

IL TURN OVER

SCelta DEGLI INDICATORI

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

Il turnover, che consente il ricambio generazionale del personale, consiste nell'avvicendamento fra coloro che escono dal mondo del lavoro e coloro che vi fanno ingresso ed è esaminato mediante l'andamento di due indicatori calcolati per ciascun comparto e per ogni anno del periodo che va dal 2013 al 2022.

Il primo indicatore è il Tasso di *turnover* calcolato come segue: $(\text{assunti} - \text{cessati}) / \text{totale dipendenti al 31 dicembre}$

Per valori negativi l'amministrazione è in situazione di perdita di personale; per valori positivi l'amministrazione ha sostituito i cessati con un incremento del proprio personale; per valori prossimi a zero resta invariata la consistenza di personale nell'anno considerato.

Il secondo indicatore è il Rapporto di sostituzione del personale cessato e si ottiene rapportando per ciascun anno il personale assunto con quello cessato. L'indicatore fornisce, per ogni cessato, il numero di dipendenti assunti.

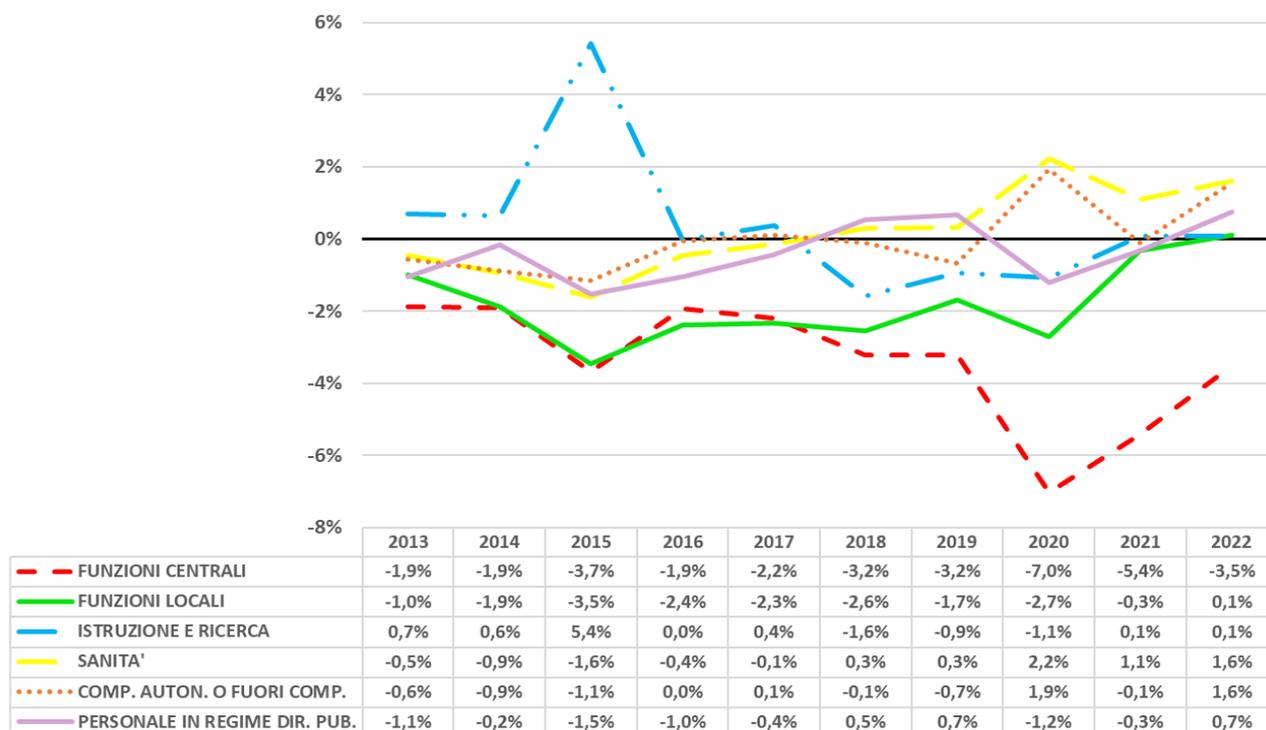
IL TASSO DI TURNOVER

Il grafico seguente mostra molto spesso tassi negativi e cioè una riduzione di personale pubblico generalizzata e continua nel corso del decennio considerato.

Questo andamento del tasso di *turnover* nel decennio 2013/2022 è alla base della decrescita del personale pubblico già indicata nel secondo capitolo. L'elevato livello dell'indicatore nel 2015 per il comparto dell'Istruzione e Ricerca è riconducibile alle rilevanti immissioni in ruolo ex lege nella

Scuola¹.

Grafico 8.1 - Tasso di turnover per comparto. Anni dal 2013 al 2022



Nel 2022 il valore più elevato si registra nella Sanità, unico comparto a presentare tassi sempre positivi dal 2018, con il valore massimo raggiunto nel 2020 per le azioni di contrasto dell'emergenza pandemica. Anche gli enti del Comparto autonomo o fuori comparto presentano valori elevati nel 2020 e nel 2022, probabilmente a causa della presenza di numerosi enti con caratteristiche assistenziali.

Nel 2020 è piuttosto evidente la flessione dell'indicatore dovuta al rallentamento delle assunzioni, così come generalizzato è il recupero realizzato nei due anni successivi.

Già da alcuni anni la politica delle assunzioni consente alle pubbliche amministrazioni maggiori margini di manovra rispetto ai blocchi imposti nei decenni precedenti finalizzati al contenimento

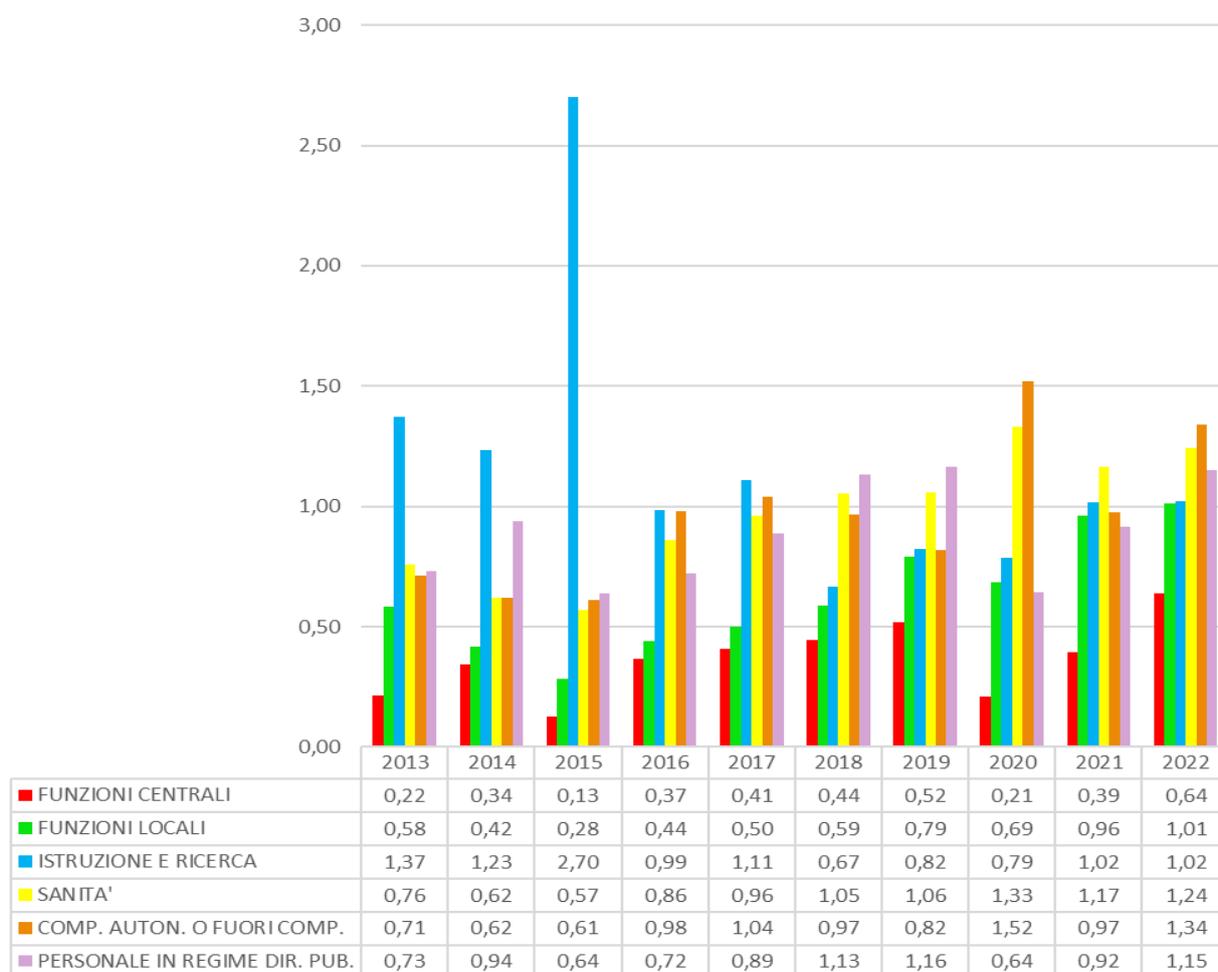
¹ Il personale annuale e fino al termine dell'attività didattica non è rilevato nelle tabelle delle assunzioni e delle cessazioni ma solo in quella della consistenza del personale alla fine dell'anno. Nella costruzione dell'indicatore tale personale comparirà solo quando viene immesso in ruolo, mentre per le cessazioni si considera il solo personale di ruolo. Conseguentemente, per calcolare correttamente l'indicatore al denominatore è stato considerato il solo personale di ruolo. Per ulteriori dettagli si rinvia allo specifico Focus.

della spesa del personale. Tali politiche sono state fortemente ostacolate per far fronte all'emergenza sanitaria, ma il cambiamento di tendenza realizzato nel 2021 sembra confermato dai valori più elevati assunti dall'indicatore nel 2022.

IL RAPPORTO DI SOSTITUZIONE DEL PERSONALE CESSATO

L'indicatore fornisce una ulteriore evidenza degli effetti del blocco del turn over.

Grafico 8.2 - Rapporto di sostituzione del personale cessato. Anni dal 2013 al 2022



Ad eccezione del comparto Istruzione e ricerca, fino all'anno 2017 tutti i comparti registrano un rapporto inferiore a uno, soglia che indica l'invarianza nella consistenza complessiva del personale. Dal 2018 si registra il superamento dell'unità nel comparto della Sanità, per gli enti del Comparto autonomo o fuori comparto e per il Personale in regime di diritto pubblico. Solo nel 2022 per tutti i comparti si rileva un valore dell'indicatore maggiore di uno con l'eccezione di quello delle Funzioni centrali.

Il tasso di sostituzione medio del decennio del comparto Istruzione e ricerca è pari a 1,17 corrispondente a più di un assunto per ogni cessato. Sebbene l'indicatore sia di poco superiore ad uno, in considerazione delle molte unità presenti nel comparto determina un incremento significativo dell'occupazione in valore assoluto.

Il comparto delle Funzioni centrali ha invece il più basso rapporto di sostituzione. Il tasso medio nel decennio considerato è pari a 0,36, con il minimo nel 2015 (0,13) ed il massimo nel 2022 (0,64). Ciò significa che mediamente nel decennio c'è stato un solo nuovo assunto a fronte di tre cessazioni e che nel 2022 la possibilità di sostituzione integrale delle cessazioni è stata utilizzata per poco più della metà. Tale possibilità è scesa ad un quinto del 2020, quando le procedure di reclutamento sono state ostacolate dall'emergenza sanitaria, per poi risalire nel 2021 e nel 2022 (rispettivamente a circa il 40% ed il 60%).

Il comparto delle Funzioni locali è simile a quello delle Funzioni centrali ma si mostra più dinamico alla fine della serie considerata. Il tasso di sostituzione medio nel decennio è pari a 0,63, con il minimo nel 2015 (0,28) ed il massimo nel 2022 (1,01). Quindi in media si è registrato poco più di un nuovo assunto ogni due cessazioni.

Per la Sanità, per il Comparto autonomo o fuori comparto e per il Personale in regime di diritto pubblico, il tasso di sostituzione medio nel decennio considerato è molto simile, con valori compresi fra 0,96 e 0,89, corrispondenti a poco meno di un assunto per ogni cessazione.

Nel lungo periodo, si evidenzia che solo il comparto dell'Istruzione e ricerca, che rappresenta più di un terzo del totale del personale pubblico, registra una crescita sostanziale delle assunzioni, sebbene attraverso dei "salti" in alcuni anni del decennio. L'andamento di tale comparto è determinato dalla Scuola, le cui assunzioni sono costituite dalle immissioni in ruolo, il cui numero varia di anno in anno e, nella maggior parte dei casi, riguarda personale che ha prestato già molti anni di servizio. A seconda degli anni, l'ingresso di tale personale nei ruoli riesce a compensare in tutto o solo in parte le cessazioni, ma contribuisce solo in modo limitato ad un radicale ricambio generazionale, fatto testimoniato anche dalle contenute variazioni in termini di età media.

RIPARTIZIONE DEGLI ASSUNTI E CESSATI PER COMPARTO

I grafici seguenti mostrano per ogni anno del periodo considerato la ripartizione tra i sei comparti delle assunzioni e delle cessazioni. Nei diversi comparti le cessazioni avvengono con variazioni minime fra gli anni, tanto da lasciare sostanzialmente invariata la composizione percentuale della distribuzione, soprattutto nella seconda metà del decennio considerato.

Grafico 8.3 - Ripartizione dei cessati fra i comparti. Anni dal 2013 al 2022

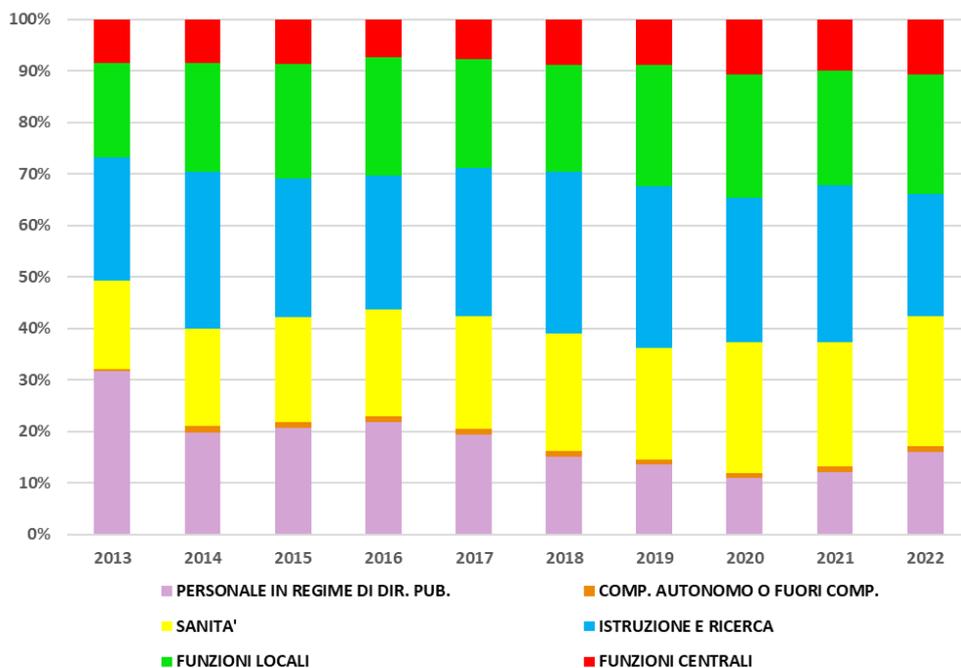
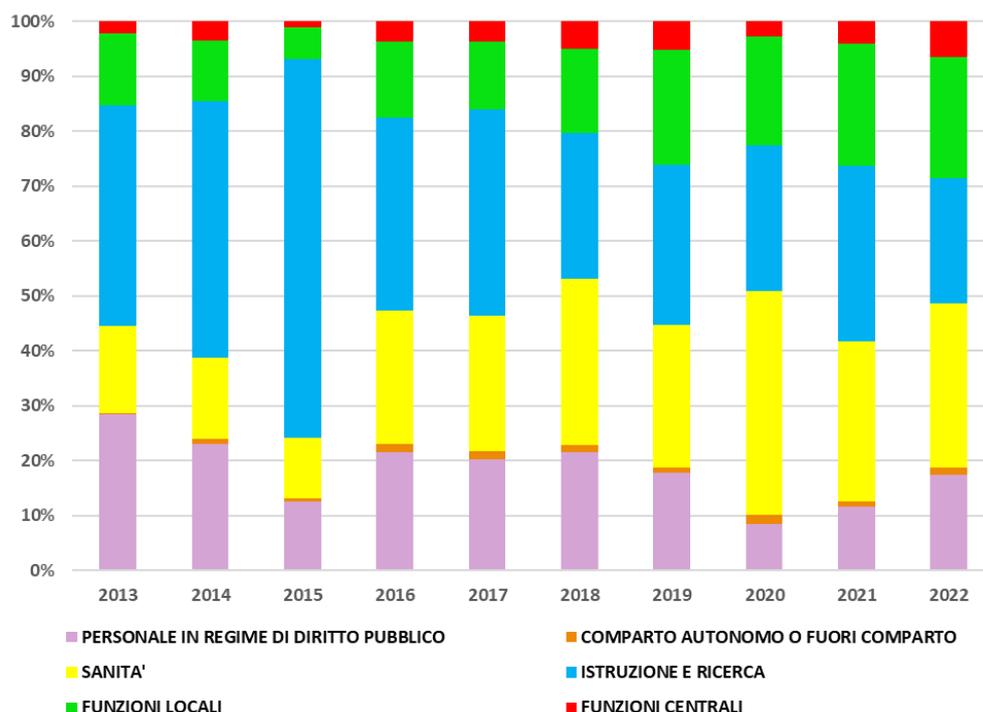


Tabella 8.1 – Personale cessato negli anni 2013 – 2022 per comparto, esclusi passaggi ad altre amministrazioni

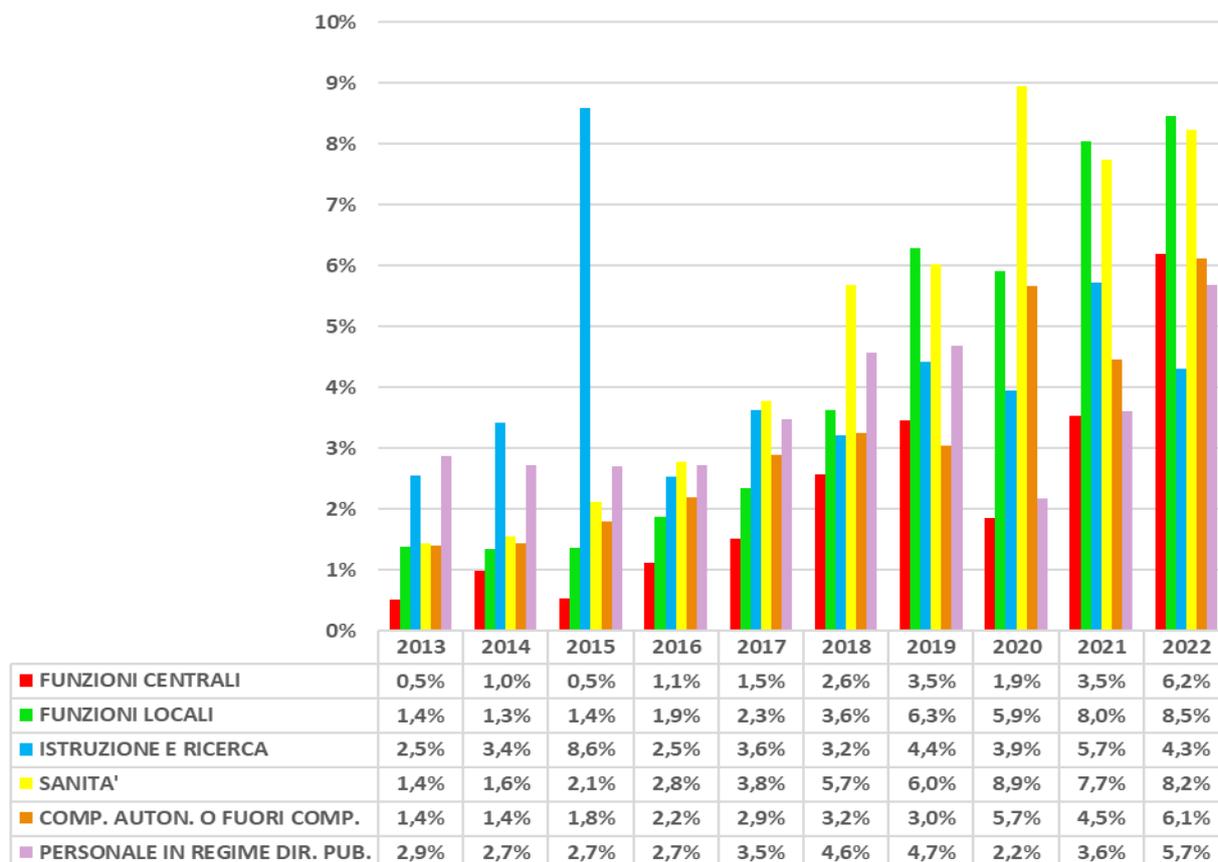
COMPARTO	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
FUNZIONI CENTRALI	6.272	7.456	10.440	7.434	8.999	13.572	15.247	19.014	18.232	19.204
FUNZIONI LOCALI	13.628	18.507	26.592	23.025	24.630	31.782	40.073	42.196	41.065	41.103
ISTRUZIONE E RICERCA	17.805	26.840	32.483	26.248	33.490	48.357	53.570	49.544	55.740	42.088
SANITÀ	12.709	16.600	24.310	20.895	25.423	35.081	37.064	44.717	44.543	45.129
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	280	1.126	1.434	1.120	1.385	1.665	1.602	1.644	1.849	1.876
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	23.555	17.302	24.820	21.843	22.526	23.193	23.206	19.336	22.341	28.490
TOTALE	74.249	87.831	120.079	100.565	116.453	153.650	170.762	176.451	183.770	177.890

La distribuzione degli assunti presenta invece una maggiore dinamicità, in particolare nella prima metà del periodo. Come già evidenziato in precedenza, sono soprattutto le massicce immissioni in ruolo del personale precario della Scuola all'interno del comparto Istruzione e ricerca ad incidere sulla variabilità della distribuzione. Negli anni più recenti, quando la distribuzione assume un carattere di maggiore stabilità, la quota della sanità raggiunge livelli rilevanti.

Grafico 8.4 - Ripartizione degli assunti fra i comparti. Anni dal 2013 al 2022**Tabella 8.2 – Personale assunto negli anni 2013 – 2022 per comparto, esclusi passaggi da altre amministrazioni**

COMPARTO	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
FUNZIONI CENTRALI	1.354	2.554	1.308	2.737	3.665	6.032	7.908	3.980	7.201	12.263
FUNZIONI LOCALI	7.962	7.688	7.486	10.119	12.337	18.664	31.632	28.944	39.534	41.569
ISTRUZIONE E RICERCA	24.433	33.095	87.682	25.869	37.209	32.314	44.193	38.919	56.658	42.934
SANITÀ	9.652	10.303	13.851	17.994	24.479	36.907	39.166	59.477	51.945	56.066
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	199	696	874	1.098	1.442	1.608	1.311	2.496	1.801	2.514
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	17.247	16.272	15.853	15.798	19.985	26.288	27.022	12.411	20.478	32.767
TOTALE	60.847	70.608	127.054	73.615	99.117	121.813	151.232	146.227	177.617	188.113

Grafico 8.5 - Rapporto fra Assunti e Occupati per comparto. Anni dal 2013 al 2022



Ulteriori interessanti indicazioni si possono trarre valutando il grafico che precede che rappresenta l'incidenza delle assunzioni rispetto alla dimensione di ogni comparto per il decennio considerato.

Fino al 2015 (anno delle consistenti immissioni in ruolo) il comparto dell'Istruzione e ricerca che raggiunge livelli sensibilmente più alti. Dal 2016 la Sanità e le Funzioni locali iniziano a registrare un aumento costante e sostanziale del numero degli assunti sul totale degli occupati.

Nella prima metà del decennio, rispetto agli altri comparti, questo indicatore presenta sempre valori elevati per il Personale in regime di diritto pubblico a causa della sua particolare composizione interna; la parte quantitativamente più rilevante è quella del settore sicurezza-difesa che, per la quasi totalità, ha un limite massimo per il posizionamento in quiescenza più basso rispetto agli altri settori (60 anni). Per il mantenimento del medesimo livello di occupati in questo settore occorre dunque un maggior numero di assunzioni per compensare il più breve tempo di permanenza in servizio.

In conclusione, è evidente un andamento di stasi occupazionale fino al 2016 (con l'eccezione dell'Istruzione e ricerca), mentre nel quinquennio successivo cresce l'incidenza delle assunzioni sulla dimensione occupazionale di ciascun comparto. In particolare, nel triennio 2019-2022

soprattutto i comparti della Sanità (anche qui si nota il picco dell'indicatore nel 2020 in corrispondenza dell'inizio della pandemia), delle Funzioni locali e del Comparto autonomo o fuori comparto registrano tassi di assunzione sempre più elevati, multipli rispetto a quelli degli anni precedenti e che vanno dal 3% al 9% della forza lavoro già presente.

UNA PREVISIONE DELLE CESSAZIONI FUTURE

Nei capitoli precedenti è stato evidenziato che l'età media dei dipendenti pubblici si attesta intorno ai 50 anni, con differenze non molto rilevanti nei diversi comparti, ad eccezione del Personale in regime di diritto pubblico in cui assume rilevanza la composizione interna in rapporto alle diverse regole previdenziali e di collocamento in quiescenza, molto differenziate all'interno dei vari settori di cui si compone e diverse da quelle applicabili al restante personale c.d. "contrattualizzato".

La tabella che segue riporta la numerosità del personale nelle classi di età più avanzate e fornisce una rappresentazione delle possibili future cessazioni dal servizio, poiché questo personale sarà obbligatoriamente collocato in quiescenza essendo prossimo al raggiungimento del limite massimo di età per restare in servizio.

Nelle classi di età superiori ai 65 anni rientrano anche i soggetti che beneficiano della deroga al divieto di trattenimento in servizio prevista per i dipendenti che non hanno raggiunto il requisito minimo dei venti anni di contributi necessari per il diritto alla pensione ai quali, pertanto, è consentita la permanenza in servizio oltre il limite massimo ordinamentale, al fine di maturare il trattamento di quiescenza (in ogni caso non oltre i 70 anni di età).

Negli enti e nelle aziende del Servizio sanitario nazionale, il numero delle cessazioni dal servizio relative al biennio 2020-2021 è influenzato dalla normativa speciale connessa all'emergenza epidemiologica da COVID-19 che ha consentito il trattenimento in servizio del personale, anche in deroga alle vigenti disposizioni normative.

La velocità con cui i numeri contenuti nella tabella si tradurranno in effettive cessazioni dipende dal maggiore o minore ricorso al pensionamento su base volontaria dei dipendenti che maturano i requisiti ordinari previsti dalla "Legge Fornero", di quelli che hanno optato per il pensionamento con "Quota 100" e sue successive modifiche, o con le altre forme di pensionamento che consentono l'uscita dal mondo del lavoro prima del raggiungimento dei limiti di età.

Tabella 8.3 - Distribuzione nelle classi di età più avanzate del personale di tutti i comparti, escluso il Personale in regime di diritto pubblico. Anno 2022

Comparto	Aggregato	55-59	60-64	65-67	68 e oltre	Totale personale con più di 55 anni	% su totale tutte le età
FUNZIONI CENTRALI	Totale Funzioni centrali	48.919	47.895	8.663	68	105.545	53%
FUNZIONI CENTRALI	MINISTERI	30.669	31.177	5.864	57	67.767	55%
FUNZIONI CENTRALI	AGENZIE FISCALI	8.334	7.548	1.278	4	17.164	45%
FUNZIONI CENTRALI	ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	9.702	8.936	1.497	7	20.142	55%
FUNZIONI CENTRALI	ENTI ART.70 - C.N.E.L.	23	20	1	0	44	76%
FUNZIONI CENTRALI	ENTI ART.70 - E.N.A.C.	166	193	17	0	376	44%
FUNZIONI CENTRALI	AGENZIA PER L'ITALIA DIGITALE	25	21	6	0	52	57%
FUNZIONI LOCALI	Totale Funzioni locali	119.874	88.032	15.170	201	223.277	45%
FUNZIONI LOCALI	REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	96.522	74.055	13.477	193	184.247	46%
FUNZIONI LOCALI	REGIONI A STATUTO SPECIALE E PROVINCE AUTONOME	23.352	13.977	1.693	8	39.030	42%
ISTRUZIONE E RICERCA	Totale Istruzione e ricerca	259.686	205.044	44.711	721	510.162	40%
ISTRUZIONE E RICERCA	SCUOLA	241.699	190.820	41.659	663	474.841	40%
ISTRUZIONE E RICERCA	IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	2.381	2.197	631	35	5.244	52%
ISTRUZIONE E RICERCA	UNIVERSITA'	10.783	8.230	1.634	17	20.664	43%
ISTRUZIONE E RICERCA	ENTI DI RICERCA	4.769	3.741	778	6	9.294	39%
ISTRUZIONE E RICERCA	ENTI ART.70 - A.S.I.	54	56	9	0	119	33%
SANITÀ	Totale Sanità	134.779	87.865	18.870	2.019	243.533	36%
SANITÀ	SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	134.779	87.865	18.870	2.019	243.533	36%
COMPARTO AUTON. O FUORI COMP.	Totale Comparto auton. o fuori comp.	8.986	5.656	935	40	15.617	38%
COMPARTO AUTON. O FUORI COMP.	PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	504	611	110	0	1.225	58%
COMPARTO AUTON. O FUORI COMP.	AUTORITA' INDIPENDENTI	547	317	71	0	935	38%
COMPARTO AUTON. O FUORI COMP.	ENTI ART.60 -COMMA 3-D.165/01	870	514	65	0	1.449	27%
COMPARTO AUTON. O FUORI COMP.	ENTI ART.70 - UNIONCAMERE	13	16	5	0	34	58%
COMPARTO AUTON. O FUORI COMP.	ENTI LISTA S13 ISTAT	7.052	4.198	684	40	11.974	38%
Totale (escluso pers. regime diritto pubblico)		572.244	434.492	88.349	3.049	1.098.134	41%

In molti settori la possibilità di effettuare assunzioni non è più ancorata al turnover ma ai rapporti fra le grandezze finanziarie presenti in bilancio. Tuttavia è utile rammentare che, ai sensi dell'art. 14, comma 7, del D.L. n. 95/2012 e come ribadito dalla Corte dei Conti sezione di controllo per la

Regione siciliana, con delibera n. 123/2019, *“le cessazioni disposte per prepensionamento, limitatamente al periodo di tempo necessario al raggiungimento dei requisiti previsti dall’articolo 24 del d.l. 201/2011, convertito dalla legge n. 214/2011, non possono essere calcolate come risparmio utile per definire l’ammontare delle disponibilità finanziarie da destinare alle assunzioni o il numero delle unità sostituibili in relazione alle limitazioni del turn over”*.

Un numero così elevato di cessazioni concentrato nei prossimi anni renderà possibile effettuare numerose assunzioni. Insieme al PNRR, è questa una grande occasione di rinnovamento della pubblica amministrazione, nell’età e nelle professioni dei suoi dipendenti, che necessita di un’attenta programmazione che tenga conto dei fabbisogni presenti e di quelli emergenti considerando anche gli effetti che il mutato e mutando contesto procedimentale e informatico, con specifico riferimento all’IA, hanno e avranno sulla definizione dell’esigenze quantitative del personale da assumere.

LE ASSUNZIONI NEL CONTO ANNUALE: I CONCORSI ED IL PERSONALE GIÀ IN SERVIZIO

Il concorso pubblico è la modalità ordinaria per il reclutamento di personale, ed infatti costituisce il principale canale di ingresso nelle amministrazioni pubbliche. Tuttavia, una quota di personale costruisce la propria carriera lavorativa partecipando – e vincendo – concorsi, utilizzando quindi una modalità che generalmente si tende a considerare come riservata agli “accessi dall’esterno”.

Nell’ottica di favorire il ricambio generazionale nel pubblico impiego, con lo speciale regime transitorio di reclutamento senza d.P.C.M. previsto dall’art. 3, comma 4, della legge n. 56/2019, il legislatore ha previsto che le amministrazioni pubbliche, prima di bandire un nuovo concorso, non siano obbligate ad esperire le procedure per la mobilità volontaria di cui all’art. 30 del d.lgs. n. 165/2001 ma debbano attendere 45 giorni per la conclusione dei termini della procedura di mobilità obbligatoria (art. 34 bis del d.lgs. n. 165/2001, come modificato dall’art. 3, comma 9, lettera b), punto 2), della legge n. 56/2019).

Inoltre, ai sensi dell’art. 3, comma 7, del d.l. 09.06.2021, n. 80, non è più obbligatorio acquisire l’assenso dell’amministrazione di appartenenza per il trasferimento del personale che ne faccia richiesta, tranne in alcuni casi individuati.

La mobilità fra le amministrazioni è da sempre monitorata nell’ambito del conto annuale con specifiche causali di ingresso e di uscita dalle amministrazioni. Anche le assunzioni per concorso

sono registrate in una specifica causale denominata “Nomina da concorso” nella quale però è inserito tutto il personale reclutato, a prescindere se esterno o già in carico in altra o nella stessa amministrazione. Ciò non permette di valutare quanti siano effettivamente i nuovi ingressi nel lavoro pubblico separandoli da coloro che, pur essendo già dipendenti pubblici, hanno deciso di intraprendere un nuovo percorso, non potendo o non riuscendo ad avvalersi della mobilità fra amministrazioni.

Con l’obiettivo di monitorare “l’accesso dall’esterno”, a partire dalla rilevazione 2020 è stata individuata una nuova causale di cessazione dei dipendenti di ruolo delle amministrazioni pubbliche denominata “*Vincitori di altro concorso*”. In questa voce sono registrate le cessazioni intervenute nel corso dell’anno dei dipendenti che:

- sono cessati dall’ente per entrare nell’organico di un’altra pubblica amministrazione in quanto vincitori di concorso pubblico ai sensi dell’articolo 35 comma 1, lettera a) del d.lgs. 165/2001²;
- sono usciti dall’area/categoria per accedere ad un’altra superiore presso la stessa Amministrazione di appartenenza in quanto vincitori di concorso pubblico, indetto ai sensi dell’articolo art. 52, comma 1-bis del d.lgs. n. 165/2001 (testo vigente nel 2020) con la c.d. riserva agli interni.

In tale causale, dunque, convergono due fattispecie di cessazione e il dato, pur essendo rilevato dal lato delle cessazioni, può essere letto in aggregato come un “di cui” di tutte le assunzioni registrate nella causale “Nomina da concorso”. Una misura di quanta parte dei nuovi assunti siano in realtà già dipendenti pubblici si può desumere dal rapporto fra il numero di dipendenti registrati in uscita nella causale “Vincitori di altro concorso” ed il totale di quelli rilevati nella causale di assunzione “Nomina da concorso”.

La registrazione degli assunti (nomina da concorso), così come quella dei cessati (vincitori di altro concorso pubblico) avviene senza tenere conto della loro provenienza o destinazione. Se si considerano i dati nella loro massima aggregazione, ossia al livello di totale del pubblico impiego, questa precisazione non ha rilevanza. Se però si intende valutare il fenomeno, per esempio, a

² “c.1 L’assunzione nelle amministrazioni pubbliche avviene con contratto individuale di lavoro: a) tramite procedure selettive, conformi ai principi del comma 3, volte all’accertamento della professionalità richiesta, che garantiscano in misura adeguata l’accesso dall’esterno...”

livello di comparto, in assenza di informazioni sulla provenienza del personale (se dal medesimo comparto o da altro comparto), considerare gli aggregati interni al comparto in esame vuol dire implicitamente escludere la presenza di personale proveniente da altri comparti, evento possibile ma meno probabile.

Nelle rilevazioni del 2020 e 2021 le amministrazioni hanno segnalato numerosi casi in cui hanno gestito la cessazione senza conoscerne la motivazione. A partire dalla rilevazione 2022 si è quindi preferito sostituire la causale “Vincitori di altro concorso” con la più generica “Dimissioni senza diritto a pensione” che facilita il lavoro delle amministrazioni. In questa nuova causale sono registrate le cessazioni intervenute nel corso dell’anno dei dipendenti che abbiano presentato le dimissioni all’amministrazione di appartenenza senza aver maturato il diritto alla pensione, comprese le cessazioni per vincita di altro concorso pubblico presso la stessa o altra amministrazione.

Se nel 2020 e 2021 la specifica causale di cessazione certamente non coglieva tutto il fenomeno per le difficoltà sopra richiamate, l’introduzione della nuova causale ha sicuramente fornito elementi per una più ampia analisi. Tuttavia, il confronto tra la causale del 2020 e 2021 (che sottostima) e quella del 2022 (che certamente sovrastima) può essere utile per avere un’idea sebbene approssimativa delle dimensioni del fenomeno.

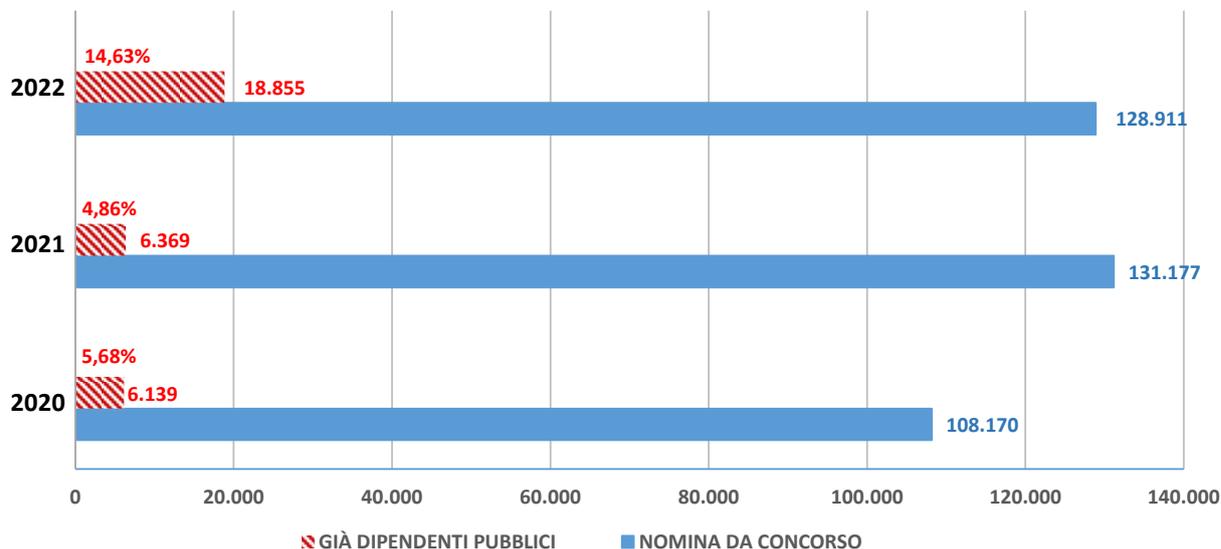
Rispetto agli altri settori la Scuola e il Personale in regime di diritto pubblico presentano forti singolarità nella modalità di reclutamento del personale. In tale ultimo caso, l’ingresso nella sua componente maggioritaria (settore sicurezza-difesa e vigili del fuoco) normalmente avviene sui livelli base ed in età tali da rendere improbabile che si sia già iniziata altrove un’attività lavorativa nel pubblico impiego. All’opposto, l’ingresso nella Magistratura e nelle Carriere Diplomatica e Prefettizia riguarda anche dipendenti di altre amministrazioni ma l’impossibilità, di cui si è detto, di distinguere la provenienza e la destinazione, non permettono la corretta costruzione del rapporto percentuale.

Non viene considerata in questa analisi il gruppo di enti del Comparto autonomo o fuori comparto per le sue ridotte dimensioni e per l’eterogeneità dei componenti.

Pertanto, l’universo considerato dei dipendenti pubblici con contratti sottoscritti dall’A.Ra.N. conta poco meno di 1,5 milioni di unità. Nel grafico che segue sono rappresentate le “assunzioni da concorso” degli anni 2020-2022, le cessazioni per la causale “vincitori di altro concorso” per il

2020 e il 2021 e quelle per “dimissioni senza diritto a pensione” per il 2022.

Grafico 8.6 – Assunti per concorso dalle pubbliche amministrazioni appartenenti ai comparti A.Ra.N. (esclusa la Scuola), e incidenza percentuale di coloro che si stima fossero già dipendenti pubblici. Anni 2020-2022



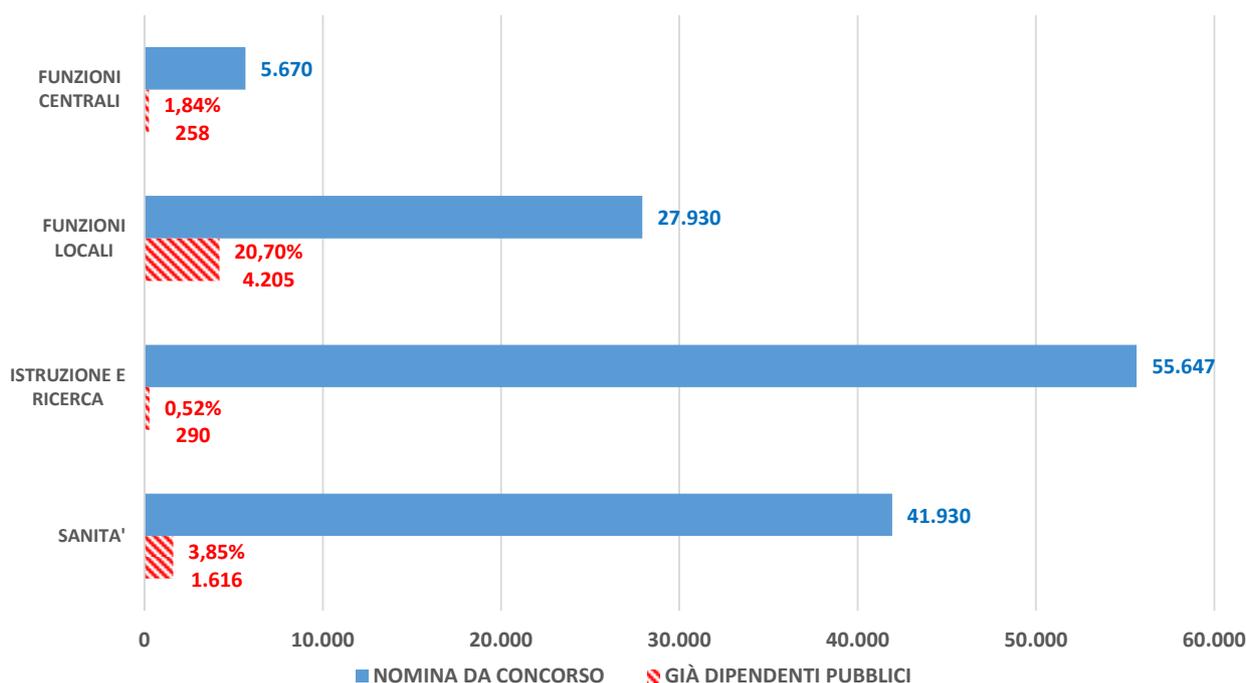
Da quanto rappresentato nel grafico appare plausibile collocare fra il 5 e il 15% la percentuale di coloro che vincono un concorso da esterni essendo già in servizio presso una pubblica amministrazione. Più il valore è elevato e maggiori sono i posti vacanti che si creano nelle amministrazioni di provenienza. I numeri segnalano la “vivacità” di una quota parte di dipendenti.

Per il solo 2021 l’analisi è stata condotta anche con riferimento ai singoli comparti, dove l’elevata o ridotta incidenza percentuale (comunque sottostimata, per quanto detto prima), è comunque valutata in funzione della consistenza del comparto e del numero di assunzioni effettuato.

La situazione dei comparti rispetto al fenomeno oggetto di analisi appare molto differenziata. Il comparto della Sanità è quello con il numero maggiore di assunzioni per concorso nel 2021 ed è anche quello che presenta la percentuale inferiore di personale già dipendente pubblico. All’opposto, il comparto delle Funzioni locali, che è il secondo per numero di assunzioni da concorso, presenta un’incidenza percentuale quattro volte più elevata del personale già dipendente. Gli altri due comparti, pur presentando un numero molto simile di assunzioni da concorso, presentano percentuali di personale già dipendente molto diverse: il 4% per le Funzioni centrali e oltre il 18% per Istruzione e ricerca.

Nel comparto della Sanità, l'esistenza di una normativa specifica che rende più agevole la mobilità del personale fra le amministrazioni del comparto spiega in parte le differenze evidenziate dal grafico. La normativa contenuta nel d.l. n. 80/2021, tesa a favorire la mobilità anche negli altri comparti, spiegherebbe la consistente riduzione delle percentuali registrate da questi ultimi.

Grafico 8.7 – Dettaglio per comparto di contrattazione A.Ra.N. (esclusa la Scuola) degli assunti per concorso dalle pubbliche amministrazioni e incidenza percentuale di coloro che sono già dipendenti pubblici. Anno 2021.



Inoltre, sul medesimo universo, sono stati selezionati i dati del:

- personale non dirigente, compreso il personale delle elevate professionalità del contratto Università.
- personale delle aree dirigenziali; dirigenti di II fascia; medici ed i professionisti degli enti pubblici non economici; dirigenti professionali, tecnici e amministrativi e dirigenti sanitari della sanità.

Grafico 8.8 – Assunti per concorso nelle aree non dirigenziali dalle pubbliche amministrazioni appartenenti ai comparti di contrattazione A.Ra.N. (esclusa la Scuola) e incidenza percentuale di coloro che sono già dipendenti pubblici. Anno 2021.

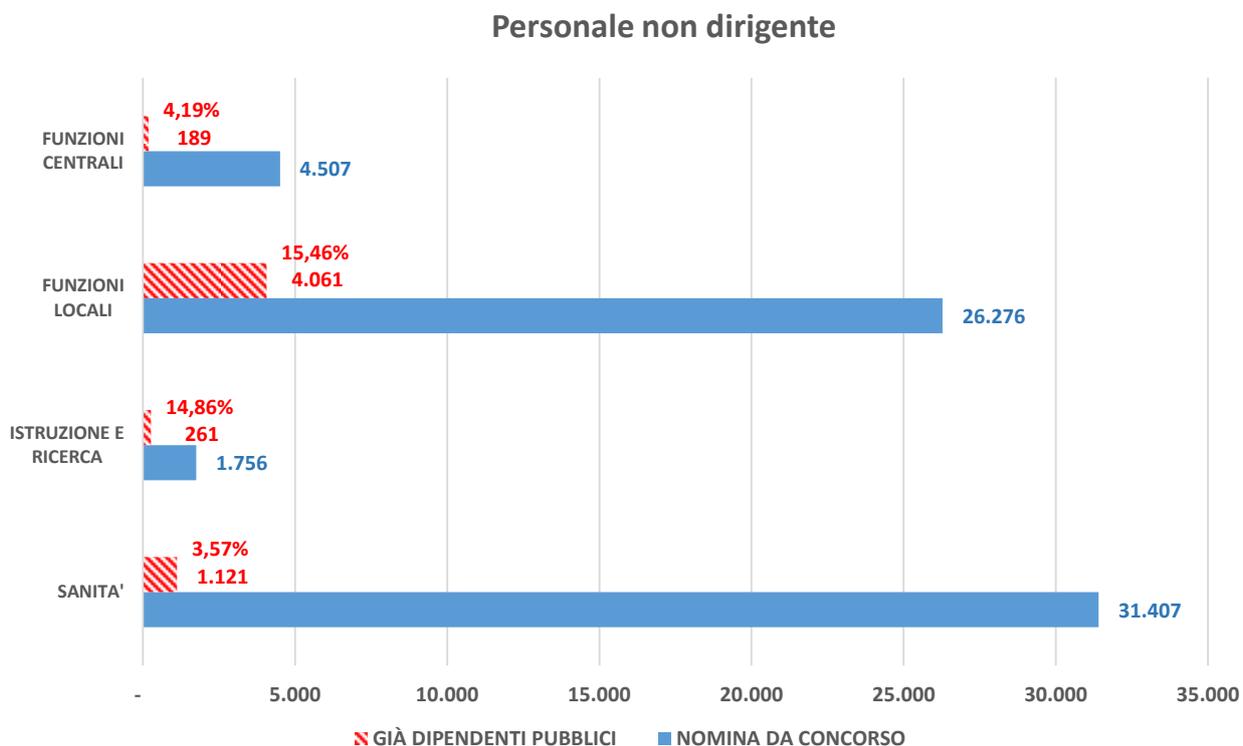
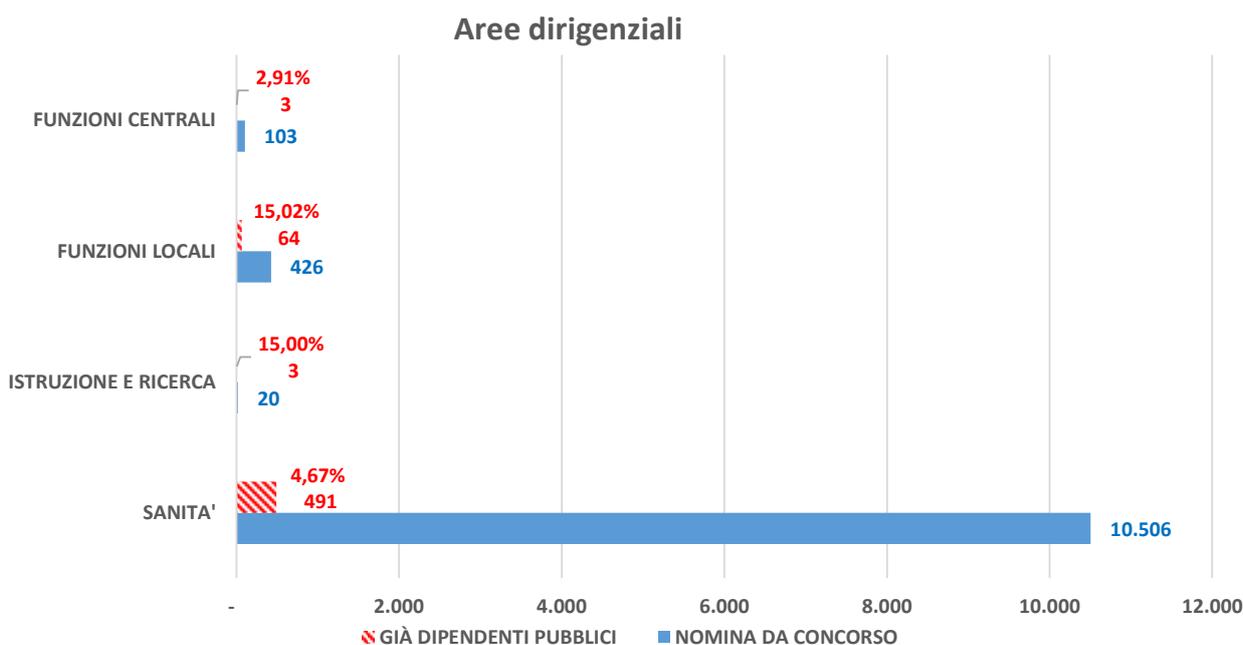


Grafico 8.9 – Assunti per concorso nelle aree dirigenziali dalle pubbliche amministrazioni appartenenti ai comparti di contrattazione A.Ra.N. (esclusa la Scuola) e incidenza percentuale di coloro che sono già dipendenti pubblici. Anno 2021.



I valori espressi per il personale non dirigente sono ovviamente simili a quelli del totale del Ministero dell'economia e delle finanze

personale, poiché costituiscono il grosso dei valori dei comparti.

Nel caso delle aree dirigenziali, escludendo il comparto della Sanità che ha un'area dirigenziale molto numerosa, il numero delle assunzioni per concorso è piuttosto esiguo. In tutti i comparti si registrano valori dell'incidenza percentuale del personale già dipendente non lontani da quelli delle aree non dirigenziali.

PERSONALE ASSUNTO PER AREA GEOGRAFICA NEI COMPARTI DELLE FUNZIONI LOCALI E DELLA SANITÀ

Analizzando la collocazione geografica degli enti del comparto delle Funzioni locali e della Sanità è possibile introdurre la dimensione territoriale nell'analisi del personale assunto, che è stata individuata, per il 2022, nelle macroaree Nord-est, Nord-ovest, Centro, Sud e Isole.

Le causali di assunzione osservate, oltre a quella per concorso, sono riferite a quelle che per previsione legislativa consentono l'accesso nella P.A. attraverso procedure diverse dal concorso: stabilizzazioni, assunzione legge 68/99 categorie protette, passaggi tra amministrazioni ed altre cause.

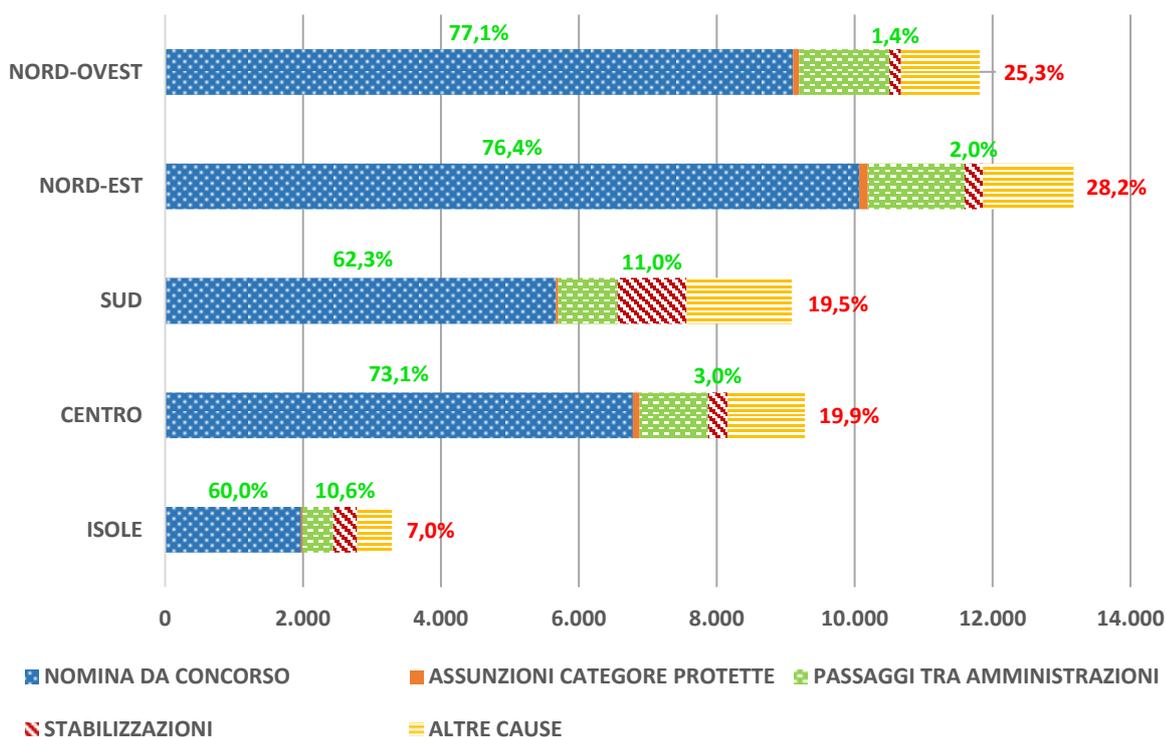
Le stabilizzazioni riguardano il personale con contratto di lavoro flessibile per il quale specifiche disposizioni di legge consentono, per i dipendenti in possesso di determinati requisiti, la trasformazione del rapporto di lavoro a tempo indeterminato.

Le assunzioni riferite alle categorie protette comprendono sia quelle a chiamata diretta sia quelle a chiamata numerica, mentre i passaggi tra amministrazioni rilevano la mobilità del personale già in servizio presso una P.A. tra enti dello stesso o di altro comparto.

Tra le "Altre cause" sono registrate le assunzioni di particolari tipologie di personale che abbia stipulato un contratto di lavoro con l'amministrazione per conferimento di incarico a tempo determinato anche dirigenziale (esempi: art. 19 comma 6, d.lgs. 165/2001; artt. 90 e 110 del d.lgs. 267/2000; art. 15-septies del d.lgs. n. 502/1992), o altre tipologie di contratti simili in cui il rapporto di lavoro si è attivato all'attribuzione dell'incarico.

I grafici che seguono presentano la distribuzione per causale di assunzione nelle Funzioni locali, comprese le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome, e nella Sanità.

Grafico 8.10 – Assunti nel comparto delle Funzioni locali distribuiti per causale di assunzione e area geografica. Anno 2022



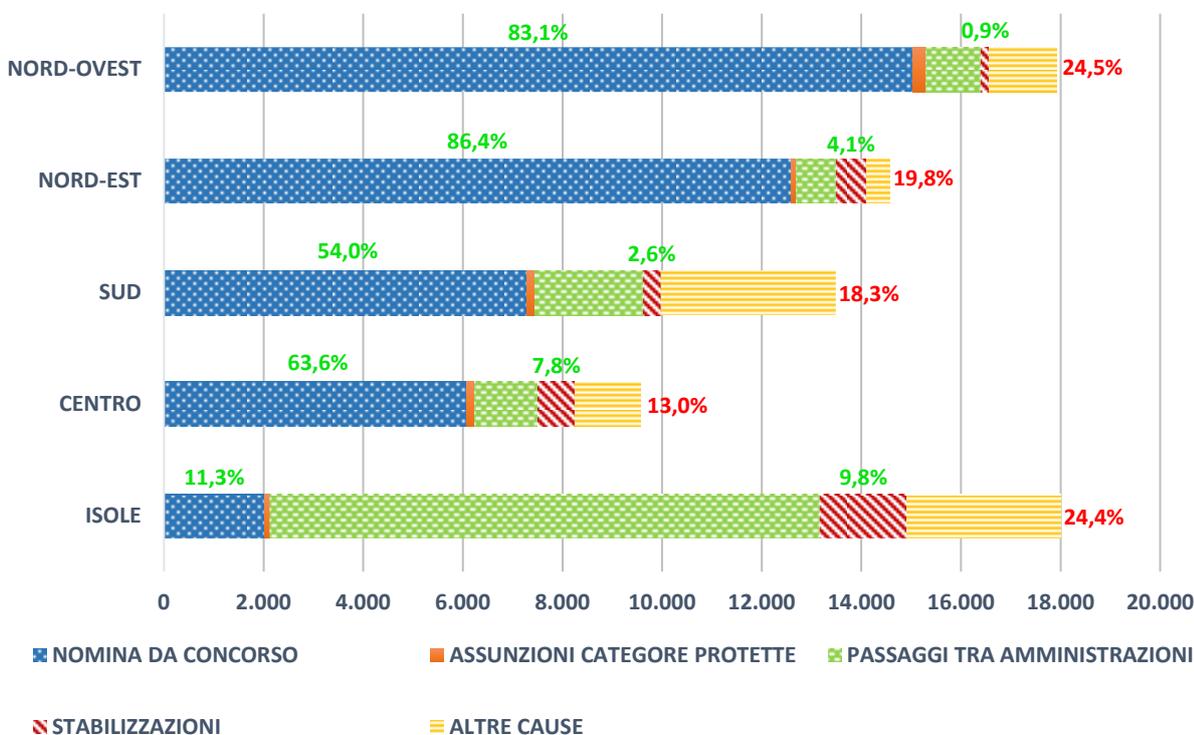
Mentre al Nord est e al Nord ovest e, su livelli inferiori, anche al Centro, la distribuzione fra le causali è pressoché equivalente, al Sud e nelle Isole le causali diverse dal concorso assumono maggiore rilevanza, in particolare le stabilizzazioni, che sono comunque eseguite attraverso prove selettive (percentuali in verde nel grafico, calcolate rispetto al totale delle assunzioni dell'area geografica). Anche il passaggio fra amministrazioni ha una certa rilevanza ed esprime un livello di mobilità del personale non comune a tutti i comparti.

Le stabilizzazioni al Sud e nelle Isole riguardano in larga parte i dipendenti a tempo determinato ed i lavoratori socialmente utili che nelle regioni Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia sono finanziate con le risorse del Fondo Sociale per Occupazione e Formazione. Tali regioni, infatti, rientrano nell'Obiettivo Convergenza previsto nell'ambito della politica di coesione e della programmazione dei Fondi Strutturali. La stabilizzazione di detto personale in tali regioni è incentivata da apposite disposizioni e l'accesso al fondo è regolamentato da periodiche convenzioni tra il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e le Regioni interessate.

Sul minor ricorso nelle regioni del meridione alla selezione mediante concorso potrebbe influire anche la minore disponibilità di risorse di bilancio, considerata la maggiore onerosità di tale

procedura rispetto alla stabilizzazione.

Grafico 8.11 – Assunti nel comparto della Sanità distribuiti per causale e area geografica. Anno 2022



Il comparto della Sanità rispecchia in larga parte quanto osservato per le Funzioni locali, con i concorsi che rappresentano il canale preponderante per l'accesso al lavoro nelle strutture sanitarie. Ci sono però delle differenze, quali ad esempio il ruolo dei passaggi tra amministrazioni che nelle Isole hanno un peso molto elevato. Tale valore non va imputato ad una straordinaria mobilità territoriale, ma al fatto che i processi di accorpamento o di scorporo cui sono ciclicamente sottoposte le aziende sanitarie comportano il passaggio amministrativo del personale fra la vecchia e la nuova struttura amministrativa, senza che vi sia alcun materiale spostamento di personale. Nel 2022 in Sardegna le migliaia di unità precedentemente in carico all'azienda sanitaria regionale sono state nuovamente distribuite in aziende provinciali.

La mobilità territoriale nel comparto Sanità si caratterizza anche per l'aspirazione a lavorare in aziende "d'eccellenza". Ciò porta soprattutto i dipendenti del ruolo sanitario (medici, infermieri, professionisti sanitari) ad una maggiore mobilità, resa in questo comparto più semplice da specifica normativa di settore, che non si manifesta attraverso questi passaggi fra amministrazioni quanto piuttosto attraverso la stipula di contratti a tempo determinato (vedi

capitolo 4 – Il lavoro flessibile).

Le stabilizzazioni nel 2022 non hanno avuto particolare intensità; si può presumere che nei prossimi anni si avrà un certo incremento, considerato che la fase di emergenza sanitaria dal 2020 ha portato il settore sanitario ad essere destinatario di speciali normative per consentire di selezionare il più tempestivamente possibile personale a tempo determinato per fronteggiare la pandemia. Nuove disposizioni hanno concesso agli enti del servizio sanitario la possibilità di assumere a tempo indeterminato, entro il 31 dicembre 2024, i professionisti che abbiano maturato 18 mesi di servizio nella sanità pubblica entro il 31 dicembre 2023, di cui almeno 6 nella fase di emergenza nazionale (art. 1, comma 528 legge di bilancio 2023).