

COMMENTO AI PRINCIPALI DATI DEL CONTO ANNUALE DEL PERIODO 2014-2023

Dati aggiornati al 12 dicembre 2024

INDICE

IL CONTO ANNUALE.....	6
SCOPO DELLA RILEVAZIONE	6
L'UNIVERSO DI RIFERIMENTO.....	7
L'ARTICOLAZIONE TERRITORIALE DEGLI ENTI E IL CASO DEGLI ISTITUTI PER L'ALTA FORMAZIONE ARTISTICA E MUSICALE (AFAM).....	8
LE ESTENSIONI DELL'UNIVERSO DI RIFERIMENTO: LA LISTA S13 E GLI ORDINI PROFESSIONALI	8
COPERTURA DELLA RILEVAZIONE	10
LE INADEMPIENZE	10
AGGIORNAMENTO DEI DATI PUBBLICATI NEGLI ANNI PRECEDENTI	11
ANDAMENTO DELL'OCCUPAZIONE	14
PREMESSA	14
LA DISTRIBUZIONE DEL PERSONALE FRA I COMPARTI.....	14
LA DINAMICA DEL PERSONALE.....	16
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	20
GLI AGGREGATI DEL "PERSONALE STABILE" E DELL' "ALTRO PERSONALE"	23
I DUE AGGREGATI NEL COMPARTO DELL'ISTRUZIONE E RICERCA	25
I DUE AGGREGATI NEL COMPARTO DEL PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	26
ANTICIPAZIONI SULL'ANDAMENTO DEL PUBBLICO IMPIEGO NEL 2024	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	42
LE MODALITÀ DI RILEVAZIONE DEL LAVORO FLESSIBILE NEL CONTO ANNUALE.....	42
UNO SGUARDO D'INSIEME AL LAVORO "FLESSIBILE"	44
IL TEMPO DETERMINATO E LA FORMAZIONE LAVORO	46
IL LAVORO INTERINALE E I LAVORI SOCIALMENTE UTILI (LSU/LPU)	49
LA STABILIZZAZIONE DEL PERSONALE PRECARIO.....	51
LA SPESA.....	56
COLLABORAZIONI E INCARICHI	61
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

<i>LA DISTRIBUZIONE DEL COSTO DEL LAVORO FRA I COMPARTI.....</i>	<i>71</i>
<i>L'ANDAMENTO DEL COSTO DEL LAVORO</i>	<i>73</i>
<i>LE MANOVRE DI CONTENIMENTO DELLA SPESA A PARTIRE DAL 2010 - LA RETRIBUZIONE ACCESSORIA.....</i>	<i>76</i>
<i>I RINNOVI CONTRATTUALI</i>	<i>78</i>
<i>I CONTRATTI NAZIONALI 2016/2018</i>	<i>80</i>
<i>I CONTRATTI NAZIONALI 2019/2021</i>	<i>85</i>
<i>L'ADEGUAMENTO RETRIBUTIVO DEL PERSONALE DIRIGENTE DELLE FORZE ARMATE, DEI CORPI DI POLIZIA, DEI PROFESSORI E RICERCATORI UNIVERSITARI E DEI MAGISTRATI</i>	<i>88</i>
<i>L'ANDAMENTO DELLA SPESA PER LE RETRIBUZIONI</i>	<i>89</i>
<i>ALTRI FATTORI CHE INFLUENZANO LA SPESA: I PASSAGGI DI QUALIFICA E IL TURN OVER</i>	<i>91</i>
<i>IL CONFRONTO CON LE GRANDEZZE MACROECONOMICHE</i>	<i>92</i>
LE RETRIBUZIONI MEDIE.....	95
<i>ASPETTI METODOLOGICI: LE QUALIFICHE E LE VOCI DI SPESA ESCLUSE DAL CALCOLO</i>	<i>95</i>
<i>ALTRI ASPETTI METODOLOGICI.....</i>	<i>97</i>
<i>L'ANDAMENTO DELLE RETRIBUZIONI MEDIE</i>	<i>99</i>
<i>I DIFFERENZIALI RETRIBUTIVI.....</i>	<i>103</i>
<i>I DIFFERENZIALI NEL COMPARTO DELLE FUNZIONI CENTRALI</i>	<i>104</i>
<i>I DIFFERENZIALI NEL COMPARTO DELLE FUNZIONI LOCALI</i>	<i>105</i>
<i>I DIFFERENZIALI NEL COMPARTO DELL'ISTRUZIONE E RICERCA</i>	<i>106</i>
<i>I DIFFERENZIALI NEL COMPARTO DELLA SANITÀ</i>	<i>107</i>
<i>I DIFFERENZIALI NEL COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO</i>	<i>108</i>
<i>I DIFFERENZIALI NEL COMPARTO DEL PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO</i>	<i>109</i>
<i>IL "FAT CAT DAY"</i>	<i>112</i>
<i>IL DIFFERENZIALE RETRIBUTIVO DI GENERE</i>	<i>114</i>
DISTRIBUZIONE DEI DIPENDENTI PER ETÀ	118
<i>L'ANDAMENTO DELL'ETÀ MEDIA</i>	<i>120</i>
<i>UN CASO PARTICOLARE - LA SCUOLA.....</i>	<i>122</i>
IL TURN OVER	124
<i>SCELTA DEGLI INDICATORI</i>	<i>124</i>
<i>IL TASSO DI TURNOVER</i>	<i>124</i>
<i>IL RAPPORTO DI SOSTITUZIONE DEL PERSONALE CESSATO</i>	<i>126</i>
<i>RIPARTIZIONE DEGLI ASSUNTI E CESSATI PER COMPARTO.....</i>	<i>127</i>
<i>UNA PREVISIONE DELLE CESSAZIONI FUTURE</i>	<i>131</i>
<i>LE ASSUNZIONI NEL CONTO ANNUALE: I CONCORSI ED IL PERSONALE GIÀ IN SERVIZIO</i>	<i>134</i>
<i>PERSONALE ASSUNTO PER AREA GEOGRAFICA NEI COMPARTI DELLE FUNZIONI LOCALI E DELLA SANITÀ</i>	<i>137</i>

LE PROGRESSIONI ECONOMICHE	141
<i>PROGRESSIONI VERTICALI</i>	141
<i>PROGRESSIONI ECONOMICHE ORIZZONTALI (PEO)</i>	144
<i>LE PROGRESSIONI ECONOMICHE NEGLI ALTRI COMPARTI</i>	146
LA DIMENSIONE TERRITORIALE – LA MOBILITA' ED ALTRI TEMI.....	149
<i>LA DISTRIBUZIONE GEOGRAFICA DEI DIPENDENTI PUBBLICI</i>	149
<i>LA MOBILITÀ TERRITORIALE IN ALCUNI SETTORI DEL PUBBLICO IMPIEGO. NOTA METODOLOGICA</i>	152
<i>LA MOBILITÀ TERRITORIALE NEL COMPARTO DELLE FUNZIONI CENTRALI</i>	154
<i>LA MOBILITÀ TERRITORIALE NEL COMPARTO DELL'ISTRUZIONE E RICERCA</i>	156
<i>LA MOBILITÀ NELLA MAGISTRATURA</i>	159
<i>IL PERSONALE ASSEGNATO AGLI UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE DELL'ORGANO POLITICO</i>	161
<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>	173
<i>ANNO 2023</i>	173
<i>ANNO 2022</i>	173
<i>ANNO 2021</i>	174
<i>ANNO 2020</i>	174
<i>ANNO 2019</i>	175
<i>ANNO 2018</i>	175
<i>ANNO 2017</i>	176
<i>ANNO 2016</i>	177
<i>ANNO 2015</i>	177
<i>ANNO 2014</i>	178
<i>ANNO 2013</i>	179
<i>ANNO 2012</i>	180
<i>ANNO 2011</i>	180
<i>ANNO 2008</i>	181
<i>ANNO 2007</i>	181
<i>ANNO 2006</i>	181
<i>ANNO 2005</i>	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'articolo 60 del decreto legislativo n. 165 del 2001 – comprensivo anche del monitoraggio della contrattazione integrativa previsto all'articolo 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 decreto legislativo n. 267 del 2000, articolo 95, in materia di Censimento del personale 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

¹ Annualmente viene emanata una circolare con le istruzioni per la rilevazione. Da ultimo vedi circolare RGS n. 32 del 03.07.2024

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

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

Con l'articolo 38-septies della legge n. 196 del 2009, introdotto dall'articolo 9 del decreto legislativo n. 90 del 2016, è stata disposta la sperimentazione, per il bilancio dello Stato in sede di rendicontazione, di un bilancio di genere nel quale confluiscono 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'articolo 1, comma 2 del decreto legislativo n. 165 del 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'articolo 60² dello stesso decreto legislativo opera una limitata espansione dell'universo di riferimento come sopra definito e l'articolo 70, comma 4³ aggiunge alcuni enti,

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*

portando il totale delle Istituzioni che ne fanno parte a 11.370.

L'ARTICOLAZIONE TERRITORIALE DEGLI ENTI E IL CASO DEGLI 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 i 102 enti AFAM, tutti inseriti nelle nuove tipologie dei Conservatori, Accademie, ISIA (Istituti superiori industrie artistiche).

LE ESTENSIONI DELL'UNIVERSO DI RIFERIMENTO: LA LISTA S13 E GLI ORDINI PROFESSIONALI

L'articolo 2, comma 10, del decreto legge n. 101 del 2013, convertito nella legge n. 125 del 2013, ha disposto che a decorrere dal 1° gennaio 2014 tutte le amministrazioni pubbliche individuate dall'ISTAT ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge n. 196 del 2009 (elenco noto come "lista S13"), con esclusione degli organi costituzionali, siano soggette alle disposizioni contenute nell'articolo 60 del decreto legislativo n. 165 del 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 decreto legislativo n. 165 del 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

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."

Federazioni sportive sono state escluse dalla rilevazione, non essendo più presenti in detto elenco⁴. Nella rilevazione 2023 complessivamente sono 201 gli enti che sono stati inclusi nell'universo di riferimento del conto annuale in virtù dell'appartenenza alla lista S13.

Occorre osservare che l'universo delle amministrazioni pubbliche definito dal decreto legislativo n. 165 del 2001 si espande solo con la creazione di nuovi enti e si contrae con la loro fusione e accorpamento, mentre 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.

Considerata l'eterogeneità dei contratti collettivi applicati dagli enti appartenenti alla lista S13, per adempiere alla prescrizione normativa è stato predisposto un apposito modello semplificato con cui acquisire le informazioni essenziali.

Con la rilevazione 2018 è stata avviata l'acquisizione dei dati degli Ordini professionali, tipologia di enti che, pur rientrando nel novero delle amministrazioni individuate ai sensi dell'articolo 1, comma 2 del decreto legislativo n. 165 del 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 che è stato rigettato nel merito in via definitiva con la sentenza del Consiglio di Stato 03477/2024. Prima della definizione del contenzioso è comunque intervenuta la legge n. 74 del 2023 che, nel convertire il decreto legge n. 44 del 2023 ha inserito il comma 3 quinquies nell'articolo 20. Tale comma ha aggiunto un ultimo periodo all'articolo 2, comma 2 bis del decreto legge n. 101 del 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.”*.

Per il 2023, considerando i tre i livelli territoriali su cui sono articolati (nazionale, regionale o interregionale e locale), gli Ordini professionali censiti sono stati 1.943. Di questi, 718 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

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

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 Servizio sanitario nazionale).

Alla luce di quanto sopra esposto, i modelli del conto annuale attesi per la rilevazione dell'anno 2023 sono 11.458. 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 2023 sono 709.

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 13.262; di questi il 97,7% è stato inviato. Al 12 dicembre 2024, 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 302 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

Il termine per l'invio dei dati è fissato al 20 settembre, in deroga rispetto a quello del 31 maggio. Numerosi enti hanno tuttavia inviato i dati in ritardo, riducendo i tempi necessari per la verifica qualitativa dei dati.

Sono 302 gli enti totalmente inadempienti, di cui 116 modelli sono relativi alla sanità pubblica e privata di pertinenza del ministero della Salute. Le inadempienze sono in linea con quelle dello scorso anno riguardano enti di piccole o piccolissime dimensioni; la parte più rilevante è quella degli enti

locali con 90 comuni, 17 unioni di comuni, 6 consorzi e 4 comunità montane; anche gli ordini professionali hanno una quota rilevante degli inadempienti (54).

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 1.500 unità di personale per una spesa complessiva di circa 62 milioni di euro.

AGGIORNAMENTO DEI DATI PUBBLICATI NEGLI ANNI PRECEDENTI

Con la pubblicazione dei dati del nuovo anno vengono 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 invece raro il caso in cui il verificarsi di eventi eccezionali rende necessaria la rettifica dei valori di rilevazioni chiuse da tempo⁵.

Con riferimento al 2021 l'aggiornamento dei dati ha fatto registrare variazioni limitatissime sia per il personale a tempo indeterminato (aumento di 60 unità), sia per quello a tempo determinato (aumento di 24 unità).

Per il 2022 le variazioni sono appena apprezzabili per il tempo indeterminato con l'aumento di 663 unità, pari allo 0,02%, dovute per la quasi totalità alla tardiva acquisizione dei dati di comuni inadempienti. Le variazioni degli anni persona del tempo determinato, dovute alle successive integrazioni e alle rettifiche dovute all'errato calcolo da parte delle amministrazioni degli anni/persona, sono state più consistenti, con una riduzione complessiva di 3.022 unità (-2,07%).

Con riferimento alle spese, rispetto al 2021 si è registrato un aumento di 36 milioni di euro (0,02%), dovuto quasi interamente a variazioni effettuate nel comparto della sanità (+34 milioni).

Le variazioni complessivamente apportate sul 2022 sono in diminuzione per lo 0,09% della spesa pubblicata in precedenza (-163 milioni di euro). In tutti i comparti ci sono state rettifiche e integrazioni; quelle in riduzione hanno interessato le funzioni centrali (-223 milioni) ed il personale in regime di diritto pubblico (-33 milioni), mentre negli altri comparti hanno prevalso le integrazioni, le più rilevanti registrate nella sanità (+ 50 milioni) e nelle funzioni centrali (+ 33 milioni).

Le modifiche sulle spese hanno effetti anche sulle retribuzioni medie dei comparti in cui sono state

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.

effettuate e su quella complessiva. Tali variazioni possono derivare da integrazioni di dati di spesa – il cui effetto è un aumento della retribuzione media – o dalla correzione di valori 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 nel 2021 hanno comportato un incremento nel comparto delle funzioni locali (+35€) e minimi aggiustamenti in quello della sanità (+5€) e nel comparto autonomo (-5€). Più consistenti quelle riguardanti il 2022, con un incremento di 359€ per il comparto delle funzioni centrali, dovuto quasi per intero al ministero della Giustizia che ha rimosso una duplicazione degli importi corrisposti al personale a tempo determinato che è concentrato nella fascia stipendiale iniziale delle qualifiche. L’aggiornamento delle retribuzioni medie del comparto delle funzioni locali ha comportato un aumento di 193€, mentre quello degli enti del comparto autonomo o fuori comparto di 128€.

La retribuzione media complessiva di tutto il pubblico impiego, considerando anche le variazioni indicate sopra per gli altri comparti, risulta in aumento rispetto a quanto pubblicato lo scorso anno di 124€ per il 2021 e 186€ per il 2022.

La contrattazione integrativa, che ha la peculiarità di svilupparsi spesso in anni successivi a quello di riferimento del conto annuale, fa registrare variazioni significative, generalmente in aumento, effettuate anche a distanza di anni. Per il 2021, sono stati aggiunti circa 112 milioni di euro alle risorse che costituiscono i fondi e 110 milioni alle destinazioni. Rispetto a quanto pubblicato in precedenza, tali valori rappresentano lo 0,93% per le risorse e lo 0,99% per le destinazioni. Per il 2022 le integrazioni sono più consistenti e ammontano a 280 milioni di euro per le risorse che costituiscono i fondi (+2,35%), e 400 milioni di euro per la destinazione delle risorse (+3,64%).

Tali aggiornamenti sono comunque di entità inferiore a quelli analoghi effettuati negli anni precedenti. Si conferma quanto accaduto lo scorso anno, quando gli aggiornamenti erano stati assai

inferiori a quelli delle precedenti rilevazioni. 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 per alcuni anni si è preferito utilizzare, in luogo della tabella inviata dal Ministero che presentava un totale del personale molto diverso dal totale del presente al 31 dicembre dell'anno, un'elaborazione basata sui dati di pagamento.

Dal 2014 non vi sono stati numerosi nuovi enti entrati nella rilevazione. Gli Ordini professionali sono gradualmente entrati nella rilevazione a partire dal 2019. Trattandosi di poche migliaia di persone, i totali complessivi non risultano significativamente alterati da tali nuove acquisizioni e pertanto non è opportuna una trattazione al netto di questi ingressi.

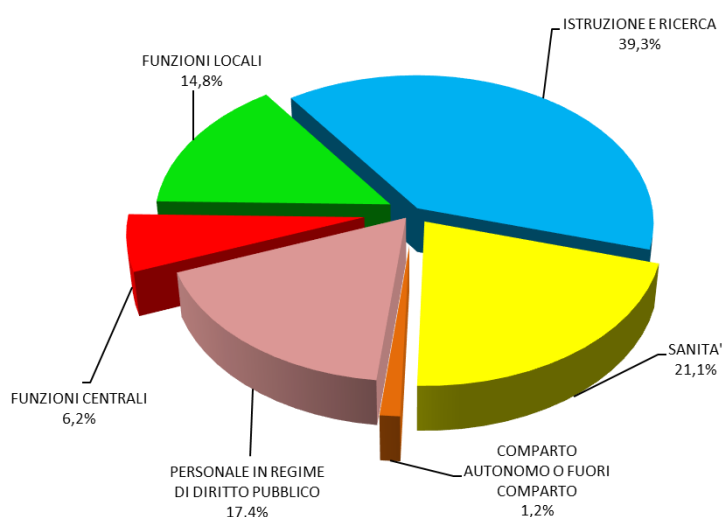
Nell'allegato *"Indicazioni per la lettura dei dati"* sono riportati gli eventi maggiormente significativi registrati in ciascun anno, relativi soprattutto all'ingresso nella rilevazione di enti non censiti in precedenza, nonché ai transiti avvenuti fra i diversi comparti.

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 2023.



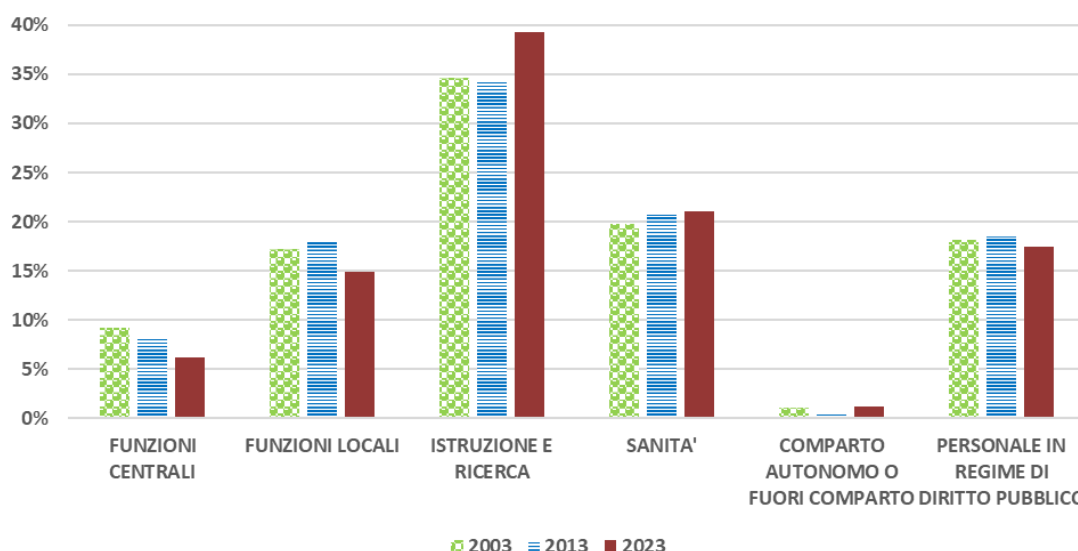
Nel grafico sono comprese alcune figure a tempo determinato caratterizzate da una certa stabilità del rapporto, come il personale non di ruolo della scuola. Escludendo tali figure, il peso del comparto Istruzione e ricerca si riduce di circa cinque punti percentuali poiché il personale non di ruolo della Scuola costituisce la maggioranza dei dipendenti che non lavorano a tempo indeterminato di tutto il pubblico impiego.

Le variazioni nella distribuzione del personale sono apprezzabili solo su un ampio periodo. Nei venti anni considerati nel grafico 2.2, la quota sul totale dei dipendenti della Sanità e del Personale in regime di diritto pubblico non ha avuto grandi variazioni, mentre si è ridotto in modo consistente il

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.

peso relativo del comparto delle Funzioni centrali e delle Funzioni locali. Per quest'ultimo si consideri che il valore del 2003 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 2003, 2013 e 2023.



Il comparto dell'Istruzione e ricerca arriva nel 2023 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, le cui variazioni sono state nell'ordine di alcune centinaia di migliaia di studenti⁷.

LA DINAMICA DEL PERSONALE

Rispetto al 2022 la forza lavoro impiegata nelle amministrazioni pubbliche nel 2023 è aumentata di 56.407 unità (+1,7%), il maggior incremento annuale dell'ultimo decennio. Nel grafico che segue è considerato solo il personale non di ruolo della scuola e non anche quello assunto con contratti flessibili per contrastare la pandemia, soprattutto in Sanità, e quello assunto a tempo determinato per supportare l'attuazione del PNRR.

Gli effetti delle limitazioni sulle assunzioni sono evidenti nella prima metà del grafico in cui gli addetti si riducono fino al 2018, con fasi più o meno accelerate. Con il venir meno delle limitazioni alle

⁷ Sul sito dell'Istat è possibile reperire la popolazione studentesca degli anni scolastici 2002/03, 2012/13 e 2022/23 rispettivamente pari a 8.804.292, 8.943.701 e 8.113.343.

assunzioni la tendenza si inverte e si manifesta nel 2019 un consistente recupero che si arresta nei due anni successivi, quando l'epidemia da Covid-19 ha fortemente rallentato le procedure di reclutamento delle amministrazioni.

Grafico 2.3 – Andamento del totale del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni. Anni 2014-2023.

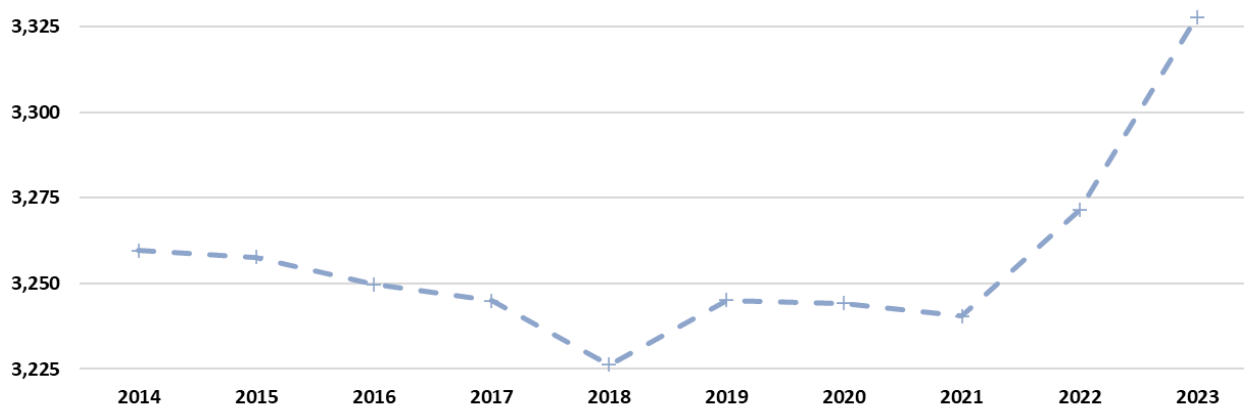


Tabella 2.1 – Distribuzione per comparto del totale del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni. Anni 2014-2023.

COMPARTO	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
FUNZIONI CENTRALI	257.078	248.629	244.601	241.120	234.137	229.034	214.435	203.876	198.050	205.204
FUNZIONI LOCALI	572.466	552.542	538.889	526.701	513.284	504.224	491.053	493.268	492.525	493.967
ISTRUZIONE E RICERCA	1.120.779	1.166.177	1.186.751	1.204.728	1.206.492	1.241.342	1.259.633	1.264.060	1.281.716	1.306.941
SANITÀ	663.796	653.477	648.733	647.061	648.508	649.523	664.468	670.637	681.852	701.170
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	48.312	48.871	50.137	49.996	49.496	43.220	44.033	40.453	41.047	41.250
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	597.182	587.912	580.577	575.388	574.350	577.769	570.562	568.103	576.257	579.322
TOTALE	3.259.613	3.257.608	3.249.688	3.244.994	3.226.267	3.245.112	3.244.184	3.240.397	3.271.447	3.327.854

Tabella 2.2 – Variazioni percentuali del totale del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni. Anni 2014-2023.

COMPARTO	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2020 / 2019	2021 / 2020	2022 / 2021	2023 / 2022	2023 / 2014
FUNZIONI CENTRALI	-3,3%	-1,6%	-1,4%	-2,9%	-2,2%	-6,4%	-4,9%	-2,9%	3,6%	-20,2%
FUNZIONI LOCALI	-3,5%	-2,5%	-2,3%	-2,5%	-1,8%	-2,6%	0,5%	-0,2%	0,3%	-13,7%
ISTRUZIONE E RICERCA	4,1%	1,8%	1,5%	0,1%	2,9%	1,5%	0,4%	1,4%	2,0%	16,6%
SANITÀ	-1,6%	-0,7%	-0,3%	0,2%	0,2%	2,3%	0,9%	1,7%	2,8%	5,6%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	1,2%	2,6%	-0,3%	-1,0%	-12,7%	1,9%	-8,1%	1,5%	0,5%	-14,6%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-1,6%	-1,2%	-0,9%	-0,2%	0,6%	-1,2%	-0,4%	1,4%	0,5%	-3,0%
TOTALE	-0,1%	-0,2%	-0,1%	-0,6%	0,6%	0,0%	-0,1%	1,0%	1,7%	2,1%

Le politiche di contenimento del *turn over*, introdotte prima del 2014 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. 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.

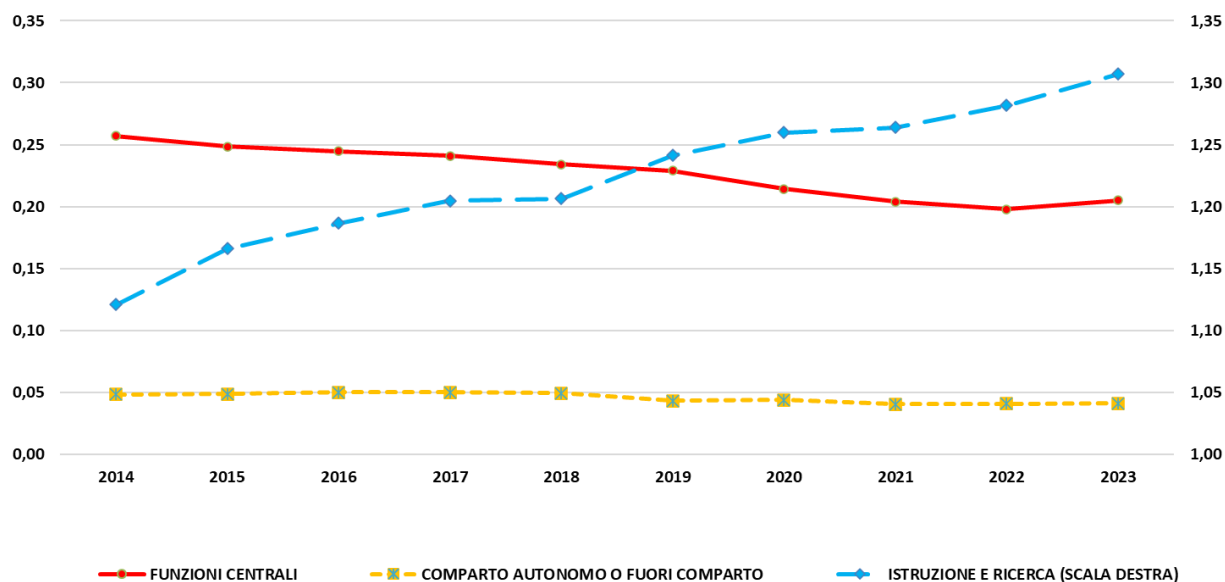
Nel biennio 2020-2021 i meccanismi concorsuali con cui la pubblica amministrazione procede al reclutamento del personale a tempo indeterminato sono stati ostacolati dalle misure necessarie per fronteggiare la crisi pandemica che hanno comportato prima la sospensione e poi il rallentamento delle attività in presenza.

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

Nel grafico 2.4 sono rappresentati sulla scala sinistra gli enti del Comparto autonomo o fuori

comparto ed il comparto delle Funzioni centrali che sono di minori dimensioni, mentre il comparto dell'Istruzione e ricerca, 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 2014-2023. 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 si arresta solo nell'ultimo anno, quando le azioni legate al PNRR manifestano pienamente i loro effetti sotto l'aspetto occupazionale. Questo comparto in dieci anni ha perso 51.874 addetti, pari al 20,2% della sua consistenza del 2014. 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 12% degli Enti pubblici non economici, al 22% dei Ministeri e al 24% 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 2023 nelle scuole lavorano 183.409 persone in più rispetto al 2014 (+17,6%). Anche il personale degli Enti di ricerca è in forte crescita (+17,7%), soprattutto grazie alle stabilizzazioni avvenute nell'ultimo periodo. Nelle Università, invece, il personale si è ridotto del 4,5%, perdendo 2.345 addetti.

Nell'eterogeneo gruppo delle amministrazioni con comparto autonomo o “fuori comparto”, le variazioni sono dettate soprattutto dal mutare del numero degli enti considerati. La sostanziale stabilità che lo caratterizza è appena perturbata dall'uscita dalla lista S13, e quindi dalla rilevazione, di enti significativi quali l'ANAS S.p.A. nel 2019, la Fondazione del Teatro alla Scala nel 2020, il passaggio dall'Agenzia forestale regionale per lo sviluppo del territorio e dell'ambiente della Sardegna – Forestas al comparto delle Funzioni locali fra il 2021 e il 2022 e le Federazioni sportive nel 2022.

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

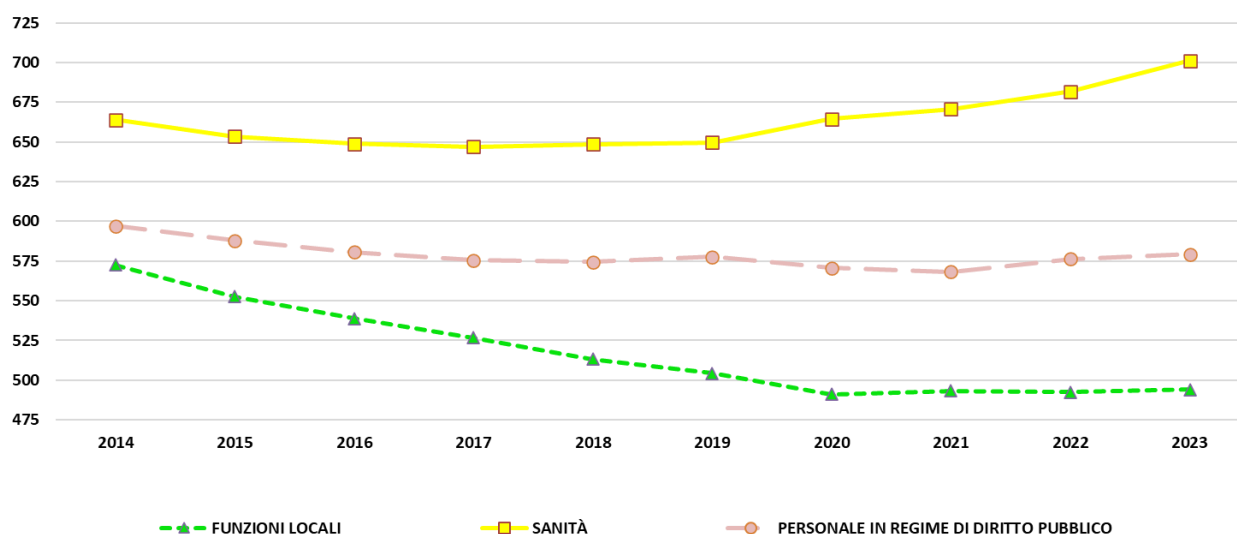
Nel grafico 2.5 sono rappresentati gli altri tre comparti per i quali, avendo dimensioni omogenee, non è stato necessario ricorrere a scale differenti.

Il Personale in regime di diritto pubblico tende a decrescere fino al 2017 per poi stabilizzarsi. Dal 2014 il comparto ha perso 17.860 unità, circa un terzo di quelle perse dal comparto delle Funzioni centrali che però è di dimensioni molto inferiori (meno della metà).

Tra il Personale in regime di diritto pubblico, le riduzioni più elevate in termini assoluti sono ascrivibili ai Corpi di polizia (-10.281 addetti) e alle Forze armate (-12.271 persone). Nel primo caso la riduzione rappresenta il 3,3% della consistenza iniziale, nel secondo il 6,5%.

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 2034, anno in cui dovranno raggiungersi gli obiettivi di riduzione delle dotazioni organiche stabilite dall'articolo 2206 – bis del Codice dell'Ordinamento Militare (decreto legislativo n. 66 del 15.03.2010).

Grafico 2.5 – Andamento del personale dei comparti Funzioni locali e Sanità e del Personale in regime di diritto pubblico. Anni 2014-2023. Dati in migliaia di unità.



La crescita fra inizio e fine decennio dei professori e i ricercatori universitari è dovuta all'integrazione, effettuata nel 2022, in tutte le tabelle di organico e di spesa dei ricercatori di cui all'articolo 24, comma 3, lettera b) della legge n. 240 del 2010. Tale inserimento ha permesso una migliore conoscenza dei 6.581 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 2.831 unità, pari ad un incremento dell'8,5% della consistenza del 2014.

Il comparto delle Funzioni locali è quello che ha sperimentato la maggiore riduzione dell'occupazione. La perdita cumulata sul decennio è stata di 78.499 addetti, che rappresentano il 13,7% della consistenza del 2014.

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 1,3%, assai lontana dal 16,1% registrato dagli enti che applicano il contratto nazionale degli enti locali.

Una parte della consistente contrazione registrata nel comparto delle Funzioni locali nella prima parte del decennio 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 dal 2021 gli enti di questa tipologia hanno ripreso un regolare ritmo di assunzioni.

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 ancora potuto esplicare 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 prima inversione di tendenza che consente agli enti locali di incrementare il proprio personale seppure non in misura pari alle potenzialità offerte dalla nuova disciplina assunzionale e ciò presumibilmente anche a causa della carenza di risorse finanziarie strutturali, che alcuni enti lamentano, da utilizzare a 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 2017 la Sanità registra un calo costante, perdendo 16.735 addetti, attestandosi al di sotto dei 650.000 dipendenti. Negli ultimi quattro anni si assiste invece ad un rapido incremento, con un recupero di complessive 51.647 unità, imputabile alle misure di contrasto della pandemia e alla nuova disciplina assunzionale introdotta.

La crescita non è stata uniforme per tutte le tipologie di personale; mentre il personale non dirigente è aumentato del 6,5% fra il 2014 e il 2023, la dirigenza medica è cresciuta solo del 1,8% e solo grazie al consistente incremento dell'ultimo anno (+1.247 unità).

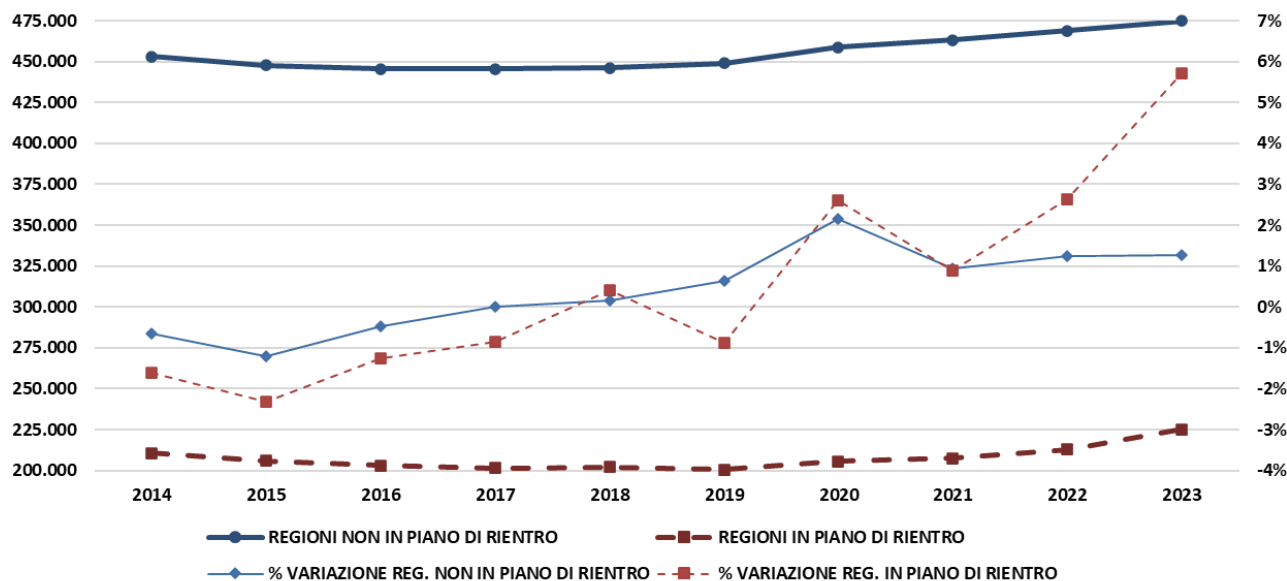
Nella sanità è possibile studiare quanto la disciplina dei piani di rientro della spesa sanitaria⁹ cui sono

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.

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 alcune regioni abbia influenzato l'andamento dell'occupazione.

Grafico 2.6 – Andamento del personale del comparto Sanità nelle regioni in piano di rientro e in quelle non sottoposte ai piani. Anni 2014-2023.



Nel grafico 2.6 è rappresentato l'andamento assoluto del personale (scala a sinistra del grafico) e dei tassi di variazione rispetto all'anno precedente (scala a destra del grafico) dei due gruppi di regioni, sottoposte o non sottoposte ai piani di rientro. Fino al 2018 il tasso di variazione è negativo per tutti e quello delle regioni in piano di rientro è sempre inferiore a quello delle regioni non in piano di rientro. Nel 2019 in questo gruppo di regioni il personale torna a crescere, seppur in misura modesta, ma è solo con il 2020, quando il contrasto della pandemia diventa prioritario, che i tassi di variazione divengono significativamente positivi per entrambi i gruppi di regioni, con quello delle regioni in piano di rientro che si mostra più reattivo al venir meno dei vincoli. Negli ultimi due anni il gruppo delle regioni in piano di rientro presenta un tasso di variazione molto più alto, cosa che ha permesso il recupero dei vuoti di organico creati nella prima metà del decennio.

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 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 passaggio 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

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 aspettativa nonché per la copertura delle cattedre e dei posti costituiti in organico di fatto per l'aumento del numero delle classi e degli alunni o per altre esigenze. Vi sono poi le supplenze brevi che sono conferite dal Dirigente scolastico per la sostituzione di docenti assenti temporaneamente, attingendo dalle graduatorie di circolo e d'istituto ma solo dopo aver utilizzato gli spazi di flessibilità e di organizzazione dell'orario con docenti già in servizio nella stessa istituzione scolastica.

dei grafici mentre quello dell'“*altro personale*” è rappresentato tramite l'asse verticale sulla destra.

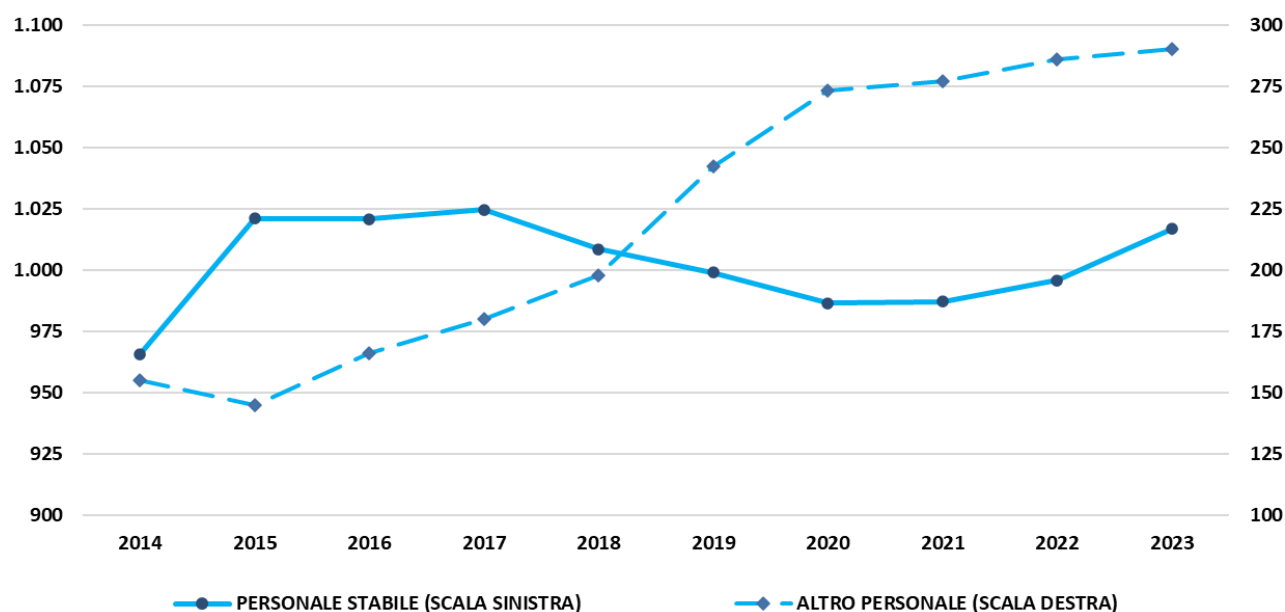
I DUE AGGREGATI NEL COMPARTO DELL'ISTRUZIONE E RICERCA

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 diverse dinamiche; quelle con andamenti opposti corrispondono ad un andamento atteso.

Nei primi anni del decennio il personale non di ruolo è stabile intorno al valore minimo anche a causa delle consistenti immissioni in ruolo che si erano avute nel 2011.

Grafico 2.7 – Andamento del personale stabile e dell'altro personale nel comparto Istruzione e ricerca. Anni 2014-2023. 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 (andamento atteso) 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 raggiungere 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 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*”.

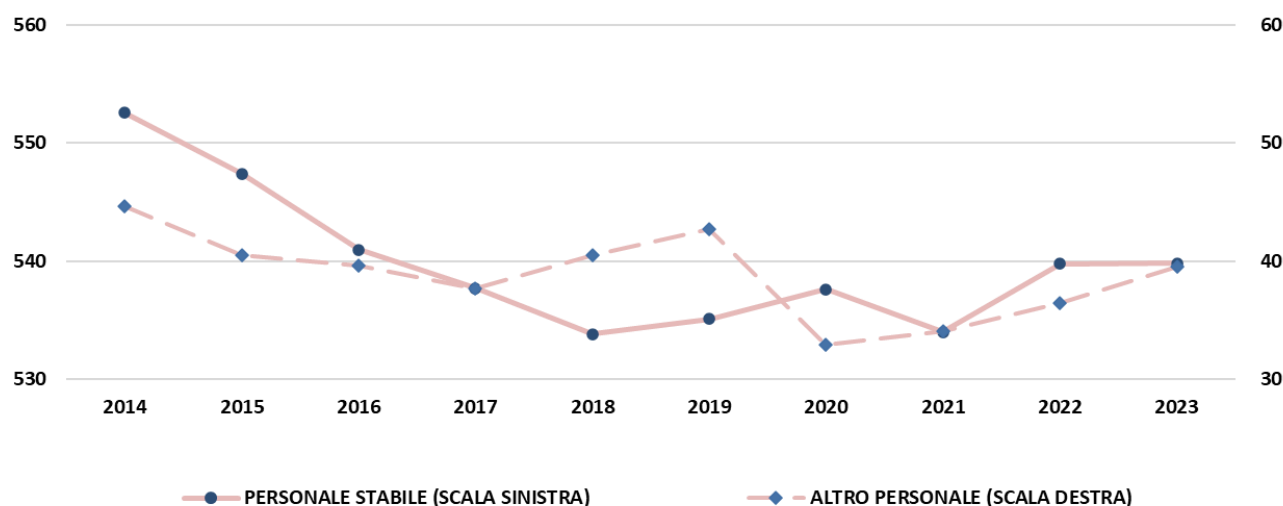
In questo comparto il rapporto fra l'“*altro personale*” ed il “*personale stabile*” fino al 2019 ha oscillato fra il 7,1% e l'8,1%. Nel 2020 c'è stata una significativa riduzione al 6,1%, per la consistente riduzione del contingente di personale volontario e degli allievi imputabile alle difficoltà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

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

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 era avuta una consistente contrazione del personale stabile, passato dalle 975.456 unità del 2001 alle 898.992 del 2006.

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 gradualmente negli ultimi due anni al 19,5% del 2022 e al 21,2% nel 2023.

Grafico 2.8 – Andamento del personale stabile e dell'altro personale nel Personale in regime di diritto pubblico. Anni 2014-2023. Dati in migliaia di unità.



Entrambi gli aggregati subiscono una riduzione nell'arco del decennio. Fra il 2014 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 2024

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 e per la numerosità degli attori coinvolti nel processo.

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

L'esigenza di disporre di informazioni aggiornate sull'andamento dell'occupazione nelle pubbliche amministrazioni in tempi più rapidi, è garantita da diversi anni, dall'integrazione dei dati provenienti da un'apposita rilevazione, il "*monitoraggio trimestrale*", con quelli ottenuti dall'elaborazione dei flussi stipendiali ricevuti dal sistema informativo NoiPA del Ministero dell'economia e delle finanze¹² e da quello dell'Arma dei Carabinieri.

Il citato monitoraggio è un'indagine congiunturale trimestrale facente parte delle 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 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 Dirigenziale Penitenziaria, Diplomatica e Prefettizia, alcuni Enti di Ricerca, Enti locali e del SSN.

unità;

- d) le aziende sanitarie locali, le aziende ospedaliere integrate con l'Università, 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 stipendiali) utilizzate per le analisi non sono perfettamente omogenee. Nel monitoraggio viene rilevato il numero delle unità di personale a tempo indeterminato in servizio alla fine del mese; nei flussi stipendiali vengono invece considerate le persone nel cui cedolino stipendiale è stata pagata la voce "*stipendio*". Il personale con part time verticale mensile che sceglie di non essere pagato nel periodo non lavorato non è quindi presente nei flussi.

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

L'ANDAMENTO DEL PERSONALE A TEMPO INDETERMINATO

Le tabelle che seguono offrono indicazioni sull'andamento del 2024 sia per gli enti in cui si dispone di informazioni tramite il monitoraggio trimestrale (Comuni, Province e Città metropolitane, Enti pubblici non economici, Enti di ricerca, Servizio sanitario nazionale), sia per quelli le cui informazioni

provengono dall'elaborazione dei flussi stipendiali. In entrambi i casi, le ultime informazioni disponibili utilizzabili sono quelle relative al mese di dicembre 2024.

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, sono ormai superati. Diversi interventi normativi sono stati adottati per semplificare e velocizzare le procedure e consentire maggiori assunzioni, anche finalizzate all'attuazione del PNRR e alla stabilizzazione del personale sanitario assunto per contrastare la pandemia. Dell'effetto di questi fattori sulla consistenza del personale alla fine del 2022 e, in misura ancora maggiore nel 2023, si è già detto. Anche nel 2024 tali fattori hanno avuto effetti, posto che la consistenza del personale segna un aumento significativo (+1,33%), con dinamiche interne ai vari settori molto differenziate.

Tabella 3.1 – Variazioni del personale registrate fra la fine del 2023 e la fine del 2024 dal monitoraggio trimestrale e dai flussi stipendiali

Comparto	Conto annuale Personale al 31.12.2023	% copertura rilevazione	Stima variazione % 2024 / 2023	Stima personale al 31.12.2024
FUNZIONI CENTRALI	205.204	99,7%	2,89%	211.141
FUNZIONI LOCALI	493.967	69,9%	0,66%	497.204
ISTRUZIONE E RICERCA	1.306.941	96,8%	1,57%	1.327.519
SANITA'	701.170	95,0%	1,52%	711.847
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	41.250	5,5%	9,40%	45.126
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	579.322	89,8%	0,26%	580.845
TOTALE	3.327.854	90,3%	1,33%	3.373.682

A parte la variazione degli enti del Comparto autonomo o fuori comparto, ottenuta estendendo a tutti gli enti la variazione misurata sulla Presidenza del Consiglio dei Ministri, è il comparto delle Funzioni centrali che presenta il maggiore incremento percentuale pari al 2,89. Il comparto dell'Istruzione e ricerca registra un incremento dell'1,57, quasi identico a quello della Sanità dell'1,52. Una variazione positiva viene registrata anche dal comparto delle Funzioni locali, seppur molto inferiore a quella degli altri comparti, mentre il Personale in regime di diritto pubblico rimane piuttosto stabile.

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

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

Tabella 3.2 – Dettaglio per contratto / tipologia di ente delle variazioni percentuali registrate nel 2024 dal monitoraggio trimestrale e dai flussi stipendiali

Comparto	Contratto / Tipologia di ente	Fonte dati	Conto annuale Personale al 31.12.2023	% copertura rilevazione	Stima variazione % 2024 / 2023	Stima personale al 31.12.2024
FUNZIONI CENTRALI	MINISTERI	FLUSSI STIPENDIALI	123.507	97%	2,79%	126.958
FUNZIONI CENTRALI	AGENZIE FISCALI	FLUSSI STIPENDIALI	39.956	100%	9,75%	43.852
FUNZIONI CENTRALI	ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	MONITORAGGIO TRIMESTRALE	40.471	100%	-4,12%	38.802
FUNZIONI LOCALI	COMUNI	MONITORAGGIO TRIMESTRALE	321.846	93%	0,57%	323.696
FUNZIONI LOCALI	CITTA' METROPOLITANE	MONITORAGGIO TRIMESTRALE	7.965	100%	1,80%	8.109
FUNZIONI LOCALI	PROVINCE	MONITORAGGIO TRIMESTRALE	16.276	99%	1,71%	16.554
ISTRUZIONE E RICERCA	SCUOLA ⁽⁴⁾	FLUSSI STIPENDIALI	1.222.015	100%	1,60%	1.241.522
ISTRUZIONE E RICERCA	ISTIT.NI FORM.NE ART. E MUSIC. (AFAM) ⁽⁴⁾	FLUSSI STIPENDIALI	10.735	94%	2,70%	11.025
ISTRUZIONE E RICERCA	ENTI DI RICERCA	MONITORAGGIO TRIMESTRALE	24.718	100%	0,01%	24.720
SANITÀ	IRCCS	MONITORAGGIO TRIMESTRALE	37.236	91%	1,97%	37.971
SANITÀ	POLICLINICI	MONITORAGGIO TRIMESTRALE	16.744	100%	5,67%	17.694
SANITÀ	ASL/AO	MONITORAGGIO TRIMESTRALE	628.073	98%	1,38%	636.751
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	FLUSSI STIPENDIALI	2.265	100%	9,40%	2.478
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	MAGISTRATURA	FLUSSI STIPENDIALI	10.797	100%	0,84%	10.888
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	CARRIERA DIPLOMATICA	FLUSSI STIPENDIALI	1.068	100%	2,44%	1.094
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	CARRIERA PREFETTIZIA	FLUSSI STIPENDIALI	1.058	100%	-6,03%	994
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	CARRIERA DIRIGENZIALE PENITENZIARIA	FLUSSI STIPENDIALI	282	100%	16,04%	327
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	CORPI DI POLIZIA	FLUSSI STIPENDIALI	303.706	100%	0,67%	305.736
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	FORZE ARMATE	FLUSSI STIPENDIALI	175.117	100%	-0,36%	174.492
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	VIGILI DEL FUOCO	FLUSSI STIPENDIALI	35.970	100%	-0,37%	35.836

Sono rappresentati i contratti o le tipologie di enti interessati dalla rilevazione del monitoraggio trimestrale o per i quali si dispone dei flussi stipendiali di pagamento. Per questi ultimi la copertura rispetto al totale del personale regolato dai contratti interessati è pressoché totale, mentre per gli enti che rispondono al monitoraggio, la percentuale di copertura è ottenuta come rapporto fra il

personale degli enti rispondenti nel mese base e il totale per quella tipologia di ente / contratto nell'ultimo conto annuale.

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

Il mese base rispetto al quale è calcolata la variazione di personale è per tutti il mese di dicembre 2023, ad eccezione della Sanità dove, per tenere correttamente conto delle incorporazioni/fusioni o degli scorpori che intervengono generalmente ad inizio anno, il valore base è quello del mese di gennaio 2024.

Per tutti i dati del monitoraggio trimestrale, il riferimento è al personale a tempo indeterminato, mentre le variazioni provenienti dai flussi stipendiali comprendono anche l'andamento del personale a tempo determinato.

All'interno del comparto delle Funzioni centrali, si nota che tutti e tre i settori principali sono in crescita, e gli Enti pubblici non economici, in particolare, fanno registrare a fine 2023 quasi il 10% di personale in più rispetto al dicembre precedente.

Il comparto delle Funzioni locali nel 2024 presenta un saldo positivo per tutte e tre le tipologie interessate dal monitoraggio. I valori delle città metropolitane e delle province sono esigui in termini assoluti ma apprezzabili in termini percentuali. Molto significativo è invece il dato dei comuni, che dopo molti anni di costante riduzione torna a crescere seppur di poche migliaia di dipendenti, certamente non sufficienti a recuperare i vuoti nell'organico lasciati negli anni precedenti.

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

Con la sola eccezione degli Enti di ricerca che sono rimasti stabili, le altre componenti del comparto Istruzione e ricerca, così come le tipologie presenti nel comparto Sanità, presentano una crescita più o meno marcata. Percentuali di incremento significative fatte registrare dalla Scuola (1,60%) e nella sanità dalle ASL/AO (1,38%), viste le dimensioni dei rispettivi settori, si traducono in aumenti di diverse migliaia di dipendenti.

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

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

Fra il Personale in regime di diritto pubblico, il cui andamento complessivo è stazionario, va notato l'incremento della Magistrature, della carriera Diplomatica e soprattutto di quella 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. Di segno opposto invece la variazione della carriera Prefettizia, che a fine 2024 viene segnalata al di sotto delle mille unità.

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 2024 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 “unità in servizio nel corso del mese”, riconducendo ad unità mese anche i periodi di utilizzo inferiori al mese stesso¹⁴.

¹⁴ Per il calcolo manuale delle unità/mese viene considerato il mese lavorativo pari a 30 giorni; mentre per il calcolo effettuato tramite i file excel di ausilio al calcolo del tempo determinato, il mese lavorativo è pari a 28, 30 o 31 giorni a seconda del mese dell'anno preso in considerazione. Pertanto, nel caso in cui la prestazione non copra il mese intero, vanno considerati come giorni lavorati tutti quelli compresi fra il giorno di inizio e quello di fine del rapporto, comprensivi dei giorni del fine settimana, festività e assenze retribuite. La somma di tali giorni va moltiplicata per la percentuale di part-time (sia verticale che orizzontale) e poi divisa per 30 (28, 30, o 31 a seconda che il sistema di calcolo sia manuale o meno). Dunque, se il contratto copre tutto il mese e non si ha part time l'unità mese sarà pari a 1. Anche per il calcolo

Analogamente, nel conto annuale le informazioni relative al personale utilizzato a tempo determinato nell'arco dell'anno di rilevazione, vanno fornite riconducendo ad unità annue i periodi di utilizzo inferiori all'anno.

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

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

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

Per queste ragioni, soprattutto con riferimento alle piccole dimensioni della grande maggioranza dei Comuni italiani, per il calcolo corretto delle unità/mese (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 decreto legislativo n. 75 del 2017, più volte modificato e integrato, prevede, con alcune limitazioni, la facoltà per le amministrazioni di stabilizzare il personale che abbia determinati requisiti

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.

fino al 31.12.2025. 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 più volte prorogata: dall'articolo 1, comma 268, lettera a) della legge n. 234 del 2021 (legge di bilancio 2022), come modificato dall'articolo 4, comma 3-bis, decreto legge n. 198 del 2022; al 31.12.2024 dall'articolo 4, comma 4, decreto legge n. 215 del 2023; in ultimo al 31.12.2025 dall'articolo 4, comma 3 del decreto legge n. 202 del 2024. 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.

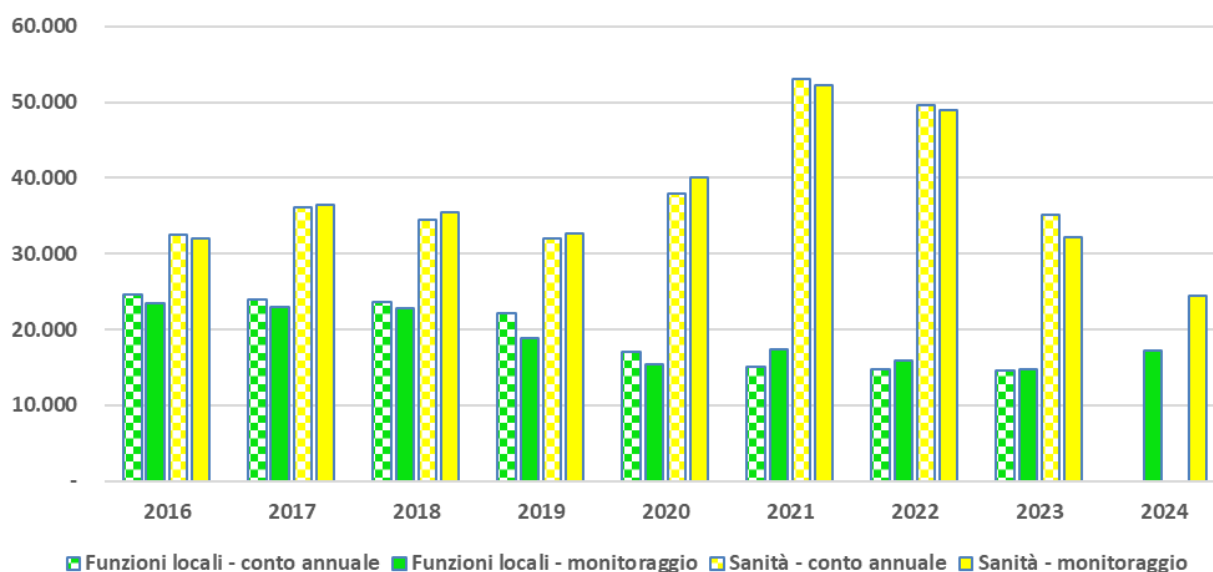
Del tempo determinato utilizzato nella Scuola e nel settore Sicurezza-difesa si è già parlato nel capitolo n. 2 - Andamento dell'occupazione, mentre nel prossimo capitolo sarà evidente che nel resto del pubblico impiego fanno maggior uso del tempo determinato i comparti delle Funzioni locali e della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

Il grafico 3.1 mostra l'andamento del personale a tempo determinato dal 2016 al 2024 come rilevato dal conto annuale e dal monitoraggio trimestrale. Nei primi anni non si ravvisano andamenti significativi, mentre nel biennio 2020-2021 l'andamento dei due comparti diverge: forte aumento in quello della Sanità, sensibile riduzione per le Funzioni locali.

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

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

¹⁵ L'articolo 1, comma 268, lettera b) della legge n. 234 del 2021, come modificata dall'articolo 1, comma 528 della legge n. 197 del 2022, ha disposto una proroga specifica fino al 31 dicembre 2024 della possibilità di stabilizzazione del personale del ruolo sanitario e del ruolo sociosanitario; successivamente, l'articolo 4, comma 3-bis del decreto legge n. 202 del 2024, ha esteso tale possibilità sino al 31.12.2025.

Grafico 3.1 - Andamento degli anni persona a tempo determinato nelle principali tipologie di enti dei comparti delle Funzioni locali e della Sanità negli anni dal 2016 al 2024

Il decreto legge n. 80 del 2021 ha previsto per le amministrazioni pubbliche modalità speciali (articolo 1) volte ad accelerare il reclutamento del personale a tempo determinato da impiegare per l'attuazione del 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 decreto legge n. 115 del 2022, convertito in legge 21 settembre 2022, n. 142 all'articolo 35-bis è stabilito che, con decorrenza non antecedente al 1° gennaio 2027 e previo colloquio e all'esito della valutazione positiva dell'attività lavorativa svolta, 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 decreto legge n. 80 del 2021.. Le assunzioni di personale sono effettuate a valere sulle facoltà assunzionali di ciascuna amministrazione disponibili a legislazione vigente.

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

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

Per i comuni si segnala l'articolo 31-bis del decreto legge n. 152 del 2021 che, in presenza di taluni presupposti, consente assunzioni di personale a tempo determinato in deroga all'articolo 9, comma 28, del decreto legge n. 78 del 2010, mentre l'articolo 1, comma 562, della legge n. 234 del 2021 (legge di bilancio 2022), determina per le Province 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 ha risposto alle aspettative e quello del 2024 appare assai inferiore alle attese.

Nella Sanità, la consistente riduzione del tempo determinato registrata a partire dal 2022 è da mettere in relazione con l'inizio dell'operatività delle procedure di stabilizzazione sopra richiamate che trovano un significativo riscontro nell'aumento del personale a tempo indeterminato. Per poter verificare questa affermazione, fin dal 2022, la rilevazione è stata implementata chiedendo alle amministrazioni di indicare quanto personale assunto in precedenza a tempo determinato è stato stabilizzato in ciascun mese dell'anno, ma è solo dal 2023 che il processo di stabilizzazione assume particolare rilievo. In quell'anno il monitoraggio segnalava che provenire dalle procedure di stabilizzazione era il 10,3% delle assunzioni della dirigenza sanitaria, mentre per il personale non dirigente da tali procedure proveniva il 22,7% delle assunzioni. Il conto annuale ha sostanzialmente confermato l'anticipazione data dal monitoraggio, seppur con qualche ritocco (7,8% per la dirigenza sanitaria e 24% per il personale non dirigente). Il monitoraggio 2024 segnala un numero complessivo di assunzioni più che raddoppiate rispetto all'anno precedente, ma quelle dovute alle procedure di stabilizzazione si riducono fortemente in termini assoluti, rappresentando ormai solo il 3,5% per la dirigenza sanitaria e il 5% per il personale non dirigente, segno evidente che l'effetto della normativa si sta esaurendo.

STIME DEL CAMPIONE DEI COMUNI ITALIANI- NOTA METODOLOGICA

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

Non fanno parte del campo di osservazione della rilevazione i segretari comunali, poiché hanno caratteristiche particolari di mobilità e possono lavorare contemporaneamente in più enti; anche il personale con il CCNL del comparto Istruzione e Ricerca, che è presente solo in rare realtà, non entra nel campo di osservazione del monitoraggio, mentre, qualora sia il comune a gestire il servizio della scuola di infanzia e al personale dedicato venga applicato il CCNL delle Funzioni Locali, tale personale viene considerato nella rilevazione. Queste due esclusioni migliorano sensibilmente l'affidabilità e la stabilità dei risultati ottenuti, senza inficiare la correttezza della rilevazione, atteso che la quota del personale sopracitato è irrilevante rispetto al totale del personale occupato nei comuni.

Per migliorare la significatività statistica delle stime 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), sono state ridotte 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 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).

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).

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 2024, 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 2023 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 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.

Lo scostamento fra la stima ed il valore effettivo è sempre risultato contenuto, con un'indicazione proveniente dal campione leggermente sovrastimata. Il monitoraggio trimestrale effettuato attraverso il campione dei comuni produce quindi risultati soddisfacenti, che mostrano una buona capacità predittiva dell'andamento del personale a tempo indeterminato.

La tabella 3.4 mostra le previsioni anticipate dal monitoraggio trimestrale per il tempo determinato dei comuni, che diversamente da quanto accade per il tempo indeterminato, fino al 2020, tendono a sottostimare quanto poi rilevato *ex post* dal conto annuale. Come atteso, lo scostamento rispetto al valore effettivo è più ampio di quello del tempo indeterminato, ma negli anni più recenti si nota un netto miglioramento, che va messo in relazione con lo sforzo effettuato per sensibilizzare il personale degli enti che effettua la rilevazione.

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.

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 2024	318.918	327.582	2.205	323.250		
Dicembre 2023	317.370	325.678	2.115	321.524	319.410	0,66%
Dicembre 2022	320.843	328.077	1.842	324.460	320.199	1,33%
Dicembre 2021	319.405	329.156	2.482	324.280	320.940	1,04%
Dicembre 2020	322.715	332.252	2.428	327.483	322.995	1,39%
Dicembre 2019	330.483	339.033	2.177	334.758	329.985	1,45%
Dicembre 2018	333.039	339.433	1.628	336.236	333.592	0,79%
Dicembre 2017	345.013	350.714	1.451	347.864	345.370	0,72%
Dicembre 2016	353.201	358.914	1.454	356.057	355.217	0,24%
Dicembre 2015	362.708	369.807	1.807	366.257	363.352	0,80%
Dicembre 2014	373.870	379.987	1.557	377.204	375.629	0,42%
Dicembre 2013	381.075	386.940	1.493	383.811	383.416	0,10%
Dicembre 2012	383.836	389.368	1.408	386.602	387.507	-0,23%

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

Periodo di riferimento	Estremo inferiore dell'intervallo di confidenza al 95%	Estremo superiore dell'intervallo di confidenza al 95%	Deviazione Standard	Stima del totale dei dipendenti	Valore effettivo rilevato dal conto annuale	Scostamento % fra la stima e il valore effettivo
2024	10.349	23.593	3.368	16.971		
2023	12.335	16.597	1.084	14.466	14.227	1,68%
2022	12.502	18.674	1.569	15.588	14.544	7,18%
2021	12.446	28.501	4.080	17.022	14.830	14,78%
2020	11.971	17.884	1.502	14.928	16.568	-9,90%
2019	15.472	21.240	1.466	18.356	21.666	-15,27%
2018	18.363	25.776	1.884	22.069	23.075	-4,36%
2017	18.557	25.771	1.833	22.164	23.181	-4,39%
2016	18.893	26.466	1.925	22.680	23.784	-4,64%

IL LAVORO FLESSIBILE

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.

Queste due tipologie di personale, concentrate nel Ministero dell'Istruzione e del Merito e nel Ministero della Difesa, oltre ad essere entrambe rilevanti da un punto di vista quantitativo, hanno delle caratteristiche in comune; infatti, così come 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 l'aggregato del "Personale stabile" e quello 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 all'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) e 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 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 e con 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 uomini e due dipendenti donne nella stessa categoria di personale: il primo dipendente uomo è impiegato per tre mesi e il secondo per sei mesi, invece, la prima donna è impiegata per due mesi e la seconda per quattro mesi. L’ente dovrà sommare i mesi totali degli uomini di quella categoria ($3+6=9$) e dividere il risultato per 12 ($9/12=0,75$); dovrà sommare i mesi delle donne ($2+4=6$) e dividere il risultato per 12 ($6/12=0,5$). Per la categoria dell’esempio, l’ente dovrà quindi comunicare per gli uomini una misura di 0,75 unità uomo anno e per le donne una misura pari a 0,5.

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.

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.

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 ultime hanno un prevalente carattere fiduciario ed avvengono per periodi medio 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 2023

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	-	10.831	346	3	11.180	205.204	5,4%
FUNZIONI LOCALI	-	27.321	5.177	3.282	35.780	493.967	7,2%
ISTRUZIONE E RICERCA	290.255	19.479	175	-	309.909	1.016.686	30,5%
SANITÀ	-	35.969	5.608	183	41.760	701.170	6,0%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	-	3.019	763	122	3.905	41.250	9,5%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	39.515	270	-	-	39.785	539.807	7,4%
TOTALE	329.770	96.890	12.069	3.591	442.319	2.998.084	14,8%

Il 70,1% del totale del lavoro flessibile è assorbito dal comparto Istruzione e ricerca – valore cresciuto di diversi punti percentuali negli ultimi anni – mentre i comparti della Sanità, delle Funzioni locali e del Personale in regime di diritto pubblico occupano quote di lavoro flessibile molto simili, pari rispettivamente al 9,4%, 9% e 8,1%. Nei restanti due comparti la presenza di personale con contratto flessibile è stata piuttosto rara fino al 2021; ma dal 2022 il Ministero della Giustizia, per attuare i progetti PNRR, ha iniziato a fare grande ricorso al tempo determinato facendo aumentare la quota assorbita dalle Funzioni centrali, anche se sempre in termini contenuti (2,4% del totale).

Nel 2023 il rapporto fra contratti flessibili e unità a tempo indeterminato si è ridotto di mezzo punto percentuale, con andamenti diversificati fra i comparti: in aumento di alcuni decimi di punto nelle Funzioni centrali e fra il Personale in regime di diritto pubblico, in forte riduzione nella Sanità e in calo di pochi decimi di punto negli altri comparti.

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; la forte riduzione della quota del personale flessibile rispetto a quello a tempo indeterminato registrata negli ultimi due anni, è coerente con l'incremento del tempo indeterminato di cui si è parlato nel secondo capitolo e con le stabilizzazioni di cui si parlerà più avanti.

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 del comparto del 2023 (30,5%), è stazionario sui valori massimi registrati negli ultimi anni.

Già nel 2018 l'indicatore sopra descritto (pari a 21,3%) evidenziava un ricorso al personale non di ruolo al di sopra di un livello fisiologico.

IL TEMPO DETERMINATO E LA FORMAZIONE LAVORO

La rilevazione del Conto annuale effettuata nel periodo 2014-2023 ha evidenziato uno scarso ricorso ai contratti di formazione e lavoro da parte della pubblica amministrazione. Nel 2023 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.

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

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 il 65% delle unità annue a tempo determinato utilizzate nel 2023.

Ricordando che dal 2017 vengono rilevati gli assegnisti di ricerca, dal 2017 al 2020 l'andamento del totale complessivo mostra una leggera tendenza alla riduzione, coerente con la volontà del legislatore che, a più riprese, ha attuato interventi straordinari rivolti alla stabilizzazione del precariato, come quello previsto dall'articolo 20 del decreto legislativo n. 75 del 2017.

Tabella 4.2 – Unità annue di personale a tempo determinato e in formazione lavoro impiegate dalle pubbliche amministrazioni. Anni dal 2014 al 2023

COMPARTO	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
FUNZIONI CENTRALI	2.166	1.923	1.814	1.226	1.048	1.039	771	1.096	9.556	10.831
FUNZIONI LOCALI	35.119	37.058	37.696	36.249	36.822	35.140	29.631	28.793	27.954	27.321
ISTRUZIONE E RICERCA	7.982	7.212	6.613	21.370	18.326	18.041	18.294	19.355	18.659	19.479
SANITÀ	28.271	30.685	33.343	37.028	35.481	32.762	38.939	54.204	50.746	35.969
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	4.253	4.133	4.382	4.322	4.349	3.976	3.028	2.905	3.125	3.019
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	2.059	903	975	520	169	288	388	252	270	270
TOTALE	79.851	81.914	84.823	100.715	96.195	91.246	91.052	106.606	110.311	96.890

Tabella 4.3 – Variazioni percentuali delle unità annue di personale a tempo determinato e in formazione lavoro. Anni dal 2014 al 2023

COMPARTO	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2020 / 2019	2021 / 2020	2022 / 2021	2023 / 2022	2023 / 2014
FUNZIONI CENTRALI	-11,2%	-5,7%	-32,4%	-14,5%	-0,8%	-25,8%	42,1%	771,5%	13,3%	400,1%
FUNZIONI LOCALI	5,5%	1,7%	-3,8%	1,6%	-4,6%	-15,7%	-2,8%	-2,9%	-2,3%	-22,2%
ISTRUZIONE E RICERCA	-9,6%	-8,3%	223,2%	-14,2%	-1,6%	1,4%	5,8%	-3,6%	4,4%	144,0%
SANITÀ	8,5%	8,7%	11,1%	-4,2%	-7,7%	18,9%	39,2%	-6,4%	-29,1%	27,2%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	-2,8%	6,0%	-1,4%	0,6%	-8,6%	-23,8%	-4,1%	7,6%	-3,4%	-29,0%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-56,1%	8,0%	-46,7%	-67,6%	70,6%	34,9%	-35,0%	7,0%	0,0%	-86,9%
TOTALE	2,6%	3,6%	18,7%	-4,5%	-5,1%	-0,2%	17,1%	3,5%	-12,2%	21,3%

In termini assoluti la lieve riduzione che caratterizza 2020 è determinata da due andamenti opposti: nel comparto Sanità le misure di contrasto alla pandemia hanno generato un forte incremento nell'uso del tempo determinato (che rispetto all'anno precedente corrisponde a +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 concretizzate 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 percentuale registrato dalla sanità rispetto all'anno precedente (+39,2%) è decisamente più elevato, con valori assoluti che sono quasi doppi rispetto a quelli di inizio decennio. Gli altri comparti presentano nel 2021 un quadro di sostanziale stabilità.

Negli ultimi due anni 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'articolo 255 del decreto legge n. 34 del 2020 e con l'articolo 1, comma 125 della legge n. 178 del 2020, e poi in attuazione delle misure previste dal PNRR (articolo 11, decreto legge n. 80 del 2021), di cui questo è uno degli effetti maggiormente visibili sulle assunzioni nel pubblico impiego.

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 31.12.2023 interessava 2.517 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 sostanziale stabilità fino al 2020, anno in cui la pandemia da covid 19 determina una riduzione significativa che però non si arresta negli anni successivi. Nel 2023 il ricorso al tempo determinato è sui valori minimi del decennio, circa 10.000 unità annue in meno rispetto agli anni di massimo utilizzo 2015-2016.

Occorre considerare che 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.

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, la cui consistenza oscillato fra il valore minimo di 12.194 unità annue del 2018 e le 15.158 del 2021, nel 2023 rappresenta il 72% del personale a tempo determinato dell'intero comparto.

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 rimaste stabili, con valori dei professori nell'ultimo anno di 19.007 e dei ricercatori di 9.141.

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.

Tabella 4.4 – Unità annue di personale con contratto di somministrazione impiegate dalle pubbliche amministrazioni. Anni dal 2014 al 2023

COMPARTO	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
FUNZIONI CENTRALI	56	60	64	71	65	233	260	258	292	346
FUNZIONI LOCALI	3.237	3.047	3.233	3.317	3.366	3.977	4.047	4.839	5.200	5.177
ISTRUZIONE E RICERCA	108	249	305	217	129	201	158	208	177	175
SANITÀ	5.103	6.137	6.276	6.481	6.821	6.831	8.517	8.347	7.481	5.608
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	651	502	584	419	508	647	647	647	770	763
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	9.155	9.996	10.462	10.505	10.888	11.888	13.630	14.299	13.919	12.069

Tabella 4.5 – Unità annue di lavoratori socialmente utili impiegati dalle pubbliche amministrazioni. Anni dal 2014 al 2023

COMPARTO	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
FUNZIONI CENTRALI	238	49	48	17	0	-	19	-	2	3
FUNZIONI LOCALI	16.731	13.451	11.643	9.372	8.118	7.172	5.761	3.919	3.343	3.282
ISTRUZIONE E RICERCA	19	28	41	25	13	-	-	1	-	-
SANITÀ	851	707	644	617	1.093	283	277	235	422	183
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	13	10	12	77	86	84	70	70	118	122
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	17.852	14.245	12.389	10.108	9.310	7.539	6.127	4.224	3.885	3.591

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.

Fino al 2018 nel comparto delle Funzioni locali il ricorso al lavoro ex interinale è rimasto stabile. Dal 2019 si ha un notevole incremento del ricorso a questa tipologia di lavoro, che raggiunge il valore massimo negli ultimi due anni. Tali valori sono in parte ascrivibili 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, fino al 2018, anno in cui le assunzioni riprendono vigore. La notevole crescita del 2020 è invece da mettere in relazione con la necessità di fornire una risposta rapida all'emergenza sanitaria da covid-19.

L'utilizzo del personale Isu/lpu si è notevolmente ridotto negli anni, anche grazie alle azioni intraprese, soprattutto al livello regionale, per la trasformazione di questa tipologia di contratti di lavoro.

Nel decennio la contrazione è stata continua e diffusa su tutto il territorio nazionale ed ha portato nel 2023 ad utilizzare l'80% in meno di Isu/lpu rispetto al 2014, tanto da poter considerare questa forma di lavoro marginale rispetto al totale del personale impiegato.

Questa tipologia di lavoro è quasi esclusiva del comparto delle Funzioni locali e caratterizzata da una forte concentrazione territoriale. Se nel 2014 il 59% del totale delle unità annue utilizzate era

equamente ripartito fra la Campania, la Calabria e la Sicilia, nel 2023 il 39% di questo personale si concentra nella sola Sicilia.

Tabella 4.6 – Variazioni percentuali delle unità annue di personale con contratto di somministrazione. Anni dal 2014 al 2023

COMPARTO	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2020 / 2019	2021 / 2020	2022 / 2021	2023 / 2022	2023 / 2014
FUNZIONI CENTRALI	7,1%	6,7%	10,9%	-8,4%	257,4%	11,9%	-1,0%	13,3%	18,4%	517,4%
FUNZIONI LOCALI	-5,9%	6,1%	2,6%	1,5%	18,2%	1,8%	19,6%	7,5%	-0,5%	59,9%
ISTRUZIONE E RICERCA	130,6%	22,5%	-28,9%	-40,7%	55,9%	-21,3%	31,4%	-14,9%	-0,6%	62,4%
SANITÀ	20,3%	2,3%	3,3%	5,2%	0,1%	24,7%	-2,0%	-10,4%	-25,0%	9,9%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	-22,9%	16,3%	-28,3%	21,2%	27,4%	0,1%	0,0%	18,9%	-0,9%	17,2%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	9,2%	4,7%	0,4%	3,6%	9,2%	14,7%	4,9%	-2,7%	-13,3%	31,8%

Tabella 4.7 – Variazioni percentuali delle unità annue di lavoratori socialmente utili. Anni dal 2014 al 2023

COMPARTO	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2020 / 2019	2021 / 2020	2022 / 2021	2023 / 2022	2023 / 2014
FUNZIONI CENTRALI	-79,4%	-2,0%	-64,6%	-97,5%	-	-	-100,0%	-	50,0%	-98,7%
FUNZIONI LOCALI	-19,6%	-13,4%	-19,5%	-13,4%	-11,7%	-19,7%	-32,0%	-14,7%	-1,8%	-80,4%
ISTRUZIONE E RICERCA	47,4%	46,4%	-39,0%	-47,0%	-100,0%	-	-	-100,0%	-	-100,0%
SANITÀ	-16,9%	-8,9%	-4,2%	77,1%	-74,1%	-2,0%	-15,0%	79,2%	-56,6%	-78,5%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	-23,1%	20,0%	541,7%	11,5%	-2,3%	-16,5%	-0,7%	69,2%	4,0%	841,7%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	-20,2%	-13,0%	-18,4%	-7,9%	-19,0%	-18,7%	-31,1%	-8,0%	-7,6%	-79,9%

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 2023 il 9% del totale dei dipendenti che non lavora nella pubblica

amministrazione a tempo indeterminato. Tale personale è impiegato come allievo o volontario in ferma prefissata e il suo inserimento 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.

In questo caso il personale non stabile copre le fisiologiche oscillazioni nel numero di cattedre che si formano ogni anno, ovvero quelle che restano scoperte a causa di assenza, ad esempio, per maternità, infortuni o, come accaduto di recente, per fronteggiare l'emergenza sanitaria.

Senza considerare il personale scolastico dipendente dalle Regioni a Statuto speciale e Province autonome, questi lavoratori non di ruolo sono il 70,1% di quelli con contratto di lavoro a termine nelle pubbliche amministrazioni, con una quota in forte crescita rispetto al 2018, quando costituivano il 55,9% del totale.

Il termine stabilizzazioni assume invece valenza compiuta con riferimento al personale flessibile che opera presso il comparto della Sanità (41.760 unità) e in quello delle Funzioni locali (35.780 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) articolo 1 commi 519, 520, 521, 558, 565 e 940
- Legge 24 dicembre 2007 n. 244 (legge finanziaria 2008) articolo 3 comma 90, 92, 94, 95, 96 e 97
- Decreto legge 1° luglio 2009 n. 78 convertito nella legge 3 agosto 2009, n. 102 articolo 17 commi 10, 11 e 12
- Legge 228 del 2012 (legge di stabilità 2013), che con l'articolo 1, comma 401, ha modificato l'articolo 35 del decreto legislativo n. 165 del 2001
- Decreto legge 31 agosto 2013 n. 101 convertito dalla legge n. 125 del 2013, articolo 4 commi 6 e 6 quater
- Decreto legislativo n. 75 del 2017, articolo 20
- Legge 30 dicembre 2018 n. 145 (legge di bilancio 2019) articolo 1 commi, 446, 447 e 448
- Legge 27 dicembre 2019 n. 160 (legge di bilancio 2020) articolo 1, commi 495 e 497

- Legge 30 dicembre 2021, n. 234 articolo 1, comma 268, lettera b) (legge di bilancio 2022)
- Decreto legge 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 decreto legge. n. 13 del 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 decreto legislativo n. 75 del 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 possieda tutti i seguenti requisiti: a) risulti in servizio successivamente alla data di entrata in vigore della legge n. 124 del 2015 con contratti a tempo determinato presso l'amministrazione che procede all'assunzione o, in caso di amministrazioni comunali che esercitino funzioni in forma associata, anche presso le amministrazioni con servizi associati; b) sia stato reclutato a tempo determinato, in relazione alle medesime attività svolte, con procedure concorsuali anche espletate presso amministrazioni pubbliche diverse da quella che procede all'assunzione; c) abbia maturato, al 31 dicembre 2021, alle dipendenze dell'amministrazione di cui alla lettera a) che procede all'assunzione, almeno tre anni di servizio, anche non continuativi, negli ultimi otto anni”.*

Comma 2. *“Fino al 31 dicembre 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”.

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

Tabella 4.8 – Unità di personale stabilizzate dalle pubbliche amministrazioni dal 2007 al 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
2007	Stabilizzati	2.723	6.406	689	939	63	8	10.828
2008	da contratto a tempo determ.	3.850	7.310	2.386	7.629	116	1.010	22.301
2008	da LSU	-	2.759	2	268	-	-	3.029
2009	da contratto a tempo determ.	967	4.407	1.308	6.731	52	-	13.465
2009	da LSU	-	2.414	-	68	-	-	2.482
2010	da contratto a tempo determ.	279	2.538	755	4.843	213	-	8.628
2010	da LSU	-	1.421	84	50	-	-	1.555
2011	da contratto a tempo determ.	335	5.655	108	2.489	33	1	8.621
2011	da LSU	-	313	-	58	-	-	371
2012	da contratto a tempo determ.	13	266	357	1.640	37	-	2.313
2012	da LSU	-	153	-	16	-	-	169
2013	Procedura art. 35, comma 3-bis, d.lgs. 165/01	6	49	2	38	-	-	95
2013	Procedura art. 4, comma 6, legge 125/13	-	24	4	17	-	-	45
2013	da LSU	-	180	49	39	-	-	268
2014	Procedura art. 35, comma 3-bis, d.lgs. 165/01	1	58	10	32	-	2	103
2014	Procedura art. 4, comma 6, legge 125/13	-	493	52	318	10	-	873
2014	da LSU	99	149	3	138	1	-	390
2015	Procedura art. 35, comma 3-bis, d.lgs. 165/01	56	18	47	25	2	-	148
2015	Procedura art. 4, comma 6, legge 125/13	-	329	70	29	10	-	438

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
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
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	584	24	79	5	11	845
2021	Procedura art. 20 d.lgs. 75/2017	134	1.376	393	2.289	11	-	4.203
2021	da LSU	23	4.119	62	231	1	-	4.436
2022	Procedura art. 35, comma 3-bis, d.lgs. 165/01	6	148	86	187	26	-	453
2022	Procedura art. 20 d.lgs. 75/2017	67	1.247	611	3.484	11	-	5.420
2022	da LSU	4	670	1	130	-	-	805
2023	Procedura art. 35, comma 3-bis, d.lgs. 165/01	1.016	109	13	625	12	-	1.775
2023	Procedura art. 20 d.lgs. 75/2017	33	936	102	11.768	26	-	12.865
2023	da LSU	-	351	14	421	-	-	786
TOTALE		10.628	62.671	11.444	54.765	927	1.032	141.467

Gli interventi hanno interessato, in tempi diversi, quasi tutti i settori determinando, a partire dal 2007, un numero complessivo di stabilizzazioni di 141.467 unità. Tale processo è stato

particolarmente intenso negli anni 2007-2011. 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 a partire dal 2018.

Come già osservato, 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 presenti già nel 2022.

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

Per le regioni e i comuni, il decreto legge n. 101 del 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'articolo 1, comma 426, proroga poi al 31 dicembre 2018 il comma 6 del decreto legge n. 101 del 2013, per dare priorità alla ricollocazione del personale in esubero delle Province, mentre negli ultimi anni ha avuto particolare rilevanza la stabilizzazione del personale Isp/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.

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

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

Tabella 4.9 – Spesa per i contratti a tempo determinato e di formazione lavoro, esclusi IRAP e contributi a carico dell'amministrazione. Anni dal 2014 al 2023. Dati in milioni di euro.

COMPARTO	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
FUNZIONI CENTRALI	80,05	57,29	54,33	60,28	50,81	49,50	20,23	24,44	208,63	341,35
FUNZIONI LOCALI	850,10	867,05	860,58	856,64	907,61	843,42	737,74	749,77	755,31	768,65
ISTRUZIONE E RICERCA	891,04	795,72	880,29	1.183,69	1.256,02	1.320,33	1.316,46	1.714,87	1.645,11	1.761,04
SANITÀ	1.065,60	1.177,67	1.274,13	1.397,92	1.353,87	1.235,53	1.464,44	1.928,06	1.872,32	1.366,93
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	123,33	121,31	128,55	135,86	132,60	122,27	84,08	92,06	108,37	126,12
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	85,35	54,75	42,47	27,33	14,92	23,24	21,88	20,33	21,20	18,44
TOTALE	3.095,46	3.073,80	3.240,35	3.661,72	3.715,83	3.594,29	3.644,83	4.529,53	4.610,94	4.382,53

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 2014 al 2023

COMPARTO	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2020 / 2019	2021 / 2020	2022 / 2021	2023 / 2022	2023 / 2014
FUNZIONI CENTRALI	-28,4%	-5,2%	11,0%	-15,7%	-2,6%	-59,1%	20,8%	753,8%	63,6%	326,4%
FUNZIONI LOCALI	2,0%	-0,7%	-0,5%	5,9%	-7,1%	-12,5%	1,6%	0,7%	1,8%	-9,6%
ISTRUZIONE E RICERCA	-10,7%	10,6%	34,5%	6,1%	5,1%	-0,3%	30,3%	-4,1%	7,0%	97,6%
SANITÀ	10,5%	8,2%	9,7%	-3,2%	-8,7%	18,5%	31,7%	-2,9%	-27,0%	28,3%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	-1,6%	6,0%	5,7%	-2,4%	-7,8%	-31,2%	9,5%	17,7%	16,4%	2,3%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-35,9%	-22,4%	-35,6%	-45,4%	55,8%	-5,8%	-7,1%	4,3%	-13,0%	-78,4%
TOTALE	-0,7%	5,4%	13,0%	1,5%	-3,3%	1,4%	24,3%	1,8%	-5,0%	41,6%

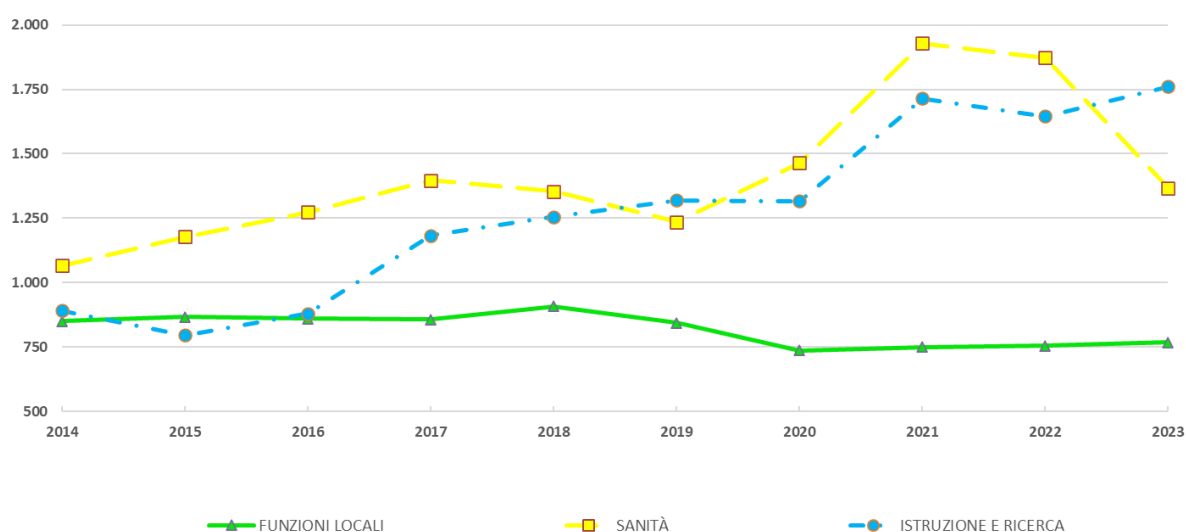
Nel comparto Istruzione e ricerca vi sono due particolarità. La prima è relativa alla Scuola per la quale sono inserite nella tabella 4.9 le sole spese per le supplenze brevi²³ poiché quelle dei supplenti

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.

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.

Grafico 4.1 – Andamento della spesa nei tre comparti che fanno maggior uso del tempo determinato. Anni dal 2014 al 2023. Dati in milioni di euro.



Nel grafico 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 per i primi anni 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 parte imputabili alle caratteristiche tecniche nella rilevazione delle supplenze della Scuola²⁴ - ad anni dove questa è più limitata. Come già evidenziato, la forte crescita del 2017 è invece in gran parte imputabile all'ingresso nella rilevazione degli assegnisti di ricerca.

Nel comparto delle Funzioni locali la spesa resta pressoché costante fino al 2018 per ridursi ad un livello significativamente più basso negli ultimi quattro 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.

Tabella 4.11 – Spesa per lavoratori somministrati (compresi i costi di agenzia), esclusi IRAP e contributi a carico dell'amministrazione. Anni dal 2014 al 2023. Valori in milioni di euro

COMPARTO	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
FUNZIONI CENTRALI	1,79	1,93	1,95	2,05	2,41	7,22	7,45	8,06	8,32	8,22
FUNZIONI LOCALI	82,83	87,07	91,22	94,12	107,87	123,92	132,65	150,80	158,29	165,78
ISTRUZIONE E RICERCA	4,01	6,78	7,76	7,16	6,92	6,04	6,11	7,57	6,05	6,45
SANITÀ	177,51	195,56	233,28	251,45	273,49	279,52	332,07	329,34	291,21	245,52
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	17,82	18,20	21,86	16,00	19,91	21,24	23,06	24,96	23,37	24,43
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	283,97	309,54	356,06	370,78	410,61	437,94	501,34	520,74	487,25	450,40

La spesa per i contratti di somministrazione (ex interinali) è concentrata soprattutto nel comparto Sanità (54,5% nel 2023). 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%.

²⁴ 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.

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 2014 al 2023.

COMPARTO	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2020 / 2019	2021 / 2020	2022 / 2021	2023 / 2022	2023 / 2014
FUNZIONI CENTRALI	7,8%	1,0%	5,1%	17,7%	199,4%	3,1%	8,2%	3,3%	-1,2%	359,4%
FUNZIONI LOCALI	5,1%	4,8%	3,2%	14,6%	14,9%	7,0%	13,7%	5,0%	4,7%	100,1%
ISTRUZIONE E RICERCA	69,1%	14,5%	-7,7%	-3,3%	-12,8%	1,2%	23,8%	-20,1%	6,7%	60,9%
SANITÀ	10,2%	19,3%	7,8%	8,8%	2,2%	18,8%	-0,8%	-11,6%	-15,7%	38,3%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	2,1%	20,1%	-26,8%	24,5%	6,6%	8,6%	8,2%	-6,4%	4,5%	37,1%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	9,0%	15,0%	4,1%	10,7%	6,7%	14,5%	3,9%	-6,4%	-7,6%	58,6%

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.

Tabella 4.13 – Spesa per compensi a LSU/LPU, esclusi IRAP e contributi a carico dell'amministrazione. Anni dal 2014 al 2023. Valori in milioni di euro

COMPARTO	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
FUNZIONI CENTRALI	0,29	-	-	0,15	-	-	0,29	-	0,03	0,03
FUNZIONI LOCALI	49,55	39,50	39,87	35,61	34,74	34,05	23,16	16,07	14,77	20,97
ISTRUZIONE E RICERCA	0,12	0,27	0,09	0,08	0,02	-	-	-	-	-
SANITÀ	7,13	8,69	7,58	8,70	18,02	1,97	1,87	1,91	2,09	1,33
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	-	-	0,03	0,15	0,13	0,12	0,12	0,10	0,32	0,40
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	57,08	48,46	47,58	44,69	52,91	36,14	25,44	18,08	17,21	22,73

Alla fine del periodo considerato, la spesa sostenuta da tutte le amministrazioni pubbliche per i lsu/lpu si è ridotta del 60,2% rispetto alla spesa sostenuta nel 2014, un andamento opposto alla spesa per gli oneri dei contratti di somministrazione, comprensivi sia del corrispettivo al lavoratore sia del costo dell'agenzia, che nello stesso periodo è cresciuta del 58,6%. In entrambi i casi, alcune variazioni percentuali sono particolarmente elevate a causa delle modeste cifre di partenza.

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.

Tabella 4.14 – Variazione percentuale della spesa per i compensi ai LSU, esclusi IRAP e contributi a carico dell'amministrazione. Anni dal 2014 al 2023.

COMPARTO	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2020 / 2019	2021 / 2020	2022 / 2021	2023 / 2022	2023 / 2014
FUNZIONI CENTRALI	-100,0%	-	-	-	-	-	-100,0%	-	-	-88,1%
FUNZIONI LOCALI	-20,3%	0,9%	-10,7%	-2,4%	-2,0%	-32,0%	-30,6%	-8,1%	42,0%	-57,7%
ISTRUZIONE E RICERCA	125,0%	-66,7%	-11,1%	-74,8%	-100,0%	-	-	.	.	-100,0%
SANITÀ	21,9%	-12,8%	14,8%	107,1%	-89,1%	-4,9%	2,1%	9,3%	-36,4%	-81,3%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	-	-	400,0%	-11,6%	-11,9%	0,1%	-15,0%	219,1%	25,9%	-
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	-15,1%	-1,8%	-6,1%	18,4%	-31,7%	-29,6%	-28,9%	-4,8%	32,1%	-60,2%

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 decreto legge n. 112 del 2008, convertito dalla legge n. 133 del 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 (decreto legge n. 75 del 2017 articolo 22, comma 8), le pubbliche

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.

amministrazioni, ai sensi dell'articolo 7, comma 5 bis del decreto legislativo n. 165 del 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 del decreto legge n. 18 del 2020, prorogato con norme successive (articolo 4, commi 3 e 3-bis, del decreto legge n. 198 del 2022 e articolo 36, comma 4-bis, del decreto legge n. 73 del 2022)

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'articolo 7, comma 6 del decreto legislativo 165 del 2001, che è diventata esclusiva dalla rilevazione per il 2023, quando è cambiata anche la definizione della variabile con cui sono raccolti i dati.

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 articolo 7, comma 6 del decreto legislativo 165 del 2001) non presentano alcun aspetto riconducibile al rapporto di lavoro subordinato, configurandosi quali incarichi individuali, conferiti con contratti di lavoro autonomo, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione.

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

I dati rappresentati nella tabella che segue riflettono quindi due differenti definizioni: CO.CO.CO. fino al 2022 e collaborazioni professionali nell'ultimo anno. Tale variazione non rende direttamente confrontabili i valori dell'ultimo anno. Tuttavia, nella tabella è individuabile un generale andamento in riduzione in tutti i maggiori comparti fino al 2019. Nel 2020 l'emergenza sanitaria manifesta il suo effetto anche su questa forma contrattuale, con la grande crescita del solo comparto della Sanità che prosegue rafforzandosi anche nel 2021. 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.

Tabella 4.15 – Contratti di collaborazione. Numero di contratti attivi negli anni dal 2014 al 2023

COMPARTO	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
FUNZIONI CENTRALI	398	385	414	422	427	699	926	951	956	2.659
FUNZIONI LOCALI	7.290	5.907	5.003	4.369	3.789	2.707	1.687	1.563	1.451	14.190
ISTRUZIONE E RICERCA	17.170	17.886	14.667	12.432	11.999	10.583	9.138	9.289	9.960	18.218
SANITÀ	6.859	6.890	6.631	6.065	5.099	3.964	9.977	18.864	12.454	14.222
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	7.541	6.619	5.471	6.646	5.253	7.911	8.656	10.979	10.126	6.749
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	39.258	37.687	32.186	29.908	26.567	25.864	30.384	41.646	34.947	56.038

Tabella 4.16 – Contratti di collaborazione. Variazioni percentuali del numero di contratti attivi negli anni dal 2014 al 2023

COMPARTO	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2020 / 2019	2021 / 2020	2022 / 2021	2023 / 2022	2023 / 2014
FUNZIONI CENTRALI	-3,3%	7,5%	1,9%	1,2%	63,7%	32,5%	2,7%	0,5%	178,1%	568,1%
FUNZIONI LOCALI	-19,0%	-15,3%	-12,7%	-13,3%	-28,6%	-37,7%	-7,4%	-7,2%	877,9%	94,7%
ISTRUZIONE E RICERCA	4,2%	-18,0%	-15,2%	-3,5%	-11,8%	-13,7%	1,7%	7,2%	82,9%	6,1%
SANITÀ	0,5%	-3,8%	-8,5%	-15,9%	-22,3%	151,7%	89,1%	-34,0%	14,2%	107,3%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	-12,2%	-17,3%	21,5%	-21,0%	50,6%	9,4%	26,8%	-7,8%	-33,3%	-10,5%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	-4,0%	-14,6%	-7,1%	-11,2%	-2,6%	17,5%	37,1%	-16,1%	60,4%	42,7%

Tra le cause dell'incremento registrato nel comparto autonomo dal 2019, un ruolo importante è 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 2014 al 2023. Valori in milioni di euro

COMPARTO	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
FUNZIONI CENTRALI	8,84	8,46	10,36	8,92	11,69	13,44	19,49	23,07	19,36	22,30
FUNZIONI LOCALI	90,62	70,81	57,14	53,36	44,29	34,63	21,39	20,14	18,65	89,34
ISTRUZIONE E RICERCA	115,95	116,03	84,39	75,72	63,40	50,20	41,09	40,80	43,54	56,11
SANITÀ	132,01	131,87	140,61	132,90	107,74	96,98	171,99	388,13	221,44	288,57
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	110,59	98,82	93,04	90,24	85,19	118,86	191,07	188,43	128,70	92,65
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	0,20	0,13	0,20	-	-	-	-	-
TOTALE	458,01	425,99	385,75	316,27	312,52	314,12	445,03	660,58	431,70	548,97

Tabella 4.18 – Variazioni percentuali della spesa per contratti di collaborazione negli anni dal 2014 al 2023

COMPARTO	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2020 / 2019	2021 / 2020	2022 / 2021	2023 / 2022	2023 / 2014
FUNZIONI CENTRALI	-4,2%	22,5%	-13,9%	31,1%	14,9%	45,1%	18,3%	-16,1%	15,2%	152,4%
FUNZIONI LOCALI	-21,9%	-19,3%	-6,6%	-17,0%	-21,8%	-38,2%	-5,8%	-7,4%	379,0%	-1,4%
ISTRUZIONE E RICERCA	0,1%	-27,3%	-10,3%	-16,3%	-20,8%	-18,2%	-0,7%	6,7%	28,9%	-51,6%
SANITÀ	-0,1%	6,6%	-5,5%	-18,9%	-10,0%	77,3%	125,7%	-42,9%	30,3%	118,6%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	-10,6%	-5,8%	-3,0%	-5,6%	39,5%	60,8%	-1,4%	-31,7%	-28,0%	-16,2%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	-7,0%	-9,4%	-18,0%	-1,2%	0,5%	41,7%	48,4%	-34,6%	27,2%	19,9%

Il costo medio di un lavoratore con contratto di collaborazione - calcolato come rapporto fra il totale della spesa e il totale dei contratti - varia molto da un comparto all'altro con i 3.080€ medi per contratto corrisposti nel comparto dell'Istruzione e ricerca, per arrivare ai 20.290€ nel comparto della Sanità.

Anche gli incarichi libero professionali (fino al 2022), 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.

Tabella 4.19 – Incarichi (libero professionista fino al 2022), studio, ricerca e consulenza. Numero di contratti attivi negli anni dal 2014 al 2023

COMPARTO	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
FUNZIONI CENTRALI	731	760	624	824	567	3.774	3.296	4.120	3.816	3.578
FUNZIONI LOCALI	50.299	50.815	49.613	43.808	41.967	39.725	41.039	37.296	39.736	22.583
ISTRUZIONE E RICERCA	12.340	17.517	20.194	18.322	18.991	18.507	16.048	19.237	22.667	11.615
SANITÀ	12.979	12.426	12.642	12.542	11.327	10.700	18.310	23.866	20.764	5.866
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	5.942	6.546	6.009	5.292	6.096	6.059	5.513	5.470	6.424	7.385
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	82.291	88.064	89.082	80.788	78.948	78.765	84.206	89.989	93.407	51.027

Tabella 4.20 – Incarichi libero professionale, studio, ricerca e consulenza. Variazioni percentuali del numero di contratti attivi negli anni dal 2014 al 2023

COMPARTO	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2020 / 2019	2021 / 2020	2022 / 2021	2023 / 2022	2023 / 2014
FUNZIONI CENTRALI	4,0%	-17,9%	32,1%	-31,2%	565,6%	-12,7%	25,0%	-7,4%	-6,2%	389,5%
FUNZIONI LOCALI	1,0%	-2,4%	-11,7%	-4,2%	-5,3%	3,3%	-9,1%	6,5%	-43,2%	-55,1%
ISTRUZIONE E RICERCA	42,0%	15,3%	-9,3%	3,7%	-2,5%	-13,3%	19,9%	17,8%	-48,8%	-5,9%
SANITÀ	-4,3%	1,7%	-0,8%	-9,7%	-5,5%	71,1%	30,3%	-13,0%	-71,7%	-54,8%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	10,2%	-8,2%	-11,9%	15,2%	-0,6%	-9,0%	-0,8%	17,4%	15,0%	24,3%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	7,0%	1,2%	-9,3%	-2,3%	-0,2%	6,9%	6,9%	3,8%	-45,4%	-38,0%

La definizione utilizzata per la rilevazione degli incarichi ha subito lievi modifiche nel corso degli anni, alle quali va imputata una parte delle differenze fino al 2022. Certamente la riduzione del 45% dell'ultimo anno è da imputare in massima parte proprio alla limitazione ai soli incarichi di studio, ricerca e consulenza con gli incarichi professionali che hanno acquistato valenza autonoma nella rilevazione. Nell'utilizzo di questa tipologia di contratti il comparto delle Funzioni locali è largamente prevalente e rappresenta oltre il 40% dei contratti rilevati, sia prima che dopo variazione nella definizione.

Il numero di questi contratti non ha avuto grandi variazioni fra il 2014 e il 2019, con un aumento negli anni successivi da mettere in relazione con il manifestarsi della pandemia.

Visto il cambio di definizione dell'ultimo anno, è utile considerare complessivamente collaborazioni ed incarichi: nei dieci anni considerati l'anno di maggior ricorso a questi contratti è stato il 2021; nell'ultimo anno si registra una riduzione del 12% rispetto all'inizio del decennio, mentre fra il 2022 e il 2023 la riduzione è stata del 17%.

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 fino al 2022), studio, ricerca e consulenza negli anni dal 2014 al 2023. Valori in milioni di euro

COMPARTO	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
FUNZIONI CENTRALI	3,75	5,36	8,06	11,75	6,65	20,00	17,42	21,18	23,29	32,97
FUNZIONI LOCALI	230,36	224,75	219,72	173,41	162,86	164,98	156,83	180,57	201,27	130,16
ISTRUZIONE E RICERCA	37,26	47,55	57,19	51,19	46,44	41,47	40,45	48,61	57,27	46,72
SANITÀ	232,68	229,52	223,68	220,18	200,98	207,22	328,62	500,69	377,12	134,55
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	62,92	57,31	48,95	54,40	56,88	57,51	59,99	68,47	86,06	76,43
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	0,10	0,12	1,23	1,15	1,03	-	-	-	-	-
TOTALE	567,07	564,61	558,83	512,08	474,84	491,18	603,30	819,51	745,01	420,84

Tabella 4.22 – Variazioni percentuali della spesa per incarichi (libero professionali fino al 2022), studio, ricerca e consulenza negli anni dal 2014 al 2023

COMPARTO	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2020 / 2019	2021 / 2020	2022 / 2021	2023 / 2022	2023 / 2014
FUNZIONI CENTRALI	42,8%	50,4%	45,8%	-43,4%	200,5%	-12,9%	21,6%	9,9%	41,6%	779,0%
FUNZIONI LOCALI	-2,4%	-2,2%	-21,1%	-6,1%	1,3%	-4,9%	15,1%	11,5%	-35,3%	-43,5%
ISTRUZIONE E RICERCA	27,6%	20,3%	-10,5%	-9,3%	-10,7%	-2,5%	20,2%	17,8%	-18,4%	25,4%
SANITÀ	-1,4%	-2,5%	-1,6%	-8,7%	3,1%	58,6%	52,4%	-24,7%	-64,3%	-42,2%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	-8,9%	-14,6%	11,1%	4,5%	1,1%	4,3%	14,1%	25,7%	-11,2%	21,5%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	-0,4%	-1,0%	-8,4%	-7,3%	3,4%	22,8%	35,8%	-9,1%	-43,5%	-25,8%

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 (22.937€) risulta nettamente superiore a quello di tutti gli altri comparti, con il valore più basso registrato nel comparto dell'Istruzione e ricerca (4.023€).

È utile considerare cumulativamente collaborazioni e incarichi anche nel caso della spesa: nel 2023 la spesa complessiva è rimasta pressoché invariata rispetto all'inizio del decennio (-5%).

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 2014 al 2023

COMPARTO	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
FUNZIONI CENTRALI	955	981	800	633	703	1.781	1.876	2.142	2.253	2.590
FUNZIONI LOCALI	78.361	72.564	72.377	67.535	59.592	56.983	53.591	52.203	51.961	52.473
ISTRUZIONE E RICERCA	1.526	1.455	1.436	1.653	1.110	1.269	1.231	1.533	1.665	1.704
SANITÀ	5.684	5.656	4.896	5.565	5.228	5.263	5.207	5.267	5.291	4.471
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	6.193	9.757	9.009	10.420	9.954	8.006	8.397	8.472	9.047	11.624
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	92.719	90.413	88.518	85.806	76.587	73.302	70.302	69.617	70.217	72.862

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. Nel 2023 sono stati assegnati 364.543 incarichi.

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 2014 al 2023

COMPARTO	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2020 / 2019	2021 / 2020	2022 / 2021	2023 / 2022	2023 / 2014
FUNZIONI CENTRALI	2,7%	-18,5%	-20,9%	11,1%	153,3%	5,3%	14,2%	5,2%	15,0%	171,2%
FUNZIONI LOCALI	-7,4%	-0,3%	-6,7%	-11,8%	-4,4%	-6,0%	-2,6%	-0,5%	1,0%	-33,0%
ISTRUZIONE E RICERCA	-4,7%	-1,3%	15,1%	-32,8%	14,3%	-3,0%	24,5%	8,6%	2,3%	11,7%
SANITÀ	-0,5%	-13,4%	13,7%	-6,1%	0,7%	-1,1%	1,2%	0,5%	-15,5%	-21,3%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	57,5%	-7,7%	15,7%	-4,5%	-19,6%	4,9%	0,9%	6,8%	28,5%	87,7%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	-2,5%	-2,1%	-3,1%	-10,7%	-4,3%	-4,1%	-1,0%	0,9%	3,8%	-21,4%

Considerata la natura di questi contratti, spesso legati al contenzioso, è possibile la contrazione registrata nel numero di contratti e nella spesa 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 2014 al 2023. Valori in milioni di euro

COMPARTO	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
FUNZIONI CENTRALI	18,12	14,95	12,27	7,91	11,95	12,48	12,19	12,82	16,92	16,16
FUNZIONI LOCALI	371,41	348,93	331,49	305,55	254,70	245,95	243,84	248,84	255,52	272,05
ISTRUZIONE E RICERCA	12,74	16,17	11,31	10,18	9,87	11,93	11,89	13,49	18,14	15,15
SANITÀ	66,16	63,40	50,97	53,31	51,99	47,80	54,68	58,03	76,29	59,15
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	56,20	73,84	74,77	74,86	82,79	72,14	75,22	72,16	86,41	99,89
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	0,64	1,47	2,09	2,95	2,49	-	0,87	0,82	1,60	1,48
TOTALE	525,28	518,76	482,89	454,76	413,98	390,29	398,68	406,16	454,88	463,89

Attesa la loro particolare natura, è più difficile che l'incremento della spesa 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 il valore più elevato presente nel comparto della Sanità (13.229€) e quello minimo in quello delle Funzioni locali (5.185€).

Tabella 4.26 – Variazioni percentuali della spesa per prestazioni professionali consistenti nella resa di servizi o adempimenti obbligatori per legge negli anni dal 2014 al 2023

COMPARTO	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2020 / 2019	2021 / 2020	2022 / 2021	2023 / 2022	2023 / 2014
FUNZIONI CENTRALI	-17,5%	-17,9%	-35,6%	51,1%	4,4%	-2,3%	5,2%	32,0%	-4,5%	-10,8%
FUNZIONI LOCALI	-6,1%	-5,0%	-7,8%	-16,6%	-3,4%	-0,9%	2,1%	2,7%	6,5%	-26,8%
ISTRUZIONE E RICERCA	26,9%	-30,0%	-10,0%	-3,0%	20,9%	-0,4%	13,5%	34,5%	-16,5%	18,9%
SANITÀ	-4,2%	-19,6%	4,6%	-2,5%	-8,1%	14,4%	6,1%	31,5%	-22,5%	-10,6%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	31,4%	1,3%	0,1%	10,6%	-12,9%	4,3%	-4,1%	19,7%	15,6%	77,8%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	128,2%	42,0%	41,4%	-15,7%	-	-	-5,7%	95,5%	-7,1%	130,3%
TOTALE	-1,2%	-6,9%	-5,8%	-9,0%	-5,7%	2,1%	1,9%	12,0%	2,0%	-11,7%

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

Con la rilevazione per l'anno 2022, anno di inizio dell'attuazione dei progetti del PNRR, 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.

Nel 2022 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.

Nel 2023 il personale reclutato è leggermente inferiore, ma distribuito in modo più equilibrato fra i comparti; si registra inoltre un minor numero di persone assunte a tempo determinato ed una crescita dei contratti per incarichi di collaborazione professionale.

Tabella 4.27 – Persone non a tempo indeterminato reclutate con risorse PNRR. Anni 2022 e 2023

ANNO	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
2022	FUNZIONI CENTRALI	11.530	20	16	11.566
2022	FUNZIONI LOCALI	678	65	1.415	2.158
2022	ISTRUZIONE E RICERCA	264	9	179	452
2022	SANITÀ	13	17	27	57
2022	COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	103	13	86	202
2022	PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-
2022	TOTALE	12.588	124	1.723	14.435
2023	FUNZIONI CENTRALI	1.662	12	55	1.729
2023	FUNZIONI LOCALI	1.072	109	3.012	4.193
2023	ISTRUZIONE E RICERCA	4.815	14	755	5.584
2023	SANITÀ	154	68	76	298
2023	COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	112	64	237	413
2023	PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-
2023	TOTALE	7.815	267	4.135	12.217

IL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO

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

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. Per gli enti del comparto Sanità vengono, invece, 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 considerano entrambe le fattispecie.

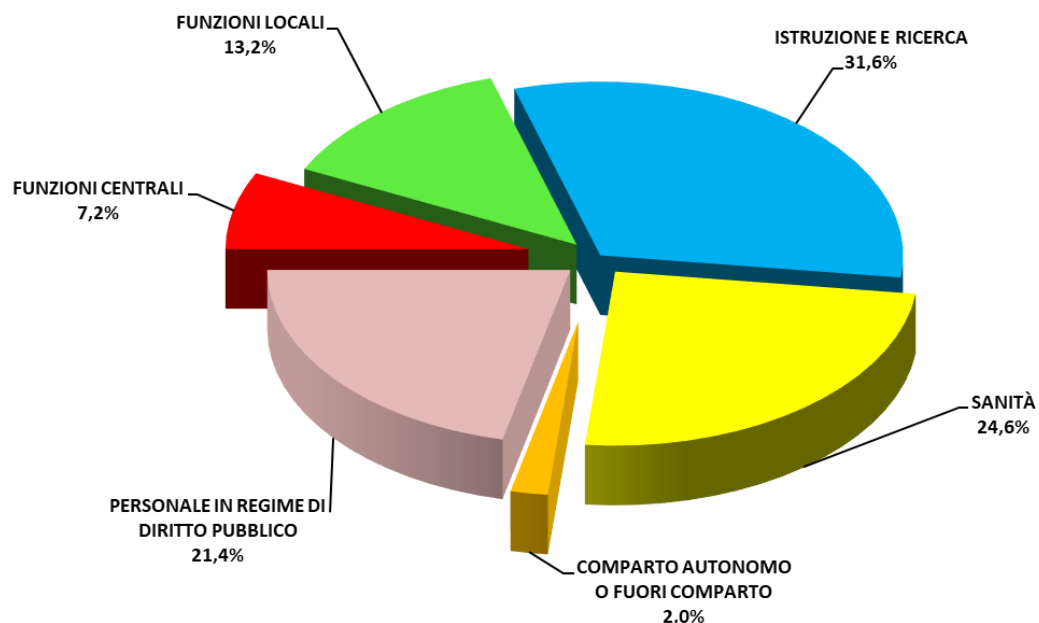
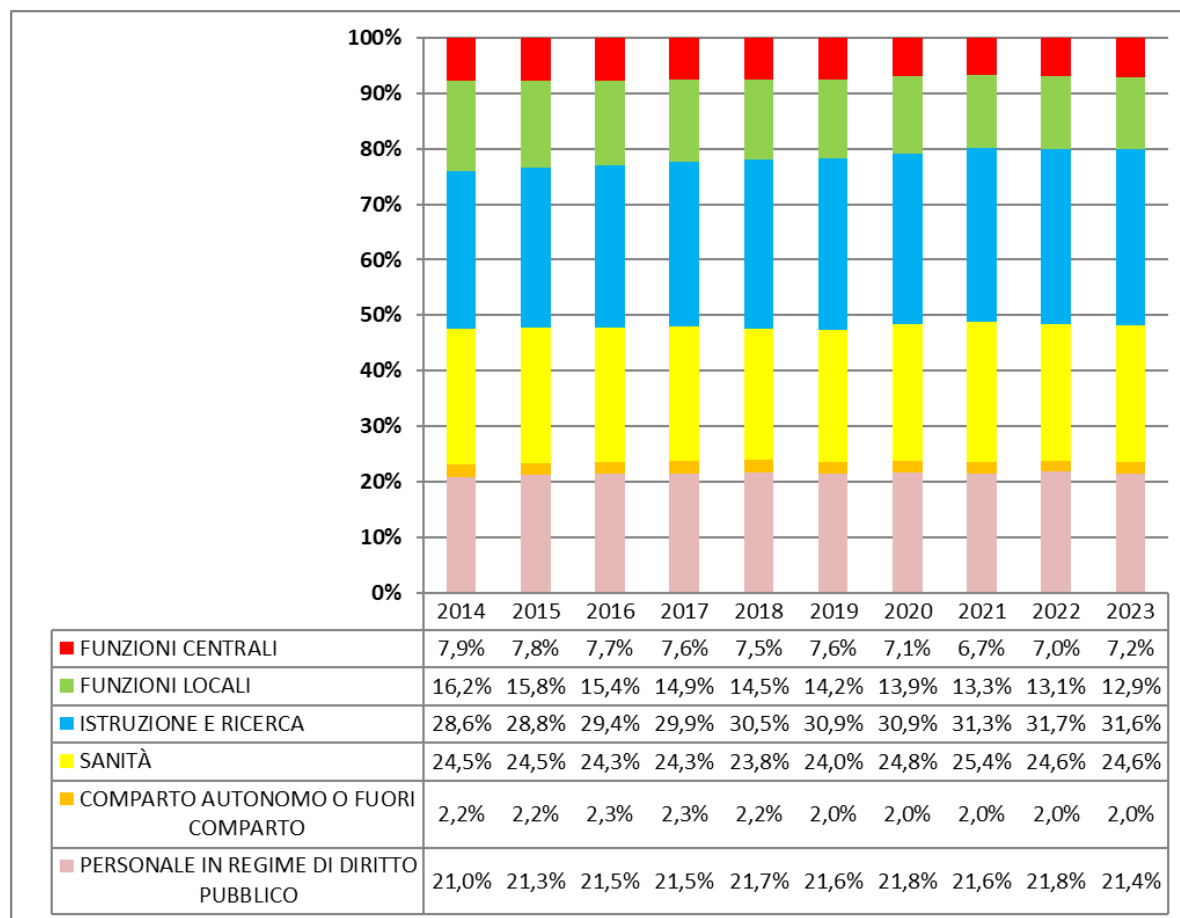
Oggetto di questo capitolo è l'analisi dell'andamento del costo del lavoro del personale considerato in tutte le forme contrattuali - tempo indeterminato, le varie tipologie di contratti di lavoro flessibile e incarichi - considerando anche le spese non aventi carattere direttamente retributivo, ma comunque 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 2023. 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 2023**Grafico 5.2 –Distribuzione del costo del lavoro pubblico negli anni dal 2014 al 2023**

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 4,0% e 3,5% 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 7,7% più bassa rispetto a quella del personale.

La distribuzione della spesa per comparto evidenzia nel tempo 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.

Nel decennio considerato si osserva una crescente concentrazione della spesa nel comparto dell'Istruzione e ricerca. Il personale in regime di diritto pubblico ha stabilmente aumentato la propria quota 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.

Il comparto delle Funzioni centrali, ma soprattutto quello delle Funzioni locali, hanno invece progressivamente diminuito la quota percentuale della spesa per il personale.

L'ANDAMENTO DEL COSTO DEL LAVORO

Il livello del costo del lavoro del pubblico impiego nel 2014 risente degli effetti restrittivi delle norme introdotte dal decreto legge n. 78 del 2010, convertito con modificazioni dalla legge n. 122 del 2010, finalizzate alla generalizzata riduzione del costo del lavoro pubblico.

Nella tabella 5.1 è riportato il costo del personale dal 2014 al 2023 a prezzi di mercato. Nel decennio si ha un incremento del costo del 14,7%, realizzato soprattutto negli ultimi anni e in gran parte dovuto alle misure di contrasto per l'emergenza sanitaria da Covid-19, e al rinnovo contrattuale 2019/2021.

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.

²⁸ Articolo 9 rubricato "Contenimento delle spese in materia di impiego pubblico" di cui al d.l. n. 78 del 2010, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

Tabella 5.1 - Totale del costo del personale dipendente ed estraneo all'amministrazione. Anni dal 2014 al 2023. Valori in milioni di euro

COMPARTO	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
FUNZIONI CENTRALI	12.573	12.427	12.366	12.108	12.464	12.576	11.779	11.468	12.582	13.154
FUNZIONI LOCALI	25.173	24.558	23.790	23.177	23.542	23.189	22.283	22.513	23.254	24.228
ISTRUZIONE E RICERCA	45.689	46.015	46.918	47.862	50.681	51.512	51.661	53.956	57.001	57.895
SANITÀ	39.126	39.022	38.778	38.840	39.567	39.903	41.484	43.781	44.342	44.964
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	3.518	3.507	3.626	3.662	3.708	3.353	3.325	3.437	3.560	3.647
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	33.539	34.042	34.300	34.505	36.022	35.920	36.433	37.284	39.334	39.211
TOTALE	159.617	159.571	159.776	160.154	165.984	166.452	166.965	172.438	180.073	183.098

Tabella 5.2 – Variazioni percentuali del costo del personale dipendente ed estraneo all'amministrazione negli anni dal 2014 al 2023

COMPARTO	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2020 / 2019	2021 / 2020	2022 / 2021	2023 / 2022	2023 / 2014
FUNZIONI CENTRALI	-1,2%	-0,5%	-2,1%	2,9%	0,9%	-6,3%	-2,6%	9,7%	4,5%	4,6%
FUNZIONI LOCALI	-2,4%	-3,1%	-2,6%	1,6%	-1,5%	-3,9%	1,0%	3,3%	4,2%	-3,8%
ISTRUZIONE E RICERCA	0,7%	2,0%	2,0%	5,9%	1,6%	0,3%	4,4%	5,6%	1,6%	26,7%
SANITÀ	-0,3%	-0,6%	0,2%	1,9%	0,8%	4,0%	5,5%	1,3%	1,4%	14,9%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	-0,3%	3,4%	1,0%	1,2%	-9,6%	-0,8%	3,4%	3,6%	2,5%	3,7%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	1,5%	0,8%	0,6%	4,4%	-0,3%	1,4%	2,3%	5,5%	-0,3%	16,9%
TOTALE	0,0%	0,1%	0,2%	3,6%	0,3%	0,3%	3,3%	4,4%	1,7%	14,7%

Dopo un periodo di sostanziale stabilità, la spesa cresce 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 significativamente quello dell'inizio del periodo considerato.

Nel 2019 si registrano variazioni più contenute, con alcune riduzioni dovute anche a cause strutturali quali, ad esempio, l'uscita dell'ANAS S.p.A. dalla rilevazione del conto annuale (per 400 milioni); il 2019 è l'ultimo anno in cui viene rilevata la Fondazione La Scala di Milano (per 73 milioni di euro).

Nonostante i rinnovi contrattuali intervenuti nel decennio, nel comparto delle Funzioni locali si registra una contrazione della spesa dovuta in gran parte alla costante riduzione del personale.

Il personale in regime di diritto pubblico evidenzia nel periodo un incremento della spesa di quasi il 17%. La riduzione contenuta registrata nel 2019, rispetto all'anno precedente, è determinata dal venir meno delle una tantum previste nei provvedimenti che hanno interessato il settore Sicurezza – Difesa.

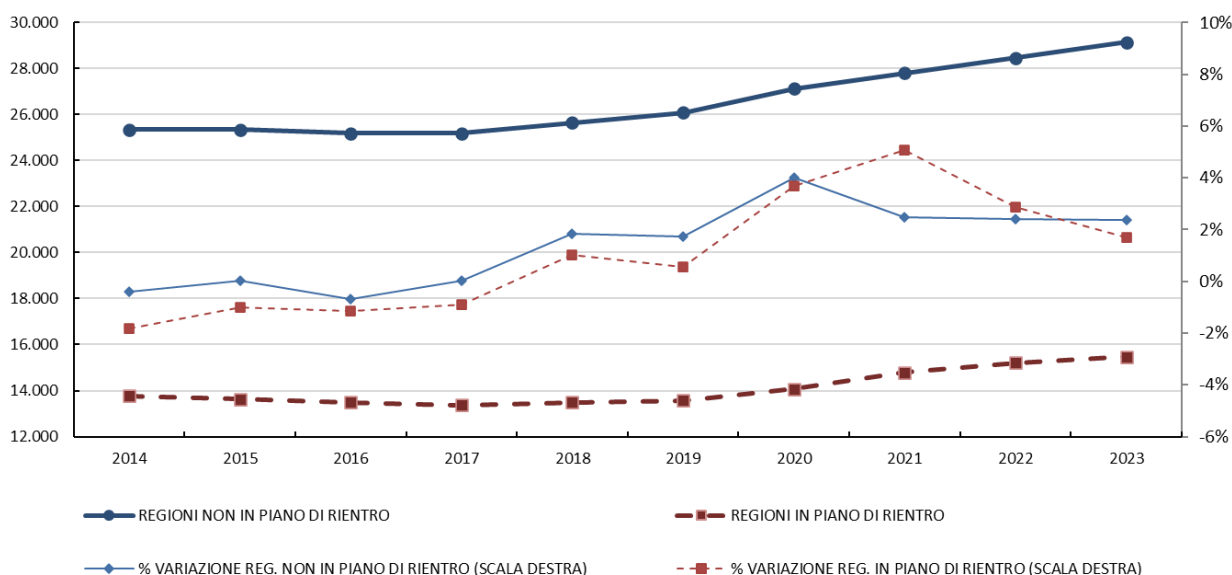
Il comparto dell'Istruzione e ricerca è quello che registra nel periodo considerato la maggior crescita della spesa (26,7%)²⁹.

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.

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 2014 al 2023. Valori in milioni di euro



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.

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 lento e solo nel 2020 il livello del costo supera quello 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 crescita degli anni precedenti, realizzando il tasso di variazione del costo più elevato del decennio. Negli ultimi due anni, assorbito lo shock creato dall'emergenza del Covid-19, il tasso di variazione del costo nei due gruppi torna ad allinearsi.

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 decreto legge n. 78 del 31 maggio 2010, convertito con modificazioni dalla legge n. 122 del 30 luglio 2010, 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 del 2013 e successivamente con il comma 456, dell'articolo 1, della legge n. 147 del 2013 (legge di stabilità 2014), la vigenza dell'articolo 9, comma 2-bis del decreto legge n. 78 del 2010, è stata prorogata fino al 31 dicembre 2014, mentre a decorrere dall'anno 2015 (legge n. 190 del 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 n. 208 del 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 ha stabilito che siano, comunque, ridotte 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 decreto legislativo n. 165 del 2001, l'articolo 23, comma 1 del decreto legislativo 75 del 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 decreto legislativo 165 del 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 del 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 del 2017, inserendo il comma 4-bis all'articolo 23 del decreto legislativo 75 del 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 del 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 del 2014, e dell'articolo 1, commi 424 e 425, della legge 190 del 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 e degli accordi per il personale in regime di diritto pubblico.

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 andamento.

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 contrattuali³⁰. 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 del 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 del 2013 e per il 2015 con il comma 254 della legge n. 190 del 2014.

La Corte Costituzionale, con sentenza n. 178 del 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)

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.

○ **Aree dirigenziali**

- Area Funzioni centrali (ex Area I – Ministeri, ex Area VI – Agenzie Fiscali e EPNE, ex enti articolo 70 del decreto legislativo n. 165 del 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 n. 145 del 2018 – articolo 1, comma 687, come modificato da ultimo dall'articolo 1, comma 881, della legge n. 234 del 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'articolo 8 bis, comma 2, del d.l. n. 75 del 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, mentre il contratto del comparto è stato siglato il 7 ottobre 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.

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).

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% con 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'articolo 1, comma 442 della legge di bilancio n. 145 del 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'articolo 1, comma 442 della legge di bilancio n. 145 del 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'articolo 1, comma 442 della legge di bilancio n. 145 del 2018, né, per il solo personale non dirigente e non direttivo, gli incrementi di cui al DPR n. 47 del 2018 (valorizzazione post riordino)

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 articolo 70 d.lgs. n. 165 del 2001	09.03.2020	3,48%	La percentuale non include le risorse aggiuntive di cui all'articolo 1, comma 376, della legge di bilancio n. 145 del 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 n. 205 del 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 del 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'articolo 1, comma 442, della legge di bilancio n. 145 del 2018, né, per il solo personale direttivo, gli incrementi di cui al DPR n. 48 del 2018 (valorizzazione post riordino)

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 5.5 – 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	DIRIGENTI	30.09.2010	Quadriennio normativo 2006-2009 biennio economico 2006-2007 biennio economico 2008-2009
FRIULI VENEZIA GIULIA	DIRIGENTI	22.05.2024	Triennio normativo ed economico 2016-2018
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	DIRIGENTI	20.12.2024	Triennio 2022-2024 stralcio parte economica
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
SARDEGNA	NON DIRIGENTI	20.12.2024	Triennio 2022-2024 parte economica
SICILIA	DIRIGENTI	25.01.2022	CCRL del personale con qualifica dirigenziale della regione Siciliana e degli enti di cui all'articolo 1 della l.r. n. 10 del 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'articolo 1 della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10 per il triennio normativo ed economico 2016-2018
SICILIA	NON DIRIGENTI	09.12.2024	CCRL triennio giuridico ed economico 2019-2021
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 intercompartimentale per il personale dirigenziale per la conversione dell'indennità di funzione in un'indennità di posizione
BOLZANO	DIRIGENTI	24.08.2023	Contratto collettivo intercompartimentale per il triennio 2020-2022
BOLZANO	NON DIRIGENTI	04.12.2019	Accordo stralcio per il rinnovo del contratto collettivo intercompartimentale per il triennio 2019-2021
BOLZANO	NON DIRIGENTI	03.12.2020	Secondo Accordo stralcio per il rinnovo del contratto collettivo intercompartimentale per il triennio 2019-2021
BOLZANO	NON DIRIGENTI	10.12.2020	Contratto collettivo intercompartimentale 1° Accordo stralcio per il rinnovo del contratto collettivo per l'area del personale del servizio sanitario provinciale escluso il personale dell'area medica e medico veterinaria nonché della dirigenza sanitaria, amministrativa, tecnica e professionale
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

REGIONE / PROVINCIA AUTONOMA	PERSONALE	DATA	CONTENUTO
BOLZANO	NON DIRIGENTI	16.12.2024	Contratto collettivo di comparto per il personale provinciale
BOLZANO	NON DIRIGENTI	16.12.2024	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	DIRIGENTI	30.04.2024	Accordo stralcio per il rinnovo del CCPL 2022-2024 per il personale del comparto autonomie locali-Area del personale della Dirigenza e dei Segretari comunali
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	DIRETTIVI	30.04.2024	Accordo stralcio per il rinnovo del CCPL 2022-2024 per i Direttori della Provincia autonoma di Trento e dei suoi Enti Strumentali pubblici
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	NON DIRIGENTI	30.04.2024	Accordo stralcio per il rinnovo del CCPL 2022-2024 per il personale del comparto autonomie locali-area non dirigenziale
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	DIRIGENTI	21.12.2023	CCRL triennio 2019 - 2021
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

REGIONE / PROVINCIA AUTONOMA	PERSONALE	DATA	CONTENUTO
VALLE D'AOSTA	NON DIRIGENTI	06.12.2024	Accordo triennio economico 2022-2024

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 decreto legge n. 80 del 2021 e in particolare l'articolo 3, rubricato "Misure per la valorizzazione del personale e per il riconoscimento del merito", che, modificando l'articolo 1-bis del decreto legislativo n. 165 del 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 decreto legislativo n. 75 del 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 (articolo 1, comma 436, legge n. 145 del 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 (articolo 1, comma 127, legge n. 160 del 2019) e quella per il 2021 (articolo 1, comma 959, legge n. 178 del 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 del 2021), in base a quanto definito dal citato articolo 3 del decreto legge n. 80 del 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.

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'articolo 1, comma 440, lettera b), della legge n. 145 del 2018.

Tabella 5.6 – 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'articolo 1, commi 297, 309, 310 e 327, legge n. 234 del 2021
Sanità	02.11.2022	4,38%	L'incremento non considera le risorse di cui all'articolo 1, commi 409 e 414, legge n. 178 del 2020 e all'articolo 1 comma 293, legge n. 234 del 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'articolo 30, commi 7 quater e 7 quinquies d.l. n. 73 del 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'articolo 30, commi 7 quater e 7 quinquies d.l. n. 73 del 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'articolo 30, commi 7 quater e 7 quinquies d.l. n. 73 del 2021

Tabella 5.7 – 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 articolo 70 d.lgs. 165 del 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	16.07.2024	3,78%	
Istruzione e ricerca	ex Area V - Scuola e AFAM; ex Area VII - Università e ricerca	07.08.2024	3,78%	L'incremento non considera le risorse di cui all'articolo 1, comma 255, della legge n. 160 del 2019 e di cui all'articolo 1, commi 339 e 340, legge n. 234 del 2021
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'articolo 1 commi 435 e 435 bis, della Legge n. 205 del 2017, all'articolo 1 comma 527, della Legge n. 145 del 2018 e all'articolo 1 comma 293, legge n. 234 del 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 del 1981. L'incremento non considera le risorse di cui all'articolo 1, comma 1029, della legge n. 178 del 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'articolo 30, commi 7 quater e 7 quinquies d.l. n. 73 del 2021.

L'ADEGUAMENTO RETRIBUTIVO DEL PERSONALE DIRIGENTE DELLE FORZE ARMATE, DEI CORPI DI POLIZIA, DEI PROFESSORI E RICERCATORI UNIVERSITARI E DEI MAGISTRATI

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

Questo meccanismo di adeguamento non ha operato dal 2011 al 2015 per effetto del blocco di cui all'articolo 9, comma 21, del citato decreto legge n. 78 del 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.

Nella tavola seguente sono riportati i valori percentuali annui degli aumenti retributivi corrisposti al personale pubblico non contrattualizzato, disciplinato da specifiche disposizioni legislative³³.

Tabella 5.8 – 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%
2024	4,80%	3,77%
2025	0,61%	2,01%
2026		2,01%

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.

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.

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%), 2023 (+0,98%) e 2024 (+4,80%) sono stati recepiti con i DPCM rispettivamente del 13 novembre 2020, del 15 marzo 2022, del 25 luglio 2022, dell'8 gennaio 2024 e del 23 luglio 2024. Per il 2025 il valore dell'indice comunicato da ISTAT è risultato pari allo 0,61%, ma non è ancora stato perfezionato il DPCM di recepimento.

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 decreto legge n. 78 del 2010 (articolo 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.

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 gennaio 2021, quindi con notevole ritardo.

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

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. 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 risultare 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

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.

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.

Tabella 5.9 - Spesa per retribuzioni lorde dei lavoratori a tempo indeterminato al netto degli arretrati negli anni dal 2014 al 2023. Valori in milioni di euro

COMPARTO	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
FUNZIONI CENTRALI	8.623	8.486	8.485	8.313	8.428	8.497	8.054	7.865	7.918	8.599
FUNZIONI LOCALI	16.843	16.381	15.889	15.575	15.652	15.586	15.004	14.964	15.346	15.939
ISTRUZIONE E RICERCA	30.389	31.364	31.783	32.359	33.746	34.303	34.512	35.470	36.075	38.547
SANITÀ	26.473	26.227	25.885	25.763	26.159	26.719	27.438	27.703	28.654	29.978
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	2.132	2.153	2.227	2.252	2.274	2.018	1.995	2.058	2.074	2.168
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	24.148	24.530	24.836	25.003	25.543	25.937	26.346	26.735	27.883	28.426
TOTALE	108.608	109.140	109.105	109.266	111.802	113.061	113.349	114.795	117.951	123.657

Nei primi anni del decennio considerato la spesa per retribuzioni si mantiene stabile o diminuisce 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. 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, mentre negli ultimi due anni la crescita generalizzata è frutto della definizione della tornata contrattuale 2019-2021.

Tabella 5.10 - Variazioni percentuali della spesa per retribuzioni lorde dei lavoratori a tempo indeterminato al netto degli arretrati negli anni dal 2014 al 2023

COMPARTO	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2020 / 2019	2021 / 2020	2022 / 2021	2023 / 2022	2023 / 2014
FUNZIONI CENTRALI	-1,6%	0,0%	-2,0%	1,4%	0,8%	-5,2%	-2,4%	0,7%	8,6%	-0,3%
FUNZIONI LOCALI	-2,7%	-3,0%	-2,0%	0,5%	-0,4%	-3,7%	-0,3%	2,6%	3,9%	-5,4%
ISTRUZIONE E RICERCA	3,2%	1,3%	1,8%	4,3%	1,6%	0,6%	2,8%	1,7%	6,9%	26,8%
SANITÀ	-0,9%	-1,3%	-0,5%	1,5%	2,1%	2,7%	1,0%	3,4%	4,6%	13,2%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	1,0%	3,4%	1,1%	1,0%	-11,2%	-1,1%	3,2%	0,8%	4,5%	1,7%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	1,6%	1,2%	0,7%	2,2%	1,5%	1,6%	1,5%	4,3%	1,9%	17,7%
TOTALE	0,5%	0,0%	0,1%	2,3%	1,1%	0,3%	1,3%	2,7%	4,8%	13,9%

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

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.

Ricordando che i valori sono espressi a prezzi di mercato, la spesa per retribuzioni lorde del 2023 è del 13,9% più elevata di quella del 2014.

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 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.

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'articolo 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

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

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 maggiore spesa dei nuovi assunti inquadrati nei livelli più elevati. Ne consegue una riduzione del personale maggiore della riduzione della spesa.

Nei Ministeri, Agenzie fiscali, Enti pubblici non economici, Università, Sanità, Enti locali, ecc., il personale collocato a riposo in questi anni 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).

Tabella 5.11 – Confronto dell’andamento del personale e delle spese con le principali grandezze economiche. Anni dal 2014 al 2023

Grandezze da confrontare e rapporti	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Occupati nelle pubbliche amministrazioni	3.348.619	3.349.518	3.344.973	3.356.214	3.333.349	3.348.303	3.348.866	3.361.302	3.395.678	3.436.812
Totale Forza lavoro	25.139.878	25.149.540	25.631.153	25.561.198	25.621.930	25.523.034	24.547.480	25.075.787	25.288.307	25.620.050
<i>Occupati nelle pubbliche amministrazioni / Totale Forza Lavoro</i>	13,3%	13,3%	13,1%	13,1%	13,0%	13,1%	13,6%	13,4%	13,4%	13,4%
Totale Occupati	22.032.708	22.214.758	22.604.688	22.786.055	22.989.349	23.039.172	22.161.754	22.868.407	23.294.061	23.812.823
<i>Occupati nelle pubbliche amministrazioni / Totale Occupati</i>	15,2%	15,1%	14,8%	14,7%	14,5%	14,5%	15,1%	14,7%	14,6%	14,4%
Costo del lavoro delle pubbliche amministrazioni (miliardi di €)	159,62	159,57	159,78	160,15	165,98	166,45	166,96	172,44	180,07	183,10
PIL ai prezzi di mercato (miliardi di €)	1.627,41	1.663,28	1.704,86	1.744,49	1.777,74	1.804,07	1.670,01	1.842,51	1.998,07	2.131,39
<i>Costo del lavoro delle pubbliche amministrazioni / PIL nominale</i>	9,8%	9,6%	9,4%	9,2%	9,3%	9,2%	10,0%	9,4%	9,0%	8,6%

Fino al manifestarsi degli eventi pandemici del Covid-19 nel 2020, l’andamento altalenante del totale degli occupati nelle pubbliche amministrazioni si è tradotto in una graduale discesa della quota del pubblico impiego sul totale della forza lavoro³⁷ e di quella sul totale degli occupati.

Analogia riduzione si manifesta nel confronto del rapporto fra il costo del lavoro del 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. Il valore minimo del rapporto è raggiunto negli anni centrali del

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

decennio considerato, ad iniziare dal 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 (10%).

Nei tre anni successivi la forza lavoro, che risente maggiormente dei vincoli dovuti alla struttura demografica del paese, si espande con lo stesso ritmo dell'occupazione pubblica, mantenendo invariato il rapporto percentuale sui valori minimi del decennio. La ripresa registrata in quegli anni dall'Italia ha fatto crescere velocemente il totale dell'occupazione e il PIL, di conseguenza i rapporti percentuali con le grandezze del pubblico impiego sono tornati rapidamente a scendere, arrivando nell'ultimo anno al valore minimo 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 che presenta un impiego pluriennale ha una variabilità che invece 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 retribuzione 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'articolo 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 articolo 31 del DPR n. 761 del 1979 e il trattamento aggiuntivo ex articolo 6 del decreto legislativo n. 517 del 1999 (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 articolo 42, comma 5 del decreto legislativo n. 151 del 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 in cui nelle qualifiche (e nelle aggregazioni successive di gruppi di qualifiche) risultano meno di dodici mensilità e si procede 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 2023 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 2014-2023 l'incremento della retribuzione media del totale del pubblico impiego è stato dell'16,0%. Nello stesso periodo il tasso di inflazione è stato più elevato e ha avuto un incremento del 18,7%³⁹.

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 sulle retribuzioni si ha il solo effetto dovuto alla sostituzione del personale meno qualificato e quindi meno remunerato con quello più qualificato e dunque più costoso.

Nei primi anni del decennio la riduzione delle retribuzioni medie può essere imputata a fattori quali ad esempio la cessazione del personale che, godendo ancora della RIA, ha retribuzioni più elevate

³⁹ Il tasso annuo d'inflazione effettiva registrato nel periodo è stato il seguente: 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; 5,7% per il 2023. Le retribuzioni medie sono espresse a prezzi correnti e pertanto, in termini reali, si è avuta una riduzione del potere d'acquisto.

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 2014 al 2023

COMPARTO	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
FUNZIONI CENTRALI	33.348	33.228	33.634	34.257	35.464	36.760	36.430	37.291	39.345	41.710
FUNZIONI LOCALI	30.131	29.993	30.144	30.385	31.349	31.696	31.610	32.002	32.791	33.769
ISTRUZIONE E RICERCA	29.366	29.124	28.596	29.510	30.539	30.852	30.696	30.623	31.589	33.124
SANITA'	38.535	38.639	38.624	38.720	39.373	41.896	42.695	42.366	43.093	43.883
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	43.240	44.762	45.376	45.696	46.821	47.114	46.121	48.109	50.668	52.469
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	41.887	43.036	43.705	44.158	45.487	46.142	46.864	47.491	49.703	50.474
VALORE MEDIO	34.374	34.393	34.376	34.952	36.002	36.988	37.266	37.500	38.691	39.890

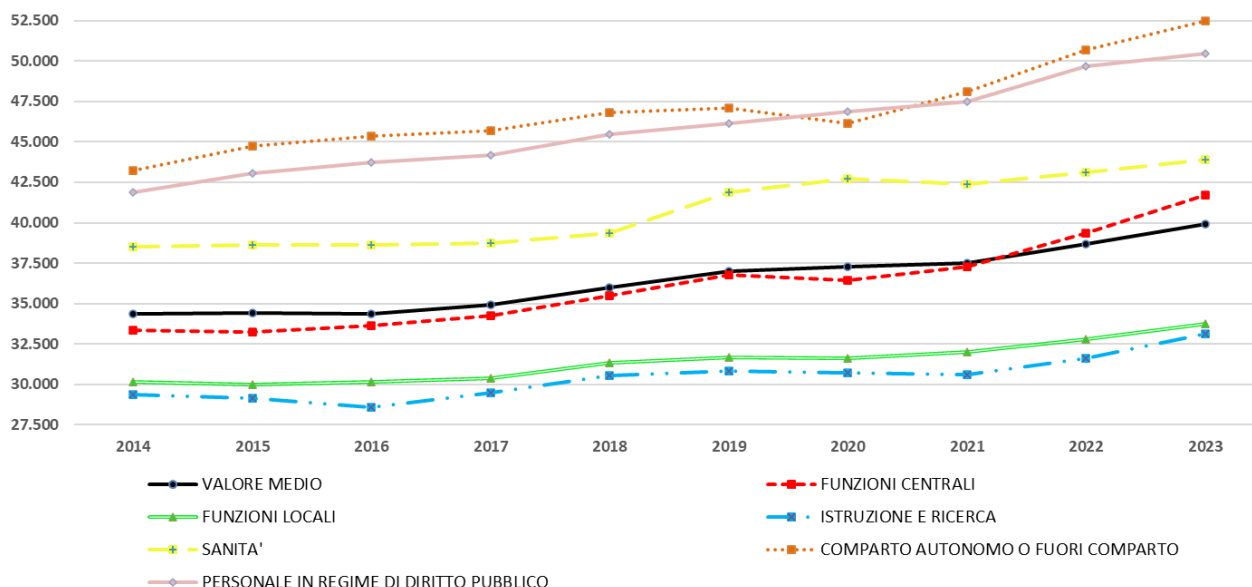
Tabella 6.2 – Variazioni percentuali delle retribuzioni medie annue dal 2014 al 2023

COMPARTO	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019/ 2018	2020 / 2019	2021 / 2020	2022 / 2021	2023 / 2022	2023 / 2014
FUNZIONI CENTRALI	-0,4%	1,2%	1,9%	3,5%	3,7%	-0,9%	2,4%	5,5%	6,0%	25,1%
FUNZIONI LOCALI	-0,5%	0,5%	0,8%	3,2%	1,1%	-0,3%	1,2%	2,5%	3,0%	12,1%
ISTRUZIONE E RICERCA	-0,8%	-1,8%	3,2%	3,5%	1,0%	-0,5%	-0,2%	3,2%	4,9%	12,8%
SANITA'	0,3%	0,0%	0,2%	1,7%	6,4%	1,9%	-0,8%	1,7%	1,8%	13,9%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	3,5%	1,4%	0,7%	2,5%	0,6%	-2,1%	4,3%	5,3%	3,6%	21,3%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	2,7%	1,6%	1,0%	3,0%	1,4%	1,6%	1,3%	4,7%	1,6%	20,5%
VALORE MEDIO	0,1%	0,0%	1,7%	3,0%	2,7%	0,8%	0,6%	3,2%	3,1%	16,0%

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 2014 al 2023



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 3,0%. 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 decreto legislativo n. 173 del 2019 (correttivo e integrativo delle norme di riordino) e il mancato avvio dei corsi che prevedono l'accesso dall'esterno (accademie, volontari) hanno inciso ulteriormente sul fenomeno.

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.

Negli ultimi due anni 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 alcuni accordi sono stati sottoscritti solo successivamente.

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 articolo 60 del decreto legislativo n. 165 del 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 sia un incremento della retribuzione media nel Comparto autonomo o fuori comparto sia un significativo incremento anche 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, soggette al tetto dei 243.442,58€ euro annui su cui 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 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

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.

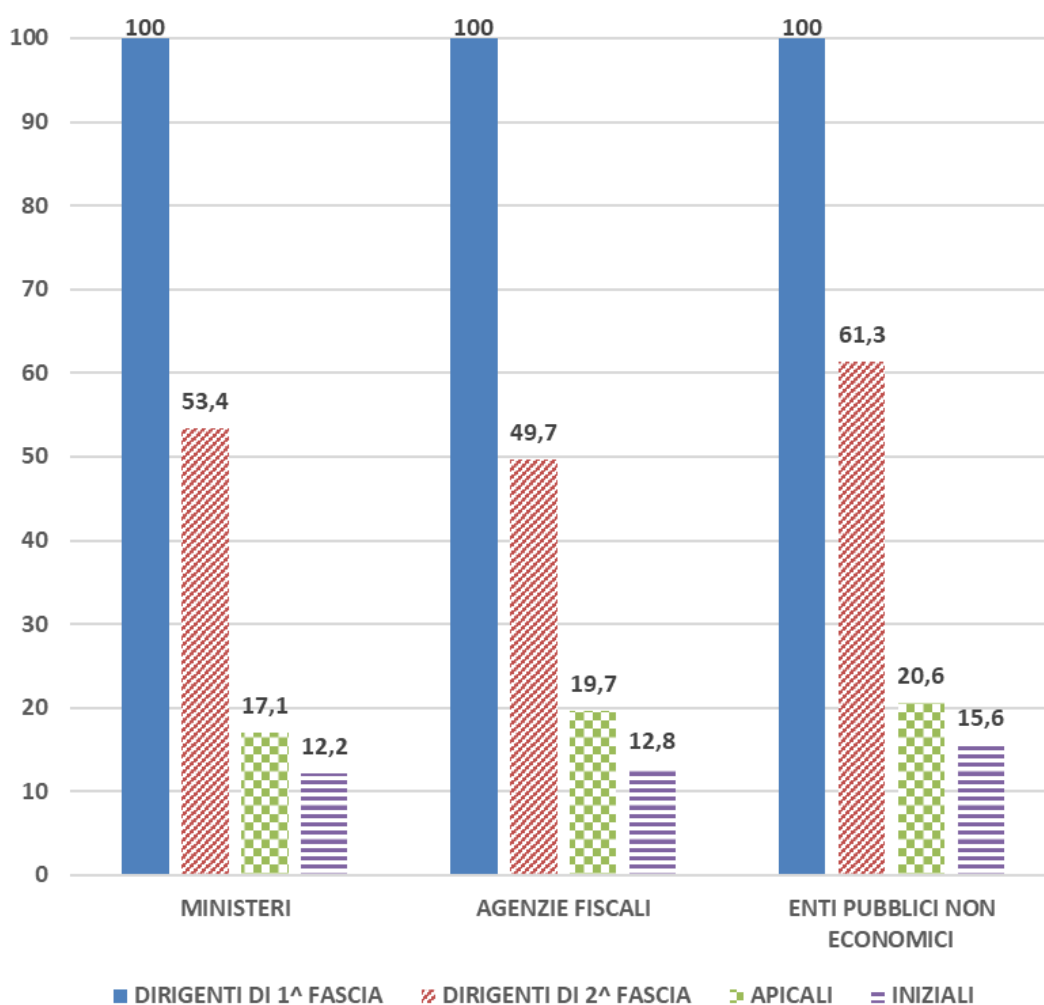
“apicali” e “iniziali”. Per tutti la qualifica dirigenziale di riferimento è quella con la retribuzione più alta, il cui indicatore sarà quindi sempre pari a 100.

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.

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 2023

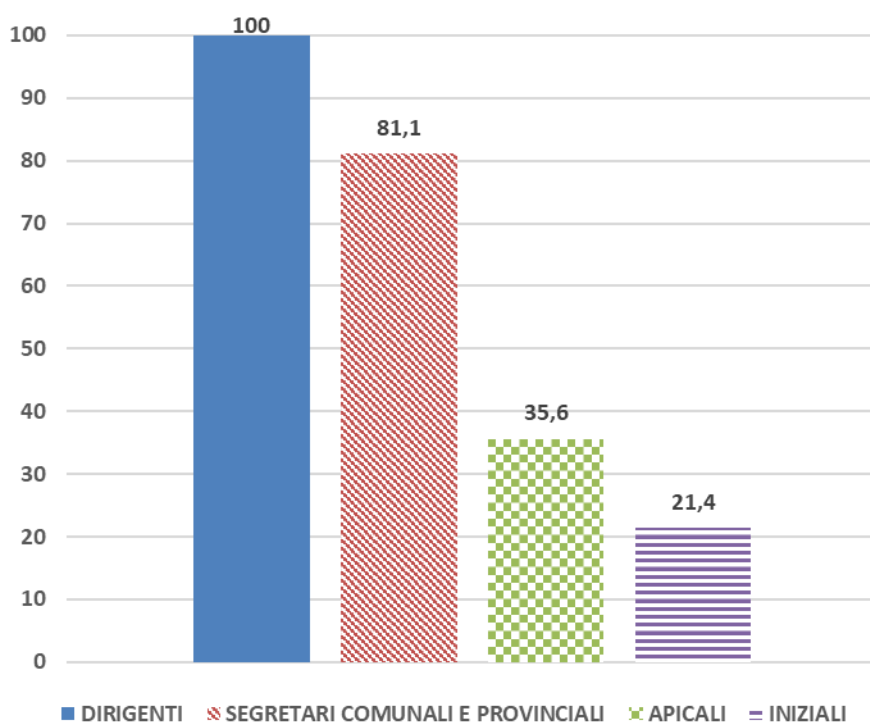


Il divario nella retribuzione della dirigenza di seconda fascia nei confronti della prima si riduce rispetto al 2022 nei Ministeri e nelle Agenzie fiscali. Negli Enti pubblici non economici, invece, l'aumento significativo del divario retributivo è da ascrivere all'INPS che ha liquidato la retribuzione di risultato in misura differente dall'anno precedente.

I DIFFERENZIALI NEL COMPARTO DELLE FUNZIONI LOCALI

Per il comparto delle Funzioni locali il CCNL 2019-2021, sottoscritto il 16 novembre 2022 per il personale non dirigente, è stato interamente applicato nel corso del 2023 e gli incrementi retributivi previsti sono stati pienamente recepiti nel conto annuale oggetto dell'analisi.

Grafico 6.3 – Scala retributiva nel comparto delle Funzioni Locali. Anno 2023



È stata messa a confronto la retribuzione dei dirigenti con quella dei segretari comunali e delle categorie dei Funzionari ed elevata qualificazione e degli Operatori 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 quasi 5 volte quella delle altre categorie di personale sopra citate.

L'applicazione del nuovo contratto per il personale non dirigente ha comunque ridotto il divario retributivo rispetto all'anno precedente.

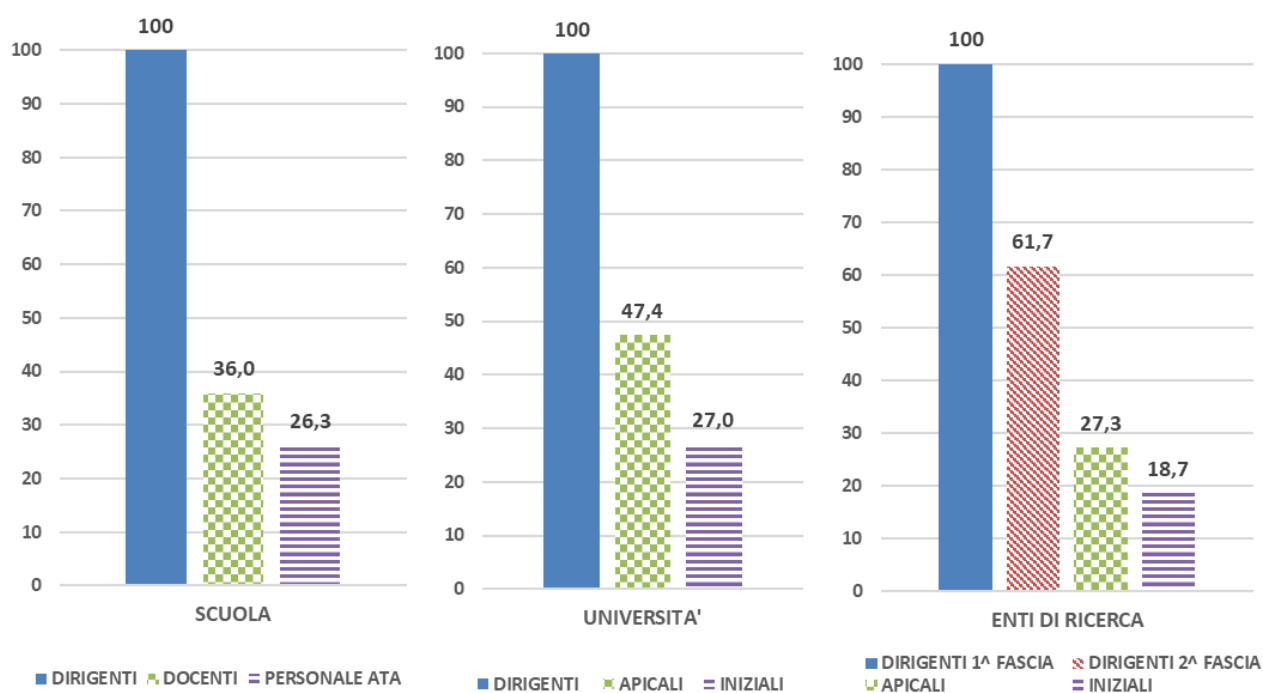
I DIFFERENZIALI NEL COMPARTO DELL'ISTRUZIONE E RICERCA

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 2023



La retribuzione media dei dirigenti scolastici è in netto incremento rispetto all'anno 2022, a causa del pagamento di più annualità delle retribuzioni di risultato e di posizione parte variabile. Ciò ha

determinato un aumento del differenziale nei confronti dei docenti e del personale ATA, aumentato a 2,8 e 3,8 volte.

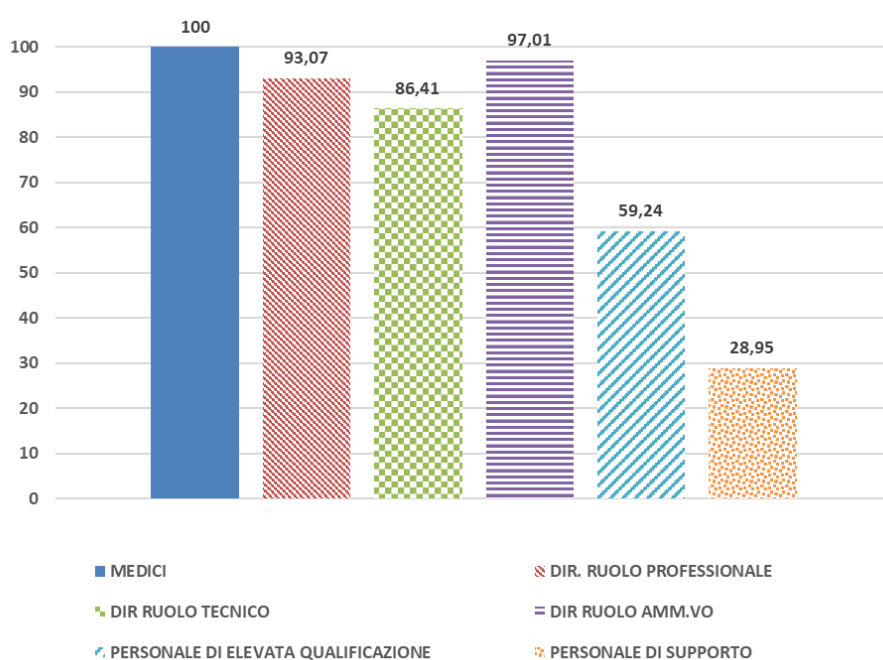
Per le Università non sono considerati i Professori universitari perché compresi nel comparto del Personale in regime di diritto pubblico. Il confronto ha riguardato le retribuzioni dei dirigenti di seconda fascia e quelle della categoria del personale con elevate professionalità EP per gli apicali e della categoria B per gli iniziali, con valori del rapporto in linea con quelli dell'anno precedente 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 1,6 volte quella della II fascia e di circa 4 e 5 volte quella dei livelli IV e VIII. L'aumento del differenziale registrato tra i dirigenti di I e II fascia è attribuibile al passaggio di tutti i dirigenti di II fascia dell'INAIL - contratto Ricerca - al comparto delle Funzioni centrali e alla diminuzione degli stessi nel CNR.

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).

Grafico 6.5 – Scala retributiva nel comparto della Sanità. Anno 2023



Per i non dirigenti la differenza fra le categorie è meno significativa poiché queste rappresentano soprattutto i diversi ruoli professionali e i differenziali sono colti dalle fasce retributive che tuttavia non consentono il tipo di analisi effettuata in questa sede.

Il confronto 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 di elevata qualificazione e il Personale di supporto.

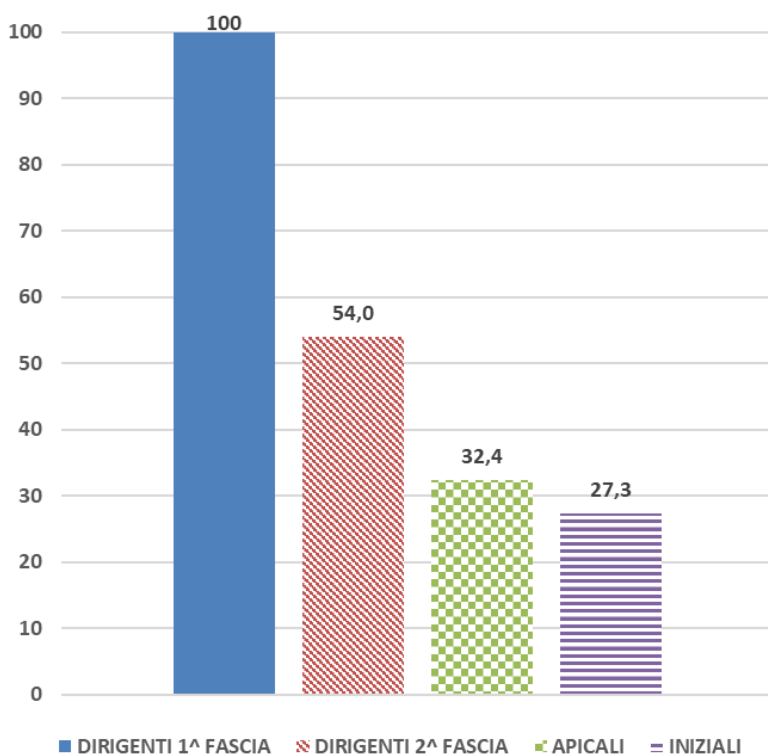
La retribuzione complessiva dei medici è leggermente superiore a quella dei dirigenti dei tre ruoli professionale tecnico e amministrativo. Il divario maggiore si conferma nei confronti dei dirigenti del ruolo tecnico mentre le differenze si riducono con la dirigenza amministrativa, dove l'accessorio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

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 1,9 volte superiore a quella del dirigente di II fascia e di 3,1 e 3,7, rispettivamente, a quella del personale appartenente alle categorie A e B. Per tutte le categorie di personale si registra una diminuzione nel differenziale retributivo con la dirigenza apicale rispetto all'anno precedente, attribuibile all'applicazione a pieno regime del CCNL 2016-18 per il personale del comparto. La riduzione del divario rispetto all'anno precedente nei confronti dei dirigenti di II fascia è riconducibile alla diversa distribuzione della dirigenza di vertice tra tempo determinato (non considerata nell'analisi) e indeterminato.

Grafico 6.6 – Scala retributiva nella Presidenza del Consiglio dei Ministri. Anno 2023

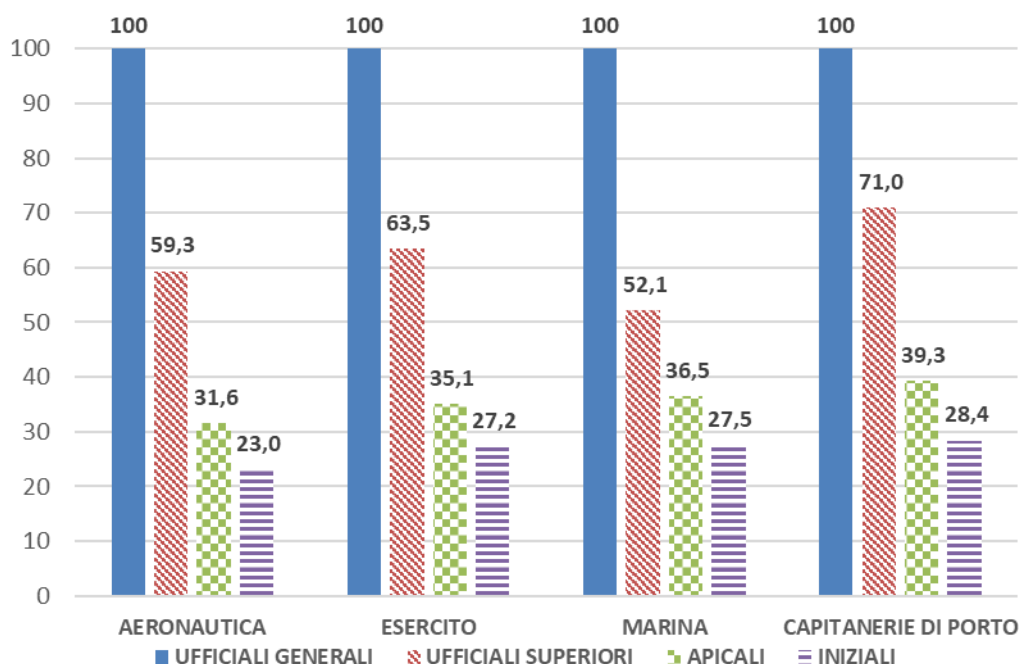


I DIFFERENZIALI NEL COMPARTO DEL PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO

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

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

Le differenze osservate per il 2023 sono riconducibili alla distribuzione interna del personale che ha influenza sulle retribuzioni medie delle singole categorie. Inoltre, la presenza del Capo di Stato Maggiore della Difesa all'interno della categoria degli Ufficiali generali incide sui valori della Forza armata di provenienza, essendo tale figura in posizione sovraordinata rispetto ai Capi di Stato Maggiore delle altre Forze armate, con una retribuzione che arriva al tetto massimo previsto dal decreto legge n. 66 del 2014. Di conseguenza aumenta il valore medio della retribuzione dell'intera categoria, non molto numerosa, degli Ufficiali generali dove tale figura è di volta in volta presente. Nel 2023 il Capo di Stato Maggiore della Difesa è stato espresso dalla Marina militare.

Grafico 6.7 – Scala retributiva nelle Forze armate. Anno 2023

Giova inoltre ricordare che, a fronte di una previsione normativa di parametri retributivi uniformi nei diversi Corpi di Polizia e Forze Armate, la differente distribuzione di personale in ciascuno dei ruoli e nei diversi gradi/qualifiche determina diversi valori medi di fatto per categoria. I valori dei differenziali si attestano tra l'1,4 e l'1,9 nel confronto con gli Ufficiali superiori e tra il 2,5 e il 4,3 nei confronti con le altre categorie. È confermato che i differenziali retributivi della Marina militare aumentano per la presenza del Capo di Stato Maggiore Difesa.

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.

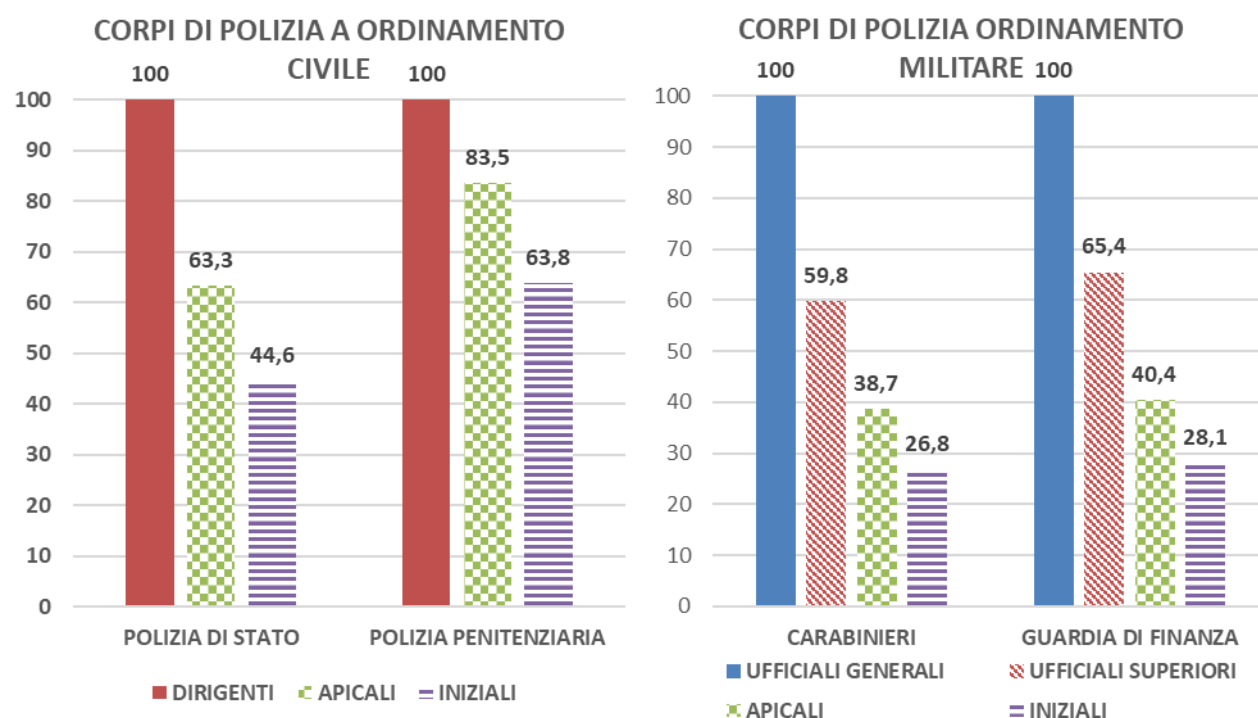
La diversa classificazione del personale fra i vari Corpi di Polizia ha indotto a considerare separatamente la Polizia di Stato e la Polizia penitenziaria, che sono ad ordinamento civile, dai Carabinieri e dalla Guardia di Finanza che hanno invece un ordinamento militare.

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 decreto legislativo n. 172 del 2019 (correttivo

ed integrativo delle norme di riordino) e dal riavvio dei corsi che prevedono l'accesso dall'esterno (accademie, volontari, etc.).

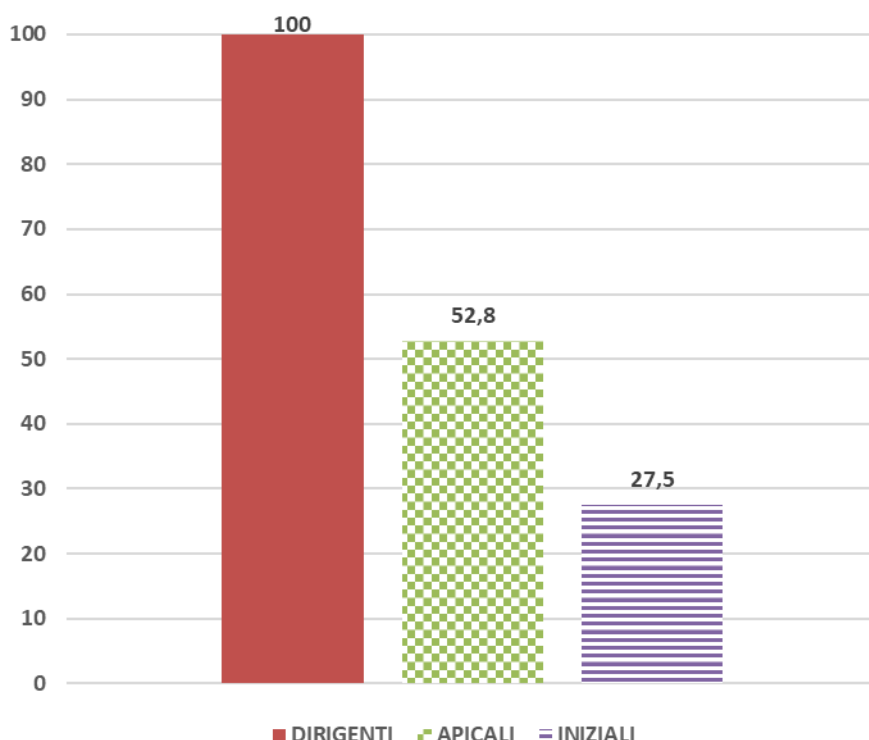
Per i Corpi ad ordinamento civile il confronto ha riguardato le retribuzioni medie dei dirigenti, dei direttivi e degli agenti. Per la Polizia di Stato i dati dei differenziali sono simili quelli dell'anno precedente, con valori compresi tra 1,6 e 2,2 volte rispetto alla dirigenza, mentre per la Polizia penitenziaria l'appiattimento dei differenziali salariali, si spiega con la presenza di una ridotta dirigenza "di vertice", che nell'ambito del Conto annuale è quasi totalmente rilevata separatamente con il contratto Carriera dirigenziale penitenziaria.

Grafico 6.8 – Scala retributiva nei Corpi di polizia. Anno 2023



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 rapporti del 2022, con valori compresi tra 1,5 e 3,6 per la Guardia di Finanza, e tra 1,7 e 3,7 per i Carabinieri.

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.

Grafico 6.9 – Scala retributiva nei Vigili del fuoco. Anno 2023

I DD.P.R. n. 120 e n. 121 del 2022 hanno apportato modifiche alla struttura della retribuzione, sia in termini di voci retributive, sia di valori economici; la retribuzione dei dirigenti è poco meno del doppio di quella del personale direttivo e poco meno di quattro 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”

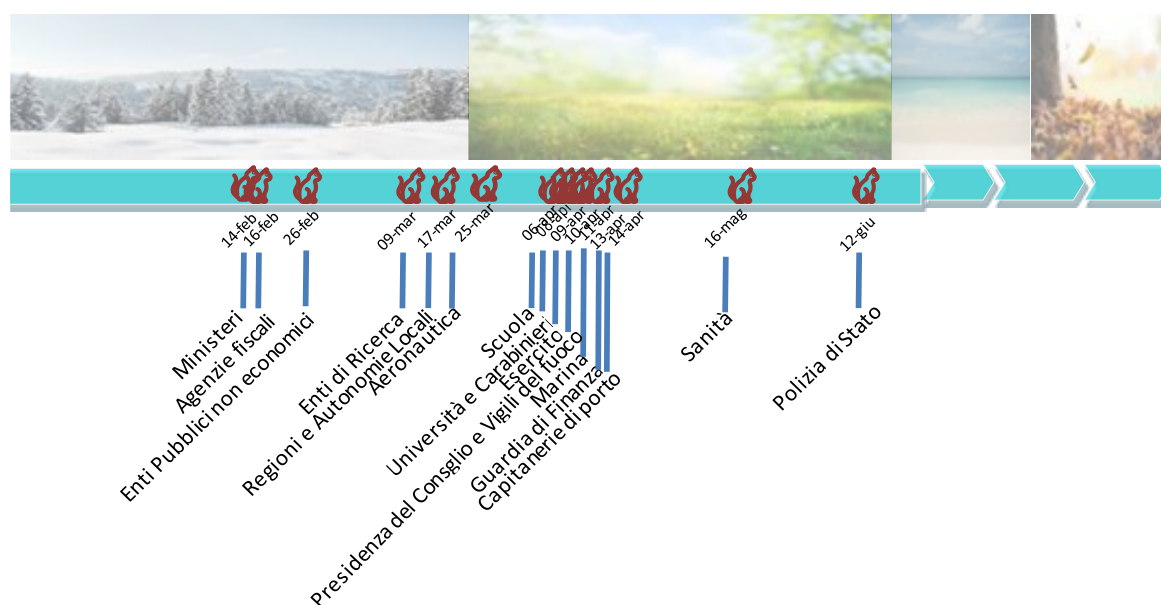
I differenziali retributivi esprimono una misura del grado di disuguaglianza esistente all’interno dei comparti. In letteratura, principalmente nei paesi anglosassoni, viene proposto un indicatore relativo allo stesso tema ma di più immediata lettura. Tale indicatore esprime il giorno di calendario in 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 2023



Nel pubblico impiego italiano i valori del “fat cat day” non sono dispersi su tutto l’anno ma risultano piuttosto concentrati. 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 di supporto), ha al suo interno posizioni retributive differenziate che contribuiscono ad elevarne il valore medio e, di conseguenza, a reggere meglio il confronto con la retribuzione dei

Medici. L'applicazione del nuovo contratto ha contribuito a posticipare di circa 20 giorni il raggiungimento del *fat cat day* rispetto all'anno precedente.

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 pressoché totale della dirigenza "di vertice", rilevata separatamente con il contratto Carriera dirigenziale 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 semplicità della rilevazione rispetto alla distinzione per 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 2024, 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.

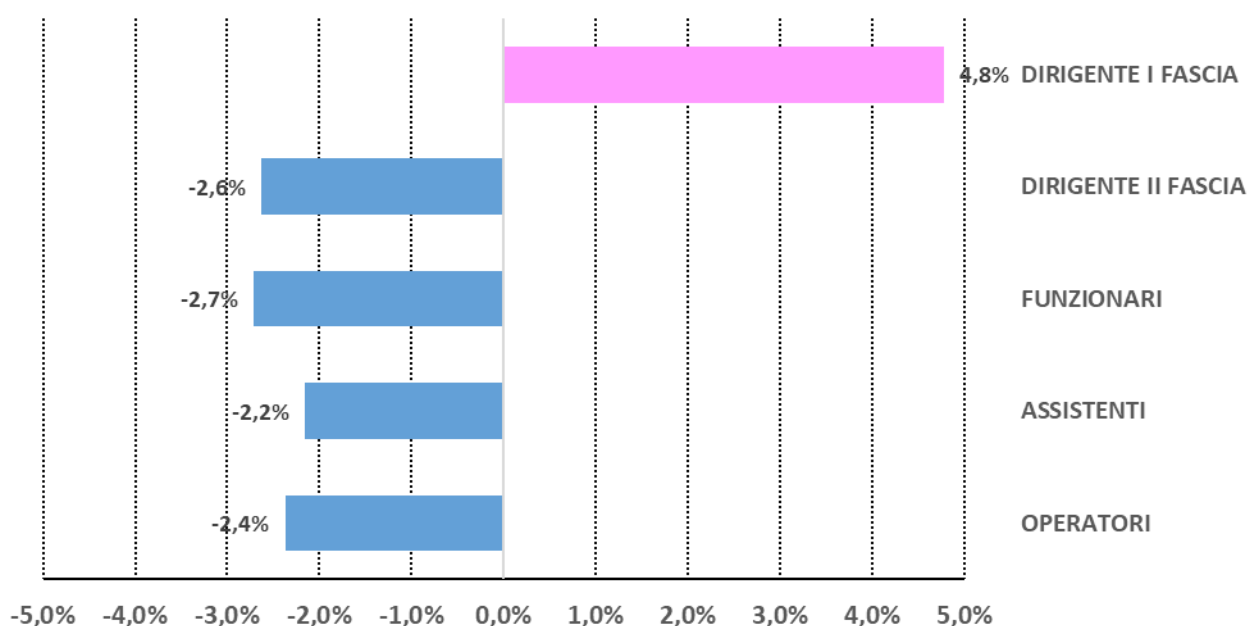
Molti dei settori per i quali NoiPA fornisce i dati sono caratterizzati dalla presenza di pochi enti che concentrano la gran parte dei dipendenti pubblici, dove talvolta si manifestano forti asimmetrie di genere nella distribuzione del personale.

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; rispetto alle tabelle "precompilate" da RGS, 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 2023



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. Va ricordato che l'effetto del part-time sulla retribuzione, istituto molto più diffuso fra le donne, 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.

Come per gli anni precedenti, anche le differenze registrate nel 2023 sono molto contenute (4,8% la differenza massima). Assai significativo il fatto che in tutte e cinque le categorie considerate vi è stata una riduzione del *gender gap*.

Confermando la situazione fotografata negli ultimi due anni del sostanziale raggiungimento della parità retributiva, nella categoria dei dirigenti di prima fascia il *gender gap* è a favore delle donne ed è la differenza massima fra tutte le categorie. Il prevalere di un genere sull'altro in termini retributivi, almeno per la dirigenza sembra ormai legato al manifestarsi di componenti occasionali ed erratiche. Non è stata invece ancora raggiunta la parità numerica: seppur in crescita costante, le donne si fermano ancora al 46,8% del totale della dirigenza di prima e seconda fascia dei ministeri.

Per il personale dei livelli il *gender gap* si è significativamente ridotto rispetto allo scorso anno, restando ormai per tutte le categorie al di sotto del 3%.

Una parte, seppur minima, della differenza di genere rilevata fra il personale dei livelli può essere facilmente spiegata da due fattori. Il primo, che al massimo contribuisce per il 7,9% 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 appena il 2,2% del totale del differenziale retributivo di genere nell'area dei Funzionari e in quella degli Operatori.

Una componente dove si registrano differenze sostanziali è quella relativa alla produttività. La ricerca di una motivazione dovrebbe passare attraverso l'analisi dei sistemi di attribuzione di questa

premialità, cosa che esula dalle possibilità offerte dal conto annuale e anche dall'analisi dei flussi stipendiali di NoiPA.

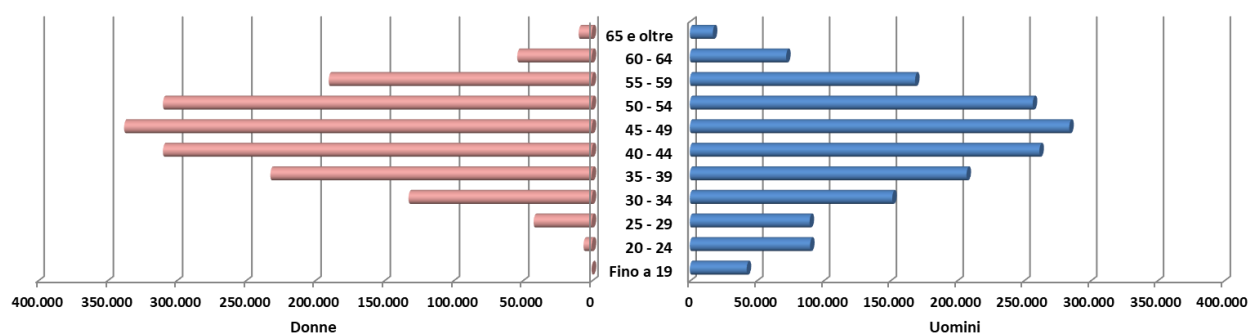
In particolare, andrebbe verificato se nei sistemi premiali interviene l'assiduità lavorativa, quali siano le causali di assenza considerate e quanto sia il peso ad esse riservato. Le causali di assenza sono sensibili alle differenze di genere, soprattutto su quelle legate ai carichi familiari; se la loro incidenza nell'attribuzione della produttività non viene opportunamente sterilizzata, ciò può indirettamente tradursi in una discriminazione di genere nell'attribuzione della premialità.

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 2003 la forma assunta dalla distribuzione dei dipendenti pubblici non assomigliava più ad una piramide ma a 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. Nel grafico che segue – relativo al 2003 – è rappresentata la distribuzione del personale per età e genere.

Grafico 7.1 – Distribuzione del totale del Personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni per età e genere. Anno 2003



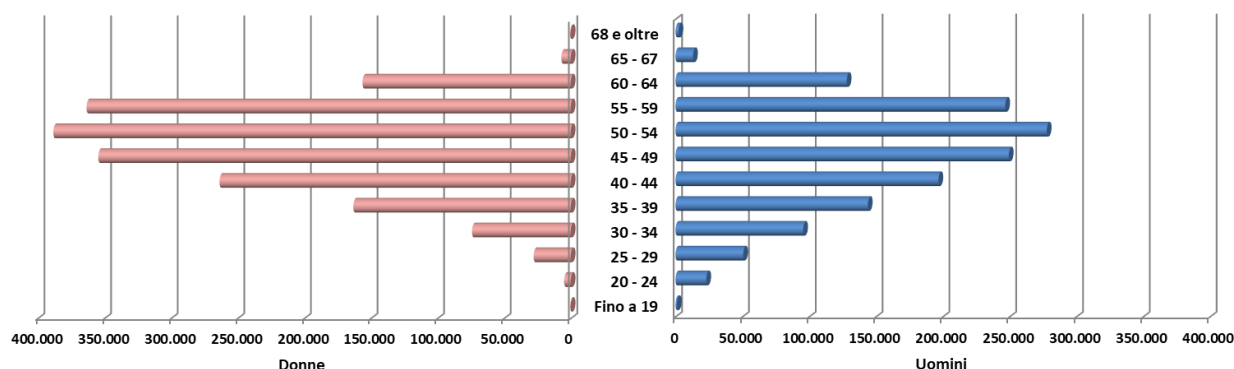
Le principali cause che hanno determinato la forma assunta dalla distribuzione sono riconducibili essenzialmente a due fenomeni. Il primo è connesso alle disposizioni normative sul contenimento delle assunzioni che hanno limitato per lungo tempo l'ingresso di personale. Il secondo è riconducibile ad 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.

⁴² Il conto annuale rileva l'età dei dipendenti in classi quinquennali, ad eccezione della 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".

Oltre a quanto già rappresentato, nel 2003 si rileva anche un'asimmetria di genere, legata alla caratterizzazione di alcuni settori che hanno età medie molto differenti (donne per la Scuola, con una maggiore incidenza delle classi centrali della distribuzione; uomini per Corpi di polizia, Forze armate e Vigili del fuoco, maggiormente presenti nelle classi iniziali).

Dieci anni dopo la distribuzione è traslata verso le classi più elevate, con un cambio della classe modale⁴³, passata dalla classe 45-49 anni, a quella successiva 50-54. La distribuzione di uomini e donne ora è quasi simmetrica, essendo quasi completamente riassorbita anche la differenza sulle classi iniziali con la fine del servizio di leva e la modifica del reclutamento nei Corpi di polizia, Forze armate e Vigili del fuoco.

Grafico 7.2 – Distribuzione del totale del Personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni per età e genere. Anno 2013

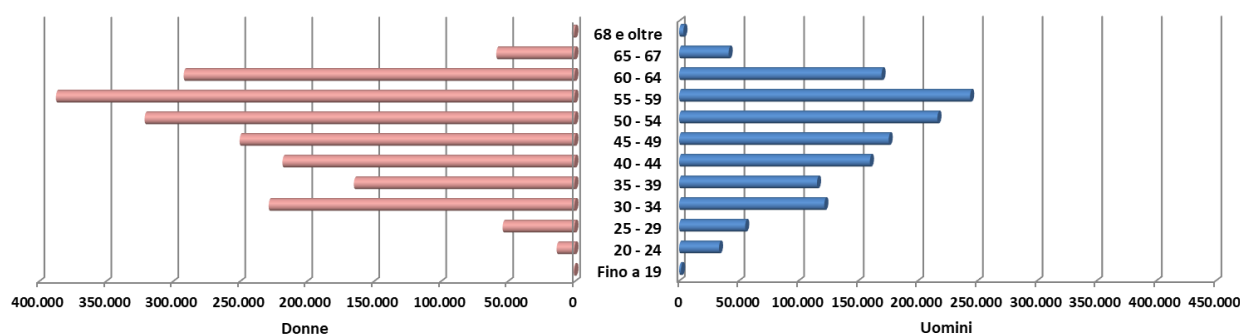


Il 2023 conferma la tendenza di fondo del decennio precedente, con la distribuzione che trasla verso le classi di età più elevata, arrivando a somigliare ad una piramide rovesciata. Le classi estreme della distribuzione hanno ora delle consistenze differenti da quelle delle distribuzioni precedenti; la classe modale è diventata quella 55-59 anni per entrambi i generi.

Nella classe 60-64 nel 2023 si trova una frequenza molto elevata: 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 presenta una numerosità doppia rispetto a quella 20-24 e quasi pari a quella della classe 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 2023



Anche a fronte di importanti flussi assunzionali, il trend in corso lascia ipotizzare che nei prossimi anni la classe modale diventerà quella 60-64. In tale classe si concentra una quota considerevole del personale che, maturandone i requisiti, accede alla pensione attraverso i diversi canali previsti dalla normativa. In pochi anni circa un terzo del personale pubblico dovrà essere sostituito.

Nella distribuzione del 2023 sono presenti evidenti elementi di novità. Il regime limitativo delle assunzioni, irrigidito a fasi alterne ed in modo differenziato fra i comparti, è cessato da pochi anni e le immissioni di nuovo personale hanno iniziato a determinare effetti significativi. A conferma di quanto detto in precedenza con riguardo alla maggiore qualificazione richiesta, l'effetto delle nuove assunzioni non si è manifestato nelle classi iniziali della distribuzione ma nella quarta classe, quella fra i 30 e i 34 anni, la cui numerosità è raddoppiata rispetto a dieci anni prima.

L'ANDAMENTO DELL'ETÀ MEDIA

Nel periodo 2001-2023 l'età media riferita al totale del personale è cresciuta di oltre cinque anni, con differenze fra i vari comparti. Nei primi anni in tutti i comparti, sia gli uomini che le donne non raggiungevano i 50 anni circa di età media, mentre nel 2023 entrambi i generi dei comparti delle Funzioni centrali, delle Funzioni locali e del Comparto autonomo o fuori comparto superano tale soglia. I comparti della Sanità e dell'istruzione e ricerca sono assai prossimi ai 50 anni, con le donne della Sanità che hanno un'età media di 48 anni e mezzo, appena più bassa di quella degli uomini dell'Istruzione e ricerca. 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).

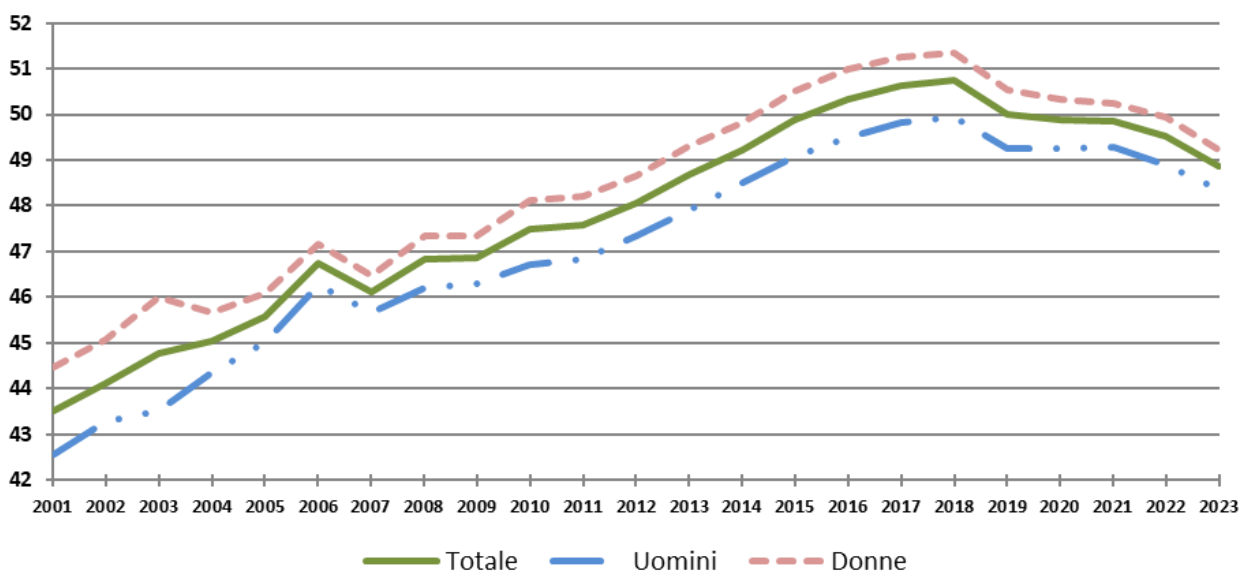
Il notevole invecchiamento del Personale in regime di diritto pubblico trova in parte giustificazione nell'abolizione del servizio di leva obbligatorio all'inizio del periodo considerato, e nella costante riduzione del contingente del personale volontario in ferma breve e prefissata. Entrambi questi 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 2003, 2013 e 2023

COMPARTO	Media Uomini 2003	Media Donne 2003	Media Totale 2003	Media Uomini 2013	Media Donne 2013	Media Totale 2013	Media Uomini 2023	Media Donne 2023	Media Totale 2023
FUNZIONI CENTRALI	48,4	46,3	47,4	52,4	51,6	52,0	52,9	52,7	52,8
FUNZIONI LOCALI	47,3	44,5	46,0	51,6	49,4	50,4	52,6	51,2	51,8
ISTRUZIONE E RICERCA	50,6	48,7	49,2	51,5	50,1	50,4	48,7	49,1	49,0
SANITÀ	47,1	42,7	44,4	51,0	48,0	49,0	49,9	48,5	48,9
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	39,5	43,4	40,0	49,9	47,6	49,0	51,6	50,6	51,1
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	35,4	41,8	35,9	42,0	43,0	42,1	44,7	42,3	44,4
TOTALE	43,5	46,0	44,8	47,9	49,3	48,7	48,4	49,2	48,9

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 2023



Tra i fattori che 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.

Dal 2019 operano gli effetti della modifica normativa che ha consentito l'uscita del personale dal mondo del lavoro con la cosiddetta "quota 100" e delle sue successive modifiche. Considerata l'entità e la composizione dei flussi in ingresso ed in uscita dal pubblico impiego, l'impatto di tale intervento normativo influenza significativamente l'età media dei dipendenti pubblici – che a partire dal 2019 inizia una significativa discesa.

Dal 2022 anche le numerose assunzioni contribuiscono alla riduzione dell'età media, sebbene in modo differente. Il Comparto autonomo è l'unico dove l'età media è ancora in aumento, mentre nelle Funzioni locali la tendenza alla riduzione è accennata (un mese in meno). Appena più consistente la riduzione nel Personale in regime di diritto pubblico e nella Sanità, che però non arriva a replicare nel 2023 la notevole riduzione dell'età media (oltre sei mesi) ottenuta lo scorso anno grazie al considerevole numero di nuovi ingressi.

Il comparto delle Funzioni centrali, che lo scorso anno aveva ridotto l'indicatore di sei mesi, registra una riduzione dell'età media di quasi dieci mesi. Resta tuttavia il comparto con l'età media più elevata (52,8 anni), con pochissima differenza fra uomini e donne.

Il comparto dell'Istruzione e ricerca è quello in cui l'azione combinata di assunzioni e cessazioni ha prodotto il maggior effetto, con una riduzione dell'età media di 1,3 anni rispetto al 2022.

UN CASO PARTICOLARE - LA SCUOLA

Il grafico precedente evidenzia che il 2019 è l'anno in cui avviene il cambio della tendenza. 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, in alcuni anni, di una differente

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

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 2023 le uscite si sono ridotte a 34.000 unità.

Anche le immissioni in ruolo sono state elevate nel 2007 e 2011 (oltre 60.000 assunzioni), nel 2015 (86.000), nel 2021 e nel 2023 (53.000).

Le cessazioni e le immissioni in ruolo non hanno però 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 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 invece 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 150.000 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.

⁴⁵ La riduzione è in parte ascrivibile alla nuova metodologia adottata per la compilazione della tabella delle età, su cui il Ministero dell'Istruzione e del merito ha manifestato crescenti difficoltà nel fornire 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.

IL TURN OVER

SCelta DEGLI INDICATORI

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

Il *turnover* consiste nell'avvicendamento fra coloro che escono dal mondo del lavoro e coloro che vi fanno ingresso ed è rappresentato mediante due indicatori calcolati per ciascun comparto e per ogni anno del periodo che va dal 2014 al 2023.

Il primo indicatore è il Tasso di *turnover* calcolato come segue:

(assunti - cessati) / totale dipendenti al 31 dicembre

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

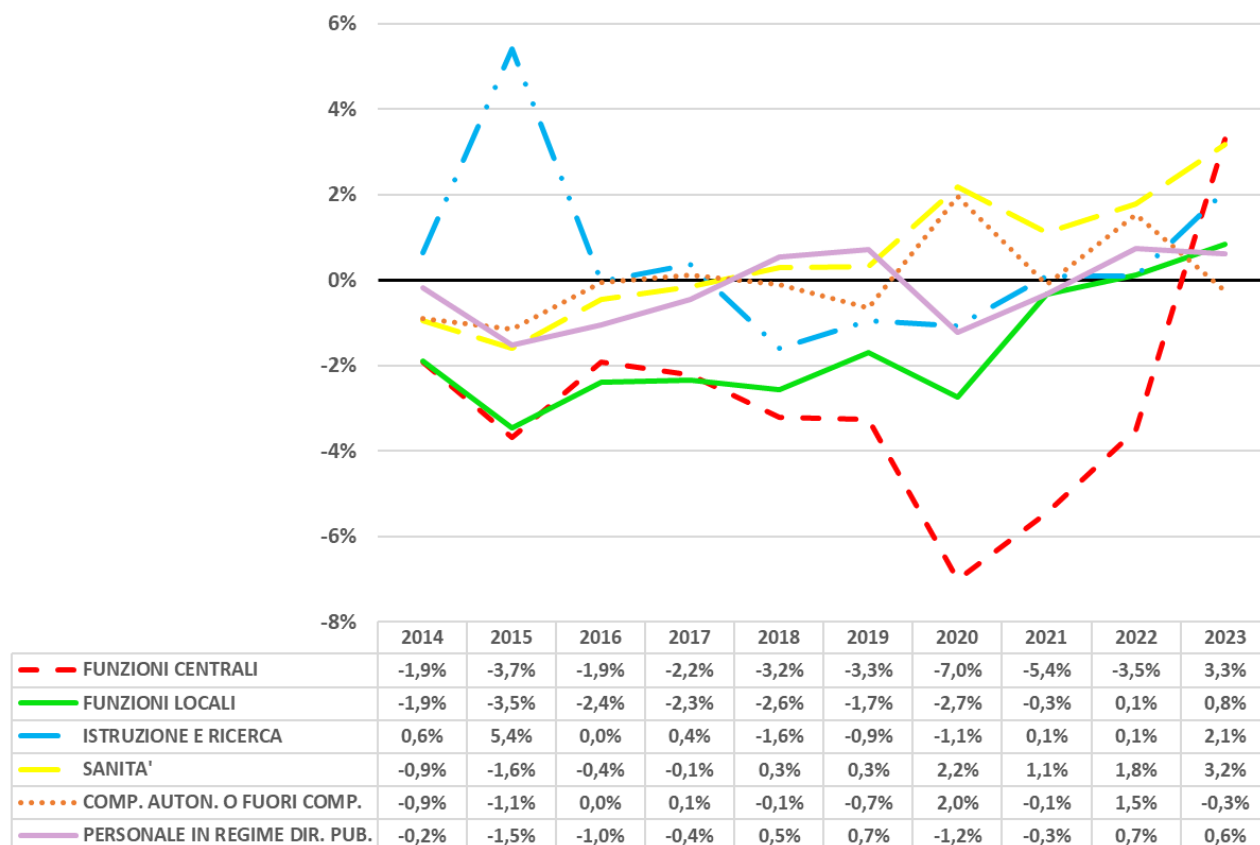
IL TASSO DI TURNOVER

L'andamento del tasso di *turnover* nel decennio 2014/2023 rappresentato nel grafico seguente evidenzia una decrescita del personale pubblico per gran parte del decennio già indicata nel secondo capitolo.

A partire dal 2020 si registra una prima inversione di tendenza. 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 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.

Grafico 8.1 - Tasso di turnover per comparto. Anni dal 2014 al 2023



Nel 2023 il valore più elevato si registra nel comparto delle Funzioni centrali e nella Sanità, unico comparto a presentare tassi sempre positivi dal 2018, con un primo picco raggiunto nel 2020 per le azioni di contrasto dell'emergenza pandemica ed il valore massimo raggiunto nel 2023, ad evidenza del proseguimento delle assunzioni in tale comparto.

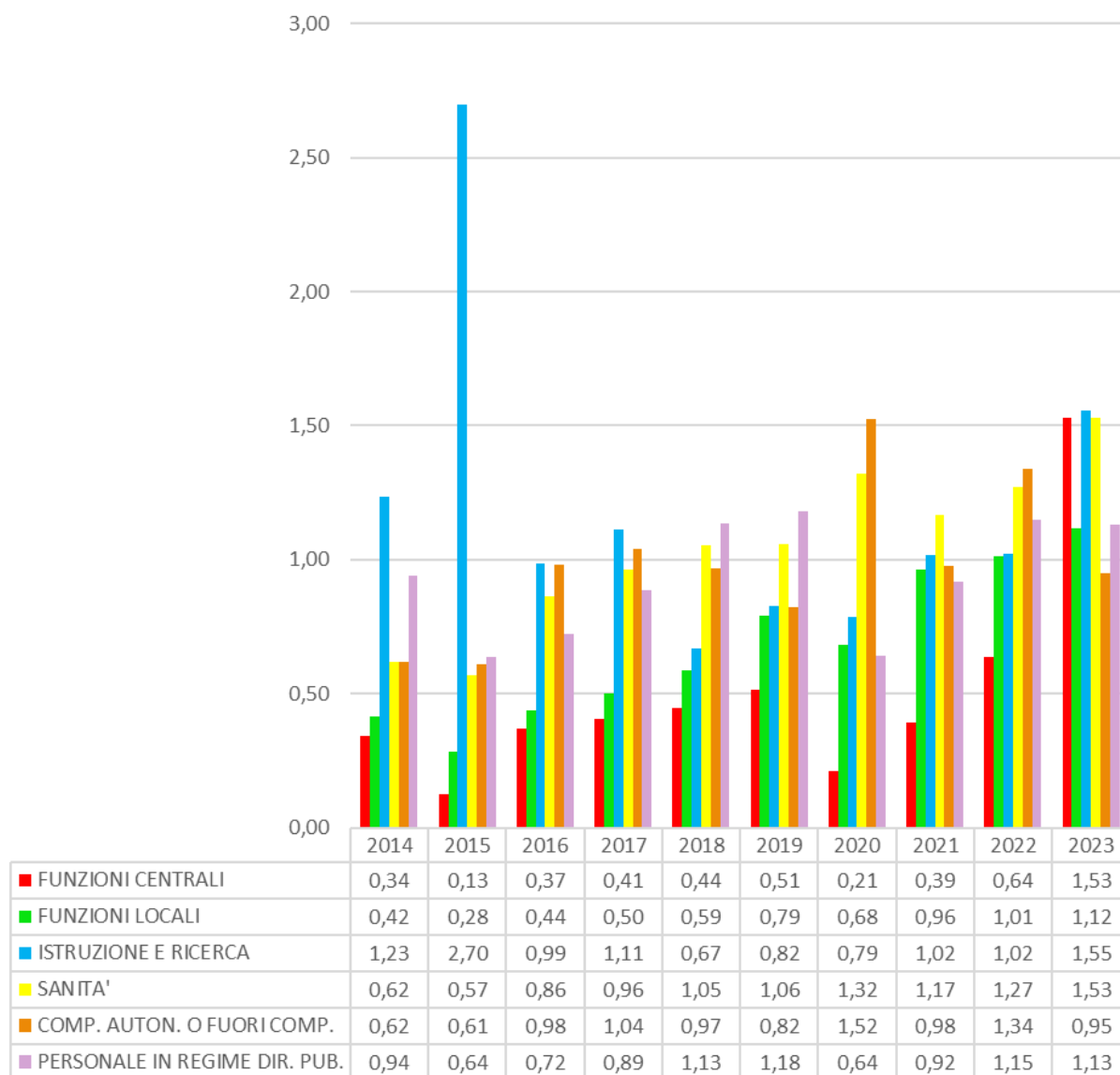
Anche gli enti del Comparto autonomo o fuori comparto presentano valori in aumento nel 2020 e nel 2022, probabilmente a causa della presenza di numerosi enti con caratteristiche assistenziali, per poi risultare quasi stazionari nel 2023.

Per gli altri comparti nel 2020 risulta evidente la flessione dell'indicatore dovuta al rallentamento delle assunzioni, così come generalizzato è il recupero realizzato negli 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. Il cambiamento nelle regole che presiedono alle assunzioni dispiega i suoi effetti a partire dal 2021, come confermato dai valori più elevati assunti dall'indicatore sia nel 2022 che nel 2023.

IL RAPPORTO DI SOSTITUZIONE DEL PERSONALE CESSATO

L'indicatore fornisce una ulteriore evidenza degli effetti del blocco del turn over e dell'inversione di tendenza iniziata nel 2022 e confermata anche nel 2023.

Grafico 8.2 - Rapporto di sostituzione del personale cessato. Anni dal 2014 al 2023

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. Dal 2022 per tutti i comparti si rileva un valore dell'indicatore maggiore di uno con l'eccezione di quello delle Funzioni centrali. Nel 2023 l'indicatore per tutti i comparti registra valori che superano l'unità, ad eccezione

del Comparto autonomo o fuori comparto che comunque si avvicina al valore di riferimento.

Il tasso di sostituzione medio del decennio del comparto Istruzione e ricerca è pari a 1,19 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, si determina un incremento significativo dell'occupazione in valore assoluto.

Il comparto delle Funzioni centrali che nel corso del decennio ha un rapporto di sostituzione tra i più bassi, nel 2023 registra il secondo valore più alto (1,53) pari a quello del comparto della Sanità. Il tasso medio nel decennio considerato è pari a 0,50, con il minimo nel 2015 (0,13) ed il massimo nel 2023. Ciò significa che mediamente nel decennio c'è stato un solo nuovo assunto a fronte di due cessazioni; mentre invece nel 2023 la sostituzione integrale delle cessazioni con le assunzioni è stata ampiamente superata. La sostituzione del personale si era ridotta ad un quinto nel 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%), fino al massimo del 2023 (150%).

Il comparto delle Funzioni locali ha un andamento simile a quello delle Funzioni centrali ma più costante nella crescita dell'indicatore negli ultimi quattro anni della serie considerata. Il tasso di sostituzione medio nel decennio è pari a 0,68, con il minimo nel 2015 (0,28) ed il massimo nel 2023 (1,12). 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 0,93 e 0,99, corrispondenti a circa 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 diversi 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 cessazioni e delle assunzioni. Nei diversi comparti le cessazioni avvengono con variazioni minime fra gli anni, tanto da lasciare sostanzialmente invariata la composizione percentuale della distribuzione.

Grafico 8.3 - Ripartizione dei cessati fra i comparti. Anni dal 2014 al 2023

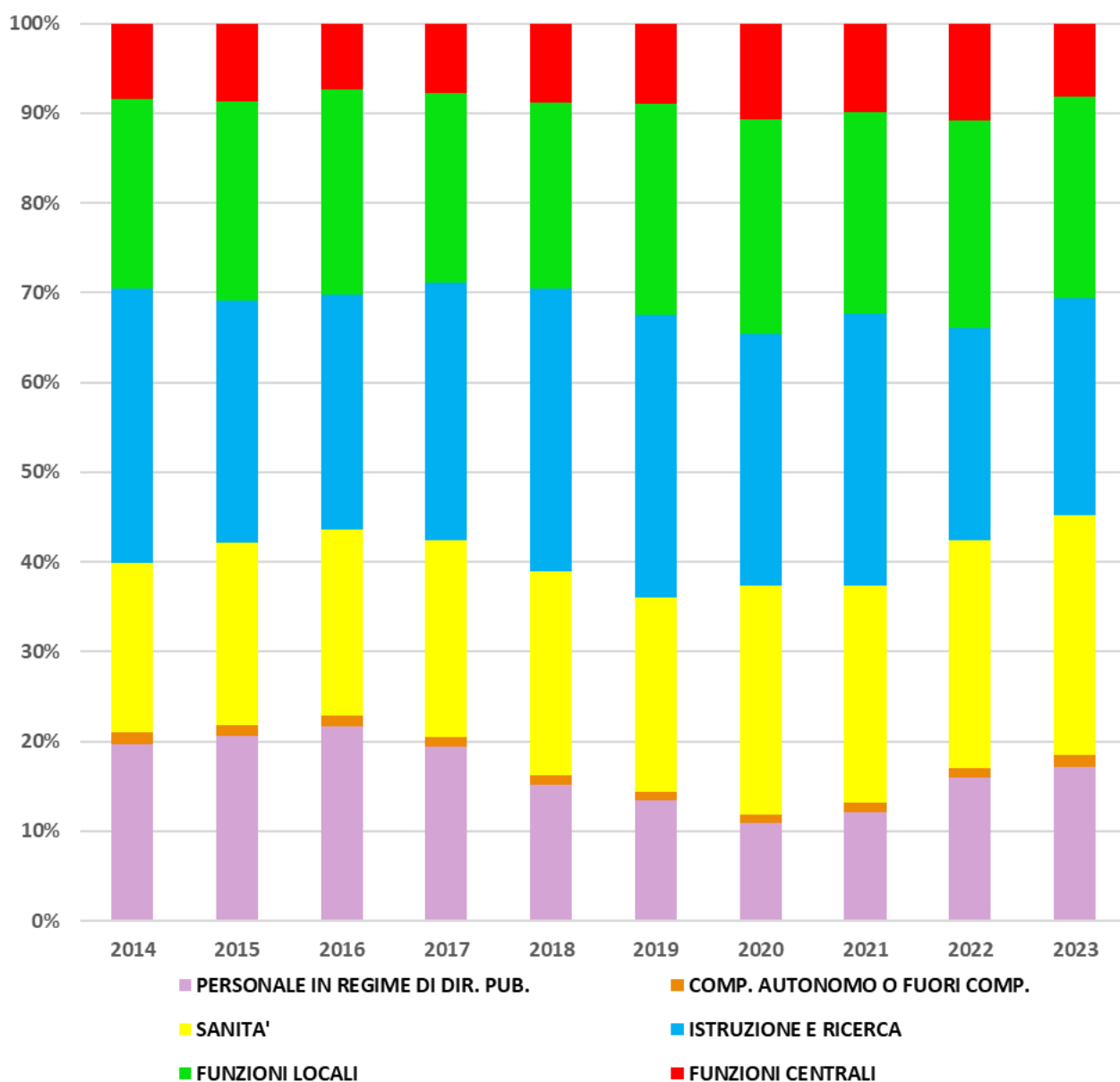


Tabella 8.1 – Personale cessato negli anni 2014 – 2023 per comparto, esclusi passaggi ad altre amministrazioni

COMPARTO	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
FUNZIONI CENTRALI	7.456	10.440	7.434	8.999	13.572	15.189	19.017	18.246	19.201	12.741
FUNZIONI LOCALI	18.507	26.592	23.025	24.630	31.794	40.255	42.307	41.238	41.121	35.468
ISTRUZIONE E RICERCA	26.840	32.483	26.248	33.490	48.357	53.572	49.544	55.734	42.087	37.953
SANITÀ	16.600	24.310	20.895	25.423	35.081	37.055	45.139	44.545	45.157	42.037
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	1.126	1.434	1.120	1.385	1.665	1.603	1.646	1.840	1.876	2.092
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	17.302	24.820	21.843	22.526	23.185	22.877	19.336	22.341	28.490	27.071
TOTALE	87.831	120.079	100.565	116.453	153.654	170.551	176.989	183.944	177.932	157.362

Grafico 8.4 - Ripartizione degli assunti fra i comparti. Anni dal 2014 al 2023

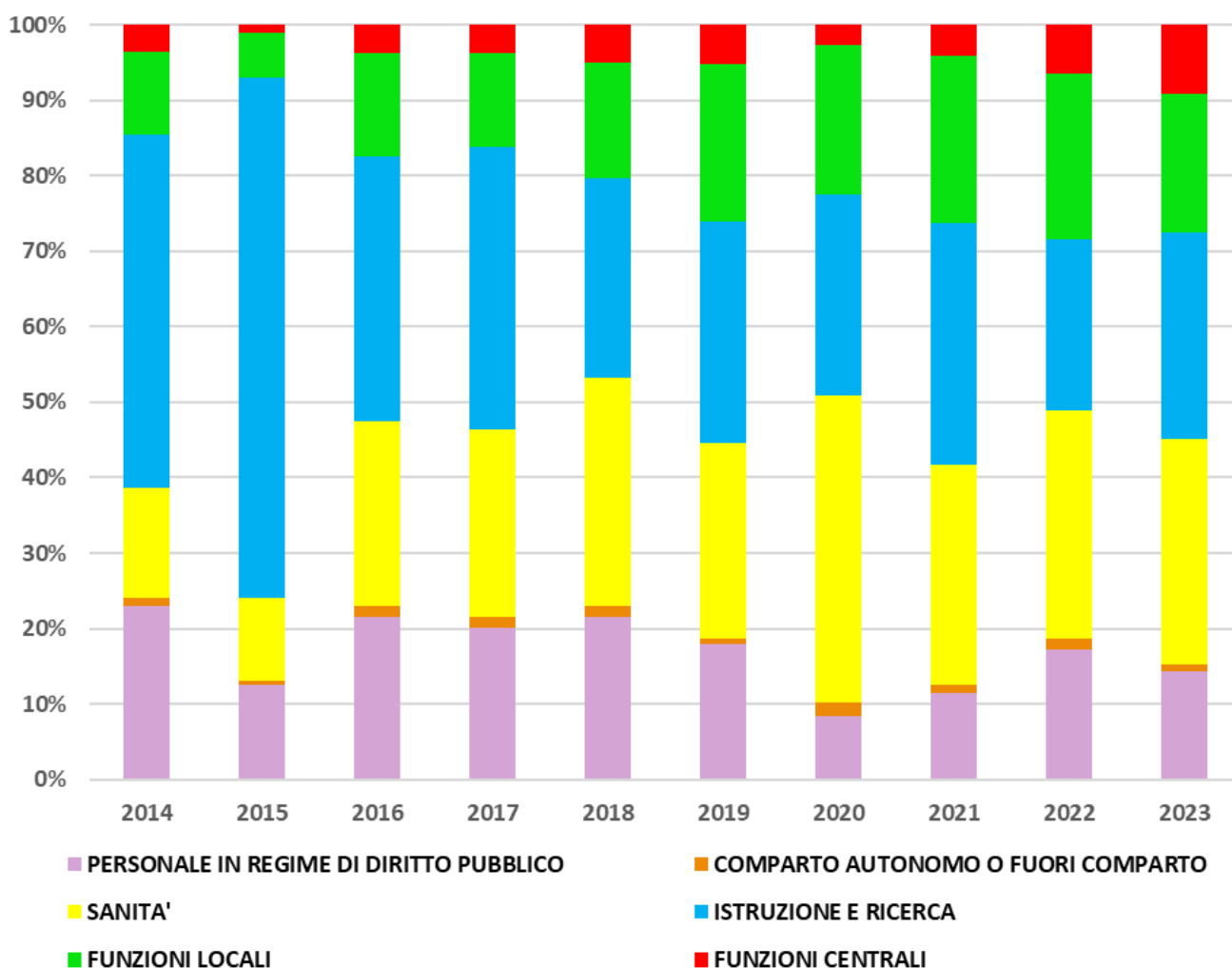
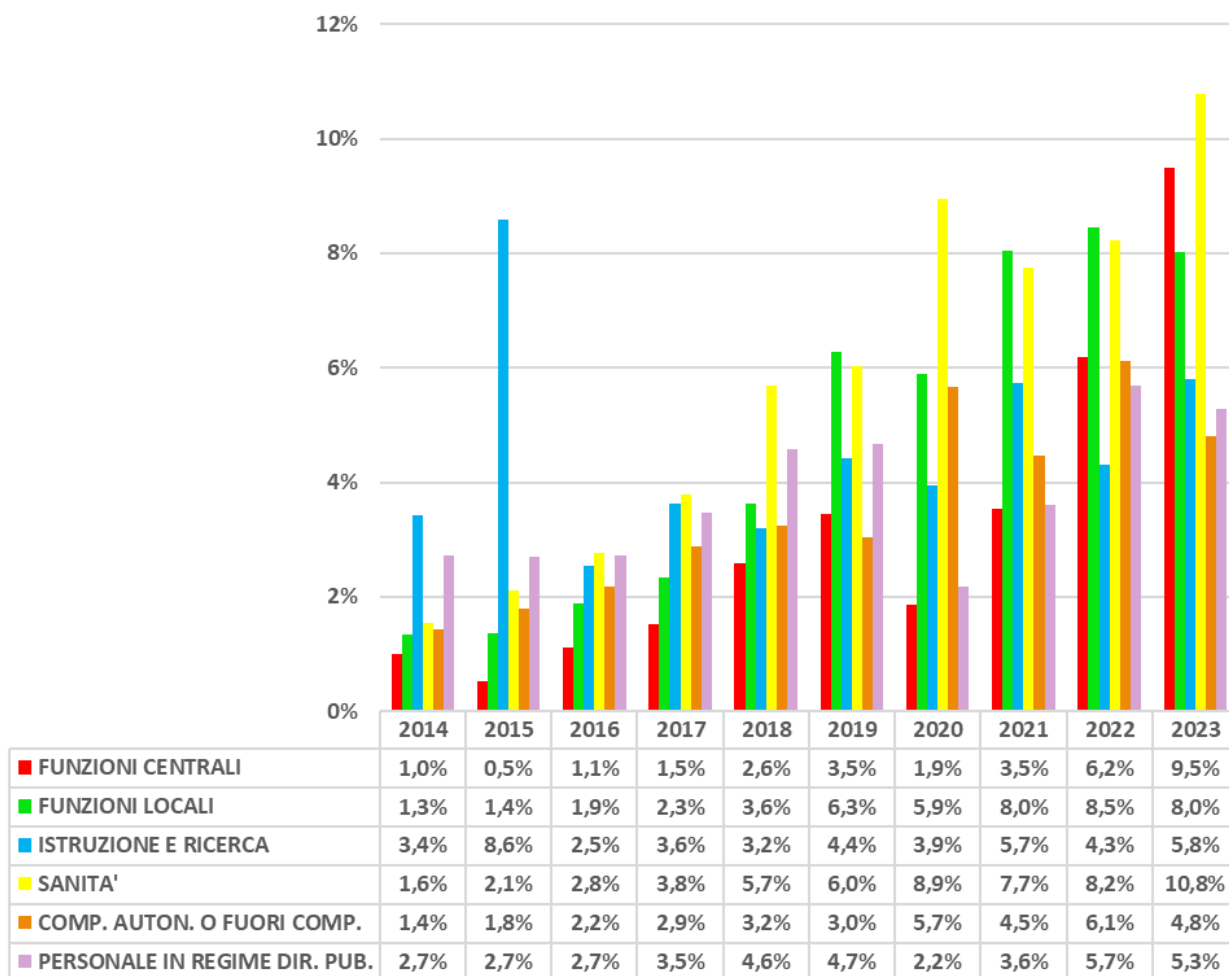


Tabella 8.2 – Personale assunto negli anni 2014 – 2023 per comparto, esclusi passaggi da altre amministrazioni

COMPARTO	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
FUNZIONI CENTRALI	2.554	1.308	2.737	3.665	6.032	7.792	3.980	7.158	12.270	19.498
FUNZIONI LOCALI	7.688	7.486	10.119	12.337	18.683	31.770	28.922	39.653	41.649	39.640
ISTRUZIONE E RICERCA	33.095	87.682	25.869	37.209	32.314	44.194	38.918	56.650	42.934	58.999
SANITÀ	10.303	13.851	17.994	24.479	36.907	39.159	59.687	51.954	57.322	64.243
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	696	874	1.098	1.442	1.608	1.316	2.508	1.798	2.508	1.986
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	16.272	15.853	15.798	19.985	26.288	27.020	12.411	20.478	32.767	30.660
TOTALE	70.608	127.054	73.615	99.117	121.832	151.251	146.426	177.691	189.450	215.026

Grafico 8.5 - Rapporto fra Assunti e Occupati per comparto. Anni dal 2014 al 2023



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.

Ulteriori indicazioni si traggono dal grafico che precede in cui è rappresentata l'incidenza delle assunzioni rispetto alla dimensione di ogni comparto per il decennio considerato.

Fino al 2015 (anno delle consistenti immissioni in ruolo) è il comparto dell'Istruzione e ricerca che raggiunge livelli più alti. Dal 2018 la Sanità e le Funzioni locali iniziano a registrare un aumento costante e sostanziale del numero degli assunti sul totale degli occupati.

Nei primi anni del decennio, rispetto agli altri comparti, per il Personale in regime di diritto pubblico l'indicatore presenta sempre valori elevati 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 2017 (con l'eccezione dell'Istruzione e ricerca) periodo in cui l'indicatore si attesta tra un minimo dello 0,5% ad un massimo del 3,8%, mentre negli anni successivi cresce l'incidenza delle assunzioni sulla dimensione occupazionale di ciascun comparto. In particolare, nel triennio 2020-2023 soprattutto i comparti della Sanità (anche qui si nota il primo 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 6% all'11% della forza lavoro già presente. Nel 2023 la maggiore incidenza delle assunzioni si registra nei comparti delle Funzioni centrali e della Sanità che si avvicinano o superano il 10% sul totale degli occupati.

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.

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 2023

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	46.268	48.558	9.803	178	104.807	51%
FUNZIONI CENTRALI	MINISTERI	28.444	31.595	6.823	164	67.026	54%
FUNZIONI CENTRALI	AGENZIE FISCALI	8.128	7.615	1.342	4	17.089	43%
FUNZIONI CENTRALI	ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	9.494	9.099	1.609	10	20.212	50%
FUNZIONI CENTRALI	ENTI ART.70 - C.N.E.L.	20	23	3	0	46	79%
FUNZIONI CENTRALI	ENTI ART.70 - E.N.A.C.	157	201	22	0	380	34%
FUNZIONI CENTRALI	AGENZIA PER L'ITALIA DIGITALE	25	25	4	0	54	55%
FUNZIONI LOCALI	Totale Funzioni locali	116.202	92.540	16.006	239	224.987	46%
FUNZIONI LOCALI	REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	93.715	77.100	14.116	226	185.157	46%
FUNZIONI LOCALI	REGIONI A STATUTO SPECIALE E PROVINCE AUTONOME	22.487	15.440	1.890	13	39.830	43%
ISTRUZIONE E RICERCA	Totale Istruzione e ricerca	230.401	206.070	47.937	605	485.013	37%
ISTRUZIONE E RICERCA	SCUOLA	212.525	190.788	44.404	515	448.232	37%
ISTRUZIONE E RICERCA	IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	2.440	2.498	784	65	5.787	54%
ISTRUZIONE E RICERCA	UNIVERSITA'	10.516	8.725	1.786	21	21.048	43%
ISTRUZIONE E RICERCA	ENTI DI RICERCA	4.920	4.059	963	4	9.946	40%
SANITÀ	Totale Sanità	134.504	92.386	20.387	2.594	249.871	36%
SANITÀ	SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	134.504	92.386	20.387	2.594	249.871	36%
COMPARTO AUTON. O FUORI COMP.	Totale Comparto auton. o fuori comp.	8.994	6.325	994	39	16.352	40%
COMPARTO AUTON. O FUORI COMP.	PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	494	655	126	0	1.275	56%
COMPARTO AUTON. O FUORI COMP.	AUTORITA' INDIPENDENTI	534	383	73	1	991	39%
COMPARTO AUTON. O FUORI COMP.	ENTI ART.60 -COMMA 3-D.165/01	868	557	67	0	1.492	28%
COMPARTO AUTON. O FUORI COMP.	ENTI ART.70 - UNIONCAMERE	17	14	5	0	36	65%
COMPARTO AUTON. O FUORI COMP.	ENTI LISTA S13 ISTAT	7.081	4.716	723	38	12.558	40%
Totale (escluso pers. regime diritto pubblico)		536.369	445.879	95.127	3.655	1.081.030	39%

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 maggiore o minore velocità con cui i numeri contenuti nella tabella si tradurranno in effettive cessazioni dipende da diversi fattori: dalle future modifiche legislative al sistema pensionistico; 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.

La legge di bilancio 2025 (articolo 1, comma 165 della legge n. 207 del 2024), ha introdotto per le pubbliche amministrazioni la possibilità di trattenere in servizio il personale dipendente, nel limite del 10% delle facoltà assunzionali a legislazione vigente, fino al compimento del settantesimo anno di età. La limitata percentuale dei possibili trattenimenti in servizio avrà comunque un effetto contenuto e temporaneo sul grande numero di uscite che si realizzerà nei prossimi anni.

Inoltre, la citata legge di bilancio, con il comma 162, dal 1° gennaio 2025 ha elevato, qualora inferiori, i limiti ordinamentali dei diversi settori del pubblico impiego al requisito anagrafico per il raggiungimento della pensione di vecchiaia.

In molti settori la possibilità di effettuare assunzioni non è più ancorata al turnover ma ai rapporti fra le grandezze finanziarie presenti in bilancio. E' utile rammentare che, ai sensi dell'articolo 14, comma 7, del decreto legge n. 95 del 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, questa è una grande occasione di rinnovamento della pubblica amministrazione, nell'età e nelle professioni dei suoi dipendenti. Tale opportunità necessita di una 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'evoluzione dell'intelligenza artificiale, 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. Una quota di personale già in servizio 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'articolo 3, comma 4 della legge n. 56 del 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'articolo 30 del decreto legislativo n. 165 del 2001 ma debbano attendere 45 giorni per la conclusione dei termini della procedura di mobilità obbligatoria (articolo 34 bis del decreto legislativo n. 165 del 2001, come modificato dall'articolo 3, comma 9, lettera *b*), punto 2), della legge n. 56 del 2019).

Inoltre, ai sensi dell'articolo 3, comma 7, del decreto legge n. 80 del 2021, 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, senza distinzione fra esterno o già in carico in altra o nella stessa amministrazione.

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 decreto legislativo n. 165 del 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 52, comma 1-bis del decreto legislativo n. 165 del 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 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.

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

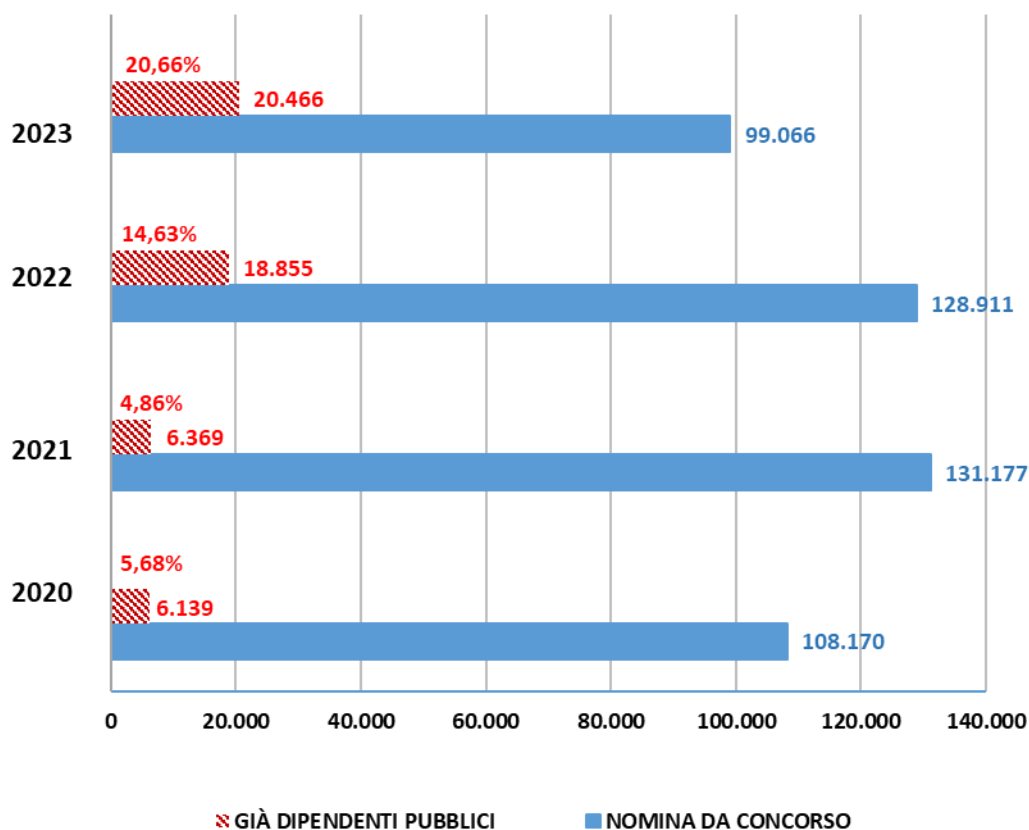
⁴⁷ “comma 1 L'assunzione nelle amministrazioni pubbliche avviene con contratto individuale di lavoro: a) tramite procedure selettive, conformi ai principi del comma 3, volte all'accertamento della professionalità richiesta, che garantiscano in misura adeguata l'accesso dall'esterno...”

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 2020-2023, 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 e 2023.

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 2020-2023



Da quanto rappresentato nel grafico che segue appare plausibile collocare fra il 5% e il 20% 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.

La causale di assunzione “nomina da concorso” registra nel 2023 una flessione rispetto agli anni precedenti. Nel calo registrato può aver influito il decreto-legge n. 44 del 2023, convertito con modificazioni dalla legge n. 74 del 21 giugno 2023, con la norma “taglia idonei”, introdotta per limitare il numero di candidati considerati idonei nei concorsi pubblici con l'obiettivo di contenere il numero di persone in graduatoria. Questa norma, che ha stabilito un limite massimo del 20% dei posti per gli idonei non vincitori, è stata poi sospesa nel 2024 e 2025 dal decreto-legge 14 marzo 2025, n. 25, convertito con modificazioni dalla legge n. 69 del 9 maggio 2025. Nel Conto annuale anche gli assunti per scorrimento di graduatoria sono rilevati in questa causale.

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, utilizzando la suddivisione 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 n. 68 del 1999 riguardante le categorie protette, passaggi tra amministrazioni ed altre cause.

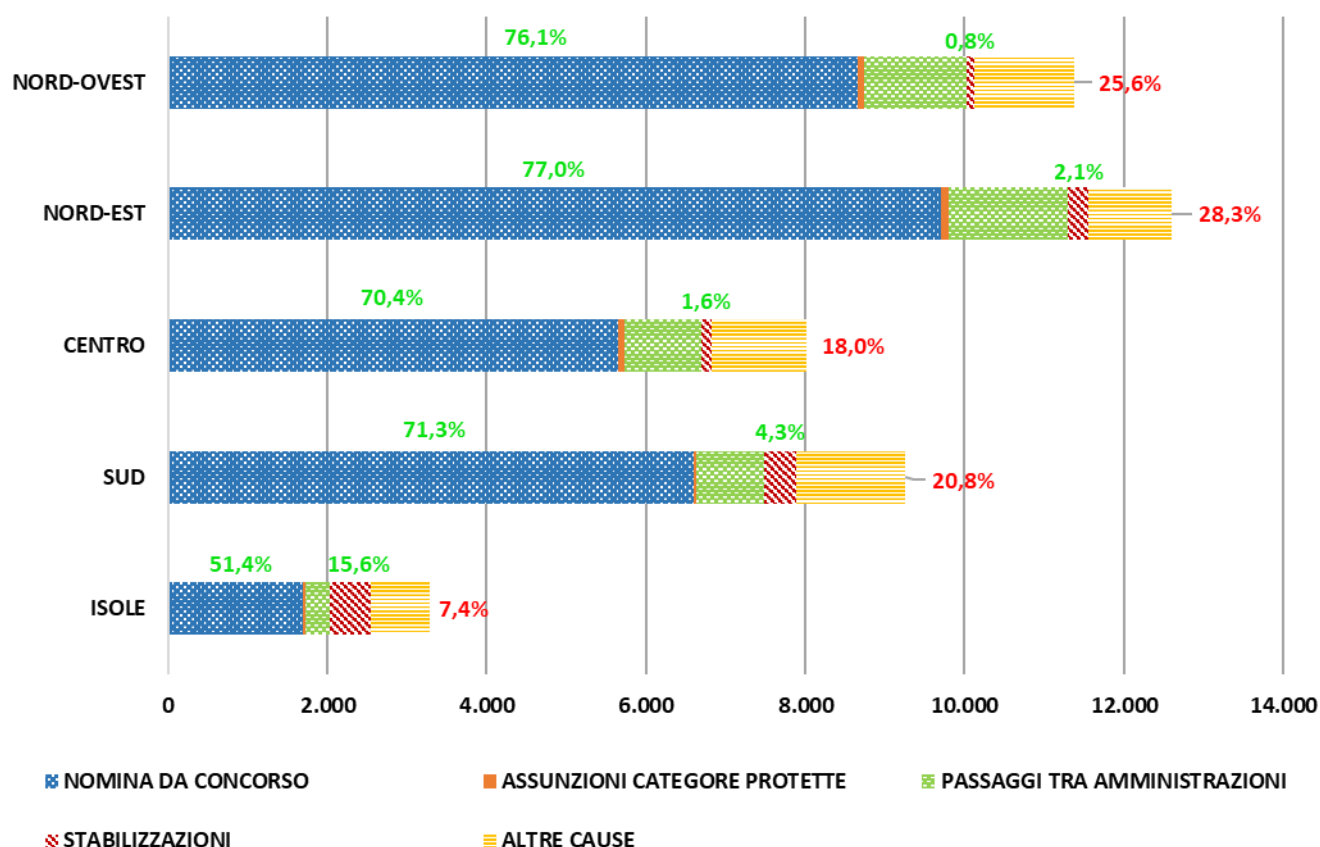
Le stabilizzazioni riguardano il personale con contratto di lavoro flessibile per il quale specifiche disposizioni di legge consentono, per i dipendenti in possesso di determinati requisiti e attraverso procedure codificate, la trasformazione del rapporto di lavoro a tempo indeterminato.

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. Va considerato che la quota maggiore dei passaggi è dovuta alla fusione o allo scorporo degli enti, fenomeno particolarmente rilevante nel comparto della sanità.

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: articolo 19, comma 6 del decreto legislativo n. 165 del 2001; articoli 90 e 110 del decreto legislativo n. 267 del 2000; articolo 15-septies del decreto legislativo n. 502 del 1992), o altre tipologie di contratti simili 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 8.7 – Assunti nel comparto delle Funzioni locali distribuiti per causale di assunzione e area geografica. Anno 2023

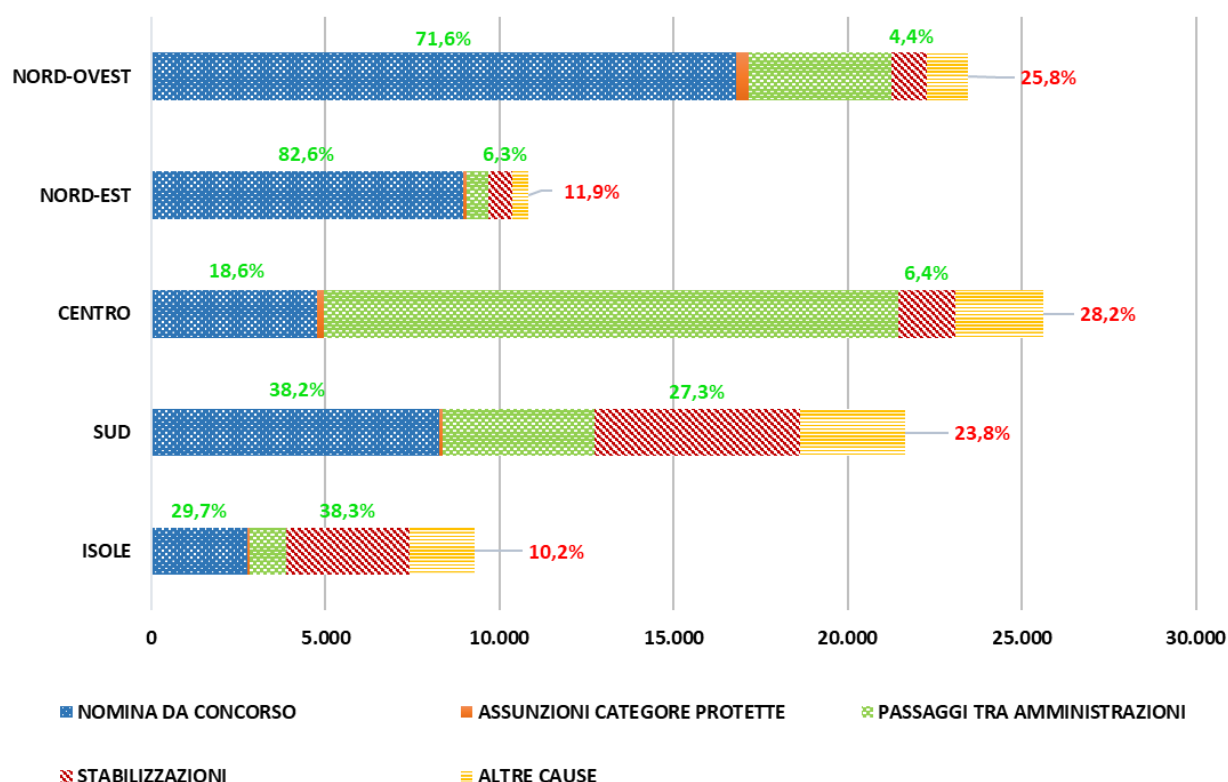


Le percentuali in rosso rappresentano la quota di assunzioni dell’area geografica rispetto al totale, mentre le percentuali in verde sono il peso delle causali sottostanti sul totale delle assunzioni dell’area geografica.

Mentre al Nord est e al Nord ovest e, su livelli inferiori, anche al Centro e al Sud, la distribuzione fra le causali è pressoché equivalente, nelle Isole le causali diverse dal concorso assumono maggiore rilevanza, in particolare le stabilizzazioni, che sono comunque eseguite attraverso prove selettive.

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 e Puglia 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.

Grafico 8.8 – Assunti nel comparto della Sanità distribuiti per causale e area geografica. Anno 2023



Il comparto della Sanità rispecchia solo in parte quanto osservato per le Funzioni locali, con i concorsi che solo nel Nord rappresentano il canale preponderante per l'accesso al lavoro nelle

strutture sanitarie. Ci sono però anche altre differenze, quali ad esempio il ruolo dei passaggi tra amministrazioni che nel Centro 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 2023 nelle Marche le migliaia di unità precedentemente in carico all'azienda sanitaria regionale sono state nuovamente distribuite in aziende provinciali; anche nella Lombardia ci sono stati alcune variazioni di questa tipologia nelle strutture sanitarie.

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 2023 hanno avuto particolare intensità, soprattutto al Sud e nelle Isole dove il fenomeno ha assunto particolare rilevanza. Va notato, tuttavia, che in tutti i distretti geografici si sono realizzate nel 2023 percentuali più elevate di stabilizzazioni rispetto all'anno precedente. Tale fenomeno era largamente atteso, poiché la fase di emergenza sanitaria ha portato il settore sanitario ad essere destinatario dal 2020 di speciali normative per consentire di selezionare il più tempestivamente possibile personale a tempo determinato per fronteggiare la pandemia. Ulteriori 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 (articolo 1, comma 528 della legge di bilancio 2023).

LE PROGRESSIONI ECONOMICHE

Le progressioni economiche sono uno strumento attraverso il quale le amministrazioni pubbliche valorizzano le capacità professionali dei loro dipendenti. A seguito di procedure selettive 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 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.

A partire dall'anno 2023 per i contratti Ministeri, Agenzie Fiscali, Enti pubblici non economici, CNEL, Regioni ed autonomie locali (contratto nazionale) e Sanità, la tabella 4 di rilevazione delle progressioni è stata modificata. La modifica si è resa necessaria poiché, in applicazione dei nuovi CCNL dei comparti di contrattazione, la classificazione del personale è cambiata e, in sostituzione delle posizioni economiche/fasce stipendiali, sono state introdotte le nuove aree di inquadramento del personale. All'interno del nuovo sistema di classificazione del personale, i passaggi avvenuti nelle aree previste si configurano come attribuzione di differenziali stipendiali / economici di professionalità. Per cogliere il fenomeno è stata introdotta la domanda, declinata per ciascuna nuova area, *“N. di dipendenti a cui nel corso dell'anno è stato attribuito un nuovo differenziale stipendiale / economico di professionalità”*.

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 decreto legislativo n. 165 del 2001, come modificato dall'articolo 4 del decreto legislativo n. 75 del 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 n. 165 del 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 in una cessazione dall'area inferiore ed una nuova assunzione in quella superiore, con una novazione oggettiva del rapporto di lavoro.

Con il decreto legge n. 80 del 2021, è stato 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.

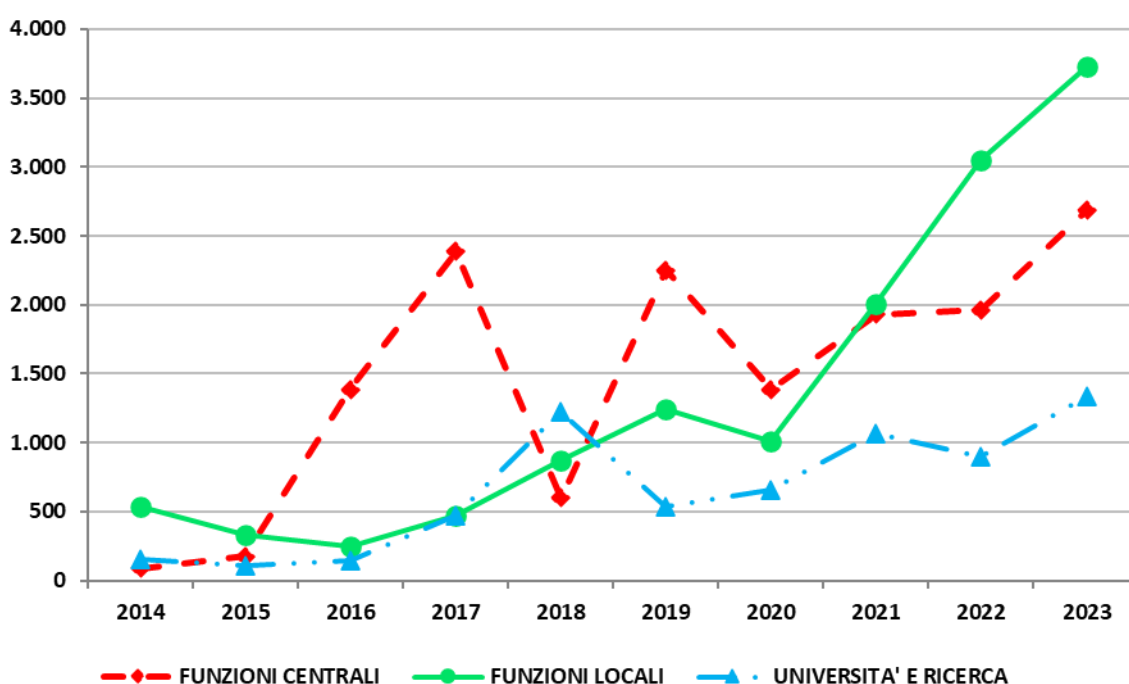
Per l'anno 2020 le amministrazioni hanno registrato nella tabella in argomento solo i passaggi verticali disposti ai sensi dall'articolo 22, comma 15 del decreto legislativo n. 75 del 2017 e successive modifiche. Tale disposizione, infatti, nell'ambito della programmazione dei fabbisogni e delle facoltà 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, oltre le progressioni economiche

orizzontali (PEO), vengono raccolti tutti i passaggi verticali, sia in applicazione del già menzionato articolo 22, comma 15 del decreto legislativo 75 del 2017, sia quelli dell'articolo 52, comma 1-bis del decreto legislativo 165 del 2001 come modificato dal decreto-legge n. 80 del 2021.

Nel grafico che segue sono riportati i passaggi verticali dal 2014 al 2023 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 questi ultimi la normativa generale delle progressioni è analoga a quella degli altri due comparti.

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 2014 al 2023



Con il decreto legge n. 78 del 2010, convertito dalla legge n. 122 del 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

⁴⁸ Questa disposizione era inserita nella legge n. 122 del 2010, ed è stata modificata dall'articolo 1, comma 456, legge n. 147 del 2013. Le disposizioni sono state prorogate fino al 31 dicembre 2015 dall'articolo 1, comma 256, legge n. 190 del 2014.

di attivare procedure concorsuali e dunque le procedure di riqualificazione con passaggi verticali. Si spiegano in tal modo i valori particolarmente bassi negli anni iniziali del decennio considerato.

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 solo il comparto Funzioni locali continua a crescere, mentre nel 2023 il *trend* di crescita delle progressioni verticali si manifesta in modo sostenuto in tutti e tre i comparti.

PROGRESSIONI ECONOMICHE ORIZZONTALI (PEO)

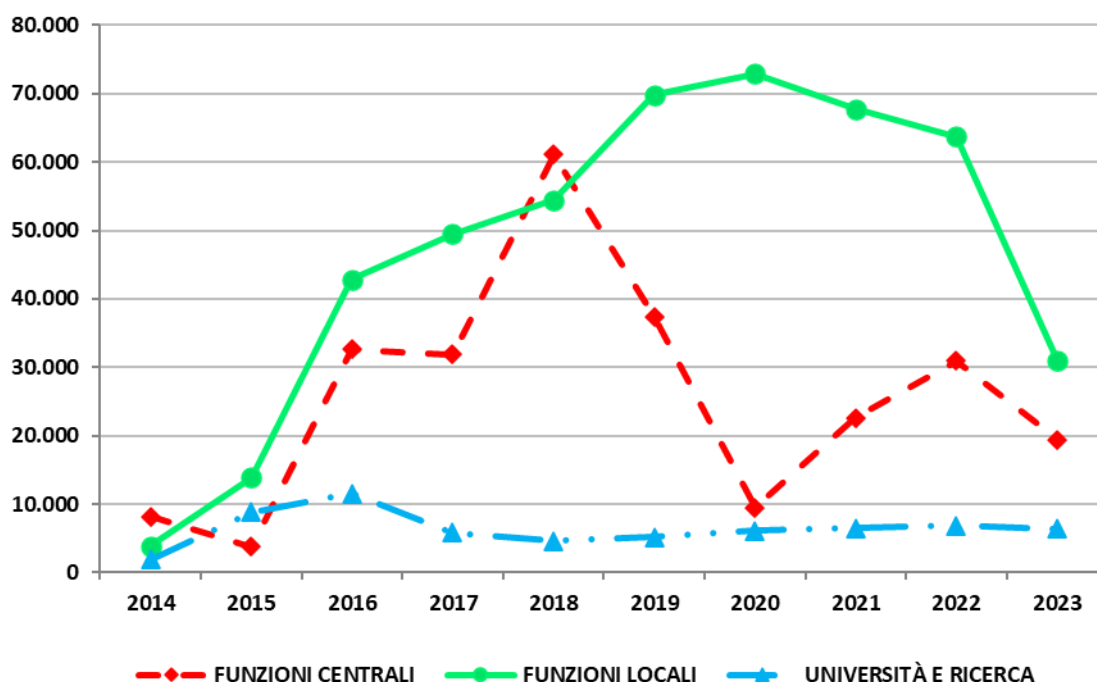
Le progressioni economiche orizzontali costituiscono un sistema di avanzamento all'interno di ciascuna categoria/area tramite il collocamento su posizioni economiche che prevedono un incremento rispetto al trattamento tabellare iniziale. A partire dal 2023 la progressione economica orizzontale per i contratti sopracitati si sostanzia nell'attribuzione di un differenziale stipendiale / economico di professionalità da intendersi come incremento stabile dello stipendio.

L'articolo 23, comma 2 del decreto legislativo 150 del 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 deve soddisfare il requisito di un periodo minimo di permanenza nella qualifica in godimento, generalmente pari a ventiquattro mesi, e la condizione della selettività per una quota non maggioritaria di personale.

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 2014 al 2023



Come nel grafico relativo alle progressioni verticali, anche in questo caso nel biennio iniziale è evidente l'effetto di contrazione delle citate norme sulle progressioni. 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 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 (...)".*

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 ulteriore aumento. Su tale andamento influisce la diversa numerosità degli enti nei comparti, molto più elevata di quello delle Funzioni centrali. Con un numero maggiore di enti è difficile che il comportamento di tutte le amministrazioni sia perfettamente sincrono, e ciò contribuisce a mantenere elevato il livello dei passaggi annuali. Nelle Università e negli enti di ricerca, che hanno una dimensione inferiore rispetto agli altri due comparti, non si presentano particolari mutamenti oltre alla ripresa dei passaggi dopo il periodo di blocco.

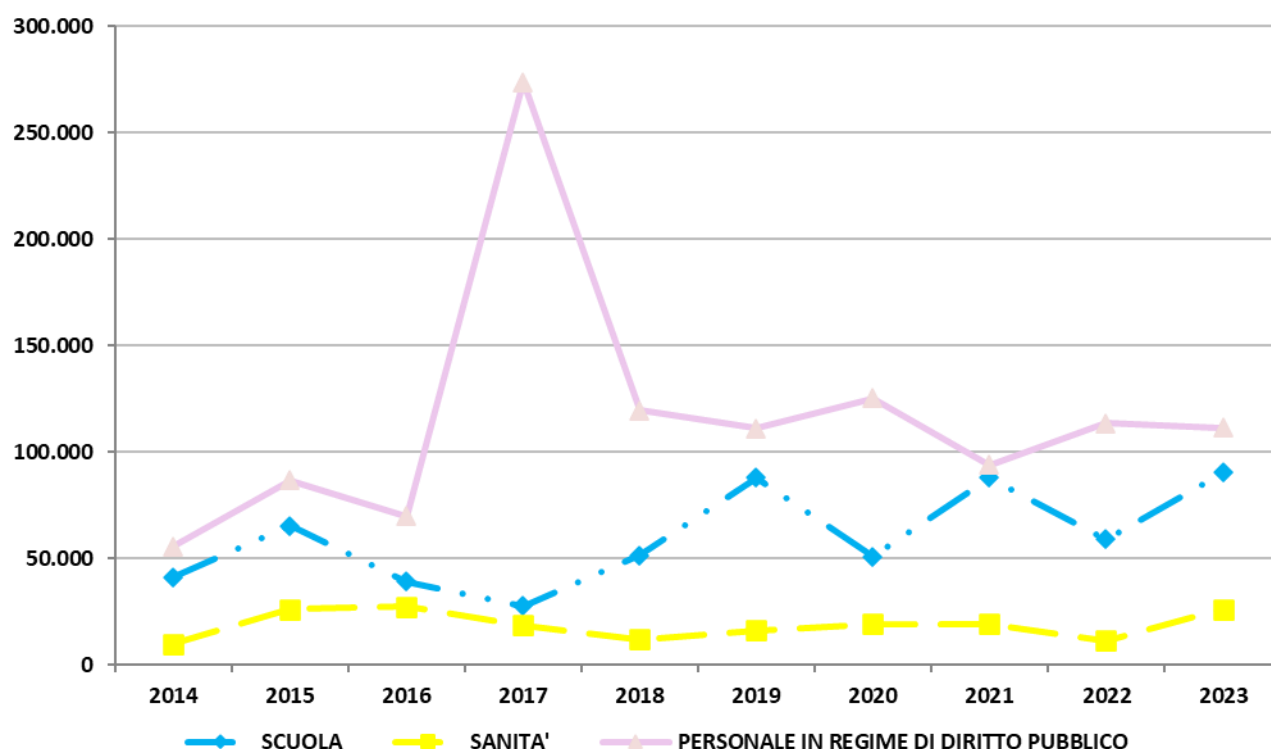
Nel 2023 il brusco rallentamento nell'assegnazione di nuove PEO potrebbe essere imputato alla modifica della classificazione del personale prevista dai CCNL dei comparti Funzioni centrali e Funzioni locali e all'introduzione del nuovo meccanismo di assegnazione dei differenziali stipendiali / economici di professionalità.

LE PROGRESSIONI ECONOMICHE NEGLI ALTRI COMPARTI

Nel grafico seguente sono rappresentate congiuntamente le progressioni verticali e orizzontali registrate nello stesso arco temporale dal personale della Scuola, dal personale non dirigente del comparto della Sanità e dal 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 nel comparto della Sanità e del Personale in regime di diritto pubblico. Anni dal 2014 al 2023



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 dicembre. È stata quindi definita una variabile *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 delle differenze della consistenza delle medesime fasce retributive fra due anni consecutivi. Nel calcolo è esclusa la fascia iniziale di ingresso, sterilizzando in tal modo 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, i valori minimi corrispondono agli anni del blocco ed il rimbalzo in quelli immediatamente successivi.

Nella Scuola il blocco ha operato con un anno di anticipo rispetto agli altri comparti (dal 2010 al 2013 invece che dal 2011 al 2014); una modifica dell’articolo 9, comma 14, del decreto legge n. 78 del

2010 operata dalla legge n. 183 del 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 marzo 2013 e 7 agosto 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 vari gradi di inquadramento del personale; ciò ha determinato un incremento dei passaggi già riscontrabile nel 2022 e confermato nel 2023.

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

LA DIMENSIONE TERRITORIALE – LA MOBILITA' ED ALTRI TEMI

Attraverso le informazioni del conto annuale è possibile valutare la distribuzione territoriale del personale pubblico. Alle tipologie di enti che hanno una rete territoriale viene chiesto di indicare la distribuzione del personale nelle regioni e province autonome; alle altre tipologie di enti quali gli enti locali, quelli della sanità e le università, la presenza sul territorio è desunta 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 si evidenzia che alcune amministrazioni, come ad esempio gli organismi internazionali, non inviano dati, pertanto, il totale del personale presentato in questi paragrafi non coincide con quello indicato nei precedenti capitoli. Gli 8.197 dipendenti che lavorano all'estero sono concentrati nei comparti delle Funzioni centrali (4.320 dipendenti del Ministero degli affari esteri; 498 dell'Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane – ICE) e del Personale in regime di diritto pubblico (568 Diplomatici e 1.874 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 sostanzialmente stabile nel tempo.

Il Conto Annuale 2023, mostra che più della metà del personale è concentrato in sei regioni: la percentuale più alta, pari al 12,49%, si registra nel Lazio e nella Lombardia (12,38%), seguono la Campania (8,79%) e la Sicilia (8,52%) e poi l'Emilia-Romagna (7,34%) e il Veneto (6,97%).

La Lombardia è la regione con il valore più basso in termini di dipendenti pubblici (4.077) 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 e presentano un valore per 100 mila abitanti rispettivamente pari a 9.206 e 6.007.

Tabella 10.1 - Distribuzione territoriale dei dipendenti pubblici. Anno 2023

REGIONI	TOTALE DIPENDENTI AL 31.12	VALORI %	DIPENDENTI PER 100.000 ABITANTI
ABRUZZO	89.798	2,72%	7.079
BASILICATA	31.829	0,96%	6.007
CALABRIA	114.027	3,45%	6.224
CAMPANIA	290.315	8,79%	5.207
EMILIA-ROMAGNA	242.705	7,34%	5.435
FRIULI-VENEZIA GIULIA	84.063	2,54%	7.040
LAZIO	412.653	12,49%	7.227
LIGURIA	97.932	2,96%	6.486
LOMBARDIA	409.147	12,38%	4.077
MARCHE	85.380	2,58%	5.764
MOLISE	17.425	0,53%	6.051
PIEMONTE	223.016	6,75%	5.240
PROVINCIA AUTONOMA BOLZANO	42.080	1,27%	7.801
PROVINCIA AUTONOMA TRENTO	42.844	1,30%	7.837
PUGLIA	218.818	6,62%	5.648
SARDEGNA	110.235	3,34%	7.060
SICILIA	281.584	8,52%	5.892
TOSCANA	217.438	6,58%	5.940
UMBRIA	51.335	1,55%	6.026
VALLE D'AOSTA/VALLÉE D'AOSTE	11.297	0,34%	9.206
VENETO	230.449	6,97%	4.750
TOTALE	3.304.370	100,00%	5.607

La distribuzione del personale per ripartizione geografica risulta parzialmente omogenea, con valori che al Nord ovest, al Sud e al Centro, sono compresi fra il 22,4% e il 23,2%, mentre nel Nord est lavora il 19,4% del personale pubblico e nelle isole il 11,9%.

Per alcuni settori del pubblico impiego nel paragrafo successivo viene 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 (29,4%) 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 (15,6%) 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 2023

Regioni	Ministeri	Ministeri Valori %	Agenzie fiscali	Agenzie fiscali Valori %	Scuola	Scuola Valori %	AFAM	AFAM Valori %	Magistr.	Magistr. Valori %
VALLE D'AOSTA	124	0,1%	124	0,3%	2.482	0,2%	-	0,0%	15	0,1%
PIEMONTE	4.973	4,1%	2.682	6,8%	88.931	7,3%	540	5,3%	518	4,9%
LIGURIA	4.047	3,4%	1.840	4,6%	27.811	2,3%	194	1,9%	291	2,8%
LOMBARDIA	7.253	6,0%	5.407	13,7%	163.905	13,4%	941	9,2%	1.120	10,7%
P.A. BOLZANO	213	0,2%	291	0,7%	-	0,0%	75	0,7%	75	0,7%
P.A. TRENTO	255	0,2%	329	0,8%	-	0,0%	137	1,3%	74	0,7%
FRIULI VENEZIA GIULIA	1.907	1,6%	1.067	2,7%	23.650	1,9%	224	2,2%	174	1,7%
VENETO	4.796	4,0%	2.901	7,3%	88.816	7,3%	884	8,6%	459	4,4%
EMILIA ROMAGNA	5.249	4,4%	2.836	7,2%	83.311	6,8%	877	8,5%	480	4,6%
MARCHE	2.282	1,9%	1.044	2,6%	34.445	2,8%	464	4,5%	203	1,9%
TOSCANA	6.781	5,6%	2.430	6,1%	76.056	6,2%	498	4,8%	485	4,6%
UMBRIA	1.941	1,6%	564	1,4%	20.063	1,6%	197	1,9%	156	1,5%
LAZIO	35.344	29,4%	6.192	15,6%	116.391	9,6%	942	9,2%	2.118	20,1%
ABRUZZO	2.616	2,2%	1.126	2,8%	45.081	3,7%	414	4,0%	208	2,0%
MOLISE	969	0,8%	261	0,7%	7.397	0,6%	113	1,1%	80	0,8%
CAMPANIA	11.764	9,8%	2.892	7,3%	134.912	11,1%	844	8,2%	1.338	12,7%
PUGLIA	9.957	8,3%	2.450	6,2%	88.862	7,3%	995	9,7%	663	6,3%
BASILICATA	1.330	1,1%	327	0,8%	13.953	1,1%	236	2,3%	129	1,2%
CALABRIA	4.815	4,0%	1.130	2,9%	48.071	3,9%	540	5,3%	559	5,3%
SICILIA	9.997	8,3%	2.483	6,3%	117.482	9,6%	821	8,0%	1.105	10,5%
SARDEGNA	3.559	3,0%	1.201	3,0%	37.109	3,0%	338	3,3%	264	2,5%
Totale	120.172	100%	39.577	100%	1.218.728	100%	10.274	100%	10.514	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 la Scuola, che segue logiche più correlate con la popolazione residente, le percentuali più elevate sono quelle delle regioni più popolose: Lombardia (13,4%), Campania (11,1%), Sicilia (9,6%) e Lazio (9,6%). 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, oltre alla popolazione presente sul territorio, 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, oggetto di 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 questa analisi occorrono dati più dettagliati di quelli resi disponibili attraverso il conto annuale, necessari per costruire le 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. È importante sottolineare che poiché tale fonte informativa, illustrata nel terzo capitolo sull'anticipo dell'andamento del 2024 e al quale si rimanda per un approfondimento, costituisce una base dati che non fotografa una situazione giuridica dello stato dei dipendenti ad una certa data, ma fornisce una rappresentazione basata sulla sua manifestazione economica, il suo utilizzo potrebbe determinare alcune distorsioni.

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 presentano due caratteristiche; l'integrale copertura degli enti da esaminare e 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 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.

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.

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 tutti indicati nella capitale e pertanto è stata esclusa dall'analisi relativa alla magistratura.

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

Nei grafici che seguono sull'asse delle ascisse viene rappresentata l'emigrazione. Quanto più le regioni sono rappresentate verso destra tanto maggiore è la propensione del personale nato nella regione a spostarsi. Sull'asse 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

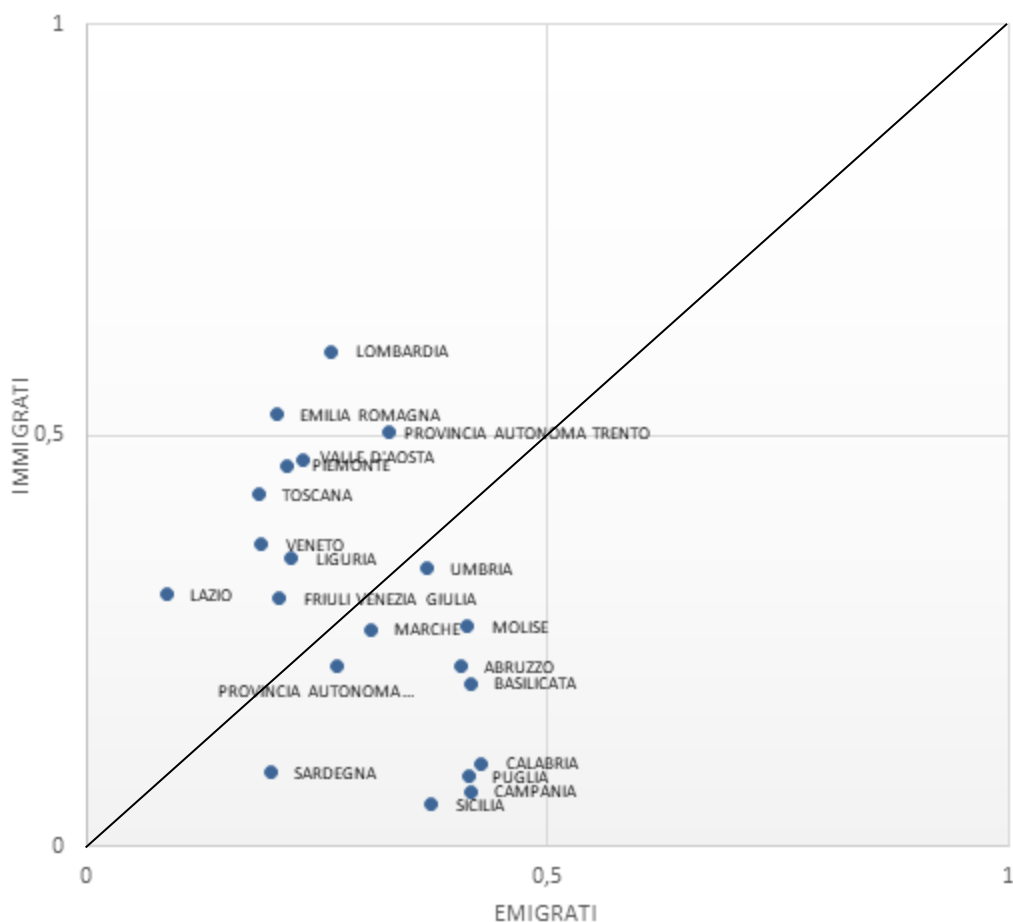
La mobilità territoriale del personale dei Ministeri non è particolarmente marcata, con valori dei due indicatori di immigrazione e di emigrazione al di sotto dello 0,5 per quasi tutte le regioni italiane. Il valore più elevato a livello nazionale dell'indicatore delle immigrazioni si registra in Lombardia,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

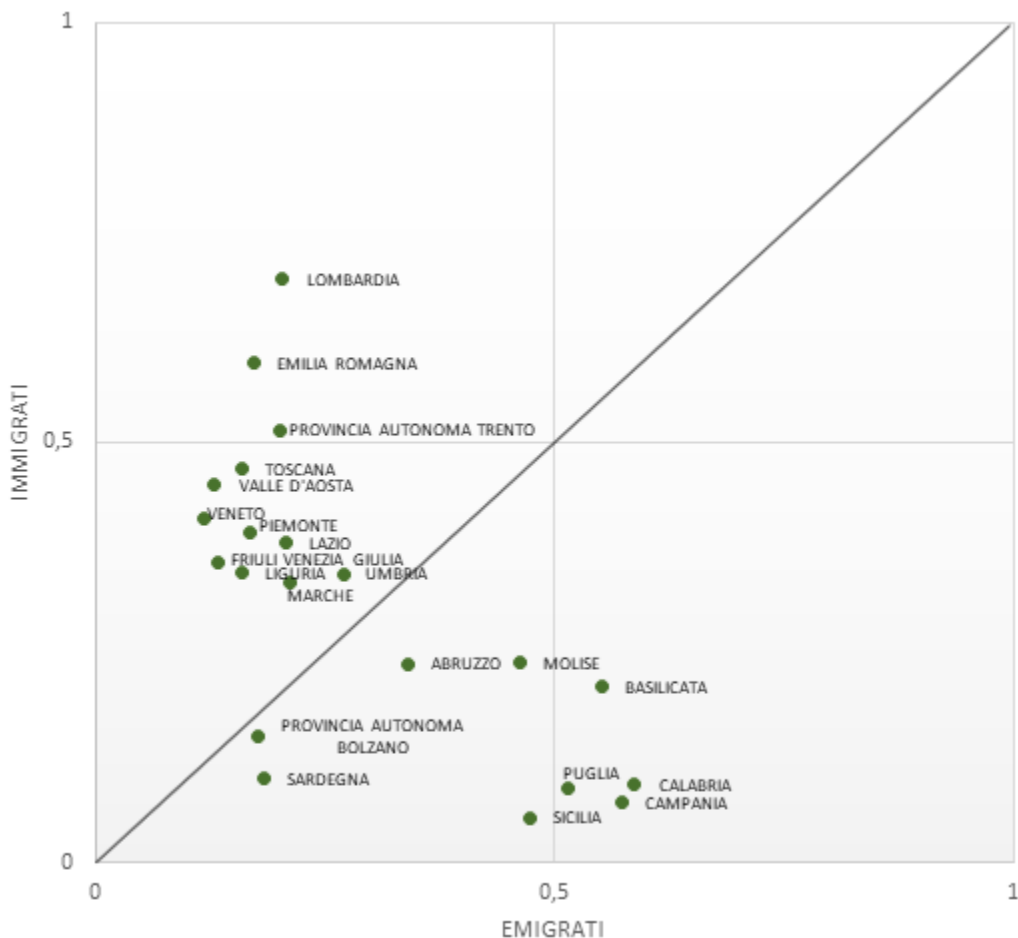


Il personale delle Agenzie fiscali presenta dei caratteri simili a quelli visti per i Ministeri, che risultano tuttavia più marcati. Le regioni del centro nord sono differenziate in modo più netto da quelle del sud.

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.

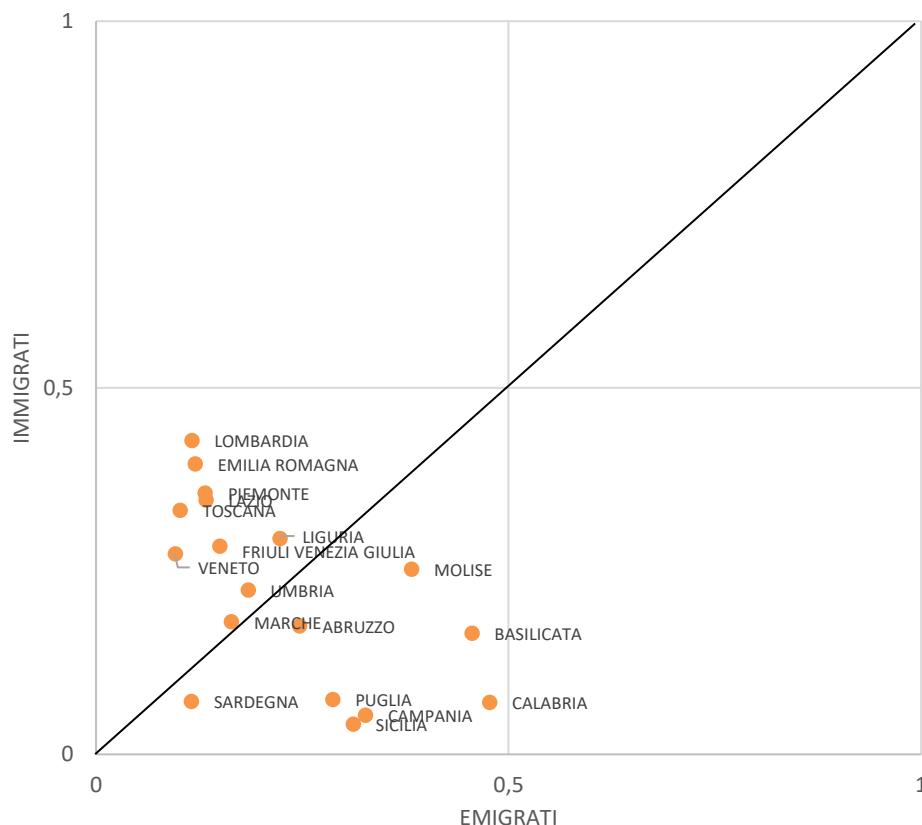
Grafico 10.2 – La mobilità territoriale nel personale delle Agenzie fiscali. Anno 2020

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

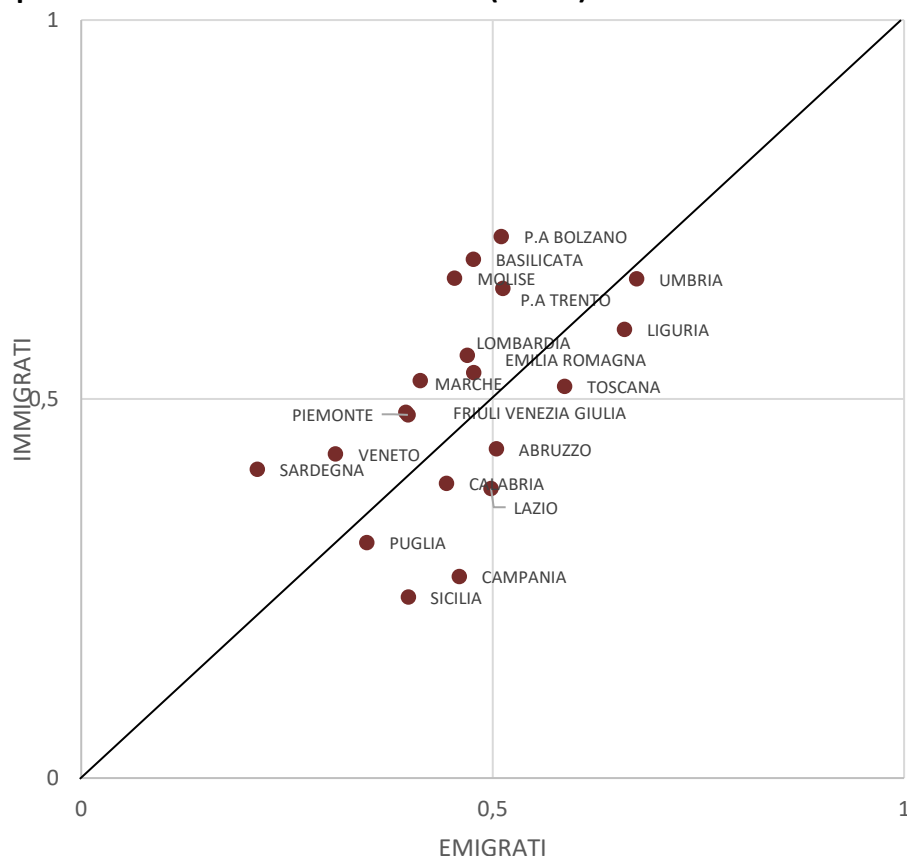
REGIONE	DIPENDENTI PER REGIONE DI NASCITA	DIPENDENTI EMIGRATI IN ALTRA REGIONE	COORDINATA EMIGRATI	DIPENDENTI PER REGIONE DI SERVIZIO	DIPENDENTI IMMIGRATI DA ALTRA REGIONE	COORDINATA IMMIGRATI
ABRUZZO	26.090	6.435	0,247	23.824	4.169	0,175
BASILICATA	19.541	8.905	0,456	12.735	2.099	0,165
CALABRIA	74.097	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.

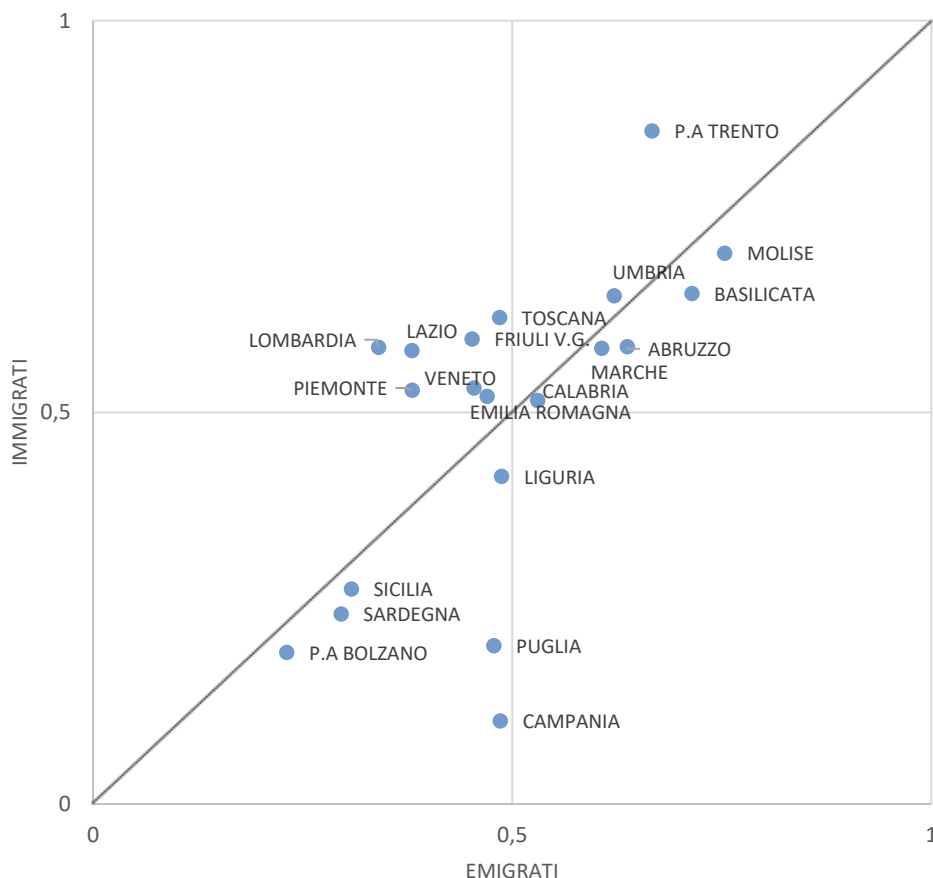
Grafico 10.4 – La mobilità territoriale nel personale degli Istituti di Alta Formazione e Specializzazione Artistica e Musicale (AFAM). Anno 2020



Nel caso dell'AFAM, occorre considerare che gli istituti sono molto meno numerosi rispetto a quelli scolastici, essendo 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 un valore per entrambi gli indicatori pari ad 1.

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 posizionamento nel I quadrante indica elevati valori sia di immigrazione che di emigrazione, determinati da un numero di personale nato nella regione e che vi resta a lavorare minore sia rispetto al totale dei magistrati nati nella regione, che 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 2016-2023, della

consistenza del personale stabile presente al 31 dicembre 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 2023

DIRIGENTI PRESENTI AL 31.12	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
MINISTERI	2.575	2.470	2.345	2.254	2.408	2.434	2.395	2.440
REGIONI	1.747	1.632	1.543	1.445	1.336	1.371	1.429	1.505
REGIONI A STATUTO SPECIALE	2.273	2.182	2.058	1.960	1.763	1.708	1.637	1.302
CITTÀ METROPOLITANE	143	179	171	167	168	166	169	169
PROVINCE	387	330	311	293	295	289	299	319
COMUNI	3.504	3.345	3.200	3.062	3.012	3.060	3.153	3.309

Tabella 10.5 – Totale del personale non dirigente presenti al 31 dicembre nelle amministrazioni dei diversi livelli di governo negli anni dal 2016 al 2023

NON DIRIGENTI PRESENTI 31.12	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
MINISTERI	139.750	132.176	129.551	124.596	115.821	110.352	105.838	106.030
REGIONI	37.042	35.965	37.865	36.085	33.888	34.273	33.965	34.835
REGIONI A STATUTO SPECIALE	31.204	30.603	30.172	29.751	29.035	28.798	28.859	28.733
CITTÀ METROPOLITANE	7.293	10.065	8.537	8.057	7.684	7.689	7.543	7.634
PROVINCE	23.911	19.651	17.129	16.084	15.435	15.751	15.557	15.702
COMUNI	348.783	339.003	326.754	323.349	317.203	315.343	313.965	313.557

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. Nel tempo le unità di staff sono rimaste abbastanza costanti, solo nei ministeri si nota una minima tendenza alla riduzione.

Tabella 10.6 – Dirigenti assegnati agli uffici di diretta collaborazione dell’Organo politico nei diversi livelli di governo negli anni dal 2016 al 2023

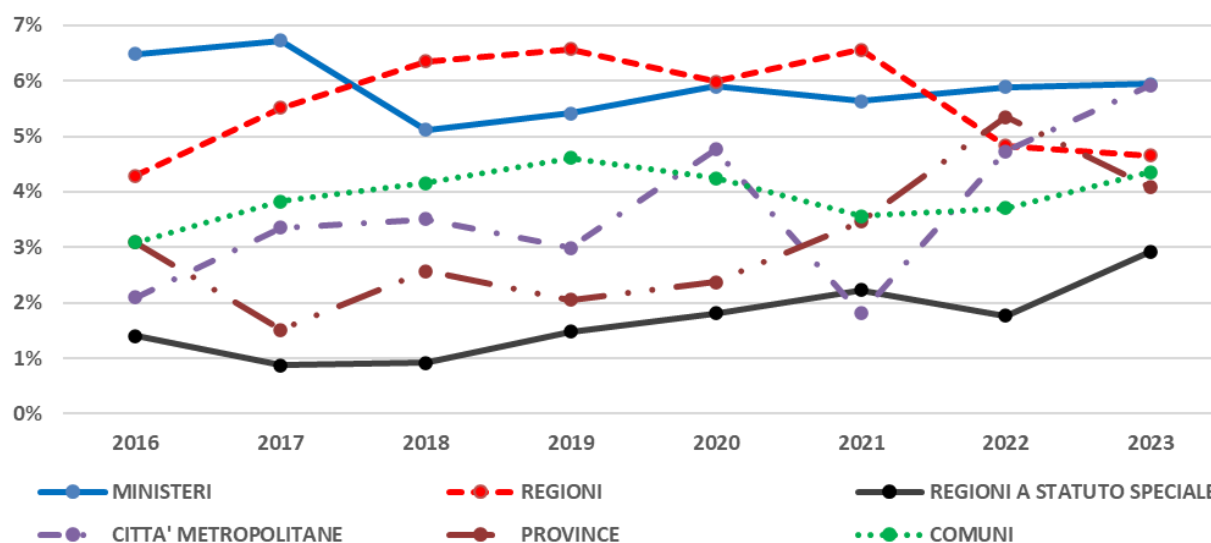
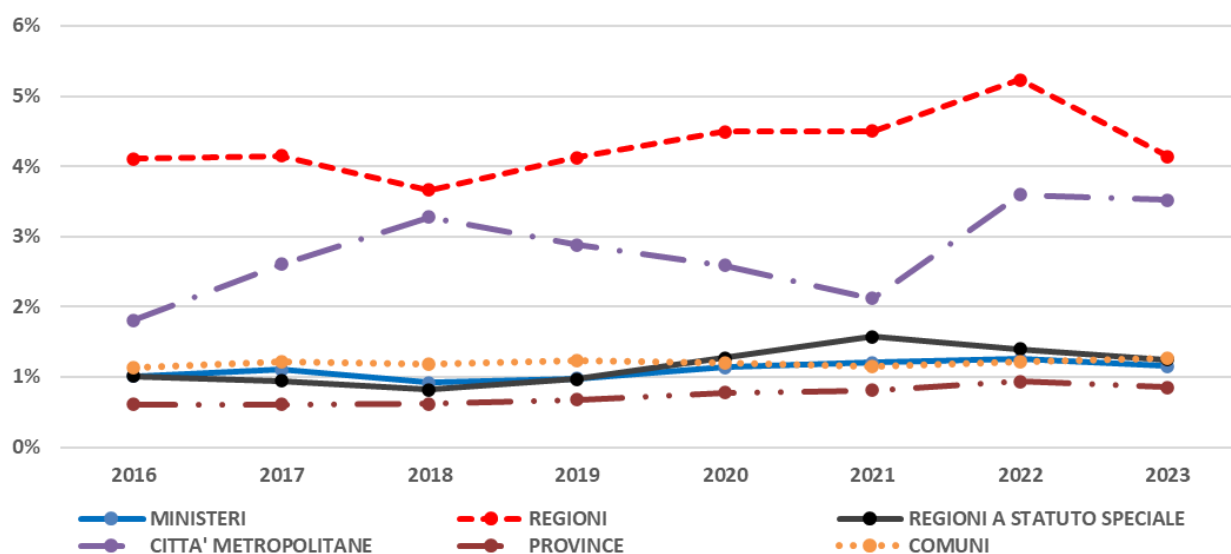
DIRIGENTI ASSEGNATI ALLE STRUTTURE DI STAFF	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
MINISTERI	167	166	120	122	145	137	141	145
REGIONI	75	90	98	95	80	90	69	70
REGIONI A STATUTO SPECIALE	32	19	19	29	32	38	29	38
CITTA' METROPOLITANE	3	6	6	5	8	3	8	10
PROVINCE	12	5	8	6	7	10	16	13
COMUNI	125	128	133	141	124	109	117	144

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 2023

NON DIRIGENTI ASSEGNATI ALLE STRUTTURE DI STAFF	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
MINISTERI	1.413	1.455	1.196	1.214	1.321	1.330	1.329	1.223
REGIONI	1.520	1.492	1.386	1.489	1.523	1.543	1.778	1.442
REGIONI A STATUTO SPECIALE	316	289	247	288	369	453	402	358
CITTA' METROPOLITANE	132	262	280	232	199	163	271	269
PROVINCE	148	120	106	108	121	128	146	134
COMUNI	3.926	4.130	3.892	3.982	3.793	3.603	3.816	3.983

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 dicembre.

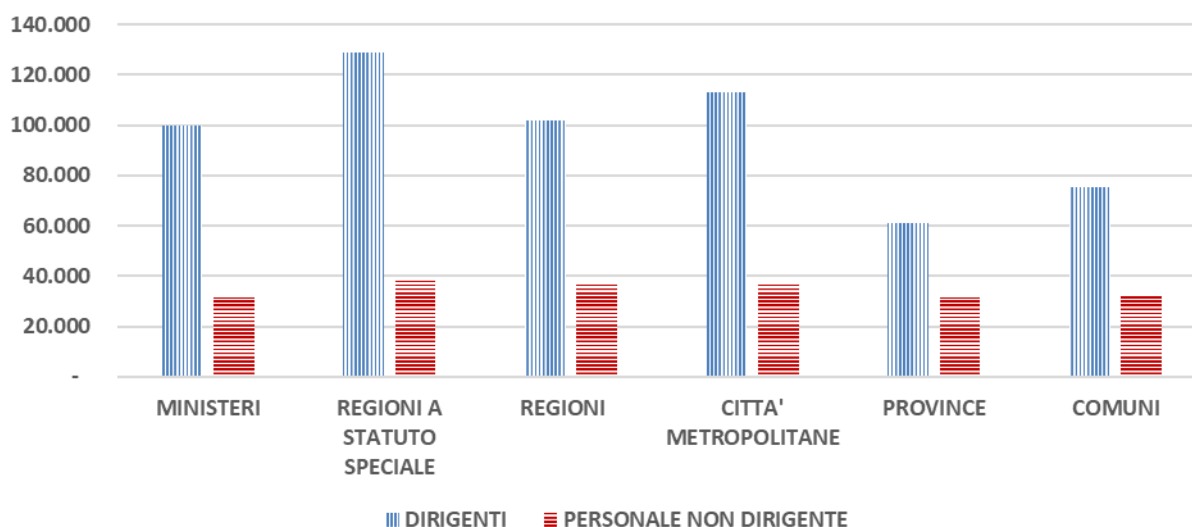
L’incidenza percentuale dei dirigenti ha valori meno uniformi rispetto a quella del personale non dirigente. Nel primo caso, infatti, le percentuali sono comprese fra l’1% e il 7%, mentre nel secondo caso quattro tipologie di enti si trovano intorno all’1% e solo le regioni e le città metropolitane hanno 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 2023**Grafico 10.7 – Incidenza del personale non dirigente assegnato agli uffici di indirizzo politico sul totale del personale non dirigente. Anni dal 2016 al 2023**

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 dicembre. In particolare, per le Città metropolitane l'incremento è determinato dalla Città di Napoli, mentre la crescita viene registrata nelle regioni Toscana, Piemonte, Campania e Lazio. Il valore massimo registrato nel 2022 non verrà mantenuto nell'ultimo anno, quando si registra un arretramento di quasi un punto percentuale.

Sono stati rilevati anche i dati di spesa media sostenuta dagli enti sia per il personale dirigente sia per quello del comparto per l'anno 2023.

Grafico 10.8 – Spesa media pro-capite del personale assegnato agli uffici di diretta collaborazione dell’organo politico nei Ministeri, Regioni a statuto speciale e Province autonome, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni. Anno 2023



I valori più elevati si registrano nelle Regioni a Statuto speciale per entrambe le macrocategorie di personale mentre sono le province ad avere i valori medi più bassi. Per il personale dirigente si osserva una maggiore variabilità della spesa media rispetto al personale non dirigente, dove lo scostamento fra le varie tipologie di ente è minimo. La ridotta dimensione della platea del personale dirigente considerato nell’analisi rende i risultati maggiormente dipendenti da situazioni contingenti verificatesi nei singoli enti, generando una elevata variabilità dell’indicatore.

ANALISI SU ALCUNE CATEGORIE DI PERSONALE NEGLI ENTI LOCALI

A partire dall’anno 2022 è stata introdotta la rilevazione del personale destinatario di specifiche sezioni del CCNL Funzioni locali del 16 novembre 2022. Gli enti interessati da questo approfondimento sono i comuni, le unioni di comuni, le città metropolitane, le province e le 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 dicembre, la rilevazione è finalizzata 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 aree dei “Funzionari ed elevate qualificazioni” e degli “Istruttori”.

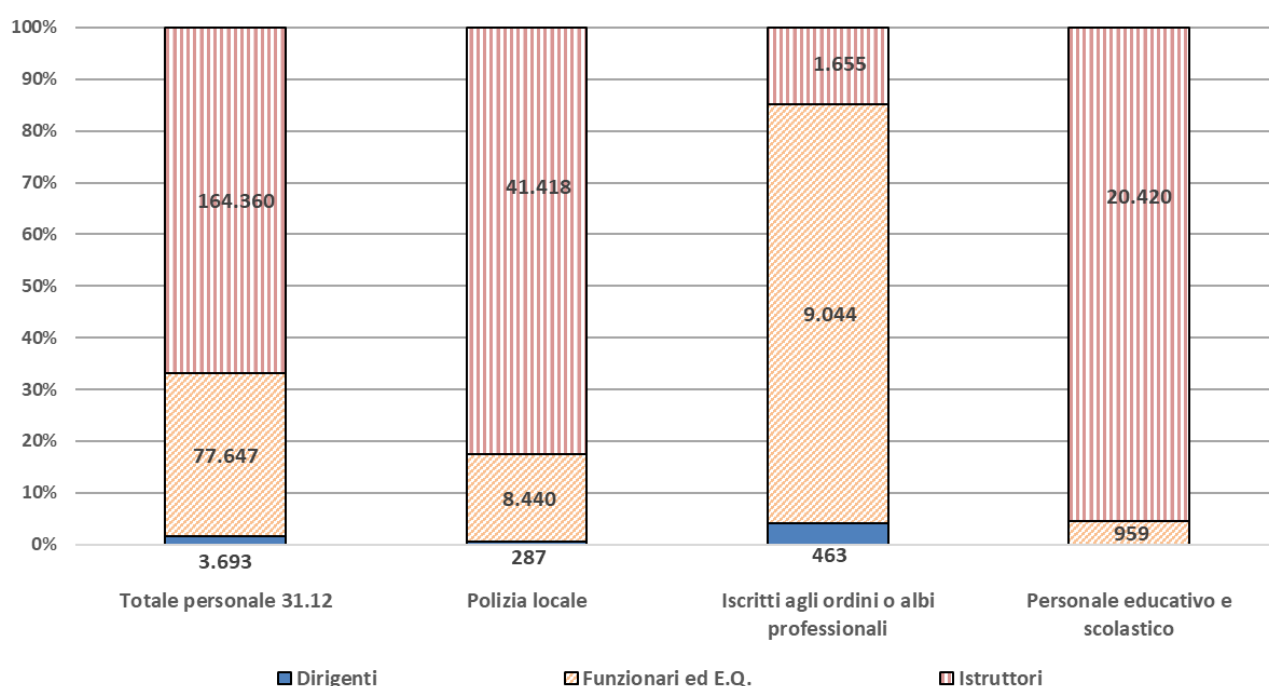
Inoltre, per il personale educativo e scolastico, viene chiesto presso quale tipo di struttura il personale presta servizio, distinguendo fra gli asili nido, le scuole materne e i centri di formazione

professionale.

Si è infine valutato 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 aree dei "Funzionari ed elevate qualificazioni" e degli "Istruttori", 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.

Grafico 10.9 – Personale dei Comuni, Unioni di comuni, Città metropolitane, Province e Comunità montane impiegato nella Polizia locale, o come Iscritti agli ordini o albi professionali, o come Personale educativo e scolastico. Anno 2023



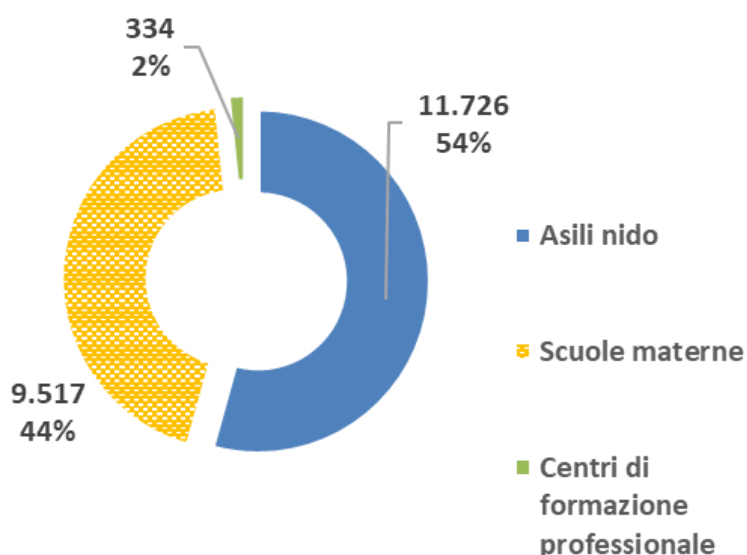
La maggiore qualificazione che generalmente è richiesta a coloro che sono iscritti agli ordini o albi professionali appare evidente. I quasi 11.200 dipendenti che rientrano in questo gruppo appartengono infatti in massima parte alla categoria D e alla Dirigenza, in proporzioni molto più alte rispetto alle altre tipologie di personale. All'opposto, il personale educativo e scolastico è composto quasi esclusivamente da personale inquadrato nell'area degli Istruttori. Fra il personale della Polizia

locale la quota appartenente all'area dei Funzionari ed elevate qualificazioni e alla Dirigenza è 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 due aree considerate, mentre il Personale educativo e scolastico non arriva al 9% e quello iscritto agli ordini o albi professionali rappresenta un gruppo minoritario (4,5%).

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 10.10 – Tipologia di struttura in cui presta servizio il Personale educativo e scolastico. Anno 2023



Il grafico 10.10 rappresenta il personale scolastico dipendente dagli enti locali che applicano il contratto nazionale, cumulativamente per aree dei Funzionari ed elevate qualificazioni e degli Istruttori, 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 di alcuni enti, ma non sono tali da alterare il significato complessivo.

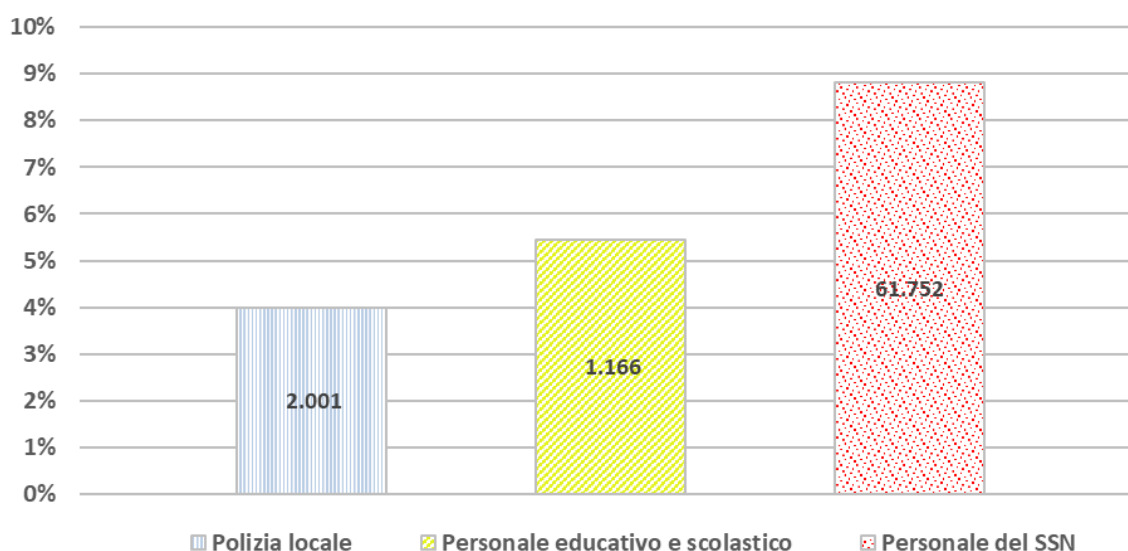
L'articolo 41, comma 6, del decreto legislativo n. 81 del 2008 prevede che il medico competente, a seguito di visita medica, giudichi il dipendente in funzione della mansione specifica: a) idoneo; b) idoneo parziale, temporaneo o permanente, con prescrizioni o limitazioni; c) inidoneo temporaneo; d) 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, da alcuni anni, negli enti del SSN, 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.

Dal 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.

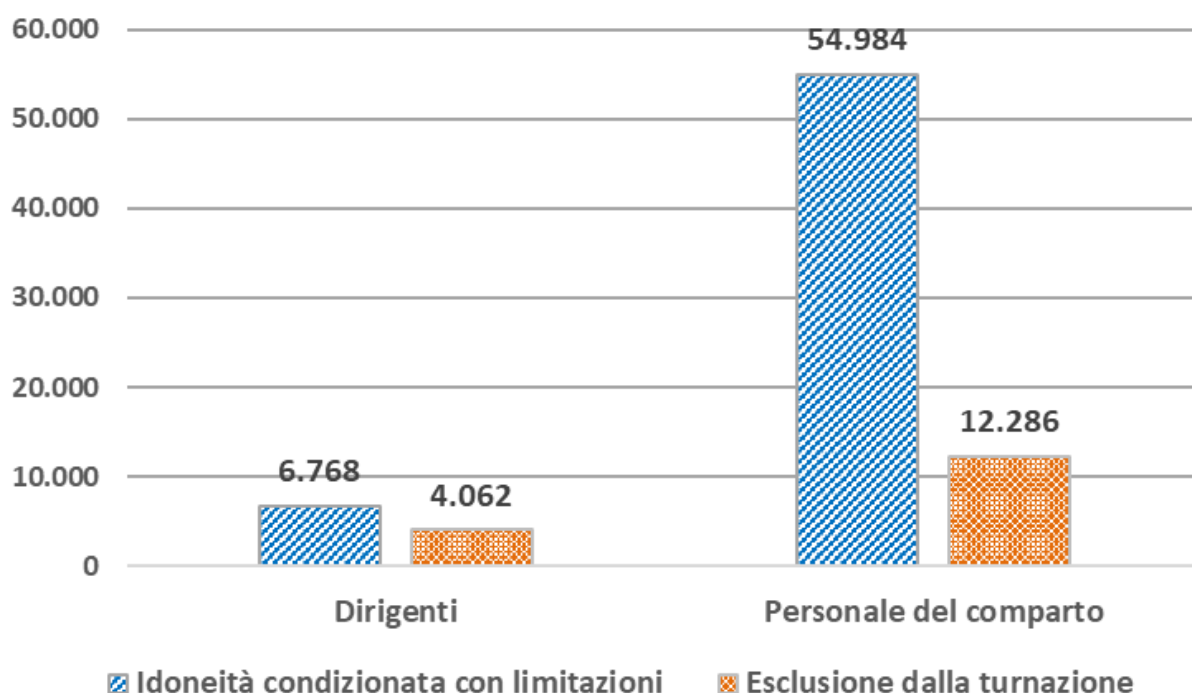
Grafico 10.11 – Personale con giudizio di idoneità condizionata alla mansione che comporta delle limitazioni. Anno 2023



Nel grafico 10.11 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 10.12 – Personale del SSN che a seguito di un giudizio di idoneità condizionata alla mansione che comporta delle limitazioni è stato escluso dalla turnazione. Anno 2023



Se la dirigenza con idoneità condizionata che prevede delle limitazioni rappresenta il 5% del totale della dirigenza del SSN, il 60% di costoro sono stati esclusi dalla turnazione; il personale del comparto con idoneità condizionata che prevede di limitazioni è più numeroso, rappresentando il 9,7% del totale del personale del comparto. Tuttavia, solo per il 22% questo giudizio ha comportato l'esclusione dalla turnazione. Si evince, quindi, che i dirigenti esclusi dalla turnazione sono il 3,0% del totale dei dirigenti, 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 sul sito RGS dei dati del Conto annuale 2023 avviene 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 dai successivi CCNQ, da ultimo quello del 22 febbraio 2024. Ai quattro comparti individuati dai CCNQ ne sono stati aggiunti altri due convenzionali ("Comparto autonomo o fuori comparto" e "Personale in regime di diritto pubblico") in modo da consentire una lettura aggregata di tutti i dati del pubblico impiego.

Nel "Comparto autonomo o fuori comparto" sono raggruppati gli 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 articolo 60 del decreto legislativo n. 165 del 2001 e di quelli appartenenti alla lista S13.

Nel 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.

Poiché alcune spese sono rilevate con riferimento alla totalità del personale senza distinguere le singole qualifiche, lo scorporo delle spese dei Professori e Ricercatori non è completo. Tali spese, le più rilevanti delle quali sono senza dubbio i contributi a carico del datore di lavoro e l'Irap, sono rimaste in carico al personale del comparto dell'Università anche per la parte dei professori e ricercatori.

La dirigenza dei ruoli professionale, tecnico e amministrativo non è inserita nel comparto delle Funzioni locali ma si all'interno del comparto Sanità.

I dati sono organizzati secondo il nuovo assetto dei comparti contrattuali, non solo dal triennio 2016-2018, ma dal 2001. Ciò al fine di omogenizzare le serie storiche e consentirne una lettura agevole.

I LIVELLI GERARCHICI DI VISUALIZZAZIONE

La pubblicazione consente la visualizzazione dei dati del Conto annuale, su tre livelli gerarchici, che

permettono di rappresentare i dati con un diverso grado di dettaglio: “Comparto”, “Aggregato”, “Contratto”. Sotto al primo livello “Comparto” vi è 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 in sole tre righe la rappresentazione 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 articolo 60 del decreto legislativo n. 165 del 2001, in cui sono compresi gli enti pubblici economici e quelli che erogano servizi di pubblica utilità. Questo “contratto” riflette l’originaria formulazione dell’articolo 60, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001, prima della modifica introdotta con il decreto legge n. 101 del 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 ogni anno dall’Istat – articolo 1, comma 3 del decreto legislativo n. 196 del 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 articolo 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’aggregazione per comparti di contrattazione risponde alla necessità di disporre di una base dati

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”.

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. Tuttavia, soprattutto nelle amministrazioni centrali, al personale possono essere applicati 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, fino a pochi anni fa, anche 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 dell'ARAN.

IL PERSONALE STABILE E L'ALTRO PERSONALE

I grafici e le tabelle 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 sezione.

Il gruppo più numeroso del personale è quello del "*personale stabile*". Per "*personale stabile*" si intendono le 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 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

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.

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, possono negli anni riferirsi a gruppi diversi di enti. L'acquisizione di nuovi enti o la soppressione di quelli esistenti, sebbene risulti un evento poco frequente, può alterare il confronto negli anni, come il passaggio di enti da un comparto all'altro può modificare la significatività dei confronti degli aggregati di comparto nel tempo.

Il processo generale di trasformazione degli Enti, si è tradotto, in particolare per le Aziende del comparto Sanità, in riorganizzazioni decise dalle Regioni, nonché in soppressioni/accorpamenti di istituzioni, come avvenuto per gli Enti previdenziali e le Comunità Montane, a seguito di specifici interventi normativi finalizzati al contenimento della spesa pubblica. Questi cambiamenti hanno 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. Va inoltre osservato che tali movimentazioni non sempre vengono registrate nell'anno di decorrenza del disposto normativo ma soltanto nel momento dell'effettivo trasferimento delle risorse umane e finanziarie.

Poiché i cambiamenti sopracitati a volte sono talmente rilevanti da alterare l'andamento dei comparti o anche di tutto il pubblico impiego, nei commenti della pubblicazione si dà conto delle nuove acquisizioni e delle modifiche più rilevanti avvenute nel corso degli anni.

Di seguito si riportano i principali eventi che hanno influenzato le rilevazioni:

ANNO 2023

Le modifiche principali hanno riguardato gli enti del SSN delle Marche e della Lombardia, con il frazionamento dell'Azienda sanitaria unica regionale delle Marche in più Aziende sanitarie territoriali e la scissione dell'Azienda socio sanitaria territoriale di Monza.

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 risultata 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 del personale nel contratto regionale della Sardegna, iniziato l'anno prima, con il passaggio 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 provenienti da quello degli enti ex articolo 60 del decreto legislativo n. 165 del 2001, che al 31.12.2021 sono stati inquadrati con il contratto della regione Sardegna. 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'articolo 76 del decreto legge n. 73 del 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 n. 21 del 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 accorpatisi 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 unità.

In attuazione di quanto disposto dal decreto legislativo n. 177 del 2016, nel comparto dei Corpi di polizia, il personale del Corpo Forestale dello Stato è transitato nel contratto Carabinieri; contingenti limitati sono transitati nella Polizia di Stato e nei Vigili del fuoco.

Nel comparto regioni – enti locali è stata censita la nuova provincia Sud Sardegna, istituita con Legge Regionale n. 2 del 4 febbraio 2016, che ha accorpato le province del Medio Campidano e di Carbonia Iglesias. La provincia dell'Ogliastra è stata soppressa ed il personale è transitato nella provincia di Nuoro. Si è concluso il processo di trasformazione in città metropolitane delle province di Catania, Messina, Palermo e Reggio Calabria che dal 2017 sono passate dalla vecchia alla nuova tipologia di ente. Il Friuli Venezia Giulia con legge regionale n. 20 del 9 dicembre 2016 ha avviato un percorso per la soppressione delle province che nel 2017 è iniziato per Trieste, Gorizia, Pordenone e nel 2018 si è concluso con Udine. Le province sono state sostituite dalle Unioni Territoriali Intercomunali, inserite nella tipologia delle Unioni di comuni. Il personale delle province è transitato negli enti di nuova istituzione.

Nei Ministeri si è verificato il passaggio della maggior parte del personale del Ministero del Lavoro all'Ispettorato nazionale del lavoro e all'ANPAL, mentre sono state rilevate per la prima volta dal Ministero della Difesa, le 920 unità di personale amministrativo dell'Agenzia industrie difesa, le cui spese erano invece già rilevate. Sempre nel Ministero della Difesa sono transitati, con la qualifica di contrattisti, gli operai con contratto di tipo privatistico provenienti dal corpo forestale (1.240 unità). Nell'Università e negli Enti di ricerca sono stati rilevati per la prima volta gli assegnisti di ricerca fra il personale a tempo determinato. L'ingresso degli assegnisti nella rilevazione del conto annuale comporta un incremento degli anni persona del tempo determinato pari a circa 13.500 unità annue.

ANNO 2016

Nel SSN un numero elevato di accorpamenti ha interessato gli enti delle regioni Toscana, Lombardia e, in numero minore, quelli del Lazio.

Nel comparto delle Funzioni locali, vi è stato l'accorpamento di 12 camere di commercio trasformatesi in 6 enti di maggiori dimensioni e quello, significativo, di 61 comuni, principalmente nella provincia autonoma di Trento e in Emilia Romagna, aggregati in 21 nuovi comuni. In Sardegna, la provincia di Olbia Tempio è stata soppressa e accorpata alla provincia di Sassari.

Nei Ministeri sono entrate nella rilevazione due nuove Istituzioni: l'Agenzia Italiana per la cooperazione allo sviluppo, istituita dalla legge n. 125 del 2014, e l'Agenzia per l'Italia digitale al cui personale è applicato il contratto Ministeri. L'AGID era già presente nella rilevazione ma applicava un autonomo contratto, nell'ambito del gruppo degli Enti ex articolo 70 del decreto legislativo n. 165 del 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 n. 56 del 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'articolo 2, comma 10, del decreto legge n. 101 del 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 (articolo 1, comma 3, della legge n. 196 del 2009) e non già ricompresi fra quelli di cui all'articolo 1 comma 2, articolo 60 comma 3 e articolo 70 comma 4 del decreto legislativo n. 165 del 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 legge regionale 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, sopprese 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 articolo 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 articolo 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.