

IL LAVORO FLESSIBILE

Il Conto annuale rende disponibili anche i dati sull'utilizzo del personale con contratti flessibili e sulle relative spese sostenute per soddisfare questo fabbisogno delle amministrazioni pubbliche.

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. Il personale con contratti flessibili considerato nella rilevazione è costituito da: personale a tempo determinato, lavoratori socialmente utili e di pubblica utilità (LSU/LPU), dipendenti con contratto di formazione e lavoro, lavoratori con contratto di somministrazione di lavoro (ex interinali).

Le forme contrattuali flessibili di cui si avvale la pubblica amministrazione non sempre determinano la nascita di un rapporto di dipendenza con la persona titolare del contratto. Con i contratti a tempo determinato e con quelli di formazione e lavoro si instaura un rapporto di lavoro fra la pubblica amministrazione ed il lavoratore, lo stesso non accade con i lavoratori ex interinali, i lavoratori socialmente utili e di pubblica utilità.

Infatti, 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 disciplina¹.

Nel conto annuale l'unità di misura utilizzata per la rilevazione di queste forme contrattuali a termine è diversa da quella adottata per quantificare l'occupazione del personale a tempo indeterminato. Infatti, se per quest'ultimo viene chiesto agli enti di comunicare il numero dei dipendenti presenti al 31 dicembre dell'anno di rilevazione, per il lavoro flessibile, invece, l'informazione va fornita attraverso l'utilizzo di una formula dalla quale risulta il numero di "unità annue" impiegate nell'anno di riferimento. 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

¹ 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 al seguente link [INPS-Assegno di sussidio per Attività Socialmente Utili \(assegno ASU\) in favore di lavoratori già a carico del Fondo Sociale Occupazione e Formazione \(FSOF\)](#)

esemplificativo, un ente che utilizza due dipendenti nella stessa categoria per alcuni mesi: il primo dipendente impiegato per tre mesi darà luogo a 0,25 unità annue (3/12); il secondo, impiegato per sei mesi, darà luogo a 0,50 unità annue (6/12). Pertanto, a fronte di due dipendenti utilizzati, l'ente dovrà comunicare una misura di unità uomo anno pari a 0,75 (0,25 + 0,50).

Nonostante il criterio delle "unità annue" sia adottato ormai da molti anni e non presenti difficoltà di applicazione, le continue verifiche effettuate sui dati forniti dagli enti hanno messo in luce l'esistenza di un numero non trascurabile di casi in cui viene erroneamente comunicato il numero delle persone anziché le unità annue.

Nel valutare l'impatto avuto dalle norme riguardanti queste forme contrattuali, 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 contratto².

IL TEMPO DETERMINATO E LA FORMAZIONE LAVORO

La rilevazione del Conto annuale effettuata nel periodo 2012-2021 ha evidenziato lo scarso ricorso ai contratti di formazione e lavoro da parte della pubblica amministrazione. Nel 2021 tale tipologia contrattuale risulta utilizzata, nonostante una certa ripresa, soltanto per alcune centinaia 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.

Per una corretta lettura dei dati rilevati, si segnala che il personale non di ruolo della Scuola e quello non in servizio permanente effettivo del settore Sicurezza-Difesa non vengono considerati nella rilevazione del personale a tempo determinato³ e quindi non sono presenti in questa tabella e in quelle che seguono.

² 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.

³ Vedi il paragrafo "Gli aggregati del "personale stabile" e dell' "altro personale"" del capitolo "Andamento dell'occupazione"

Tabella 4.1 – Unità annue di personale a tempo determinato e in formazione lavoro impiegate dalle pubbliche amministrazioni. Anni dal 2012 al 2021

COMPARTO	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
FUNZIONI CENTRALI	3.938	3.715	2.166	1.923	1.814	1.226	1.048	1.039	771	1.096
FUNZIONI LOCALI	38.058	36.187	35.119	37.058	37.696	36.249	36.822	35.140	29.383	29.883
ISTRUZIONE E RICERCA	5.950	6.568	7.982	7.212	6.613	21.370	18.326	18.041	18.294	19.357
SANITÀ	27.159	27.337	28.271	30.685	33.343	37.028	35.481	32.762	38.939	54.203
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	1.337	1.341	4.253	4.133	4.382	4.322	4.349	3.976	3.027	2.905
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	2.776	2.807	2.059	903	975	520	169	288	388	252
TOTALE	79.219	77.954	79.851	81.914	84.823	100.715	96.195	91.246	90.803	107.696
TOTALE A PARITÀ DI ENTI	79.219	77.954	76.907	79.015	81.720	84.106	80.747	74.417	73.901	89.953

Tabella 4.2 – Variazioni percentuali delle unità annue di personale a tempo determinato e in formazione lavoro. Anni dal 2012 al 2021

COMPARTO	2013 / 2012	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2020 / 2019	2021 / 2020	2021 / 2012
FUNZIONI CENTRALI	-5,7%	-41,7%	-11,2%	-5,7%	-32,4%	-14,5%	-0,8%	-25,8%	42,1%	-72,2%
FUNZIONI LOCALI	-4,9%	-3,0%	5,5%	1,7%	-3,8%	1,6%	-4,6%	-16,4%	1,7%	-21,5%
ISTRUZIONE E RICERCA	10,4%	21,5%	-9,6%	-8,3%	223,2%	-14,2%	-1,6%	1,4%	5,8%	225,3%
SANITÀ	0,7%	3,4%	8,5%	8,7%	11,1%	-4,2%	-7,7%	18,9%	39,2%	99,6%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	0,3%	217,2%	-2,8%	6,0%	-1,4%	0,6%	-8,6%	-23,9%	-4,0%	117,3%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	1,1%	-26,6%	-56,1%	8,0%	-46,7%	-67,6%	70,6%	34,9%	-35,0%	-90,9%
TOTALE	-1,6%	2,4%	2,6%	3,6%	18,7%	-4,5%	-5,1%	-0,5%	18,6%	35,9%
TOTALE A PARITÀ DI ENTI	-1,6%	-1,3%	2,7%	3,4%	2,9%	-4,0%	-7,8%	-0,7%	21,7%	13,5%

Dalle tabelle precedenti appare evidente che il ricorso ai contratti a tempo determinato non avviene in modo omogeneo in tutti i comparti. Nel comparto delle Funzioni locali e in quello della Sanità è concentrato quasi l'80% delle unità annue a tempo determinato utilizzate nel 2021.

L'andamento del ricorso a questa forma di contratti di lavoro flessibile nella pubblica amministrazione è significativamente influenzato dall'ingresso nella rilevazione dei nuovi enti non censiti in precedenza e da altri particolari eventi, al netto dei quali l'andamento del totale complessivo mostra una generale tendenza alla riduzione, fino agli anni più recenti. Tale andamento è coerente con la volontà del legislatore che, a più riprese, ha attuato interventi

straordinari rivolti alla stabilizzazione del precariato, come quello contenuto nell'art. 20 del d.lgs. n. 75/2017.

La seppur lieve riduzione del 2020 è il frutto di un andamento opposto della Sanità, dove le misure di contrasto alla pandemia hanno portato ad un forte incremento nell'uso del tempo determinato (+18,9%) che è però stato interamente compensato dalla forte riduzione negli altri comparti, soprattutto in quello delle Funzioni locali. Occorre osservare che le azioni di reclutamento per contrastare la pandemia si sono sviluppate quando l'anno era già iniziato da alcuni mesi e pertanto non sono pienamente colte dall'unità di misura utilizzata, ossia dalle unità annue.

Ed infatti nel 2021 l'incremento registrato dalla sanità è decisamente più elevato, con valori nell'ultimo anno che sono doppi rispetto a quelli di dieci anni prima, mentre gli altri comparti manifestano una leggera ripresa rispetto alla riduzione dell'anno precedente, ma in un quadro di sostanziale stabilità.

Restando al comparto della 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. Va ricordato che 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 azienda o in un'altra, in una diversa posizione con un contratto di lavoro nuovo a tempo determinato.

Da alcuni anni questo fenomeno viene rilevato dal Conto annuale e costituisce una parte importante del tempo determinato poiché al 31.12.2021 interessava 2.744 dipendenti.

Il comparto delle Funzioni locali è stato quello che, fino al 2019 e con la sola eccezione del 2017, ha fatto maggiormente ricorso al tempo determinato. In questo comparto vi è stata una significativa riduzione fino al 2014; nell'anno successivo vi è stata una leggera ripresa e poi un graduale ritorno al valore minimo del decennio. Questo andamento è influenzato dalla non esaustività dei dati degli enti che applicano i contratti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome. Tali amministrazioni, infatti, sono state completamente censite solo fra il 2011 e il 2014. Il 18% di tutto il personale temporaneo utilizzato dal comparto Funzioni locali è impiegato nelle scuole delle Province autonome di Trento e di Bolzano per le supplenze. Tale personale non è in carico al Ministero dell'Istruzione, ma alle Province autonome che hanno la titolarità alla sottoscrizione dei contratti collettivi provinciali. Nel 2020 il rallentamento delle attività conseguente all'esplosione

della pandemia ha comportato un crollo nell'utilizzo del tempo determinato, recuperato solo in misura minima nell'ultimo anno.

Negli altri comparti il ricorso al contratto di lavoro a tempo determinato è meno frequente. Nel comparto Istruzione e ricerca l'incremento registrato nel 2017, che ha avuto influenza anche sull'andamento complessivo, è imputabile alla figura degli assegnisti di ricerca, censita per la prima volta nelle Università e negli Enti di ricerca. Tale figura rappresenta il 78% del personale a tempo determinato del comparto nel 2021. Se si esclude questa nuova figura, il comparto mostra un andamento ciclico che trova il minimo in corrispondenza dei processi di stabilizzazione, che hanno dispiegato i loro effetti negli anni iniziali della serie considerata e soprattutto negli ultimi tre anni.

I professori e i ricercatori a contratto non vengono considerati ai fini del calcolo dell'occupazione poiché viene convenzionalmente rilevata una unità annua per ogni 60 ore di insegnamento. Nell'ultimo quinquennio rilevato le unità annue riferite a queste due figure professionali - che non sono considerate nelle tabelle - sono aumentate in modo graduale. Nell'ultimo anno le unità annue dei professori sono pari 21.253 e dei ricercatori 9.955.

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

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

Come osservato, queste due forme contrattuali non determinano l'instaurarsi di un rapporto di lavoro fra il titolare del contratto e l'amministrazione. Essendo entrambe di ridotta entità verranno trattate congiuntamente.

I comparti delle Funzioni locali e della Sanità fanno un importante ricorso a tali tipologie di lavoro flessibile, mentre nei restanti comparti la loro presenza è poco rilevante, limitata a poche centinaia di unità annue se non completamente assente. Per i due comparti citati le oscillazioni hanno riguardato poche migliaia di unità annue.

Tabella 4.3 – Unità annue di personale con contratto di somministrazione impiegate dalle pubbliche amministrazioni. Anni dal 2012 al 2021

COMPARTO	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
FUNZIONI CENTRALI	85	70	56	60	64	71	65	233	272	258
FUNZIONI LOCALI	3.189	3.124	3.237	3.047	3.233	3.317	3.366	3.977	4.083	5.029
ISTRUZIONE E RICERCA	98	110	108	249	305	217	129	201	158	208

COMPARTO	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
SANITÀ	4.408	4.270	5.103	6.137	6.276	6.481	6.821	6.831	8.517	8.252
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	267	246	651	502	584	419	508	647	647	642
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	8.048	7.820	9.155	9.996	10.462	10.505	10.888	11.888	13.678	14.388
TOTALE A PARITÀ DI ENTI	8.048	7.820	8.861	9.620	9.994	10.261	10.511	11.283	12.975	13.652

Tabella 4.4 – Unità annue di lavoratori socialmente utili impiegati dalle pubbliche amministrazioni. Anni dal 2012 al 2021

COMPARTO	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
FUNZIONI CENTRALI	194	214	238	49	48	17	0	-	19	-
FUNZIONI LOCALI	16.172	16.001	16.731	13.451	11.643	9.372	8.118	7.172	5.755	3.906
ISTRUZIONE E RICERCA	48	27	19	28	41	25	13	-	-	-
SANITÀ	576	660	851	707	644	617	1.093	283	277	183
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	-	26	13	10	12	77	86	84	70	70
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	16.990	16.928	17.852	14.245	12.389	10.108	9.310	7.539	6.121	4.159
TOTALE A PARITÀ DI ENTI	16.990	16.928	17.852	14.028	12.172	9.826	9.099	7.330	6.051	4.089

Fino al penultimo anno nel comparto delle Funzioni locali il ricorso al lavoro ex interinale ha subito variazioni graduali e contenute nell'arco dei dieci anni considerati: fra il valore massimo, raggiunto a periodo, e quello minimo, che ha caratterizzato gli anni centrali, la differenza è di un migliaio di unità annue. Nell'ultimo anno si ha un incremento deciso del ricorso a questa tipologia di lavoro, probabilmente per la maggiore rapidità con cui questi lavoratori possono essere operativi rispetto alle altre modalità di reclutamento.

Nella Sanità, i primi anni della serie sono caratterizzati da una riduzione del ricorso a questa tipologia di personale. Dal 2014 avviene una rapida e continua crescita che dura fino al 2020, quando si registra il valore più alto del decennio, rimasto stabile nell'ultimo anno; anche in questo caso la notevole crescita nel ricorso a questa tipologia di lavoro e da mettere in relazione con la necessità di fornire una risposta rapida all'emergenza sanitaria da covid-19.

Tabella 4.5 – Variazioni percentuali delle unità annue di personale con contratto di somministrazione. Anni dal 2012 al 2021

COMPARTO	2013 / 2012	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2020 / 2019	2021 / 2020	2021 / 2012
FUNZIONI CENTRALI	-17,6%	-20,0%	7,1%	6,7%	10,9%	-8,4%	257,4%	17,0%	-5,3%	203,0%
FUNZIONI LOCALI	-2,0%	3,6%	-5,9%	6,1%	2,6%	1,5%	18,2%	2,7%	23,2%	57,7%
ISTRUZIONE E RICERCA	12,2%	-1,8%	130,6%	22,5%	-28,9%	-40,7%	55,9%	-21,3%	31,4%	111,7%
SANITÀ	-3,1%	19,5%	20,3%	2,3%	3,3%	5,2%	0,1%	24,7%	-3,1%	87,2%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	-7,9%	164,6%	-22,9%	16,3%	-28,3%	21,2%	27,4%	0,1%	-0,8%	140,6%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	-2,8%	17,1%	9,2%	4,7%	0,4%	3,6%	9,2%	15,1%	5,2%	78,8%
TOTALE A PARITÀ DI ENTI	-2,8%	13,3%	8,6%	3,9%	2,7%	2,4%	7,3%	15,0%	5,2%	69,6%

Tabella 4.6 – Variazioni percentuali delle unità annue di lavoratori socialmente utili. Anni dal 2012 al 2021

COMPARTO	2013 / 2012	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2020 / 2019	2021 / 2020	2021 / 2012
FUNZIONI CENTRALI	10,3%	11,2%	-79,4%	-2,0%	-64,6%	-97,5%	-	-	-100,0%	-100,0%
FUNZIONI LOCALI	-1,1%	4,6%	-19,6%	-13,4%	-19,5%	-13,4%	-11,7%	-19,8%	-32,1%	-75,8%
ISTRUZIONE E RICERCA	-43,8%	-29,6%	47,4%	46,4%	-39,0%	-47,0%	-100,0%	-	-	-100,0%
SANITÀ	14,6%	28,9%	-16,9%	-8,9%	-4,2%	77,1%	-74,1%	-2,0%	-33,9%	-68,2%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	-	-50,0%	-23,1%	20,0%	541,7%	11,5%	-2,3%	-16,5%	-0,7%	-
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	-0,4%	5,5%	-20,2%	-13,0%	-18,4%	-7,9%	-19,0%	-18,8%	-32,1%	-75,5%
TOTALE A PARITÀ DI ENTI	-0,4%	5,5%	-21,4%	-13,2%	-19,3%	-7,4%	-19,4%	-17,5%	-32,4%	-75,9%

Diverso è il discorso per gli LSU/LPU, il cui utilizzo è quasi esclusivo del comparto delle Funzioni locali e concentrato soprattutto in due regioni: in Campania è presente il 22% del totale di questa tipologia di personale e in Sicilia il 38%. Il comparto della Sanità ne impiega, invece, poche centinaia di unità annue, con una consistente riduzione negli ultimi tre anni.

La contrazione nell'uso di questo personale si è manifestata in modo marcato a partire dal 2015 e si è mantenuta abbastanza costante negli anni. Nel 2021 è stato utilizzato il 75% in meno di LSU/LPU rispetto al 2012, tanto da potere essere ormai considerata come marginale rispetto al totale del personale impiegato.

La tabella che segue sintetizza il ricorso nei vari comparti alle diverse forme di contratti flessibili in rapporto al personale occupato a tempo indeterminato.

Il totale del lavoro flessibile costituisce il numeratore del rapporto presentato nell'ultima colonna della tabella. Questo totale comprende le unità annue di tempo determinato, formazione e lavoro, ex interinali e LSU/LPU considerati nelle tabelle precedenti, ed è stato incluso anche l' "altro personale" di quei comparti per i quali i contratti temporanei rappresentano la quota largamente maggioritaria. Si tratta del comparto Istruzione e ricerca, dove nella Scuola e nell'AFAM è concentrata la quasi totalità dell' "altro personale" (supplenti annuali e fino al termine dell'attività didattica ad esclusione delle supplenze brevi), e del Personale in regime di diritto pubblico, dove è riferibile esclusivamente ai volontari e allievi dei Corpi di polizia, delle Forze armate e dei Vigili del fuoco.

Tabella 4.7 – Riepilogo delle varie forme di lavoro flessibile e rapporto con il tempo indeterminato nel 2021

COMPARTO	Altro personale	Tempo determin. e formazione lavoro	Contratti di somministr. (interinali)	LSU / LPU	Totale lavoro flessibile	Tempo indetermin.	Totale lavoro flessibile / Tempo indetermin.
FUNZIONI CENTRALI	-	1.096	258	-	1.354	203.831	0,7%
FUNZIONI LOCALI	-	29.883	5.029	3.906	38.818	492.093	7,9%
ISTRUZIONE E RICERCA	277.005	19.357	208	-	296.569	987.048	30,0%
SANITÀ	-	54.203	8.252	183	62.638	670.566	9,3%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	-	2.905	642	70	3.617	40.321	9,0%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	34.113	252	-	-	34.365	533.991	6,4%
TOTALE	311.118	107.696	14.388	4.159	437.361	2.927.850	14,9%

Nella colonna del tempo indeterminato è stato considerato il "personale stabile" dei due comparti sopra citati e il totale del personale per tutti gli altri comparti. Non sono considerati tra le forme di lavoro flessibile la dirigenza a tempo determinato, i direttori generali e il personale, per il comparto delle Funzioni locali, assunto ai sensi degli art. 90 e 110 del TUEL, trattandosi di assunzioni per periodi medio lunghi ed aventi un prevalente carattere fiduciario.

Il 67,8% del totale del lavoro flessibile è assorbito dal comparto Istruzione e ricerca – valore cresciuto di diversi punti percentuali negli ultimi anni – mentre i comparti delle Funzioni locali,

della Sanità e del Personale in regime di diritto pubblico hanno quote simili fra loro e rispettivamente pari a 8,9%, 14,3% e 7,9%. Nei restanti due comparti la presenza di personale con contratto flessibile è piuttosto rara.

Nell'ultimo anno il rapporto fra contratti flessibili e unità a tempo indeterminato è rimasto stabile nei comparti delle Funzioni centrali e delle Funzioni locali, mentre negli altri comparti si va dall'aumento di due decimi di punto del Personale in regime di diritto pubblico all'1,2% in più della Sanità.

In entrambi i comparti la principale motivazione di tale andamento in controtendenza va cercata nelle azioni di contrasto alla pandemia.

In particolare, nella Sanità l'aumento avuto nel 2021 va a sommarsi a quello già registrato nel 2020, per un aumento complessivo del 3,2% rispetto al 2019 ed è certamente dovuto al reclutamento che si è reso necessario per contrastare la pandemia.

Diverso è il caso del comparto Istruzione e ricerca, per il quale occorre ricordare che l'ingresso nella rilevazione degli assegnisti di ricerca ha fatto aumentare stabilmente il rapporto. In questo comparto l'incremento registrato negli ultimi due anni che può essere messo in relazione con l'emergenza sanitaria, copre meno della metà di quello registrato dal 2018. Il rapporto tra lavoro flessibile e personale a tempo indeterminato è molto alto (30%), favorito dalle peculiari caratteristiche della Scuola descritte in modo approfondito nel capitolo sull'andamento dell'occupazione.

Tuttavia, già il valore raggiunto dal rapporto nel 2018, pari a 21,3%, era oltre il livello fisiologico e determinato quasi per intero dal maggior ricorso al personale a termine della Scuola.

LA STABILIZZAZIONE DEL PERSONALE PRECARIO

Con riferimento alle stabilizzazioni è possibile individuare tre macro aggregati.

Al primo appartengono quei settori dove è improprio l'utilizzo del termine "*stabilizzazione*", poiché i rapporti di lavoro a termine costituiscono l'unica modalità di accesso (o quella largamente preponderante) al contratto a tempo indeterminato. A questo gruppo appartengono le Forze armate e i Corpi di polizia che hanno impiegato nel 2021 l'8% 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 fra il personale in servizio permanente effettivo avviene esclusivamente per concorso su contingenti stabiliti con decreto.

Il secondo gruppo, più consistente, è costituito in prevalenza dagli insegnanti e dal personale amministrativo della Scuola e dell'AFAM e dagli assegnisti di ricerca. Senza considerare il personale scolastico dipendente dalle Regioni a Statuto speciale e Province autonome, questi lavoratori non di ruolo sono il 67,8% di tutti gli impiegati con contratto di lavoro a termine nelle pubbliche amministrazioni. Questa quota è in forte crescita poiché nel 2018 costituiva il 55,9% del totale. In questo settore la quota di personale non stabile copre le fisiologiche oscillazioni nel numero di cattedre che si formano ogni anno, ovvero quelle che restano scoperte a causa, ad esempio, delle sostituzioni per maternità o, nell'ultimo anno, per fronteggiare l'emergenza sanitaria. Tuttavia, il manifestarsi di una crescita continua di questa quota fino ad arrivare a valori considerevoli rappresenta un indice del progressivo deterioramento della capacità di reclutare secondo l'ordinario canale del concorso.

Soluzioni di stabilizzazione più omogenee interessano il terzo macro aggregato, che comprende tutto ciò che non è compreso nei due precedenti gruppi e conta circa 106.500 unità, che sono concentrate soprattutto nel comparto della Sanità (62.600 unità) e in quello delle Funzioni locali (38.800 unità).

Attraverso il conto annuale è possibile evidenziare gli effetti della normativa di stabilizzazione adottata nel corso degli anni ivi inclusa quella regionale. Negli anni considerati, la principale normativa nazionale che ha consentito la stabilizzazione del personale precario è la seguente:

- Legge 27 dicembre 2006 n. 296 (legge finanziaria 2007) art. 1 commi 519, 520, 521, 558, 565 e 940
- Legge 24 dicembre 2007 n. 244 (legge finanziaria 2008) art. 3 comma 90, 92, 94, 95, 96 e 97
- D.L. 1° luglio 2009 n. 78 convertito in legge 3 agosto 2009, n. 102 art. 17 commi 10, 11 e 12
- Legge 228/2012 (legge di stabilità 2013), che con l'articolo 1, comma 401, ha modificato l'articolo 35 del d.lgs.165/2001
- D.L. 31 agosto 2013 n. 101 convertito dalla legge 125/2013, art. 4 commi 6 e 6 quater
- D.lgs. n. 75/2017, articolo 20
- Legge 30 dicembre 2018 n. 145 (legge di bilancio 2019) art. 1 commi, 446, 447 e 448
- Legge 27 dicembre 2019 n. 160 (legge di bilancio 2020) art. 1, commi 495 e 497
- Legge 30 dicembre 2021, n. 234 articolo 1, comma 268, lettera b) (legge di bilancio 2022)
- D.L. 9 agosto 2022, n. 115 convertito in legge 21 settembre 2022, n. 142 articolo 35-bis
- Legge 29 dicembre 2022, n. 197 articolo 1, comma 528 (legge di bilancio 2023)

Dal 2007 si sono succedute numerose leggi di stabilizzazione, sia di carattere generale sia relative a settori specifici. Insieme a queste misure *una tantum*, a partire dal 2013, si è anche disciplinata in ogni concorso pubblico l'istituzione a regime di una riserva di una quota di posti per il personale con contratto di lavoro a termine. L'ultimo piano di stabilizzazione, messo in atto con l'articolo 20 del d.lgs. 75/2017, si basa su un sistema simile a quello determinato dalle leggi finanziarie per il 2007 e per il 2008 e ha previsto due modalità di immissione nei ruoli delle PP.AA. del personale precario disciplinate dal comma 1 e dal comma 2 del citato articolo 20, il cui testo vigente si riporta di seguito:

Comma 1. *“Le amministrazioni, al fine di superare il precariato, ridurre il ricorso ai contratti a termine e valorizzare la professionalità acquisita dal personale con rapporto di lavoro a tempo determinato, possono, fino al 31 dicembre 2021, in coerenza con il piano triennale dei fabbisogni di cui all'articolo 6, comma 2, e con l'indicazione della relativa copertura finanziaria, assumere a tempo indeterminato personale non dirigenziale che posseda tutti i seguenti requisiti: a) risulti in servizio successivamente alla data di entrata in vigore della legge n. 124 del 2015 con contratti a tempo determinato presso l'amministrazione che procede all'assunzione o, in caso di amministrazioni comunali che 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 2021, 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 posseda 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 2021, almeno tre anni di contratto, anche non continuativi, negli ultimi otto anni, presso l'amministrazione che bandisce il concorso”.*

Gli interventi del legislatore hanno interessato, in tempi diversi, quasi tutti i settori determinando, a partire dal 2007, un numero complessivo di stabilizzazioni di 119.349 unità. Tale processo è stato

molto intenso negli anni 2007-2011 e, dopo un periodo di relativa stasi, ha ripreso vigore negli ultimi anni. L'ampliamento della platea dei soggetti stabilizzabili operato nel 2017 ha senza dubbio contribuito all'incremento del numero di personale immesso nei ruoli attraverso le procedure di stabilizzazione. Nella tabella che segue sono riportate le assunzioni effettuate nei diversi anni a seguito delle stabilizzazioni del personale.

In virtù della loro più veloce realizzazione rispetto alle 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. In questo caso però è già stata emanata la normativa che consentirà la stabilizzazione del personale reclutato i cui effetti saranno visibili dal 2022.

Tabella 4.8 – Unità di personale stabilizzate dalle pubbliche amministrazioni dal 2007 al 2021

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

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	Procedura art. 4, comma 6, legge 125/13	-	329	70	29	10	-	438
2015	da LSU	-	150	10	65	2	-	227
2016	Procedura art. 35, comma 3-bis, d.lgs. 165/01	1	48	3	115	1	-	168
2016	Procedura art. 4, comma 6, legge 125/13	-	653	66	343	1	-	1.063
2016	da LSU	-	69	6	103	3	-	181
2017	Procedura art. 35, comma 3-bis, d.lgs. 165/01	1	111	-	12	-	-	124
2017	Procedura art. 4, comma 6, legge 125/13	201	390	338	163	159	-	1.251
2017	da LSU	90	318	2	366	-	-	776
2018	Procedura art. 35, comma 3-bis, d.lgs. 165/01	3	83	-	68	4	-	158
2018	Procedura art. 4, comma 6, legge 125/13	-	253	163	126	2	-	544
2018	Procedura art. 20 d.lgs. 75/2017	169	2.155	2.134	3.868	14	-	8.340
2018	da LSU	2	646	7	368	-	-	1.023
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	35	79	5	-	845
2021	Procedura art. 20 d.lgs. 75/2017	134	1.372	393	2.290	11	-	4.200
2021	da LSU	23	4.108	62	231	1	-	4.425
TOTALE		9.502	59.195	10.628	38.151	852	1.021	119.349

Negli ultimi anni gli interventi di stabilizzazione hanno riguardato soprattutto il comparto delle Funzioni locali e della Sanità che, come detto, sono i principali fruitori del personale con contratto di lavoro flessibile. Nella rilevazione, le stabilizzazioni si riferiscono al numero di unità di personale assunte a tempo indeterminato mentre il personale con contratto flessibile è espresso in “unità annue”. Una sola di tali unità si può riferire a più persone che hanno lavorato per frazioni d’anno.

Di conseguenza, le persone effettivamente assunte attraverso le stabilizzazioni potrebbero essere più elevate della differenza fra le unità annue di personale flessibile rilevabili fra due anni contigui.

Per le regioni e i comuni, il citato decreto legge n. 101/2013, all'articolo 4, comma 6-quater, ha previsto per gli anni dal 2013 al 2016, una priorità per le assunzioni a tempo indeterminato del personale assunto a tempo determinato ai sensi dell'articolo 1, comma 560, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. Nello specifico, si tratta del personale che, a seguito delle disposizioni introdotte dalla legge finanziaria per il 2007 ha conseguito la trasformazione del contratto di collaborazione coordinata e continuativa in contratto di lavoro a tempo determinato.

La legge di stabilità 2015, all'art. 1, comma 426, proroga poi al 31 dicembre 2018 il comma 6 del decreto legge n. 101/2013, per dare priorità alla ricollocazione del personale in esubero delle Province, mentre negli ultimi anni ha avuto particolare rilevanza la stabilizzazione del personale LSU/LPU.

LA SPESA

Quando la prestazione lavorativa viene resa nella parte finale dell'anno, il pagamento totale o parziale della retribuzione può trovare la sua regolazione nell'esercizio successivo. In tali casi la spesa sostenuta dalle amministrazioni per il lavoro flessibile può essere disallineata temporalmente rispetto all'utilizzo del personale.

Tabella 4.9 – Spesa per i contratti a tempo determinato e di formazione lavoro, esclusi IRAP e contributi a carico dell'amministrazione. Anni dal 2012 al 2021. Dati in milioni di euro.

COMPARTO	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
FUNZIONI CENTRALI	93,27	100,99	80,05	57,29	54,33	60,28	50,81	49,50	20,23	26,21
FUNZIONI LOCALI	883,74	852,47	850,10	867,05	860,58	856,64	907,61	843,42	755,91	675,48
ISTRUZIONE E RICERCA	691,42	632,14	891,04	795,72	880,29	1.183,69	1.256,02	1.320,33	1.316,46	1.714,59
SANITÀ	986,90	1.028,17	1.065,60	1.177,67	1.274,13	1.397,92	1.353,87	1.235,53	1.464,44	1.928,78
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	42,36	42,29	123,33	121,31	128,55	135,86	132,60	122,27	84,09	92,09
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	107,19	105,53	85,35	54,75	42,47	27,33	14,92	23,24	21,88	20,33
TOTALE	2.804,89	2.761,59	3.095,46	3.073,80	3.240,35	3.661,72	3.715,83	3.594,29	3.663,01	4.457,47
TOTALE A PARITÀ DI ENTI	2.804,89	2.761,59	3.015,78	2.990,87	3.152,83	3.566,17	3.618,56	3.506,53	3.593,36	4.377,33

La spesa per il tempo determinato è risultata piuttosto stabile nella prima metà del decennio, mentre negli anni successivi si è incrementata anche a parità di enti, raggiungendo il valore

massimo nell'ultimo anno, quando il reclutamento del personale con contratti flessibili per il contrasto del covid-19 ha manifestato pienamente i suoi effetti. Il consistente aumento del 2017 è in buona parte imputabile agli assegnisti di ricerca non rilevati in precedenza, la cui spesa non è possibile scorporare dal resto di quella sostenuta per il tempo determinato.

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 2012 al 2021

COMPARTO	2013 / 2012	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2020 / 2019	2021 / 2020	2021 / 2012
FUNZIONI CENTRALI	8,3%	-20,7%	-28,4%	-5,2%	11,0%	-15,7%	-2,6%	-59,1%	29,6%	-71,9%
FUNZIONI LOCALI	-3,5%	-0,3%	2,0%	-0,7%	-0,5%	5,9%	-7,1%	-10,4%	-10,6%	-23,6%
ISTRUZIONE E RICERCA	-8,6%	41,0%	-10,7%	10,6%	34,5%	6,1%	5,1%	-0,3%	30,2%	148,0%
SANITÀ	4,2%	3,6%	10,5%	8,2%	9,7%	-3,2%	-8,7%	18,5%	31,7%	95,4%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	-0,2%	191,6%	-1,6%	6,0%	5,7%	-2,4%	-7,8%	-31,2%	9,5%	117,4%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-1,5%	-19,1%	-35,9%	-22,4%	-35,6%	-45,4%	55,8%	-5,8%	-7,1%	-81,0%
TOTALE	-1,5%	12,1%	-0,7%	5,4%	13,0%	1,5%	-3,3%	1,9%	21,7%	58,9%
TOTALE A PARITÀ DI ENTI	-1,5%	9,2%	-0,8%	5,4%	13,1%	1,5%	-3,1%	2,5%	21,8%	56,1%

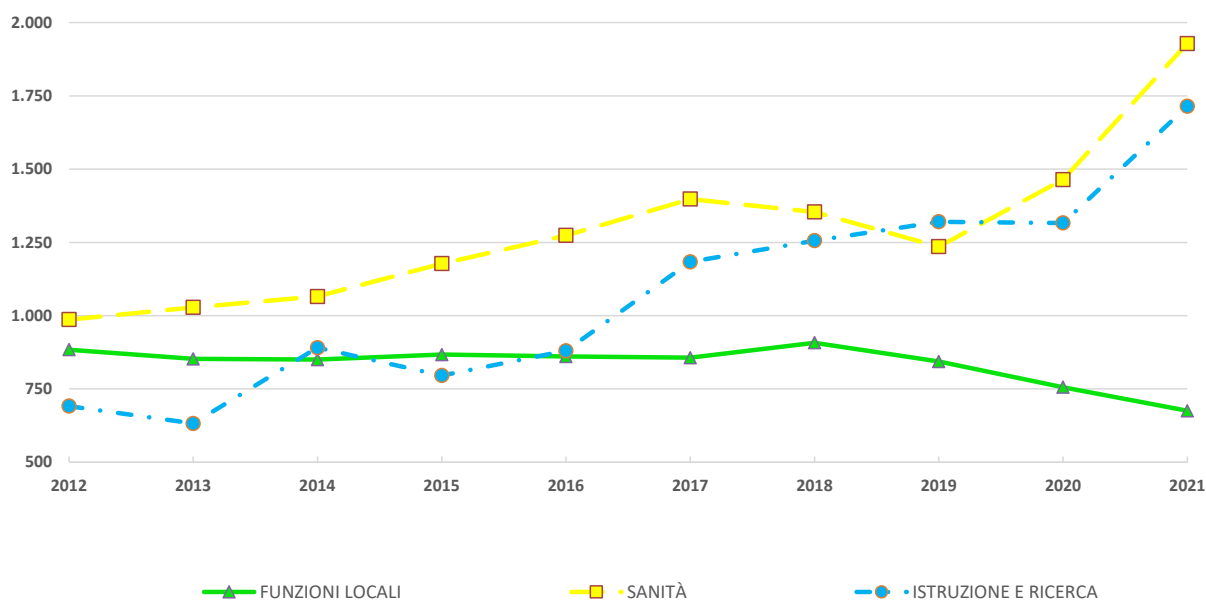
Nel comparto Istruzione e ricerca, che è il secondo per volume assoluto di spesa, vi sono due particolarità. La prima è relativa alla Scuola per la quale sono inserite nella tabella 4.9 anche le spese per le supplenze brevi. Questa tipologia di supplenze⁴, la cui quantificazione in termini di unità annue è complessa, non viene rilevata dal Ministero dell'Istruzione e non è quindi inserita nella tabella 4.1 che illustra l'occupazione a tempo determinato. Inoltre, nella Scuola tutti 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 è analoga e 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.

⁴ Vedi nota 5 del capitolo "Andamento dell'occupazione"

Nel grafico che segue è rappresentato l'andamento dei comparti che fanno il maggior uso del tempo determinato; l'evoluzione della spesa risulta 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.

Grafico 4.1 – Andamento della spesa nei tre comparti che fanno maggior uso del tempo determinato. Anni dal 2012 al 2021. Dati in milioni di euro.



I tre comparti mostrano un andamento della spesa per il tempo determinato piuttosto stabile nella prima metà del decennio; mentre in quello delle Funzioni locali la spesa resta pressoché costante fino al 2018 per ridursi significativamente negli ultimi due anni, negli altri due comparti si registra una crescita consistente che ha però caratteristiche differenti.

Nella Sanità – unico comparto per il quale si rileva in termini di costo anziché di spesa poiché invia i dati secondo il principio della competenza economica – l'incremento molto graduale si protrae per la parte centrale del decennio. La decrescita successiva è causata dalla ripresa delle assunzioni a tempo indeterminato, anche per il nuovo impulso dato alle procedure di stabilizzazione. Nel 2020 c'è la nuova brusca inversione di tendenza causata dalla necessità di arginare l'emergenza sanitaria che poi manifesterà pienamente i suoi effetti sulla spesa del 2021.

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

Scuola⁵ - ad anni dove questa è più limitata. Come già evidenziato, la forte crescita del 2017 è invece imputabile in gran parte all'ingresso nella rilevazione degli assegnisti di ricerca.

Tabella 4.11 – Spesa per lavoratori somministrati (compresi i costi di agenzia), esclusi IRAP e contributi a carico dell'amministrazione. Anni dal 2012 al 2021. Valori in milioni di euro

COMPARTO	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
FUNZIONI CENTRALI	3,34	2,34	1,79	1,93	1,95	2,05	2,41	7,22	7,45	8,05
FUNZIONI LOCALI	91,11	90,10	82,83	87,07	91,22	94,12	107,87	123,92	132,56	149,08
ISTRUZIONE E RICERCA	3,22	4,57	4,01	6,78	7,76	7,16	6,92	6,04	6,11	7,57
SANITÀ	161,03	157,73	177,51	195,56	233,28	251,45	273,49	279,52	332,07	325,49
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	12,58	10,17	17,82	18,20	21,86	16,00	19,91	21,24	23,06	24,80
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	271,28	264,91	283,97	309,54	356,06	370,78	410,61	437,94	501,25	514,99
TOTALE A PARITÀ DI ENTI	271,28	264,91	275,87	296,08	339,36	361,63	395,95	418,32	477,77	488,33

Nel periodo considerato, fra i comparti delle Funzioni locali e della Sanità, la spesa per il tempo determinato e per gli ex interinali presenta valori più distanti di quanto non lo siano le unità impiegate. Ciò è dovuto al diverso costo unitario del personale, che per il comparto della Sanità è più elevato poiché a questo personale è richiesta in media una più elevata qualificazione rispetto a quello delle Funzioni locali.

La spesa per i contratti di somministrazione (ex interinali) è concentrata soprattutto nel comparto Sanità (66,7%). Il costante aumento del costo sostenuto da questo comparto, oltre a riflettersi sull'andamento del totale generale, ha determinato il progressivo incremento della concentrazione di questa tipologia di spesa all'interno del comparto.

⁵ Riguardo all'andamento del comparto Scuola, il valore insolitamente basso del 2013 ed il successivo forte incremento hanno una particolare origine legata al fatto che nel conto annuale le competenze corrisposte al personale cessato negli anni precedenti non concorrono alla formazione delle retribuzioni ma confluiscono in una generica voce di spesa residuale. Nella Scuola i pagamenti effettuati ad inizio anno per le supplenze brevi si riferiscono a prestazioni svolte nell'anno precedente da personale con cui è stato chiuso il rapporto di lavoro al termine della supplenza. Fino al 2012 la spesa per le supplenze brevi è stata imputata nella voce relativa al tempo determinato sulla base delle risultanze dei capitoli di bilancio. Nel 2013 la modalità di pagamento dei supplenti brevi è stata uniformata a quella di tutto il personale statale. Di conseguenza questa spesa è stata trattata secondo la regola generale che ha portato ad alimentare la voce residuale invece che quella relativa al tempo determinato.

Nel 2014 si è intervenuti sulla regola di assegnazione della spesa per questo tipo di supplenze registrando nella voce relativa al tempo determinato gli importi pagati ad inizio anno e riferiti alle supplenze terminate nel mese di dicembre dell'anno precedente.

Dal 2015 l'effetto di questa modifica è stato assorbito ed i valori sono tornati su livelli normali. Uno degli effetti attesi dalle complesse operazioni sugli organici che nel comparto si stanno sviluppando in questi ultimi anni è la riduzione delle supplenze brevi che però al momento non sembra manifestarsi nella spesa.

Anche a parità di enti, i valori complessivi della spesa sono stati in moderato ma costante aumento fino al 2019, mentre nel 2020 l'incremento di quasi il 19% della Sanità ha portato ad un incremento della spesa complessiva del 14,5%.

L'altro comparto a registrare una spesa significativa per questa forma di lavoro flessibile è quello delle Funzioni locali, sebbene sia meno della metà del costo sostenuto in Sanità per la medesima tipologia di lavoro. Tale spesa si è mantenuta costante nella prima parte del decennio, per crescere nella seconda parte, con una forte accelerazione negli anni più recenti.

Tabella 4.12 – Spesa per compensi a LSU/LPU, esclusi IRAP e contributi a carico dell'amministrazione. Anni dal 2012 al 2021. Valori in milioni di euro

COMPARTO	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
FUNZIONI CENTRALI	0,16	0,26	0,29	-	-	0,15	-	-	0,29	-
FUNZIONI LOCALI	50,46	47,33	49,55	39,50	39,87	35,61	34,74	34,05	23,16	15,88
ISTRUZIONE E RICERCA	0,27	0,03	0,12	0,27	0,09	0,08	0,02	-	-	-
SANITÀ	8,66	6,84	7,13	8,69	7,58	8,70	18,02	1,97	1,87	1,72
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	-	-	-	-	0,03	0,15	0,13	0,12	0,12	0,10
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	59,55	54,47	57,08	48,46	47,58	44,69	52,91	36,14	25,44	17,71
TOTALE A PARITÀ DI ENTI	59,55	54,47	57,08	45,54	44,90	41,46	49,91	33,76	25,32	17,61

La spesa per LSU/LPU riguarda solo la quota che resta a carico delle amministrazioni, al netto dei corrispettivi corrisposti dall'INPS⁶ e l'evoluzione della stessa è in costante diminuzione, coerentemente con l'andamento delle unità annue utilizzate.

Nelle tabelle che seguono sono riportate le variazioni percentuali della spesa sostenuta per le due tipologie di lavoro flessibile. Alcune variazioni presentano valori particolarmente elevati a causa delle modeste cifre di partenza.

Alla fine del periodo considerato, la spesa sostenuta da tutte le amministrazioni pubbliche per gli oneri dei contratti di somministrazione, che comprendono sia il corrispettivo al lavoratore sia il costo dell'agenzia, è cresciuta dell'80%, mentre quella per i LSU/LPU si è ridotta in modo particolarmente forte negli ultimi tre anni e del 70% rispetto alla spesa sostenuta nel 2012.

⁶ 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 4.13 – Variazione percentuale della spesa per i lavoratori somministrati (compresi i costi di agenzia), esclusi IRAP e contributi a carico dell'amministrazione. Anni dal 2012 al 2021.

COMPARTO	2013 / 2012	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2020 / 2019	2021 / 2020	2021 / 2012
FUNZIONI CENTRALI	-29,9%	-23,5%	7,8%	1,0%	5,1%	17,7%	199,4%	3,1%	8,1%	141,0%
FUNZIONI LOCALI	-1,1%	-8,1%	5,1%	4,8%	3,2%	14,6%	14,9%	7,0%	12,5%	63,6%
ISTRUZIONE E RICERCA	41,9%	-12,3%	69,1%	14,5%	-7,7%	-3,3%	-12,8%	1,2%	23,8%	135,0%
SANITÀ	-2,0%	12,5%	10,2%	19,3%	7,8%	8,8%	2,2%	18,8%	-2,0%	102,1%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	-19,2%	75,2%	2,1%	20,1%	-26,8%	24,5%	6,6%	8,6%	7,5%	97,1%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	-2,3%	7,2%	9,0%	15,0%	4,1%	10,7%	6,7%	14,5%	2,7%	89,8%
TOTALE A PARITÀ DI ENTI	-2,3%	4,1%	7,3%	14,6%	6,6%	9,5%	5,6%	14,2%	2,2%	80,0%

Tabella 4.14 – Variazione percentuale della spesa per i compensi ai LSU, esclusi IRAP e contributi a carico dell'amministrazione. Anni dal 2012 al 2021.

COMPARTO	2013 / 2012	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2020 / 2019	2021 / 2020	2021 / 2012
FUNZIONI CENTRALI	62,5%	11,5%	-100,0%	-	-	-	-	-	-100,0%	-100,0%
FUNZIONI LOCALI	-6,2%	4,7%	-20,3%	0,9%	-10,7%	-2,4%	-2,0%	-32,0%	-31,4%	-68,5%
ISTRUZIONE E RICERCA	-88,9%	300,0%	125,0%	-66,7%	-11,1%	-74,8%	-100,0%	-	-	-100,0%
SANITÀ	-21,0%	4,2%	21,9%	-12,8%	14,8%	107,1%	-89,1%	-4,9%	-8,1%	-80,1%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	-	-	-	-	400,0%	-11,6%	-11,9%	0,1%	-15,0%	-
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	-8,5%	4,8%	-15,1%	-1,8%	-6,1%	18,4%	-31,7%	-29,6%	-30,4%	-70,3%
TOTALE A PARITÀ DI ENTI	-8,5%	4,8%	-20,2%	-1,4%	-7,7%	20,4%	-32,4%	-25,0%	-30,5%	-70,4%

CO.CO.CO. E INCARICHI

Nel conto annuale sono rilevati anche dati relativi ad incarichi esterni e collaborazioni nonché la correlata spesa. La definizione utilizzata nella rilevazione è quella di “*contratti attivi*” nell’anno: i contratti che si sviluppano a cavallo di due anni sono conteggiati sia nel conto annuale del primo anno sia in quello successivo. Pertanto, sulla base della definizione data, non sono direttamente raffrontabili, né possono essere aggregati, con i dati relativi al personale a tempo indeterminato – che è rilevato come numero di persone – o con rapporto di lavoro flessibile, che invece è rilevato come unità annue.

Con la legge finanziaria per il 2008 ed il d.l. 112/2008, convertito dalla legge n. 133/2008, il legislatore ha introdotto rilevanti correttivi alla disciplina generale sugli incarichi esterni che possono essere conferiti nel rispetto di determinati vincoli espressamente definiti dalla normativa. Il ricorso a tali forme di collaborazione, da correlare anche alla necessità dell'apporto di specifiche professionalità non presenti nella pubblica amministrazione, è più frequente in alcuni comparti mentre in altri è pressoché assente.

Tabella 4.15 – Collaborazioni coordinate e continuative. Numero di contratti attivi negli anni dal 2012 al 2021

COMPARTO	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
FUNZIONI CENTRALI	474	414	398	385	414	422	427	699	928	950
FUNZIONI LOCALI	13.599	9.472	7.290	5.907	5.003	4.369	3.789	2.707	1.687	1.304
ISTRUZIONE E RICERCA	16.397	15.969	17.170	17.886	14.667	12.432	11.999	10.583	9.137	9.289
SANITÀ	6.822	7.158	6.859	6.890	6.631	6.065	5.099	3.964	9.977	18.755
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	176	118	7.541	6.619	5.471	6.646	5.253	7.911	8.655	10.861
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	37.468	33.131	39.258	37.687	32.186	29.908	26.567	25.864	30.384	41.159
TOTALE A PARITÀ DI ENTI	37.468	33.131	31.846	31.162	26.834	23.357	21.159	17.810	21.550	30.060

Tabella 4.16 – Collaborazioni coordinate e continuative. Variazioni percentuali del numero di contratti attivi negli anni dal 2012 al 2021

COMPARTO	2013 / 2012	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2020 / 2019	2021 / 2020	2021 / 2012
FUNZIONI CENTRALI	-12,7%	-3,9%	-3,3%	7,5%	1,9%	1,2%	63,7%	32,8%	2,4%	100,4%
FUNZIONI LOCALI	-30,3%	-23,0%	-19,0%	-15,3%	-12,7%	-13,3%	-28,6%	-37,7%	-22,7%	-90,4%
ISTRUZIONE E RICERCA	-2,6%	7,5%	4,2%	-18,0%	-15,2%	-3,5%	-11,8%	-13,7%	1,7%	-43,3%
SANITÀ	4,9%	-4,2%	0,5%	-3,8%	-8,5%	-15,9%	-22,3%	151,7%	88,0%	174,9%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	-33,0%	-	-12,2%	-17,3%	21,5%	-21,0%	50,6%	9,4%	25,5%	-
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	-11,6%	18,5%	-4,0%	-14,6%	-7,1%	-11,2%	-2,6%	17,5%	35,5%	9,9%
TOTALE A PARITÀ DI ENTI	-11,6%	-3,9%	-2,1%	-13,9%	-13,0%	-9,4%	-15,8%	21,0%	39,5%	-19,8%

Fino al 2019 il ricorso ai contratti di collaborazione coordinata e continuativa si è fortemente ridotto, a seguito degli interventi del legislatore che ne ha limitato in modo radicale la possibilità di

utilizzo. A tale proposito, si rammenta che, a far data dal 1° luglio 2019 (D.L. 75/2017 art. 22, comma 8), le pubbliche amministrazioni, ai sensi dell'art. 7, comma 5 bis del d.lgs. 165/2001, non possono più stipulare nuovi contratti di collaborazione coordinata e continuativa. Conseguentemente, a parità di enti, il loro numero si era più che dimezzato. La necessità di contrastare l'evento pandemico ha mutato radicalmente il quadro, con il numero di contratti che sale al livello massimo del decennio.

Il generale trend di riduzione non si è manifestato in modo rilevante nel comparto delle Funzioni centrali, dove l'aumento negli ultimi tre anni è legato all'Ingresso nella rilevazione degli Ordini professionali. I numeri fatti registrare da questo comparto sono comunque molto bassi. All'opposto, il comparto delle Funzioni locali – che nel 2012 era di poco inferiore all'Istruzione e ricerca come maggior utilizzatore di questa tipologia di contratti – ne ha ridotto il numero di oltre il 90%.

Fino al 2019 il comparto dell'Istruzione e ricerca è rimasto quello dove si è fatto il più largo uso di questa forma contrattuale, soprattutto nelle Università, ma ha presentato anch'esso una notevole contrazione con valori che si sono quasi dimezzati nel decennio.

Anche la Sanità ha presentato valori in riduzione fino al 2020, quando la necessità di fronteggiare la pandemia ha portato nel 2021 a quadruplicare il numero dei contratti attivi nel 2019, diventando il comparto primo utilizzatore di questa tipologia di contratti. Più difficile determinare le cause dell'incremento registrato nel comparto autonomo negli ultimi due anni, dove un ruolo importante è senza dubbio rivestito dalla minore stabilità dell'universo di riferimento al quale si accompagna la presenza di enti con un carattere assistenziale con dinamiche non dissimili a quelle degli enti della Sanità.

L'andamento della spesa delle collaborazioni coordinate e continuative è coerente con la dinamica manifestata dal numero dei contratti e con la loro evoluzione, con una costante riduzione fino al rimbalzo dell'ultimo periodo.

Il costo medio di un lavoratore con contratto di collaborazione coordinata e continuativa varia molto da un comparto all'altro. Mentre l'estremo inferiore dell'intervallo resta saldamente occupato dal comparto dell'Istruzione e ricerca con 4.393€ medi corrisposti per contratto, l'estremo superiore è ora occupato dal comparto delle Funzioni centrali con 24.021€, seguito dalla Sanità con 20.472 che ha così recuperato parte della forte riduzione registrata nel 2020, senza però tornare al livello del 2019 (24.466€). Il grande numero di contratti che ha dovuto assicurarsi per

contrastare gli effetti della pandemia erano probabilmente rivolti a personale meno specializzato rispetto a quanto fatto negli anni precedenti. Va comunque ricordato che i valori medi sono rapporti fra il totale della spesa e il totale dei contratti, cosa che non esclude la presenza di una grande variabilità fra gli enti.

Tabella 4.17 – Spesa per contratti di collaborazione coordinata e continuativa. Anni dal 2012 al 2021. Valori in milioni di euro

COMPARTO	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
FUNZIONI CENTRALI	9,63	8,04	8,84	8,46	10,36	8,92	11,69	13,44	19,53	22,99
FUNZIONI LOCALI	133,95	107,75	90,62	70,81	57,14	53,36	44,29	34,63	21,39	17,21
ISTRUZIONE E RICERCA	127,33	101,92	115,95	116,03	84,39	75,72	63,40	50,20	41,08	40,80
SANITÀ	130,85	132,32	132,01	131,87	140,61	132,90	107,74	96,98	171,99	383,95
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	4,87	3,73	110,59	98,82	93,04	90,24	85,19	118,86	191,04	188,52
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	0,20	0,13	0,20	-	-	-
TOTALE	406,63	353,76	458,01	425,99	385,75	316,27	312,52	314,12	445,03	653,47
TOTALE A PARITÀ DI ENTI	406,63	353,76	351,27	331,37	297,42	231,37	232,28	198,82	258,87	469,30

Tabella 4.18 – Variazioni percentuali della spesa per contratti di collaborazione coordinata e continuativa negli anni dal 2012 al 2021

COMPARTO	2013 / 2012	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2020 / 2019	2021 / 2020	2021 / 2012
FUNZIONI CENTRALI	-16,5%	9,9%	-4,2%	22,5%	-13,9%	31,1%	14,9%	45,3%	17,7%	138,8%
FUNZIONI LOCALI	-19,6%	-15,9%	-21,9%	-19,3%	-6,6%	-17,0%	-21,8%	-38,2%	-19,5%	-87,2%
ISTRUZIONE E RICERCA	-20,0%	13,8%	0,1%	-27,3%	-10,3%	-16,3%	-20,8%	-18,2%	-0,7%	-68,0%
SANITÀ	1,1%	-0,2%	-0,1%	6,6%	-5,5%	-18,9%	-10,0%	77,3%	123,2%	193,4%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	-23,5%	-	-10,6%	-5,8%	-3,0%	-5,6%	39,5%	60,7%	-1,3%	-
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	-13,0%	29,5%	-7,0%	-9,4%	-18,0%	-1,2%	0,5%	41,7%	46,8%	60,7%
TOTALE A PARITÀ DI ENTI	-13,0%	-0,7%	-5,7%	-10,2%	-22,2%	0,4%	-14,4%	30,2%	81,3%	15,4%

Anche gli incarichi libero professionali, di studio, ricerca e consulenza sono riferiti al numero di contratti attivi nell'anno e quindi non sono raffrontabili con le altre tipologie di lavoro. A differenza delle collaborazioni coordinate e continuative, che erano qualificate come prestazioni di lavoro "parasubordinato" essendo svolte in coordinamento con il committente, le prestazioni

professionali (ex art. 7, comma 6 del d.lgs. 165/2001) non presentano alcun aspetto riconducibile al rapporto di lavoro subordinato, configurandosi quali incarichi individuali, conferiti con contratti di lavoro autonomo, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione.

Tabella 4.19 – Incarichi libero professionale, studio, ricerca e consulenza. Numero di contratti attivi negli anni dal 2012 al 2021

COMPARTO	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
FUNZIONI CENTRALI	710	782	731	760	624	824	567	3.774	3.304	4.100
FUNZIONI LOCALI	46.187	41.645	50.299	50.815	49.613	43.808	41.967	39.725	41.033	46.727
ISTRUZIONE E RICERCA	10.014	11.138	12.340	17.517	20.194	18.322	18.991	18.507	16.043	19.237
SANITÀ	13.439	13.520	12.979	12.426	12.642	12.542	11.327	10.700	18.310	23.419
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	670	782	5.942	6.546	6.009	5.292	6.096	6.059	5.510	5.362
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	71.020	67.867	82.291	88.064	89.082	80.788	78.948	78.765	84.200	98.845
TOTALE A PARITÀ DI ENTI	71.020	67.867	77.148	82.218	83.829	76.146	70.818	70.288	77.101	91.484

Tabella 4.20 – Incarichi libero professionale, studio, ricerca e consulenza. Variazioni percentuali del numero di contratti attivi negli anni dal 2012 al 2021

COMPARTO	2013 / 2012	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2020 / 2019	2021 / 2020	2021 / 2012
FUNZIONI CENTRALI	10,1%	-6,5%	4,0%	-17,9%	32,1%	-31,2%	-	-12,5%	24,1%	-
FUNZIONI LOCALI	-9,8%	20,8%	1,0%	-2,4%	-11,7%	-4,2%	-5,3%	3,3%	13,9%	1,2%
ISTRUZIONE E RICERCA	11,2%	10,8%	42,0%	15,3%	-9,3%	3,7%	-2,5%	-13,3%	19,9%	92,1%
SANITÀ	0,6%	-4,0%	-4,3%	1,7%	-0,8%	-9,7%	-5,5%	71,1%	27,9%	74,3%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	16,7%	-	10,2%	-8,2%	-11,9%	15,2%	-0,6%	-9,1%	-2,7%	-
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	-4,4%	21,3%	7,0%	1,2%	-9,3%	-2,3%	-0,2%	6,9%	17,4%	39,2%
TOTALE A PARITÀ DI ENTI	-4,4%	13,7%	6,6%	2,0%	-9,2%	-7,0%	-0,7%	9,7%	18,7%	28,8%

La definizione utilizzata per la rilevazione degli incarichi ha subito lievi modifiche nel corso degli anni, alle quali va imputata una parte delle differenze fra l'inizio e la fine del periodo.

Il numero di questi contratti descrive una parabola che ha trovato nel 2013 il suo valore minimo, per poi assestarsi intorno agli 80.000 incarichi. Il valore del 2020 è solo in aggregato in linea con i

precedenti anni, poiché le dinamiche dei singoli comparti sono alquanto diverse, mentre quello del 2021 presente una crescita generalizzata in tutti i comparti.

Nell'utilizzo di questa tipologia di contratti il comparto delle Funzioni locali è largamente prevalente poiché rappresenta la metà dei contratti rilevati. Rispetto all'anno precedente, nel 2020 questo comparto ha fatto un uso leggermente più intenso di questo tipo di contratti mentre, con la sola eccezione della Sanità, gli altri comparti presentano riduzioni più o meno accentuate.

Nel 2021 sono solo gli enti del Comparto autonomo o fuori comparto a presentare una riduzione, per altro imputabile alla variazione nella numerosità degli enti di questo raggruppamento, mentre tutti gli altri comparti presentano una crescita accentuata. In particolare la Sanità negli ultimi due anni raddoppia l'utilizzo di questa tipologia di contratti divenendone il secondo maggior utilizzatore. Nei comparti delle Funzioni centrali e del Comparto autonomo o fuori comparto l'ingresso nella rilevazione degli Ordini professionali e degli enti della lista S13 ha moltiplicato i valori registrati.

Considerando complessivamente co.co.co. e incarichi, ed escludendo gli ultimi enti entrati nella rilevazione, nei dieci anni considerati si registra un incremento del 12% del numero di contratti rispetto all'inizio del decennio, con la crescita completamente concentrata negli ultimi due anni.

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

Nei singoli comparti la riduzione della spesa risulta altalenante, ma non nella Sanità, dove è avvenuta in modo abbastanza costante, anche se non accentuato, fino al 2020, quando si registra un incremento del 59% rispetto all'anno precedente. Se la spesa di tutti i comparti per questa tipologia di contratti è tornata considerevolmente a salire nel 2021, nella Sanità l'incremento è stato di gran lunga il maggiore (48%). In tal modo la Sanità è tornata ad assorbire la maggior parte (60%) della spesa di questa tipologia di contratti fatta registrare dal complesso di tutte le amministrazioni pubbliche.

A parità di enti, considerando cumulativamente co.co.co. e incarichi, a fine 2021 la spesa complessiva è aumentata del 30% rispetto all'inizio del decennio, ossia molto di più dell'aumento del numero dei contratti.

Tabella 4.21 – Spesa per incarichi libero professionali, studio, ricerca e consulenza negli anni dal 2012 al 2021. Valori in milioni di euro

COMPARTO	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
FUNZIONI CENTRALI	5,54	3,40	3,75	5,36	8,06	11,75	6,65	20,00	17,43	21,27
FUNZIONI LOCALI	211,27	185,01	230,36	224,75	219,72	173,41	162,86	164,98	156,80	178,74
ISTRUZIONE E RICERCA	33,28	34,01	37,26	47,55	57,19	51,19	46,44	41,47	40,45	48,58
SANITÀ	266,33	238,72	232,68	229,52	223,68	220,18	200,98	207,22	328,62	485,61
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	7,11	6,49	62,92	57,31	48,95	54,40	56,88	57,51	59,97	68,18
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	0,10	0,12	1,23	1,15	1,03	-	-	-
TOTALE	523,55	467,63	567,07	564,61	558,83	512,08	474,84	491,18	603,28	802,39
TOTALE A PARITÀ DI ENTI	523,55	467,63	511,53	516,60	517,69	468,61	429,68	434,48	548,02	743,51

Tabella 4.22 – Variazioni percentuali della spesa per incarichi libero professionali, studio, ricerca e consulenza negli anni dal 2012 al 2021

COMPARTO	2013 / 2012	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2020 / 2019	2021 / 2020	2021 / 2012
FUNZIONI CENTRALI	-38,7%	10,3%	42,8%	50,4%	45,8%	-43,4%	200,5%	-12,8%	22,0%	283,7%
FUNZIONI LOCALI	-12,4%	24,5%	-2,4%	-2,2%	-21,1%	-6,1%	1,3%	-5,0%	14,0%	-15,4%
ISTRUZIONE E RICERCA	2,2%	9,6%	27,6%	20,3%	-10,5%	-9,3%	-10,7%	-2,5%	20,1%	46,0%
SANITÀ	-10,4%	-2,5%	-1,4%	-2,5%	-1,6%	-8,7%	3,1%	58,6%	47,8%	82,3%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	-8,8%	-	-8,9%	-14,6%	11,1%	4,5%	1,1%	4,3%	13,7%	-
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	-10,7%	21,3%	-0,4%	-1,0%	-8,4%	-7,3%	3,4%	22,8%	33,0%	53,3%
TOTALE A PARITÀ DI ENTI	-10,7%	9,4%	1,0%	0,2%	-9,5%	-8,3%	1,1%	26,1%	35,7%	42,0%

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 (20.736€) risulta nettamente superiore a quello di tutti gli altri comparti, con i valori più bassi registrati nei comparti delle Funzioni centrali e dell'Istruzione e ricerca (2.526€).

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. Ad esempio, appartengono a questa categoria 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 2012 al 2021

COMPARTO	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
FUNZIONI CENTRALI	731	969	955	981	800	633	703	1.781	1.878	2.136
FUNZIONI LOCALI	78.789	73.316	78.361	72.564	72.377	67.535	59.592	56.983	53.548	52.106
ISTRUZIONE E RICERCA	1.836	1.565	1.526	1.455	1.436	1.653	1.110	1.269	1.231	1.533
SANITÀ	5.277	5.474	5.684	5.656	4.896	5.565	5.228	5.263	5.207	5.190
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	2.178	1.443	6.193	9.757	9.009	10.420	9.954	8.006	8.392	8.465
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	88.811	82.767	92.719	90.413	88.518	85.806	76.587	73.302	70.256	69.430
TOTALE A PARITÀ DI ENTI	88.811	82.767	87.885	82.064	80.914	76.829	67.231	65.643	62.091	61.302

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 2012 al 2021

COMPARTO	2013 / 2012	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2020 / 2019	2021 / 2020	2021 / 2012
FUNZIONI CENTRALI	32,6%	-1,4%	2,7%	-18,5%	-20,9%	11,1%	153,3%	5,4%	13,7%	192,2%
FUNZIONI LOCALI	-6,9%	6,9%	-7,4%	-0,3%	-6,7%	-11,8%	-4,4%	-6,0%	-2,7%	-33,9%
ISTRUZIONE E RICERCA	-14,8%	-2,5%	-4,7%	-1,3%	15,1%	-32,8%	14,3%	-3,0%	24,5%	-16,5%
SANITÀ	3,7%	3,8%	-0,5%	-13,4%	13,7%	-6,1%	0,7%	-1,1%	-0,3%	-1,6%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	-33,7%	-	57,5%	-7,7%	15,7%	-4,5%	-19,6%	4,8%	0,9%	-
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	-6,8%	12,0%	-2,5%	-2,1%	-3,1%	-10,7%	-4,3%	-4,2%	-1,2%	-21,8%
TOTALE A PARITÀ DI ENTI	-6,8%	6,2%	-6,6%	-1,4%	-5,0%	-12,5%	-2,4%	-5,4%	-1,3%	-31,0%

L'andamento altalenante dei primi anni è verosimilmente dovuto al periodo fisiologico di messa a regime delle nuove variabili rilevate, i cui dati non sono stati evidentemente comunicati da tutte le amministrazioni con la stessa tempestività, e dalle oggettive difficoltà che talora si incontrano nel classificare correttamente questo genere di rapporti. Dopo i primi anni di rilevazione il dato raccolto può ritenersi ormai consolidato.

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 di questo tipo crescente nel tempo, passando dai 96.519 del 2014 ai 392.871 del 2019, ridottisi di alcune decine di migliaia negli ultimi due anni, per il rallentamento dell’attività come effetto indiretto dell’emergenza sanitaria.

Tabella 4.25 – Spesa per prestazioni professionali consistenti nella resa di servizi o adempimenti obbligatori per legge negli anni dal 2012 al 2021. Valori in milioni di euro

COMPARTO	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
FUNZIONI CENTRALI	10,33	16,63	18,12	14,95	12,27	7,91	11,95	12,48	12,20	12,72
FUNZIONI LOCALI	435,60	400,53	371,41	348,93	331,49	305,55	254,70	245,95	243,75	248,91
ISTRUZIONE E RICERCA	14,03	11,86	12,74	16,17	11,31	10,18	9,87	11,93	11,89	13,49
SANITÀ	62,76	64,33	66,16	63,40	50,97	53,31	51,99	47,80	54,68	56,51
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	11,36	9,49	56,20	73,84	74,77	74,86	82,79	72,14	75,08	72,02
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	0,64	1,47	2,09	2,95	2,49	-	-	-
TOTALE	534,08	502,84	525,28	518,76	482,89	454,76	413,98	390,29	397,58	403,64
TOTALE A PARITÀ DI ENTI	534,08	502,84	476,59	453,01	419,27	391,13	344,67	326,96	333,67	342,74

Nonostante il lieve recupero negli ultimi due anni, la spesa per questa tipologia di contratti si è fortemente ridotta nel corso del periodo considerato, con una decisa contrazione nella seconda metà del decennio. È possibile che ciò 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.

Attesa la loro particolare natura, su questa tipologia di contratti non si è manifestato dal 2020 l’incremento legato agli sforzi di contrasto della pandemia. I valori unitari sono molto meno differenziati fra i comparti rispetto a quanto registrato per i lavoratori con contratto di

collaborazione coordinata e continuativa e per gli incarichi libero professionali, studio, ricerca e consulenza, con i valori più elevati presenti nei comparti della Sanità (10.888€) e dell'Istruzione e ricerca (8.801€).

Tabella 4.26 – Variazioni percentuali della spesa per prestazioni professionali consistenti nella resa di servizi o adempimenti obbligatori per legge negli anni dal 2012 al 2021

COMPARTO	2013 / 2012	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2020 / 2019	2021 / 2020	2021 / 2012
FUNZIONI CENTRALI	61,1%	9,0%	-17,5%	-17,9%	-35,6%	51,1%	4,4%	-2,2%	4,3%	23,1%
FUNZIONI LOCALI	-8,1%	-7,3%	-6,1%	-5,0%	-7,8%	-16,6%	-3,4%	-0,9%	2,1%	-42,9%
ISTRUZIONE E RICERCA	-15,5%	7,5%	26,9%	-30,0%	-10,0%	-3,0%	20,9%	-0,4%	13,5%	-3,9%
SANITÀ	2,5%	2,8%	-4,2%	-19,6%	4,6%	-2,5%	-8,1%	14,4%	3,4%	-10,0%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	-16,5%	-	31,4%	1,3%	0,1%	10,6%	-12,9%	4,1%	-4,1%	-
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	128,2%	42,0%	41,4%	-15,7%	-	-	-	-
TOTALE	-5,8%	4,5%	-1,2%	-6,9%	-5,8%	-9,0%	-5,7%	1,9%	1,5%	-24,4%
TOTALE A PARITÀ DI ENTI	-5,8%	-5,2%	-4,9%	-7,4%	-6,7%	-11,9%	-5,1%	2,1%	2,7%	-35,8%