

IL LAVORO FLESSIBILE

LE MODALITÀ DI RILEVAZIONE DEL LAVORO FLESSIBILE NEL CONTO ANNUALE

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

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

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

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

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

Negli ultimi tre paragrafi del capitolo n. 2 – "Andamento dell'occupazione" è illustrata la differenza fra gli aggregati del "Personale stabile" e dell' "Altro personale" entro cui sono comprese le forme di

precariato presenti nella Scuola / AFAM e nelle Forze armate / Corpi di polizia, e il loro specifico andamento decennale, anche in rapporto con l'andamento del personale a tempo indeterminato.

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

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

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

Nel caso dei lavoratori ex interinali il rapporto di lavoro si instaura fra la persona e l'agenzia di somministrazione e si configura come un rapporto "triangolare": un'impresa (Agenzia), riconosciuta ed autorizzata dal Ministero del Lavoro, mette a disposizione dell'amministrazione utilizzatrice il lavoratore mediante un contratto detto "di fornitura di lavoro temporaneo". Anche per i lavoratori socialmente utili e di pubblica utilità il rapporto non può essere definito di lavoro dipendente, essendo assoggettati ad una specifica disciplina¹.

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

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.

Le “unità annue” si ottengono sommando (distintamente per categoria di personale e genere) i mesi lavorati da coloro che prestano attività lavorativa a termine e dividendo il totale di ciascuna categoria per i 12 mesi dell’anno.

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

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

Nel valutare l’impatto avuto dalle specifiche norme emanate, spesso con l’obiettivo del contenimento della spesa pubblica, occorre considerare che le variazioni numeriche riscontrabili per queste forme contrattuali possono manifestarsi nella rilevazione con una certa gradualità, proprio in ragione della scelta di utilizzare le unità annue in luogo delle presenze al 31 dicembre. Infatti, se un contratto si sviluppa a cavallo di due anni, sarà conteggiato in quota parte in entrambi gli esercizi e la variazione si potrà accertare solo dall’anno successivo a quello della scadenza del contratto².

UNO SGUARDO D’INSIEME AL LAVORO “FLESSIBILE”

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

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

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.

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

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

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

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

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

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

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

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

IL TEMPO DETERMINATO E LA FORMAZIONE LAVORO

La rilevazione del Conto annuale effettuata nel periodo 2013-2022 ha evidenziato uno scarso ricorso ai contratti di formazione e lavoro da parte della pubblica amministrazione. Nel 2022 tale tipologia contrattuale risulta utilizzata soltanto per un migliaio di unità annue, concentrate quasi esclusivamente nel comparto delle Funzioni locali.

Pertanto, in considerazione dell'esiguo numero di unità, l'analisi di tale tipologia contrattuale viene effettuata congiuntamente a quella dei contratti a tempo determinato, che costituiscono la parte prevalente del lavoro flessibile.

Il personale non di ruolo della Scuola e di quello non in servizio permanente effettivo del settore Sicurezza-Difesa, che sono già stati esaminati nel capitolo precedente, non vengono considerati nella rilevazione del personale a tempo determinato³ e non sono pertanto presenti nelle tabelle che seguono.

Il ricorso ai contratti a tempo determinato non avviene in modo omogeneo in tutti i comparti. Nel comparto delle Funzioni locali e in quello della Sanità è concentrato quasi il 70% delle unità annue a tempo determinato utilizzate nel 2022.

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

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

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

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

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

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

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

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

Le azioni di reclutamento per contrastare la pandemia si sono sviluppate quando l'anno era già iniziato da alcuni mesi e pertanto non sono pienamente colte dall'unità di misura utilizzata, ossia dalle unità annue. Ed infatti nel 2021 l'incremento registrato dalla sanità (+39,2%) è decisamente più elevato, con valori assoluti nell'ultimo anno che sono doppi rispetto a quelli di inizio decennio, mentre gli altri comparti manifestano una leggera ripresa rispetto alla riduzione dell'anno precedente, ma in un quadro di sostanziale stabilità.

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

Nella Sanità, la riduzione del tempo determinato registrata nel 2018 e 2019 va messa in relazione con l'andamento del tempo indeterminato, dove la ripresa delle assunzioni ha probabilmente ridotto la necessità di ricorrere al tempo determinato. In questo comparto vigono specifiche disposizioni contrattuali in virtù delle quali il personale può fruire di un'aspettativa senza retribuzione presso l'azienda con cui ha un rapporto di lavoro a tempo indeterminato per prestare attività lavorativa, nella stessa o in un'altra azienda, in una diversa posizione con un nuovo contratto di lavoro a tempo determinato.

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

Il comparto delle Funzioni locali è quello che, fino al 2019 e con la sola eccezione del 2017, ha fatto maggiormente ricorso al tempo determinato. In questo comparto vi è stata una significativa riduzione fino al 2014; nell'anno successivo si è registrata una leggera ripresa e poi un graduale ritorno al valore minimo del decennio. Questo andamento è influenzato dalla non esaustività dei dati degli enti che applicano i contratti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome. Tali amministrazioni, infatti, sono state completamente censite solo fra il 2011 e il 2014. Il 20% di tutto il personale temporaneo utilizzato dal comparto Funzioni locali è impiegato nelle scuole delle Province autonome di Trento e di Bolzano per le supplenze. Tale personale non è in carico al

Ministero dell'Istruzione, ma alle Province autonome che hanno la titolarità alla sottoscrizione dei contratti collettivi provinciali. Nel 2020 il rallentamento delle attività conseguente all'esplosione della pandemia ha comportato un importante calo nell'utilizzo del tempo determinato, che non viene recuperato negli anni successivi.

Negli altri comparti il ricorso al contratto di lavoro a tempo determinato è meno frequente. Nel comparto Istruzione e ricerca l'incremento registrato nel 2017, che ha avuto influenza anche sull'andamento complessivo, è imputabile alla figura degli assegnisti di ricerca, censita per la prima volta nelle Università e negli Enti di ricerca. Tale figura rappresenta il 76% del personale a tempo determinato del comparto nel 2022. Se si esclude questa nuova figura, il comparto mostra un andamento ciclico che trova il minimo in corrispondenza dei processi di stabilizzazione, che in questo comparto hanno dispiegato i loro effetti soprattutto nella seconda metà del decennio considerato.

I professori e i ricercatori a contratto non vengono osservati ai fini del calcolo dell'occupazione poiché viene convenzionalmente rilevata una unità annua per ogni 60 ore di insegnamento. Nell'ultimo quinquennio rilevato, le unità annue riferite a queste due figure professionali - che non sono considerate nelle tabelle - sono aumentate in modo graduale per stabilizzarsi negli ultimi tre anni. Nell'ultimo anno le unità annue dei professori sono pari 20.920 e dei ricercatori 8.715.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

LA STABILIZZAZIONE DEL PERSONALE PRECARIO

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

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

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

Senza considerare il personale scolastico dipendente dalle Regioni a Statuto speciale e Province autonome, questi lavoratori non di ruolo sono il 67,3% di quelli con contratto di lavoro a termine nelle pubbliche amministrazioni. La quota è in forte crescita; nel 2018 costituiva il 55,9% del totale. Il personale non stabile copre le fisiologiche oscillazioni nel numero di cattedre che si formano ogni anno, ovvero quelle che restano scoperte a causa, ad esempio, di maternità, infortuni o, come accaduto di recente, per fronteggiare l'emergenza sanitaria.

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

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

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

- Legge 27 dicembre 2006 n. 296 (legge finanziaria 2007) art. 1 commi 519, 520, 521, 558, 565 e 940
- Legge 24 dicembre 2007 n. 244 (legge finanziaria 2008) art. 3 comma 90, 92, 94, 95, 96 e 97
- D.L. 1° luglio 2009 n. 78 convertito in legge 3 agosto 2009, n. 102 art. 17 commi 10, 11 e 12
- Legge 228/2012 (legge di stabilità 2013), che con l'articolo 1, comma 401, ha modificato l'articolo 35 del d.lgs.165/2001

- D.L. 31 agosto 2013 n. 101 convertito dalla legge 125/2013, art. 4 commi 6 e 6 quater
- D.lgs. n. 75/2017, articolo 20
- Legge 30 dicembre 2018 n. 145 (legge di bilancio 2019) art. 1 commi, 446, 447 e 448
- Legge 27 dicembre 2019 n. 160 (legge di bilancio 2020) art. 1, commi 495 e 497
- Legge 30 dicembre 2021, n. 234 articolo 1, comma 268, lettera b) (legge di bilancio 2022)
- D.L. 9 agosto 2022, n. 115 convertito in legge 21 settembre 2022, n. 142 articolo 35-bis
- Legge del 29 giugno 2022 n. 78 articolo 4 bis
- Legge 29 dicembre 2022, n. 197 articolo 1, comma 528 (legge di bilancio 2023)
- Legge 21 aprile 2023, n. 41 di conversione del D.L. 13/2023 (Decreto PNRR 3)
- Legge 10 agosto 2023, n. 112 di conversione del decreto-legge 22 giugno 2023, n. 75

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

Comma 1. *“Le amministrazioni, al fine di superare il precariato, ridurre il ricorso ai contratti a termine e valorizzare la professionalità acquisita dal personale con rapporto di lavoro a tempo determinato, possono, fino al 31 dicembre 2023, in coerenza con il piano triennale dei fabbisogni di cui all'articolo 6, comma 2, e con l'indicazione della relativa copertura finanziaria, assumere a tempo indeterminato personale non dirigenziale che possenga tutti i seguenti requisiti: a) risulti in servizio successivamente alla data di entrata in vigore della legge n. 124 del 2015 con contratti a tempo determinato presso l'amministrazione che procede all'assunzione o, in caso di amministrazioni comunali che esercitino funzioni in forma associata, anche presso le amministrazioni con servizi associati; b) sia stato reclutato a tempo determinato, in relazione alle medesime attività svolte, con procedure concorsuali anche espletate presso amministrazioni pubbliche diverse da quella che procede all'assunzione; c) abbia maturato, al 31 dicembre 2021, alle dipendenze dell'amministrazione di cui alla lettera a) che procede all'assunzione, almeno tre anni di servizio, anche non continuativi, negli ultimi otto anni”.*

Comma 2. *“Fino al 31 dicembre 2024, le amministrazioni possono bandire, in coerenza con il piano triennale dei fabbisogni di cui all'articolo 6, comma 2, e ferma restando la garanzia dell'adeguato*

accesso dall'esterno, previa indicazione della relativa copertura finanziaria, procedure concorsuali riservate, in misura non superiore al cinquanta per cento dei posti disponibili, al personale non dirigenziale che possenga tutti i seguenti requisiti: a) risulti titolare, successivamente alla data di entrata in vigore della legge n. 124 del 2015, di un contratto di lavoro flessibile presso l'amministrazione che bandisce il concorso; b) abbia maturato, alla data del 31 dicembre 2024, almeno tre anni di contratto, anche non continuativi, negli ultimi otto anni, presso l'amministrazione che bandisce il concorso”.

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

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

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

In virtù della loro più veloce realizzazione rispetto alle ordinarie procedure di reclutamento a tempo indeterminato, nel comparto della Sanità c'è stato un massiccio ricorso ai contratti flessibili come risposta alla pressione creata dall'emergenza Covid-19 sulle strutture sanitarie. Gli effetti della tempestiva emanazione di una normativa di settore che consente la stabilizzazione del personale flessibile reclutato sono già visibili nel 2022.

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

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

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

ANNO	CAUSALE RILEVATA NEL CONTO ANNUALE	FUNZIONI CENTRALI	FUNZIONI LOCALI	ISTRUZIONE E RICERCA	SANITÀ	COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	TOTALE
2007	Stabilizzati	2.723	6.406	689	939	63	8	10.828

ANNO	CAUSALE RILEVATA NEL CONTO ANNUALE	FUNZIONI CENTRALI	FUNZIONI LOCALI	ISTRUZIONE E RICERCA	SANITÀ	COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	TOTALE
2008	da contratto a tempo determ.	3.850	7.310	2.386	7.629	116	1.010	22.301
2008	da LSU	-	2.759	2	268	-	-	3.029
2009	da contratto a tempo determ.	967	4.407	1.308	6.731	52	-	13.465
2009	da LSU	-	2.414	-	68	-	-	2.482
2010	da contratto a tempo determ.	279	2.538	755	4.843	213	-	8.628
2010	da LSU	-	1.421	84	50	-	-	1.555
2011	da contratto a tempo determ.	335	5.655	108	2.489	33	1	8.621
2011	da LSU	-	313	-	58	-	-	371
2012	da contratto a tempo determ.	13	266	357	1.640	37	-	2.313
2012	da LSU	-	153	-	16	-	-	169
2013	Procedura art. 35, comma 3-bis, d.lgs. 165/01	6	49	2	38	-	-	95
2013	Procedura art. 4, comma 6, legge 125/13	-	24	4	17	-	-	45
2013	da LSU	-	180	49	39	-	-	268
2014	Procedura art. 35, comma 3-bis, d.lgs. 165/01	1	58	10	32	-	2	103
2014	Procedura art. 4, comma 6, legge 125/13	-	493	52	318	10	-	873
2014	da LSU	99	149	3	138	1	-	390
2015	Procedura art. 35, comma 3-bis, d.lgs. 165/01	56	18	47	25	2	-	148
2015	Procedura art. 4, comma 6, legge 125/13	-	329	70	29	10	-	438
2015	da LSU	-	150	10	65	2	-	227
2016	Procedura art. 35, comma 3-bis, d.lgs. 165/01	1	48	3	115	1	-	168
2016	Procedura art. 4, comma 6, legge 125/13	-	653	66	343	1	-	1.063
2016	da LSU	-	69	6	103	3	-	181
2017	Procedura art. 35, comma 3-bis, d.lgs. 165/01	1	111	-	12	-	-	124
2017	Procedura art. 4, comma 6, legge 125/13	201	390	338	163	159	-	1.251
2017	da LSU	90	318	2	366	-	-	776
2018	Procedura art. 35, comma 3-bis, d.lgs. 165/01	3	83	-	68	4	-	158
2018	Procedura art. 4, comma 6, legge 125/13	-	253	163	126	2	-	544
2018	Procedura art. 20 d.lgs. 75/2017	169	2.155	2.134	3.868	14	-	8.340
2018	da LSU	2	646	7	368	-	-	1.023

ANNO	CAUSALE RILEVATA NEL CONTO ANNUALE	FUNZIONI CENTRALI	FUNZIONI LOCALI	ISTRUZIONE E RICERCA	SANITÀ	COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	TOTALE
2019	Procedura art. 35, comma 3-bis, d.lgs. 165/01	5	226	-	29	13	-	273
2019	Procedura art. 20 d.lgs. 75/2017	18	5.120	997	1.041	33	-	7.209
2019	da LSU	199	3.561	-	35	-	-	3.795
2020	Procedura art. 35, comma 3-bis, d.lgs. 165/01	158	195	9	92	7	-	461
2020	Procedura art. 20 d.lgs. 75/2017	7	2.183	463	3.029	53	-	5.735
2020	da LSU	20	2.028	14	361	6	-	2.429
2021	Procedura art. 35, comma 3-bis, d.lgs. 165/01	142	583	35	79	5	-	844
2021	Procedura art. 20 d.lgs. 75/2017	134	1.375	393	2.289	11	-	4.202
2021	da LSU	23	4.098	62	231	1	-	4.415
2022	Procedura art. 35, comma 3-bis, d.lgs. 165/01	6	148	88	187	26	-	455
2022	Procedura art. 20 d.lgs. 75/2017	70	1.247	608	3.484	11	-	5.420
2022	da LSU	4	670	1	130	-	-	805
TOTALE		9.582	61.252	11.325	41.951	889	1.021	119.349

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

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

LA SPESA

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

Tabella 4.9 – Spesa per i contratti a tempo determinato e di formazione lavoro, esclusi IRAP e contributi a carico dell’amministrazione. Anni dal 2013 al 2022. Dati in milioni di euro.

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

Tabella 4.10 – Variazione percentuale della spesa per i contratti a tempo determinato e di formazione e lavoro, esclusi IRAP e contributi a carico dell’amministrazione. Anni dal 2013 al 2022

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

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

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

Nel comparto Istruzione e ricerca vi sono due particolarità. La prima è relativa alla Scuola per la quale sono inserite nella tabella 4.9 le sole spese per le supplenze brevi⁴ poiché quelle dei supplenti annuali o fino al termine dell'attività didattica sono trattate insieme a quelle del personale di ruolo. Come già detto all'inizio del capitolo, la quantificazione delle supplenze brevi non viene fornita dal Ministero dell'Istruzione e non è quindi inserita nella tabella 4.2 che illustra l'occupazione a tempo determinato. Inoltre, nella Scuola i dati di flusso riferiti all'anno solare (1° gennaio – 31 dicembre) sono una ricostruzione derivante dalla necessità di considerare le porzioni temporali appartenenti a due distinti anni scolastici, che sono il differente riferimento temporale utilizzato nel mondo dell'istruzione (1° settembre – 31 agosto).

La seconda particolarità riguarda l'Università, per la quale è rappresentata la spesa per i professori e ricercatori assegnisti con un contratto per corsi da 60 ore annuali senza che siano considerati in termini di unità annue nella tabella del tempo determinato, come già illustrato. Non essendo possibile scorporare questa spesa da quella del restante personale impegnato a tempo determinato nell'università, tale spesa si trova allocata nel comparto dell'Istruzione e ricerca invece che in quello del Personale in regime di diritto pubblico.

Nel grafico che segue è rappresentato l'andamento dei comparti che fanno il maggior uso del tempo determinato; l'evoluzione della spesa è coerente con quella delle unità annue impiegate. In linea generale, le riduzioni della spesa sono meno accentuate di quelle delle unità annue anche per lo sfasamento temporale della spesa di cui si è detto in precedenza.

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

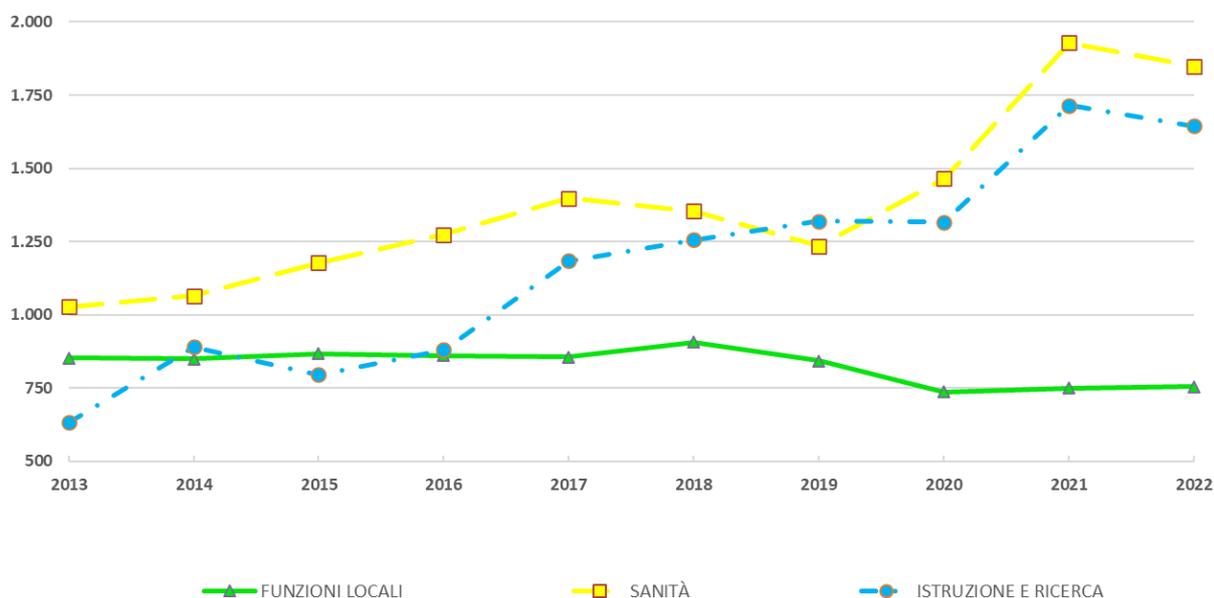
Nel comparto dell'Istruzione e ricerca si alternano invece accelerazioni della spesa - in massima parte imputabili alle caratteristiche tecniche nella rilevazione delle supplenze della Scuola⁵ - ad anni dove

⁴ Le supplenze brevi sono quelle conferite dal Dirigente scolastico ma solo dopo aver utilizzato gli spazi di flessibilità e di organizzazione dell'orario con docenti già in servizio nella stessa istituzione scolastica.

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

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

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



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

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

La spesa per i contratti di somministrazione (ex interinali) è concentrata soprattutto nel comparto Sanità (62,7% nel 2022).

statale. Di conseguenza questa spesa è stata trattata secondo la regola generale che ha portato ad alimentare la voce residuale invece che quella relativa al tempo determinato.

Nel 2014 si è intervenuti sulla regola di assegnazione della spesa per questo tipo di supplenze registrando nella voce relativa al tempo determinato gli importi pagati ad inizio anno e riferiti alle supplenze terminate nel mese di dicembre dell'anno precedente. Dal 2015 l'effetto di questa modifica è stato assorbito ed i valori sono tornati su livelli normali.

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

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

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

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

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

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

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

Alla fine del periodo considerato, la spesa sostenuta da tutte le amministrazioni pubbliche per gli oneri dei contratti di somministrazione, che comprendono sia il corrispettivo al lavoratore sia il costo dell'agenzia, è cresciuta dell'80,8%, mentre quella per i LSU/LPU si è ridotta negli ultimi tre anni e del 68,4% rispetto alla spesa sostenuta nel 2013.

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

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

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

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

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.

COLLABORAZIONI E INCARICHI

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

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

Il ricorso ai contratti di collaborazione coordinata e continuativa⁷ si è progressivamente ridotto a seguito degli interventi del legislatore che ne ha limitato in modo radicale la possibilità di utilizzo. A far data dal 1° luglio 2019 (D.L. 75/2017 art. 22, comma 8), le pubbliche amministrazioni, ai sensi dell’art. 7, comma 5 bis del d.lgs. 165/2001, non possono più stipulare nuovi contratti di collaborazione coordinata e continuativa. Conseguentemente, a parità di enti, il loro numero nel 2019 si è dimezzato. La necessità di contrastare l’evento pandemico ha portato il legislatore a derogare parzialmente al divieto nell’ambito del comparto Sanità. L’articolo 2 bis dl 18/2020, prorogato con norme successive (art. 4, commi 3 e 3-bis, del d.l. 198/2022 e art.36, comma 4-bis, del d.l. 73/2022) ha consentito l’utilizzo di co.co.co. determinando nuovamente la crescita del numero di contratti che nel 2021 raggiunge nel comparto il livello massimo del decennio.

Il persistere di contratti rilevati anche dopo l’entrata in vigore del divieto e in settori diversi da quello della Sanità, è riconducibile ad una graduale applicazione della norma da parte degli enti che, in ogni caso, hanno continuato ad inviare le informazioni dei contratti ancora in essere e per tutto il periodo

⁷ I contratti di collaborazione coordinata e continuativa con la Pubblica Amministrazione si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione sono organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro. Tali contratti sono gestiti con iscrizione alla gestione separata INPS, con emissione di busta paga da parte del datore di lavoro e versamento dei contributi assicurativi obbligatori.

in cui sono rimasti attivi. Inoltre, assimilata a tali contratti è presente anche una componente rimasta fino ad ora residuale, quella delle collaborazioni professionali stipulate ai sensi dell'art. 7, comma 6 del d.lgs. 165/2001, che diverrà esclusiva dalla rilevazione per il 2023.

Tale disposizione prevede che l'oggetto della prestazione deve risultare coerente con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione conferente, la stessa amministrazione deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno, la prestazione deve essere di natura temporanea e altamente qualificata e devono essere preventivamente determinati durata, oggetto e compenso della collaborazione professionale.

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

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

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

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

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

Fino al 2019 il comparto dell'Istruzione e ricerca è rimasto quello dove si è fatto il più largo uso di questa forma contrattuale, soprattutto nelle Università, ma ha presentato anch'esso una notevole contrazione con valori che si sono ridotti del 38% nel decennio.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A differenza delle collaborazioni, almeno fino al loro divieto, qualificate come prestazioni di lavoro "parasubordinato" essendo svolte in coordinamento con il committente, le collaborazioni professionali (ex art. 7, comma 6 del d.lgs. 165/2001) non presentano alcun aspetto riconducibile al rapporto di lavoro subordinato, configurandosi quali incarichi individuali, conferiti con contratti di lavoro autonomo, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione.

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

COMPARTO	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
FUNZIONI CENTRALI	782	731	760	624	824	567	3.774	3.296	4.113	3.783
FUNZIONI LOCALI	41.645	50.299	50.815	49.613	43.808	41.967	39.725	41.039	37.307	39.966
ISTRUZIONE E RICERCA	11.138	12.340	17.517	20.194	18.322	18.991	18.507	16.048	19.238	22.668
SANITÀ	13.520	12.979	12.426	12.642	12.542	11.327	10.700	18.310	23.866	20.720
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	782	5.942	6.546	6.009	5.292	6.096	6.059	5.513	5.469	6.427
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

COMPARTO	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
TOTALE	67.867	82.291	88.064	89.082	80.788	78.948	78.765	84.206	89.993	93.564
TOTALE A PARITÀ DI ENTI	67.867	77.148	82.218	83.829	76.146	70.818	70.288	77.107	82.511	85.069

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

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

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

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

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

In particolare, la Sanità negli ultimi anni ha fatto un massiccio utilizzo di questa tipologia di contratti contendendo al comparto Istruzione e ricerca il posto di secondo maggior utilizzatore. Nei comparti delle Funzioni centrali e del Comparto autonomo o fuori comparto l'ingresso nella rilevazione degli Ordini professionali e degli enti della lista S13 ha moltiplicato i valori registrati.

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

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

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

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

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

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

Nei singoli comparti la riduzione della spesa risulta altalenante, ma non nella Sanità, dove è avvenuta in modo abbastanza costante, anche se non accentuato, fino al 2020, quando si registra un

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

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

Anche per questa tipologia di contratti, i valori medi sembrano indicare una richiesta di prestazioni con livelli diversi di qualificazione: il costo medio unitario nel comparto Sanità (18.175€) risulta nettamente superiore a quello di tutti gli altri comparti, con i valori più bassi registrati nei comparti delle Funzioni centrali e dell'Istruzione e ricerca (2.524€).

LE PRESTAZIONI PROFESSIONALI PER LA RESA DI SERVIZI O ADEMPIMENTI OBBLIGATORI

Una ulteriore categoria di lavoro che da alcuni anni viene sinteticamente rilevata nell'ambito del conto annuale è quella degli incarichi affidati per prestazioni professionali consistenti nella resa di servizi o adempimenti obbligatori per legge.

Appartengono a questa categoria, ad esempio, gli incarichi affidati agli avvocati nei casi in cui l'ente sia chiamato in giudizio e non disponga al proprio interno di personale abilitato a rappresentarlo, ovvero non sia tenuto ad essere rappresentato in giudizio dall'Avvocatura dello Stato.

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

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

Tabella 4.24 – Prestazioni professionali consistenti nella resa di servizi o adempimenti obbligatori per legge. Variazioni percentuali del numero di contratti attivi negli anni dal 2013 al 2022

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

Dal numero di contratti, ma non dalle tabelle relative alla spesa, è stato escluso il dato di Equitalia Spa, poi divenuta Agenzia entrate – riscossione, e di Serit Sicilia Spa, divenuta prima Riscossione Sicilia S.p.A che è poi confluita nell’Agenzia entrate – riscossione, e di Equitalia Giustizia. La loro attività istituzionale, per il contenzioso legato all’attività di riscossione, porta all’assegnazione di un numero elevatissimo di incarichi. Queste società hanno cumulativamente assegnato un numero di contratti crescente nel tempo, passando dai 96.519 del 2014 ai 408.201 del 2022.

L’andamento altalenante dei primi anni è verosimilmente dovuto al periodo fisiologico di messa a regime delle nuove variabili rilevate, i cui dati non sono stati evidentemente comunicati da tutte le amministrazioni con la stessa tempestività, e dalle oggettive difficoltà che gli enti talora incontrano nel classificare correttamente questo genere di rapporti.

Nonostante il recupero negli ultimi tre anni, la spesa per questa tipologia di contratti si è ridotta nel corso del periodo considerato. Considerata la natura di questi contratti spesso legati al contenzioso, è possibile che tale contrazione sia un effetto indotto dello sforzo intrapreso per rendere più efficiente la pubblica amministrazione, iniziato nel 2015 con l’introduzione della fatturazione elettronica e proseguito con il successivo potenziamento di tutti quegli strumenti tecnici e gestionali finalizzati ad un maggiore controllo della spesa ed alla riduzione dei tempi di regolamento delle fatture per adeguarsi a quanto previsto dalla normativa europea. Il progressivo avvicinamento all’obiettivo indicato da tale normativa ha verosimilmente deflazionato il contenzioso associato, riflettendosi in una contrazione di questa tipologia di incarichi.

Tabella 4.25 – Spesa per prestazioni professionali consistenti nella resa di servizi o adempimenti obbligatori per legge negli anni dal 2013 al 2022. Valori in milioni di euro

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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