNZIONI CENTRALI	ENTI ART.70 - E.N.A.C.	166	193	17	0	376	44%
FUNZIONI CENTRALI	AGENZIA PER L'ITALIA DIGITALE	25	21	6	0	52	57%
FUNZIONI LOCALI	Totale Funzioni locali	119.874	88.032	15.170	201	223.277	45%
FUNZIONI LOCALI	REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	96.522	74.055	13.477	193	184.247	46%
FUNZIONI LOCALI	REGIONI A STATUTO SPECIALE E PROVINCE AUTONOME	23.352	13.977	1.693	8	39.030	42%
ISTRUZIONE E RICERCA	Totale Istruzione e ricerca	259.686	205.044	44.711	721	510.162	40%
ISTRUZIONE E RICERCA	SCUOLA	241.699	190.820	41.659	663	474.841	40%
ISTRUZIONE E RICERCA	IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	2.381	2.197	631	35	5.244	52%
ISTRUZIONE E RICERCA	UNIVERSITA'	10.783	8.230	1.634	17	20.664	43%
ISTRUZIONE E RICERCA	ENTI DI RICERCA	4.769	3.741	778	6	9.294	39%
ISTRUZIONE E RICERCA	ENTI ART.70 - A.S.I.	54	56	9	0	119	33%
SANITÀ	Totale Sanità	134.779	87.865	18.870	2.019	243.533	36%
SANITÀ	SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	134.779	87.865	18.870	2.019	243.533	36%
COMPARTO AUTON. O FUORI COMP.	Totale Comparto auton. o fuori comp.	8.986	5.656	935	40	15.617	38%
COMPARTO AUTON. O FUORI COMP.	PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	504	611	110	0	1.225	58%
COMPARTO AUTON. O FUORI COMP.	AUTORITA' INDIPENDENTI	547	317	71	0	935	38%
COMPARTO AUTON. O FUORI COMP.	ENTI ART.60 -COMMA 3-D.165/01	870	514	65	0	1.449	27%
COMPARTO AUTON. O FUORI COMP.	ENTI ART.70 - UNIONCAMERE	13	16	5	0	34	58%
COMPARTO AUTON. O FUORI COMP.	ENTI LISTA S13 ISTAT	7.052	4.198	684	40	11.974	38%
Totale (escluso pers. regime diritto pubblico)		572.244	434.492	88.349	3.049	1.098.134	41%

In molti settori la possibilità di effettuare assunzioni non è più ancorata al turnover ma ai rapporti fra le grandezze finanziarie presenti in bilancio. Tuttavia è utile 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*”.

Un numero così elevato di cessazioni concentrato nei prossimi anni renderà possibile effettuare numerose assunzioni. Insieme al PNRR, è questa 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 considerando anche gli effetti che il mutato e mutando contesto procedimentale e informatico, con specifico riferimento all’IA, hanno e avranno sulla definizione dell’esigenze quantitative del personale da assumere.

LE ASSUNZIONI NEL CONTO ANNUALE: I CONCORSI ED IL PERSONALE GIÀ IN SERVIZIO

Il concorso pubblico è la modalità ordinaria per il reclutamento di personale, ed infatti costituisce il principale canale di ingresso nelle amministrazioni pubbliche. Tuttavia, una quota di personale costruisce la propria carriera lavorativa partecipando – e vincendo – concorsi, utilizzando quindi una modalità che generalmente si tende a considerare come riservata agli “accessi dall’esterno”.

Nell’ottica di favorire il ricambio generazionale nel pubblico impiego, con lo speciale regime transitorio di reclutamento senza d.P.C.M. previsto dall’art. 3, comma 4, della legge n. 56/2019, il legislatore ha previsto che le amministrazioni pubbliche, prima di bandire un nuovo concorso, non siano obbligate ad esperire le procedure per la mobilità volontaria di cui all’art. 30 del d.lgs. n. 165/2001 ma debbano attendere 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 n. 56/2019).

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 personale che ne faccia richiesta, tranne in alcuni casi individuati.

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 in altra o nella 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. 165/2001⁴⁷;
- 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 in aggregato 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 tenere conto della loro provenienza o 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 valutare il fenomeno, per esempio, a livello di comparto, in assenza di informazioni sulla provenienza del personale (se dal medesimo

⁴⁷ "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..."

comparto o da altro comparto), 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.

Nelle rilevazioni del 2020 e 2021 le amministrazioni hanno segnalato numerosi casi in cui hanno gestito la cessazione senza conoscerne la motivazione. A partire dalla rilevazione 2022 si è quindi preferito sostituire la causale “Vincitori di altro concorso” con la più generica “Dimissioni senza diritto a pensione” che facilita il lavoro delle amministrazioni. In questa nuova causale sono registrate le cessazioni intervenute nel corso dell’anno dei dipendenti che abbiano presentato le dimissioni all’amministrazione di appartenenza senza aver maturato il diritto alla pensione, comprese le cessazioni per vincita di altro concorso pubblico presso la stessa o altra amministrazione.

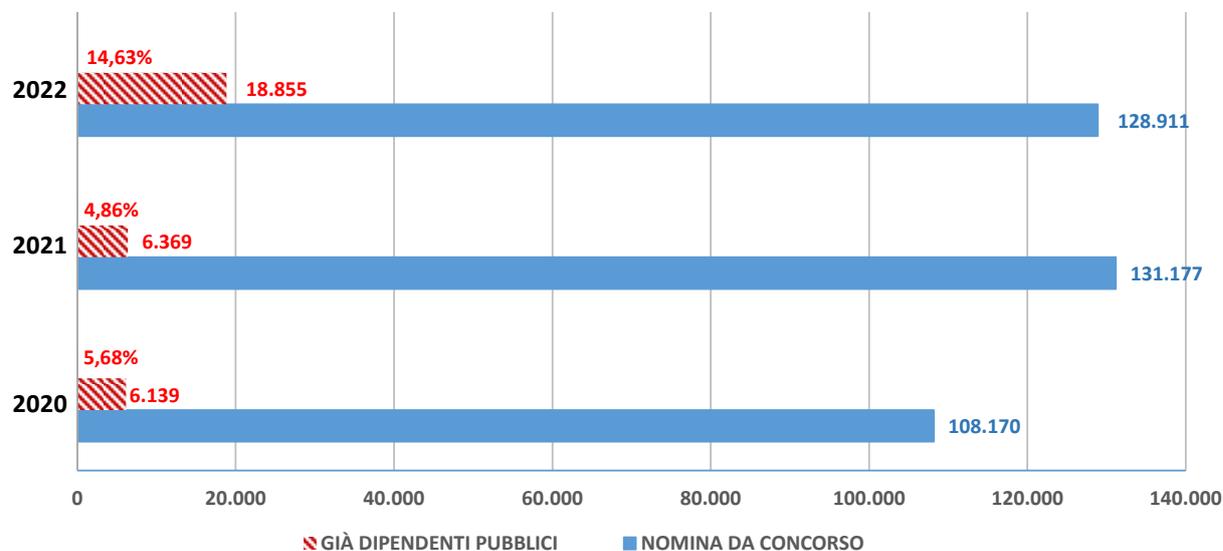
Se nel 2020 e 2021 la specifica causale di cessazione certamente non coglieva tutto il fenomeno per le difficoltà sopra richiamate, l’introduzione della nuova causale ha sicuramente fornito elementi per una più ampia analisi. Tuttavia, il confronto tra la causale del 2020 e 2021 (che sottostima) e quella del 2022 (che certamente sovrastima) può essere utile per avere un’idea sebbene approssimativa delle dimensioni del fenomeno.

Rispetto agli altri settori la Scuola e il Personale in regime di diritto pubblico presentano forti singolarità nella modalità di reclutamento del personale. In tale ultimo caso, l’ingresso nella sua componente maggioritaria (settore sicurezza-difesa e vigili del fuoco) 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 riguarda anche dipendenti di altre amministrazioni ma l’impossibilità, di cui si è detto, di distinguere la provenienza e la destinazione, non permettono la corretta costruzione del rapporto percentuale.

Non viene considerata in questa analisi il gruppo di enti del Comparto autonomo o fuori comparto per le sue ridotte dimensioni e per l’eterogeneità dei componenti.

Pertanto, l’universo considerato dei dipendenti pubblici con contratti sottoscritti dall’A.Ra.N. conta poco meno di 1,5 milioni di unità. Nel grafico che segue sono rappresentate le “assunzioni da concorso” degli anni 2020-2022, le cessazioni per la causale “vincitori di altro concorso” per il 2020 e il 2021 e quelle per “dimissioni senza diritto a pensione” per il 2022.

Grafico 8.6 – Assunti per concorso dalle pubbliche amministrazioni appartenenti ai comparti A.Ra.N. (esclusa la Scuola), e incidenza percentuale di coloro che si stima fossero già dipendenti pubblici. Anni 2020-2022



Da quanto rappresentato nel grafico appare plausibile collocare fra il 5 e il 15% la percentuale di coloro che vincono un concorso da esterni essendo già in servizio presso una pubblica amministrazione. Più il valore è elevato e maggiori sono i posti vacanti che si creano nelle amministrazioni di provenienza. I numeri segnalano la “vivacità” di una quota parte di dipendenti.

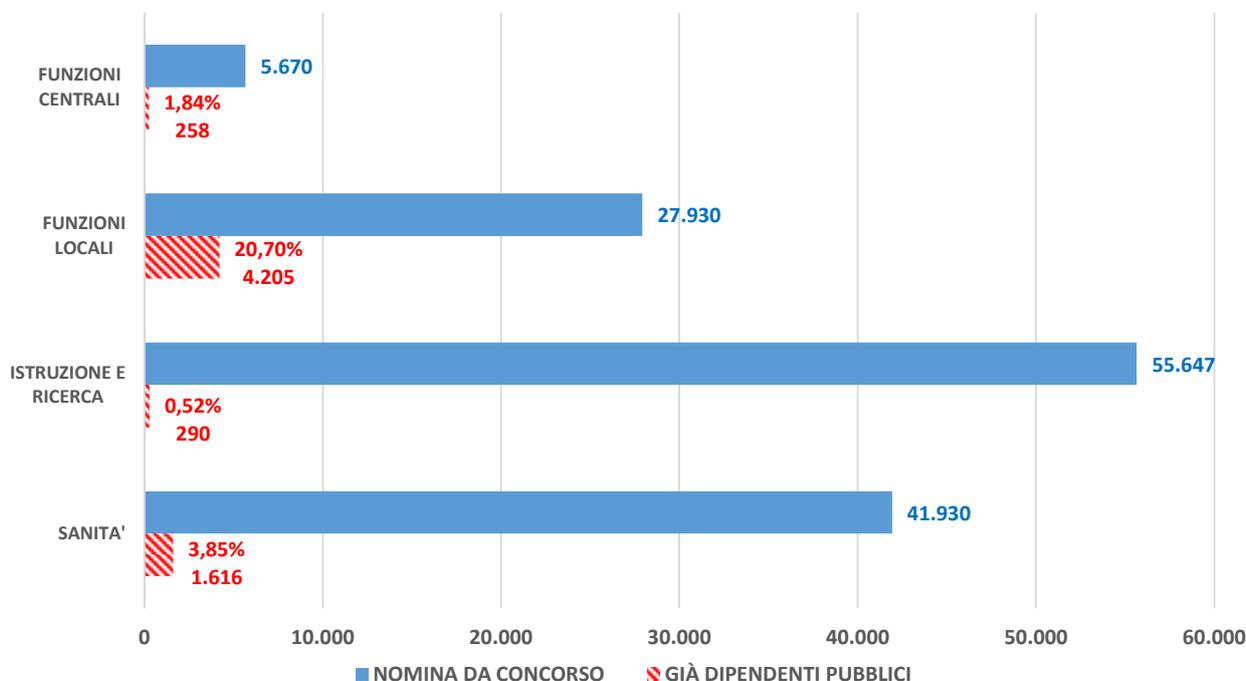
Per il solo 2021 l’analisi è stata condotta anche con riferimento ai singoli comparti, dove l’elevata o ridotta incidenza percentuale (comunque sottostimata, per quanto detto prima), è comunque valutata in funzione della consistenza del comparto e del numero di assunzioni effettuato.

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 2021 ed è anche quello che presenta la percentuale 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 4% per le Funzioni centrali e oltre il 18% per Istruzione e ricerca.

Nel comparto della Sanità, l’esistenza di una normativa specifica che rende più agevole la mobilità del personale fra le amministrazioni del comparto spiega in parte le differenze evidenziate dal

grafico. La normativa contenuta nel d.l. n. 80/2021, tesa a favorire la mobilità anche negli altri comparti, spiegherebbe la consistente riduzione delle percentuali registrate da questi ultimi.

Grafico 8.7 – Dettaglio per comparto di contrattazione A.Ra.N. (esclusa la Scuola) degli assunti per concorso dalle pubbliche amministrazioni e incidenza percentuale di coloro che sono già dipendenti pubblici. Anno 2021.



Inoltre, sul medesimo universo, sono stati selezionati i dati del:

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

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 2021.

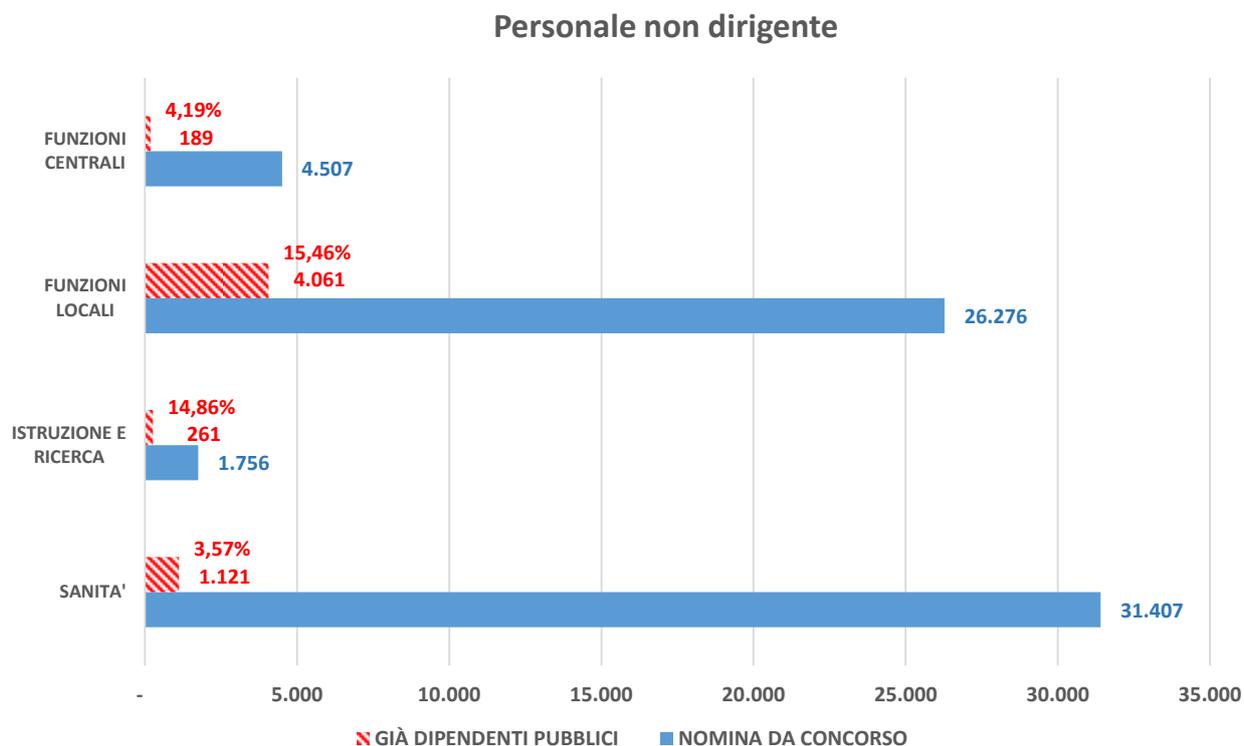
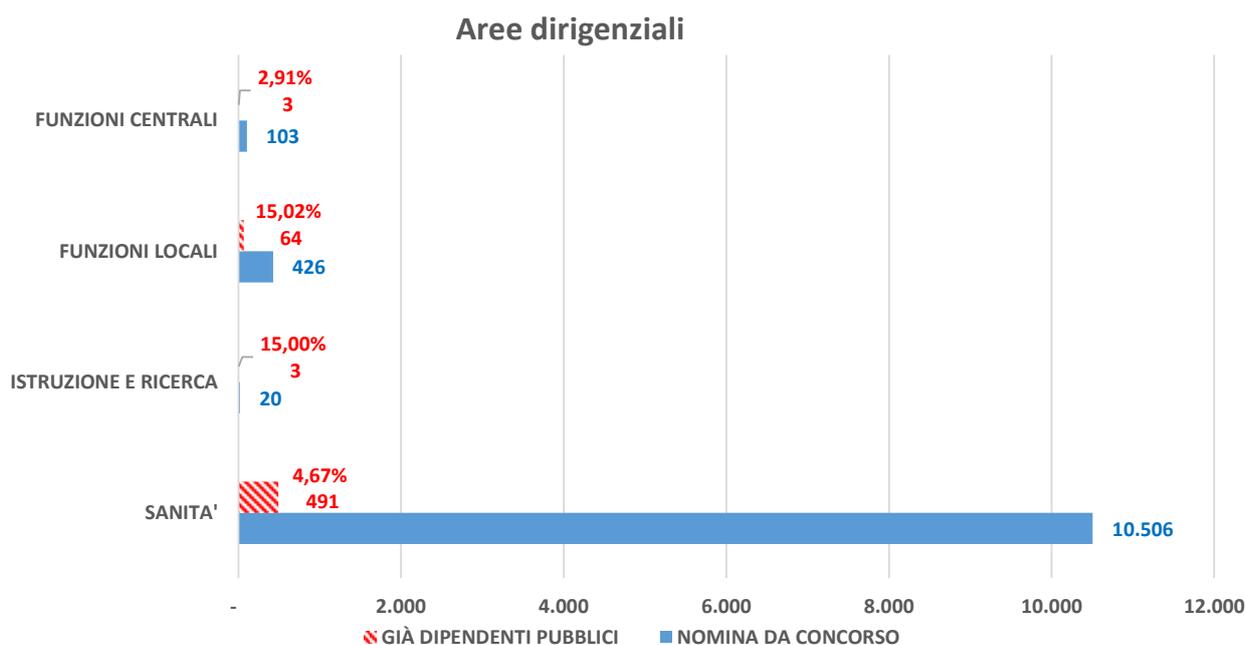


Grafico 8.9 – Assunti per concorso nelle aree dirigenziali dalle pubbliche amministrazioni appartenenti ai comparti di contrattazione A.Ra.N. (esclusa la Scuola) e incidenza percentuale di coloro che sono già dipendenti pubblici. Anno 2021.



I valori espressi per il personale non dirigente sono ovviamente simili a quelli del totale del Ministero dell'economia e delle finanze

personale, poiché costituiscono il grosso dei valori dei comparti.

Nel caso delle aree dirigenziali, escludendo il comparto della Sanità che ha un'area dirigenziale molto numerosa, il numero delle assunzioni per concorso è piuttosto esiguo. In tutti i comparti si registrano valori dell'incidenza percentuale del personale già dipendente non lontani da quelli delle aree non dirigenziali.

PERSONALE ASSUNTO PER AREA GEOGRAFICA NEI COMPARTI DELLE FUNZIONI LOCALI E DELLA SANITÀ

Analizzando la collocazione geografica degli enti del comparto delle Funzioni locali e della Sanità è possibile introdurre la dimensione territoriale nell'analisi del personale assunto, che è stata individuata, per il 2022, nelle macroaree Nord-est, Nord-ovest, Centro, Sud e Isole.

Le causali di assunzione osservate, oltre a quella per concorso, sono riferite a quelle che per previsione legislativa consentono l'accesso nella P.A. attraverso procedure diverse dal concorso: stabilizzazioni, assunzione legge 68/99 categorie protette, passaggi tra amministrazioni ed altre cause.

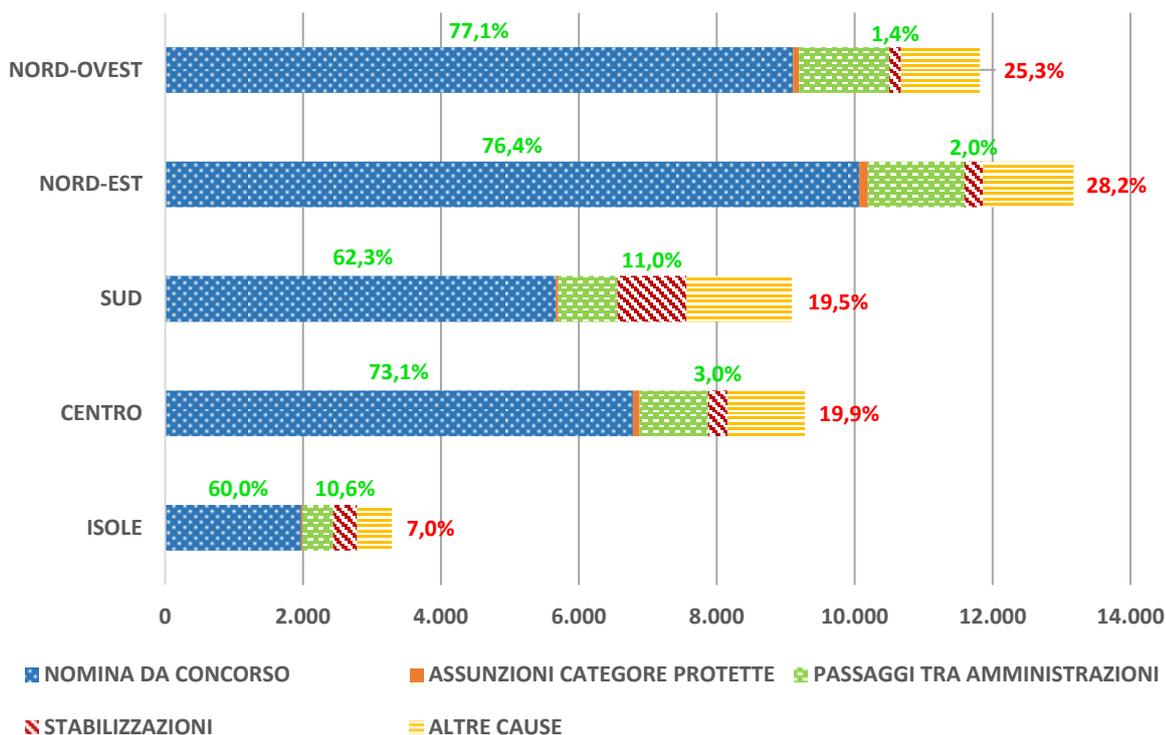
Le stabilizzazioni riguardano il personale con contratto di lavoro flessibile per il quale specifiche disposizioni di legge consentono, per i dipendenti in possesso di determinati requisiti, la trasformazione del rapporto di lavoro a tempo indeterminato.

Le assunzioni riferite alle categorie protette comprendono sia quelle a chiamata diretta sia quelle a chiamata numerica, mentre i passaggi tra amministrazioni rilevano la mobilità del personale già in servizio presso una P.A. tra enti dello stesso o di altro comparto.

Tra le "Altre cause" sono registrate le assunzioni di particolari tipologie di personale che abbia stipulato un contratto di lavoro con l'amministrazione per conferimento di incarico a tempo determinato anche dirigenziale (esempi: art. 19 comma 6, d.lgs. 165/2001; artt. 90 e 110 del d.lgs. 267/2000; art. 15-septies del d.lgs. n. 502/1992), o altre tipologie di contratti similari in cui il rapporto di lavoro si è attivato all'attribuzione dell'incarico.

I grafici che seguono presentano la distribuzione per causale di assunzione nelle Funzioni locali, comprese le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome, e nella Sanità.

Grafico 8.10 – Assunti nel comparto delle Funzioni locali distribuiti per causale di assunzione e area geografica. Anno 2022



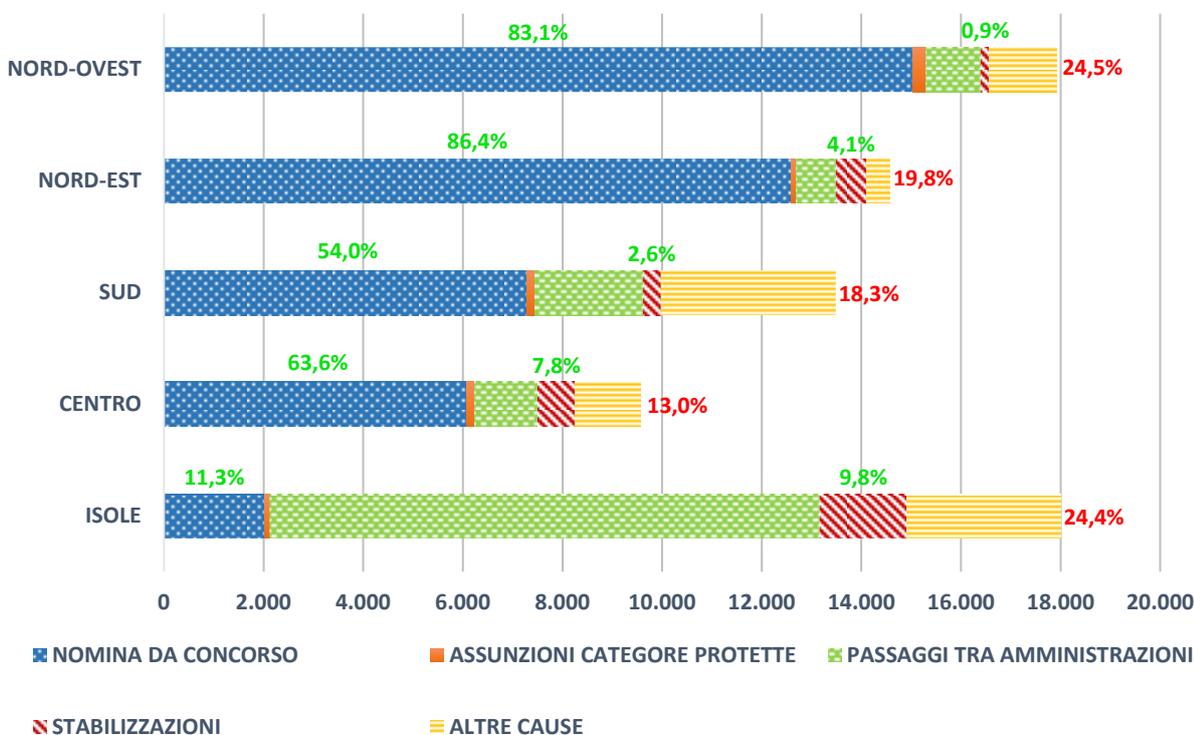
Mentre al Nord est e al Nord ovest e, su livelli inferiori, anche al Centro, la distribuzione fra le causali è pressoché equivalente, al Sud e nelle Isole le causali diverse dal concorso assumono maggiore rilevanza, in particolare le stabilizzazioni, che sono comunque eseguite attraverso prove selettive (percentuali in verde nel grafico, calcolate rispetto al totale delle assunzioni dell'area geografica). Anche il passaggio fra amministrazioni ha una certa rilevanza ed esprime un livello di mobilità del personale non comune a tutti i comparti.

Le stabilizzazioni al Sud e nelle Isole riguardano in larga parte i dipendenti a tempo determinato ed i lavoratori socialmente utili che nelle regioni Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia sono finanziate con le risorse del Fondo Sociale per Occupazione e Formazione. Tali regioni, infatti, rientrano nell'Obiettivo Convergenza previsto nell'ambito della politica di coesione e della programmazione dei Fondi Strutturali. La stabilizzazione di detto personale in tali regioni è incentivata da apposite disposizioni e l'accesso al fondo è regolamentato da periodiche convenzioni tra il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e le Regioni interessate.

Sul minor ricorso nelle regioni del meridione alla selezione mediante concorso potrebbe influire anche la minore disponibilità di risorse di bilancio, considerata la maggiore onerosità di tale

procedura rispetto alla stabilizzazione.

Grafico 8.11 – Assunti nel comparto della Sanità distribuiti per causale e area geografica. Anno 2022



Il comparto della Sanità rispecchia in larga parte quanto osservato per le Funzioni locali, con i concorsi che rappresentano il canale preponderante per l'accesso al lavoro nelle strutture sanitarie. Ci sono però delle differenze, quali ad esempio il ruolo dei passaggi tra amministrazioni che nelle Isole hanno un peso molto elevato. Tale valore non va imputato ad una straordinaria mobilità territoriale, ma al fatto che i processi di accorpamento o di scorporo cui sono ciclicamente sottoposte le aziende sanitarie comportano il passaggio amministrativo del personale fra la vecchia e la nuova struttura amministrativa, senza che vi sia alcun materiale spostamento di personale. Nel 2022 in Sardegna le migliaia di unità precedentemente in carico all'azienda sanitaria regionale sono state nuovamente distribuite in aziende provinciali.

La mobilità territoriale nel comparto Sanità si caratterizza anche per l'aspirazione a lavorare in aziende "d'eccellenza". Ciò porta soprattutto i dipendenti del ruolo sanitario (medici, infermieri, professionisti sanitari) ad una maggiore mobilità, resa in questo comparto più semplice da specifica normativa di settore, che non si manifesta attraverso questi passaggi fra amministrazioni quanto piuttosto attraverso la stipula di contratti a tempo determinato (vedi capitolo 4 – Il lavoro

flessibile).

Le stabilizzazioni nel 2022 non hanno avuto particolare intensità; si può presumere che nei prossimi anni si avrà un certo incremento, considerato che la fase di emergenza sanitaria dal 2020 ha portato il settore sanitario ad essere destinatario di speciali normative per consentire di selezionare il più tempestivamente possibile personale a tempo determinato per fronteggiare la pandemia. Nuove disposizioni hanno concesso agli enti del servizio sanitario la possibilità di assumere a tempo indeterminato, entro il 31 dicembre 2024, i professionisti che abbiano maturato 18 mesi di servizio nella sanità pubblica entro il 31 dicembre 2023, di cui almeno 6 nella fase di emergenza nazionale (art. 1, comma 528 legge di bilancio 2023).

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 assunzionale trova il suo fondamento nell'articolo 6 del d.lgs. 165/2001, come modificato dall'articolo 4 del d.lgs. 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 fissata una sanzione per l'assenza dei piani con nullità degli atti posti in essere in ambito assunzionale.

Nella rilevazione 2020, non sono più rilevati i passaggi verticali tra le aree/categorie contrattuali attuate tramite concorso pubblico ai sensi dell'articolo 52, comma 1-bis del decreto legislativo 165/2001. Nella versione vigente nel 2020, tale norma prevedeva che i passaggi tra le aree potessero 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 d.l. 80/2021, il legislatore ha modificato in parte detto articolo, disciplinando 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 d.lgs. 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 senza ricorrere al concorso pubblico bensì con una procedura selettiva riservata al personale di ruolo.

Nell'anno 2021 la rilevazione dei passaggi di area, con l'applicazione a regime della modifica legislativa per la quale le progressioni fra le aree possono avvenire tramite procedura comparativa, avviene nuovamente nella tabella 4. In quest'ultima, dunque, vengono raccolti tutti i passaggi verticali sia in applicazione del già menzionato articolo 22, comma 15 del d.lgs. 75/2017 sia quelli dell'articolo 52, comma 1-bis del d.lgs. 165/2001 come modificato dal d.l. 80/2021, oltre le progressioni economiche orizzontali (PEO).

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 economico rispetto al trattamento tabellare iniziale.

L'articolo 23, comma 2 del d.lgs. 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”*.

In sede di accordo decentrato, le controparti (datoriale e sindacale) definiscono le modalità di utilizzo del fondo destinato alla contrattazione integrativa per lo sviluppo delle risorse umane e per la produttività. I contratti nazionali stabiliscono le risorse cosiddette stabili, che sono utilizzabili per il finanziamento di istituti contrattuali ed economici destinati a consolidarsi negli anni, tra i quali le progressioni orizzontali. I costi degli sviluppi di carriera del personale sono costituiti dal differenziale economico tra la posizione iniziale e lo sviluppo economico all'interno della stessa 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, generalmente 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 2013 al 2022 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 a quella degli altri due comparti.

Con il d.l. 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 2015⁴⁸.

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.

⁴⁸ Questa disposizione era inserita nella legge n. 122/2010, ed è stata modificata dall'articolo 1, comma 456, legge n. 147/2013. Le disposizioni sono state prorogate fino al 31.12.2015 dall'articolo 1, comma 256, legge n. 190/2014.

Grafico 9.1 - Passaggi verticali del personale non dirigente dell'Università ed Enti di ricerca e nei comparti delle Funzioni centrali e delle Funzioni locali. Anni dal 2013 al 2022

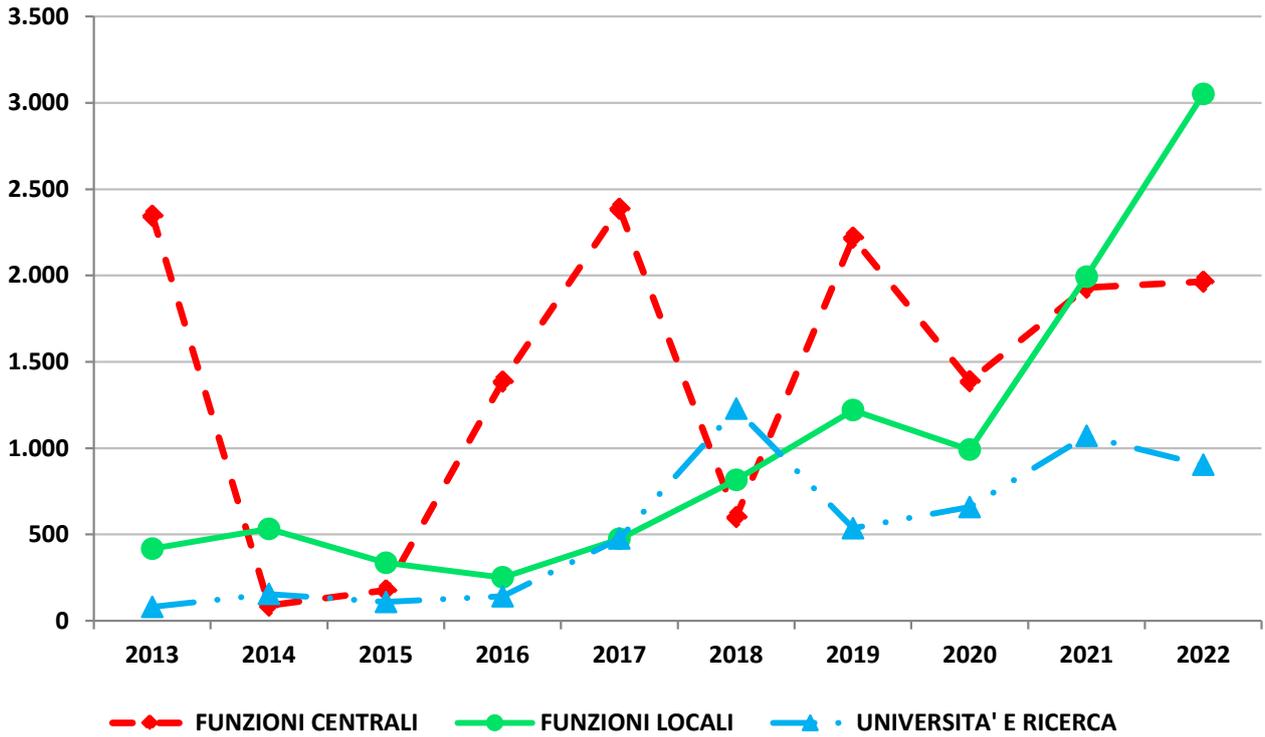
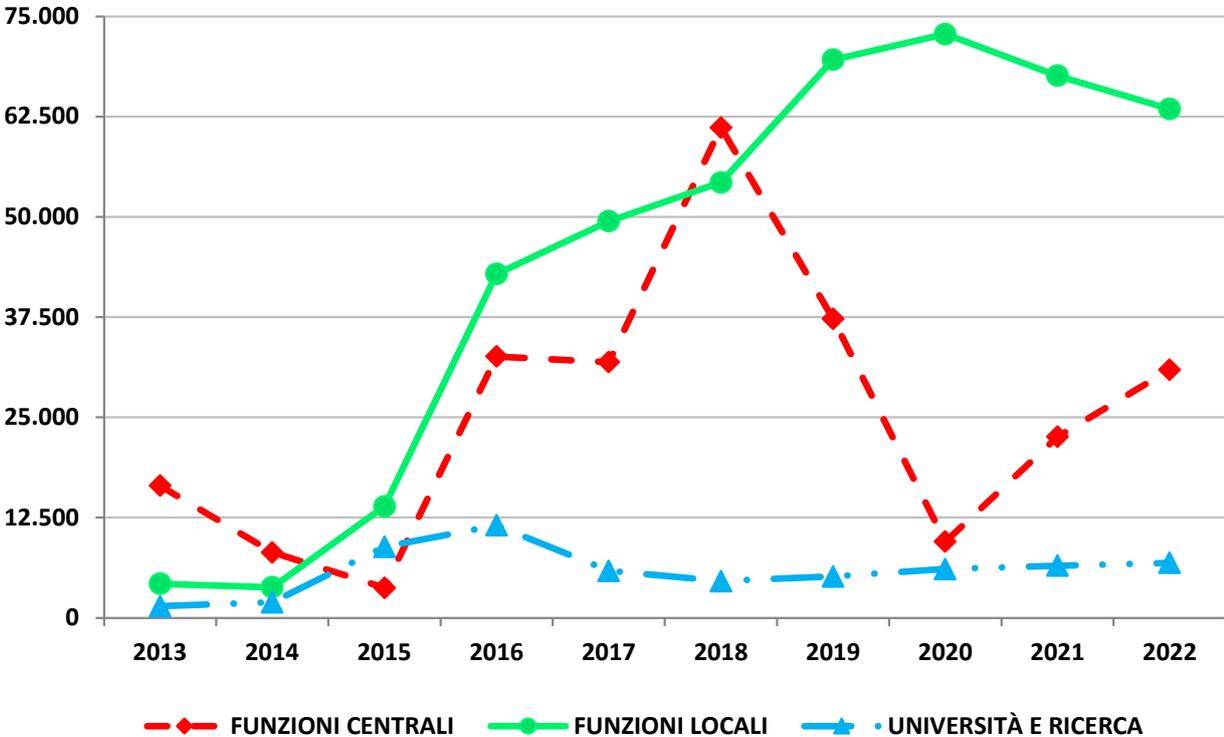


Grafico 9.2 - Passaggi orizzontali del personale non dirigente dell'Università e degli Enti di ricerca e nei comparti delle Funzioni centrali e delle Funzioni locali. Anni dal 2013 al 2022



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 in quelle verticali 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 astenersi dall'attivazione 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 (...)”*.

I passaggi verticali sino al 2020 mostrano i riflessi della peculiare normativa legata all'attivazione di procedure concorsuali che risentono delle limitazioni imposte alle assunzioni di personale. Come conseguenza della modifica normativa citata, nel 2021 si riscontra un incremento dei passaggi di area in tutti e tre i comparti di contrattazione analizzati. Nel 2022 il comparto Funzioni locali continua a crescere, mentre il comparto delle Funzioni centrali resta stabile e le Università e gli enti di Ricerca registrano una lieve flessione.

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

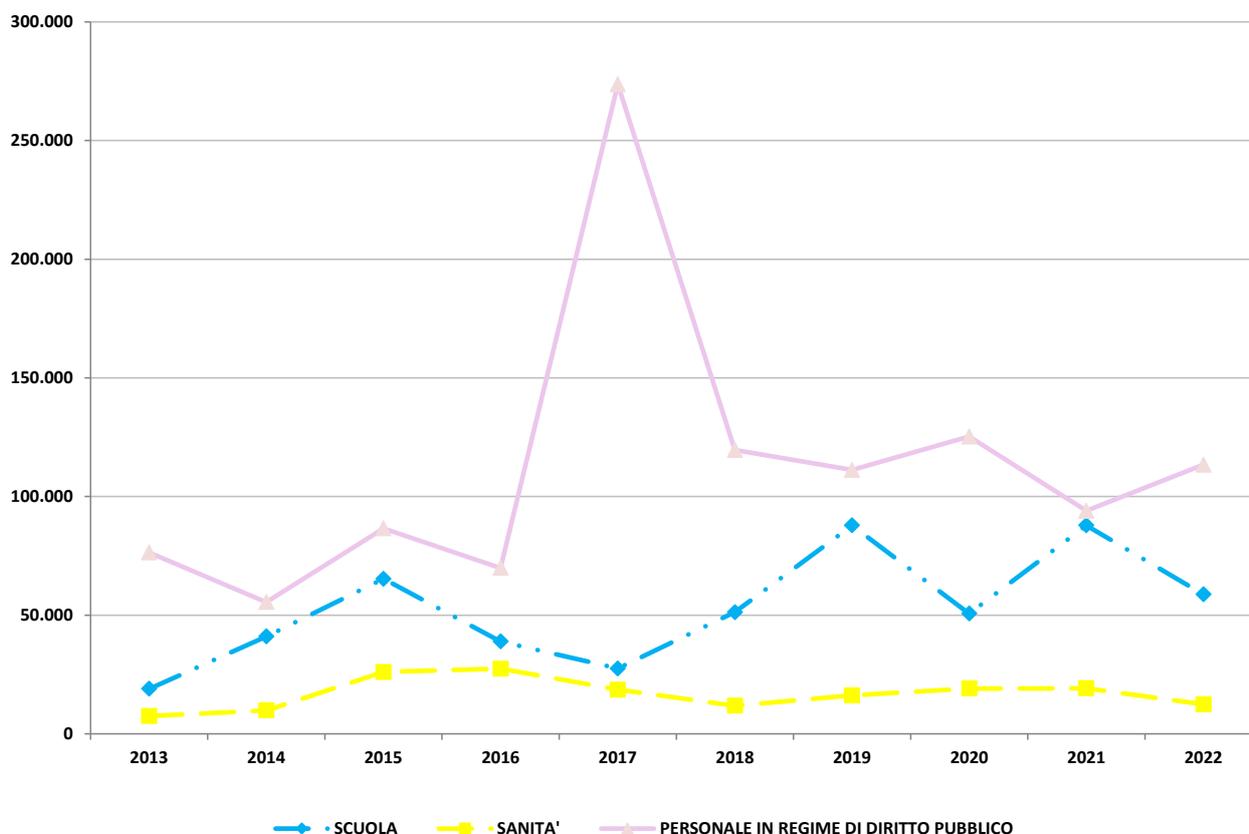
Alla sottoscrizione nel 2018 dei CCNL per il triennio 2016-2018 può essere attribuito parte del nuovo incremento dei passaggi orizzontali che si nota nel medesimo anno sia nel comparto delle Funzioni centrali sia in quello delle Funzioni locali. Mentre nel comparto Funzioni centrali, dopo il picco del 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.

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 della Sanità e del 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 quello della 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).

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 2013 al 2022



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.

Negli andamenti presenti nel grafico sono evidenti dei picchi di cui si dirà a breve per il Personale in regime di diritto pubblico e per la Scuola, 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 d.l. 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.

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 2016⁴⁹.

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

⁴⁹ D.lgs. 29 maggio 2017, n. 94 recante disposizioni in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze armate, d.lgs. 29 maggio 2017, n. 95 recante disposizioni in materia di revisione dei ruoli dei Corpi di polizia e d.lgs. 19 agosto 2016, n. 177 recante disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato.

vari gradi di inquadramento del personale; ciò ha determinato un incremento dei passaggi già riscontrabile nel 2022.

LA DIMENSIONE TERRITORIALE – LA MOBILITA' ED ALTRI TEMI

Attraverso le informazioni presenti nel conto annuale è possibile valutare la distribuzione territoriale del personale pubblico combinando due diversi tipi di informazione. Alle tipologie di enti che hanno una rete territoriale viene chiesto di indicare la distribuzione del personale nelle regioni e province autonome, mentre ad altre tipologie di enti quali gli enti locali, quelli della sanità e le università, la presenza sul territorio è desunta direttamente dalla loro localizzazione.

LA DISTRIBUZIONE GEOGRAFICA DEI DIPENDENTI PUBBLICI

La distribuzione territoriale del personale fa riferimento al personale “presente” nell'amministrazione al 31 dicembre dell'anno considerato, che include, oltre il personale dipendente anche quello comandato/distaccato presso l'amministrazione. Non è considerato il personale dell'amministrazione che si trova in posizione di comando/distacco altrove.

Con riferimento al 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; pertanto, il totale del personale presentato in questa sede non coincide con quello indicato nei precedenti capitoli. I 6.762 dipendenti che lavorano all'estero sono concentrati nei comparti delle Funzioni centrali (4.080 dipendenti del Ministero degli affari esteri; 485 dell'Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane – ICE) e del Personale in regime di diritto pubblico (550 Diplomatici e 1.580 appartenenti alle Forze armate e ai Corpi di polizia). Le tabelle che seguono sono focalizzate sulla distribuzione interna e non considerano il personale all'estero, che è poco significativo per quasi tutti i settori esaminati.

La distribuzione territoriale del personale del pubblico impiego è piuttosto stabile nel tempo.

Il Conto Annuale 2022, mostra che più della metà del personale è concentrato in sei regioni: la percentuale più alta, pari al 12,52% si registra nel Lazio e nella Lombardia (12,51%); seguono la Campania (8,78%) e la Sicilia (8,67%), e poi l'Emilia-Romagna (7,48%) e il Veneto (7,02%).

La Lombardia è la regione con il valore più basso in termini di dipendenti pubblici (4.091) per ogni 100 mila abitanti.

La Valle d'Aosta e il Molise, le due regioni più piccole, registrano un numero di dipendenti al di sotto dell'1% del totale, presentano un valore per 100 mila abitanti rispettivamente pari a 9.150 e 5.956.

Tabella 10.1 - Distribuzione territoriale dei dipendenti pubblici. Anno 2022

REGIONI	TOTALE DIPENDENTI AL 31.12	VALORI %	DIPENDENTI PER 100.000 ABITANTI
ABRUZZO	72.208	2,22%	5.659
BASILICATA	31.526	0,97%	5.826
CALABRIA	112.530	3,46%	6.065
CAMPANIA	285.426	8,78%	5.075
EMILIA-ROMAGNA	243.075	7,48%	5.493
FRIULI-VENEZIA GIULIA	83.392	2,57%	6.980
LAZIO	407.078	12,52%	7.123
LIGURIA	96.555	2,97%	6.398
LOMBARDIA	406.726	12,51%	4.091
MARCHE	83.487	2,57%	5.614
MOLISE	17.400	0,54%	5.956
PIEMONTE	219.208	6,74%	5.150
PROVINCIA AUTONOMA BOLZANO	41.613	1,28%	7.813
PROVINCIA AUTONOMA TRENTO	42.234	1,30%	7.807
PUGLIA	212.205	6,53%	5.409
SARDEGNA	109.134	3,36%	6.875
SICILIA	279.457	8,60%	5.782
TOSCANA	217.216	6,68%	5.930
UMBRIA	50.900	1,57%	5.927
VALLE D'AOSTA/VALLÉE D'AOSTE	11.287	0,35%	9.150
VENETO	228.248	7,02%	4.708
	3.250.905	100,00%	5.507

La distribuzione del personale per ripartizione geografica risulta parzialmente omogenea, con valori che al Sud, al Nord ovest e al Centro sono compresi fra il 22,5% e il 23,3%, mentre nel Nord ovest lavora il 19,6% del personale pubblico e nelle isole il 12%.

Per alcuni settori del pubblico impiego è affrontato il tema della mobilità territoriale. In particolare, sono stati analizzati i Ministeri, le Agenzie fiscali, la Scuola, gli Istituti di Alta Formazione e Specializzazione artistica e Musicale – AFAM e la Magistratura, il cui personale è in regime di diritto pubblico.

Ovviamente, il personale dei ministeri è distribuito in modo maggioritario nel Lazio (29,2%) ove sono ubicate le sedi centrali di tutti i dicasteri. In Puglia si registra un valore piuttosto elevato dovuto ai numerosi uffici giudiziari connessi alla presenza nella regione di due Corti d'appello e di una sezione distaccata di Corte d'appello. Le Agenzie fiscali hanno una forte presenza nel Lazio per via delle sedi centrali (15,8%) e, per l'intensità dell'attività economica, nelle 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 2022

Regioni	Ministeri	Ministeri Valori %	Agenzie fiscali	Agenzie fiscali Valori %	Scuola	Scuola Valori %	AFAM	AFAM Valori %	Magistr.	Magistr. Valori %
VALLE D'AOSTA	128	0,1%	127	0,3%	2.459	0,2%	-	-	89	0,9%
PIEMONTE	5.105	4,3%	2.598	6,9%	87.595	7,3%	497	5,0%	556	5,4%
LIGURIA	4.174	3,5%	1.735	4,6%	27.316	2,3%	193	1,9%	343	3,3%
LOMBARDIA	7.644	6,4%	5.246	14,0%	164.259	13,7%	939	9,4%	1.104	10,7%
P.A. BOLZANO	216	0,2%	281	0,7%	-	-	75	0,7%	58	0,6%
P.A. TRENTO	261	0,2%	312	0,8%	-	-	137	1,4%	82	0,8%
FRIULI VENEZIA GIULIA	1.952	1,6%	1.014	2,7%	23.413	2,0%	225	2,2%	188	1,8%
VENETO	4.781	4,0%	2.812	7,5%	88.308	7,4%	864	8,6%	445	4,3%
EMILIA ROMAGNA	5.293	4,5%	2.539	6,8%	84.104	7,0%	850	8,5%	551	5,3%
MARCHE	2.218	1,9%	990	2,6%	33.835	2,8%	447	4,5%	197	1,9%
TOSCANA	6.973	5,9%	2.259	6,0%	75.396	6,3%	479	4,8%	537	5,2%
UMBRIA	1.855	1,6%	562	1,5%	19.736	1,6%	163	1,6%	155	1,5%
LAZIO	34.710	29,2%	5.915	15,8%	113.755	9,5%	911	9,1%	1.747	16,9%
ABRUZZO	2.498	2,1%	1.038	2,8%	29.477	2,5%	395	3,9%	197	1,9%
MOLISE	908	0,8%	224	0,6%	7.300	0,6%	113	1,1%	83	0,8%
CAMPANIA	11.693	9,9%	2.817	7,5%	135.972	11,4%	847	8,4%	1.266	12,2%
PUGLIA	9.335	7,9%	2.304	6,1%	87.436	7,3%	1.020	10,2%	656	6,3%
BASILICATA	1.276	1,1%	297	0,8%	13.984	1,2%	218	2,2%	128	1,2%
CALABRIA	4.589	3,9%	1.031	2,8%	48.228	4,0%	514	5,1%	560	5,4%
SICILIA	9.535	8,0%	2.282	6,1%	116.886	9,8%	812	8,1%	1.137	11,0%
SARDEGNA	3.538	3,0%	1.088	2,9%	36.943	3,1%	334	3,3%	271	2,6%
Totale	118.682	100%	37.471	100%	1.196.402	100%	10.033	100%	10.350	100%

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

Per la Scuola e l'AFAM, che seguono logiche più correlate con la popolazione residente, le percentuali più elevate della Scuola sono quelle delle regioni più popolose: Lombardia (13,7%), Campania (11,3%), Sicilia (9,7%) e Lazio (9,6%). 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.

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.

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

Oltre al tema della mobilità che fa riferimento generalmente al passaggio del personale da un'amministrazione ad un'altra vi è anche la mobilità territoriale, che è affrontata in questo paragrafo.

Si valuta quanto personale che lavora in ciascuna regione sia proveniente dalla regione stessa o da altre regioni. Il fenomeno è esplorato per i cinque settori citati in precedenza.

Per sviluppare questa analisi è necessario disporre di dati 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.

A tal fine si utilizza la base dati dei pagamenti stipendiali che vengono resi disponibili mensilmente da NoiPA. Tale fonte informativa è stata illustrata nel terzo capitolo sull'anticipo dell'andamento del 2023 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 basata 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; la prima è la integrale copertura degli enti da esaminare e la seconda è la disponibilità per singolo dipendente dei dati di origine e destinazione⁵⁰.

Sono stati esclusi i casi in cui gli indicatori avrebbero fornito risultati limite: ad esempio, 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 e la Valle d'Aosta in cui personale non è gestito da Noipa. Poiché lo stock dei dipendenti in servizio si rinnova lentamente, i risultati dell'analisi condotta sui dati del 2020 sono ancora sostanzialmente validi.

⁵⁰ Tali informazioni non sempre sono disponibili; 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.

Dalla mensilità di dicembre 2020, sono stati estratti i dipendenti dei settori indicati che abbiano avuto in pagamento la voce “stipendio”; per ciascun dipendente selezionato sono state estratte 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. 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 di 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 > di 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 < di 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.

Le regioni che si collocano al di sotto della bisettrice del I e III quadrante sono quelle in cui è prevalente il carattere emigratorio 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

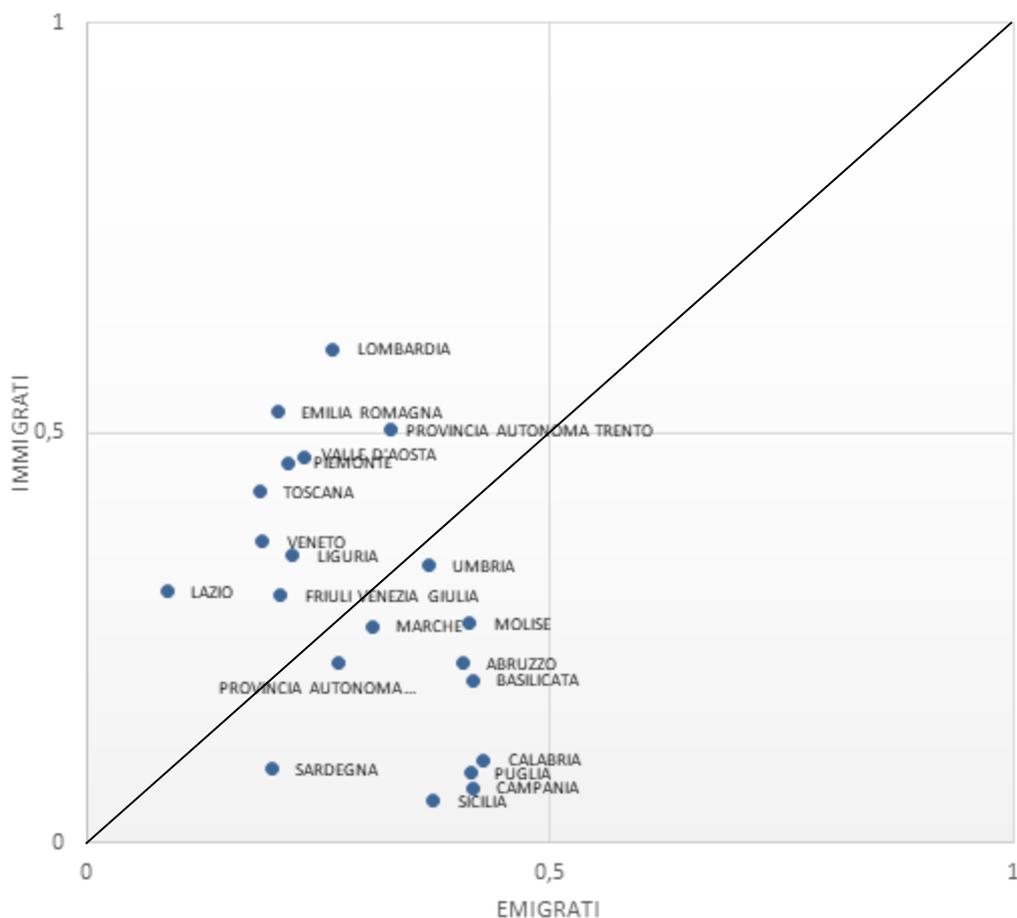
La mobilità territoriale del personale dei Ministeri non è particolarmente marcata, con valori dei due indicatori di immigrazione e di emigrazione al di sotto dello 0,5 per quasi tutte le regioni italiane. Il valore più elevato a livello nazionale dell'indicatore delle immigrazioni si registra in Lombardia, 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.

Il Lazio presenta un carattere prevalentemente immigratorio soprattutto per la 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 molto basso, con la percentuale più alta di dipendenti nati nella stessa regione di lavoro (oltre il 90%).

Le regioni piccole quali Abruzzo, Molise e Basilicata presentano un carattere prevalentemente emigratorio, ma si distinguono (sono posizionate più in alto) 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. La Sardegna, infine, è la regione che associa bassi caratteri sia emigratori sia immigratori.

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



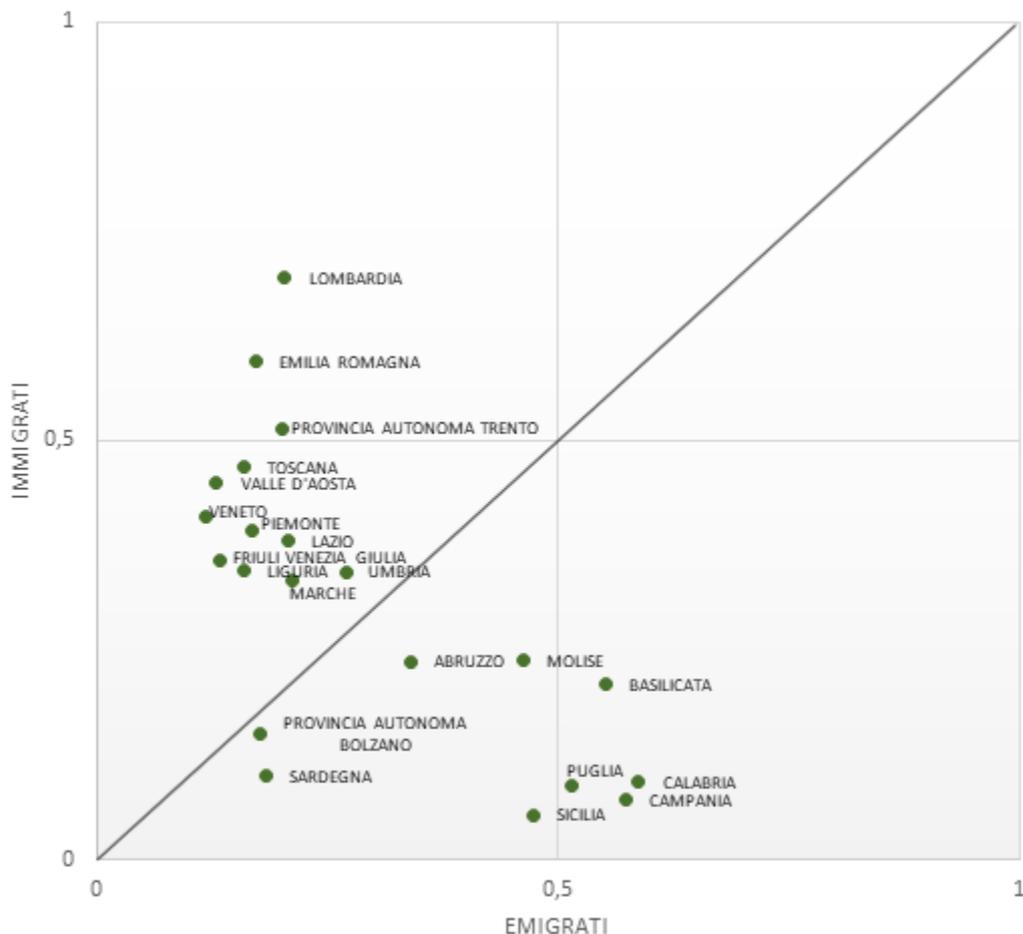
Il personale delle Agenzie fiscali presenta dei caratteri molto simili a quelli visti per i Ministeri, che risultano tuttavia più marcati. Le regioni del centro nord sono differenziate in modo più netto da quelle del sud.

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 o è prossimo al 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.

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.

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.

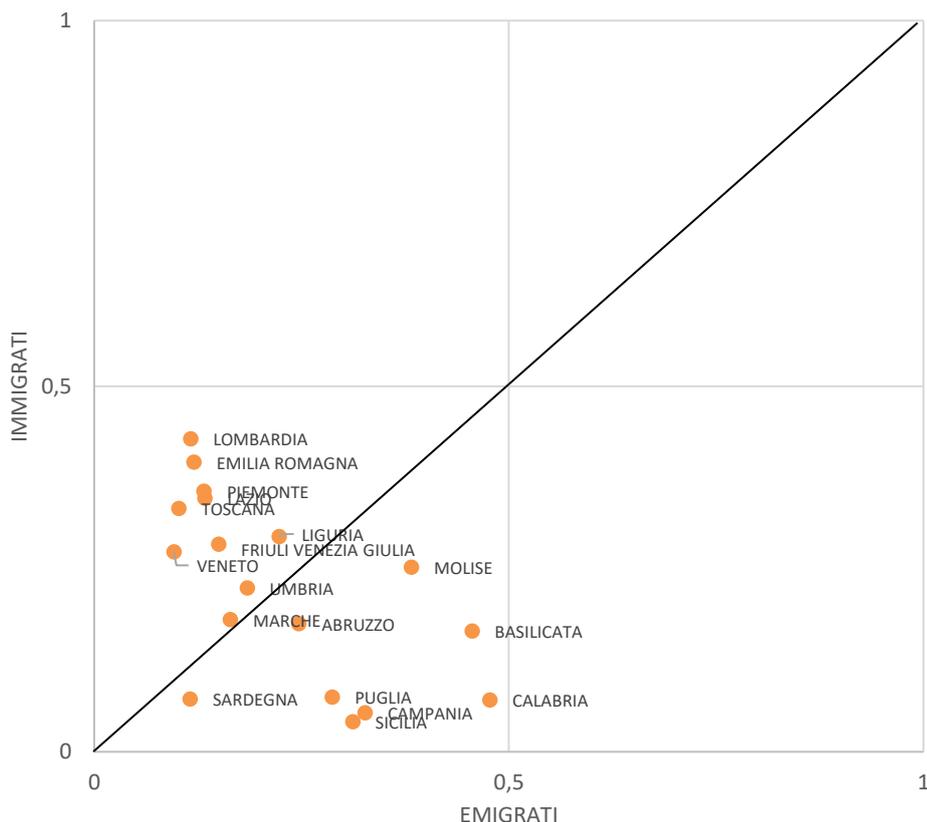
Grafico 10.2 – La mobilità territoriale nel personale delle Agenzie fiscali. Anno 2020



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.

Per il personale della Scuola, il posizionamento delle regioni è simile a quello visto 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.

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

Tutte le regioni del nord, ed in particolare la Lombardia e l'Emilia Romagna, si caratterizzano per valori di emigrazione minimi ai quali si contrappongono valori massimi di immigrazione.

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.

Nella tabella che segue sono riportati i dipendenti della Scuola distribuiti per regione di nascita e regione di servizio. Tali valori rappresentano i denominatori dei rapporti che costituiscono le coordinate alla base del grafico. I denominatori, anch'essi riportati nella tabella insieme alle coordinate, sono invece costituiti dal personale nato nella regione ma che presta servizio in regione diversa (emigrato) e da quello che lavora in una regione essendo nato in un'altra (immigrato). Appare evidente che valori bassi delle coordinate non vogliono affatto significare l'assenza del fenomeno in termini assoluti, ma solo in relazione alla dimensione complessiva del personale di riferimento. Ad esempio, la Lombardia presenta il quarto valore più basso della coordinata dell'emigrazione, al quale tuttavia corrisponde il quinto valore più alto in termini assoluti.

Tabella 10.3 – Dipendenti con il contratto Scuola per regione di nascita, regione di servizio, emigrati in altra regione e immigrati da altra regione. Anno 2020

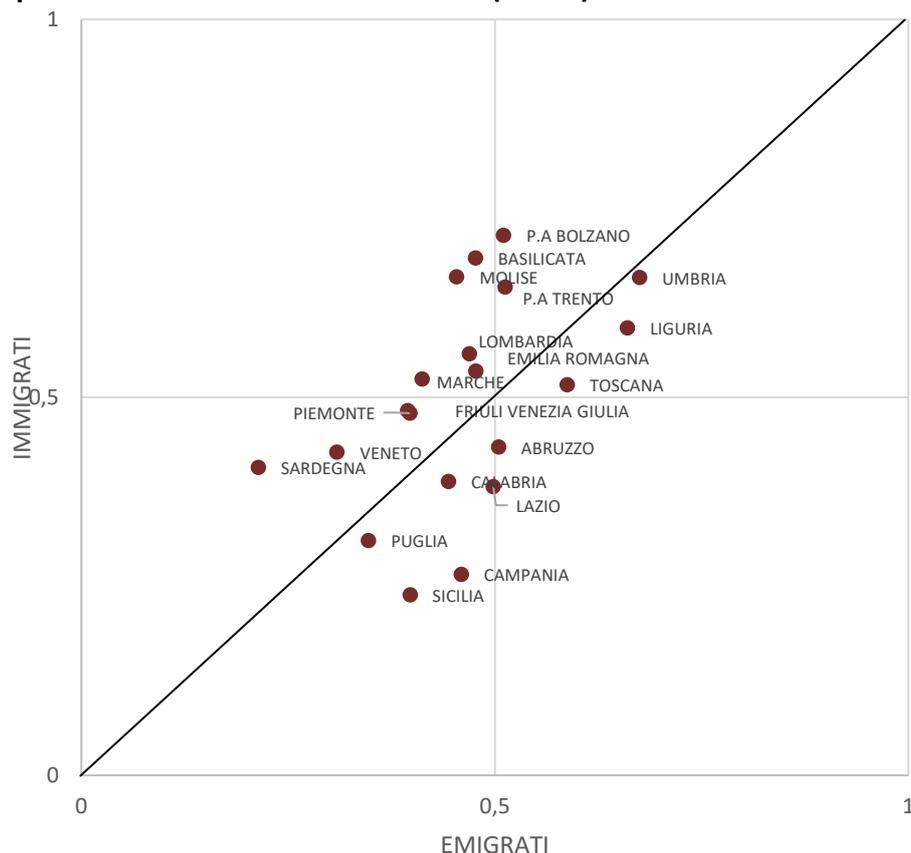
REGIONE	DIPENDENTI PER REGIONE DI NASCITA	DIPENDENTI EMIGRATI IN ALTRA REGIONE	COORDINATA EMIGRATI	DIPENDENTI PER REGIONE DI SERVIZIO	DIPENDENTI IMMIGRATI DA ALTRA REGIONE	COORDINATA IMMIGRATI
ABRUZZO	26.090	6.435	0,247	23.824	4.169	0,175
BASILICATA	19.541	8.905	0,456	12.735	2.099	0,165
CALABRIA	74.097	35.354	0,477	41.689	2.946	0,071
CAMPANIA	164.309	53.621	0,326	116.905	6.217	0,053
EMILIA ROMAGNA	46.587	5.591	0,120	67.890	26.894	0,396
FRIULI VENEZIA GIULIA	16.810	2.520	0,150	19.944	5.654	0,283
LAZIO	71.436	9.503	0,133	94.805	32.872	0,347
LIGURIA	21.370	4.762	0,223	23.528	6.920	0,294
LOMBARDIA	99.148	11.507	0,116	153.193	65.552	0,428
MARCHE	27.876	4.570	0,164	28.438	5.132	0,180
MOLISE	7.703	2.945	0,382	6.363	1.605	0,252
PIEMONTE	54.043	7.141	0,132	72.866	25.964	0,356
PROVINCIA AUTON. BOLZANO	856	856				
PROVINCIA AUTON. TRENTO	1.022	1.015		7		
PUGLIA	98.845	28.336	0,287	76.204	5.695	0,075
SARDEGNA	33.585	3.878	0,115	32.017	2.310	0,072
SICILIA	137.959	42.998	0,312	99.033	4.072	0,041
TOSCANA	45.314	4.605	0,102	61.005	20.296	0,333
UMBRIA	15.011	2.766	0,184	15.779	3.534	0,224
VALLE D'AOSTA	240	240				
VENETO	63.990	6.130	0,096	79.607	21.747	0,273
TOTALE	1.025.832	243.678		1.025.832	243.678	

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 decisamente più elevati sia dell'indicatore emigratorio sia di quello relativo all'immigrazione.

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

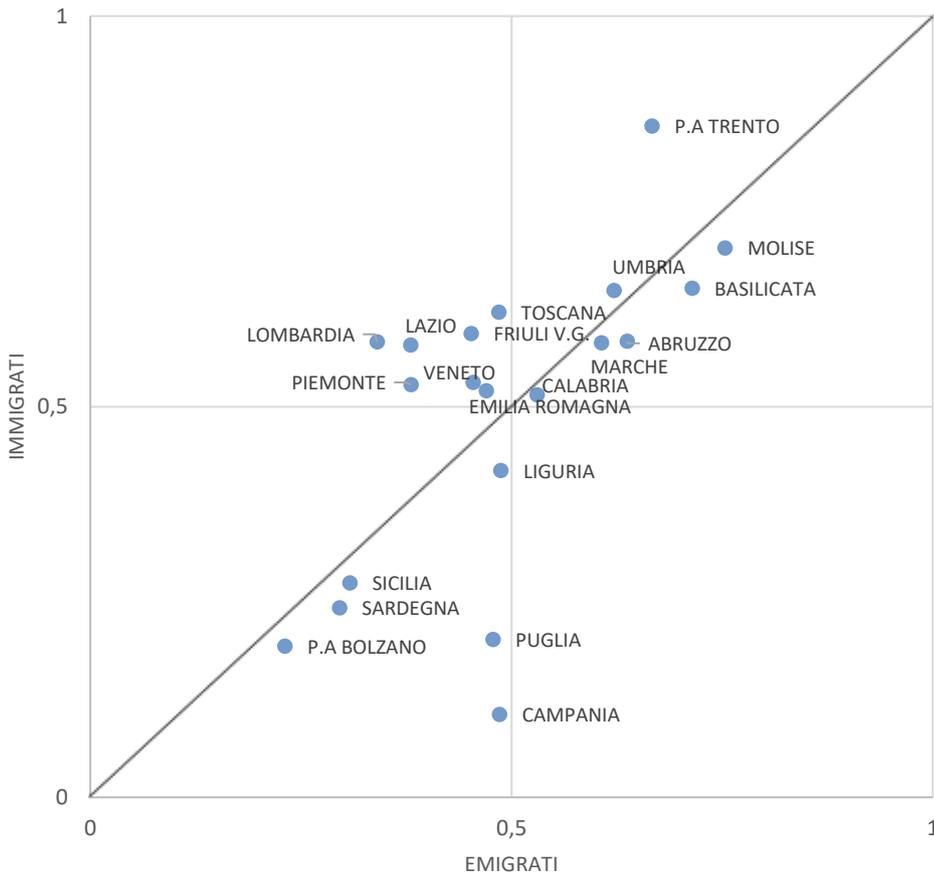


Nel caso dell'AFAM, occorre considerare che gli istituti sono molto meno numerosi rispetto a quelli scolastici, essendo meno di un centinaio su tutto il territorio nazionale. La maggiore mobilità territoriale è forse un riflesso della caratteristica intrinseca di tali istituti che preparano gli allievi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

I dati relativi al personale delle Magistrature (ordinaria, contabile e avvocatura dello stato) mostra che le regioni italiane sono 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.

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 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 presso la nuova amministrazione, sono collocati in aspettativa senza assegni da quella di provenienza.

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 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 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 enti interessati 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 2016-2022, 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 10.4 – Totale dei Dirigenti presenti al 31 dicembre nelle amministrazioni dei diversi livelli di governo negli anni dal 2016 al 2022

DIRIGENTI PRESENTI AL 31.12	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
MINISTERI	2.575	2.470	2.345	2.254	2.408	2.434	2.395
REGIONI	1.747	1.632	1.543	1.445	1.336	1.371	1.429
REGIONI A STATUTO SPECIALE	2.273	2.182	2.058	1.960	1.763	1.708	1.637
CITTÀ METROPOLITANE	143	179	171	167	168	166	169
PROVINCE	387	330	311	293	295	289	299
COMUNI	3.504	3.345	3.200	3.062	3.012	3.060	3.153

Tabella 10.5 – Totale del personale non dirigente presenti al 31 dicembre nelle amministrazioni dei diversi livelli di governo negli anni dal 2016 al 2022

NON DIRIGENTI PRESENTI 31.12	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
MINISTERI	139.750	132.176	129.551	124.596	115.821	110.352	105.838
REGIONI	37.042	35.965	37.865	36.085	33.888	34.273	33.965
REGIONI A STATUTO SPECIALE	31.204	30.603	30.172	29.751	29.035	28.798	28.859
CITTA' METROPOLITANE	7.293	10.065	8.537	8.057	7.684	7.689	7.543
PROVINCE	23.911	19.651	17.129	16.084	15.435	15.751	15.557
COMUNI	348.783	339.003	326.754	323.349	317.203	315.343	313.965

L'andamento generalizzato evidenziato dalle due tabelle per tutti i livelli di governo non è diverso da quello descritto in termini generali 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 riportati i dati del solo personale assegnato alle strutture in argomento. Le unità di staff sono rimaste più o meno costanti in molte tipologie di enti, e in crescita in taluni casi.

Tabella 10.6 – Dirigenti assegnati agli uffici di diretta collaborazione dell'Organo politico nei diversi livelli di governo negli anni dal 2016 al 2022

DIRIGENTI ASSEGNATI ALLE STRUTTURE DI STAFF	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
MINISTERI	167	166	120	122	145	137	141
REGIONI	75	90	98	95	80	90	69
REGIONI A STATUTO SPECIALE	32	19	19	29	32	38	29
CITTA' METROPOLITANE	3	6	6	5	8	3	8
PROVINCE	12	5	8	6	7	10	16
COMUNI	125	128	133	141	124	109	117

Tabella 10.7 – Personale non dirigente assegnato agli uffici di diretta collaborazione dell'Organo politico nei diversi livelli di governo negli anni dal 2016 al 2022

NON DIRIGENTI ASSEGNATI ALLE STRUTTURE DI STAFF	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
MINISTERI	1.413	1.455	1.196	1.214	1.321	1.330	1.329
REGIONI	1.520	1.492	1.386	1.489	1.523	1.543	1.778
REGIONI A STATUTO SPECIALE	316	289	247	288	369	453	402
CITTA' METROPOLITANE	132	262	280	232	199	163	271
PROVINCE	148	120	106	108	121	128	146
COMUNI	3.926	4.130	3.892	3.982	3.793	3.601	3.817

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

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. L'andamento di queste ultime risente del graduale avvio della nuova tipologia di ente. Le regioni si collocano in entrambi i casi sui valori percentuali massimi rispetto alle altre tipologie.

Grafico 10.6 – Incidenza percentuale del personale dirigente assegnato agli uffici di indirizzo politico sul totale dei dirigenti. Anni dal 2016 al 2022

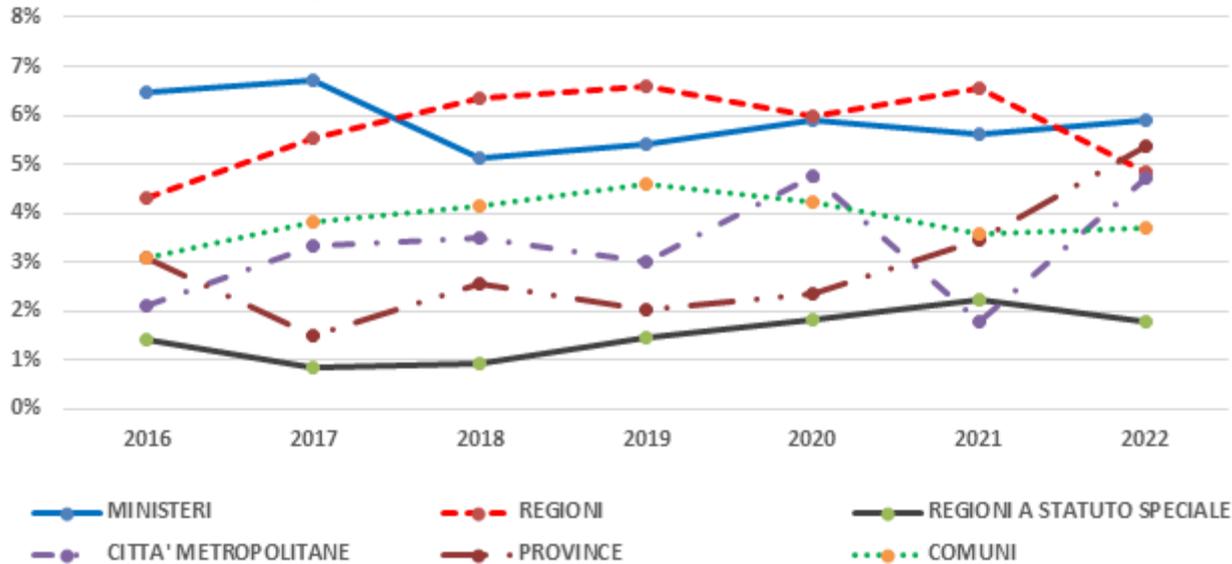
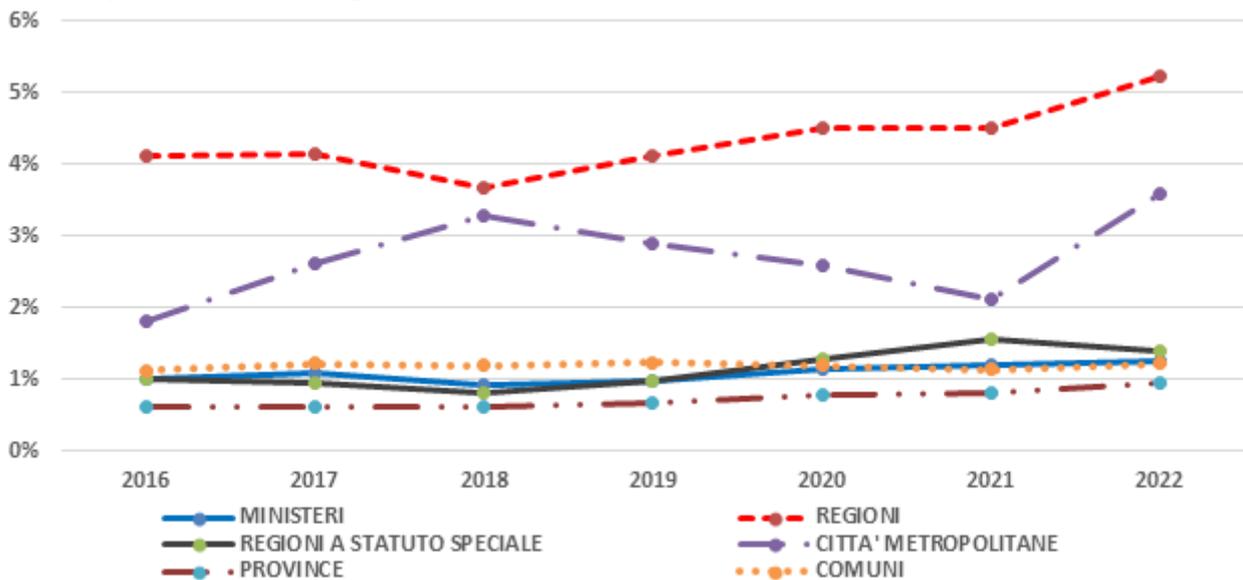


Grafico 10.7 – Incidenza del personale non dirigente assegnato agli uffici di indirizzo politico sul totale del personale non dirigente. Anni dal 2016 al 2022



L'anno 2022 vede un accentuato incremento del personale non dirigente assegnato agli uffici di indirizzo politico rispetto al 2021 nelle Regioni e nelle Città metropolitane pur in presenza di una lieve flessione dei dipendenti presenti al 31.12. In particolare, la crescita viene registrata nelle regioni Toscana, Piemonte, Campania e Lazio, mentre per le Città metropolitane l'incremento è determinato dalla Città di Napoli.

ANALISI SU ALCUNE CATEGORIE DI PERSONALE NEGLI ENTI LOCALI

Nella rilevazione per l'anno 2022 sono state introdotte alcune domande riguardanti il personale

destinatario di specifiche sezioni del CCNL Funzioni locali del 16.11.2022. Gli enti interessati da questo approfondimento sono i comuni, unioni di comuni, città metropolitane, province e comunità montane. Poiché nei CCRL delle regioni a statuto speciale e delle province autonome il personale è classificato in modo differente, i dati presentati fanno riferimento ai soli enti che applicano il contratto nazionale delle Funzioni locali.

Con riferimento al totale del personale presente al 31.12.2022, le domande erano finalizzate a qualificare il personale della Polizia locale, degli iscritti agli ordini o albi professionali e del personale educativo e scolastico, distintamente per i dirigenti e i dipendenti delle categorie D e C.

Inoltre, per il personale educativo e scolastico, è stato chiesto presso quale tipo di struttura il personale ha prestato servizio, distinguendo fra gli asili nido, le scuole materne e i centri di formazione professionale.

Si è infine inteso valutare quanto personale abbia avuto dal medico competente un giudizio di idoneità condizionata alla mansione, con solo riferimento ai casi in cui siano previste delle limitazioni. Infatti, mentre le sole prescrizioni, quali quelle di utilizzo di particolari dispositivi di protezione, difficilmente incidono sull'assetto organizzativo interno dell'ente, le limitazioni, come l'esclusione dalla turnazione, possono condizionarlo. Questo particolare aspetto viene osservato da diversi anni nella Sanità, e dunque nei risultati presentati di seguito sarà presente anche il personale del SSN.

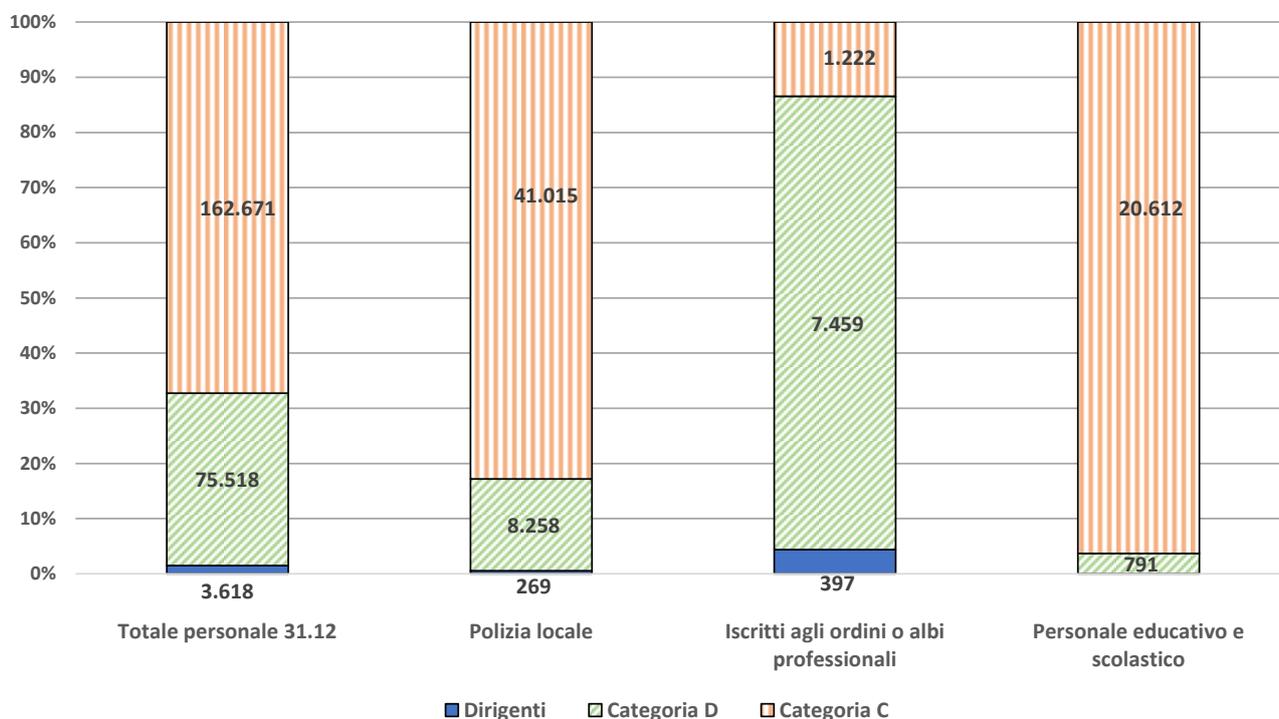
Il grafico che segue mostra nella prima colonna la composizione di tutto il personale dirigente e delle categorie D e C mentre nelle colonne successive è riportata la composizione nelle tre tipologie di impiego della Polizia locale, degli Iscritti agli ordini o albi professionali e del Personale educativo e scolastico.

La maggiore qualificazione che generalmente è richiesta a coloro che sono iscritti agli ordini o albi professionali appare evidente. I quasi 9.100 dipendenti che rientrano in questo gruppo appartengono infatti in massima parte alla categoria D e alla Dirigenza, in proporzioni molto più alte rispetto alle altre tipologie di personale. All'opposto, il personale educativo e scolastico è composto quasi esclusivamente da personale inquadrato nella categoria C, mentre fra il personale della Polizia locale è presente una maggiore quota appartenente alla categoria D e anche alla Dirigenza, ma in misura assai inferiore rispetto alla composizione del totale del personale.

Il personale della Polizia locale rappresenta oltre il 20% del totale del personale dirigente e delle categorie D e C, mentre il Personale educativo e scolastico non arriva al 9% e quello iscritto agli ordini

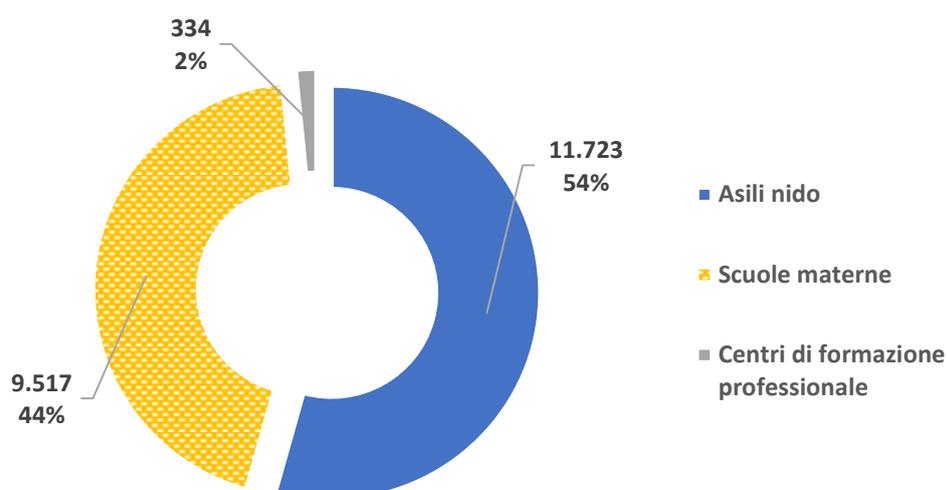
o albi professionali rappresenta un gruppo minoritario (3,8%).

Grafico 10.8 – Composizione del personale appartenente a Comuni, Unioni di comuni, Città metropolitane, Province e Comunità montane nelle tipologie di impiego della Polizia locale, degli Iscritti agli ordini o albi professionali, del Personale educativo e scolastico. Anno 2022



Gli enti locali hanno in carico la gestione delle scuole dell'infanzia (asili nido, scuola materna) e dei centri di formazione professionale. Questa attività è svolta per la quasi totalità dai comuni.

Grafico 10.9 – Tipologia di struttura in cui presta servizio il Personale educativo e scolastico. Anno 2022



Il grafico 10.9 rappresenta il personale scolastico dipendente dagli enti locali che applicano il

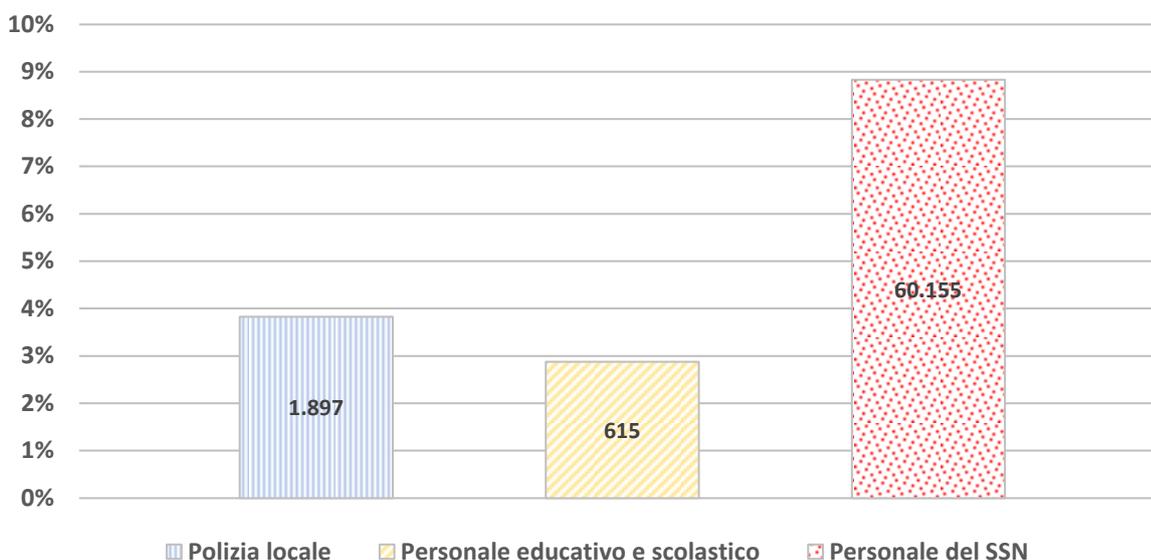
contratto nazionale, cumulativamente per le categorie D e C, a seconda della tipologia di struttura in cui è impiegato. Le piccole differenze nel totale rispetto al grafico precedente sono imputabili a problemi di quadratura dei dati, ma non sono tali da poter alterare il significato complessivo.

L'art. 41, comma 6, del d.lgs. 81/2008 prevede che il medico competente, a seguito di visita medica, giudichi il dipendente in funzione della mansione specifica: a) idoneo; b) idoneo parziale, temporaneo o permanente, con prescrizioni o limitazioni; c) inidoneo temporaneo; d) inidoneo permanente.

L'applicazione di tale norma ha importanti riflessi sugli aspetti organizzativo-gestionali degli enti, soprattutto, come detto, nei casi in cui le limitazioni comportino l'esclusione dai turni. Questo peculiare aspetto è particolarmente rilevante nella Sanità dove una parte notevole dell'attività è organizzata facendo ruotare il personale con turnazioni anche sulle 24 ore. Per acquisire elementi conoscitivi utili a valutare l'ampiezza del fenomeno, negli enti del SSN, da alcuni anni il Conto annuale rileva il numero di dipendenti per i quali sia stato espresso dal medico competente giudizio di idoneità condizionata alla mansione di cui alla lettera b) con solo riferimento alle limitazioni, distinguendo la dirigenza dal personale del comparto. Viene anche richiesto di indicare quanto personale è stato escluso dai turni a seguito delle limitazioni ricevute.

Nel 2022, limitatamente al personale che ha avuto un giudizio di inidoneità, analoga indagine è stata estesa anche agli enti locali per il personale della Polizia locale e per il Personale educativo e scolastico.

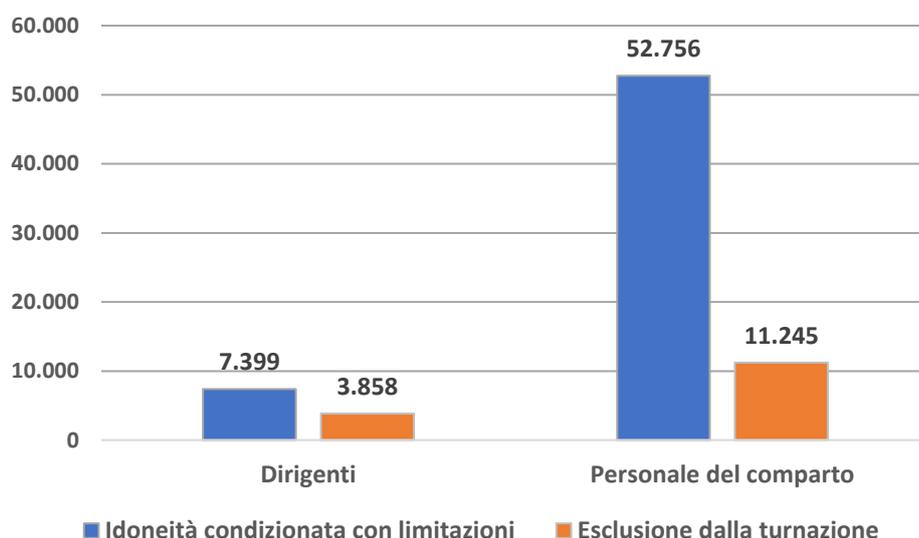
Grafico 10.10 – Personale con giudizio di idoneità condizionata alla mansione che comporta delle limitazioni. Anno 2022



Nel grafico 10.10 è rappresentato il personale dei due settori degli enti locali e quello della sanità che ha avuto un giudizio di inidoneità nei termini sopra specificati. Oltre ad essere indicati in numero assoluto, assume rilevanza la percentuale rispetto al totale del personale di riferimento, costituito dal totale del personale della Polizia locale, dal totale del Personale educativo e scolastico e dal totale del personale dirigente e non dirigente del SSN.

Dal grafico appare evidente che la frazione del personale che ha ricevuto tale giudizio dal medico competente non costituisce una frazione particolarmente rilevante né con riferimento al Personale della Polizia locale, né per il Personale educativo e scolastico. Diversamente per il personale impiegato nella sanità, quasi il 9% del personale ha delle limitazioni. Il grafico seguente evidenzia quanta parte delle limitazioni si è tradotta nell'esclusione dalla turnazione.

Grafico 10.11 – Personale del SSN che a seguito di un giudizio di idoneità condizionata alla mansione che comporta delle limitazioni è stato escluso dalla turnazione. Anno 2022



Se la dirigenza con idoneità condizionata che prevede di limitazioni rappresenta il 6% del totale della dirigenza del SSN, più della metà di costoro sono stati esclusi dalla turnazione; il personale del comparto con idoneità condizionata che prevede di limitazioni è più numeroso, rappresentando il 10% del totale del personale del comparto. Tuttavia, solo per il 21% questo giudizio ha comportato l'esclusione dalla turnazione. Dunque, i dirigenti esclusi dalla turnazione sono il 3,1%, mentre il personale del comparto in tale condizione è il 2,2%.

Tali percentuali sono tratte da valori aggregati al livello nazionale e possono non rendere evidenti situazioni locali dove il fenomeno assume una rilevanza notevole e comporta delle difficoltà organizzativo-gestionali di difficile gestione.

ALLEGATO: INDICAZIONI PER LA LETTURA DEI DATI

I COMPARTI NEL CONTO ANNUALE

La pubblicazione dei dati del Conto annuale 2022 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 scorporandoli 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. 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 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 2014⁵¹.

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.

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.

⁵¹ 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”.

Tuttavia, soprattutto nelle amministrazioni centrali, possono essere applicati al personale contratti di tipo diverso⁵²; 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.

LE MODIFICHE NELL'UNIVERSO DI RIFERIMENTO DELLA RILEVAZIONE

I dati rappresentati nelle tabelle, suddivisi per anno, relativi agli aggregati di uno stesso comparto,

⁵² Ad esempio, il Ministero dell'Interno è presente nel comparto del Personale in regime di diritto pubblico con i "contratti" per i 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.

possono essere non omogenei, perché riferiti a gruppi diversi di enti. L'acquisizione di nuovi enti o la soppressione di quelli esistenti, sebbene 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 2022

Le Federazioni sportive sono state escluse dall'elenco Istat (lista S13); negli anni precedenti avevano presentato diversi ricorsi finalizzati alla loro esclusione da tale elenco.

L'Azienda per la tutela della salute - Ats Sardegna, operativa dal 2017 e risultate dall'accorpamento delle aziende provinciali, è stata nuovamente scissa in otto aziende sanitarie.

Ci sono stati accorpamenti di alcune Camere di commercio nelle regioni Campania, Calabria e Toscana.

L'Agenzia forestale regionale per lo sviluppo del territorio e dell'ambiente della Sardegna - Forestas ha completato l'inquadramento nel contratto regionale della Sardegna anche di tutto il personale dirigente.

ANNO 2021

L'Agenzia forestale regionale per lo sviluppo del territorio e dell'ambiente della Sardegna - Forestas nel corso del 2021 ha applicato al proprio personale un contratto differente. Il passaggio ha interessato 4.566 unità di personale che al 31.12.2021 sono inquadrati con il contratto della regione

Sardegna, provenienti da quello degli enti ex art. 60 d.lgs. 165/2001. I dati di spesa (135 milioni nel 2020) e gli altri dati di flusso sono ripartiti sui due contratti poiché il passaggio è avvenuto in corso d'anno.

L'art. 76 del d.l. 73/2021 ha stabilito lo scioglimento dell'ente Riscossione Sicilia S.p.A. al 30 settembre ed il transito del personale nell'Agenzia delle entrate – Riscossione. Il transito, compiuto fra enti collocati nella lista S13, ha interessato 669 unità la cui spesa, di poco inferiore a 29 milioni di euro, è registrata per l'intero anno sull'ente disciolto.

Nell'ambito del comparto delle Funzioni centrali, per l'AGID è stato predisposto lo specifico "contratto". Le 81 unità di personale ed i corrispondenti 9 milioni di spesa non si trovano più collocati nel contratto Ministeri.

Sono state create tre nuove tipologie di enti destinate ad accogliere il personale AFAM in precedenza rilevato come personale del Ministero dell'università e della ricerca. Gli 84 nuovi enti rilevati autonomamente sono stati inseriti in queste nuove tipologie: Accademie (22 enti), Conservatori (54 enti) e Istituti superiori industrie artistiche (ISIA, 5 enti). I restanti 3 nuovi enti sono Istituti di studi superiori musicali che sono stati inseriti nella tipologia degli Istituti culturali dove erano già presenti 9 enti dello stesso tipo.

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.

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.

ANNO 2017

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'Agenda Italiana per la cooperazione allo sviluppo, istituita dalla L. 125/2014, e l'Agenda 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.