

DISTRIBUZIONE DEI DIPENDENTI PER ETÀ

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

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

Nelle figure che seguono i gradini corrispondono alle classi d'età utilizzate nel conto annuale¹.

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

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

¹ 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".

Il grafico che segue – relativo al 2001 – evidenzia un’asimmetria di genere, legata alla caratterizzazione di alcuni settori che hanno età medie molto differenti (donne per la Scuola; uomini per Corpi di polizia, Forze armate e Vigili del fuoco).

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

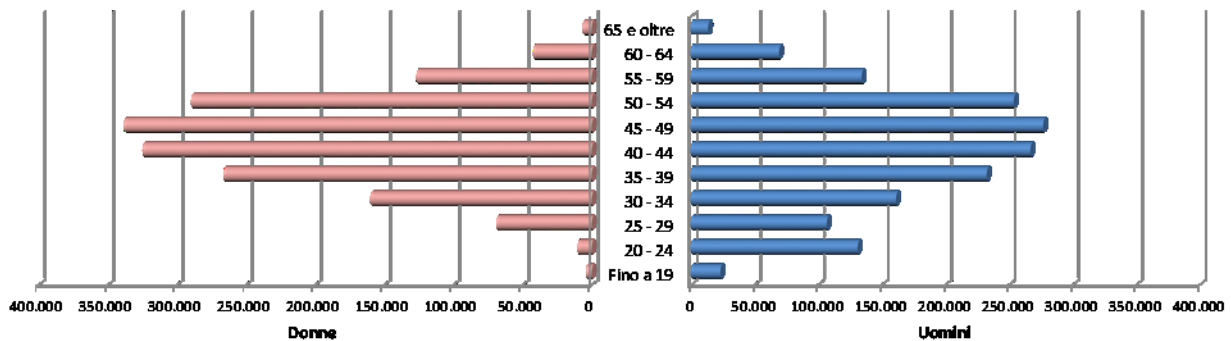
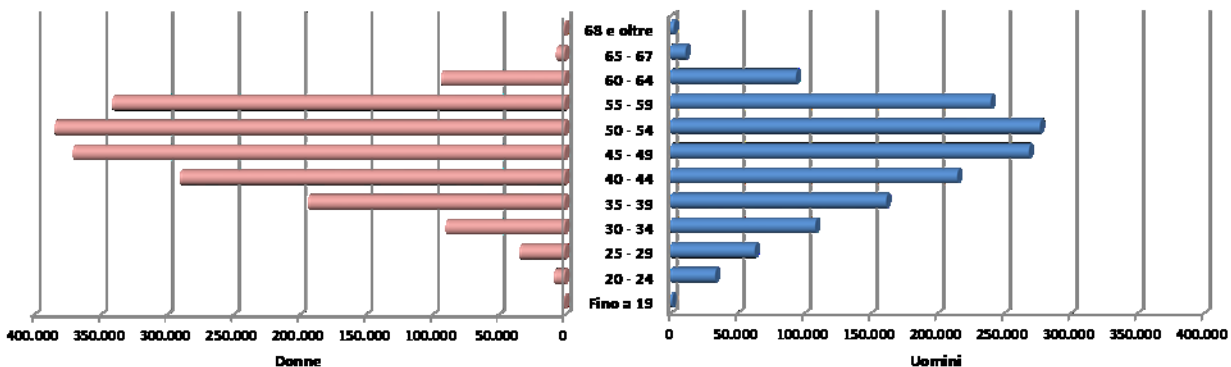


Grafico 7.2 – Distribuzione del totale del Personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni per età e genere. Anno 2011



Nel 2011 sono scomparse le discontinuità che nel 2001 erano presenti nelle prime classi di età per gli uomini, soprattutto a causa dell’abolizione della leva obbligatoria che ha interessato il settore della sicurezza-difesa.

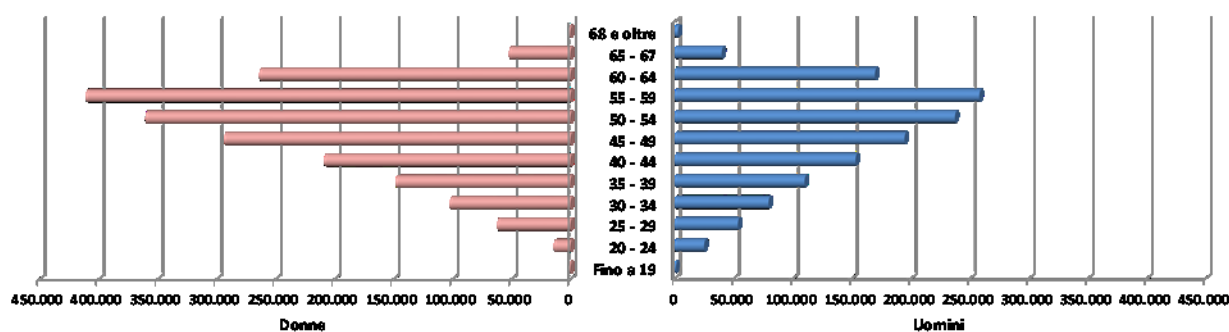
La classe modale² è cambiata, passando dalla classe 45-49 anni, a quella successiva 50-54.

Nel decennio successivo, il regime limitativo delle assunzioni, irrigidito a fasi alterne ed in modo differenziato fra i comparti, è cessato solo negli anni più recenti, e le immissioni di nuovo personale hanno potuto avere effetti significativi solo negli ultimi anni. Ciò ha reso la forma della distribuzione del 2021 simile ad una piramide rovesciata.

² La classe modale è quella dove vi è la massima frequenza di un valore, ovvero quella che risulta maggiormente popolata.

La classe modale è diventata quella 55-59 anni per entrambi i generi, seguita a breve distanza dalla classe 50-54. Le classi finali della distribuzione dell'ultimo anno hanno consistenze differenti da quelle delle distribuzioni precedenti. Nella classe 60-64 nel 2021 si trova molto più personale di quanto non sia mai accaduto, quasi un dipendente su sette si trova infatti in questa classe; di numerosità non trascurabile è diventata la classe 65-67, che ha superato quella 20-24 e non è lontana da quella 25-29.

Grafico 7.3 – Distribuzione del totale del Personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni per età e genere. Anno 2021



Poiché la classe 60-64 è quella dove si concentra una quota considerevole del personale che maturandone i requisiti accede alla pensione attraverso i diversi canali, difficilmente la forma della distribuzione potrà svilupparsi ulteriormente secondo le linee realizzate nei due decenni considerati.

Dal 2019 il conto annuale incorpora gli effetti della modifica normativa che ha consentito l'uscita del personale dal mondo del lavoro con la cosiddetta quota 100. Se si considera l'entità e la composizione dei flussi in ingresso ed in uscita dal pubblico impiego si comprende come l'impatto di tale intervento normativo ha influenzato significativamente l'età media dei dipendenti pubblici – che negli ultimi due anni è tornata al livello del 2015 - in misura probabilmente maggiore rispetto agli interventi tesi a favorire il regime assunzionale.

L'ANDAMENTO DELL'ETÀ MEDIA

Nel periodo 2001-2021 l'età media riferita al totale del personale è cresciuta di quasi sei anni e mezzo, con differenze significative fra i vari comparti, arrivando a toccare i 50 anni. Se nel 2001 in tutti i comparti né gli uomini né le donne raggiungevano i 50 anni di età media ed anzi ne erano piuttosto lontani, nel 2021 tutti hanno varcato questa soglia, ad eccezione delle donne nel comparto Sanità che si trovano appena al di sotto. Solo nel Personale in regime di diritto pubblico i valori sono sensibilmente più bassi, sebbene sia questo il comparto che mostra il maggiore

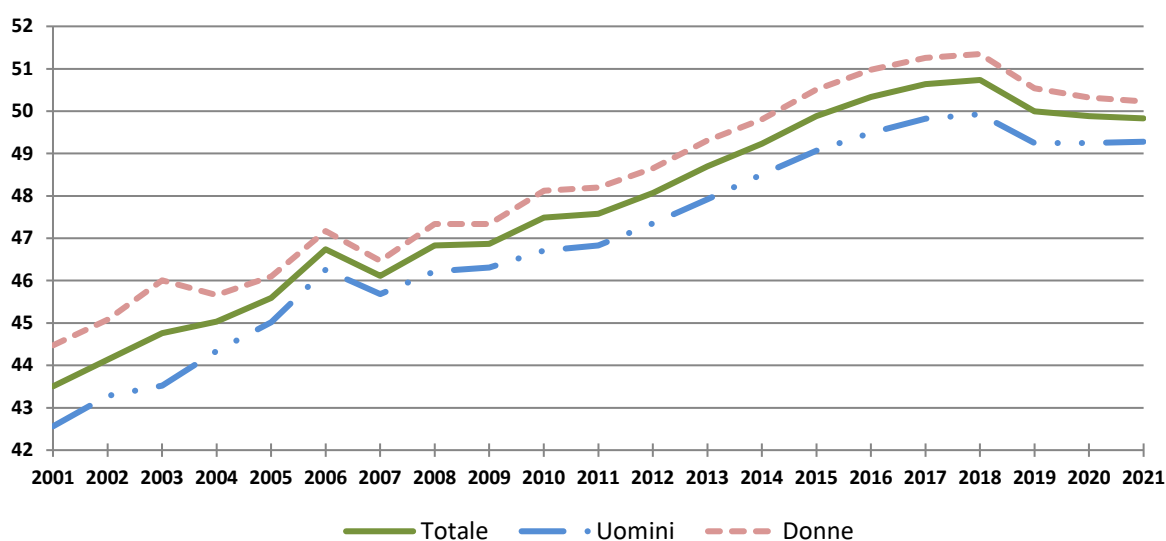
invecchiamento. Alla fine del 2021 l'età media di tale personale è infatti aumentata di quasi dieci anni e mezzo.

Tabella 7.1 – Età media per genere nel pubblico impiego. Anni 2001, 2011 e 2021

COMPARTO	Media Uomini 2001	Media Donne 2001	Media Totale 2001	Media Uomini 2011	Media Donne 2011	Media Totale 2011	Media Uomini 2021	Media Donne 2021	Media Totale 2021
FUNZIONI CENTRALI	47,0	44,8	45,9	51,4	50,4	50,9	54,4	53,8	54,1
FUNZIONI LOCALI	46,6	43,5	45,2	50,4	48,1	49,2	53,2	51,6	52,3
ISTRUZIONE E RICERCA	48,9	46,6	47,2	50,7	49,1	49,4	50,9	50,5	50,6
SANITÀ	46,3	41,6	43,5	50,0	46,7	47,8	50,8	49,0	49,6
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	42,6	44,7	42,8	49,2	46,6	48,2	51,4	50,4	51,0
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	34,1	38,5	34,4	40,8	42,3	40,9	45,0	43,6	44,8
TOTALE	42,6	44,5	43,5	46,8	48,2	47,6	49,3	50,2	49,8

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

Grafico 7.4 – Andamento dell'età media del totale del pubblico impiego e per genere dal 2001 al 2021



Nel grafico è rappresentato l'andamento dell'età media di tutto il pubblico impiego nei 20 anni considerati.

Tra i fattori che hanno influenzato l'andamento dell'età media dei comparti si segnala il processo di stabilizzazione del personale precario, che ha comportato l'inserimento nei ruoli del tempo indeterminato di personale con un'età inferiore alla media³, seppur di poco.

Nella seconda metà della serie l'innalzamento dell'età media è evidente e lineare per entrambi i generi, con una progressione che non rallenta fino al 2018 per invertirsi in modo marcato nel 2019 e restare pressoché stabile negli ultimi due anni.

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

Il risultato finale di una sostanziale invarianza dell'età media complessiva dal 2019 è il risultato di dinamiche molto diverse, con la Sanità che, grazie ai notevoli ingressi, ha registrato un'apprezzabile riduzione dell'età media (oltre sei mesi). Nel comparto delle Funzioni locali si è manifestata una riduzione analoga, mentre in quello dell'Istruzione e ricerca la piccola riduzione avuta nel 2020 non è stata confermata dai dati dell'ultimo anno.

Se le Funzioni centrali sono rimaste invariate negli ultimi due anni, così come gli enti del Comparto autonomo o fuori comparto, per il Personale in regime di diritto pubblico, invece, continua a registrarsi un aumento dell'età media, con valori più elevati di quasi dieci mesi rispetto al 2019, esclusivamente imputabili all'aumento dell'età degli uomini. Tali incrementi sono da mettere in relazione con le difficoltà registrate nel pieno del periodo pandemico riguardanti il regolare sviluppo delle procedure di reclutamento.

IL CASO PARTICOLARE DELLA SCUOLA

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

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

³ Il personale che opera nelle amministrazioni con forme di lavoro flessibile non è considerato nel calcolo dell'età media, ad eccezione della scuola, dove il solo personale con supplenze brevi non viene considerato a questi fini.

il pubblico impiego. Si è quindi preferito sostituire l'intera tabella con un'elaborazione dei dati presenti nel sistema di pagamento degli stipendi NoiPA che ha permesso una stima del dato effettivo più realistica rispetto a quanto comunicato dal Ministero dell'Istruzione.

Nei due anni successivi è stata ripetuta la medesima elaborazione ed i dati ottenuti hanno confermato la riduzione dell'età media, seppur con un'intensità assai minore del 2019.

Come detto, le dinamiche interne alla Scuola hanno una grande rilevanza per tutto il settore pubblico. Alcuni anni sono stati caratterizzati da un alto numero di cessazioni, come negli anni 2007, 2009, 2011 e negli ultimi quattro anni, in cui, al netto dei passaggi ad altra amministrazione, sono uscite dal mondo della scuola fra le 42.000 e le 52.000 unità. Anche le immissioni in ruolo hanno totalizzato numeri imponenti: nel 2007 e 2011 con oltre 60.000 assunzioni, nel 2015 con 86.000, dimezzate a 40.000 nel 2019 e risalite a 53.000 nel 2021.

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

Un ruolo importante è invece svolto dal maggiore o minor impiego del personale con contratti annuali o non annuali. Negli ultimi sei anni si è fatto un ricorso crescente a questa forma di personale precario, la cui utilizzazione è aumentata di oltre 110.000 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.