

LA DIMENSIONE TERRITORIALE ED ALTRI TEMI INDAGATI DAL CONTO ANNUALE

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

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

LA DISTRIBUZIONE GEOGRAFICA DEI DIPENDENTI PUBBLICI

La distribuzione territoriale del personale fa riferimento al personale “presente” nell’amministrazione al 31.12 dell’anno considerato, che si ottiene aggiungendo al personale dipendente quello comandato/distaccato presso l’amministrazione e sottraendo quello dell’amministrazione che si trova in posizione di comando/distacco altrove. Nel momento in cui si considera il personale comandato e distaccato il sistema non risulta chiuso poiché ci sono amministrazioni, come ad esempio gli organismi internazionali, che non inviano dati per il conto annuale, e dunque il totale del personale presentato in questa sede non coincide con quello indicato nei precedenti capitoli. Nelle tabelle che seguono non sono stati considerati i 6.795 dipendenti che lavorano all’estero poiché non sono significativi ai fini dell’analisi presentata più avanti.

La distribuzione territoriale del personale del pubblico impiego è piuttosto stabile nel tempo. Quella desunta dal Conto Annuale 2021, mostra che la metà del personale è concentrato in sole 5 regioni: la percentuale più alta, pari al 12,56% si registra nel Lazio, seguita dalla Lombardia (12,46%), dalla Campania (8,7%), dalla Sicilia (8,67%), e dall’Emilia Romagna Veneto (7,42%). La Lombardia per contro è la regione con il valore più basso in termini di dipendenti per ogni 100 mila abitanti, mentre non sempre i fattori di scala delle regioni più piccole giustificano le posizioni più elevate del rapporto. Infatti, la Valle d’Aosta e il Molise, le due regioni più piccole, registrano una presenza del pubblico impiego ben al di sotto dell’1%.

Tabella 10.1 - Distribuzione territoriale dei dipendenti pubblici. Anno 2021

Regioni	Totale dipendenti al 31.12	Valori %	Dipendenti per 100.000 abitanti
ABRUZZO	70.608	2,20%	5.534
BASILICATA	31.506	0,98%	5.822
CALABRIA	111.681	3,48%	6.019
CAMPANIA	278.981	8,70%	4.960
EMILIA ROMAGNA	238.009	7,42%	5.378
FRIULI VENEZIA GIULIA	82.168	2,56%	6.878
LAZIO	402.763	12,56%	7.048
LIGURIA	95.039	2,96%	6.297
LOMBARDIA	399.432	12,46%	4.017
MARCHE	82.136	2,56%	5.523
MOLISE	16.942	0,53%	5.799
PIEMONTE	215.735	6,73%	5.069
PROVINCIA AUTONOMA BOLZANO	42.085	1,31%	7.902
PROVINCIA AUTONOMA TRENTO	42.037	1,31%	7.771
PUGLIA	209.057	6,52%	5.329
SARDEGNA	106.034	3,31%	6.680
SICILIA	277.969	8,67%	5.751
TOSCANA	215.810	6,73%	5.891
UMBRIA	50.126	1,56%	5.837
VALLE D'AOSTA	11.440	0,36%	9.274
VENETO	226.605	7,07%	4.674
Totale	3.206.163	100,00%	

A livello di ripartizione geografica (Nord est, Nord ovest, Centro, Sud, Isole), la distribuzione del personale risulta più omogenea attestandosi su valori che vanno dal 20 al 23%, fatta eccezioni per le isole, per le quali si registra un valore del 12%. Di seguito, per alcuni settori del pubblico impiego selezionati nel modo indicato nel paragrafo successivo, è affrontato il tema della mobilità territoriale.

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

Secondo le aspettative, il personale dei ministeri è distribuito in modo largamente maggioritario nel Lazio (27,8%) ove sono ubicate le sedi centrali di tutti i dicasteri, mentre meno atteso è il valore piuttosto elevato della Puglia, dovuto ai numerosi uffici giudiziari connessi alla presenza nella regione di due Corti d'appello e di una sezione distaccata di Corte d'appello. Meno scontata la distribuzione delle Agenzie fiscali, dove la presenza delle sedi centrali nel Lazio (15,5%) viene

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

Tabella 10.2 - Distribuzione territoriale in valore assoluto e percentuale dei dipendenti pubblici appartenenti ad alcuni "contratti". Anno 2021

Regioni	Ministeri	Ministeri Valori %	Agenzie fiscali	Agenzie fiscali Valori %	Scuola	Scuola Valori %	AFAM	AFAM Valori %	Magistr.	Magistr. Valori %
VALLE D'AOSTA	137	0,1%	136	0,4%	2.541	0,2%	-	-	15	0,1%
PIEMONTE	5.474	4,4%	2.736	7,1%	84.841	7,3%	459	5,1%	570	5,5%
LIGURIA	4.528	3,7%	1.748	4,5%	26.775	2,3%	165	1,8%	309	3,0%
LOMBARDIA	8.141	6,6%	5.474	14,2%	159.255	13,7%	873	9,7%	1.215	11,8%
P.A. BOLZANO	212	0,2%	280	0,7%	-	-	69	0,8%	62	0,6%
P.A. TRENTO	284	0,2%	325	0,8%	-	-	129	1,4%	84	0,8%
FRIULI VENEZIA GIULIA	2.077	1,7%	1.077	2,8%	23.017	2,0%	199	2,2%	177	1,7%
VENETO	5.314	4,3%	2.906	7,5%	87.076	7,5%	744	8,3%	486	4,7%
EMILIA ROMAGNA	5.588	4,5%	2.643	6,8%	81.503	7,0%	757	8,4%	492	4,8%
MARCHE	2.309	1,9%	1.012	2,6%	32.645	2,8%	383	4,3%	197	1,9%
TOSCANA	7.347	6,0%	2.357	6,1%	74.253	6,4%	440	4,9%	520	5,0%
UMBRIA	1.882	1,5%	596	1,5%	19.023	1,6%	163	1,8%	147	1,4%
LAZIO	34.401	27,9%	5.977	15,5%	111.479	9,6%	812	9,0%	1.570	15,2%
ABRUZZO	2.624	2,1%	1.109	2,9%	28.420	2,4%	364	4,0%	207	2,0%
MOLISE	933	0,8%	236	0,6%	7.092	0,6%	114	1,3%	78	0,8%
CAMPANIA	12.145	9,8%	2.903	7,5%	131.785	11,3%	764	8,5%	1.366	13,2%
PUGLIA	9.892	8,0%	2.338	6,0%	85.882	7,4%	895	9,9%	670	6,5%
BASILICATA	1.365	1,1%	310	0,8%	13.630	1,2%	215	2,4%	131	1,3%
CALABRIA	4.791	3,9%	1.040	2,7%	46.865	4,0%	459	5,1%	582	5,6%
SICILIA	10.172	8,2%	2.363	6,1%	113.138	9,7%	697	7,7%	1.152	11,2%
SARDEGNA	3.715	3,0%	1.086	2,8%	36.241	3,1%	308	3,4%	282	2,7%
Totale	123.331	100%	38.652	100%	1.165.461	100%	9.009	100%	10.312	100%

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

Per la Scuola e l'AFAM, che seguono logiche diverse da quelle valide per i settori di cui sopra e molto più correlate con la popolazione residente, le percentuali maggiori della Scuola sono quelle delle regioni maggiori in termini di popolazione residente: Lombardia (13,7%), Campania (11,3%), Sicilia (9,7%) e Lazio (9,6%). Nella distribuzione territoriale dell'AFAM assume rilievo anche la dimensione storica, che fa aumentare le percentuali di alcune regioni che vantano una forte tradizione in questo particolare settore.

Per la Scuola, nella tabella non sono presenti i valori delle province autonome di Trento e Bolzano a causa della peculiarità con cui viene disciplinato il personale scolastico nelle due Province autonome.

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

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

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

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

Si è fatto ricorso alla base dati dei pagamenti stipendiali che vengono resi disponibili mensilmente da NoiPA. Tale fonte informativa è stata già illustrata nel terzo capitolo sull'anticipo dell'andamento del 2022 e restano valide tutte le considerazioni svolte in quella sede ossia che il suo utilizzo potrebbe essere affetto da alcune distorsioni, essendo una base dati che non fotografa una situazione giuridica dello stato dei dipendenti ad una certa data, ma ne dà una rappresentazione modellata sulla sua manifestazione economica.

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

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

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

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

Dalla mensilità di dicembre 2020, sono stati estratti i dipendenti dei settori indicati che abbiano avuto in pagamento la voce "stipendio"; per ciascun dipendente selezionato sono state estratte anche la provincia di nascita e quella in cui ha svolto il servizio.

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

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

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

- **Emigrati:** emigrati dalla regione di nascita / totale dei nati nella regione
[(totale della riga – valore sulla diagonale principale) / totale della riga]
- **Immigrati:** immigrati nella regione di servizio/ totale dipendenti in servizio nella regione
[(totale della colonna – valore sulla diagonale principale) / totale della colonna]

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

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

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

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

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

LA MOBILITÀ TERRITORIALE NEL COMPARTO DELLE FUNZIONI CENTRALI

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

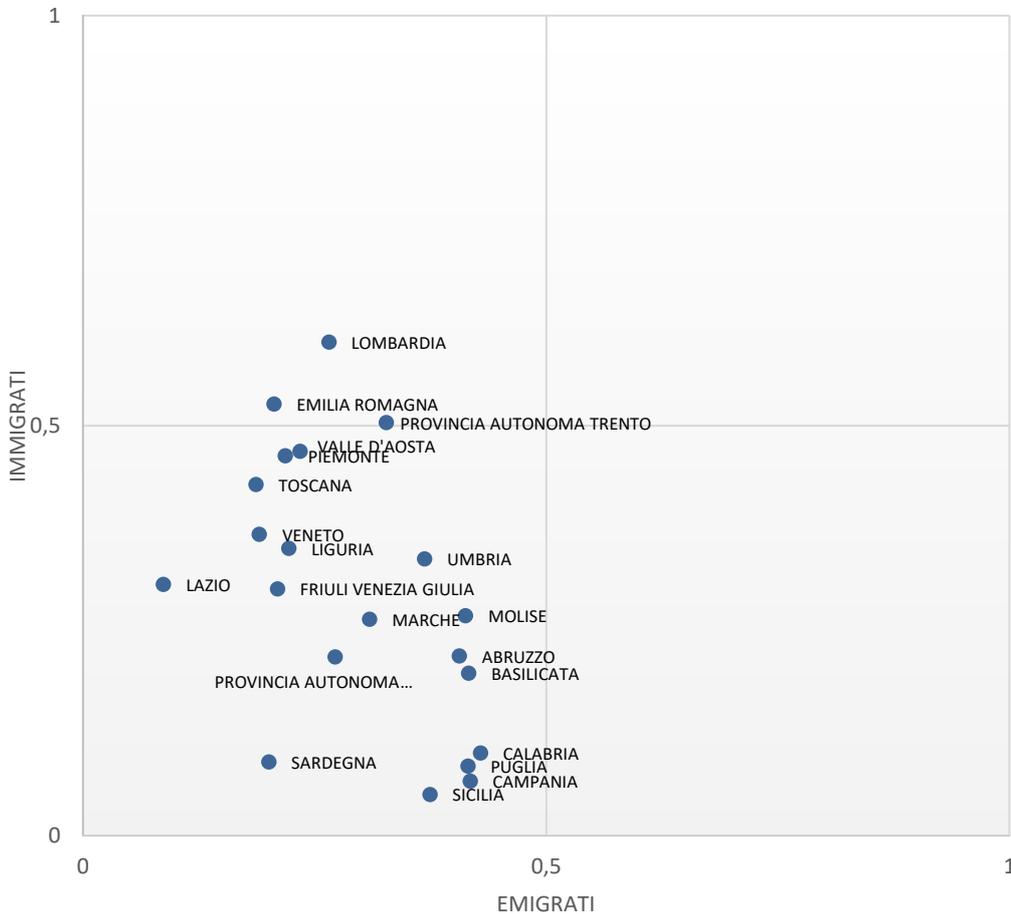
Il valore più elevato a livello nazionale dell'indicatore delle immigrazioni si registra in Lombardia, dove circa il 60% del personale che vi lavora proviene da altre regioni. Anche l'Emilia Romagna e la Provincia autonoma di Trento presentano un carattere attrattivo tale che più della metà del personale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

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

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

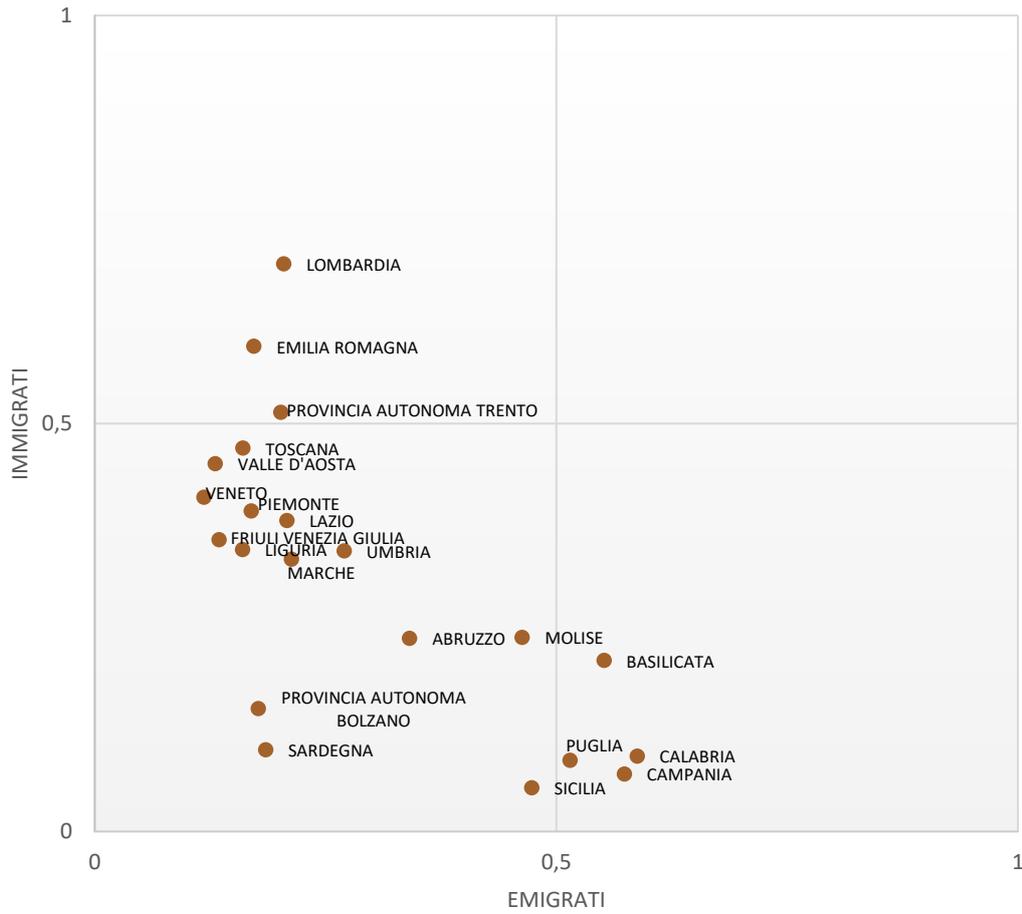
Molise e Basilicata, che presentano un carattere prevalentemente emigratorio, ma si distinguono dalle altre regioni del sud per la netta presenza di un maggior grado di attrattività. È possibile che tali regioni rappresentino una scelta subottimale dei dipendenti che non riescono a farsi assegnare in uffici presenti nella propria regione di appartenenza.

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



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

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

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

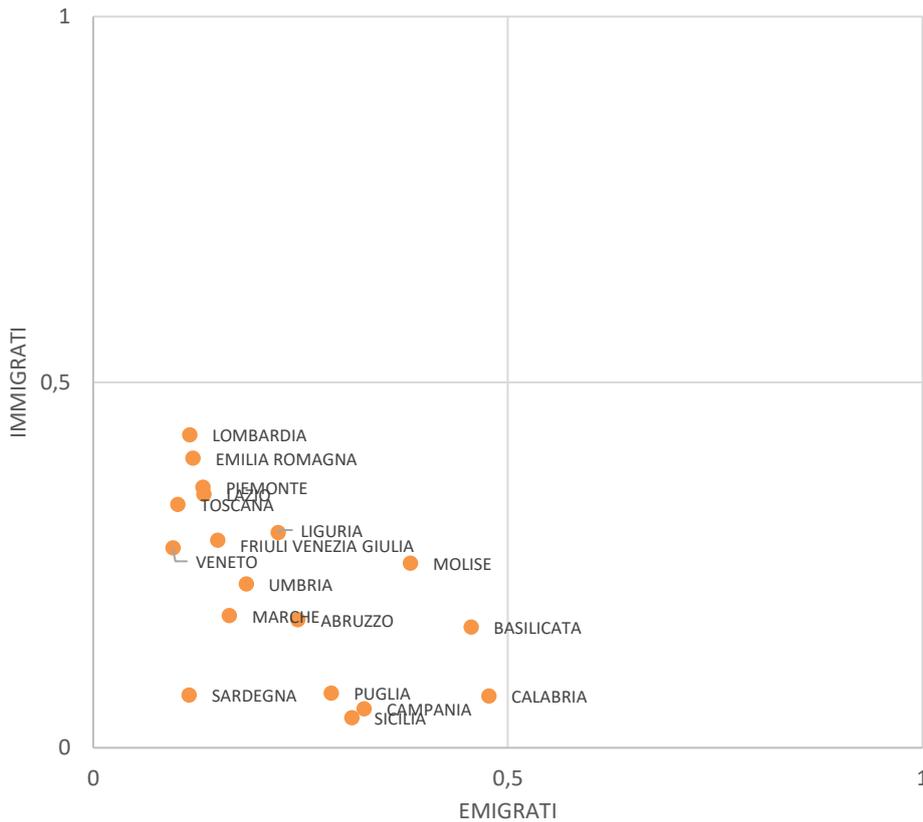
In Calabria, Campania, Puglia e Sicilia a fronte di un significativo flusso emigratorio si registrano valori dell'indicatore dell'immigrazione al di sotto dello 0,1 a conferma della poca disponibilità di occasioni lavorative nonostante la capillarità degli uffici territoriali delle Agenzie fiscali. In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

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

LA MOBILITÀ TERRITORIALE NEL COMPARTO DELL'ISTRUZIONE E RICERCA

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

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



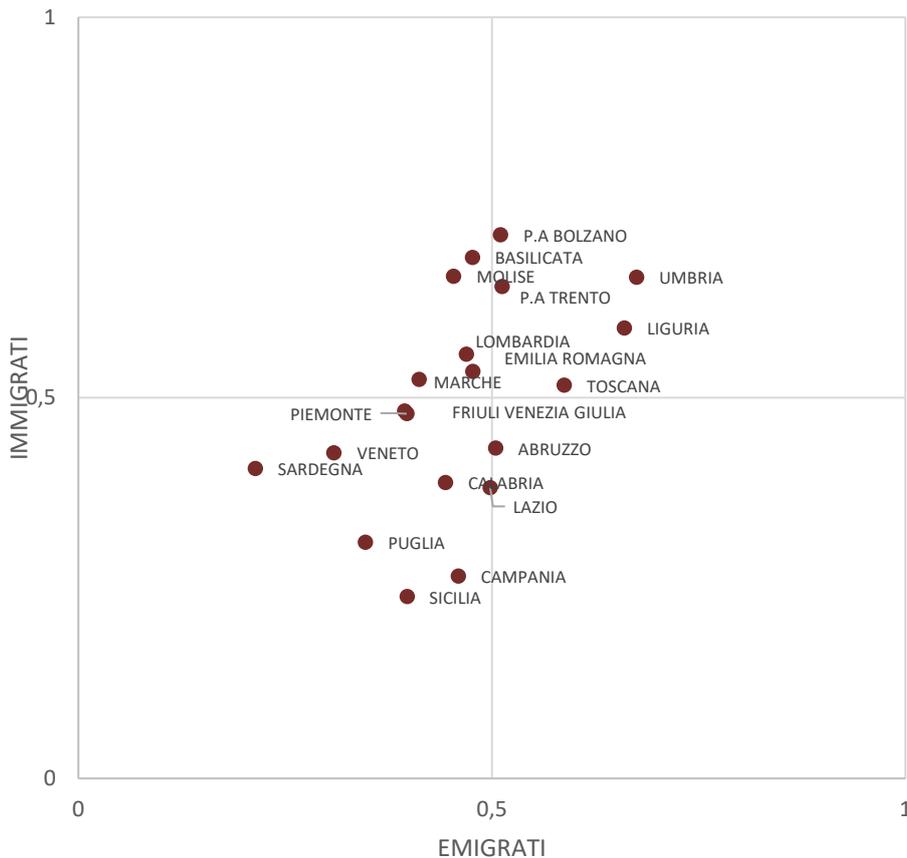
Per il personale della Scuola, il posizionamento delle regioni è simile a quello incontrato in precedenza, ma il fenomeno della mobilità territoriale è di entità molto più modesta su tutto il territorio nazionale. Tutte le regioni, infatti, si posizionano nel quadrante più vicino all’origine, quello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

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

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

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

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



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

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

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

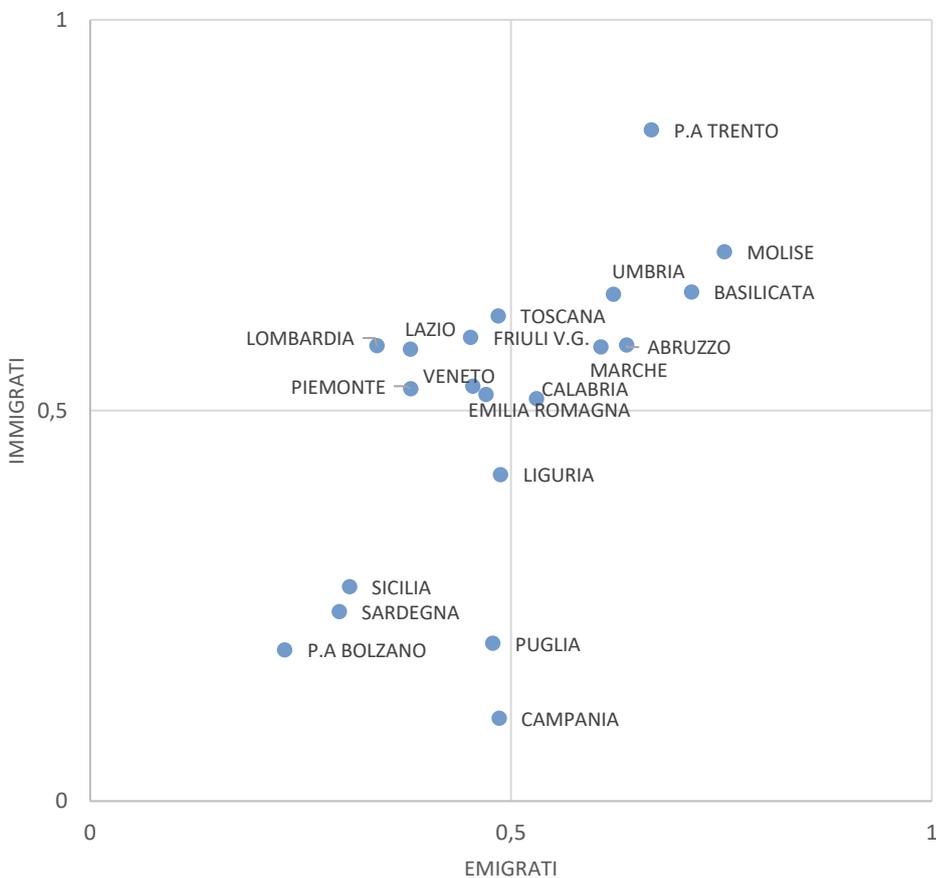
Nel caso dell'AFAM, occorre considerare che gli istituti sono molto meno numerosi rispetto a quelli scolastici, essendo meno di un centinaio su tutto il territorio nazionale. La maggiore mobilità

territoriale è forse un riflesso della caratteristica intrinseca di tali istituti che preparano gli allievi a delle carriere maggiormente votate alla mobilità. Valgono anche in questo caso le stesse considerazioni della Scuola circa la necessità di ulteriori approfondimenti.

LA MOBILITÀ NELLA MAGISTRATURA

La proiezione dei dati relativi al personale delle Magistrature (ordinaria, contabile e amministrativa) mostra come le regioni italiane siano maggiormente disperse nel grafico rispetto agli altri quattro settori del pubblico impiego che sono stati analizzati. Inoltre, sono collocate in egual numero nei primi tre quadranti, mentre nessuna regione si colloca nel quarto quadrante caratterizzato da un prevalente carattere emigratorio e scarsa immigrazione.

Grafico 10.5 – La mobilità territoriale nel personale della Magistratura. Anno 2020



In questo settore del pubblico impiego la mobilità è evidentemente maggiore rispetto agli altri settori. Il valore della Valle d’Aosta non è stato riportato nel grafico poiché il numero degli emigrati e dei nati nella regione coincide, come pure il numero degli immigrati e dei lavoratori della regione. Si collocherebbe quindi sul vertice destro del grafico con valori pari ad 1 di entrambi gli indicatori.

Sono le regioni di piccole dimensioni a far registrare una maggiore mobilità territoriale, collocandosi tutte nel I quadrante, con la sola eccezione della Liguria. Il posizionarsi in questo quadrante indica valori elevati sia di immigrazione sia di emigrazione, con il personale nato nella regione e che vi resta a lavorare che è minoritario sia rispetto al totale dei magistrati nati nella regione, sia rispetto al totale di quelli che ci lavorano.

La provincia autonoma di Trento si distingue come l'area geografica che presenta il più forte carattere immigratorio con un'incidenza del personale immigrato pari a 0,86; insieme con il Molise, la Basilicata e l'Umbria sono le aree con le coppie più elevate degli indicatori.

La Provincia Autonoma di Bolzano è l'area geografica in cui si rilevano i valori più bassi di entrambi gli indicatori, ad indicare una minore tendenza agli spostamenti dal luogo di nascita, ma anche una scarsa propensione ad attrarre personale proveniente da altre regioni, anche in questo caso il fenomeno è verosimilmente imputabile alla presenza del bilinguismo, con la necessità di avere una particolare abilitazione per poter lavorare in questo territorio.

Molto vicino a Bolzano si collocano le due regioni insulari con bassi indici di immigrazione ed emigrazione. La Campania e la Puglia hanno i valori più bassi dell'indicatore di immigrazione, mentre forniscono alle altre regioni un numero di magistrati quasi pari a quelli che, nati nella regione vi restano a lavorare. Guardando i valori della tabella 10.7 il contributo che queste due regioni forniscono a tutte le altre, non è lontano dal 10% del totale dei magistrati.

IL PERSONALE ASSEGNATO AGLI UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE DELL'ORGANO POLITICO

Gli uffici di diretta collaborazione sono strutture preposte a supportare l'organo di governo per l'esercizio delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo che gli vengono attribuite dalla legge. Tali uffici sono costituiti da personale interno o di altre pubbliche amministrazioni, ovvero da personale esperto esterno alla P.A. Qualora i dipendenti appartengano ad altre amministrazioni, per la durata del contratto sono da queste collocati in aspettativa senza assegni.

La normativa sull'argomento, fondata sul principio di separazione tra la funzione di indirizzo politico e la funzione amministrativa e di gestione, assicura agli organi titolari dell'autorità politica la possibilità di disporre di personale per l'esercizio delle loro funzioni.

Il legislatore non ha definito in maniera rigida la composizione di tali uffici, ma ha demandato all'emanazione di un regolamento interno la disciplina sia dell'organizzazione della struttura sia del numero di dipendenti da assegnare.

Tra l'organo politico e il personale assegnato intercorre una relazione fiduciaria più stretta di quella

esistente tra lo stesso organo e i dirigenti apicali e non apicali dell'amministrazione. Questi ultimi, infatti, una volta nominati non possono essere semplicemente rimossi dal loro incarico, ma, essendo figure stabili, vengono eventualmente ricollocati nell'ambito dell'amministrazione. Gli incarichi di collaborazione negli uffici di indirizzo politico, invece, possono essere facilmente revocati nel caso in cui venga meno il rapporto fiduciario e cessano, ove non confermati, allo scadere del mandato politico.

Nell'ambito del Conto annuale, per le amministrazioni dotate dell'organo di governo politico, a partire dalla rilevazione 2015 le assegnazioni agli uffici di diretta collaborazione sono state indagate con specifiche domande. Le tipologie di enti interessati sono: ministeri, regioni, regioni a statuto speciale e province autonome, città metropolitane, province e comuni.

Per avere un quadro generale prima di procedere all'analisi, nelle tabelle che seguono sono riportati i dati in valore assoluto, per il periodo 2016-2021, della consistenza del personale stabile presente al 31.12 di ciascun anno, suddiviso tra dirigenti e non dirigenti. Per le amministrazioni di governo locale la categoria dirigenziale è unica, mentre nella dirigenza dei ministeri sono compresi, oltre ai dirigenti di prima e di seconda fascia, anche i dirigenti sanitari del Ministero della salute.

Tabella 10.3 – Totale dei Dirigenti presenti al 31.12 nelle amministrazioni dei diversi livelli di governo negli anni dal 2016 al 2021

Dirigenti presenti al 31.12	2016	2017	2018	2019	2020	2021
MINISTERI	2.575	2.470	2.345	2.254	2.408	2.453
REGIONI	1.747	1.632	1.543	1.445	1.336	1.371
REGIONI A STATUTO SPECIALE	2.273	2.182	2.058	1.960	1.763	1.708
CITTÀ METROPOLITANE	143	179	171	167	168	166
PROVINCE	387	330	311	293	295	289
COMUNI	3.504	3.345	3.200	3.062	3.015	3.061

Tabella 10.4 – Totale del personale non dirigente presenti al 31.12 nelle amministrazioni dei diversi livelli di governo negli anni dal 2016 al 2021

Non dirigenti presenti 31.12	2016	2017	2018	2019	2020	2021
MINISTERI	139.750	132.176	129.551	124.596	115.821	110.387
REGIONI	37.042	35.965	37.865	36.085	33.888	34.273
REGIONI A STATUTO SPECIALE	31.204	30.603	30.172	29.751	29.035	28.798
CITTÀ METROPOLITANE	7.293	10.065	8.537	8.057	7.684	7.689
PROVINCE	23.911	19.651	17.129	16.084	15.435	15.754
COMUNI	348.783	339.003	326.754	323.349	316.348	313.794

L'andamento generalizzato evidenziato dalle due tabelle per tutti i livelli di governo è il medesimo descritto nel capitolo sull'andamento dell'occupazione per i comparti delle Funzioni centrali e delle

Funzioni locali. Gli unici andamenti difforni nei primi anni sono quelli legati all'avvio delle città metropolitane e alle vicende che hanno caratterizzato le province, con il trasferimento di una parte cospicua di personale nelle regioni.

Nelle due successive tabelle sono invece riportati i dati del solo personale assegnato alle strutture in argomento. La tendenza generalizzata alla riduzione vista nelle tabelle precedenti ha riguardato in misura assai inferiore le unità di staff, rimaste più o meno costanti in molte tipologie di enti, e in crescita in taluni casi.

Tabella 10.5 – Dirigenti assegnati agli uffici di diretta collaborazione dell'Organo politico nei diversi livelli di governo negli anni dal 2016 al 2021

Dirigenti assegnati alle strutture di staff	2016	2017	2018	2019	2020	2021
MINISTERI	167	166	120	122	142	137
REGIONI	75	90	98	95	80	90
REGIONI A STATUTO SPECIALE	32	19	19	29	32	38
CITTA' METROPOLITANE	3	6	6	5	8	3
PROVINCE	12	5	8	6	7	10
COMUNI	125	128	133	141	128	107

Tabella 10.6 – Personale non dirigente assegnato agli uffici di diretta collaborazione dell'Organo politico nei diversi livelli di governo negli anni dal 2016 al 2021

Non dirigenti assegnati alle strutture di staff	2016	2017	2018	2019	2020	2021
MINISTERI	1.413	1.455	1.196	1.214	1.313	1.324
REGIONI	1.520	1.492	1.386	1.489	1.523	1.543
REGIONI A STATUTO SPECIALE	316	289	247	288	369	453
CITTA' METROPOLITANE	132	262	280	232	199	163
PROVINCE	148	120	106	108	121	128
COMUNI	3.926	4.130	3.892	3.982	3.785	3.601

Nei due grafici seguenti è riportata l'incidenza percentuale dell'andamento del personale dirigente e non dirigente, assegnato agli organi di indirizzo politico, sul totale dei presenti al 31.12

L'incidenza percentuale dei dirigenti ha valori meno uniformi rispetto a quella del personale non dirigente. Nel primo caso, infatti, le percentuali sono comprese fra l'1% e il 7%, mentre nel secondo caso quattro tipologie di enti si trovano intorno all'1% e solo le regioni e le città metropolitane hanno un valore significativamente più elevato. L'andamento di queste ultime risente del graduale avvio della nuova tipologia di ente. Le regioni si collocano in entrambi i casi sui valori percentuali massimi rispetto alle altre tipologie.

Grafico 10.6 – Incidenza percentuale del personale dirigente assegnato agli uffici di indirizzo politico sul totale dei dirigenti. Anni dal 2016 al 2021

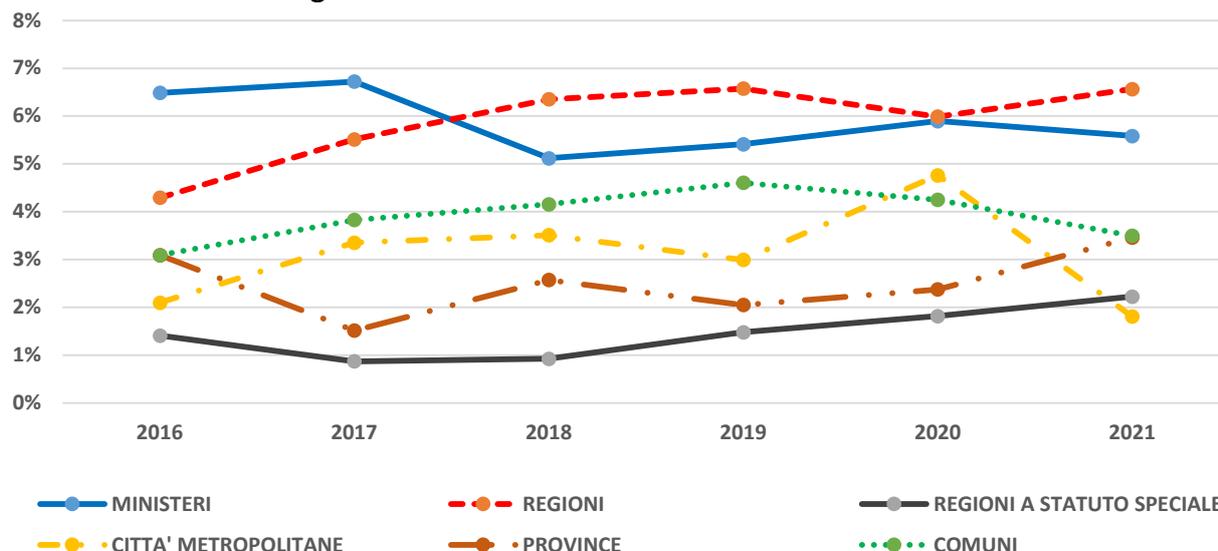
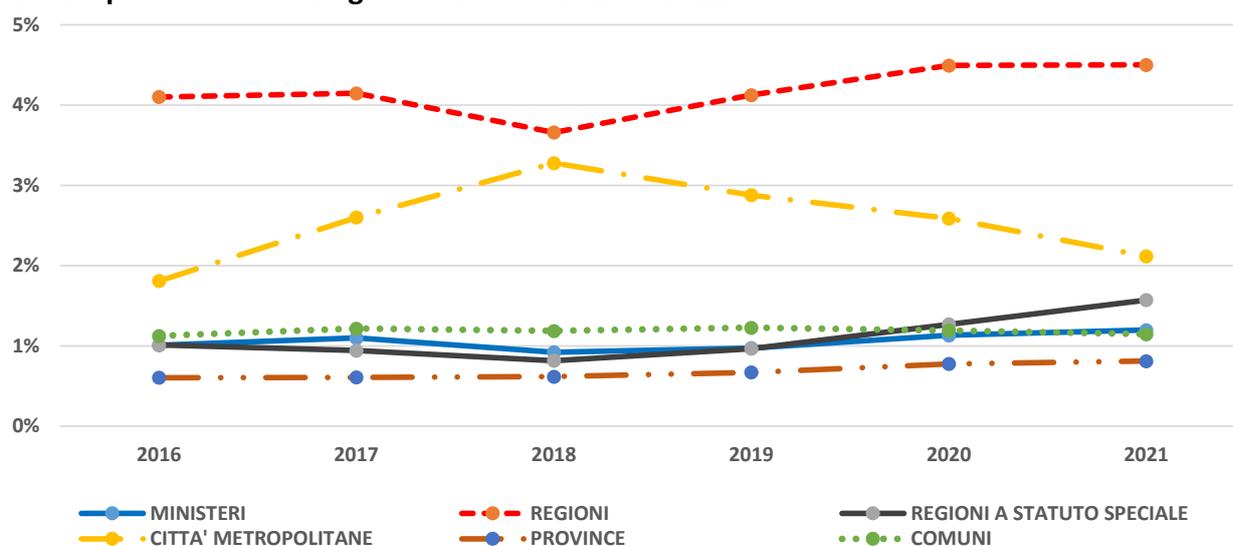


Grafico 10.7 – Incidenza del personale non dirigente assegnato agli uffici di indirizzo politico sul totale del personale non dirigente. Anni dal 2016 al 2021



Le percentuali più elevate per la dirigenza dei ministeri e delle regioni potrebbero indicare che questi due livelli di governo abbiano necessità di disporre in questi particolari uffici di staff di personale maggiormente qualificato.

PERSONALE POSTO IN ESENZIONE DAL SERVIZIO PER EMERGENZA COVID-19 (SOLO PER IL 2020)

Per far fronte al periodo iniziale dell'emergenza sanitaria determinatasi nell'anno 2020, con decreto legge n. 18/2020 il legislatore ha previsto la possibilità per le Pubbliche amministrazioni di esentare dal servizio il proprio personale nel caso in cui non fosse possibile utilizzare il lavoro agile

per svolgere la prestazione lavorativa e solo dopo aver già fatto ricorso alla fruizione delle ferie pregresse, dei permessi, della banca ore, della rotazione e di “altri istituti analoghi”¹.

L'esenzione dal servizio è stata, dunque, per il periodo di vigenza della norma, un'estrema soluzione concessa alle amministrazioni che, nell'esercizio del loro potere datoriale, hanno potuto adottare specifici e motivati provvedimenti di dispensa dal servizio. L'applicazione della disposizione ha mitigato la diffusione del contagio all'interno delle amministrazioni evitando un grave rischio per quel personale che per la specificità delle mansioni assegnate non è stato altrimenti collocabile nel primo periodo emergenziale.

La norma, che aveva un carattere eccezionale e residuale rispetto agli altri strumenti organizzativi adottabili, ha espletato la sua operatività da marzo per cessare a luglio 2020 con l'entrata in vigore del decreto legge 34/2020.

Con il Conto annuale, si è indagato questo particolare aspetto della straordinarietà della situazione emergenziale verificatasi nel Paese, per valutare l'effettivo ricorso all'istituto dell'esenzione dal servizio per l'emergenza Covid-19. È stato chiesto alle amministrazioni di comunicare il numero di dipendenti posti in esenzione dal servizio ed il numero di giorni autorizzati.

L'analisi dei risultati è stata preceduta da un lavoro di verifica e correzioni delle informazioni acquisite laddove venivano riscontrate evidenti inattendibilità; persiste, tuttavia, un certo grado di incertezza sulla qualità dei dati raccolti dalle amministrazioni. Molte amministrazioni, correttamente, non hanno comunicato dati poiché non hanno applicato l'istituto o sono riuscite ad utilizzare tutto il personale mediante modifiche organizzative, mentre altre non hanno comunicato l'informazione poiché non in grado di quantificarla, almeno in sede di conto annuale, come ad esempio la Scuola.

Nella tabella che segue sono riportati i dati raccolti in valore assoluto, suddivisi per singoli comparti, mentre nei due grafici successivi sono rappresentati la percentuale di incidenza del personale in esenzione dal servizio per emergenza Covid-19 sul totale dei dipendenti presenti al 31.12.2020 e i giorni medi pro-capite per cui tali dipendenti sono rimasti in esenzione dal servizio.

¹ Art. 87 (Misure straordinarie in materia di lavoro agile e di esenzione dal servizio e di procedure concorsuali)

Comma 3. Qualora non sia possibile ricorrere al lavoro agile, anche nella forma semplificata di cui al comma 1, lett. b), le amministrazioni utilizzano gli strumenti delle ferie pregresse, del congedo, della banca ore, della rotazione e di altri analoghi istituti, nel rispetto della contrattazione collettiva. Esperite tali possibilità le amministrazioni possono motivatamente esentare il personale dipendente dal servizio. Il periodo di esenzione dal servizio costituisce servizio prestato a tutti gli effetti di legge e l'amministrazione non corrisponde l'indennità sostitutiva di mensa, ove prevista. Tale periodo non è computabile nel limite di cui all'articolo 37, terzo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3.

Tabella 10.7 – Distribuzione per comparto dei dipendenti in esenzione dal servizio per emergenza Covid-19 e del numero di giorni di esenzione fruiti

COMPARTO	Dipendenti in esenzione per emergenza covid-19	Giorni di esenzione dal servizio per emergenza covid-19
FUNZIONI CENTRALI	1.992	66.975
FUNZIONI LOCALI	32.475	1.162.440
ISTRUZIONE E RICERCA	911	37.075
SANITÀ	7.291	317.424
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	985	43.824
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	1.584	95.594
TOTALE	45.238	1.723.332

L'incidenza percentuale risulta contenuta per tutti i comparti, in alcuni casi anche al di sotto del punto percentuale. Il comparto Funzioni locali pur presentando il tasso più elevato (6,6%) riscontra un numero di giorni medi pro-capite (35,79) fra i più bassi.

Verosimilmente, tale risultato è conseguenza diretta della specificità di alcuni servizi istituzionali che, richiedendo una diretta interazione con il cittadino, sono risultati più difficilmente riconfigurabili in modo da poter essere erogati da remoto. Ha probabilmente influito anche la presenza di un elevato numero di enti di ridottissime dimensioni che, pur avendo un adeguato livello di digitalizzazione per lo svolgimento delle attività da remoto, si trovano a confrontarsi con un basso grado di informatizzazione dell'utenza.

Grafico 10.8 – Incidenza percentuale dei dipendenti in esenzione dal servizio per emergenza Covid-19 sul totale del personale distinto per comparto

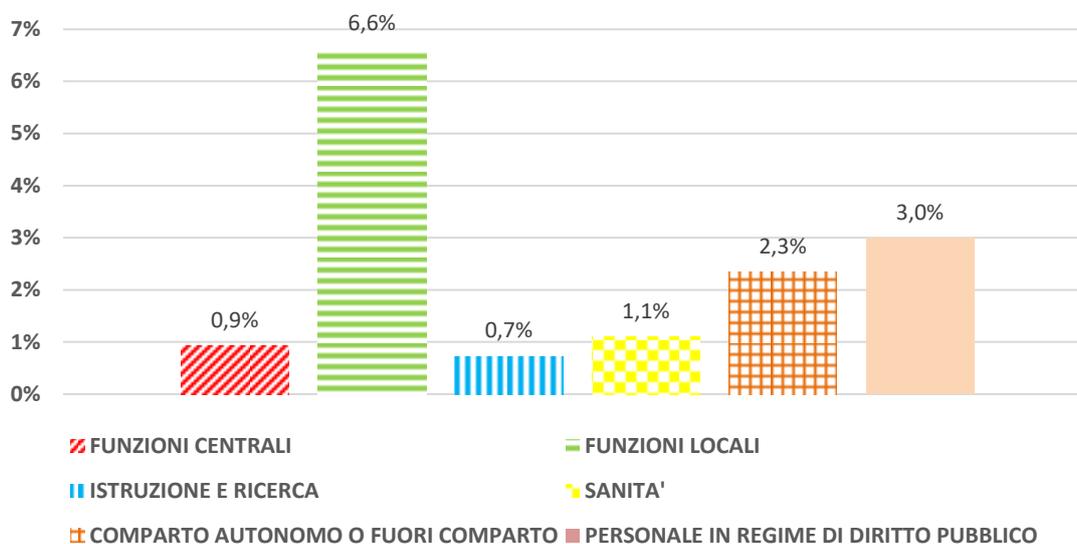
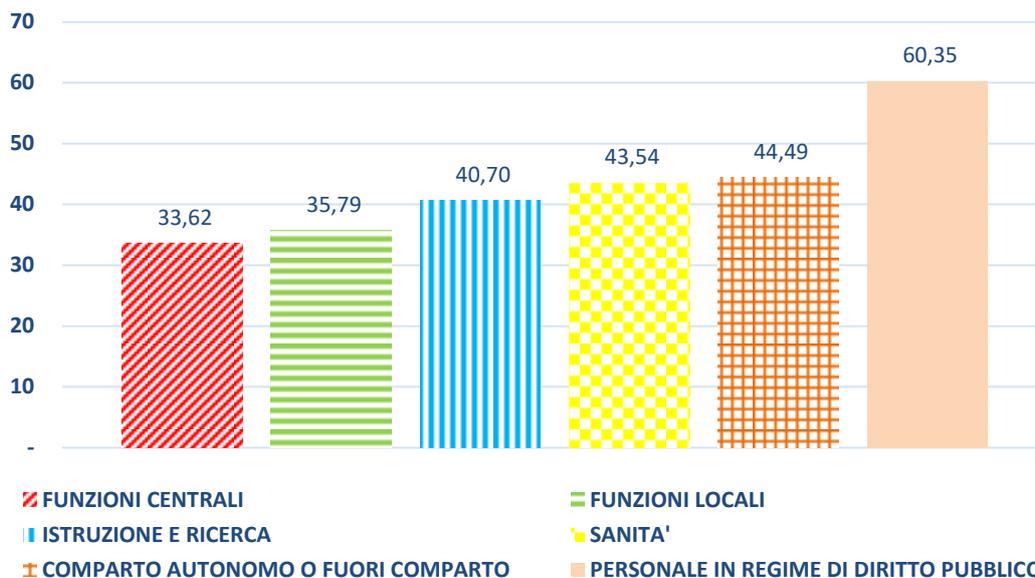


Grafico 10.9 – Giorni medi pro-capite di esenzione dal servizio per emergenza Covid-19 fruiti dai dipendenti posti in esenzione

Il personale in regime di diritto pubblico, in particolare i corpi di polizia e le forze armate, ha il numero di giorni pro-capite più elevato nonostante la limitata incidenza del numero dei dipendenti posti in esenzione sul totale del personale poiché comprende un contingente di personale cui è stata concessa la “dispensa temporanea dal servizio” nei settori legati alle scuole di istruzione.

Il periodo in cui gli enti hanno avuto copertura legislativa per l’istituto dell’esonero, corrispondente al periodo di vigenza della norma, è stato di circa tre mesi, poiché a partire dal mese di luglio tale l’istituto è stato abrogato. Anche nei casi di maggior utilizzo dell’istituto, i valori medi pro-capite sono notevolmente inferiori al periodo di vigenza della norma (90 giorni).

Il momento emergenziale, con la sua necessità di fornire una risposta immediata ad un evento eccezionale, ha messo alla prova la capacità organizzativa delle amministrazioni che hanno dovuto riorganizzare le attività attraverso la flessibilità dell’orario di lavoro, l’assegnazione di nuove mansioni anche promuovendo percorsi informativi e formativi e servirsi di nuovi strumenti o avvalersi di quelli già a disposizione ma poco utilizzati, come il lavoro agile.

I dati raccolti mostrano come l’impossibilità di utilizzare tali strumenti, e quindi il conseguente ricorso all’istituto dell’esonero, siano stati casi abbastanza marginali rispetto ai moduli organizzativi adottati nella maggioranza delle amministrazioni.