

COMMENTO AI PRINCIPALI DATI DEL CONTO ANNUALE DEL PERIODO 2010-2019

Dati aggiornati al 21 dicembre 2020

INDICE

INDICE	2
IL CONTO ANNUALE.....	4
Quadro normativo e scopo della rilevazione	4
Copertura della rilevazione	7
Le inadempienze.....	8
Aggiornamento dei dati pubblicati.....	8
ANDAMENTO DELL'OCCUPAZIONE	11
Premessa	11
La distribuzione del personale fra i comparti.....	12
L'andamento del totale del personale	14
Gli aggregati del "personale stabile" e dell' "altro personale"	20
ANTICIPAZIONI SULL'ANDAMENTO DEL PUBBLICO IMPIEGO NEL 2020	24
Stime del campione dei comuni italiani- nota metodologica.....	28
IL LAVORO FLESSIBILE	32
Il tempo determinato e la formazione lavoro	33
Il lavoro interinale e i lavori socialmente utili (Isu/lpu).....	36
La stabilizzazione del personale precario	40
La spesa	43
Co.co.co. e incarichi.....	48
IL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO	57
Le manovre di contenimento della spesa a partire dal 2010.....	62
I rinnovi contrattuali nel periodo 2007-2019	64
Altri fattori che influenzano la spesa: i passaggi di qualifica e il turn over	75
Il confronto con le grandezze macroeconomiche	77
LE RETRIBUZIONI MEDIE.....	79
aspetti metodologici.....	79
L'andamento delle retribuzioni medie	83
I differenziali retributivi.....	87
DISTRIBUZIONE DEI DIPENDENTI PER ETA'	96
L'andamento dell'età media.....	98
IL TURN OVER	102

Scelta degli indicatori	102
Il tasso di turnover.....	102
Il rapporto di sostituzione del personale cessato.....	103
Ripartizione degli assunti e cessati per comparto.....	105
Uno sguardo al futuro prossimo del turnover.....	107
LE PROGRESSIONI ECONOMICHE	109
Progressioni verticali	109
Progressioni economiche orizzontali (PEO).....	110
ALLEGATO	116
Indicazioni per la lettura dei dati.....	116

IL CONTO ANNUALE

QUADRO NORMATIVO E SCOPO DELLA RILEVAZIONE

Ai sensi del titolo V del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165, la Ragioneria Generale dello Stato rileva la consistenza del personale dipendente delle amministrazioni pubbliche e la relativa spesa attraverso il conto annuale, il modello telematico adottato a tale scopo. Le pubbliche amministrazioni sono tenute ad inviare ogni anno, entro il mese di maggio, il conto annuale tramite il sistema informativo SICO (Sistema Conoscitivo del personale dipendente delle amministrazioni pubbliche), che costituisce la banca dati del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni¹.

Le informazioni acquisite attraverso il conto annuale consentono:

- alla Corte dei Conti di predisporre il referto sul costo del lavoro da presentare al Parlamento ai sensi dell'art. 60 del d.lgs. n. 165/2001 – comprensivo anche del monitoraggio della contrattazione integrativa previsto all'art. 40 bis dello stesso decreto – e di utilizzare le informazioni raccolte per le attività di certificazione degli oneri contenuti nelle relazioni tecniche dei contratti collettivi di lavoro del pubblico impiego stipulati dall'ARAN e dal Governo;
- al Governo di adottare decisioni di finanza pubblica in tema di pubblico impiego e di quantificare gli oneri dei contratti e degli incrementi retributivi del personale statale non contrattualizzato;
- al Parlamento di verificare le relazioni tecniche dei provvedimenti legislativi sul pubblico impiego;
- all'ARAN di quantificare gli oneri per i rinnovi contrattuali e di predisporre il rapporto sull'evoluzione delle retribuzioni di fatto dei pubblici dipendenti;
- al Ministero dell'Interno di predisporre le elaborazioni previste dal d.lgs. 267/2000, articolo 95, in materia di Censimento degli Enti locali;
- al Ministero della Salute di predisporre le elaborazioni di competenza sui dati di

¹ Annualmente viene emanata una circolare con le istruzioni per la rilevazione. Da ultimo vedi circolare RGS n. 16 del 15/06/2020

specifico interesse;

- all'ISTAT di predisporre o integrare una serie di lavori inseriti nel Piano Statistico Nazionale, quali: Registro statistico delle Amministrazioni Pubbliche (S13); Sistema informativo statistico della Pubblica Amministrazione; Rilevazione sulla struttura delle retribuzioni e del costo del lavoro; Stima annuale dell'input di lavoro; Registro Annuale su retribuzioni, ore e Costo del Lavoro Individuale – RACLI; Rilevazione dei prezzi al consumo per il calcolo delle parità internazionali di potere acquisto (Ppa);
- ad altri Organismi pubblici di utilizzare per fini conoscitivi i dati pubblicati sul web.

Inoltre, l'articolo 38-septies della legge n. 196/2009, introdotto dall'articolo 9 del d.lgs. n.90/2016, ha disposto la sperimentazione, per il bilancio dello Stato in sede di rendicontazione, di un bilancio di genere nel quale affluiscono gli indicatori relativi alle caratteristiche del personale delle amministrazioni centrali desunti dal Conto annuale.

La rilevazione fa parte dei flussi informativi del Sistema Statistico Nazionale (SISTAN) e per l'annualità 2019 ha coinvolto un totale di 11.150 Istituzioni pubbliche per le quali l'invio dei dati è obbligatorio.

L'universo di riferimento del Conto Annuale è individuato quasi interamente dagli art. 1, comma 2², art. 60, comma 3³ e art. 70, comma 4⁴ del d.lgs. n. 165/2001; le Istituzioni che ne fanno parte sono 10.946. La differenza fra il totale delle amministrazioni coinvolte nella rilevazione e l'universo di

² "Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300."

³ "Gli enti pubblici economici, le aziende e gli enti che producono servizi di pubblica utilità, le società non quotate partecipate direttamente o indirettamente, a qualunque titolo, dalle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, diverse da quelle emittenti strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati e dalle società dalle stesse controllate, nonché gli enti e le aziende e gli enti di cui all'articolo 70, comma 4 e la società concessionaria del servizio pubblico generale radiotelevisivo, relativamente ai singoli rapporti di lavoro dipendente o autonomo, sono tenuti a comunicare alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero dell'economia e delle finanze, il costo annuo del personale comunque utilizzato, in conformità alle procedure definite dal Ministero dell'economia e delle finanze, d'intesa con il predetto Dipartimento della funzione pubblica."

⁴ "Le aziende e gli enti di cui alla legge 26 dicembre 1936, n. 2174, e successive modificazioni ed integrazioni, alla legge 13 luglio 1984, n. 312, alla legge 30 maggio 1988, n.186, alla legge 11 luglio 1988, n. 266, alla legge 31 gennaio 1992, n. 138, alla legge 30 dicembre 1986, n. 936, al decreto legislativo 25 luglio 1997, n. 250, al decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, adeguano i propri ordinamenti ai principi di cui al titolo I. I rapporti di lavoro dei dipendenti dei predetti enti ed aziende nonché della Cassa depositi e prestiti sono regolati da contratti collettivi ed individuali in base alle disposizioni di cui all'articolo 2, comma 2, all'articolo 8, comma 2 ed all'articolo 60, comma 3."

riferimento come sopra definito è data da quelle amministrazioni censite ai sensi dell'art. 2, comma 10, del d.l. n. 101/2013 convertito nella legge n. 125/2013. Tale norma ha disposto che a decorrere dal 1° gennaio 2014 tutte le amministrazioni pubbliche censite dall'ISTAT ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge n. 196/2009⁵ (elenco noto come lista S13), con esclusione degli organi costituzionali, siano soggette alle disposizioni contenute nell'articolo 60 del d.lgs. n. 165/2001 e dunque all'invio dei dati relativi alla consistenza e alla spesa del proprio personale. Conseguentemente, dal 2014 sono state incluse nella rilevazione alcune tipologie di amministrazioni pubbliche presenti nella lista S13 ma non riconducibili agli articoli sopra citati del d.lgs. 165/2001, quali le federazioni sportive, le autorità portuali, le casse previdenziali, le fondazioni lirico sinfoniche, i consorzi universitari ed alcune società per azioni. Occorre osservare che mentre l'universo delle amministrazioni pubbliche definito dal d.lgs. 165/2001 si espande con la creazione di nuovi enti e si contrae con la loro fusione e accorpamento, la lista S13 viene definita di anno in anno anche sulla base della valutazione della presenza di requisiti di carattere finanziario rendendo questo elenco dinamico. Nella rilevazione 2019 sono stati 204 gli enti che sono stati inclusi nell'universo di riferimento del conto annuale. Considerata l'eterogeneità dei contratti collettivi applicati dagli enti appartenenti alla lista S13, per adempiere alla prescrizione normativa è stato predisposto un apposito modello di conto annuale estremamente semplificato con cui acquisire le informazioni essenziali.

Con la rilevazione 2018 è stata avviata l'acquisizione dei dati degli Ordini professionali, tipologia di enti che pur rientrando nel novero delle amministrazioni individuate ai sensi dell'art. 1, comma 2 del d.lgs. 165/2001 in quanto enti pubblici non economici, non era stata oggetto di rilevazione in ragione della grande numerosità degli enti e delle loro ridottissime dimensioni.

Al riguardo, va evidenziata l'opposizione di alcuni Ordini che hanno contestato la legittimità della richiesta delle informazioni raccolte con il conto annuale. In attesa del pronunciamento del giudice sui ricorsi presentati, considerando tutti e tre i livelli territoriali su cui sono articolati (nazionale, regionale o interregionale e locale), gli Ordini professionali censiti sono stati 1.089. Di questi, 136 avendo dichiarato una totale assenza di personale e di spesa sono stati inseriti nell'anagrafe degli enti tenuti alla rilevazione, ma esentati dall'invio di modelli senza dati. Nel caso in cui venga confermata la legittimità della raccolta delle informazioni tramite il conto annuale questi numeri avranno un aumento importante poiché si stima che la copertura raggiunta dalla rilevazione per

⁵ Sempre più spesso l'elenco redatto dall'Istat ai sensi dell'art. 1, comma 3 della legge 196/2009 è preso come riferimento per definire l'ambito di applicazione di specifiche norme, generalmente volte al contenimento della spesa pubblica.

questa tipologia di enti non oltrepassi il 60%.

Come già accaduto per gli enti della lista S13 nel 2013, anche per gli ordini professionali, i dati acquisiti nel primo anno di rilevazione non sono entrati a far parte della pubblicazione. Nella rilevazione per il 2019 il livello qualitativo delle informazioni raccolte ha raggiunto un livello tale da consentirne la pubblicazione.

COPERTURA DELLA RILEVAZIONE

Come chiarito nell'Allegato "Indicazioni per la lettura", alcune amministrazioni sono tenute ad inviare più modelli di rilevazione del conto annuale in funzione dei diversi contratti collettivi di lavoro applicati al loro personale. Inoltre, alcune tipologie di amministrazioni possono essere articolate in più unità organizzative (enti delle tipologie Regioni, Ministeri e Aziende del SSN). Al contrario, le istituzioni con una rete territoriale (si pensi ad esempio agli Istituti scolastici, alle stazioni dei Carabinieri o alle sedi territoriali dell'INAIL), inviano con un unico modello le informazioni relative a tutto il personale cui applicano il medesimo contratto collettivo.

Tanto premesso, i modelli del conto annuale attesi per la rilevazione dell'anno 2019 sono 11.228. A questi se ne aggiungono altri 1.122 specifici delle strutture organizzative delle aziende del SSN (presidi ospedalieri, dipartimenti di salute mentale e servizi per le dipendenze), i cui dati sono coerenti con le informazioni raccolte nel modello del conto annuale degli enti a cui afferiscono.

Tramite la medesima infrastruttura informatica di rilevazione (sistema informativo SICO), per conto del Ministero della Salute, si è concordato che vengano acquisiti anche i modelli relativi alle strutture sanitarie private che per il 2019 sono 742. Le informazioni relative alle unità organizzative delle aziende del SSN e quelle relative alle strutture sanitarie private non trovano evidenza sul sito di pubblicazione del conto annuale. Il totale complessivo di modelli previsti è pertanto pari a 13.092; di questi il 97,7% è stato inviato dagli enti. Al 21 dicembre 2020, data in cui è stata sospesa l'acquisizione dei dati per l'elaborazione degli stessi, escludendo i modelli delle strutture sanitarie non utilizzati nella pubblicazione, risultavano ancora non inviati 213 modelli, alcuni dei quali riferiti ad istituzioni soppresse, con contestuale accorpamento dell'ente (caso frequente per le comunità montane, i consorzi e le unioni di comuni).

LE INADEMPIENZE

Le condizioni in cui si è svolta nel 2020 la rilevazione avente ad oggetto l'anno 2019 sono state particolarmente difficili a causa dell'emergenza sanitaria da Covid-19. Organizzare e svolgere la rilevazione in modalità *smart working* si è rivelato complicato in tutti quei casi dove l'accesso agli archivi non ne consentiva la fruizione da remoto. La pubblicazione stessa della circolare con le istruzioni per la rilevazione ha subito un ritardo di quasi due mesi. Conseguentemente il termine per l'invio dei dati è slittato sino al mese di settembre. Numerosi enti hanno inviato i dati in momenti successivi alla scadenza, comprimendo in tal modo i tempi necessari per la verifica qualitativa dei dati. Nonostante ciò, il ritardo con cui i dati sono stati trasmessi agli utenti istituzionali è stato contenuto in circa quattro settimane.

Il numero degli enti totalmente inadempienti all'invio dei dati (212) è di poco superiore a quello delle rilevazioni precedenti. Quasi tutti gli enti inadempienti sono di piccole o piccolissime dimensioni ad eccezione della provincia di Siracusa, che tuttavia ha avviato una faticosa operazione di recupero dell'inadempienza degli anni precedenti, comunicando i dati del 2018.

La parte più rilevante degli enti inadempienti è costituita dagli enti locali, e precisamente 91 comuni, 20 unioni di comuni, 3 comunità montane e 3 consorzi. I restanti enti inadempienti sono anch'essi di dimensioni ridotte.

Sulla base delle informazioni disponibili nel conto annuale per gli anni precedenti e di quelle desunte dai siti delle amministrazioni inadempienti, si stima che in tali enti siano occupate approssimativamente mille e seicento unità di personale per una spesa complessiva di circa 75 milioni di euro.

Sebbene gestisca circa un terzo del pubblico impiego, non migliora la capacità del Ministero dell'Istruzione di fornire in modo esaustivo tutte le informazioni richieste dal conto annuale. Alle parziali inadempienze fatte registrare negli anni precedenti si sono aggiunte ulteriori criticità nei dati trasmessi, la cui rimozione si è rivelata particolarmente complessa.

AGGIORNAMENTO DEI DATI PUBBLICATI

I dati dell'ultimo anno di rilevazione sono da considerarsi provvisori e, in quanto tali, suscettibili di modifiche in occasione delle prossime pubblicazioni. Con la pubblicazione dei dati del nuovo anno vengono infatti aggiornate anche le informazioni relative ai due anni precedenti. Sono resi

disponibili anche i modelli tardivamente trasmessi dalle Amministrazioni, nonché le rettifiche e le integrazioni compiute sui modelli già acquisiti in precedenza ma effettuate in periodi successivi alla prima pubblicazione. Talvolta, anche il verificarsi di eventi eccezionali può rendere necessaria la rettifica dei valori di rilevazioni chiuse da tempo⁶.

Con riferimento al personale a tempo indeterminato, l'aggiornamento dei dati ha determinato variazioni nulle per il 2017 (riduzione di 20 unità), e appena apprezzabili per il 2018 (aumento di 1.374 unità, pari allo 0,04%), dovute in massima parte alla tardiva acquisizione dei dati di comuni inadempienti.

Per il personale a tempo determinato, invece, le variazioni sono dovute soprattutto a rettifiche imputabili all'errato calcolo da parte delle amministrazioni degli anni/persona. Rispetto a quanto pubblicato in precedenza, il valore del 2017 è diminuito di 599 anni/persona (-0,59%), e di 1.114 unità per il 2018 (-1,15%).

Riguardo alle spese, le variazioni sul 2017 hanno comportato un aumento di appena 5 milioni di euro, dovuto a rettifiche effettuate nella sanità (+7 milioni) in parte compensate da modifiche e nuove acquisizioni negli altri comparti.

Le variazioni apportate sul 2018 sono pari allo 0,05% della spesa pubblicata in precedenza (+87 milioni di euro) dovute ad integrazioni complessivamente molto simili negli enti del comparto delle funzioni locali (+48 milioni), in quelli della sanità (+43 milioni) e in quelli del comparto autonomo o fuori comparto (+35 milioni), parzialmente compensate dalle rettifiche registrate nel personale in regime di diritto pubblico (-39 milioni).

Le modifiche sulle spese hanno effetti anche sulle retribuzioni medie dei comparti in cui sono state effettuate e sulla retribuzione media complessiva. Tali variazioni possono derivare da integrazioni di dati di spesa – il cui effetto è un aumento della retribuzione media – o dalla correzione di valori errati con conseguenti riduzioni delle retribuzioni medie. Anche le rettifiche relative al numero delle mensilità, hanno effetto sulle retribuzioni medie poiché costituiscono il denominatore nel calcolo del rapporto.

Quando viene invece modificata l'allocazione delle spese fra le diverse causali, non ci sono effetti sulle retribuzioni medie. Ciò accade anche se a variare sono le componenti arretrate poiché queste non entrano a far parte della retribuzione media. Con la pubblicazione dei dati del conto annuale

⁶ Nel 2013, ad esempio, la verifica del rispetto del Patto per la salute ha permesso di accertare – tramite il lavoro dei revisori dei conti di alcune aziende del SSN delle regioni Lazio e Puglia – la sussistenza di errori rilevanti nella compilazione del conto annuale del 2004. Tali rettifiche sono state riportate nei dati pubblicati.

2019 è stata inserita nel calcolo della retribuzione media una voce di spesa relativa al personale dell'Università esclusa fin dalla sua introduzione nel 2012. A partire dal 2012, quindi, le retribuzioni medie del comparto dell'Istruzione e ricerca risultano incrementate di circa 30€ e quelle del totale del pubblico impiego di 10€.

Le altre variazioni apportate sul conto annuale del 2017 hanno riguardato in modo modesto la retribuzione media del solo comparto della sanità (+8€) con un impatto pressoché nullo su quella complessiva di tutto il pubblico impiego. Più importanti gli impatti registrati sul 2018 che hanno avuto un effetto positivo sulle retribuzioni medie nei comparti delle funzioni locali (+95€), delle funzioni centrali (+40€) e della sanità (+24€), mentre si è avuto un effetto di contenimento negli enti fuori comparto o con comparto autonomo (-111€).

L'importante variazione che si registra nelle retribuzioni del personale in regime di diritto pubblico è dovuta ad una riclassificazione del personale operata a posteriori sul 2018, con l'inclusione nel calcolo delle retribuzioni medie dei Militari di truppa ed in ferma prefissata. Il consistente ingresso nel calcolo di personale collocato nella fascia iniziale della gerarchia – e dunque con retribuzioni medie sensibilmente più basse – ha portato ad una riduzione della retribuzione media del comparto di 1.328€ rispetto a quanto pubblicato lo scorso anno. L'effetto complessivo di tutte le modifiche indicate sulla retribuzione media del 2018 è tuttavia contenuto (-125€) pari allo 0,35% di quanto pubblicato lo scorso anno.

Anche nella sezione relativa alla contrattazione integrativa, che ha la peculiarità di svilupparsi in tempi non contestuali con quelli del conto annuale, si registrano modifiche rilevanti, atteso il fenomeno fisiologico di variazioni significative, quasi esclusivamente in aumento, effettuate anche a distanza di anni. Per il 2017, sono stati aggiunti circa 54 milioni di euro fra le risorse che costituiscono i fondi e 92 milioni fra le destinazioni. Rispetto a quanto pubblicato in precedenza, tali valori rappresentano lo 0,5% per le risorse e lo 0,9% per le destinazioni. Per il 2018 le integrazioni sono più consistenti e ammontano a 469 milioni di euro per le risorse che costituiscono i fondi (+4,6%), e 659 milioni di euro per la destinazione delle risorse (+6,7%). Occorre ricordare che dal 2015 è cambiato il criterio per la rilevazione della destinazione delle risorse, che fa ora riferimento a quanto effettivamente erogato a valere sui fondi della contrattazione integrativa dell'anno di rilevazione e non più alla destinazione delle risorse decisa in sede di contrattazione integrativa.

ANDAMENTO DELL'OCCUPAZIONE

PREMESSA

La pubblicazione dei dati illustrati di seguito si basa esclusivamente sull'elaborazione di quanto comunicato dagli enti tenuti all'invio del modello del conto annuale. Gli enti inadempienti sono di dimensioni molto ridotte, pertanto non si è ritenuto necessario effettuare una stima volta a integrare le informazioni mancanti, in ragione della loro scarsa influenza sull'organico e sulla spesa.

Rilevante è invece l'effetto derivante dall'ingresso nell'universo di riferimento di amministrazioni già esistenti ma in precedenza rimaste escluse dalla rilevazione. Tale evento si è verificato alcune volte nell'arco temporale qui considerato (2010-2019), in particolare nel periodo 2011-2014.

Nel 2011 si è avuto un consistente incremento degli aggregati dovuto all'avvio della rilevazione in alcuni enti non censiti in precedenza caratterizzati da un importante numero di personale⁷ (circa 24.000 dipendenti). Più elevato è stato però l'impatto dell'estensione dell'universo di riferimento del conto annuale anche a quegli enti della lista S13 aggiornata dall'Istat che non erano già compresi in tale universo. Questo eterogeneo insieme di enti della lista S13 - che non ha alle proprie dipendenze personale in regime di diritto pubblico e costituisce un raggruppamento che non rientra nell'ambito di applicazione dei contratti A.Ra.N. - occupava nel 2014 oltre 34.000 dipendenti. Nella pubblicazione relativa al 2019 sono presenti per la prima volta anche i dati delle poche migliaia di persone occupate negli ordini professionali.

Per ottenere aggregati confrontabili nel tempo, ove significativi, sono stati inseriti nelle tabelle e nei grafici dei totali calcolati al netto dei nuovi ingressi registrati a partire dal 2011.

Nell'allegato *"Indicazioni per la lettura"* sono riportati gli eventi maggiormente significativi registrati in ciascun anno, relativi soprattutto all'ingresso nella rilevazione di enti non censiti in precedenza, nonché ai transiti avvenuti fra i diversi comparti.

⁷ Regione Siciliana ed ex Ipab di Trento nel comparto delle Funzioni locali; Ente foreste Sardegna fra gli enti ex art. 60 inseriti fra le Amministrazioni con comparto autonomo o fuori comparto.

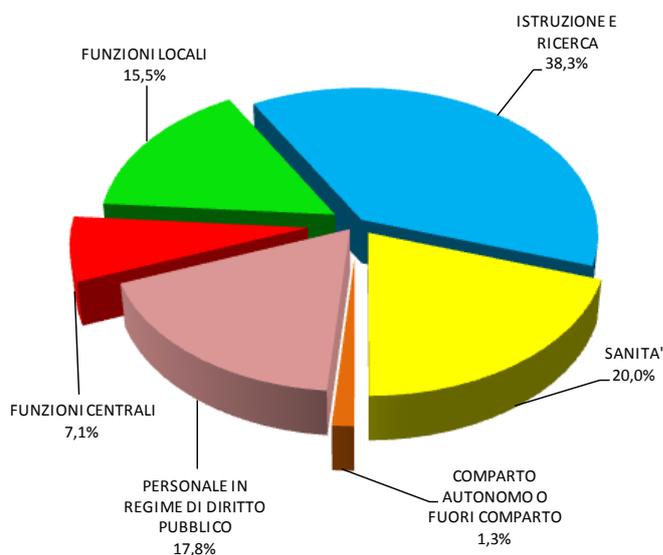
LA DISTRIBUZIONE DEL PERSONALE FRA I COMPARTI

Con la pubblicazione dei dati relativi al 2018 è stata adottata l'articolazione prevista dal CCNQ del 13 luglio 2016 nei nuovi quattro comparti (Funzioni centrali, Funzioni locali, Istruzioni e ricerca, Sanità) ai quali sono stati aggiunti due comparti convenzionali (Comparto autonomo o fuori comparto e Personale in regime di diritto pubblico) in modo da avere una rappresentazione esaustiva di tutto il pubblico impiego.

Nell'immaginario collettivo la figura del dipendente pubblico è associata a quella del ministeriale. Ma questo è uno stereotipo sempre più lontano dalla realtà, poiché solo il 7,1% del personale appartiene al comparto delle Funzioni centrali, mentre il 38,3% dei dipendenti appartiene al comparto dell'Istruzione e ricerca. Tre comparti hanno un numero di occupati prossimo fra loro. Nella Sanità trova impiego il 20% degli addetti, fra il Personale in regime di diritto pubblico il 17,8%, mentre gli occupati nel comparto delle Funzioni locali è pari al 15,5% del totale. Il raggruppamento costituito dalle amministrazioni con Comparto autonomo o fuori comparto risulta residuale raccogliendo l'1,3% dei lavoratori del pubblico impiego.

Di seguito un grafico che rappresenta la distribuzione del personale⁸ dei comparti.

Grafico 2.1 – Distribuzione del totale del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni



I comparti delle Funzioni centrali, del Personale in regime di diritto pubblico e del Comparto

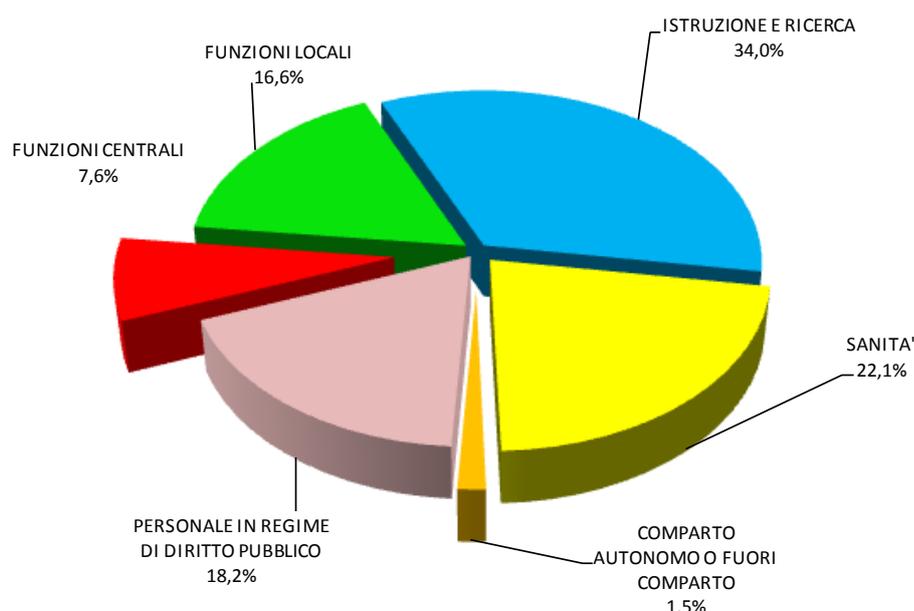
⁸ Nel sito di pubblicazione del conto annuale i grafici e le tabelle sono riferiti al **Totale Personale** che lavora nelle Pubbliche Amministrazioni, che non comprende i lavoratori con contratti flessibili (tempo determinato, LSU, in formazione e lavoro, interinali), cui è destinata una tavola apposita. Il totale del personale è composto dal **Personale Stabile** e dall'**Altro Personale**, per la cui definizione si rinvia al successivo paragrafo di approfondimento.

autonomo o fuori comparto sono costituiti perlopiù da amministrazioni centrali il cui personale è in massima parte distribuito nelle strutture territoriali.

La distribuzione esposta nel grafico non è soggetta a forti variazioni da un anno all'altro. I fattori che maggiormente hanno influenza sono quelli legati al maggiore o minore ricorso della Scuola al personale con contratto a tempo determinato e la variazione della consistenza dei contingenti di volontari nelle Forze armate. Altri fattori, come la maggiore o minore possibilità di realizzare il *turn over* e la reattività delle amministrazioni a coprire la quota di assunzioni consentita generalmente influenzano la distribuzione solo in un arco temporale sufficientemente lungo.

Prendendo a riferimento il solo personale stabile cui si è fatto cenno nella nota precedente, la distribuzione fra i comparti risulta più uniforme, poiché nel comparto Istruzione e ricerca il personale non di ruolo della Scuola costituisce la grande maggioranza dei dipendenti che non lavorano a tempo indeterminato di tutto il pubblico impiego. Escludendo questo personale il peso del comparto si riduce quindi di oltre quattro punti percentuali, con conseguente aumento del peso relativo degli altri comparti. Anche il personale in regime di diritto pubblico aumenta leggermente nonostante nelle Forze armate ci sia l'altro gruppo consistente di personale che viene escluso in questa diversa rappresentazione.

Grafico 2.2 – Distribuzione del personale stabile dipendente dalle pubbliche amministrazioni



L'ANDAMENTO DEL TOTALE DEL PERSONALE

La forza lavoro impiegata nelle amministrazioni pubbliche nel 2019 è in aumento dello 0,6% rispetto al precedente anno. È questo il primo incremento dopo molti anni e, a differenza di quanto accaduto nel 2014, non è dovuto all'ingresso di nuovi enti nella rilevazione.

Nella parte iniziale della serie storica la riduzione annua del personale è stata dell'ordine di decine di migliaia di dipendenti, mentre nella seconda metà il fenomeno risulta molto attenuato.

Grafico 2.3 – Andamento del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni

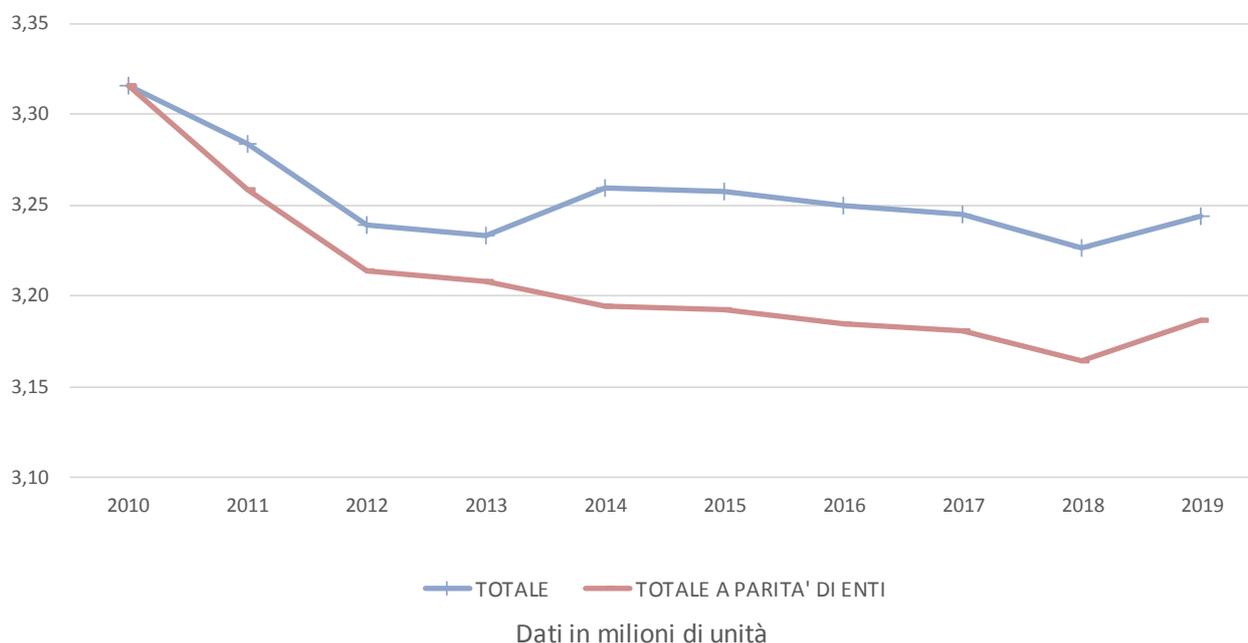


Tabella 2.1 – Totale personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni

COMPARTO	Valori assoluti									
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
FUNZIONI CENTRALI	281.316	273.300	266.306	261.893	257.078	248.629	244.601	241.120	234.137	228.922
FUNZIONI LOCALI	588.626	597.096	583.553	577.736	572.466	552.542	538.889	526.701	513.213	503.146
ISTRUZIONE E RICERCA	1.128.992	1.100.024	1.096.476	1.110.561	1.120.779	1.166.177	1.186.751	1.204.728	1.206.492	1.241.345
SANITA'	688.484	682.542	673.416	670.241	663.796	653.477	648.733	647.061	648.508	649.517
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	9.184	13.794	14.112	14.204	48.312	48.871	50.137	49.996	49.496	43.222
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	618.745	617.028	605.086	598.486	597.182	587.912	580.577	575.388	574.350	577.771
TOTALE	3.315.347	3.283.784	3.238.949	3.233.121	3.259.613	3.257.608	3.249.688	3.244.994	3.226.196	3.243.923
TOTALE A PARITA' DI ENTI	3.315.347	3.258.324	3.213.375	3.207.467	3.194.003	3.192.577	3.184.882	3.181.023	3.163.683	3.186.014

Tabella 2.2 – Variazioni percentuali del totale del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni

COMPARTO	Variazioni %									
	2011 / 2010	2012 / 2011	2013 / 2012	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2019 / 2010
FUNZIONI CENTRALI	-2,8%	-2,6%	-1,7%	-1,8%	-3,3%	-1,6%	-1,4%	-2,9%	-2,2%	-18,6%
FUNZIONI LOCALI	1,4%	-2,3%	-1,0%	-0,9%	-3,5%	-2,5%	-2,3%	-2,6%	-2,0%	-14,5%
ISTRUZIONE E RICERCA	-2,6%	-0,3%	1,3%	0,9%	4,1%	1,8%	1,5%	0,1%	2,9%	10,0%
SANITA'	-0,9%	-1,3%	-0,5%	-1,0%	-1,6%	-0,7%	-0,3%	0,2%	0,2%	-5,7%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	50,2%	2,3%	0,7%	240,1%	1,2%	2,6%	-0,3%	-1,0%	-12,7%	370,6%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-0,3%	-1,9%	-1,1%	-0,2%	-1,6%	-1,2%	-0,9%	-0,2%	0,6%	-6,6%
TOTALE	-1,0%	-1,4%	-0,2%	0,8%	-0,1%	-0,2%	-0,1%	-0,6%	0,5%	-2,2%
TOTALE A PARITA' DI ENTI	-1,7%	-1,4%	-0,2%	-0,4%	0,0%	-0,2%	-0,1%	-0,5%	0,7%	-3,9%

La riduzione alla fine dei dieci anni qui considerati è stata pari al 2,2% del valore registrato nel 2010. Al netto dell'apporto degli enti acquisiti di recente nella rilevazione, il calo è più marcato ed è pari al 3,9%, corrispondente ad una contrazione assoluta di 129.333 unità.

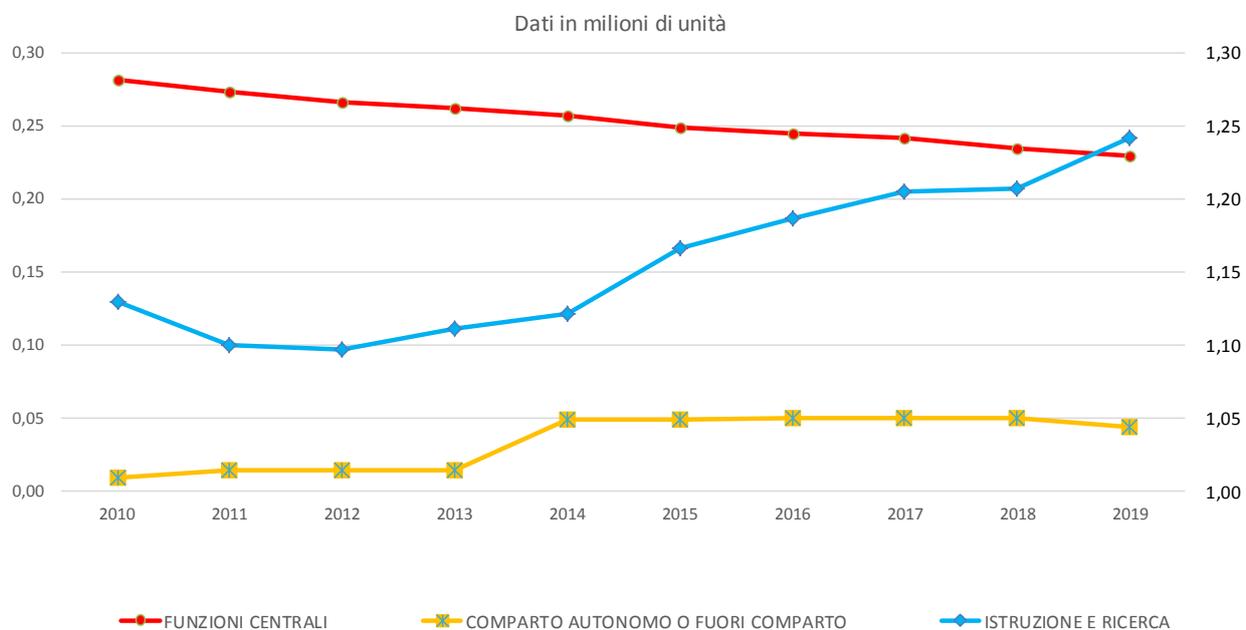
Le principali determinanti di questo andamento sono da ricercare nel blocco del *turn over*, che ha interessato quasi per intero il decennio considerato sebbene la sua applicazione non sia stata uniforme fra i comparti, e nella modifica delle disposizioni in materia di accesso alla pensione che ha contribuito significativamente al rallentamento delle uscite registrato negli ultimi anni. Nello scomporre l'andamento generale in quello dei singoli comparti, assumono rilevanza alcuni elementi, quali la dimensione degli stessi e le modalità di ingresso delle nuove assunzioni.

Per cogliere meglio gli andamenti è utile rappresentare i comparti su due grafici con scale differenti. Nel primo grafico sono rappresentati i due comparti di minori dimensioni, il cui andamento è misurabile sulla scala sinistra, e quello di dimensioni maggiori (in azzurro) che invece segue la scala sulla destra del grafico. In entrambi i casi il passaggio da una riga all'altra della griglia rappresentata equivale ad un salto di 50.000 unità. Nel secondo grafico sono rappresentati gli altri tre comparti che hanno dimensioni più omogenee e non necessitano del ricorso a scale differenti.

I tre comparti rappresentati nel primo grafico esprimono andamenti differenti. Il comparto delle Funzioni centrali subisce una contrazione pressoché costante. In dieci anni ha perso 52.394 addetti, pari al 18,6% della sua consistenza iniziale. I tre principali contratti da cui è composto il comparto (Ministeri, Agenzie fiscali, Enti pubblici non economici) presentano tutti una consistente riduzione che in termini percentuali va dal 17% delle Agenzie fiscali al 19% dei Ministeri. Senza

l'ingresso dei duemila occupati degli Ordini professionali la riduzione degli EPNE sarebbe risultata maggiore.

Grafico 2.4 – Andamento del personale dei comparti Funzioni centrali, Istruzione e ricerca e Comparto autonomo o fuori comparto



L'eterogeneo comparto delle amministrazioni con comparto autonomo o fuori comparto, assorbe nel 2014 l'ingresso nella rilevazione degli enti appartenenti alla lista S13, ed è caratterizzato da una sostanziale stabilità, turbata appena, nell'ultimo anno, dall'uscita dell'ANAS S.p.A. dalla lista S13 e quindi dalla rilevazione.

Il comparto dell'Istruzione e ricerca è invece assai più dinamico; ha una riduzione nei primi anni e poi una crescita ininterrotta, con delle accelerazioni nel 2015 e nel 2019.

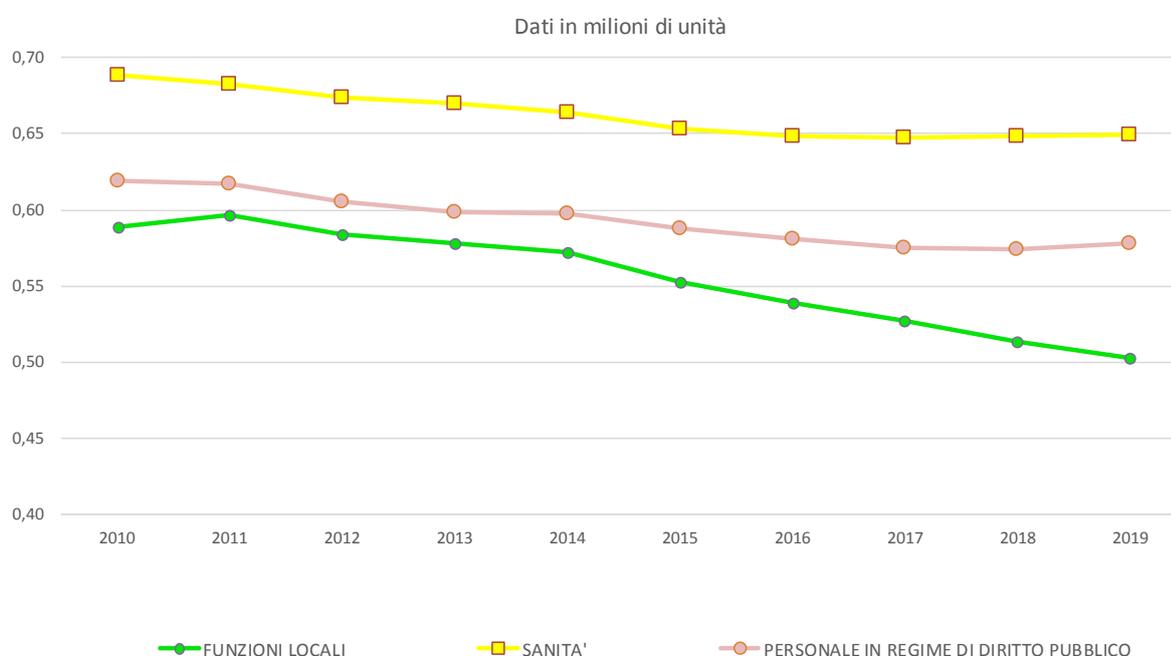
La quasi totalità dell'andamento del comparto è imputabile a quanto accade al personale della Scuola, dove la crescita registrata a partire dal 2013 ha più che compensato la contrazione che il comparto aveva registrato negli anni precedenti. Alla fine del periodo in esame nelle scuole lavoravano 115.935 persone in più rispetto al 2010. Il personale degli Enti di ricerca è in notevole crescita (+31,6%), soprattutto grazie alle stabilizzazioni avvenute nell'ultimo periodo. Opposta la tendenza nelle Università, dove il personale del comparto si è ridotto dell'11,8% perdendo 6.529 addetti.

L'andamento complessivo del comparto Istruzione e ricerca spiega parte dell'andamento generale rappresentato nel grafico 2.3: in riduzione nei primi anni in cui il personale della Scuola si riduce,

più piatta negli anni in cui l'espansione della scuola è controbilanciata dalla forte tendenza alla riduzione degli altri comparti; in aumento nell'ultimo anno quando la crescita della scuola si fa più sostenuta. Più avanti sarà evidenziato l'effetto della particolare modalità di transito del personale (immissioni in ruolo) fra i due raggruppamenti costituiti dal personale stabile e dall'"altro personale".

Nel successivo grafico è rappresentato l'andamento degli altri tre comparti ed è percepibile la contrazione generalizzata sull'intero decennio. Gli andamenti presentano però delle differenze non trascurabili.

Grafico 2.5 – Andamento del personale dei comparti Funzioni locali e Sanità e del Personale in regime di diritto pubblico

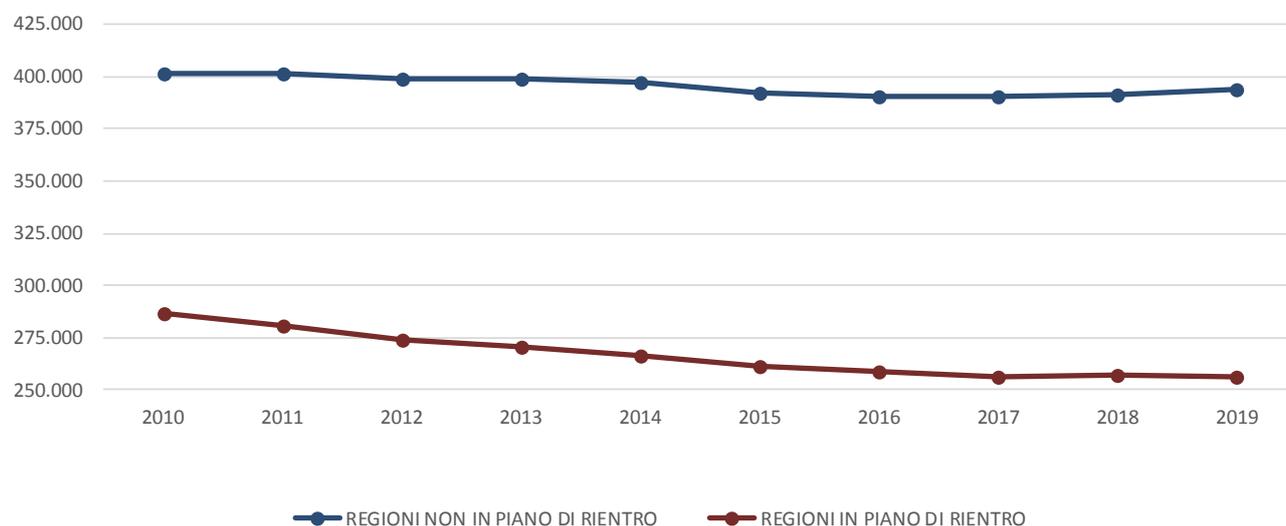


Fra il 2010 e il 2016 la Sanità ha un calo costante, perdendo quasi 40.000 addetti, per poi restare stazionaria, negli ultimi anni, appena al di sotto dei 650.000 dipendenti. Se il contributo della Sanità al contenimento del personale pubblico in termini assoluti è stato rilevante, date le dimensioni del comparto, in termini percentuali, la contrazione del 5,7% non è fra le più significative. Nell'approfondire il trend della Sanità, un fattore discriminante è rappresentato dalla sottoposizione o meno delle Regioni alla disciplina del piano di rientro della spesa sanitaria⁹. Dal

⁹ Il Piano di rientro della spesa sanitaria è un accordo fra lo Stato e la Regione su un programma di riordino concernente taluni fattori di spesa, tra cui le spese di personale, ed è finalizzato a ripristinare l'equilibrio economico-finanziario della Regione interessata. Nel grafico le regioni considerate in Piano di rientro sono: Lazio, Abruzzo, Ministero dell'economia e delle finanze

grafico appare evidente come le regioni sottoposte a tale disciplina anche solo per alcuni anni siano state quelle in cui si è realizzata quasi per intero la riduzione del personale.

Grafico 2.6 – Andamento del personale del comparto Sanità nelle regioni in piano di rientro e in quelle non sottoposte ai piani



Anche il Personale in regime di diritto pubblico tende a decrescere, alternando fasi di più marcata contrazione ad altre di rallentamento o di stasi. L'apporto alla riduzione del totale del personale pubblico è stato di 40.974 unità, inferiore di oltre 11.000 unità a quello del comparto delle Funzioni centrali, che però ad inizio periodo aveva una dimensione pari a meno della metà del Personale in regime di diritto pubblico.

All'interno del "comparto" è molto simile il contributo che arriva in termini assoluti dai Corpi di polizia (-17.513 addetti) e dalle Forze armate (-16.036 persone). Mentre però nel primo caso la riduzione rappresenta il 5,4% della consistenza iniziale, nel secondo tale percentuale è più elevata (8,2%). Anche per le Forze armate, la corretta interpretazione dell'evoluzione occupazionale richiede la valutazione dell'utilizzo del personale volontario e in ferma prefissata, che nel conto annuale è rilevato nell'aggregato "altro personale". Le presenze in servizio riscontrate sono comunque in linea con le dotazioni organiche previste dal regime transitorio che terminerà nell'anno 2024, così come stabilito dall'articolo 2207 del Codice dell'Ordinamento Militare (d.lgs. 66 del 15.03.2010).

Campania, Molise, Sicilia, Calabria, Puglia e Piemonte, mentre la Liguria e la Sardegna sono comprese fra le regioni non in piano di rientro.

I professori e i ricercatori universitari hanno fornito un importante contributo in termini assoluti (-11.459 unità), ma soprattutto in termini relativi, poiché tale valore rappresenta un quinto della consistenza iniziale di questa tipologia di personale.

In netta controtendenza il personale dei Vigili del fuoco che, in ragione della specifica normativa di settore che ha consentito il reclutamento di nuovo personale, ha registrato l'aumento di 3.693 unità, pari ad un incremento dell'11,7% della consistenza del 2010.

L'ultimo comparto da esaminare, quello delle Funzioni locali, è anche quello che ha fornito il maggior contributo alla riduzione dell'occupazione pubblica. La perdita cumulata sul decennio è stata di 85.480 addetti, che rappresentano il 14,5% della consistenza che il comparto aveva nel 2010. Nel grafico si notano due anni, il 2011 e il 2014, in cui la tendenza alla contrazione pare leggermente attenuarsi. Questo fenomeno è però interamente dovuto all'ingresso di nuovi enti nella rilevazione. A partire dal 2015 la contrazione del comparto riprende con un ritmo sostenuto.

Questa dinamica non tocca nello stesso modo gli enti che applicano il contratto nazionale rispetto a quelli che applicano i contratti delle regioni a statuto speciale o delle province autonome. A partire dal 2014, ossia da quando il numero di enti diviene stabile, questo secondo aggregato di enti ha manifestato una riduzione del 4%, molto inferiore al 13,7% degli enti che applicano il contratto nazionale degli enti locali.

Una parte della consistente contrazione registrata nel comparto delle Funzioni locali è da correlare al processo di ricollocazione del personale delle ex Province, ora enti di Area Vasta. Nelle more della ricollocazione del personale provinciale inserito nelle liste di mobilità¹⁰ era stata infatti disposta, per gli enti del comparto, la temporanea impossibilità di utilizzare il budget previsto per le assunzioni. Non sembra tuttavia che gli enti di questo comparto abbiano ripreso un regolare ritmo di assunzioni.

Le politiche di contenimento del *turn over* introdotte per la generalità dei comparti già prima del 2010 sono risultate efficaci in termini di riduzione del personale e della spesa ad esso correlata. Tuttavia il protrarsi nel tempo di detta disciplina di contenimento ha determinato anche altri effetti, fra cui un significativo incremento dell'età media dei dipendenti pubblici per la cui analisi si rinvia all'ultimo paragrafo. Il forte invecchiamento nel pubblico impiego e l'accelerazione nelle uscite per pensionamento legato sia alla notevole quantità di personale nelle classi di età prossime

¹⁰ La prima fase di mobilità del personale di Area vasta si è conclusa con la pubblicazione delle graduatorie nazionali e delle liste di assegnazione dei posti presso le amministrazioni pubbliche solo con l'emanazione del DPCM 10 agosto 2016.

all'uscita dal mondo del lavoro, sia alla possibilità di accedere al pensionamento con requisiti meno stringenti - gli effetti di "quota 100" sono presenti solo nell'ultimo anno - potrebbe rendere progressivamente più difficoltoso l'affiancamento fra neo assunti e dipendenti esperti, necessario per la trasmissione della conoscenza dei complessi processi lavorativi propri dell'impiego pubblico.

GLI AGGREGATI DEL "PERSONALE STABILE" E DELL' "ALTRO PERSONALE"

L'universo dei dipendenti pubblici può essere scomposto fra "*personale stabile*" – il gruppo più numeroso – e "*altro personale*". Per "*personale stabile*" si intende quello con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, comprensivo dei dirigenti a tempo determinato in quanto ricoprono posti di funzione non propriamente riconducibili ad esigenze temporanee dell'amministrazione.

Nell' "*altro personale*" sono considerate alcune particolari figure professionali che hanno rapporti di lavoro non a tempo indeterminato, come i supplenti annuali o fino al termine dell'attività didattica¹¹ della Scuola e dell'AFAM, ovvero che non rientrano nelle categorie contrattuali del pubblico impiego, ricomprendendo in questa definizione anche il personale disciplinato da norme di diritto pubblico (ad esempio: direttori generali, contrattisti – ossia il personale che lavora nelle amministrazioni pubbliche con contratti di lavoro privatistici – volontari e allievi nelle Forze Armate e nei Corpi di Polizia).

Nel comparto Istruzione e ricerca e fra il Personale in regime di diritto pubblico si concentra la massima parte dell' "*altro personale*". Nel periodo considerato il rapporto fra l' "*altro personale*" e il "*personale stabile*" ha oscillato nel primo comparto fra il 14% e il 24%, mentre nel secondo fra il 7% e il 9%. Negli altri comparti la presenza dell' "*altro personale*" è assai meno rilevante e questo rapporto non è mai andato oltre il 3,1% (Funzioni locali).

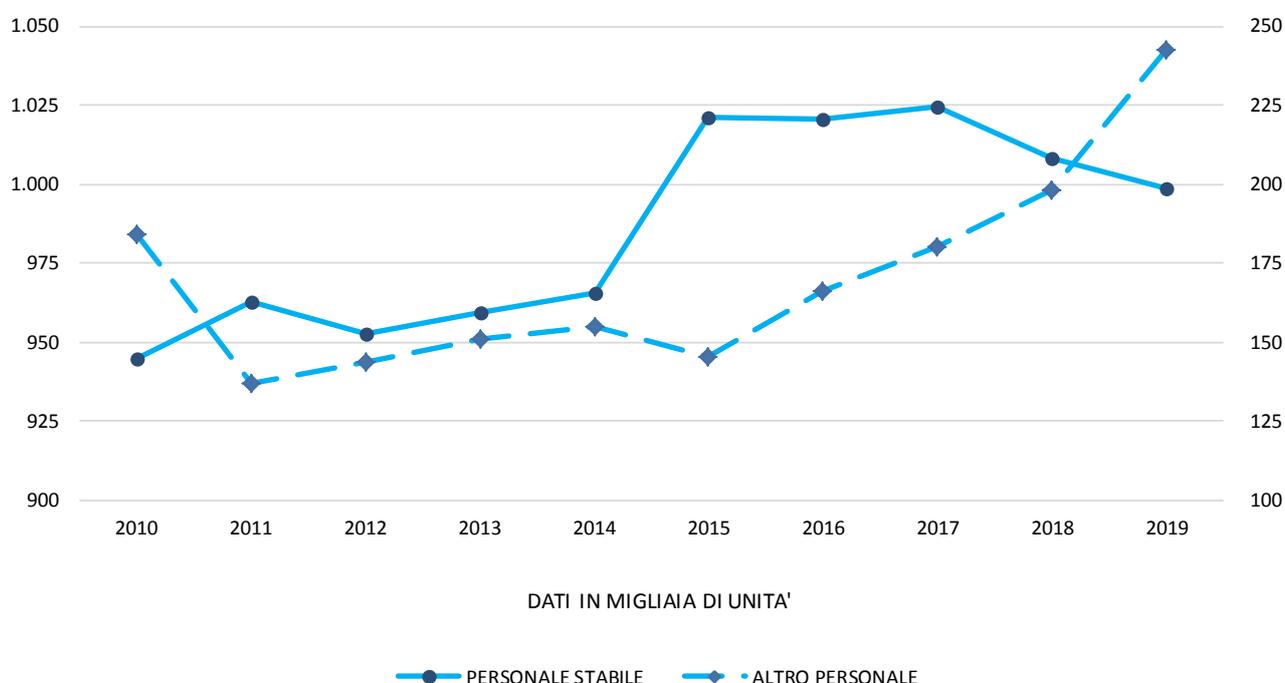
Va notato che nei due settori che raccolgono la grande maggioranza dell' "*altro personale*" - la Scuola e le Forze armate - l'inizio dell'attività lavorativa in questa categoria di personale è quasi sempre propedeutica al successivo ingresso fra il personale a tempo indeterminato. Le politiche di

¹¹ Le supplenze annuali, che hanno durata fino al 31 agosto, sono utilizzate per la copertura delle cattedre e dei posti vacanti, cioè privi di titolare, costituiti in organico di diritto e disponibili dopo aver effettuato i trasferimenti. Le supplenze fino al termine delle attività didattiche hanno una durata sino al 30 giugno; sono utilizzate per la copertura delle cattedre e dei posti non vacanti, cioè coperti da titolari in servizio altrove, in attesa di nonché per la copertura delle cattedre e dei posti costituiti in organico di fatto per l'aumento del numero delle classi e degli alunni o per altre esigenze. Vi sono poi le supplenze brevi che sono conferite dal Dirigente scolastico per la sostituzione di docenti assenti temporaneamente, attingendo dalle graduatorie di circolo e d'istituto ma solo dopo aver provveduto a utilizzare gli spazi di flessibilità e di organizzazione dell'orario con docenti già in servizio nella stessa istituzione scolastica.

immissione in ruolo per la Scuola e della definizione del contingente del personale volontario per la Sicurezza - Difesa si riverberano sull'evoluzione degli aggregati dell' *"altro personale"* del *"personale stabile"* e quindi sull'andamento generale del totale del personale.

Per chiarire quanta parte della dinamica complessiva sia imputabile a ciascuno dei due aggregati, nei due grafici che seguono ne sono rappresentati gli andamenti all'interno dei due comparti. Poiché i due aggregati hanno dimensioni diverse, l'andamento del *"personale stabile"* è riferito all'asse verticale di sinistra mentre quello dell' *"altro personale"* è rappresentato tramite l'asse verticale sulla destra dei grafici.

Grafico 2.7 – Andamento del personale stabile e dell'altro personale nel comparto Istruzione e ricerca



La dinamica del comparto Istruzione e ricerca è determinata da quella della sua componente maggioritaria, ossia dalla Scuola, che è influenzata dall'anno scolastico impostato sul periodo settembre/agosto e non sull'anno solare.

Dal grafico è possibile distinguere varie fasi. Nel 2011 avviene una consistente immissione in ruolo ed infatti alla crescita del personale stabile si accompagna una notevole riduzione del personale non di ruolo. Poiché una parte considerevole delle immissioni in ruolo è servita a compensare i pensionamenti, la riduzione del personale non di ruolo è notevolmente più elevata dell'aumento del personale stabile. Nei tre anni successivi il personale stabile è poco movimentato e

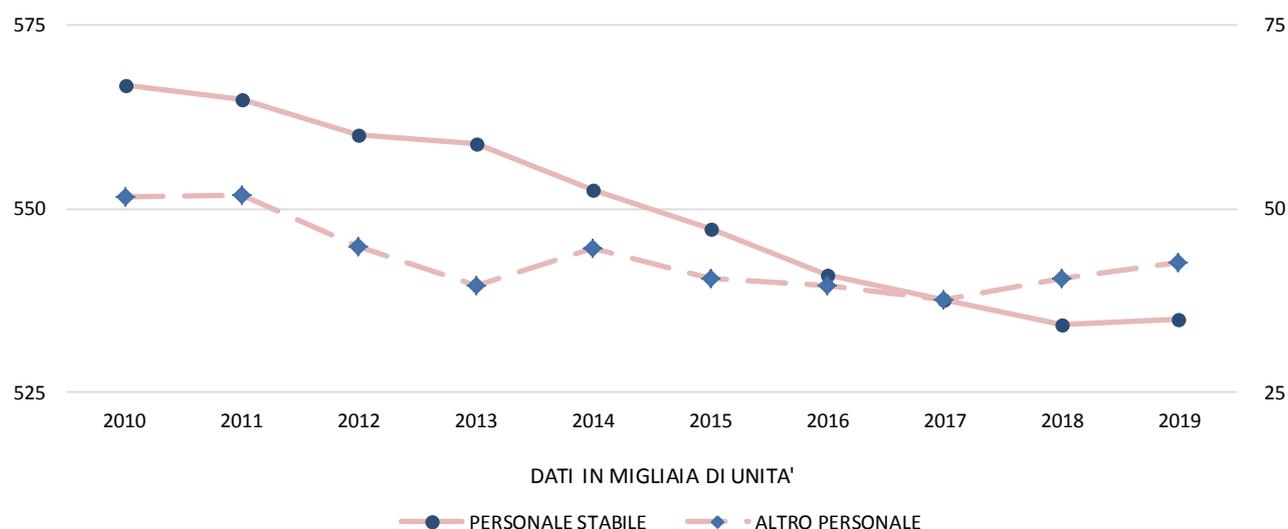
tendenzialmente in aumento, ma avviene comunque una ripresa nel ricorso al personale non di ruolo.

Nel 2015 si ha un nuovo e più massiccio aumento del personale stabile della Scuola, ma la riduzione nell'utilizzo del personale non di ruolo è assai meno consistente della volta precedente ed infatti non viene raggiunto il livello minimo del 2011. Tale livello è pari a poco più della metà di quello registrato nel 2006, anno con il numero massimo di presenze non di ruolo¹².

Nel 2016 e 2017 le pur consistenti immissioni in ruolo riescono appena a compensare i pensionamenti, determinando la stazionarietà del personale stabile che è però accompagnata da un incremento nel ricorso al personale non di ruolo. Negli ultimi due anni le immissioni in ruolo non riescono più a compensare i pensionamenti, con una conseguente caduta del personale di ruolo che torna sotto il milione di persone. Il ricorso alle supplenze annuali e fino al termine dell'attività didattica è crescente, con un'accelerazione nel 2019.

L'azione congiunta di variabili endogene - quali l'età anagrafica e contributiva del personale, la sua collocazione nelle diverse qualifiche e la distribuzione geografica - ed esogene come le politiche di adeguamento alle sentenze riguardanti il personale di sostegno e, più in generale, quelle riguardanti il riassorbimento del personale precario, hanno fatto sì che nel 2019 il personale non di ruolo della scuola si trovi in prossimità dei livelli massimi del ventennio raggiunti nel 2006.

Grafico 2.8 – Andamento del personale stabile e dell'altro personale nel Personale in regime di diritto pubblico



¹² Negli anni che vanno dal 2001 al 2006 la Scuola ha fatto ricorso ad un numero crescente di dipendenti non di ruolo, passati da 158.871 del 2001 a 248.948 del 2006, anno di massimo degli ultimi 19 anni. Simmetricamente nello stesso periodo si è avuta una contrazione del personale stabile, passato dalle 975.456 unità del 2001 alle 898.992 del 2006.

Nel Personale in regime di diritto pubblico sono le Forze armate ad avere la maggior parte dell' *"altro personale"*; è infatti necessario che il personale volontario – inserito nell' *"altro personale"* – effettui un periodo iniziale di permanenza prima di poter accedere al concorso che permette il transito in servizio permanente effettivo, ossia nell'aggregato del *"personale stabile"*.

Nel comparto del Personale in regime di diritto pubblico il rapporto fra l' *"altro personale"* ed il *"personale stabile"* era andato riducendosi nel corso del decennio dal 9,1% al 7,0%, ma è tornato a crescere negli ultimi anni tornando nel 2019 all'8%. Nelle Forze armate questo rapporto ha valori sensibilmente più elevati ed è sceso gradualmente dal 32,5% del 2010 al 22,5% del 2015 per oscillare di pochi decimi di punto intorno a questo valore nei cinque anni successivi.

Dal grafico si vede come entrambi gli aggregati subiscano una riduzione nell'arco del decennio. Fino al 2013 le due curve hanno un andamento parallelo; in altre parole alle riduzioni del personale stabile se ne sono associate altrettante nel contingente dell' *"altro personale"*. Nel 2014 l' *"altro personale"* interrompe la discesa, che tende invece ad accentuarsi nel *"personale stabile"*. Nei tre anni finali l' *"altro personale"* riprende una leggera crescita rimane, mentre si arresta gradualmente anche la riduzione del *"personale stabile"*.

ANTICIPAZIONI SULL'ANDAMENTO DEL PUBBLICO IMPIEGO NEL 2020

Il conto annuale è una rilevazione censuaria che, ogni anno, registra a consuntivo la consistenza e il costo del personale in servizio presso tutte le pubbliche amministrazioni. L'Ispettorato Generale per gli Ordinamenti del Personale e l'analisi dei costi del lavoro pubblico (IGOP) del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato (RGS), gestisce tutte le fasi della rilevazione per mezzo della piattaforma SICO. L'analisi dei dati è particolarmente complessa per la quantità delle informazioni contenute negli oltre 10.000 modelli raccolti annualmente, ma anche per la numerosità dei diversi attori coinvolti nel processo. La corretta predisposizione del conto annuale richiede adeguati tempi di lavorazione sia agli enti che trasmettono i dati, sia all'IGOP-RGS che ne verifica l'attendibilità prima di procedere alla loro pubblicazione.

L'esigenza di disporre in tempi rapidi di informazioni aggiornate sull'andamento dell'occupazione nelle pubbliche amministrazioni, da diversi anni viene soddisfatta integrando i dati provenienti da un'apposita rilevazione, il "*monitoraggio trimestrale*", con quelli ottenuti dall'elaborazione dei flussi stipendiali ricevuti dal sistema informativo NoiPA del Ministero dell'economia e delle finanze¹³ e da quello dell'Arma dei Carabinieri.

Il monitoraggio è un'indagine congiunturale trimestrale inserita fra le rilevazioni SISTAN, che anticipa, in modo sintetico con riferimento a ciascun mese dell'anno corrente, alcune informazioni sul personale in servizio che il conto annuale rileverà successivamente a consuntivo per l'intero esercizio e con un livello di dettaglio molto più ampio.

Le istituzioni tenute all'invio dei dati per il monitoraggio trimestrale sono:

- a) un campione di 603 comuni, statisticamente rappresentativo di tutti i comuni italiani;
- b) le province e le città metropolitane;
- c) gli enti pubblici non economici e gli enti di ricerca con dotazione organica superiore alle 200

¹³ Per i dipendenti delle amministrazioni pubbliche, NoiPA provvede al pagamento delle competenze mensili fisse ed accessorie e agli adempimenti mensili e annuali previsti dalla normativa fiscale e previdenziale. Ad oggi NoiPA cura il pagamento degli stipendi del personale dei Ministeri, Agenzie Fiscali, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Scuola, AFAM, Vigili del fuoco, Polizia di Stato, Guardia di Finanza, Polizia Penitenziaria, Forze Armate, Magistratura, Carriere Penitenziaria, Diplomatica e Prefettura, alcuni Enti di Ricerca, Enti locali e del SSN.

unità;

- d) le aziende sanitarie locali, le aziende ospedaliere, gli IRCCS (istituti di ricovero e cura a carattere scientifico) e i policlinici universitari.

Le indicazioni provenienti dai comuni campione sono riportate all'intero universo dei comuni con le specifiche tecniche di inferenza statistica descritte nel paragrafo successivo.

Le due fonti (monitoraggio e flussi) non sono perfettamente omogenee. Nel monitoraggio viene rilevato il numero delle unità di personale a tempo indeterminato in servizio alla fine del mese; nei flussi di spesa vengono invece considerate le mensilità emesse (i cedolini) dai sistemi di pagamento in cui sia presente la voce "*stipendio*": dodici cedolini corrispondono ad una unità lavorativa.

Le mensilità acquisite con i flussi stipendiali sono riproporzionate per il *part-time* e per gli altri fattori che riducono gli importi della componente retributiva fissa (il cedolino di una persona in part time all'85% non varrà 1 ma 0,85). La consistenza del personale così determinata sarà quindi strutturalmente inferiore rispetto all'effettivo numero di dipendenti presenti. Tuttavia, se si considerano le variazioni percentuali invece dei dati assoluti l'effetto di questa differenza strutturale si riduce notevolmente, restando legata alla variazione dell'incidenza del *part-time* nei periodi di riferimento.

Le variazioni percentuali sono normalmente calcolate rispetto al dato di dicembre. Solo per la Scuola e per l'AFAM, che hanno una forte ciclicità nelle immissioni in ruolo e nel ricorso alle supplenze annuali o fino al termine dell'attività didattica, il confronto è necessariamente fatto con riferimento allo stesso mese dell'anno precedente. Sono escluse dal confronto le supplenze brevi.

Le tabelle che seguono offrono indicazioni sull'andamento del 2020 sia per i comparti di cui si dispone di informazioni tramite il monitoraggio trimestrale (Enti pubblici non economici, Enti di ricerca, Servizio sanitario nazionale, Comuni, Province e Città metropolitane), sia per quelli le cui informazioni provengono dall'elaborazione dei flussi stipendiali. L'andamento complessivo a fine 2020 è stimato riduzione di quasi un punto percentuale (-0,97%) rispetto al mese di dicembre 2019.

Come sempre, il risultato complessivo è frutto delle composite dinamiche interne ai comparti. L'emergenza sanitaria ha causato, tra l'altro, la drastica contrazione della normale attività di reclutamento di personale da parte delle amministrazioni. Nel comparto delle Funzioni locali si registra un andamento nettamente negativo (-2,37%), con province e città metropolitane che presentano una riduzione molto più accentuata, probabilmente anche in ragione della maggiore

età del personale dipendente che, di conseguenza, tende ad uscire più velocemente dal mondo del lavoro.

Anche il comparto delle Funzioni centrali registra un valore negativo pari a -5,50%.

Sembra essersi arrestata la fase di costante espansione del comparto Istruzione e ricerca, determinato quasi per intero dalla Scuola. Poiché il dato della Scuola è relativo al mese di ottobre, mese in cui si manifestano i primi effetti dell'avvio dell'anno scolastico 2020/2021, è possibile che la contrazione registrata sia il frutto di ritardi nelle attività amministrative che precedono l'erogazione degli stipendi (stipula dei contratti, registrazione, alimentazione del sistema di pagamento). Se questa ipotesi dovesse essere confermata, nei prossimi mesi si potrebbe assistere ad una consistente crescita del comparto che bilancerà le riduzioni negli altri comparti sopra descritti¹⁴.

Sostanzialmente stabile risulta il Personale in regime di diritto pubblico, il cui equilibrio è dovuto al compensarsi degli andamenti di segno opposto delle sue componenti interne; come prevedibile risulta in espansione il comparto della Sanità, dove in tutte e tre le tipologie monitorate si registra una espansione dell'occupazione a tempo indeterminato.

Tabella 3.1 – Variazioni percentuali del personale registrate alla fine del 2020 dal monitoraggio trimestrale e dai flussi stipendiali

Comparto	Conto annuale Personale al 31.12.2019	% copertura monitoraggio e flussi stipendiali	Variazione 2020 / 2019
FUNZIONI CENTRALI	228.922	99,6%	-5,50%
FUNZIONI LOCALI	503.146	67,6%	-2,30%
ISTRUZIONE E RICERCA	1.241.345	96,0%	-1,65%
SANITA'	649.517	91,6%	1,71%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	43.222	4,5%	0,36%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	577.771	92,4%	0,31%
TOTALE	3.243.923	90,8%	-0,97%

Se negli ultimi due anni il comparto della Sanità aveva mostrato una sostanziale stabilità, con il

¹⁴ Nel momento in cui queste note vengono compilate non sono disponibili le mensilità relative agli ultimi due mesi del 2020 e pertanto il dato dei flussi stipendiali non è omogeneo temporalmente con quello del monitoraggio trimestrale.

2020 si manifesta una decisa inversione di tendenza con una crescita sostenuta dell'occupazione.

Tabella 3.2 – Dettaglio per contratto / tipologia di ente delle variazioni percentuali registrate alla fine del 2020 dal monitoraggio trimestrale e dai flussi stipendiali

Comparto	Contratto / Tipologia di ente	Fonte dati	Conto annuale Personale al 31.12.2019	% di copertura ⁽¹⁾	Variazione ⁽²⁾⁽³⁾ 2020 / 2019
FUNZIONI CENTRALI	MINISTERI	FLUSSI STIPENDIALI	141.280	100%	-5,10%
	AGENZIE FISCALI	FLUSSI STIPENDIALI	44.468	100%	-6,38%
	ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	MONITORAGGIO TRIMESTRALE	42.348	92%	-5,85%
FUNZIONI LOCALI	COMUNI	MONITORAGGIO TRIMESTRALE	331.992	99%	-2,17%
	CITTA' METROPOLITANE	MONITORAGGIO TRIMESTRALE	8.333	100%	-6,00%
	PROVINCE	MONITORAGGIO TRIMESTRALE	16.145	94%	-3,00%
ISTRUZIONE E RICERCA	SCUOLA ⁽⁴⁾	FLUSSI STIPENDIALI	1.159.219	100%	-1,68%
	ISTIT.NI FORM.NE ART. E MUSIC. (AFAM) ⁽⁴⁾	FLUSSI STIPENDIALI	9.086	100%	-0,20%
	ENTI DI RICERCA	MONITORAGGIO TRIMESTRALE	23.838	96%	-0,69%
SANITA'	IRCCS	MONITORAGGIO TRIMESTRALE	24.012	96%	2,86%
	POLICLINICI	MONITORAGGIO TRIMESTRALE	12.888	100%	7,17%
	ASL/AO	MONITORAGGIO TRIMESTRALE	594.724	94%	1,54%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI ⁽⁵⁾	FLUSSI STIPENDIALI	1.935	100%	0,36%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	MAGISTRATURA	FLUSSI STIPENDIALI	10.850	100%	1,90%
	CARRIERA DIPLOMATICA	FLUSSI STIPENDIALI	1.018	100%	-1,51%
	CARRIERA PREFETTIZIA	FLUSSI STIPENDIALI	1.144	100%	-7,76%
	CARRIERA PENITENZIARIA	FLUSSI STIPENDIALI	268	100%	-3,52%
	CORPI DI POLIZIA	FLUSSI STIPENDIALI	306.558	100%	0,76%
	FORZE ARMATE	FLUSSI STIPENDIALI	178.572	100%	-0,97%
	VIGILI DEL FUOCO	FLUSSI STIPENDIALI	35.279	100%	2,76%

1) Sono rappresentati solo i contratti o le tipologie di enti interessati dalla rilevazione del monitoraggio trimestrale o per i quali si dispone dei flussi di pagamento. Per questi ultimi la copertura rispetto al totale del personale regolato dai contratti interessati è pressoché totale, mentre per gli enti che rispondono al monitoraggio la percentuale di copertura è ottenuta come rapporto fra il personale degli enti rispondenti e il totale per quella tipologia di ente / contratto.

2) Per gli Enti pubblici non economici, gli Enti di ricerca e quelli della Sanità il valore base rispetto al quale è calcolata la variazione del personale è il mese di gennaio 2020 invece che il mese di dicembre 2019. Ciò per tenere conto dei nuovi enti introdotti nell'anno di riferimento o delle incorporazioni/fusioni che intervengono generalmente ad inizio anno (queste ultime soprattutto per gli enti del SSN).

3) Per gli enti del monitoraggio trimestrale è calcolata la variazione del mese di dicembre 2020, mentre per i flussi stipendiali l'ultimo dato disponibile è quello di ottobre 2020.

4) La percentuale di variazione per la Scuola e l'AFAM è calcolata avendo sempre come riferimento lo stesso mese dell'anno precedente, quindi il mese di ottobre 2019 invece che dicembre 2019.

5) Per questo comparto si dispone solo dei dati della Presidenza del Consiglio dove per altro non viene considerato il personale comandato che nella PCM è particolarmente rilevante.

La seconda tabella evidenzia il contributo delle singole componenti, talvolta molto differenziato, all'andamento complessivo dei diversi comparti.

Nonostante le limitazioni al *turn over* siano state ormai superate in tutti i settori, ed in alcuni si sia anzi consolidato il cambio di paradigma rispetto al quale calibrare le nuove assunzioni¹⁵, l'emergenza sanitaria da covid-19 che ha caratterizzato quasi per intero il 2020 ha ostacolato le assunzioni anche in quei settori, quali gli enti di ricerca, gli enti pubblici non economici e i comuni, che nel 2019 avevano manifestato una ripresa dell'occupazione riuscendo ad invertire la

¹⁵ Indice di bilancio che mette in rapporto le spese di personale con le entrate correnti invece che *turn over*

persistente riduzione del personale che si era manifestata per un lungo periodo. Anche questi settori nel 2020 tornano a perdere personale, come le province, le città metropolitane, i ministeri e le agenzie fiscali dove già nel 2019 non si era riusciti a compensare le fisiologiche uscite del personale.

Nei comparti in regime di diritto pubblico sono le norme a stabilire la dimensione dei contingenti del nuovo personale che farà il suo ingresso al termine delle procedure selettive.

STIME DEL CAMPIONE DEI COMUNI ITALIANI- NOTA METODOLOGICA

La rilevazione del monitoraggio trimestrale dei comuni, avviata nel 1999, è riferita a informazioni desunte da un campione statisticamente rappresentativo. Non fanno parte del campo di osservazione della rilevazione i segretari comunali, in quanto hanno caratteristiche particolari di mobilità e possono lavorare contemporaneamente in più enti, ed il personale con il contratto scuola, che è presente solo in poche realtà. L'esclusione di questo personale migliora sensibilmente l'affidabilità e la stabilità dei risultati ottenuti, senza inficiare la correttezza della rilevazione, atteso che la quota del personale sopracitato è irrilevante rispetto al totale del personale occupato nei comuni.

Per migliorare la significatività statistica delle stime e minimizzare l'impatto sugli enti, nel 2012 il campione dei comuni è stato ridisegnato riducendone il numero da 840 enti del campione precedente a 598. Nel 2016 il campione è stato rinnovato e, avendo ridotto le variabili di interesse¹⁶ per mantenere la medesima affidabilità delle stime, è ora composto da 603 enti.

Il disegno campionario è però rimasto invariato: i comuni "*auto rappresentativi*" - quelli con un numero di dipendenti maggiore di 200 unità - continuano tutti ad essere parte del campione (si tratta di 239 comuni), mentre i restanti comuni "*non auto rappresentativi*", quelli cioè con dimensioni minori, sono estratti casualmente (364 comuni). Generalmente il campione dei comuni viene rinnovato ogni cinque anni al fine di limitare l'onere della rilevazione per i comuni di dimensioni minori. Per il 2021 era in programma il rinnovo del campione, ma l'avvio della rilevazione per i comuni che entrano per la prima volta in questa rilevazione richiede un notevole

¹⁶ Fino al 2015 il monitoraggio trimestrale rilevava anche le spese per il personale. Avendo verificato che dal sistema SIOPE - sistema di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti effettuati dai tesoriери delle amministrazioni pubbliche - seppur con minori dettagli rispetto a quanto rilevato con il monitoraggio, è possibile estrarre delle informazioni su tutti i comuni ed in modo più tempestivo, si è deciso di limitare la rilevazione del monitoraggio alle sole variabili relative all'organico (numero dipendenti a tempo indeterminato e determinato, assunzioni, cessazioni, ore lavorate).

sforzo organizzativo e di formazione che non si ritiene opportuno affrontare nelle attuali condizioni di emergenza sanitaria. Si è quindi preferito continuare ad operare anche per il 2021 sullo stesso campione di comuni.

È stato adottato un campionamento casuale stratificato. Nella progettazione dell'indagine campionaria, la fase di studio del disegno di campionamento, della scelta della numerosità campionaria e della sua allocazione tra gli strati, ha riguardato la definizione di una serie di parametri e di variabili. È stato infatti necessario definire:

- l'unità di campionamento: comuni italiani
- le variabili di interesse: dipendenti a tempo indeterminato;
- i parametri che costituiscono oggetto di stima: totali, medie e tasso di variazione delle variabili di interesse.

Gli strati del campione sono stati definiti dalle modalità incrociate delle variabili "dipendenti a tempo indeterminato" e "ripartizione geografica" (Nord-est, Nord-ovest, Centro, Sud e Isole).

La costruzione delle stime dei totali si basa sull'utilizzo di una famiglia di stimatori, noti in letteratura come *calibration estimator* (stimatori di ponderazione vincolata), che prevedono la determinazione di un peso (detto coefficiente di riporto all'universo) da assegnare a ciascuna unità campionaria.

Come già ricordato, il principio su cui si basano le stime campionarie è che le unità appartenenti al campione devono essere in grado di rappresentare anche quelle della popolazione che non sono state incluse. A tale scopo, ad ogni unità campionaria è attribuito un peso che indica quante unità della popolazione essa è in grado di rappresentare (ad esempio, una unità campionaria con peso pari a 60, indica che essa rappresenta sé stessa e altre 59 unità).

Il ricorso a tale metodologia fa sì che il campione riproduca le caratteristiche della popolazione di riferimento. Questo rende possibile l'utilizzo di stimatori di tipo diretto per il riporto dei risultati all'universo, senza la necessità di ricorrere a complesse tecniche di calibrazione. Nello specifico è stata utilizzata la procedura del software SAS "*Proc Surveymeans*".

Il valore base, rispetto al quale stimare il tasso di variazione del personale dei comuni (riportato nella tabella 3.2), è dato dalla stima del mese di dicembre 2019 proveniente dal monitoraggio¹⁷.

¹⁷ Per gli Enti pubblici non economici, gli Enti di ricerca e quelli della Sanità il valore base è il mese di gennaio 2020 per tenere conto dei nuovi Enti introdotti nell'anno di riferimento o delle incorporazioni/fusioni intervenute generalmente

Ministero dell'economia e delle finanze

Ciò è reso necessario dal fatto che, nel momento in cui si elaborano i dati del monitoraggio, non è ancora noto il valore effettivo riferito alla fine dell'anno precedente che viene rilevato dal conto annuale.

Tabella 3.3 – Quadro riassuntivo delle stime sui dipendenti a tempo indeterminato provenienti dal campione di comuni e dei dati effettivi successivamente rilevati dal conto annuale (esclusi segretari comunali e personale scolastico alle dipendenze dei comuni)

Periodo di riferimento	Intervallo di confidenza al 95% per il totale dei dipendenti		Deviazione Standard	Stima del totale dei dipendenti	Valore effettivo rilevato dal conto annuale	Scostamento % fra la stima e il valore effettivo
	Estremo inferiore	Estremo superiore				
Dicembre 2020	322.715	332.252	2.428	327.483		
Dicembre 2019	330.483	339.033	2.177	334.758	329.333	1,65%
Dicembre 2018	333.039	339.433	1.628	336.236	333.531	0,81%
Dicembre 2017	345.013	350.714	1.451	347.864	345.370	0,72%
Dicembre 2016	353.201	358.914	1.454	356.057	355.217	0,24%
Dicembre 2015	362.708	369.807	1.807	366.257	363.352	0,80%
Dicembre 2014	373.870	379.987	1.557	377.204	375.629	0,42%
Dicembre 2013	381.075	386.940	1.493	383.811	383.416	0,10%
Dicembre 2012	383.836	389.368	1.408	386.602	387.507	-0,23%

Nella tabella 3.3 sono presentate alcune delle stime del valore del IV trimestre derivanti dall'operazione di riporto all'universo dei dati campionari che, per loro natura, sono soggetti ad oscillazioni casuali; per questo motivo, per ciascuna stima vengono indicati gli intervalli di confidenza al 95%¹⁸. Nella tabella sono riportati anche i valori effettivi successivamente rilevati dal conto annuale e la percentuale di scostamento fra la stima puntuale e il valore effettivo.

Tale scostamento fra la stima ed il valore effettivo è sempre risultato contenuto, generalmente con un'indicazione proveniente dal campione leggermente sovrastimata. La differenza più elevata dell'ultimo anno è in parte da attribuire al numero ancora non trascurabile dei comuni inadempienti per il conto annuale che, una volta acquisiti nella rilevazione, faranno crescere il

ad inizio anno (queste ultime per gli enti del SSN). Qualora per un comune non sia disponibile il dato del monitoraggio perché totalmente inadempiente, si ricorre all'ultimo dato disponibile del conto annuale.

¹⁸ Costruire un intervallo di confidenza significa determinare due valori estremi della stima e attribuire un grado di "fiducia" (in questo caso del 95%) che gli estremi identificati contengano al loro interno il dato incognito della popolazione di riferimento.

numero dei dipendenti riducendo la distanza dalla stima. Il monitoraggio trimestrale effettuato attraverso il campione dei comuni produce quindi risultati soddisfacenti, che mostrando una buona capacità predittiva dell'andamento del personale.

IL LAVORO FLESSIBILE

Fra le tante informazioni che ogni anno il Conto annuale raccoglie dalle amministrazioni pubbliche, vi sono anche quelle sull'utilizzo del personale flessibile e sulle relative spese sostenute per soddisfare le esigenze connesse al proprio fabbisogno. Con il termine flessibile si fa riferimento a forme di lavoro che hanno come requisito principale la temporaneità e, pertanto, diverse dalla forma ordinaria del tempo indeterminato. Il personale flessibile considerato nella rilevazione è formato da: personale a tempo determinato, lavoratori socialmente utili e di pubblica utilità (LSU/LPU), dipendenti con contratto di formazione e lavoro, lavoratori con contratto di somministrazione di lavoro (ex interinali).

Le forme contrattuali flessibili di cui si avvale la pubblica amministrazione non sempre determinano la nascita di un rapporto di dipendenza con la persona titolare del contratto. Infatti, se 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, con i lavoratori ex interinali e con i lavoratori socialmente utili e di pubblica utilità questo rapporto viene invece a mancare.

Nel caso dei lavoratori ex interinali il rapporto di lavoro si instaura fra la persona e l'agenzia di somministrazione configurandosi come un rapporto "triangolare" che stabilisce una fornitura di lavoro temporaneo da parte di un'impresa (Agenzia), riconosciuta ed autorizzata dal Ministero del Lavoro, che mette a disposizione dell'amministrazione utilizzatrice il lavoratore mediante un contratto detto "di fornitura di lavoro temporaneo". Per i lavoratori socialmente utili e di pubblica utilità il rapporto non può essere definito di lavoro dipendente, essendo assoggettati ad una specifica disciplina¹⁹.

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

¹⁹ Si definiscono lavoratori socialmente utili e di pubblica utilità coloro che svolgono attività aventi ad oggetto la realizzazione di opere e la fornitura di servizi di utilità collettiva. Per approfondimenti sulla disciplina si rimanda al sito istituzionale dell'INPS al seguente link <https://www.inps.it/NuovoportaleINPS/default.aspx?itemdir=46860&lang=IT>

numero di “unità annue” impiegate nell’anno di riferimento. Le “unità annue” si ottengono sommando (distintamente per categoria di personale e genere) i mesi lavorati da coloro che prestano attività lavorativa a termine e dividendo il totale di ciascuna categoria per i 12 mesi dell’anno. A titolo esemplificativo, un ente che utilizza due dipendenti nella stessa categoria per alcuni mesi: il primo dipendente impiegato per tre mesi darà luogo a 0,25 unità annue (3/12); il secondo, impiegato per sei mesi, darà luogo a 0,50 unità annue (6/12). Pertanto, a fronte di due dipendenti utilizzati, l’ente dovrà comunicare una misura di unità uomo anno pari a 0,75 (0,25 + 0,50).

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

Nel valutare l’impatto avuto dalle norme di 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 contratto²⁰.

IL TEMPO DETERMINATO E LA FORMAZIONE LAVORO

La rilevazione del Conto annuale effettuata nel periodo 2010-2019 ha evidenziato lo scarso ricorso ai contratti di formazione e lavoro da parte della pubblica amministrazione. Nel 2019 tale tipologia contrattuale risulta utilizzata soltanto per alcune centinaia di unità annue, concentrate quasi esclusivamente nel comparto delle Funzioni locali.

Attesa la bassa numerosità, l’analisi di tale tipologia contrattuale viene quindi effettuata congiuntamente a quella dei contratti a tempo determinato, che costituiscono la parte prevalente del lavoro flessibile. Per una corretta lettura del fenomeno, si segnala che il personale non di ruolo della Scuola e quello non in servizio permanente effettivo del settore Sicurezza-Difesa non viene

²⁰ 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.

considerato nella rilevazione del tempo determinato²¹ e quindi non è presente in questa tabella e in quelle che seguono.

Tabella 4.1 – Unità annue di personale a tempo determinato e in formazione lavoro impiegate dalle pubbliche amministrazioni

COMPARTO	Valori assoluti									
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
FUNZIONI CENTRALI	3.787	3.369	3.938	3.715	2.166	1.923	1.814	1.226	1.048	954
FUNZIONI LOCALI	43.860	40.705	38.058	36.187	35.119	37.058	37.696	36.249	36.818	35.126
ISTRUZIONE E RICERCA	6.800	6.039	5.950	6.568	7.982	7.212	6.613	21.370	18.326	18.044
SANITA'	33.134	29.376	27.159	27.337	28.271	30.685	33.343	37.028	35.481	32.936
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	488	1.409	1.337	1.341	4.253	4.133	4.382	4.322	4.349	3.969
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	3.605	3.606	2.776	2.807	2.059	903	975	520	169	288
TOTALE	91.674	84.504	79.219	77.954	79.851	81.914	84.823	100.715	96.191	91.317
TOTALE A PARITA' DI ENTI	91.674	82.149	76.834	75.657	74.586	76.709	79.393	81.799	78.545	72.237

Dalla tabella appare evidente che il ricorso ai contratti a tempo determinato non avviene in modo omogeneo in tutti i comparti. Nel 2019 nel comparto delle Funzioni locali e in quello della Sanità si è concentrato il 74,5% dell'utilizzo di unità annue a tempo determinato.

Tabella 4.2 – Variazioni percentuali delle unità annue di personale a tempo determinato e in formazione lavoro

Comparto	Variazioni %									
	2011 / 2010	2012 / 2011	2013 / 2012	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2019 / 2010
FUNZIONI CENTRALI	-11,0%	16,9%	-5,7%	-41,7%	-11,2%	-5,7%	-32,4%	-14,5%	-9,0%	-74,8%
FUNZIONI LOCALI	-7,2%	-6,5%	-4,9%	-3,0%	5,5%	1,7%	-3,8%	1,6%	-4,6%	-19,9%
ISTRUZIONE E RICERCA	-11,2%	-1,5%	10,4%	21,5%	-9,6%	-8,3%	223,2%	-14,2%	-1,5%	165,4%
SANITA'	-11,3%	-7,5%	0,7%	3,4%	8,5%	8,7%	11,1%	-4,2%	-7,2%	-0,6%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	188,7%	-5,1%	0,3%	217,2%	-2,8%	6,0%	-1,4%	0,6%	-8,7%	713,3%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	0,0%	-23,0%	1,1%	-26,6%	-56,1%	8,0%	-46,7%	-67,5%	70,4%	-92,0%
TOTALE	-7,8%	-6,3%	-1,6%	2,4%	2,6%	3,6%	18,7%	-4,5%	-5,1%	-0,4%
TOTALE A PARITA' DI ENTI	-10,4%	-6,5%	-1,5%	-1,4%	2,8%	3,5%	3,0%	-4,0%	-8,0%	-21,2%

²¹ Vedi il paragrafo "Gli aggregati del "personale stabile" e dell' "altro personale"" del capitolo "Andamento dell'occupazione"

Il ricorso a questa forma di contratti di lavoro flessibile nella pubblica amministrazione è significativamente influenzato dall'ingresso nella rilevazione dei nuovi enti non censiti in precedenza, al netto dei quali l'andamento mostra un costante e significativo calo fino al 2014, con una leggera ripresa negli anni successivi ed una nuova riduzione negli ultimi due, ma più consistente. A parità di enti, l'utilizzo dei contratti a tempo determinato e di formazione lavoro si è ridotto del 21% rispetto al valore registrato all'inizio del decennio considerato. Come verrà dettagliatamente indicato più avanti, tale andamento è anche frutto della volontà del legislatore che, a più riprese, ha attuato interventi straordinari rivolti alla stabilizzazione del precariato, da ultimo con l'art. 20 del d.lgs. n. 75/2017.

La riduzione del tempo determinato registrata nell'ultimo periodo avviene soprattutto nella Sanità. Questo andamento è da mettere in relazione con quello del tempo indeterminato, dove la ripresa delle assunzioni ha probabilmente ridotto la necessità di ricorrere al tempo determinato. Occorre inoltre ricordare che in questo comparto vigono specifiche disposizioni contrattuali in virtù delle quali il personale può fruire di un'aspettativa senza retribuzione presso l'azienda con cui ha un rapporto di lavoro a tempo indeterminato per prestare attività lavorativa, nella stessa azienda o in un'altra, in una diversa posizione con un contratto di lavoro nuovo a tempo determinato.

Da alcuni anni questo fenomeno viene rilevato dal Conto annuale e costituisce una parte importante del tempo determinato poiché al 31/12/2019 interessava 2.296 dipendenti.

Il comparto delle Funzioni locali è stato quello che ha fatto il maggior uso del tempo determinato in tutto il decennio, ad eccezione del 2017. In questo comparto vi è stata una costante e significativa riduzione fino al 2014; nell'anno successivo vi è stata una leggera ripresa e poi un graduale ritorno al valore minimo del decennio. Va ricordato che questo andamento è influenzato dal dato degli enti che applicano i contratti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome. Tali amministrazioni sono state completamente censite solo fra il 2011 e il 2014. Il 14% 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.

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 è imputabile alla figura degli assegnisti di ricerca, censita per la prima volta nelle Università e negli Enti di ricerca; tale figura rappresenta il 77% del personale a tempo determinato del comparto nel 2019. Se si esclude questa

nuova figura, il comparto mostra un andamento ciclico che trova il minimo in corrispondenza dei processi di stabilizzazione, che hanno dispiegato i loro effetti negli anni iniziali della serie considerata e soprattutto negli ultimi due anni.

I professori e i ricercatori a contratto non vengono considerati ai fini del calcolo dell'occupazione poiché viene convenzionalmente rilevata una unità annua per ogni 60 ore di insegnamento. Nell'ultimo quinquennio rilevato le unità annue riferite a queste due figure professionali - che non sono considerate nelle tabelle - sono aumentate in modo graduale. Il maggiore incremento si è registrato nell'ultimo anno portando le unità annue dei professori a 19.465 e dei ricercatori a 7.339.

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

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

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

Tabella 4.3 – Unità annue di personale con contratto di somministrazione impiegate dalle pubbliche amministrazioni

COMPARTO	Valori assoluti									
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
FUNZIONI CENTRALI	1.121	362	85	70	56	60	64	71	65	224
FUNZIONI LOCALI	4.074	3.364	3.189	3.124	3.237	3.047	3.233	3.317	3.362	3.945
ISTRUZIONE E RICERCA	158	142	98	110	108	249	305	217	129	201
SANITA'	6.151	4.980	4.408	4.270	5.103	6.137	6.276	6.481	6.821	6.858
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	176	262	267	246	651	502	584	419	508	647
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	11.680	9.110	8.048	7.820	9.155	9.996	10.462	10.505	10.885	11.875
TOTALE A PARITA' DI ENTI	11.680	9.053	7.999	7.742	8.767	9.525	9.901	10.195	10.453	11.221

I comparti delle Funzioni locali e della Sanità fanno ricorso in modo prevalente 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.

Nel comparto delle Regioni ed autonomie locali il ricorso al lavoro ex interinale ha subito variazioni graduali e contenute nell'arco dei dieci anni considerati. Fra il valore massimo, raggiunto a inizio e fine periodo, e quello minimo, che ha caratterizzato gli anni centrali, la differenza è di un migliaio di unità annue.

Nella Sanità, i primi anni della serie sono caratterizzati da una consistente riduzione del ricorso a questa tipologia di personale. Toccato il valore minimo nel 2013 avviene un rimbalzo altrettanto rapido negli ultimi anni per poi restare stazionario sui valori più alti del decennio.

Tabella 4.4 – Unità annue di lavoratori socialmente utili impiegati dalle pubbliche amministrazioni

COMPARTO	Valori assoluti									
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
FUNZIONI CENTRALI	117	105	194	214	238	49	48	17	-	-
FUNZIONI LOCALI	17.637	17.100	16.172	16.001	16.731	13.451	11.643	9.372	8.120	7.087
ISTRUZIONE E RICERCA	43	36	48	27	19	28	41	25	13	-
SANITA'	674	627	576	660	851	707	644	617	1.093	283
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	-	-	-	26	13	10	12	77	86	84
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	18.471	17.867	16.990	16.928	17.852	14.245	12.389	10.108	9.312	7.454
TOTALE A PARITA' DI ENTI	18.471	17.827	16.957	16.874	17.793	13.966	12.098	9.734	8.958	7.116

Diverso è il discorso per gli LSU/LPU, il cui utilizzo è quasi esclusivo del comparto delle Regioni ed autonomie locali e localizzato soprattutto in alcune regioni: in Campania è concentrato il 36,7% del totale e in Sicilia il 29,5%; la concentrazione di questa tipologia di personale è aumentata nell'ultimo anno in entrambe le regioni. La Sanità ne impiega, invece, poche centinaia di unità annue, con una consistente riduzione nell'ultimo anno.

Nella prima metà del periodo considerato non c'è stata un'apprezzabile riduzione del personale impiegato come LSU/LPU, la riduzione si manifesta in modo marcato a partire dal 2015. A parità di enti nel 2019 sono stati utilizzati il 61,5% in meno dei LSU/LPU del 2010.

Tabella 4.5 – Variazioni percentuali delle unità annue di personale con contratto di somministrazione

Comparto	Variazioni %									
	2011 / 2010	2012 / 2011	2013 / 2012	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2019 / 2010
FUNZIONI CENTRALI	-67,7%	-76,5%	-17,6%	-20,0%	7,1%	6,7%	10,9%	-8,5%	244,6%	-80,0%
FUNZIONI LOCALI	-17,4%	-5,2%	-2,0%	3,6%	-5,9%	6,1%	2,6%	1,4%	17,3%	-3,2%
ISTRUZIONE E RICERCA	-10,1%	-31,0%	12,2%	-1,8%	130,6%	22,5%	-28,9%	-40,6%	55,8%	27,2%
SANITA'	-19,0%	-11,5%	-3,1%	19,5%	20,3%	2,3%	3,3%	5,2%	0,5%	11,5%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	48,9%	1,9%	-7,9%	164,6%	-22,9%	16,3%	-28,3%	21,2%	27,4%	267,6%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	-22,0%	-11,7%	-2,8%	17,1%	9,2%	4,7%	0,4%	3,6%	9,1%	1,7%
TOTALE A PARITA' DI ENTI	-22,5%	-11,6%	-3,2%	13,2%	8,6%	3,9%	3,0%	2,5%	7,3%	-3,9%

Tabella 4.6 – Variazioni percentuali delle unità annue di lavoratori socialmente utili

Comparto	Variazioni %									
	2011 / 2010	2012 / 2011	2013 / 2012	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2019 / 2010
FUNZIONI CENTRALI	-10,3%	84,8%	10,3%	11,2%	-79,4%	-2,0%	-64,6%	-100,0%	-	-100,0%
FUNZIONI LOCALI	-3,0%	-5,4%	-1,1%	4,6%	-19,6%	-13,4%	-19,5%	-13,4%	-12,7%	-59,8%
ISTRUZIONE E RICERCA	-16,3%	33,3%	-43,8%	-29,6%	47,4%	46,4%	-39,0%	-48,0%	-100,0%	-100,0%
SANITA'	-7,0%	-8,1%	14,6%	28,9%	-16,9%	-8,9%	-4,2%	77,1%	-74,1%	-58,0%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	-	-	-	-50,0%	-23,1%	20,0%	541,7%	11,7%	-2,3%	-
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	-3,3%	-4,9%	-0,4%	5,5%	-20,2%	-13,0%	-18,4%	-7,9%	-20,0%	-59,6%
TOTALE A PARITA' DI ENTI	-3,5%	-4,9%	-0,5%	5,4%	-21,5%	-13,4%	-19,5%	-8,0%	-20,6%	-61,5%

Tabella 4.7 – Riepilogo delle varie forme di lavoro flessibile e rapporto con il tempo indeterminato nel 2018

COMPARTO	Altro personale	Tempo determinato e formazione lavoro	Contratti di somministr. (interinali)	LSU / LPU	Totale lavoro flessibile	Tempo indeterminato	Totale lavoro flessibile / Tempo indeterminato
FUNZIONI CENTRALI	.	954	224	-	1.178	227.922	0,5%
FUNZIONI LOCALI	-	35.126	3.945	7.087	46.158	503.146	9,2%
ISTRUZIONE E RICERCA	240.894	18.044	201	-	259.139	999.018	25,9%
SANITA'	-	32.936	6.858	283	40.077	649.517	6,2%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	-	3.969	647	84	4.700	43.222	10,9%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	42.670	288	-	-	42.958	535.101	8,0%
TOTALE	283.564	91.317	11.875	7.454	394.210	2.957.926	13,3%

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

Nella colonna del totale del lavoro flessibile – che costituisce il numeratore del rapporto presentato nell’ultima colonna – oltre alle unità annue di tempo determinato, formazione e lavoro, ex interinali e LSU/LPU considerati nelle tabelle precedenti, è stato incluso anche l’ *“altro personale”* di quei comparti per i quali i contratti temporanei rappresentano la quota largamente maggioritaria. Si tratta del comparto Istruzione e ricerca, dove nella Scuola e nell’AFAM (supplenti annuali e fino al termine dell’attività didattica ad esclusione delle supplenze brevi) è concentrata la quasi totalità dell’ *“altro personale”*, e del Personale in regime di diritto pubblico, dove è riferibile esclusivamente ai volontari e allievi dei Corpi di polizia, delle Forze armate e dei Vigili del fuoco. Nella colonna del tempo indeterminato è stato considerato il *“personale stabile”* dei due comparti sopra citati e il totale del personale per tutti gli altri comparti. Non sono considerati tra le forme di lavoro flessibile la dirigenza a tempo determinato, i direttori generali e il personale, per il comparto Regioni ed autonomie locali, assunto ai sensi degli art. 90 e 110 del TUEL, trattandosi di assunzioni per periodi medio lunghi ed aventi un prevalente carattere fiduciario.

Il 66% del totale del lavoro flessibile è assorbito dal comparto Istruzione e ricerca – valore cresciuto di quasi cinque punti percentuali nell’ultimo anno - mentre i comparti delle Funzioni locali, della Sanità e del Personale in regime di diritto pubblico hanno quote molto simili fra loro e rispettivamente pari a 11,7%, 10,2% e 10,9%. Nei restanti due comparti la presenza di personale con contratto flessibile è piuttosto rara.

Il rapporto fra contratti flessibili e unità a tempo indeterminato, nei comparti delle Funzioni centrali, Funzioni locali e Sanità si è ridotto nell’ultimo anno di alcuni decimi di punto; andamento opposto, ma comunque con variazione contenuta entro un punto percentuale, si è avuta nel Personale in regime di diritto pubblico e negli enti del Comparto autonomo o fuori comparto. In tutti questi comparti non si può affermare che ci sia stata la sostituzione del personale con contratto a tempo indeterminato con personale a tempo determinato o con le altre tipologie di contratto flessibile.

Diverso è il caso del comparto Istruzione e ricerca, dove il rapporto, già alto per le caratteristiche della Scuola di cui già si è detto commentando il trend generale dell’occupazione, si è ulteriormente incrementato negli ultimi anni con l’ingresso nella rilevazione degli assegnisti di ricerca. Il valore pari a 21,3% dello scorso anno - già oltre il livello fisiologico - ha avuto un ulteriore

notevole incremento, arrivando nel 2019 al 25,9%, determinato quasi per intero dal maggior ricorso al personale a termine della Scuola.

LA STABILIZZAZIONE DEL PERSONALE PRECARIO

Con riferimento alle stabilizzazioni è possibile individuare tre macro aggregati.

Al primo appartengono quei settori dove è improprio l'utilizzo del termine "stabilizzazione", poiché i rapporti di lavoro a termine costituiscono l'unica modalità di accesso (o quella largamente preponderante) al contratto a tempo indeterminato. A questo gruppo appartengono le Forze armate e i Corpi di polizia che hanno impiegato nel 2019 il 10,9% del totale dei dipendenti che non lavora nella pubblica amministrazione a tempo indeterminato. Tale personale è impiegato come allievo o volontario in ferma prefissata e il suo inserimento fra il personale in servizio permanente effettivo avviene esclusivamente per concorso su contingenti stabiliti con decreto.

Il secondo gruppo, più consistente, è costituito dagli insegnanti e dal personale amministrativo della Scuola e dell'AFAM. Senza considerare il personale scolastico dipendente dalle Regioni a Statuto speciale e Province autonome, questi lavoratori non di ruolo sono il 65,7% di tutti gli impiegati con contratto di lavoro a termine nelle pubbliche amministrazioni. Questa quota è in forte crescita poiché nel 2018 costituiva il 55,9% del totale. In questo settore la quota di personale non stabile copre le fisiologiche oscillazioni nel numero di cattedre che si formano ogni anno, ovvero quelle che restano scoperte (a causa, ad esempio, delle sostituzioni per maternità). Tuttavia, il manifestarsi di una crescita continua di questa quota fino ad arrivare a valori considerevoli rappresenta un indice del progressivo deterioramento della capacità di reclutare secondo l'ordinario canale del concorso.

Soluzioni di stabilizzazione più omogenee interessano il terzo macro aggregato che conta poco più di 110.000 unità, che sono concentrate soprattutto nel comparto delle Funzioni locali (46.000 unità) e in quello della Sanità (40.000 unità).

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

- Legge 27 dicembre 2006 n. 296 (legge finanziaria 2007) art. 1 commi 519, 520, 521, 558, 565 e 940

- Legge 24 dicembre 2007 n. 244 (legge finanziaria 2008) art. 3 comma 90, 92, 94, 95, 96 e 97
- D.L. 1 luglio 2009 n. 78 convertito in legge 3 agosto 2009, n. 102 art. 17 commi 10, 11 e 12
- Legge 228/2012 (legge di stabilità 2013), che con l'articolo 1, comma 401, ha modificato l'articolo 35 del d.lgs.165/2001
- D.L. 101/2013 convertito dalla legge 125/2013
- D.Lgs. n. 75/2017, articolo 20
- Legge 30 dicembre 2018 n. 145 (legge di bilancio 2019) art. 1 commi, 446, 447 e 448

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

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

Comma 2. "Fino al 31 dicembre 2021, le amministrazioni possono bandire, in coerenza con il piano triennale dei fabbisogni di cui all'articolo 6, comma 2, e ferma restando la garanzia dell'adeguato accesso dall'esterno, previa indicazione della relativa copertura finanziaria, procedure concorsuali riservate, in misura non superiore al cinquanta per cento dei posti disponibili, al personale non

dirigenziale che possieda tutti i seguenti requisiti: a) risulti titolare, successivamente alla data di entrata in vigore della legge n. 124 del 2015, di un contratto di lavoro flessibile presso l'amministrazione che bandisce il concorso; b) abbia maturato, alla data del 31 dicembre 2021, almeno tre anni di contratto, anche non continuativi, negli ultimi otto anni, presso l'amministrazione che bandisce il concorso”.

Tabella 4.8 – Unità di personale stabilizzate dalle pubbliche amministrazioni

PERSONALE STABILIZZATO		FUNZIONI CENTRALI	FUNZIONI LOCALI	ISTRUZIONE E RICERCA	SANITA'	COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	TOTALE
2007	Stabilizzati	2.723	6.406	689	939	63	8	10.828
2008	da contratto a tempo determ.	3.850	7.310	2.386	7.629	116	1.010	22.301
	da LSU	-	2.759	2	268	-	-	3.029
2009	da contratto a tempo determ.	967	4.407	1.308	6.731	52	-	13.465
	da LSU	-	2.414	-	68	-	-	2.482
2010	da contratto a tempo determ.	279	2.538	755	4.843	213	-	8.628
	da LSU	-	1.421	84	50	-	-	1.555
2011	da contratto a tempo determ.	335	5.655	108	2.489	33	1	8.621
	da LSU	-	313	-	58	-	-	371
2012	da contratto a tempo determ.	13	266	357	1.640	37	-	2.313
	da LSU	-	153	-	16	-	-	169
2013	Procedura art. 35, comma 3-bis, d.lgs. 165/01	6	49	2	38	-	-	95
	Procedura art. 4, comma 6, legge 125/13	-	24	4	17	-	-	45
	da LSU	-	180	49	39	-	-	268
2014	Procedura art. 35, comma 3-bis, d.lgs. 165/01	1	58	10	32	-	2	103
	Procedura art. 4, comma 6, legge 125/13	-	493	52	318	10	-	873
	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
	Procedura art. 4, comma 6, legge 125/13	-	329	70	29	10	-	438
	da LSU	-	150	10	65	2	-	227
2016	Procedura art. 35, comma 3-bis, d.lgs. 165/01	1	48	3	115	1	-	168
	Procedura art. 4, comma 6, legge 125/13	-	653	66	343	1	-	1.063
	da LSU	-	69	6	103	3	-	181
2017	Procedura art. 35, comma 3-bis, d.lgs. 165/01	1	111	-	12	-	-	124
	Procedura art. 4, comma 6, legge 125/13	201	390	338	163	159	-	1.251
	da LSU	90	318	2	366	-	-	776
2018	Procedura art. 35, comma 3-bis, d.lgs. 165/01	4	83	-	68	4	-	159
	Procedura art. 4, comma 6, legge 125/13	-	253	163	126	2	-	544
	Procedura art. 20 d.lgs. 75/2017	169	2.155	2.120	3.868	14	-	8.326
	da LSU	2	646	7	368	-	-	1.023
2019	Procedura art. 35, comma 3-bis, d.lgs. 165/01	5	226	-	28	13	-	272
	Procedura art. 20 d.lgs. 75/2017	18	5.094	997	1.038	33	-	7.180
	da LSU	199	3.561	-	35	-	-	3.795
TOTALE		9.019	48.699	9.638	32.065	769	1.021	101.211

Gli interventi del legislatore hanno interessato, in tempi diversi, quasi tutti i settori determinando, a partire dal 2007, un numero complessivo di stabilizzazioni di oltre 101.200 unità. Tale processo è

stato molto intenso negli anni 2007-2011 e, dopo un periodo di relativa stasi, ha ripreso vigore negli ultimi anni. L'ampliamento della platea dei soggetti stabilizzabili operato nel 2017 ha senza dubbio contribuito all'incremento del numero di personale immesso nei ruoli attraverso le procedure di stabilizzazioni negli ultimi due anni.

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

Negli ultimi anni gli interventi di stabilizzazione hanno riguardato soprattutto il comparto delle Funzioni locali e della Sanità che, come detto, sono i principali fruitori del personale con contratto di lavoro flessibile. Le stabilizzazioni si riferiscono a persone fisiche mentre il personale con contratto flessibile è espresso in "unità annue". Una sola di tali unità si può riferire a più persone che hanno lavorato per frazioni d'anno. Di conseguenza, le persone effettivamente assunte attraverso le stabilizzazioni potrebbero essere più elevate della differenza fra le unità annue di personale flessibile rilevabili fra due anni contigui.

Per il personale delle Regioni ed autonomie locali, il citato decreto legge n. 101, all'articolo 4, comma 6-quater, ha previsto per gli anni 2013 - 2016, priorità all'assunzione a tempo indeterminato dei dipendenti assunti a tempo determinato ai sensi dell'articolo 1, comma 560, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. Trattasi del personale che secondo le disposizioni previste nella legge finanziaria per il 2007 ha avuto la trasformazione del contratto da co.co.co. a tempo determinato. Con la legge di stabilità 2015, i termini previsti dai richiamati commi del d.l. 101/2013 sono stati prorogati al 31.12.2018 per dare priorità alla ricollocazione del personale in esubero delle Province.

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.

La spesa per il tempo determinato è risultata in calo fino al 2013, mentre negli anni successivi si è incrementata anche a parità di enti fino a raggiungere i livelli massimi del decennio. Il consistente aumento del 2017 è in buona parte imputabile agli assegnisti di ricerca non rilevati in precedenza, la cui spesa non è possibile scorporare dal resto di quella sostenuta per il tempo determinato.

Tabella 4.9 – Spesa per i contratti a tempo determinato e di formazione lavoro, esclusi IRAP e contributi a carico dell'amministrazione

Comparto	Valori assoluti in milioni di euro									
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
FUNZIONI CENTRALI	99,07	91,24	93,27	100,99	80,05	57,29	54,33	60,28	50,81	45,95
FUNZIONI LOCALI	998,86	952,52	883,74	852,47	850,10	867,05	860,58	856,64	907,16	840,31
ISTRUZIONE E RICERCA	704,02	780,50	691,42	632,14	891,04	795,72	880,29	1.183,69	1.256,02	1.320,44
SANITA'	1.138,43	1.047,44	986,90	1.028,17	1.065,60	1.177,67	1.274,13	1.397,92	1.351,45	1.237,58
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	15,43	43,22	42,36	42,29	123,33	121,31	128,55	135,86	133,20	122,61
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	97,34	104,36	107,19	105,53	85,35	54,75	42,47	27,33	14,92	23,24
TOTALE	3.053,15	3.019,27	2.804,89	2.761,59	3.095,46	3.073,80	3.240,35	3.661,72	3.713,56	3.590,13
TOTALE A PARITA' DI ENTI	3.053,14	2.958,01	2.738,56	2.695,92	2.950,60	2.927,24	3.087,97	3.500,91	3.551,50	3.436,60

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

Comparto	Variazioni %									
	2011 / 2010	2012 / 2011	2013 / 2012	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2019 / 2010
FUNZIONI CENTRALI	-7,9%	2,2%	8,3%	-20,7%	-28,4%	-5,2%	11,0%	-15,7%	-9,6%	-48,7%
FUNZIONI LOCALI	-4,6%	-7,2%	-3,5%	-0,3%	2,0%	-0,7%	-0,5%	5,9%	-7,4%	-9,2%
ISTRUZIONE E RICERCA	10,9%	-11,4%	-8,6%	41,0%	-10,7%	10,6%	34,5%	6,1%	5,1%	78,4%
SANITA'	-8,0%	-5,8%	4,2%	3,6%	10,5%	8,2%	9,7%	-3,3%	-8,4%	18,7%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	180,1%	-2,0%	-0,2%	191,6%	-1,6%	6,0%	5,7%	-2,0%	-8,0%	763,3%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	7,2%	2,7%	-1,5%	-19,1%	-35,9%	-22,4%	-35,6%	-45,4%	55,8%	-84,7%
TOTALE	-1,1%	-7,1%	-1,5%	12,1%	-0,7%	5,4%	13,0%	1,4%	-3,3%	21,6%
TOTALE A PARITA' DI ENTI	-3,1%	-7,4%	-1,6%	9,4%	-0,8%	5,5%	13,4%	1,4%	-3,2%	16,3%

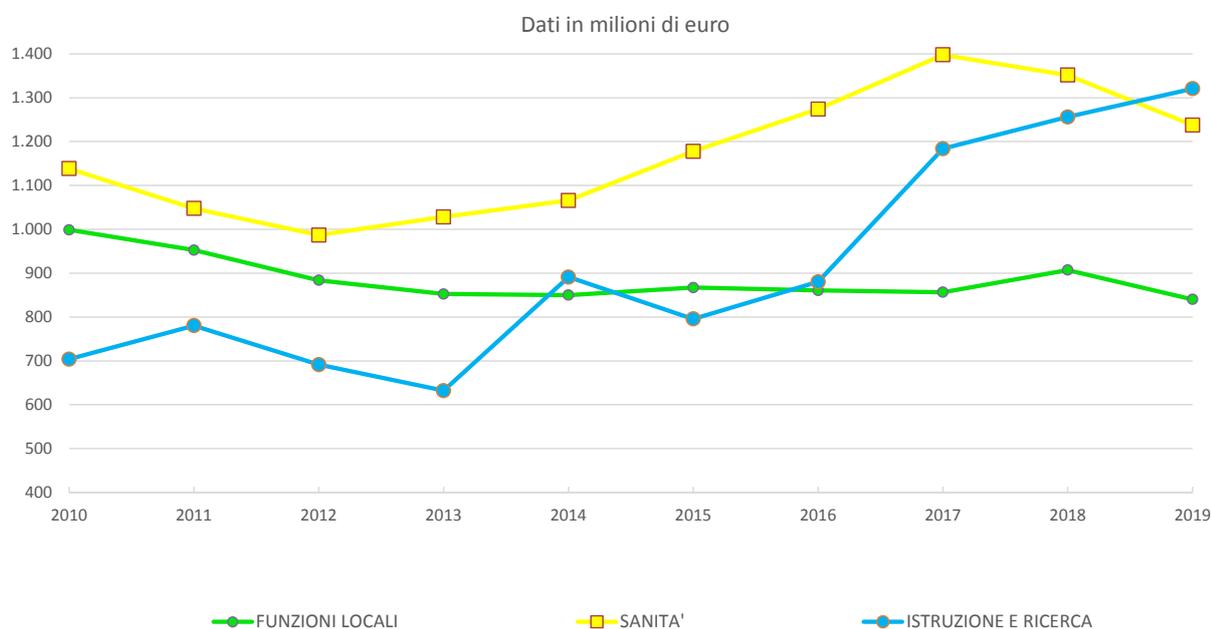
Nel comparto Istruzione e ricerca vi sono due particolarità che occorre considerare. La prima è relativa alla Scuola per la quale sono inserite nella tabella 4.9 anche le spese per le supplenze brevi. Questa tipologia di supplenze²², la cui quantificazione in termini di unità annue è complessa, non viene rilevata dal Ministero dell'Istruzione e non è quindi inserita nella tabella 4.1 del conto annuale che illustra l'occupazione a tempo determinato. Inoltre, nella Scuola tutti i dati di flusso sono riferiti all'intero anno solare (1 gennaio – 31 dicembre) e sono dunque una ricostruzione derivante dalla necessità di considerare le porzioni temporali appartenenti a due distinti anni scolastici, che sono il differente riferimento temporale utilizzato nel mondo dell'istruzione (1 settembre – 31 agosto). La seconda particolarità è analoga e riguarda l'Università, per la quale è rappresentata la spesa per i professori e ricercatori assegnisti con un contratto per corsi da 60 ore annuali senza che siano considerati in termini di unità annue nella tabella del tempo determinato,

²² Vedi nota 5 del paragrafo "Andamento dell'occupazione"

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 risulta coerente con quello delle unità annue impiegate. In linea generale, le riduzioni della spesa risultano meno accentuate di quelle delle unità annue utilizzate anche per lo sfasamento temporale della spesa di cui si è detto in precedenza.

Grafico 4.1 – Andamento della spesa nei tre comparti che fanno maggior uso del tempo determinato



Tutti e tre i comparti mostrano un andamento decrescente nella prima parte del periodo, ma mentre in quello delle Funzioni locali la spesa per il tempo determinato resta costante nella seconda metà del decennio, negli altri due si registra una crescita consistente che ha però caratteristiche differenti. Nella Sanità – unico comparto per il quale si rileva in termini di costo anziché di spesa poiché invia i dati secondo il principio della competenza economica – l'incremento è molto graduale e torna su un sentiero di discesa negli ultimi anni per la ripresa delle assunzioni anche a seguito del nuovo vigore delle procedure di stabilizzazione. Nel comparto dell'Istruzione e ricerca si alternano invece forti accelerazioni della spesa - in massima parte imputabili alle

caratteristiche tecniche nella rilevazione delle supplenze della Scuola²³ - ad anni dove questa è più limitata. Come già evidenziato, la forte crescita del 2017 è invece imputabile in massima parte agli assegnisti di ricerca.

Mentre il numero delle unità annue impiegate negli ultimi anni nei comparti delle Funzioni locali e della Sanità sono simili, la spesa presenta valori divergenti; ciò è dovuto al diverso costo unitario del personale, che in Sanità è più elevato essendo richiesta una più elevata qualificazione.

Tabella 4.11 – Spesa per oneri per interinali (compresi i costi di agenzia), esclusi IRAP e contributi a carico dell'amministrazione. Valori in milioni di euro

Comparto	Valori assoluti in milioni di euro									
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
FUNZIONI CENTRALI	40,86	19,54	3,34	2,34	1,79	1,93	1,95	2,05	2,41	6,86
FUNZIONI LOCALI	109,03	98,89	91,11	90,10	82,83	87,07	91,22	94,12	107,88	123,45
ISTRUZIONE E RICERCA	4,63	4,60	3,22	4,57	4,01	6,78	7,76	7,16	6,92	6,04
SANITA'	223,52	186,87	161,03	157,73	177,51	195,56	233,28	251,45	273,49	280,96
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	5,35	7,88	12,58	10,17	17,82	18,20	21,86	16,00	19,91	21,24
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	0,20	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	383,58	317,78	271,28	264,91	283,97	309,54	356,06	370,78	410,62	438,55
TOTALE A PARITA' DI ENTI	383,58	315,47	268,91	261,62	272,54	292,69	335,85	358,94	393,30	416,66

La spesa per i contratti di somministrazione (ex interinali) è concentrata soprattutto nel comparto Sanità (64%). Il costante aumento del costo sostenuto da questo comparto, oltre a riflettersi sull'andamento del totale generale, ha determinato il progressivo incremento della concentrazione di questa tipologia di spesa all'interno del comparto.

Anche a parità di enti, i valori complessivi della spesa per il personale interinale sono in moderato ma costante aumento.

²³ Riguardo all'andamento del comparto Scuola, il valore insolitamente basso del 2013 ed il successivo forte incremento hanno una particolare origine legata al fatto che nel conto annuale le competenze corrisposte al personale cessato negli anni precedenti non concorrono alla formazione delle retribuzioni ma confluiscono in una generica voce di spesa residuale. Nella Scuola i pagamenti effettuati ad inizio anno per le supplenze brevi si riferiscono a prestazioni svolte nell'anno precedente da personale con cui è stato chiuso il rapporto di lavoro al termine della supplenza. Fino al 2012 la spesa per le supplenze brevi è stata imputata nella voce relativa al tempo determinato sulla base delle risultanze dei capitoli di bilancio. Nel 2013 la modalità di pagamento dei supplenti brevi è stata uniformata a quella di tutto il personale statale. Di conseguenza questa spesa è stata trattata secondo la regola generale che ha portato ad alimentare la voce residuale invece che quella relativa al tempo determinato.

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

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

L'altro comparto ad avere una spesa significativa per questa forma di lavoro flessibile è quello delle Funzioni locali, sebbene la stessa sia meno della metà del costo sostenuto in Sanità per la medesima causa. Tale spesa ha subito una flessione costante nella prima parte del decennio, per tornare a crescere nella seconda parte, con un'accelerazione nell'ultimo anno che ha fatto raggiungere il valore massimo del decennio.

La spesa per LSU/LPU riguarda solo la quota che resta a carico delle amministrazioni, al netto dei corrispettivi corrisposti dall'INPS²⁴ e l'evoluzione della stessa è in costante diminuzione, coerentemente con l'andamento delle unità annue utilizzate.

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

Comparto	Valori assoluti in milioni di euro									
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
FUNZIONI CENTRALI	0,13	0,16	0,16	0,26	0,29	-	-	0,15	-	-
FUNZIONI LOCALI	61,27	56,10	50,46	47,33	49,55	39,50	39,87	35,61	37,02	34,22
ISTRUZIONE E RICERCA	0,32	0,25	0,27	0,03	0,12	0,27	0,09	0,08	0,02	-
SANITA'	7,42	7,02	8,66	6,84	7,13	8,69	7,58	8,70	18,02	1,91
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	-	-	-	-	-	-	0,03	0,15	0,13	0,12
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	69,15	63,54	59,55	54,47	57,08	48,46	47,58	44,69	55,19	36,25
TOTALE A PARITA' DI ENTI	69,15	63,21	59,06	53,72	56,25	44,68	43,97	40,14	50,18	31,47

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

²⁴ I lavoratori utilizzati sono impiegati per 20 ore settimanali con un costo a totale carico dell'INPS. Possono essere utilizzati dall'ente per ulteriori ore eccedenti le 20 settimanali, per le quali si deve corrispondere un importo integrativo corrispondente alla retribuzione oraria relativa al livello retributivo in cui sono inquadrati.

Tabella 4.13 – Variazione percentuale della spesa per gli oneri per interinali (compresi i costi di agenzia), esclusi IRAP e contributi a carico dell'amministrazione

Comparto	Variazioni %									
	2011 / 2010	2012 / 2011	2013 / 2012	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2019 / 2010
FUNZIONI CENTRALI	-52,2%	-82,9%	-29,9%	-23,5%	7,8%	1,0%	5,1%	17,6%	184,6%	-83,2%
FUNZIONI LOCALI	-9,3%	-7,9%	-1,1%	-8,1%	5,1%	4,8%	3,2%	14,6%	14,4%	13,2%
ISTRUZIONE E RICERCA	-0,6%	-30,0%	41,9%	-12,3%	69,1%	14,5%	-7,7%	-3,4%	-12,7%	30,5%
SANITA'	-16,4%	-13,8%	-2,0%	12,5%	10,2%	19,3%	7,8%	8,8%	2,7%	25,7%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	47,3%	59,6%	-19,2%	75,2%	2,1%	20,1%	-26,8%	24,4%	6,7%	297,0%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	-17,2%	-14,6%	-2,3%	7,2%	9,0%	15,0%	4,1%	10,7%	6,8%	14,3%
TOTALE A PARITA' DI ENTI	-17,8%	-14,8%	-2,7%	4,2%	7,4%	14,7%	6,9%	9,6%	5,9%	8,6%

Tabella 4.14 – Variazione percentuale della spesa per i compensi ai lsu, esclusi IRAP e contributi a carico dell'amministrazione

Comparto	Variazioni %									
	2011 / 2010	2012 / 2011	2013 / 2012	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2019 / 2010
FUNZIONI CENTRALI	23,1%	0,0%	62,5%	11,5%	-100,0%	-	-	-	-	-100,0%
FUNZIONI LOCALI	-8,4%	-10,1%	-6,2%	4,7%	-20,3%	0,9%	-10,7%	4,0%	-7,6%	-44,1%
ISTRUZIONE E RICERCA	-21,9%	8,0%	-88,9%	300,0%	125,0%	-66,7%	-11,1%	-75,0%	-100,0%	-100,0%
SANITA'	-5,4%	23,4%	-21,0%	4,2%	21,9%	-12,8%	14,8%	107,1%	-89,4%	-74,3%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	-	-	-	-	-	-	400,0%	-13,3%	-7,7%	-
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	-8,1%	-6,3%	-8,5%	4,8%	-15,1%	-1,8%	-6,1%	23,5%	-34,3%	-47,6%
TOTALE A PARITA' DI ENTI	-8,6%	-6,6%	-9,0%	4,7%	-20,6%	-1,6%	-8,7%	25,0%	-37,3%	-54,5%

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 del 14,3%, con l'apporto non trascurabile degli Enti acquisiti solo di recente nella rilevazione, senza i quali l'incremento nel decennio è quantificabile in 8,6%, mentre quella per i LSU/LPU si è dimezzata rispetto alla spesa sostenuta nel 2010.

CO.CO.CO. E INCARICHI

Nel conto annuale sono rilevati anche dati relativi ad incarichi esterni e collaborazioni nonché la correlata spesa. La definizione utilizzata nella rilevazione è quella di "contratti attivi" nell'anno: i contratti che si sviluppano a cavallo di due anni sono conteggiati sia nel conto annuale del primo anno sia in quello successivo. Pertanto, sulla base della definizione data, non sono direttamente

raffrontabili, né possono essere aggregati, con i dati relativi al personale a tempo indeterminato – che è rilevato come numero di persone – o con rapporto di lavoro flessibile, che invece è rilevato come unità annue.

Con la legge finanziaria per il 2008 ed il d.l. 112/2008, convertito dalla legge n. 133/2008, il legislatore ha introdotto rilevanti correttivi alla disciplina generale sugli incarichi esterni che possono essere conferiti nel rispetto di determinati vincoli espressamente definiti dalla normativa.

Il ricorso a tali forme di collaborazione, da correlare anche alla necessità dell'apporto di specifiche professionalità non presenti nella pubblica amministrazione, è più frequente in alcuni comparti mentre in altri è pressoché assente.

Tabella 4.15 – Collaborazioni coordinate e continuative. Numero di contratti attivi nell'anno

COMPARTO	NUMERO DI CONTRATTI ATTIVI NELL'ANNO									
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
FUNZIONI CENTRALI	509	513	474	414	398	385	414	422	410	684
FUNZIONI LOCALI	16.321	15.219	13.599	9.472	7.290	5.907	5.003	4.369	3.789	2.709
ISTRUZIONE E RICERCA	17.050	18.432	16.397	15.969	17.170	17.886	14.667	12.432	11.999	10.583
SANITA'	7.331	7.342	6.822	7.158	6.859	6.890	6.631	6.065	5.011	3.858
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	423	246	176	118	7.541	6.619	5.471	6.646	5.262	7.918
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	41.634	41.752	37.468	33.131	39.258	37.687	32.186	29.908	26.741	25.752
TOTALE A PARITA' DI ENTI	41.634	41.654	37.393	33.062	31.733	31.048	26.726	23.258	21.537	17.639

Tabella 4.16 – Collaborazioni coordinate e continuative. Variazioni percentuali del numero di contratti attivi nell'anno

COMPARTO	VARIAZIONI %									
	2011 / 2010	2012 / 2011	2013 / 2012	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2019 / 2010
FUNZIONI CENTRALI	0,8%	-7,6%	-12,7%	-3,9%	-3,3%	7,5%	1,9%	-2,8%	66,8%	34,4%
FUNZIONI LOCALI	-6,8%	-10,6%	-30,3%	-23,0%	-19,0%	-15,3%	-12,7%	-13,3%	-28,5%	-83,4%
ISTRUZIONE E RICERCA	8,1%	-11,0%	-2,6%	7,5%	4,2%	-18,0%	-15,2%	-3,5%	-11,8%	-37,9%
SANITA'	0,2%	-7,1%	4,9%	-4,2%	0,5%	-3,8%	-8,5%	-17,4%	-23,0%	-47,4%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	-41,8%	-28,5%	-33,0%	6290,7%	-12,2%	-17,3%	21,5%	-20,8%	50,5%	-
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	0,3%	-10,3%	-11,6%	18,5%	-4,0%	-14,6%	-7,1%	-10,6%	-3,7%	-38,1%
TOTALE A PARITA' DI ENTI	0,0%	-10,2%	-11,6%	-4,0%	-2,2%	-13,9%	-13,0%	-7,4%	-18,1%	-57,6%

Nei dieci anni considerati l'andamento dei contratti attivi co.co.co. si è fortemente ridotto, adeguandosi all'evoluzione della normativa che ne ha limitato in modo radicale la possibilità di utilizzo. A parità di enti il loro numero si è più che dimezzato (-57,6%).

Il generale trend di riduzione non sembra particolarmente rilevante nel comparto delle Funzioni centrali che comunque fa registrare numeri assoluti molto bassi. L'incremento dell'ultimo anno è da imputare all'ingresso nella rilevazione degli Ordini professionali. All'opposto, il comparto delle Funzioni locali – che nel 2010 era appena dietro all'Istruzione e ricerca come maggior utilizzatore di questa tipologia di contratti – ne ha ridotto il numero di oltre l'83%.

Il comparto dell'Istruzione e ricerca è rimasto quello dove si fa il più largo uso di questa forma contrattuale, soprattutto nelle Università, ma presenta anch'esso una notevole contrazione nel decennio, pari al 38%. Più forte la riduzione ottenuta dal comparto della Sanità (-47%), sebbene non derivi da un andamento costante negli anni. Da notare però che questo comparto ha meno della metà di contratti attivi nell'anno di quello dell'Istruzione e ricerca.

L'andamento della spesa delle collaborazioni coordinate e continuative è coerente con la dinamica manifestata dal numero dei contratti e con la loro evoluzione. Escludendo il gruppo di enti di più recente ingresso nella rilevazione, la spesa si è ridotta del 57% rispetto all'anno iniziale.

Tabella 4.17 – Spesa per contratti di collaborazione coordinata e continuativa. Valori in milioni di euro

COMPARTO	VALORI ASSOLUTI IN MILIONI DI EURO									
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
FUNZIONI CENTRALI	11,87	10,59	9,63	8,04	8,84	8,46	10,36	8,92	11,69	11,90
FUNZIONI LOCALI	175,49	154,72	133,95	107,75	90,62	70,81	57,14	53,36	44,29	34,23
ISTRUZIONE E RICERCA	139,29	135,10	127,33	101,92	115,95	116,03	84,39	75,72	63,40	50,27
SANITA'	133,08	128,97	130,85	132,32	132,01	131,87	140,61	132,90	112,28	102,35
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	5,81	9,08	4,87	3,73	110,59	98,82	93,04	90,24	85,19	119,13
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	0,20	0,13	0,20	-
TOTALE	465,54	438,46	406,63	353,76	458,01	425,99	385,75	316,27	317,06	317,88
TOTALE A PARITA' DI ENTI	465,54	438,05	405,41	353,09	349,06	328,71	295,24	229,26	235,70	201,59

Tabella 4.18 – Variazioni percentuali della spesa per contratti di collaborazione coordinata e continuativa

COMPARTO	VARIAZIONI %									
	2011 / 2010	2012 / 2011	2013 / 2012	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2019 / 2010
FUNZIONI CENTRALI	-10,8%	-9,1%	-16,5%	9,9%	-4,2%	22,5%	-13,9%	31,0%	1,8%	0,2%
FUNZIONI LOCALI	-11,8%	-13,4%	-19,6%	-15,9%	-21,9%	-19,3%	-6,6%	-17,0%	-22,7%	-80,5%
ISTRUZIONE E RICERCA	-3,0%	-5,8%	-20,0%	13,8%	0,1%	-27,3%	-10,3%	-16,3%	-20,7%	-63,9%
SANITA'	-3,1%	1,5%	1,1%	-0,2%	-0,1%	6,6%	-5,5%	-15,5%	-8,8%	-23,1%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	56,4%	-46,4%	-23,5%	2866,1%	-10,6%	-5,8%	-3,0%	-5,6%	39,8%	-
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	-5,8%	-7,3%	-13,0%	29,5%	-7,0%	-9,4%	-18,0%	0,2%	0,3%	-31,7%
TOTALE A PARITA' DI ENTI	-5,9%	-7,5%	-12,9%	-1,1%	-5,8%	-10,2%	-22,3%	2,8%	-14,5%	-56,7%

Il costo medio di un co.co.co. varia molto da un comparto all'altro. Ai due estremi si confermano gli stessi comparti degli anni precedenti; la Sanità che raggiunge i valori più elevati con una media di 26.529€, e il comparto dell'Istruzione e ricerca all'altro estremo con 4.744€ medi corrisposti. Nell'ultimo anno il valore della Sanità è cresciuto mentre quello dell'Istruzione e ricerca si è ridotto, con un conseguente allargamento della forbice di 4.654€.

Anche gli incarichi libero professionali, di studio, ricerca e consulenza sono riferiti al numero di contratti attivi nell'anno e quindi non sono raffrontabili con le altre tipologie di lavoro. Differiscono dalle collaborazioni coordinate e continuative unicamente per la forma contrattuale scelta dall'Amministrazione.

Tabella 4.19 – Incarichi libero professionale, studio, ricerca e consulenza. Numero di contratti attivi nell'anno

COMPARTO	NUMERO DI CONTRATTI ATTIVI NELL'ANNO									
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
FUNZIONI CENTRALI	537	435	710	782	731	760	624	824	548	3.717
FUNZIONI LOCALI	49.098	50.647	46.187	41.645	50.299	50.815	49.613	43.808	42.074	39.852
ISTRUZIONE E RICERCA	8.166	9.756	10.014	11.138	12.340	17.517	20.194	18.322	18.991	18.507
SANITA'	15.341	14.123	13.439	13.520	12.979	12.426	12.642	12.542	11.327	10.683
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	1.302	721	670	782	5.942	6.546	6.009	5.292	6.103	6.065
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	74.444	75.682	71.020	67.867	82.291	88.064	89.082	80.788	79.043	78.824
TOTALE A PARITA' DI ENTI	74.444	75.203	70.525	67.353	76.572	81.525	83.295	75.689	73.166	69.848

Tabella 4.20 – Incarichi libero professionale, studio, ricerca e consulenza. Variazioni percentuali del numero di contratti attivi nell'anno

COMPARTO	VARIAZIONI %									
	2011 / 2010	2012 / 2011	2013 / 2012	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2019 / 2010
FUNZIONI CENTRALI	-19,0%	63,2%	10,1%	-6,5%	4,0%	-17,9%	32,1%	-33,5%	578,3%	592,2%
FUNZIONI LOCALI	3,2%	-8,8%	-9,8%	20,8%	1,0%	-2,4%	-11,7%	-4,0%	-5,3%	-18,8%
ISTRUZIONE E RICERCA	19,5%	2,6%	11,2%	10,8%	42,0%	15,3%	-9,3%	3,7%	-2,5%	126,6%
SANITA'	-7,9%	-4,8%	0,6%	-4,0%	-4,3%	1,7%	-0,8%	-9,7%	-5,7%	-30,4%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	-44,6%	-7,1%	16,7%	659,8%	10,2%	-8,2%	-11,9%	15,3%	-0,6%	365,8%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	1,7%	-6,2%	-4,4%	21,3%	7,0%	1,2%	-9,3%	-2,2%	-0,3%	5,9%
TOTALE A PARITA' DI ENTI	1,0%	-6,2%	-4,5%	13,7%	6,5%	2,2%	-9,1%	-3,3%	-4,5%	-6,2%

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.

Gli anni iniziali del periodo considerato riflettono le differenti scelte delle amministrazioni fra le due forme contrattuali, co.co.co e incarichi libero professionali, di studio, ricerca e consulenza. Negli anni successivi il numero di questi contratti descrive una parabola che ha trovato nel 2013 il suo valore minimo, a partire dal quale si ha un deciso incremento (anche a parità di enti) che torna però a scendere sensibilmente negli ultimi tre anni.

Anche nell'utilizzo di questa tipologia di contratti il comparto delle Funzioni locali è largamente prevalente poiché raccoglie più della metà dei contratti rilevati. Da notare che il secondo comparto per utilizzo, quello dell'Istruzione e ricerca, all'interno del quale è sempre l'Università ad avere il ruolo trainante, è cresciuto costantemente fino al 2016 – anno in cui è arrivato ad avere due volte e mezzo il numero dei contratti attivi nel 2010 – per poi restare stabile poco lontano dai livelli massimi. Anche in questo caso l'ultimo anno del comparto delle Funzioni centrali è caratterizzato dall'effetto dell'ingresso nella rilevazione degli Ordini professionali.

Considerando complessivamente co.co.co. e incarichi, ed escludendo gli ultimi enti entrati nella rilevazione, nei dieci anni considerati si registra una riduzione del 25% del numero di contratti.

La spesa relativa agli incarichi, che è stata in costante diminuzione fino al 2013, nel 2014 registra un notevole incremento, con una nuova consistente riduzione solo negli ultimi anni. Nel 2019 non ci sono state variazioni significative. Nei singoli comparti la riduzione della spesa risulta altalenante, ma non nella Sanità, dove è avvenuta in modo continuo anche se non accentuato, tranne nell'ultimo anno dove si è verificato un leggero aumento. Ciò è di particolare rilevanza

poiché fino al 2013, il costo sostenuto da questo comparto rappresentava circa la metà della spesa registrata da tutte le amministrazioni pubbliche.

Tabella 4.21 – Spesa per incarichi libero professionali, studio, ricerca e consulenza. Valori in milioni di euro

COMPARTO	VALORI ASSOLUTI IN MILIONI DI EURO									
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
FUNZIONI CENTRALI	5,44	5,19	5,54	3,40	3,75	5,36	8,06	11,75	6,65	18,95
FUNZIONI LOCALI	248,29	243,49	211,27	185,01	230,36	224,75	219,72	173,41	163,01	165,11
ISTRUZIONE E RICERCA	36,41	33,76	33,28	34,01	37,26	47,55	57,19	51,19	46,44	41,46
SANITA'	280,61	265,91	266,33	238,72	232,68	229,52	223,68	220,18	199,20	207,22
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	9,50	7,14	7,11	6,49	62,92	57,31	48,95	54,40	56,88	57,72
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	0,02	0,05	-	-	0,10	0,12	1,23	1,15	1,03	-
TOTALE	580,28	555,56	523,55	467,63	567,07	564,61	558,83	512,08	473,21	490,46
TOTALE A PARITA' DI ENTI	580,28	547,55	514,29	460,52	505,41	510,67	513,31	464,56	422,97	429,19

Anche il comparto delle Funzioni locali fa registrare a fine periodo un consistente arretramento della spesa, ma il suo andamento è molto meno regolare anche a causa dell'ingresso nel 2014 di un consistente gruppo di enti. Da allora i valori tornano nuovamente a ridursi.

Tabella 4.22 – Variazioni percentuali della spesa per incarichi libero professionali, studio, ricerca e consulenza

COMPARTO	VARIAZIONI %									
	2011 / 2010	2012 / 2011	2013 / 2012	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2019 / 2010
FUNZIONI CENTRALI	-4,5%	6,7%	-38,7%	10,3%	42,8%	50,4%	45,8%	-43,4%	185,0%	248,3%
FUNZIONI LOCALI	-1,9%	-13,2%	-12,4%	24,5%	-2,4%	-2,2%	-21,1%	-6,0%	1,3%	-33,5%
ISTRUZIONE E RICERCA	-7,3%	-1,4%	2,2%	9,6%	27,6%	20,3%	-10,5%	-9,3%	-10,7%	13,9%
SANITA'	-5,2%	0,2%	-10,4%	-2,5%	-1,4%	-2,5%	-1,6%	-9,5%	4,0%	-26,2%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	-24,8%	-0,4%	-8,8%	869,5%	-8,9%	-14,6%	11,1%	4,5%	1,5%	507,5%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	-4,3%	-5,8%	-10,7%	21,3%	-0,4%	-1,0%	-8,4%	-7,6%	3,6%	-15,5%
TOTALE A PARITA' DI ENTI	-5,6%	-6,1%	-10,5%	9,7%	1,0%	0,5%	-9,5%	-9,0%	1,5%	-26,0%

A parità di enti, considerando cumulativamente co.co.co. e incarichi, si passa da una spesa di poco meno di 1,045 miliardi di euro del 2010 a 631 milioni nel 2019, con una riduzione pari al 43%.

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 (19.397€) risulta nettamente superiore a quello di tutti gli altri comparti e tale differenza è crescente nel tempo.

Una ulteriore categoria di lavoro che da alcuni anni viene sinteticamente rilevata nell'ambito del conto annuale è quella degli incarichi affidati per prestazioni professionali consistenti nella resa di servizi o adempimenti obbligatori per legge. Ad esempio, appartengono a questa categoria gli incarichi affidati agli avvocati nei casi in cui l'ente sia chiamato in giudizio e non disponga al proprio interno di personale abilitato a rappresentarlo, ovvero non sia tenuto ad essere rappresentato in giudizio dall'Avvocatura dello Stato.

Tabella 4.23 – Prestazioni professionali consistenti nella resa di servizi o adempimenti obbligatori per legge. Numero di contratti attivi nell'anno

COMPARTO	NUMERO DI CONTRATTI ATTIVI NELL'ANNO									
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
FUNZIONI CENTRALI	561	664	731	969	955	981	800	633	696	1.768
FUNZIONI LOCALI	74.059	75.472	78.789	73.316	78.361	72.564	72.377	67.535	64.382	56.813
ISTRUZIONE E RICERCA	1.273	1.445	1.836	1.565	1.526	1.455	1.436	1.653	1.110	1.269
SANITA'	5.013	4.585	5.277	5.474	5.684	5.656	4.896	5.565	5.228	5.162
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	1.027	2.137	2.178	1.443	6.204	9.763	9.014	10.423	9.966	7.976
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	81.933	84.303	88.811	82.767	92.730	90.419	88.523	85.809	81.382	72.988
TOTALE A PARITA' DI ENTI	81.933	84.022	88.527	82.505	87.611	81.747	80.601	76.555	72.592	64.964

Tabella 4.24 – Prestazioni professionali consistenti nella resa di servizi o adempimenti obbligatori per legge. Variazioni percentuali del numero di contratti attivi nell'anno

COMPARTO	VARIAZIONI %									
	2011 / 2010	2012 / 2011	2013 / 2012	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2019 / 2010
FUNZIONI CENTRALI	18,4%	10,1%	32,6%	-1,4%	2,7%	-18,5%	-20,9%	10,0%	154,0%	215,2%
FUNZIONI LOCALI	1,9%	4,4%	-6,9%	6,9%	-7,4%	-0,3%	-6,7%	-4,7%	-11,8%	-23,3%
ISTRUZIONE E RICERCA	13,5%	27,1%	-14,8%	-2,5%	-4,7%	-1,3%	15,1%	-32,8%	14,3%	-0,3%
SANITA'	-8,5%	15,1%	3,7%	3,8%	-0,5%	-13,4%	13,7%	-6,1%	-1,3%	3,0%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	108,1%	1,9%	-33,7%	329,9%	57,4%	-7,7%	15,6%	-4,4%	-20,0%	676,6%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	2,9%	5,3%	-6,8%	12,0%	-2,5%	-2,1%	-3,1%	-5,2%	-10,3%	-10,9%
TOTALE A PARITA' DI ENTI	2,5%	5,4%	-6,8%	6,2%	-6,7%	-1,4%	-5,0%	-5,2%	-10,5%	-20,7%

L'andamento in leggera crescita dei primi anni è verosimilmente dovuto al periodo fisiologico di messa a regime delle nuove variabili rilevate, i cui dati non sono stati evidentemente comunicati da

tutte le amministrazioni con la stessa tempestività, e dalle oggettive difficoltà che talora si incontrano nel classificare correttamente questo genere di rapporti. Dopo i primi anni di rilevazione il dato raccolto può dirsi ormai consolidato con contenute oscillazioni sia del numero di contratti sia della spesa sostenuta. Dal numero di contratti, ma non dalle tabelle relative alla spesa, è stato escluso il dato di Equitalia Spa e di Serit Sicilia Spa, poi divenute Agenzia entrate – riscossione e Riscossione Sicilia S.p.A., e di Equitalia Giustizia, la cui attività istituzionale, per il contenzioso legato all’attività di riscossione, porta all’assegnazione di un numero elevatissimo di incarichi. Queste società hanno cumulativamente assegnato un numero di contratti di questo tipo crescente nel tempo, passando dai 96.519 del 2014 ai 392.871 del 2019.

Tabella 4.25 – Spesa per prestazioni professionali consistenti nella resa di servizi o adempimenti obbligatori per legge. Valori in milioni di euro

COMPARTO	VALORI ASSOLUTI IN MILIONI DI EURO									
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
FUNZIONI CENTRALI	5,43	7,34	10,33	16,63	18,12	14,95	12,27	7,91	11,95	12,32
FUNZIONI LOCALI	434,41	424,61	435,60	400,53	371,41	348,93	331,49	305,55	259,36	269,03
ISTRUZIONE E RICERCA	15,51	15,47	14,03	11,86	12,74	16,17	11,31	10,18	9,87	11,97
SANITA'	83,63	63,22	62,76	64,33	66,16	63,40	50,97	53,31	52,20	47,80
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	6,67	9,29	11,36	9,49	56,35	73,88	74,84	74,87	82,97	72,02
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	0,64	1,47	2,09	2,95	2,49	1,58
TOTALE	545,65	519,93	534,08	502,84	525,43	518,80	482,97	454,77	418,85	414,72
TOTALE A PARITA' DI ENTI	545,65	517,65	531,76	500,26	474,48	450,70	417,03	389,09	347,07	348,77

Tabella 4.26 – Variazioni percentuali della spesa per prestazioni professionali consistenti nella resa di servizi o adempimenti obbligatori per legge

COMPARTO	VARIAZIONI %									
	2011 / 2010	2012 / 2011	2013 / 2012	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2019 / 2010
FUNZIONI CENTRALI	35,1%	40,7%	61,1%	9,0%	-17,5%	-17,9%	-35,6%	51,1%	3,1%	126,8%
FUNZIONI LOCALI	-2,3%	2,6%	-8,1%	-7,3%	-6,1%	-5,0%	-7,8%	-15,1%	3,7%	-38,1%
ISTRUZIONE E RICERCA	-0,3%	-9,3%	-15,5%	7,5%	26,9%	-30,0%	-10,0%	-3,0%	21,2%	-22,8%
SANITA'	-24,4%	-0,7%	2,5%	2,8%	-4,2%	-19,6%	4,6%	-2,1%	-8,4%	-42,8%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	39,3%	22,2%	-16,5%	494,0%	31,1%	1,3%	0,0%	10,8%	-13,2%	979,9%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	128,2%	42,0%	41,4%	-15,7%	-36,6%	-
TOTALE	-4,7%	2,7%	-5,8%	4,5%	-1,3%	-6,9%	-5,8%	-7,9%	-1,0%	-24,0%
TOTALE A PARITA' DI ENTI	-5,1%	2,7%	-5,9%	-5,2%	-5,0%	-7,5%	-6,7%	-10,8%	0,5%	-36,1%

La spesa per questa tipologia di contratti si è nettamente ridotta nel corso del periodo considerato, con una decisa contrazione nella seconda metà del decennio. È possibile che ciò sia un effetto indotto dello sforzo intrapreso per rendere più efficiente la pubblica amministrazione, iniziato nel 2015 con l'introduzione della fatturazione elettronica e proseguito con il successivo potenziamento di tutti quegli strumenti tecnici e gestionali finalizzati ad un maggiore controllo della spesa ed alla riduzione dei tempi di regolamento delle fatture per adeguarsi a quanto previsto dalla normativa europea. Il progressivo avvicinamento all'obiettivo indicato da tale normativa ha verosimilmente deflazionato il contenzioso associato, riflettendosi in una contrazione di questa tipologia di incarichi.

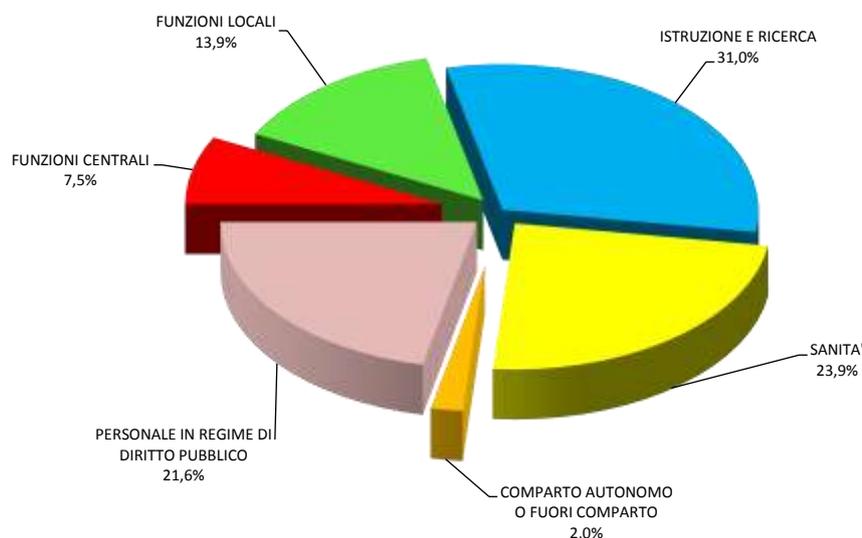
Attesa la loro particolare natura, i valori unitari di questa tipologia di contratti sono molto meno differenziati fra i comparti rispetto a quanto registrato per i co.co.co. e per gli incarichi libero professionali, studio, ricerca e consulenza, con i valori più elevati presenti nei comparti dell'Istruzione e ricerca (9.432€) e della Sanità (9.260€).

IL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO

Per valutare il costo del lavoro dell'intero pubblico impiego occorre ricordare che non tutti gli enti tenuti all'invio del conto annuale comunicano i dati di spesa seguendo lo stesso criterio. La maggior parte rileva i dati di spesa con il criterio della cassa - indicando cioè le spese di personale sostenute in termini di pagamenti effettuati nell'anno di riferimento - mentre gli enti del comparto Sanità effettuano la rilevazione con il criterio della competenza economica, ossia rilevando il costo²⁵ di ciascun esercizio indipendentemente dal momento dell'effettivo pagamento. Nel seguito si parlerà di "spese" avendo comunque presente questa distinzione.

Oggetto di questo capitolo è l'analisi dell'andamento della spesa per il personale in tutte le sue forme contrattuali - tempo indeterminato e le varie tipologie di contratti di lavoro flessibile e di incarichi - considerando anche le spese non aventi carattere direttamente retributivo, ma comunque correlate al costo del lavoro pubblico²⁶.

Grafico 5.1 – Distribuzione del costo del lavoro pubblico del 2019

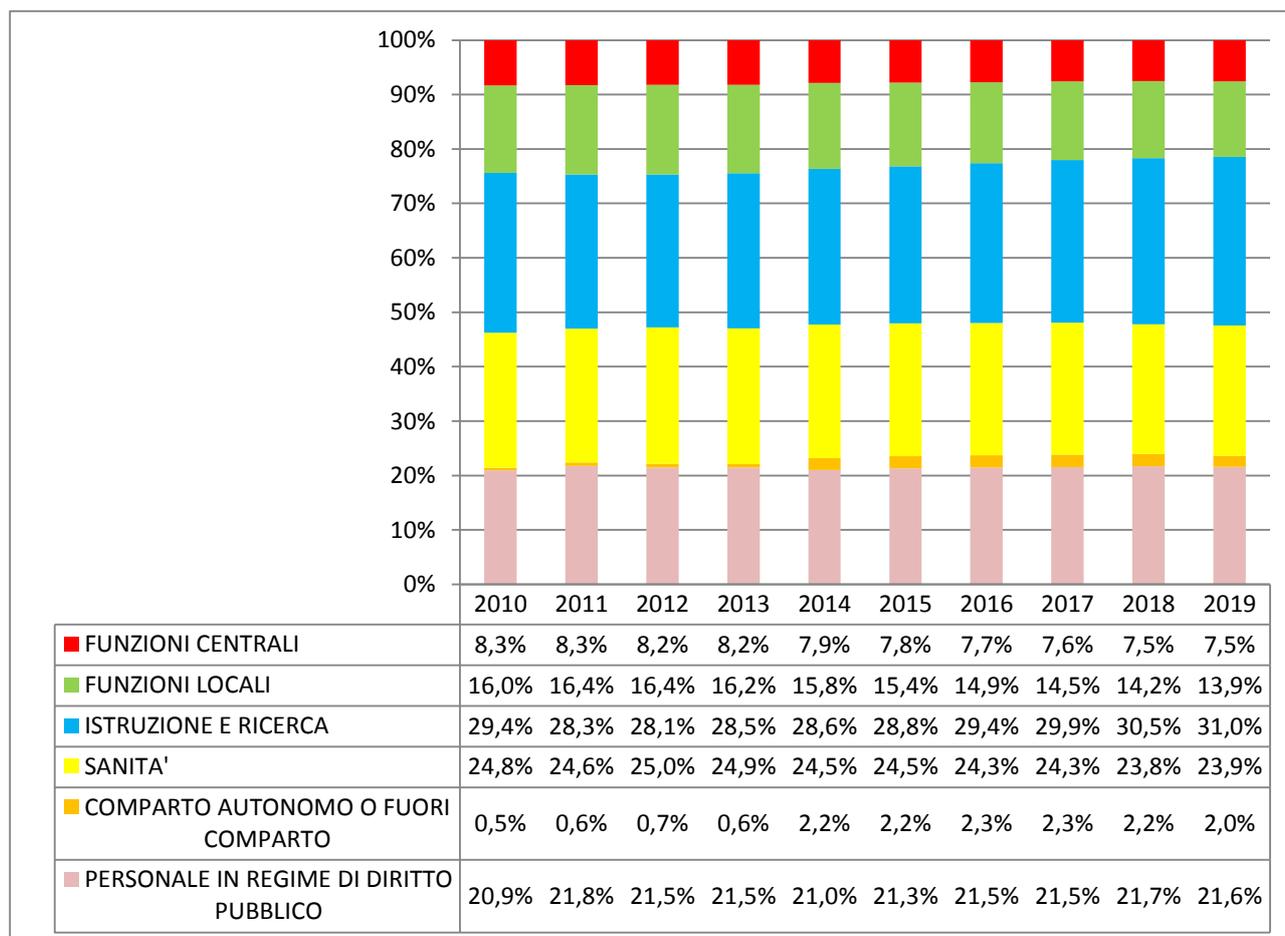


²⁵ L'articolo 2423-bis c.c., prevede l'obbligo di "tener conto dei proventi e degli oneri di competenza dell'esercizio, indipendentemente dalla data dell'incasso o del pagamento".

²⁶ Per costo del lavoro si intende la spesa complessiva che l'amministrazione deve sostenere per remunerare l'attività lavorativa prestata dal personale, comprensivo quindi delle spese per missioni, buoni pasto, formazione, assegni familiari, benessere del personale, etc., nonché degli oneri riflessi per la contribuzione previdenziale e assistenziale e dell'IRAP.

Il grafico precedente riporta la distribuzione fra i comparti del costo del lavoro sostenuto nel 2019. Se si compara questo grafico con l'analogo grafico 2.1 presente nel secondo capitolo sull'andamento del personale, emerge che i comparti delle Funzioni centrali, delle Funzioni locali e delle Amministrazioni con comparto autonomo o fuori comparto presentano differenze minime della loro quota percentuale in termini di spesa e di consistenza di personale. L'incidenza del personale per questi comparti è molto simile a quello della spesa. Non è così per la quota della spesa assorbita dal personale in regime di diritto pubblico e quella relativa alla Sanità che sono di circa il 3,8% più alte di quella della distribuzione del personale. All'opposto il comparto dell'Istruzione e ricerca, con una quota della spesa del 7,3% più bassa rispetto al personale. La distribuzione della spesa per comparto è stabile nel tempo, con variazioni da un anno all'altro di qualche decimo di punto. Mutamenti significativi nella distribuzione del costo del lavoro avvengono solo in intervalli di tempo ampi.

Grafico 5.2 – Andamento della distribuzione del costo del lavoro pubblico



Il consistente ingresso dei nuovi enti nella rilevazione nel 2014 ha ridotto la concentrazione della distribuzione. Nonostante ciò nella seconda parte del decennio si osserva una crescente

concentrazione della spesa nel comparto dell'Istruzione e ricerca. Anche il personale in regime di diritto pubblico ha raggiunto i valori massimi sull'intero decennio della propria quota relativa. Ciò è dovuto in parte all'aumento della spesa riconducibile alla fine del blocco, nel 2015, degli effetti economici delle progressioni di carriera comunque denominate²⁷ che ha consentito nel settore Sicurezza - Difesa il riallineamento fra la posizione giuridica acquisita nel corso dei quattro anni precedenti e quella economica rimasta ferma. Negli ultimi due anni hanno invece agito i provvedimenti di riordino delle carriere che hanno interessato lo stesso settore.

I comparti delle Funzioni locali e delle Funzioni centrali, per contro, hanno progressivamente perso peso, anche se in misura differente.

Tabella 5.1 - Totale del costo del personale dipendente ed estraneo all'amministrazione

COMPARTO	VALORI ASSOLUTI IN MILIONI DI EURO									
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
FUNZIONI CENTRALI	13.894	13.687	13.174	13.021	12.573	12.427	12.366	12.108	12.464	12.551
FUNZIONI LOCALI	26.733	27.096	26.362	25.653	25.173	24.558	23.790	23.177	23.544	23.137
ISTRUZIONE E RICERCA	48.988	46.737	45.129	45.129	45.689	46.015	46.918	47.862	50.681	51.511
SANITA'	41.369	40.682	40.154	39.486	39.126	39.022	38.778	38.840	39.546	39.786
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	830	1.018	1.053	1.023	3.518	3.507	3.626	3.662	3.708	3.353
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	34.912	35.944	34.465	33.968	33.539	34.042	34.300	34.505	36.051	35.936
TOTALE	166.726	165.164	160.336	158.281	159.617	159.571	159.776	160.154	165.994	166.274
TOTALE A PARITA' DI ENTI	166.726	163.953	158.935	156.922	155.678	155.548	155.792	156.197	162.061	162.596

Tabella 5.2 – Variazioni percentuali del costo del personale dipendente ed estraneo all'amministrazione

COMPARTO	VARIAZIONI %									
	2011 / 2010	2012 / 2011	2013 / 2012	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2019 / 2010
FUNZIONI CENTRALI	-1,5%	-3,7%	-1,2%	-3,4%	-1,2%	-0,5%	-2,1%	2,9%	0,7%	-9,7%
FUNZIONI LOCALI	1,4%	-2,7%	-2,7%	-1,9%	-2,4%	-3,1%	-2,6%	1,6%	-1,7%	-13,5%
ISTRUZIONE E RICERCA	-4,6%	-3,4%	0,0%	1,2%	0,7%	2,0%	2,0%	5,9%	1,6%	5,2%
SANITA'	-1,7%	-1,3%	-1,7%	-0,9%	-0,3%	-0,6%	0,2%	1,8%	0,6%	-3,8%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	22,7%	3,4%	-2,8%	243,9%	-0,3%	3,4%	1,0%	1,3%	-9,6%	-
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	3,0%	-4,1%	-1,4%	-1,3%	1,5%	0,8%	0,6%	4,5%	-0,3%	2,9%
TOTALE	-0,9%	-2,9%	-1,3%	0,8%	0,0%	0,1%	0,2%	3,6%	0,2%	-0,3%
TOTALE A PARITA' DI ENTI	-1,7%	-3,1%	-1,3%	-0,8%	-0,1%	0,2%	0,3%	3,8%	0,3%	-2,5%

²⁷ Articolo 9 rubricato "Contenimento delle spese in materia di impiego pubblico" di cui al d.l. n. 78/2010, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

Nei primi anni della serie è evidente la generalizzata riduzione del costo del lavoro dovuta al blocco introdotto dal d.l. n. 78/2010 convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122. Vi sono però eccezioni a questo andamento originate da:

- a) rinnovi contrattuali sottoscritti ed applicati oltre il termine dell'ultimo anno di riferimento del periodo contrattuale (con effetti nel 2010 e di trascinamento sul 2011 e sul 2012);
- b) integrazioni della rilevazione con enti non acquisiti precedentemente (per il comparto delle Funzioni locali è il caso della Regione Sicilia e dell'Ente Foreste Sardegna entrati nella rilevazione dall'anno 2011, mentre per le amministrazioni del Comparto autonomo o fuori comparto dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e di quella per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico nel 2012, degli Enti della lista S13 nel 2014);
- c) miglioramento nell'acquisizione dei dati (è ancora il caso della Regione Sicilia che dall'anno 2012 ha compilato l'intero modello di rilevazione, comprensivo quindi anche di quelle tipologie di spese che nell'anno precedente non era stato possibile rilevare).

Gli effetti dei nuovi ingressi nella rilevazione a partire dal 2011 sono particolarmente rilevanti. A parità di enti, nel confronto del 2019 con il 2010 – ricordando che le grandezze rappresentate in tabella sono espresse a prezzi di mercato – si ha una contrazione pari al 2,5%. Il livello della spesa nel 2019 non incorpora ancora tutti effetti della tornata contrattuale 2016-2018 né quelli della tornata 2019-2021, e resta comunque inferiore a quello del 2011.

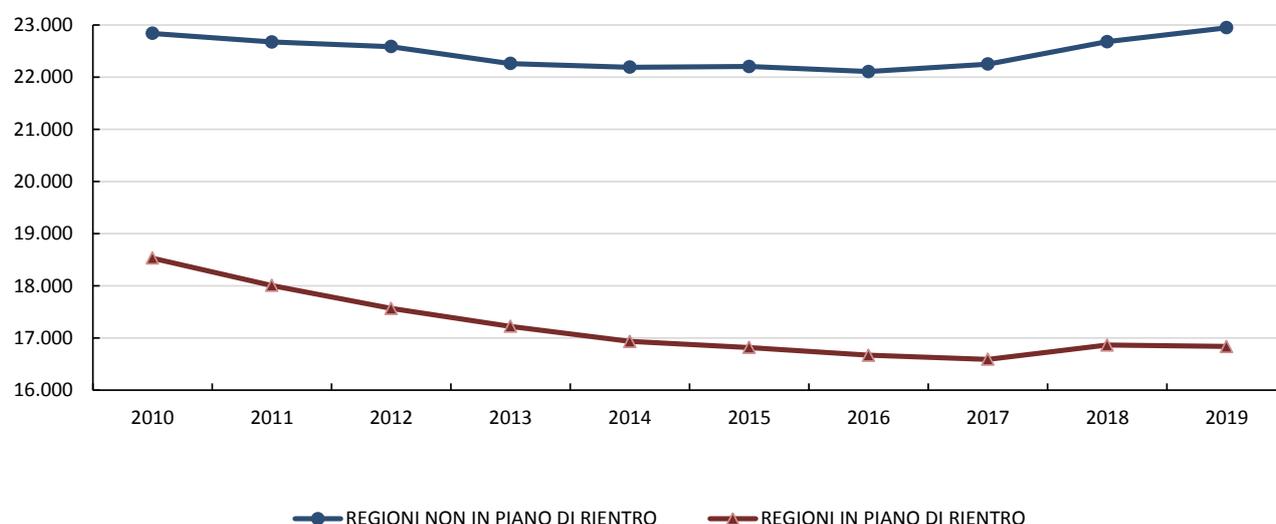
Se nel 2018 la spesa era cresciuta in tutti i comparti per gli effetti della nuova stagione contrattuale, nel 2019 le variazioni sono molto più contenute, con diverse riduzioni che hanno cause differenti. Quella decisamente consistente del comparto degli Enti con comparto autonomo o fuori comparto è dovuta all'uscita all'assenza dei 400 milioni di spesa dell'ANAS S.p.A. che è uscita dalla rilevazione. Una parte della contrazione del comparto delle Funzioni locali è invece solo apparente perché dovuto ai comuni che alla data di chiusura della rilevazione non avevano ancora effettuato l'invio dei dati. La parte più rilevante è però certamente legata alla riduzione consistente del personale che ha avuto nell'ultimo anno questo comparto.

La riduzione contenuta registrata nel personale in regime di diritto pubblico è frutto del venir meno delle una tantum contenute nei provvedimenti che hanno interessato il settore Sicurezza – Difesa.

Nel comparto dell’Istruzione e ricerca, che è il comparto in cui la spesa cresce percentualmente in misura maggiore, gli effetti sono ascrivibili soprattutto alla consistenza di personale che nell’anno solare copre delle frazioni di due diversi anni scolastici²⁸.

Anche la crescita del comparto Sanità è riconducibile essenzialmente all’aumento del personale. Per una parte consistente del personale, come la dirigenza medica e non medica, è riportato unicamente l’accantonamento effettuato nei bilanci degli enti e non il costo effettivo del contratto, che è stato sottoscritto solo alla fine del 2019, e il cui costo differenziale era allocato nei bilanci delle regioni e non rilevato dal conto annuale. Una ulteriore peculiarità di questo comparto è la presenza dei piani di rientro cui sono sottoposte diverse regioni e che determinano la dinamica complessiva del costo del personale del comparto. Nelle regioni non in piano di rientro il costo del personale ha ricominciato a crescere dal 2017 ed è tornato sui livelli del 2010, in quelle sottoposte a tali piani il costo è rimasto vicino ai valori minimi del decennio, molto distanti da quelli registrati all’inizio del periodo considerato.

Grafico 5.3 – Andamento del costo del lavoro pubblico nella Sanità. Valori in milioni di euro



Nel lungo periodo di assenza di rinnovi contrattuali, in ciascun comparto le differenze nel valore assoluto della spesa erano essenzialmente determinate dalla variazione dell’occupazione. Tale effetto varia in funzione del mese in cui avviene la variazione della consistenza del personale. Ad esempio, le cessazioni avvenute nella parte finale dell’anno – soprattutto se di consistente entità –

²⁸ Nella scuola le immissioni in ruolo e il reclutamento del personale temporaneo avvengono soprattutto nella parte finale dell’anno solare, per cui la loro manifestazione sulla spesa sarà maggiormente rilevante nell’anno successivo.

manifestano in pieno il loro effetto sulla spesa solo dall'anno successivo, poiché gli stipendi sono stati comunque corrisposti fino al momento in cui il personale è rimasto in servizio.

Nei paragrafi successivi sono indicati i fattori significativi che influenzano la dinamica della spesa.

LE MANOVRE DI CONTENIMENTO DELLA SPESA A PARTIRE DAL 2010

Per raggiungere gli obiettivi di finanza pubblica il legislatore ha introdotto nell'ordinamento, con l'articolo 9 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, misure contenitive della spesa per il pubblico impiego.

La disposizione ha agito su più fronti, imponendo, per gli anni 2011, 2012 e 2013, limiti alla crescita delle retribuzioni individuali (vedi oltre) e dei fondi destinati alla contrattazione integrativa. Questi ultimi, con l'eccezione di alcune specifiche e tipizzate voci di alimentazione dei fondi, per il periodo 2011-2013, non hanno potuto superare il livello del 2010, per ridursi, inoltre, in misura proporzionale alla diminuzione del personale.

Prima con il DPR n. 122/2013 e successivamente con il comma 456, dell'articolo 1, della legge n. 147/2013 (legge di stabilità 2014), la vigenza dell'articolo 9, comma 2-bis, è stata prorogata fino al 31 dicembre 2014, mentre a decorrere dall'anno 2015 (legge n. 190/2014), la riduzione dei fondi operata nel 2014 è stata applicata nella medesima misura anche per gli anni a venire, divenendo permanente.

Il comma 236, dell'articolo unico della legge 208/2015 (legge di stabilità per il 2016), ha poi stabilito che, tenuto conto del personale assumibile, a decorrere dal 1° gennaio 2016 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale non potesse superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015 e fosse, comunque, ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio.

L'art. 23 del d.lgs. 75/2017, al comma 1, ha successivamente disposto che al fine di perseguire la progressiva armonizzazione dei trattamenti economici accessori del personale delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2 del d.lgs. 165/2001, la contrattazione collettiva nazionale, per ogni comparto o area di contrattazione, dovrà operare la graduale convergenza dei medesimi trattamenti anche mediante la differenziata distribuzione, distintamente per il personale dirigenziale e non dirigenziale, delle risorse finanziarie destinate all'incremento dei fondi per la contrattazione integrativa di ciascuna amministrazione.

Nelle more di quanto previsto dal predetto comma 1, al fine di assicurare la semplificazione amministrativa, la valorizzazione del merito, la qualità dei servizi e garantire adeguati livelli di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, assicurando al contempo l'invarianza della spesa, a decorrere dal 1° gennaio 2017, il comma 2 ha stabilito che l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del d.lgs. 165/2001, non possa superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016.

Inoltre, a decorrere dalla predetta data l'articolo 1, comma 236, della legge 208/2015 è abrogato.

Per gli enti locali che non hanno potuto destinare nell'anno 2016 risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa a causa del mancato rispetto del patto di stabilità interno del 2015, l'ammontare complessivo delle risorse di cui al primo periodo del comma 2 non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015, ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio nell'anno 2016.

Il comma 3 ha stabilito che, fermo restando il limite delle risorse complessive previsto dal comma 2, le regioni e gli enti locali, con esclusione degli enti del Servizio sanitario nazionale, possono destinare apposite risorse alla componente variabile dei fondi per il salario accessorio, anche per l'attivazione dei servizi o di processi di riorganizzazione e il relativo mantenimento, nel rispetto dei vincoli di bilancio e delle vigenti disposizioni in materia di vincoli della spesa di personale e in coerenza con la normativa contrattuale vigente per la medesima componente variabile. Al riguardo è stato perfezionato il DPCM 8 marzo 2019.

Il comma 4 ha poi disposto che, a decorrere dal 1° gennaio 2018 e sino al 31 dicembre 2020, in via sperimentale, le regioni a statuto ordinario e le città Metropolitane che rispettano i requisiti di cui al secondo periodo possono incrementare, oltre il limite di cui al comma 2, l'ammontare della componente variabile dei fondi per la contrattazione integrativa destinata al personale in servizio presso i predetti enti, anche di livello dirigenziale, in misura non superiore a una percentuale della componente stabile dei fondi medesimi definita con apposito DPCM, perfezionato nei primi mesi del 2019.

L'articolo 1, comma 634, della legge 205/2017, inserendo il comma 4-bis all'articolo 23 del d.lgs. 75/2017, ha infine esteso alle Università statali, in via sperimentale a decorrere dal 1° gennaio 2018 e sino al 31 dicembre 2020, la possibilità di incrementare, oltre il limite previsto dal comma 2, la parte variabile dei fondi per la contrattazione integrativa destinata al personale in servizio,

anche di livello dirigenziale, in misura non superiore a una percentuale della componente stabile dei fondi medesimi definita con apposito DPCM.

L'articolo 1, comma 800, della legge 205/2017 ha introdotto disposizioni per consentire la progressiva armonizzazione del trattamento economico del personale delle città metropolitane e delle province transitato in altre amministrazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 1, comma 92, della legge 56/2014, e dell'articolo 1, commi 424 e 425, della legge 190/2014, con quello del personale delle amministrazioni di destinazione.

I RINNOVI CONTRATTUALI NEL PERIODO 2007-2019

Un importante fattore di variazione della spesa è dovuto ai rinnovi contrattuali o, più in generale, alla variazione delle regole che determinano il costo unitario del personale.

Il momento in cui si procede all'effettivo pagamento dei contratti sottoscritti, può determinare un andamento della spesa "a dente di sega" nel singolo comparto o anche sul totale del pubblico impiego se il comparto ha un peso rilevante. Questo particolare tipo di evoluzione è parzialmente attenuato dal fatto che i contratti non vengono tutti sottoscritti nel medesimo anno. Il lungo periodo di assenza di rinnovi contrattuali ha reso poco evidente questo andamento²⁹.

La sottoscrizione dei contratti ha un duplice effetto: un effetto "*a regime*", che è permanente e consiste nella traslazione della spesa di tutto il personale interessato sui livelli retributivi più elevati derivanti dall'applicazione del contratto, e un effetto "*una tantum*", consistente nella corresponsione, in un'unica o in più soluzioni, delle competenze arretrate dovute alla tardiva sottoscrizione dei rinnovi contrattuali. Tali ritardi possono essere all'origine di spese considerevoli anche in relazione al tempo di attesa del contratto.

L'effetto dei mancati rinnovi risulta attenuato, in termini di ammontare degli arretrati, nella misura in cui sia stata corrisposta, in via provvisoria, l'indennità di vacanza contrattuale (IVC), come accaduto per i bienni economici 2006/2007 e 2008/2009 mai sottoscritti prima della metà del biennio e spesso oltre il termine del biennio economico al quale sono riferiti. Analogamente, i contratti per il triennio 2016/2018 sono stati sottoscritti solo a partire dall'ultimo anno del triennio di riferimento.

²⁹ Per il comparto della Sanità, che rileva per competenza economica, non si osserva un andamento lineare del costo poiché il blocco della contrattazione ha impedito gli accantonamenti nei bilanci delle Aziende necessari a ripartire il costo del contratto sui singoli esercizi. Hanno invece continuato ad agire gli altri fattori che determinano le fluttuazioni del costo che saranno illustrati nel seguito dell'analisi.

In applicazione dell'articolo 9, comma 17 del decreto legge n. 78/2010, i rinnovi contrattuali del pubblico impiego sono stati bloccati per il triennio 2010-2012, blocco ulteriormente prorogato, ai soli effetti economici, per gli anni 2013 e 2014 con il comma 453 della legge n. 147/2013 e per il 2015 con il comma 254 della legge n. 190/2014. La Corte Costituzionale, con sentenza n. 178/2015 ha poi dichiarato l'illegittimità dell'ulteriore protrarsi di tale blocco.

Negli anni di blocco dei rinnovi contrattuali si è proceduto alla corresponsione della sola indennità di vacanza contrattuale (IVC) nelle misure mensili previste a decorrere dal 1° luglio 2010.

Il contratto collettivo nazionale quadro (CCNQ) del 13 luglio 2016 ha delineato un nuovo assetto che si articola nei seguenti comparti e aree dirigenziali di contrattazione per il personale in regime privatistico:

○ **Comparti**

- Comparto delle Funzioni centrali (personale di Ministeri, EPNE, Agenzie fiscali ed altri enti a carattere nazionale)
- Comparto Funzioni locali (personale di Regioni, Enti locali, Camere di commercio)
- Comparto dell'Istruzione e della ricerca (personale di Scuola, AFAM, Università, Enti di ricerca)
- Comparto della Sanità (personale degli enti del SSN);
- Comparto Presidenza del Consiglio dei Ministri

○ **Aree dirigenziali**

- Area Funzioni centrali (ex Area I – Ministeri, ex Area VI – Agenzie Fiscali e EPNE, ex enti art. 70 d.lgs. 165/2001)
- Area Funzioni locali (ex Area II – Regioni ed autonomie locali, ex Area III – dirigenza professionale, tecnica e amministrativa del SSN³⁰)
- Area Istruzione e ricerca (ex Area V – Scuola ed AFAM, ex Area VII – Università e Ricerca)
- Area Sanità (ex Area IV – dirigenza medica e veterinaria del SSN, ex Area III – dirigenza sanitaria del SSN)
- Area Presidenza del Consiglio dei Ministri (ex Area VIII – PCM)

Vanno inoltre considerati i procedimenti negoziali riguardanti il personale in regime di diritto pubblico (personale non dirigente di Forze Armate e Corpi di polizia, personale dirigente e non

³⁰ La legge 145/2018 – comma 687 - ha riportato la dirigenza professionale, tecnica e amministrativa del SSN nell'area della contrattazione collettiva della Sanità a partire dal triennio contrattuale 2019/2021.

dirigente dei Vigili del Fuoco, personale delle Carriere prefettizia, diplomatica e dirigenziale penitenziaria).

Dopo il periodo di blocco della contrattazione, anche a seguito dell'accordo tra il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e le OO.SS. del 30 novembre 2016, sono state stanziare le risorse occorrenti per la riattivazione del processo negoziale per il periodo 2016/2018 e per i miglioramenti economici del personale in regime di diritto pubblico non contrattualizzato.

Come evidenziato nelle tavole che seguono, per il triennio 2016/2018:

- sono stati sottoscritti, a partire dal 2018, i CCNL di tutti i Comparti di contrattazione, fatta eccezione per il CCNL del comparto della Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- nel corso del 2019 sono stati sottoscritti i CCNL dell'Area dirigenziale Istruzione e Ricerca (luglio) e di quello dell'Area dirigenziale Sanità (dicembre), mentre a marzo e a dicembre 2020 sono stati perfezionati, rispettivamente, i CCNL dell'Area Funzioni centrali e dell'Area Funzioni locali.

Per il personale in regime di diritto pubblico sono stati recepiti con DPR gli accordi sindacali per il triennio 2016/2018 relativi a:

- Carriera diplomatica e Carriera prefettizia;
- personale non dirigente di Forze armate e Forze di polizia;
- personale non dirigente e personale direttivo e dirigente dei Vigili del fuoco.

Tabella 5.3 – Personale pubblico non dirigente - Quadro degli incrementi derivanti da contratti collettivi di lavoro e dai procedimenti negoziali stipulati ed applicati nel periodo 2007-2010

Comparto	ccnl biennio 2006/2007	Incremento % di regime	ccnl biennio 2008/2009	Incremento % di regime
Scuola	29/11/2007 08/04/2008 25/07/2008	4,85%	23/01/2009	3,20%
AFAM	04/08/2010	4,85%	04/08/2010	3,20%
Ministeri	14/09/2007	4,85%	23/01/2009	3,20%
Presidenza Consiglio dei Ministri	31/07/2009	4,85%	22/07/2010	3,20%
Agenzie fiscali	10/04/2008	4,85%	29/01/2009	3,20%
Vigili del fuoco (1)	29/11/2007 07/05/2008	5,29%	26/10/2010	4,16%
Corpi di polizia - Forze Armate (2)	11/09/2007 16/04/2009	6,30%	01/10/2010	3,68%
Enti Pubblici non economici	01/10/2007	4,85%	18/02/2009	3,20%
Enti di ricerca	13/05/2009	4,85%	13/05/2009	3,20%
Università	16/10/2008	4,85%	12/03/2009	3,20%
Servizio sanitario nazionale	10/04/2008	4,85%	31/07/2009	3,20%
Regioni e autonomie locali	11/04/2008	4,85%	31/07/2009	3,20%
(1) 5,29% = 4,85% + 0,44% per risorse aggiuntive; 4,16% = 3,2% + 0,96% per risorse aggiuntive				
(2) 6,30% = 4,85% + 1,45% per risorse aggiuntive; 3,68% = 3,20% + 0,48% per risorse aggiuntive				

Tabella 5.4 – Personale pubblico non dirigente - Quadro degli incrementi derivanti dai contratti collettivi di lavoro e dai procedimenti negoziali definiti ed applicati nel periodo 2016-2018

Comparto	CCNL triennio 2016/2018	Incremento % di regime
Funzioni centrali	12/02/2018	3,48%
Funzioni locali	21/05/2018	3,48%
Istruzione e ricerca	19/04/2018	3,69% (1)
Sanità	21/05/2018	3,48%
Presidenza del Consiglio dei Ministri	Avviata procedura negoziale	
Corpi di polizia	DPR/15/03/2018 n. 39	3,48% (2)
Forze armate	DPR/15/03/2018 n. 40	3,48% (2)
Vigili del fuoco	DPR/15/03/2018 n. 41	3,48% (3)
(1) 3,69% = 3,48% + 0,21% per risorse aggiuntive		
(2) La percentuale non include gli incrementi retributivi di cui al DPCM 21 marzo 2018, così come integrato dall'art.1, comma 442 della legge di bilancio 145/2018		
(3) La percentuale non include gli incrementi retributivi di cui al DPCM 21 marzo 2018, così come integrato dall'art.1, comma 442 della legge di bilancio 145/2018, né, per il solo personale non dirigente e non direttivo, gli incrementi di cui al DPR 47/2018 (valorizzazione postriordino)		

Tabella 5.5 – Personale pubblico dirigente - Quadro degli incrementi derivanti da contratti collettivi di lavoro stipulati ed applicati nel periodo 2007-2011

Comparto / Area	CCNL biennio 2006-2007	Incremento % di regime	CCNL biennio 2008-2009	Incremento % di regime
Scuola e AFAM (Area V)	15/07/2010	4,85%	15/07/2010	3,2%
Ministeri (Area I)	12/02/2010	4,85%	12/02/2010	3,2%
Presidenza Consiglio Ministri (Area VIII)	04/08/2010	4,85%	04/08/2010	3,2%
Agenzie fiscali - Enti pubblici non economici (Area VI)	21/07/2010	4,85%	21/07/2010	3,2%
Vigili del fuoco	29/11/2007 07/05/2008	5,29% (1)	26/10/2010	4,16% (1)
Carriera diplomatica	24/04/2008	13,37% (2)	13/08/2010	3,2%
Carriera prefettizia	04/04/2008	4,85%	20/04/2011	3,2%
Carriera dirigenziale penitenziaria		(3)		(3)
Università e Ricerca (Area VII)	28/07/2010	4,85%	28/07/2010	3,2%
SSN: Dirigenza sanitaria, professionale, tecnica e amministrativa (Area III)	17/10/2008	4,85%	06/05/2010	3,2%
SSN: Dirigenza medico – veterinaria (Area IV)	17/10/2008	4,85%	06/05/2010	3,2%
Segretari comunali e provinciali	14/12/2010	4,85%	01/03/2011	3,2%
Regioni e autonomie locali (Area II)	22/02/2010	4,85%	03/08/2010	3,2%

(1) 5,29% = (4,85% + 0,44% per risorse aggiuntive); 4,16% = (3,2% + 0,96% per risorse aggiuntive)

(2) 13,37% = (4,85% + 8,52% per risorse aggiuntive. 9 milioni a decorrere dal 2007)

(3) Gli incrementi retributivi corrispondono a quelli della dirigenza della Polizia di Stato in quanto non si è ancora provveduto alla definizione del primo contratto collettivo di lavoro della categoria

Tabella 5.6 – Personale dirigente - Quadro degli incrementi derivanti da contratti collettivi di lavoro e dai procedimenti negoziali stipulati ed applicati nel periodo 2016-2018

Comparto / Area	CCNL triennio 2016-2018	Incremento % di regime
Funzioni centrali (ex Area I - Ministeri, ex Area VI - Agenzie fiscali ed Enti pubblici non economici, Enti art. 70 D.lgs. 165/2001)	09/03/2020	3,48% (1)
Funzioni locali (ex Area II - Regioni e autonomie locali e Segretari comunali e provinciali, ex Area III - dirigenza professionale, tecnica e amministrativa del SSN)	17/12/2020	3,48%
Istruzione e ricerca (ex Area V - Scuola e AFAM, ex Area VII - Università e ricerca)	08/07/2019	3,48% (2)
Sanità (Area III - Dirigenza sanitaria, ex Area IV - Dirigenza medico – veterinaria)	19/12/2019	3,48%
Vigili del fuoco (Personale dirigente e direttivo)	DPR 15/03/2018 n. 42	3,48% (3)
Carriera diplomatica	DPR 04/05/2018 n. 66	3,48% (4)
Carriera prefettizia	DPR 24/05/2018 n. 85	3,48% (5)
Carriera dirigenziale penitenziaria	(6)	

(1) La percentuale non include le risorse aggiuntive di cui all'articolo 1, comma 376, della legge di bilancio 145/2018.

(2) La percentuale non include le risorse di cui all'articolo 1, comma 591, della legge di bilancio 205/2017.

(3) La percentuale non include gli incrementi retributivi di cui al DPCM 21 marzo 2018, così come integrato dall'art. 1, comma 442, della legge di bilancio 145/2018; né, per il solo personale direttivo, gli incrementi di cui al DPR 48 del 2018 (valorizzazione post riordino).

(4) Percentuale riferita ad una retribuzione media al netto della Indennità integrativa speciale personale all'estero e fuori ruolo.

(5) Percentuale riferita ad una retribuzione media al netto della Indennità pensionabile prevista per i soli prefetti dalla legge n. 121/1981.

(6) Per i dirigenti della Carriera penitenziaria, gli incrementi retributivi corrispondono a quelli della dirigenza della Polizia di Stato in quanto non si è ancora provveduto alla definizione del primo contratto collettivo di lavoro della categoria.

Nelle quattro tavole precedenti sono indicate le date di sottoscrizione dei contratti collettivi di lavoro nonché quelle dei DPR di recepimento degli accordi negoziali riguardanti il personale in regime di diritto pubblico (personale non dirigenziale e dirigenti).

Per il personale dirigente delle Forze armate e dei Corpi di polizia³¹ e per i Professori e Ricercatori universitari è previsto un meccanismo di adeguamento retributivo definito con apposito DPCM sulla base di uno specifico indice ISTAT da determinarsi in funzione degli aumenti medi registrati per il personale contrattualizzato (art. 24 legge n. 448/1998).

Questo meccanismo di adeguamento non ha operato dal 2011 al 2015 per effetto del blocco di cui all'art. 9, comma 21, del citato d.l. n. 78/2010. Per gli anni 2016 e 2017, a causa della mancata stipula di contratti collettivi/procedimenti negoziali, l'indice di adeguamento retributivo è risultato pari allo 0% e pertanto non si è provveduto all'emanazione dei rispettivi DPCM. Per il 2018 il predetto indice ha registrato un incremento dello 0,11%, recepito, insieme all'incremento registrato per il 2019 (+2,28%), nel DPCM del 3 settembre 2019 e l'incremento per il 2020 (+1,71%) è stato da ultimo recepito con il DPCM del 13 novembre 2020.

Per la Magistratura l'analogo meccanismo di adeguamento retributivo triennale, determinato anch'esso con DPCM in funzione degli aumenti medi registrati per il personale contrattualizzato, bloccato dalle disposizioni di contenimento della spesa di cui al più volte richiamato d.l. n. 78/2010 (art. 9, comma 22), è stato successivamente riconosciuto in applicazione della sentenza della Corte Costituzionale n. 223 del 2012, che ha dichiarato incostituzionale i commi 2 (in parte) e 22 dello stesso articolo 9. Per gli anni 2016 e 2017 il DPCM del 7 agosto 2015 (riferito al triennio 2015/2017) ha disposto incrementi pari a zero anche in questo caso per effetto della mancata stipula di contratti collettivi/procedimenti negoziali, mentre per il triennio 2018/2020 al momento non è stato ancora perfezionato il relativo DPCM.

Nella tavola seguente sono riportati i valori percentuali annui degli aumenti retributivi corrisposti al personale pubblico non contrattualizzato, disciplinato da specifiche disposizioni legislative³².

³¹ Con i provvedimenti di riordino delle carriere varati a partire dalla fine del 2017 la categoria del personale con trattamento superiore è stata eliminata e le qualifiche che ne facevano parte sono state ricollocate fra il personale dirigente o fra quello non dirigente.

³² I valori negativi della Magistratura degli anni 2012 e 2015 sono derivanti dall'applicazione del meccanismo previsto dalla normativa vigente di determinazione triennale consistente nella corresponsione di due acconti ed un saldo.

Tabella 5.7 – Personale pubblico non soggetto a contrattazione - Quadro degli incrementi retributivi annui derivanti da legge nel periodo 2007-2020

Anno	Personale dirigente e con trattamento superiore di Corpi di polizia e Forze Armate	Magistratura
	Professori e ricercatori universitari	
2007	4,28%	3,69%
2008	1,77%	3,69%
2009	3,77%	2,75%
2010	3,09%	3,04%
2011	0,00%	3,04%
2012	0,00%	-0,67%
2013	0,00%	1,62%
2014	0,00%	1,62%
2015	0,00%	-3,23%
2016	0,00%	0,00%
2017	0,00%	0,00%
2018	0,11%	
2019	2,28%	
2020	1,71%	

Per il personale dipendente dagli enti che applicano i contratti di lavoro delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, si riportano di seguito i riferimenti dei contratti collettivi regionali/provinciali stipulati e/o applicati a partire dal 2007.

Tabella 5.8 – Quadro dei rinnovi contrattuali dei contratti collettivi di lavoro regionali/provinciali stipulati e/o applicati nel periodo 2007-2018

VALLE D'AOSTA	
DIRIGENTI	17/04/2009 accordo e chiusura del contratto 2006-2009 per la parte normativa e dei bienni economici 2006-2007 e 2008-2009 per il personale appartenente alla qualifica unica dirigenziale di tutti gli enti del comparto unico della Valle d'Aosta
	27/05/2011 accordo retribuzione di posizione
	5/10/2011 testo unico della dirigenza
	05/03/2012 accordo retribuzione di posizione
NON DIRIGENTI	21/05/2008 accordo e chiusura del contratto 2006-2009 per la parte normativa e dei bienni economici 2006-2007 e 2008-2009 per il personale appartenente alle categorie di tutti gli enti del comparto unico della Valle d'Aosta
	13/12/2010 testo unico delle disposizioni contrattuali economiche e normative delle categorie del comparto unico della Valle d'Aosta
	7/11/2018 accordo per il rinnovo contrattuale per il triennio economico e normativo 2016-2018 e per la modificazione dell'accordo del "testo unico delle disposizioni contrattuali economiche e normative delle categorie del comparto unico della Valle d'Aosta" del 13/12/2010

FRIULI VENEZIA GIULIA

DIRIGENTI	29/02/2008 contratto collettivo regionale di lavoro area della dirigenza del personale del comparto unico quadriennio normativo 2002-2005 biennio economico 2002-2003 biennio economico 2004-2005
	30/09/2010 contratto collettivo regionale di lavoro area della dirigenza del personale del comparto unico quadriennio normativo 2006-2009 biennio economico 2006-2007 biennio economico 2008-2009
NON DIRIGENTI	07/12/2006 contratto Collettivo Regionale di Lavoro Comparto Unico NON Dirigenti - quadriennio normativo (II fase) 2002-2005 biennio economico 2004-2005
	03/07/2007 contratto Collettivo Regionale di Lavoro Comparto Unico NON Dirigenti - quadriennio normativo (II fase) 2002-2005 biennio economico 2004-2005 code contrattuali
	06/05/2008 contratto Collettivo Regionale di Lavoro Comparto Unico NON Dirigenti - quadriennio normativo 2006-2009 biennio economico 2006-2007
	27/02/2012 contratto Collettivo Regionale di Lavoro Comparto Unico NON Dirigenti - quadriennio normativo 2006-2009 biennio economico 2008-2009
	15/10/2018 contratto collettivo regionale di Lavoro Comparto del personale non dirigente - triennio normativo ed economico 2016-2018

TRENTINO ALTO ADIGE

DIRIGENTI	25/10/2007 contratto collettivo per il personale dell'area dirigenziale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige e delle Camere di commercio, industria artigianato e agricoltura di Trento e Bolzano - quadriennio giuridico 2006-2009 e biennio economico 2006-2007
	27/04/2009 contratto collettivo per il personale dell'area dirigenziale, quadriennio giuridico 2006-2009 e biennio economico 2008-2009
NON DIRIGENTI	19/06/2007 biennio 2006-2007
	01/12/2008 quadriennio giuridico 2008-2011 biennio economico 2008-2009
	20/12/2017 accordo stralcio triennio giuridico 2016-2018 biennio economico 2016-2017
	25/02/2019 accordo stralcio per il rinnovo del contratto collettivo per il personale dell'area dirigenziale, triennio giuridico ed economico 2016-2018
	30/09/2020 accordo per il rinnovo del contratto collettivo riguardante il personale dell'area non dirigenziale della Regione Autonoma Trentino Alto Adige e delle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Trento e Bolzano – triennio economico e giuridico 2016-2018

PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO	
DIRIGENTI	05/07/2007 contratto collettivo intercompartimentale per il personale dirigenziale relativo al periodo 2005-2008 biennio 2007-2008
	11/11/2009 contratto di comparto per il personale dirigenziale della Provincia autonoma di Bolzano relativo al periodo 2005-2008
	10/08/2018 contratto collettivo intercompartimentale per il personale dirigenziale con la determinazione dell'indennità di posizione.
NON DIRIGENTI	12/02/2008 contratto collettivo intercompartimentale per il periodo 2005-2008 per la parte giuridica e per il periodo 2007-2008 per la parte economica
	15/11/2011 contratto collettivo intercompartimentale - parte economica per l'anno 2009
	4/12/2019 accordo stralcio per il rinnovo del contratto collettivo intercompartimentale per il triennio 2019-2021
	03/12/2020 secondo accordo stralcio per il rinnovo del contratto collettivo intercompartimentale per il triennio 2019-2021
	10/12/2020 contratto collettivo intercompartimentale 1° accordo stralcio per il rinnovo del contratto collettivo per l'area del personale del servizio sanitario provinciale escluso il personale dell'area medica e medico veterinaria nonché della dirigenza sanitaria, amministrativa, tecnica e professionale

PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO	
DIRIGENTI	20/06/2007 accordo provinciale concernente il biennio economico 2006-2007 e norme sulla parte giuridica 2006-2009 del personale dell'area della dirigenza e segretari comunali del comparto autonomie locali
	22/10/2008 accordo provinciale per il personale dell'area della dirigenza e segretari comunali del comparto autonomie locali concernente il rinnovo del ccpl per il quadriennio giuridico 2006-2009 ed il biennio economico 2008-2009
	29/10/2010 accordo di modifica del vigente contratto collettivo provinciale di lavoro dell'area della dirigenza e segretari comunali del comparto autonomie locali
	29/12/2016 contratto collettivo provinciale del lavoro 2016-2018, biennio economico 2016-2017, per il personale dell'area della dirigenza e segretari comunali del Comparto Autonomie locali
RICERCATORI	29/12/2016 contratto collettivo provinciale del lavoro 2016-2018, biennio economico 2016-2017
DIRETTIVI	23/12/2016 contratto collettivo provinciale del lavoro 2016-2018, biennio economico 2016-2017, per il personale con qualifica di Direttore della Provincia autonoma di Trento e degli Enti strumentali
NON DIRIGENTI	20/04/2007 accordo provinciale concernente quadriennio 2007-2009 biennio economico 2006-2007 del personale del comparto autonomie locali – area non dirigenziale
	22/09/2008 accordo provinciale concernente il biennio economico 2008-2009 del personale del comparto autonomie locali – area non dirigenziale
	23/12/2016 Contratto Collettivo Provinciale di Lavoro 2016-2018, biennio economico 2016-2017
Vigili del fuoco	01/08/2019 accordo negoziale relativo agli incrementi retributivi per il triennio economico 2016-2018 del personale del corpo permanente dei Vigili del fuoco della Provincia autonoma di Trento
	21/12/2018 accordo per la sostituzione delle tabelle allegate all'accordo negoziale del 01/08/2018

SICILIA	
DIRIGENTI	05/07/2007 ccrl del personale con qualifica dirigenziale della regione Siciliana e degli enti di cui all'art. 1 della l.r. n. 10/2000 per il quadriennio giuridico 2002-2005 e per i bienni economici 2002-2003 e 2004-2005
	30/09/2020 ipotesi di accordo del CCRL della dirigenza per il triennio 2016-2018 su cui la sezione di controllo della Corte dei Conti per la Regione siciliana ha rilasciato certificazione negativa
NON DIRIGENTI	22/05/2008 ccrl quadriennio 2006-2009, biennio economico 2006-2007
	09/05/2019 accordo del contratto collettivo regionale di lavoro del personale del comparto non dirigenziale della regione Siciliana e degli enti di cui all'art. 1 della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10 per il triennio normativo ed economico 2016-2018

SARDEGNA	
DIRIGENTI	19/03/2008 CCRL del personale con qualifica dirigenziale, quadriennio normativo 2006-2009, biennio economico 2006-2007
	18/02/2010 CCRL contratto collettivo regionale di lavoro del personale con qualifica dirigenziale, quadriennio normativo 2006-2009, biennio economico 2008-2009
	12/06/2018, CCRL triennio 2016-2018
NON DIRIGENTI	08/10/2008 CCRL contratto collettivo regionale di lavoro del personale del comparto unico quadriennio normativo 2006-2009 biennio economico 2006-2007
	18/02/2010 CCRL contratto collettivo regionale di lavoro del personale del comparto unico, quadriennio normativo 2006-2009, biennio economico 2008-2009
	4/12/2017 CCRL triennio 2016-2018

A differenza dei contratti nazionali, la sottoscrizione della maggior parte degli accordi contrattuali per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome non è avvenuta con significativi ritardi.

Nella tabella che segue sono riportate le spese per le retribuzioni “lordo dipendente”³³ al netto delle competenze arretrate. In assenza di elementi conoscitivi sull’origine di tali competenze arretrate, gli importi detratti non sono solo quelli di natura contrattuale – cioè derivanti dalla tardiva sottoscrizione dei contratti di lavoro – ma anche quelli originati dai passaggi di qualifica o dalle ricostruzioni di carriera. Nel 2017 sono state apportate delle modifiche alla modalità di registrazione delle competenze arretrate relative ad alcune voci. Di conseguenza le retribuzioni medie del 2017, del 2018 e del 2019 che sono illustrate nel prossimo capitolo possono essere

³³ Per “lordo dipendente” si intendono le retribuzioni al lordo delle ritenute fiscali e previdenziali a carico del lavoratore. Queste retribuzioni sono al netto degli oneri riflessi (contributi e IRAP) a carico del datore di lavoro che sono rilevati separatamente e concorrono alla formazione del costo del lavoro.

significativamente più elevate di quelle degli anni precedenti, nella misura in cui gli importi corrisposti tramite tali voci, spesso legati alla produttività o al risultato, sono riferiti in modo considerevole ad esercizi precedenti, come per la Presidenza del Consiglio dei Ministri, le Agenzie fiscali la Carriera dirigenziale penitenziaria e le Autorità indipendenti.

La spesa per retribuzioni è massima nel 2010 e diminuisce progressivamente sia a causa della riduzione del personale³⁴, sia per gli effetti delle richiamate manovre di contenimento della spesa pubblica aventi ad oggetto il pubblico impiego. Dal 2018 si notano gli effetti della ripresa della contrattazione collettiva nazionale.

Tabella 5.9 - Spesa per retribuzioni lorde dei lavoratori a tempo indeterminato al netto degli arretrati

COMPARTO	VALORI ASSOLUTI IN MILIONI DI EURO									
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
FUNZIONI CENTRALI	9.267	9.167	8.919	8.757	8.623	8.486	8.485	8.313	8.428	8.484
FUNZIONI LOCALI	17.304	17.814	17.450	17.114	16.843	16.381	15.889	15.575	15.648	15.543
ISTRUZIONE E RICERCA	32.552	31.714	30.583	30.454	30.389	31.364	31.783	32.359	33.746	34.303
SANITA'	27.384	27.291	27.072	26.661	26.473	26.227	25.885	25.763	26.147	26.708
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	497	604	639	633	2.132	2.153	2.227	2.252	2.273	2.018
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	25.125	25.072	24.821	24.394	24.148	24.530	24.836	25.003	25.572	25.919
TOTALE	112.128	111.661	109.485	108.014	108.608	109.140	109.105	109.266	111.815	112.975
TOTALE A PARITA' DI ENTI	112.128	110.921	108.639	107.185	106.188	106.666	106.661	106.834	109.413	110.737

Tabella 5.10 - Variazioni percentuali della spesa per retribuzioni lorde dei lavoratori a tempo indeterminato al netto degli arretrati

COMPARTO	VARIAZIONI %									
	2011 / 2010	2012 / 2011	2013 / 2012	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2019 / 2010
FUNZIONI CENTRALI	-1,1%	-2,7%	-1,8%	-1,5%	-1,6%	0,0%	-2,0%	1,4%	0,7%	-8,4%
FUNZIONI LOCALI	2,9%	-2,0%	-1,9%	-1,6%	-2,7%	-3,0%	-2,0%	0,5%	-0,7%	-10,2%
ISTRUZIONE E RICERCA	-2,6%	-3,6%	-0,4%	-0,2%	3,2%	1,3%	1,8%	4,3%	1,7%	5,4%
SANITA'	-0,3%	-0,8%	-1,5%	-0,7%	-0,9%	-1,3%	-0,5%	1,5%	2,1%	-2,5%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	21,5%	5,8%	-0,9%	236,8%	1,0%	3,4%	1,1%	0,9%	-11,2%	306,0%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-0,2%	-1,0%	-1,7%	-1,0%	1,6%	1,2%	0,7%	2,3%	1,4%	3,2%
TOTALE	-0,4%	-1,9%	-1,3%	0,5%	0,5%	0,0%	0,1%	2,3%	1,0%	0,8%
TOTALE A PARITA' DI ENTI	-1,1%	-2,1%	-1,3%	-0,9%	0,5%	0,0%	0,2%	2,4%	1,2%	-1,2%

³⁴ Il personale che va in pensione normalmente è collocato sui livelli retributivi più elevati.

La spesa per retribuzioni lorde del 2019 sembra pressoché uguale a quella del 2010 (+0,8%) ma, al netto degli Enti che hanno fatto il loro ingresso nella rilevazione nel corso del decennio, la variazione della spesa per le retribuzioni lorde, sempre espressa a prezzi di mercato, risulta negativa per l'1,2%.

Come già accennato e come verrà ampiamente illustrato nel capitolo dedicato alle retribuzioni medie, nel 2017 è cambiata la definizione di arretrati e ciò ha determinato una loro riduzione rispetto agli anni precedenti in favore delle spese registrate come competenza dell'anno di pagamento. Ciononostante, al livello aggregato dei comparti, non si notano effetti significativi in aumento della spesa per retribuzioni.

ALTRI FATTORI CHE INFLUENZANO LA SPESA: I PASSAGGI DI QUALIFICA E IL TURN OVER

Un altro importante fattore che incide sul livello della spesa dei singoli enti – e quindi anche sull'aggregato di comparto – è il passaggio di qualifica orizzontale e verticale³⁵.

I passaggi di qualifica producono, come i rinnovi contrattuali, un duplice effetto sulla spesa riferita al personale coinvolto: uno permanente ed uno “*una tantum*”, connesso al pagamento di competenze arretrate legate alla decorrenza economica riconosciuta ai passaggi. Tanto più numerosi sono i passaggi di qualifica tanto maggiore è l'effetto sulla spesa del comparto e sulle retribuzioni medie degli enti interessati.

I passaggi di livello, fatti salvi gli effetti di trascinamento di passaggi riferibili ad utilizzo di risorse finanziarie degli anni precedenti (ante 2011), non sono stati effettuati negli anni dal 2011 al 2014 in conseguenza del richiamato blocco degli effetti economici delle progressioni di carriera comunque denominate.

Solo nella Scuola i CCNL del 13.03.2013 e del 07.08.2014, attraverso l'utilizzo di parte dei risparmi conseguiti nel comparto stesso e della rimodulazione di risorse comunque destinate al personale del comparto, hanno consentito che gli anni 2011 e 2012 fossero utili ai fini della maturazione delle posizioni stipendiali di cui all'art.2 del CCNL 4.8.2011, con la conseguente attribuzione al personale dei relativi incrementi economici.

³⁵ Per passaggio di qualifica si intendono tutte le progressioni di carriera comunque classificate: qualifica, fascia, area, posizione economica, livello.

Dal 2015 le progressioni di carriera tornano ad avere effetti anche economici oltre che giuridici, determinando un innalzamento del livello di spesa particolarmente significativo nei Corpi di polizia e nelle Forze armate.

Anche il *turn over* incide in modo significativo sull'andamento della spesa per redditi del pubblico impiego; l'effetto che ne deriva è più marcato dove sono presenti meccanismi di progressione delle retribuzioni basati unicamente o principalmente sull'anzianità di servizio (ad esempio Scuola, AFAM, Corpi di polizia, Forze armate).

In tali casi, infatti, se si altera il regolare ricambio del personale (numero di assunti pari al numero dei cessati), si determinano modifiche nella regolarità del trend della spesa a causa dell'incremento delle retribuzioni dovuto ai meccanismi automatici di progressione stipendiale che incidono in modo diretto sull'andamento della spesa. In sintesi, un regolare ricambio del personale in ragione di un assunto a fronte di un cessato assicura uno sviluppo costante e lineare della spesa per redditi; al contrario, prolungate riduzioni nelle assunzioni, cui fanno seguito cicli di assunzioni che superano il numero dei cessati, determinano l'insorgere di variazioni nella spesa per redditi che si manifestano negli anni in cui maturano gli scatti di anzianità.

Nei comparti nei quali, invece, non esistono meccanismi di progressione automatica delle retribuzioni la sostituzione del personale non ha ripercussioni nei periodi successivi.

Le norme sulla limitazione del *turn over* hanno previsto un meccanismo che vincola la spesa correlandola a quella del personale cessante.

La necessità di una maggiore qualificazione del pubblico impiego ha determinato una contrazione nella richiesta di personale delle categorie più basse in favore di personale maggiormente qualificato che, essendo inquadrato in categorie più elevate, ha una remunerazione più alta. L'effetto sulla spesa derivante dalla non integrale copertura del personale che esce dal mondo del lavoro pubblico viene in parte riassorbito dalla più alta spesa del personale assunto inquadrato su livelli più elevati. Ne consegue una riduzione del personale maggiore della riduzione della spesa.

Nei Ministeri, Agenzie fiscali, Enti pubblici non economici, Università, Sanità, Enti locali, ecc., il personale collocato a riposo in questi anni - e per alcuni degli anni a venire - gode ancora della Retribuzione Individuale di Anzianità (RIA). Le disposizioni contrattuali vigenti prevedono che, al momento del pensionamento, gli importi percepiti a tale titolo vadano ad alimentare, come risorse stabili, i fondi per la contrattazione integrativa a disposizione di ciascun ente attraverso i quali è possibile finanziare – compatibilmente con i vigenti vincoli sull'alimentazione dei fondi – vari

istituti, quali le progressioni economiche orizzontali o la produttività. In condizioni di forte riduzione del personale per pensionamento, rendendosi disponibili quote consistenti di RIA, è quindi possibile assistere, specie con riferimento ad alcuni settori, ad incrementi delle retribuzioni medie del personale in attività, anche in assenza di rinnovi contrattuali.

IL CONFRONTO CON LE GRANDEZZE MACROECONOMICHE

Nella tabella che segue sono riportati i valori complessivi del pubblico impiego confrontati con le principali grandezze macroeconomiche dello stesso anno.

Tabella 5.11 – Confronto dell'andamento del personale e delle spese con le principali grandezze economiche

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Occupati nelle pubbliche amministrazioni	3.437.172	3.395.265	3.343.206	3.335.823	3.366.471	3.363.763	3.357.362	3.366.322	3.343.033	3.354.569
Totale Forza lavoro	24.565.833	24.949.110	25.291.688	25.332.820	25.505.407	25.547.984	25.929.806	25.880.427	25.905.028	25.735.338
<i>Occupati nelle pubbliche amministrazioni / Totale Forza</i>	14,0%	13,6%	13,2%	13,2%	13,2%	13,2%	12,9%	13,0%	12,9%	13,0%
Totale Occupati	22.583.420	22.561.652	22.410.780	22.179.270	22.365.816	22.589.265	22.886.276	23.057.048	23.227.416	23.283.681
<i>Occupati nelle pubbliche amministrazioni / Totale Occupati</i>	15,2%	15,0%	14,9%	15,0%	15,1%	14,9%	14,7%	14,6%	14,4%	14,4%
Costo del lavoro delle pubbliche amministrazioni (miliardi di €)	166,73	165,16	160,34	158,28	159,62	159,57	159,78	160,15	165,99	166,27
PIL ai prezzi di mercato (miliardi di €)	1.611,28	1.648,76	1.624,36	1.612,75	1.627,41	1.655,36	1.695,79	1.736,59	1.771,06	1.789,75
<i>Costo del lavoro / PIL nominale</i>	10,3%	10,0%	9,9%	9,8%	9,8%	9,6%	9,4%	9,2%	9,4%	9,3%
I dati degli occupati nelle pubbliche amministrazioni comprendono anche il personale con contratti flessibili (sebbene sia espresso in unità annue) e quello che non instaura un rapporto di dipendenza (Interinali, LSU, volontari delle forze armate)										
I dati sulla forza lavoro, sugli occupati e sul PIL sono di fonte ISTAT, edizione febbraio 2021										

Il calo costante degli occupati nelle pubbliche amministrazioni si è tradotto in una graduale riduzione della quota del pubblico impiego sul totale della forza lavoro. Tale riduzione si arresta solo negli anni centrali della serie, quando avvengono consistenti ampliamenti della rilevazione (2011 e 2014). Anche senza escludere gli ultimi ingressi nella rilevazione, alla fine del decennio considerato l'incidenza del pubblico impiego sul totale della forza lavoro e sul totale degli occupati tocca i valori minimi del periodo, con una riduzione rispetto ai valori iniziali rispettivamente dell'1% e dello 0,8%.

Il rapporto fra il costo del lavoro nel pubblico impiego e il PIL a prezzi di mercato, è massimo nel 2010, anno in cui vi sono ancora pagamenti dovuti all'ultimo rinnovo contrattuale prima del blocco mentre il PIL comincia appena a risalire dopo la consistente riduzione dell'anno precedente. Negli

anni successivi si ha un significativo calo dell'incidenza del costo del lavoro pubblico sul PIL, nonostante la contrazione del PIL negli anni 2012 e 2013. Il valore minimo del rapporto è raggiunto in corrispondenza del 2017 e i rinnovi contrattuali nonché i provvedimenti relativi al settore Sicurezza-Difesa nei due anni successivi fanno aumentare appena l'incidenza sul PIL. Il valore del 2019 è comunque dell'1% inferiore a quello dell'inizio del decennio. Al netto della spesa sostenuta dagli enti entrati nella rilevazione nel corso del decennio, la riduzione della spesa del pubblico impiego sul PIL sarebbe dell'1,26%.

LE RETRIBUZIONI MEDIE

ASPETTI METODOLOGICI

Le retribuzioni medie sono utilizzate principalmente per la valutazione degli effetti delle proposte normative e per la quantificazione degli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali.

Queste finalità necessitano di valutazioni prudenziali per le quali è importante evitare potenziali sottostime delle retribuzioni medie ed incoerenze nel loro andamento. La metodologia di calcolo che è stata sviluppata nel tempo esclude dal calcolo delle medie quasi tutto il personale non a tempo indeterminato e quelle fattispecie che manifestano una variabilità molto elevata generalmente dovuta a discontinuità nel tempo. Tali figure sono frequentemente collocate agli estremi della scala stipendiale.

La dirigenza a tempo determinato e i direttori generali degli enti, le cui retribuzioni sono pubblicate sui siti delle istituzioni cui appartengono, possono causare distorsioni legate alla non continuità del rapporto con l'amministrazione e al loro peso sulla categoria della dirigenza, che è di dimensioni contenute. Analogamente, ma all'estremo opposto della scala stipendiale, il personale non di ruolo della scuola presenta discontinuità nel rapporto di lavoro che risulta nella maggioranza dei casi inferiore all'anno e per di più suddiviso in due diverse annualità, fornendo valori molto variabili delle retribuzioni medie, generalmente sottostimate. Analogo fenomeno è presente per gli allievi del settore sicurezza-difesa, mentre il personale volontario del medesimo settore presenta un impiego pluriennale che permette alle retribuzioni di avere quelle caratteristiche che ne permettono l'utilizzo per il calcolo dei valori medi.

Come evidenziato nel seguito, nel 2018 le retribuzioni medie dei Corpi di polizia e delle Forze armate hanno risentito anche degli effetti delle modifiche alla classificazione del personale conseguenti ai provvedimenti di riordino, creando una discontinuità nella serie storica. Nel separare gli allievi dal personale volontario e nell'integrare quest'ultimo nel calcolo, si è scelto di retrocedere al 2018 tali operazioni in modo da non creare una seconda discontinuità nella serie storica.

Infine, viene escluso dal calcolo della media anche il personale disciplinato da contratti di lavoro del settore privato (c.d. personale contrattista, un numero limitato di soggetti con contratto a tempo indeterminato) a causa della non omogeneità dei loro contratti di lavoro rispetto a quelli pubblici.

I valori “*lordo dipendente*” utilizzati ai fini del calcolo delle retribuzioni medie comprendono lo stipendio, la retribuzione di anzianità, la 13^a mensilità, l’indennità integrativa speciale, le indennità fisse, il compenso per lavoro straordinario, la remunerazione della produttività ed altre competenze accessorie. Non sono comprese le voci non aventi carattere direttamente retributivo, quali ad esempio gli assegni familiari, i buoni pasto, le coperture assicurative e, fino al 2016, tutte le competenze fisse ed accessorie relative ad anni precedenti (arretrati), come verrà dettagliatamente illustrato nel seguito.

Le retribuzioni medie così calcolate costituiscono la base di riferimento degli incrementi retributivi da riconoscere nell’ambito delle procedure contrattuali (ARAN) e negoziali di diritto pubblico (Corpi di polizia, Forze armate, Vigili del fuoco e Carriere diplomatica, prefettizia e penitenziaria).

Per tale finalità, è ulteriormente necessario non considerare nel calcolo quelle voci che alterano le retribuzioni medie, o per le quali è esplicitamente previsto il carattere non retributivo del compenso, quali:

- le diverse indennità, prive di carattere retributivo, per servizio all’estero spettanti al personale della Carriera diplomatica, al personale amministrativo del Ministero degli affari esteri, al personale della Scuola, alle Forze armate e ai Corpi di polizia;
- l’indennità di esclusività percepita dai medici e dagli altri dirigenti del ruolo sanitario fino al 2018. Ai sensi dell’art. 5, comma 2, del CCNL 8.06.2000 (biennio economico 2000/2001), questo elemento non è stato considerato nella base di calcolo per la definizione dei benefici economici fino alla tornata contrattuale 2006 - 2009. Solo con il CCNL 19.12.2019 relativo al triennio 2016/2018 è stato chiarito il carattere retributivo di tale voce che entra così nel calcolo della retribuzione media a partire dal 2019;
- l’indennità ex art. 31 DPR 761/79 e il trattamento aggiuntivo ex art. 6 d.lgs. 517/99 (rilevati nel conto annuale come “*Indennità De Maria*”) previsti in favore del personale universitario, di comparto e professori e ricercatori, che presta servizio presso le strutture sanitarie nella misura occorrente per equiparare il relativo trattamento economico complessivo a quello del personale di tali strutture di pari funzioni, mansioni ed anzianità. Si tratta in questo caso esclusivamente di differenziali retributivi, anticipati di norma

- dall'Università di appartenenza del personale, per le attività assistenziali svolte nell'ambito del SSN;
- il trattamento accessorio corrisposto direttamente dall'Amministrazione utilizzatrice al personale in posizione di comando/distacco. La rilevazione separata delle spese per tale trattamento è stata introdotta per la prima volta nell'anno 2011 per la sola Presidenza del Consiglio dei Ministri a causa dell'elevata incidenza rivestita da tale tipologia di personale. In considerazione della modifica intervenuta nell'anno 2011 nella rilevazione del personale comandato e della relativa spesa, fino all'anno 2012 i valori retributivi medi annui delle amministrazioni con Comparto autonomo o fuori comparto, in cui la PCM ha avuto un peso preponderante fino all'ingresso nella rilevazione del conto annuale degli enti della lista S13, non sono stati posti a confronto nella tabella che riporta le variazioni percentuali delle retribuzioni. Dal conto annuale 2012 questa modalità di rilevazione è stata estesa a tutti i comparti. Negli enti dove il peso del personale comandato è rilevante, la relativa spesa può infatti dar luogo a retribuzioni medie più elevate del livello reale, a causa dell'imputazione al personale dell'ente anche della retribuzione accessoriosa corrisposta al personale comandato/distaccato;
 - l'indennità rettorale, l'assegno di rappresentanza, l'indennità ex art. 42, comma 5, d.lgs. 151/2001, lo straordinario personale militare in servizio presso la PCM.

Nel calcolo delle retribuzioni medie, al denominatore del rapporto non vengono presi a riferimento i dipendenti presenti al 31/12, poiché risulta opportuno un indicatore meno sensibile alle variazioni di personale intercorse nell'anno. Tale indicatore è stato individuato nel numero delle mensilità corrisposte nell'anno diviso per 12; per ciascuna persona che è stata presente per tutto l'anno sono considerate 12 mensilità (la tredicesima è compresa e non è, pertanto, considerata come una mensilità aggiuntiva), ovvero un numero di mensilità pari ai mesi per i quali è stata corrisposta una retribuzione.

È possibile che per una qualifica il numero di mensilità corrisposte sia inferiore a 12 e che siano stati erogati emolumenti che si presentano come *“una tantum”* nel corso dell'anno, come ad esempio il risultato/produttività relativi all'intera annualità precedente. Nel caso in cui ci sia stato un passaggio di qualifica, la tredicesima è relativa all'intera annualità, anche se una quota parte si riferisce alla qualifica precedente. In tali situazioni si può produrre un effetto moltiplicativo che può determinare valori medi superiori a quanto effettivamente corrisposto. Tale effetto può essere presente anche per un numero di mensilità superiori a 12, ossia quando nella qualifica sono

presenti più dipendenti. Ad esempio, un lavoratore presente tutto l'anno ed un altro solo per una frazione d'anno determinano un numero di mensilità superiore a 12 ed inferiore a 24. In questo caso la distorsione potenzialmente recata della persona presente per la sola frazione d'anno è mediata dal dipendente presente per l'intera annualità: l'effetto che si produce è meno rilevante e tende rapidamente ad annullarsi al crescere delle mensilità. Nel 2015 è stata, quindi, introdotta una modifica nell'algoritmo di calcolo per eliminare questa possibile distorsione nel calcolo delle retribuzioni medie del singolo ente. Individuati i casi in cui nelle qualifiche (e nelle aggregazioni successive di gruppi di qualifiche) risultano meno di dodici mensilità sono state ricalcolate tutte le retribuzioni medie³⁶.

Le modalità di corresponsione della retribuzione di produttività o di risultato possono influenzare l'andamento delle retribuzioni. Solitamente questi istituti sono corrisposti nell'anno successivo a quello di riferimento. Per tale motivo, fino al 2016, alle amministrazioni è stato chiesto di inserire la quota annua di produttività/risultato fra le competenze dell'anno e non come competenze arretrate. Alcune difficoltà sono connesse agli eventuali rallentamenti del processo di erogazione delle somme, anche in sede di contrattazione integrativa. Tali rallentamenti sono per lo più dovuti al ritardo nella definizione delle risorse da destinare a tale scopo, nell'assegnazione degli obiettivi e nel loro monitoraggio e consuntivazione finale, nella formulazione del piano di riparto delle risorse. L'eventuale mancata erogazione della produttività/risultato porta a retribuzioni medie più basse per quel dato anno (la rilevazione avviene per cassa, ad eccezione della sanità); più complessa è la gestione della corresponsione in uno stesso anno di quote di produttività/risultato riferite a più anni o frazioni di anni. Per tale motivo veniva chiesto alle amministrazioni di distinguere fra la "normale" quota annua, che entrava a far parte della retribuzione media, e la parte eccedente tale quota, che era collocata in una specifica voce di arretrato, che restava esclusa dal calcolo. Tale operazione è risultata spesso difficoltosa per gli enti che non di rado hanno indicato il totale delle somme corrisposte per produttività/risultato nella generica voce di arretrato delle voci retributive accessorie, determinando così retribuzioni medie inferiori a quelle effettive.

A partire dal 2017, per semplificare la rilevazione, è stato chiesto alle amministrazioni di indicare come arretrati relativi agli anni precedenti unicamente quelli riconducibili ai rinnovi contrattuali, al tardivo pagamento delle riqualificazioni definite nell'anno precedente e ad altre specifiche cause minori, quali ad esempio l'esecuzione di sentenze. Con la sola eccezione degli enti del comparto

³⁶ La necessità di correggere l'algoritmo di calcolo è legata alla caratteristica del conto annuale di rendere disponibili le retribuzioni medie non solo al livello di comparto ma per tutte le successive disaggregazioni, fino al livello massimo di singolo ente e singola categoria di personale.

sanità, che operando per competenza economica non risentono del problema degli arretrati, è stato quindi chiesto di imputare tutti gli importi corrisposti nell'anno alle relative voci di pagamento, indipendentemente dal fatto che fossero di competenza dell'anno di pagamento o degli anni precedenti. Ciò ha comportato una riduzione del valore assoluto degli arretrati a favore delle altre voci di spesa (valore minimo nel decennio), con conseguente aumento delle retribuzioni medie.

In determinate condizioni, come la mancata assegnazione della produttività/risultato per un anno e la corresponsione di due annualità nell'anno successivo, ciò può generare fluttuazioni nella serie temporale, tanto più rilevanti quanto maggiori sono le dimensioni dell'ente in cui si realizzano rispetto alla dimensione del comparto cui appartiene, come nel caso già richiamato della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Nel predisporre la pubblicazione dei dati del 2019 ci si è accorti dell'erronea esclusione dal calcolo di una voce di spesa accessoria relativa al personale dell'Università. Si è quindi proceduto con il ricalcolo delle retribuzioni medie a partire dal 2012 di questo settore, di quelle del comparto Istruzione e ricerca e di quelle complessive di tutto il pubblico impiego.

L'ANDAMENTO DELLE RETRIBUZIONI MEDIE

Nelle tabelle che seguono sono indicati i valori annui delle retribuzioni medie pro-capite per comparto e le relative variazioni percentuali.

Nel periodo in esame si sono sviluppate due tornate contrattuali, quella relativa al biennio economico 2008/2009, definita nel 2009 ma che ha interessato in parte anche il 2010 e, dopo il lungo periodo di blocco della contrattazione di cui si è detto in precedenza ed in cui è stata corrisposta esclusivamente l'indennità di vacanza contrattuale (IVC), quella 2016/2018, definita in alcuni casi solo a fine 2019 o nel 2020.

Dai dati presenti nelle due tabelle successive, trascurando le discontinuità nella serie dovute ai diversi fattori citati in precedenza, sull'intero periodo 2010-2019 l'incremento della retribuzione media del totale del pubblico impiego è stato del 6,0%³⁷.

Nello stesso periodo il tasso di inflazione è stato significativamente più elevato poiché ha avuto un incremento del 13,2%³⁸.

³⁷ I valori sono espressi a prezzi correnti e pertanto in termini reali si è avuta una riduzione del potere d'acquisto.

Tabella 6.1 - Retribuzioni medie annue (importi lordo dipendente)

COMPARTO	Valori assoluti in euro									
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
FUNZIONI CENTRALI	32.817	33.516	33.498	33.651	33.348	33.227	33.634	34.257	35.464	36.731
FUNZIONI LOCALI	30.253	30.431	30.474	30.473	30.130	29.993	30.144	30.385	31.347	31.345
ISTRUZIONE E RICERCA	30.397	30.515	29.790	29.702	29.205	29.125	28.598	29.512	30.540	30.854
SANITA'	38.813	38.916	38.896	38.700	38.570	38.663	38.643	38.734	39.365	41.883
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	50.221	41.846	43.156	42.938	43.240	44.763	45.378	45.699	46.801	47.076
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	41.901	42.569	42.225	42.101	41.887	43.036	43.705	44.158	44.623	45.156
VALORE MEDIO COMPLESSIVO	34.689	34.921	34.640	34.551	34.331	34.399	34.380	34.956	35.888	36.782

Tabella 6.2 – Variazioni percentuali delle retribuzioni medie annue

COMPARTO	Variazioni %									
	2011 / 2010	2012 / 2011	2013 / 2012	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2019 / 2010
FUNZIONI CENTRALI	2,1%	-0,1%	0,5%	-0,9%	-0,4%	1,2%	1,9%	3,5%	3,6%	11,9%
FUNZIONI LOCALI	0,6%	0,1%	0,0%	-1,1%	-0,5%	0,5%	0,8%	3,2%	0,0%	3,6%
ISTRUZIONE E RICERCA	0,4%	-2,4%	-0,3%	-1,7%	-0,3%	-1,8%	3,2%	3,5%	1,0%	1,5%
SANITA'	0,3%	-0,1%	-0,5%	-0,3%	0,2%	-0,1%	0,2%	1,6%	6,4%	7,9%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	-	-	-0,5%	0,7%	3,5%	1,4%	0,7%	2,4%	0,6%	-
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	1,6%	-0,8%	-0,3%	-0,5%	2,7%	1,6%	1,0%	1,1%	1,2%	7,8%
VALORE MEDIO COMPLESSIVO	0,7%	-0,8%	-0,3%	-0,6%	0,2%	-0,1%	1,7%	2,7%	2,5%	6,0%

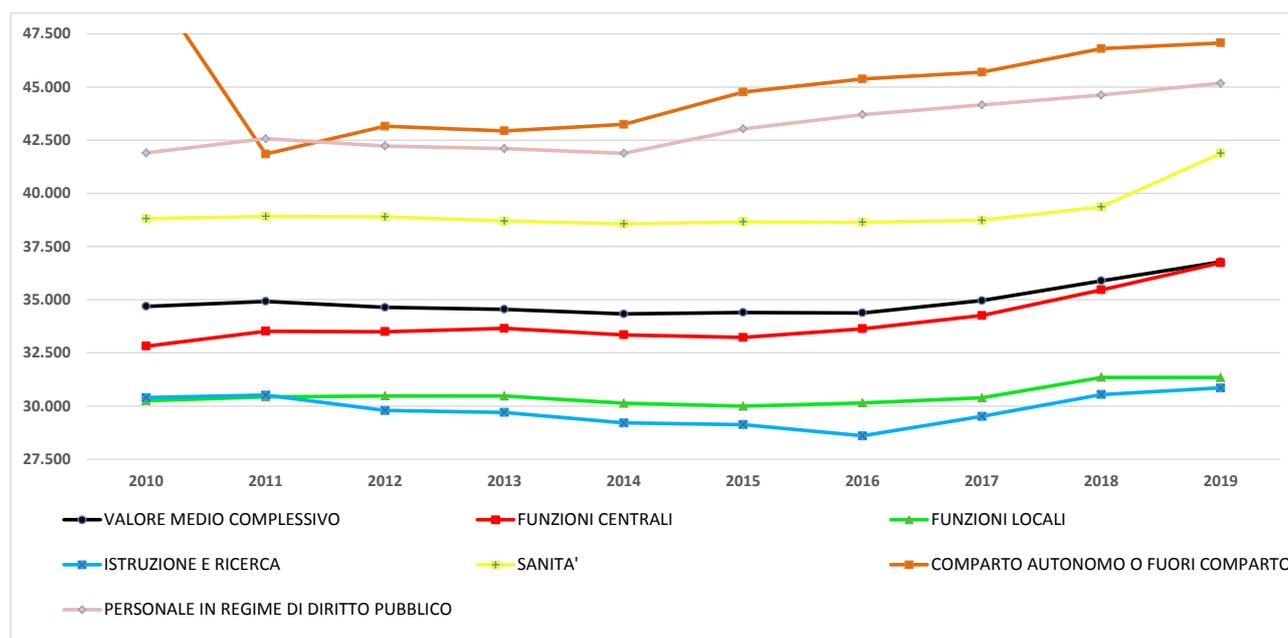
Gli unici elementi rilevanti che determinano l'andamento delle retribuzioni nella prima parte del periodo considerato sono stati i rinnovi contrattuali relativi al biennio economico 2008/2009. Il loro effetto sulle retribuzioni medie si esaurisce nel 2011, anno in cui la crescita retributiva individuale si è sostanzialmente arrestata. Dopo tale anno le variazioni percentuali tendono a diventare tutte negative, anche per entità consistenti, o al massimo ad annullarsi. Tale situazione si protrarrà almeno fino al 2014, quando l'unica variazione positiva sarà legata all'ingresso dei nuovi enti nella rilevazione.

Esauriti gli effetti contrattuali, bloccate le progressioni economiche, limitato il *turn over* (con conseguente minimizzazione dell'effetto sulle retribuzioni per la sostituzione del personale meno

³⁸ Il tasso annuo d'inflazione effettiva registrato nel periodo è stato il seguente: 1,5% per il 2010; 2,8% per il 2011; 3% per il 2012; 1,2% per il 2013; 0,2% per il 2014; 0,1% per il 2015; -0,1% per il 2016; 1,2% per il 2017 e per il 2018; 0,6% per il 2019.

qualificato e quindi meno remunerato con quello più qualificato e dunque più costoso), neutralizzati gli effetti derivanti dalla contrattazione integrativa, la riduzione delle retribuzioni medie può essere imputata ai fattori residuali prima descritti, quali ad esempio la cessazione del personale che, godendo ancora della RIA, ha retribuzioni più elevate rispetto ai subentranti nella medesima qualifica non beneficiari di tale istituto.

Grafico 6.1 – Andamento delle retribuzioni medie lordo dipendente a prezzi di mercato nei comparti e nel totale del pubblico impiego



Nel 2015 in alcuni comparti si registra un aumento delle retribuzioni medie, mentre nei comparti restanti si ha una riduzione meno marcata rispetto a quanto registrato l'anno precedente. Tale evidenza è imputabile alla fine del blocco dell'effetto economico delle progressioni di carriera comunque denominate. Il settore Sicurezza-Difesa è quello dove il riallineamento delle posizioni economiche rispetto a quelle giuridiche ha prodotto i maggiori effetti, anche in considerazione delle dimensioni del comparto, mentre nei comparti delle Funzioni locali e della Sanità i limiti al turn over hanno prevalso rispetto allo sblocco delle progressioni economiche.

Particolarmente forte nel 2016 è l'effetto del turn over nel comparto Istruzione e ricerca, dove la cessazione di decine di migliaia di persone che hanno raggiunto i livelli retributivi massimi e l'ingresso, assai più numeroso, di dipendenti con il livello retributivo iniziale, ha determinato una riduzione significativa della retribuzione media che, date le dimensioni del comparto, ha portato in negativo la variazione dell'intero pubblico impiego.

Come già osservato, le retribuzioni 2017 risentono invece della differente modalità di registrazione degli arretrati, che le rende poco confrontabili con quelle degli anni precedenti. In particolare, la variazione del comparto Istruzione e ricerca è in buona parte imputabile alla revisione delle mensilità della Scuola che non è stata estesa agli anni precedenti.

La tornata contrattuale relativa al triennio 2016-2018 determina la variazione delle retribuzioni medie osservata nel 2018, con un incremento complessivo del 2,7%. La variabilità degli incrementi delle retribuzioni osservata fra i comparti di contrattazione trova spiegazione soprattutto nel diverso peso che il personale dirigente, per il quale i rispettivi CCNL sono stati sottoscritti solo a partire dal 2019, ha all'interno dei comparti stessi.

Il notevole incremento nel 2019 del comparto della Sanità è in massima parte (quasi 2.000€) l'effetto derivante dall'inclusione nel calcolo dell'Indennità di esclusività. Ciò ha avuto dei riflessi al livello del totale del pubblico impiego di alcune centinaia di euro. Anche la crescita del comparto delle Funzioni centrali in parte ha una spiegazione esogena, essendo legata all'ingresso nella rilevazione degli ordini professionali le cui retribuzioni sono posizionate nella fascia più elevata all'interno di questo comparto.

Il comparto che mostra un andamento più dinamico è quello degli enti del Comparto autonomo o fuori comparto, il cui valore iniziale fuori scala è dovuto alle distorsioni di cui si è detto presenti nella Presidenza del Consiglio dei Ministri, corrette a partire dal 2011. Altre forti influenze sono dovute all'ingresso dei nuovi enti nel corso degli anni e, talvolta, alla loro uscita, come l'arresto causato nel 2019 dall'uscita dell'ANAS.

Altro comparto maggiormente reattivo è quello del Personale in regime di diritto pubblico il cui andamento è parzialmente difforme rispetto a quello dei restanti comparti.

Per le categorie di personale pubblico il cui trattamento economico è disciplinato da leggi (Magistratura, dirigenza del settore Sicurezza-Difesa e professori e ricercatori universitari) gli incrementi retributivi³⁹ vengono definiti in base ad un criterio che prevede da parte dell'ISTAT l'individuazione di un indice di crescita basato sulle variazioni complessive delle retribuzioni contrattuali degli altri pubblici dipendenti.

³⁹ Per il personale di magistratura l'adeguamento delle retribuzioni avviene triennialmente sulla base degli incrementi medi conseguiti nel triennio precedente dalle altre categorie di pubblici dipendenti, mediante un meccanismo di due acconti ed un saldo a conguaglio. Il DPCM 7.8.2015 è relativo al triennio 2015/2017, mentre per il restante personale in regime di diritto pubblico il provvedimento è il DPCM 30.4.2010. Le retribuzioni di tale personale non hanno avuto incrementi successivi per effetto del blocco disposto dall'art.9, comma 21, del d.l. n. 78/2010, prorogato fino al 31 dicembre 2015.

Per il settore Sicurezza-Difesa, l'art. 2, comma 43, della legge n. 191/2009 (legge finanziaria per il 2010) ha destinato un ulteriore importo annuo di 100 milioni di euro – a decorrere dall'anno 2010 – finalizzato a riconoscere la “specificità” della funzione e del ruolo del personale appartenente al settore, mentre gli incrementi registrati nel 2017 e nel 2018 sono in buona parte riconducibili all'applicazione dei provvedimenti di riordino delle carriere.

Se questi aspetti spiegano buona parte della dinamica del comparto – che non sembra aver risentito dell'inserimento nel calcolo, a partire dal 2018, di alcune decine di migliaia di persone posizionate nella parte più bassa della scala retributiva – un ulteriore contributo esplicativo è fornito anche dalla circostanza che gli avanzamenti di carriera che comportano progressioni economiche avvengono secondo modalità più regolari rispetto al resto del pubblico impiego.

Con la ripresa della contrattazione e con gli avanzamenti di cui si è appena detto, nelle amministrazioni più grandi e articolate i valori delle retribuzioni delle qualifiche di vertice non apicali si stanno addensando su retribuzioni prossime a quelle apicali, che non possono giovare degli incrementi contrattuali essendo bloccate dal limite dei 240.000€. Verosimilmente, dato il limite retributivo, a breve si porrà in maniera più stringente il tema di come rendere armonico e sinallagmatico il sistema delle retribuzioni ponendo la questione di una rivisitazione del limite o delle scale retributive vigenti in molti settori.

I DIFFERENZIALI RETRIBUTIVI

In questo paragrafo viene analizzata la scala retributiva propria di ciascun comparto esprimendo le retribuzioni medie annue delle diverse categorie di personale in funzione della retribuzione percepita dalla categoria cui viene corrisposta la retribuzione più elevata.

Per ogni comparto sono stati individuati gli aggregati più rappresentativi: in alcuni settori il riferimento è stato la categoria di personale, in altri si considerata la maggiore aggregazione della “macrocategoria”, mettendo in rapporto la dirigenza con il personale non dirigente e, all'interno di quest'ultimo, individuando le categorie “apicali” e “iniziali”. Per tutti la qualifica dirigenziale di riferimento è quella con la retribuzione più alta.

La tornata contrattuale 2016-2018 non ha modificato in modo significativo le differenze retributive esistenti tra le categorie di personale all'interno dei vari comparti, pertanto vengono rappresentati i dati riferiti al solo anno 2019.

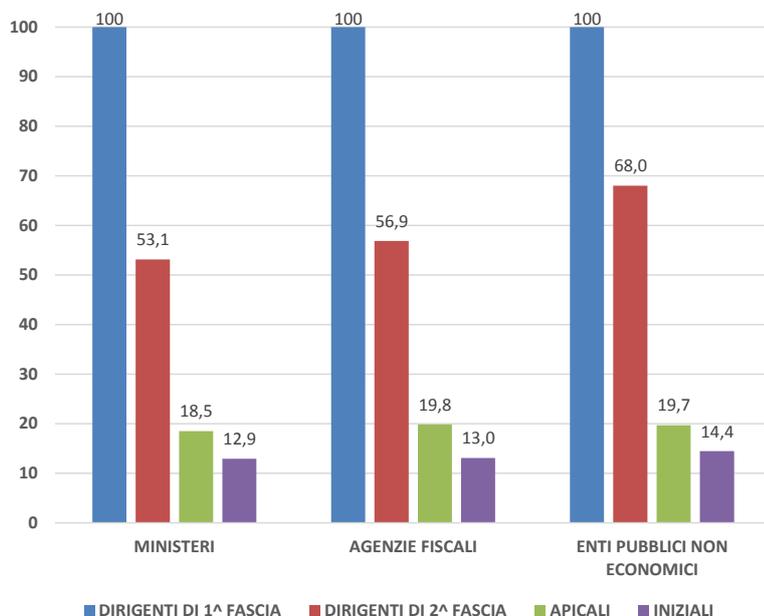
Il risultato finale dell'indagine evidenzia come il *gap* maggiormente significativo tra il trattamento economico della dirigenza e del personale non dirigente si riscontri nel comparto delle Funzioni centrali, cui fa seguito quello dell'Istruzione e la ricerca, nell'ambito del quale gli Enti di ricerca presentano i rapporti più elevati.

Per il comparto Sicurezza-Difesa il confronto tra dirigenza e personale non dirigente mostra andamenti diversi tra Forze armate, Corpi di polizia e Vigili del Fuoco; per la Presidenza del Consiglio il divario retributivo si attesta su valori significativi.

Funzioni centrali

Sono stati considerati tre settori che per numerosità di dipendenti rappresentano la quasi totalità dell'intero comparto, ossia quello del personale dipendente dai Ministeri, dalle Agenzie fiscali e dagli Enti pubblici non economici. Sono state confrontate la retribuzione del dirigente di I fascia con quelle del dirigente di II fascia e con quelle delle aree "apicali" e "iniziali" del personale non dirigente (terza e prima area per Ministeri e Agenzie, aree C e A per gli Enti pubblici non economici).

Grafico 6.2 – Scala retributiva nel comparto delle Funzioni Centrali



La retribuzione media del dirigente di I fascia è risultata di oltre 5 volte superiore quella della categoria "apicale" e circa 8 volte quella della categoria "iniziale", senza significative differenze fra le tre tipologie di amministrazioni. La retribuzione della dirigenza di seconda fascia, è poco più

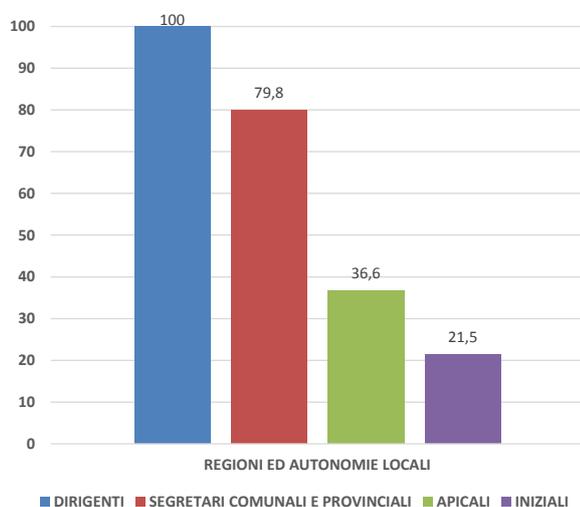
della metà di quella della prima fascia nei ministeri, per circa i due terzi negli enti pubblici non economici, grazie alle significative retribuzioni dei dirigenti di seconda fascia degli enti previdenziali che contribuiscono a ridurre il divario da quelli di prima fascia.

Funzioni locali

E' stata messa a confronto la retribuzione dei dirigenti con quella dei segretari comunali e delle categorie D e A del personale non dirigente; il confronto è stato limitato al solo contratto nazionale. I nove contratti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome presentano infatti una classificazione del personale differenziata che ostacola un'aggregazione significativa ai fini del confronto.

La scala retributiva appare più graduale di quella del comparto delle Funzioni centrali; la retribuzione media dei dirigenti è pari a 1,3, 2,7 e 4,7 volte quella delle altre categorie di personale sopra citate.

Grafico 6.3 – Scala retributiva nel comparto delle Funzioni Locali



Istruzione e ricerca

I settori della Scuola, dell'Università e degli Enti di ricerca, hanno strutture del personale differenti, tuttavia affiancando i grafici è possibile avere un quadro d'insieme del comparto.

Per la Scuola il confronto effettuato è fra le retribuzioni dei dirigenti scolastici con quelle dei docenti e del personale ATA. Occorre ricordare che le retribuzioni presentate nel conto annuale sono riferite unicamente al personale di ruolo.

La retribuzione media dei dirigenti è risultata 2,6 e 3,5 volte superiore rispettivamente a quella dei docenti e del personale ATA.

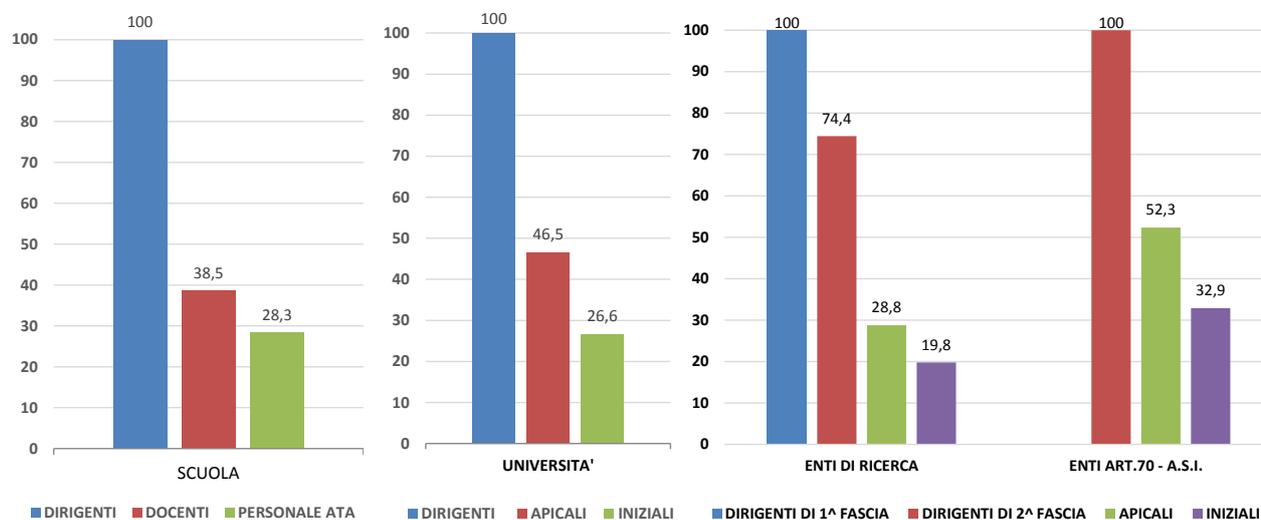
Per le Università il confronto ha riguardato le retribuzioni dei dirigenti di II fascia e, per gli apicali delle categorie non dirigenti, quelle della categoria del personale con elevate professionalità EP e della categoria B per gli iniziali. Il rapporto tra le retribuzioni è, rispettivamente, pari a 2,1 e 3,8.

Non sono stati considerati i Professori universitari perché appartenenti al comparto del personale in regime di diritto pubblico.

Per gli Enti di ricerca la retribuzione dei dirigenti di I fascia è stata confrontata con quelle dei dirigenti di II fascia e dei livelli IV e VIII del personale non dirigente. La retribuzione media dei dirigenti di I fascia è risultata di 1,3 volte superiore alla II fascia e 3,5 e 5 volte superiore di quella dei livelli IV e VIII.

Nell'Agencia spaziale italiana, trattata separatamente in virtù dei diversi parametri retributivi, i dirigenti di II fascia percepiscono una retribuzione di circa 2 e 3 volte superiore dei livelli IV e VIII.

Grafico 6.4 – Scala retributiva nel comparto dell'Istruzione e ricerca



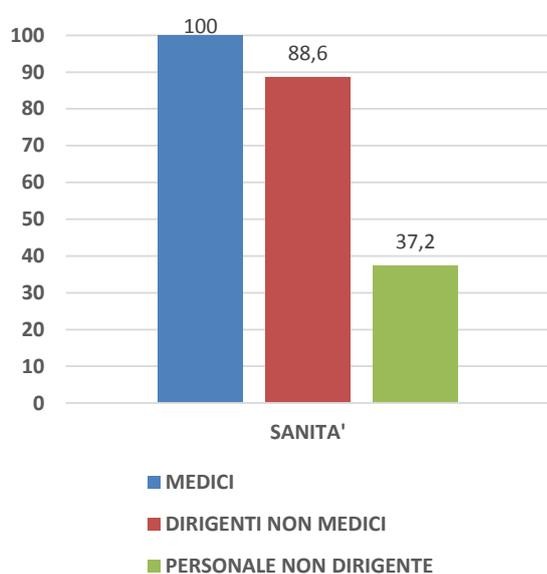
Sanità

Per il comparto Sanità, considerata la particolare struttura delle qualifiche/categorie rilevate, sono state prese in esame le retribuzioni medie della macrocategoria medici (medici, veterinari e odontoiatri), della dirigenza non medica (dirigenti sanitari, delle professioni sanitarie, e dirigenti professionali, tecnici e amministrativi) e dell'intera macrocategoria del personale non dirigente. Per quest'ultima la differenza retributiva fra le categorie è infatti poco significativa poiché le categorie

rappresentano i diversi ruoli esistenti fra i quali non c'è una graduazione retributiva. I differenziali retributivi sono colti dalle fasce retributive che tuttavia non consentono il tipo di confronto qui effettuato.

Per la dirigenza medica e non medica gli elementi che incidono in particolare nella determinazione dei valori retributivi sono quelli legati al sistema degli incarichi (direzione di struttura complessa o direzione di struttura semplice) nonché al rapporto di lavoro esclusivo o non esclusivo con l'azienda.

Grafico 6.5 – Scala retributiva nel comparto della Sanità



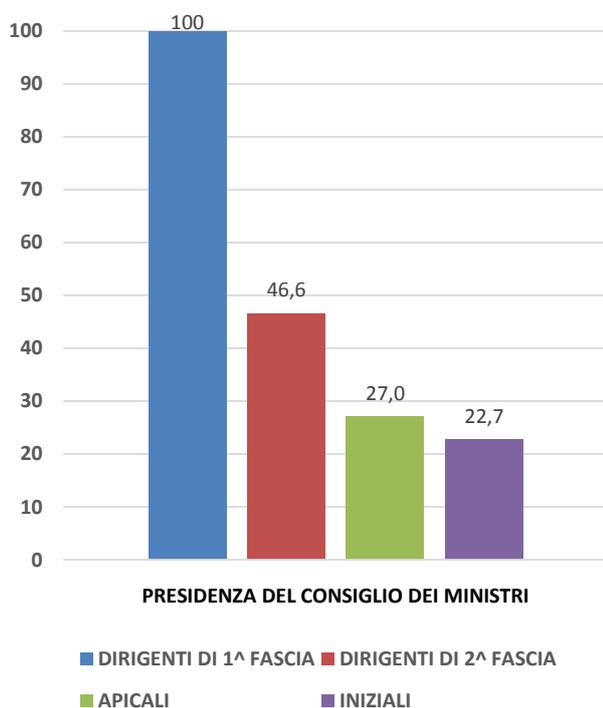
La scelta di operare su aggregazioni molto elevate ha influito sui risultati ottenuti, determinando lo schiacciamento dei *gap* retributivi. I rapporti fra le retribuzioni si attestano infatti, rispettivamente, a 1,1 e 2,7. Il risultato cambia se si considera un dettaglio maggiore di analisi (che non è quello con cui abitualmente sono presentate le retribuzioni medie nel conto annuale) e confrontando, a titolo esemplificativo, la qualifica del dirigente medico con incarico di struttura complessa/rapporto esclusivo con l'operatore professionale di II categoria BS (iniziale). In questo caso il valore ottenuto diviene 3,9, valore in linea con quelli degli altri comparti.

Comparto autonomo o fuori comparto

Tra gli Enti appartenenti al comparto autonomo è presa in esame la Presidenza del Consiglio dei Ministri, poiché la struttura semplificata su cui gli altri enti svolgono la rilevazione rende poco significativo il confronto.

La retribuzione media del dirigente di I fascia risulta oltre il doppio del dirigente di II fascia e di 3,7 e 4,4 volte superiore, rispettivamente, a quella del personale appartenente alle categorie A e B.

Grafico 6.6– Scala retributiva nella Presidenza del Consiglio dei Ministri



Personale in regime di diritto pubblico

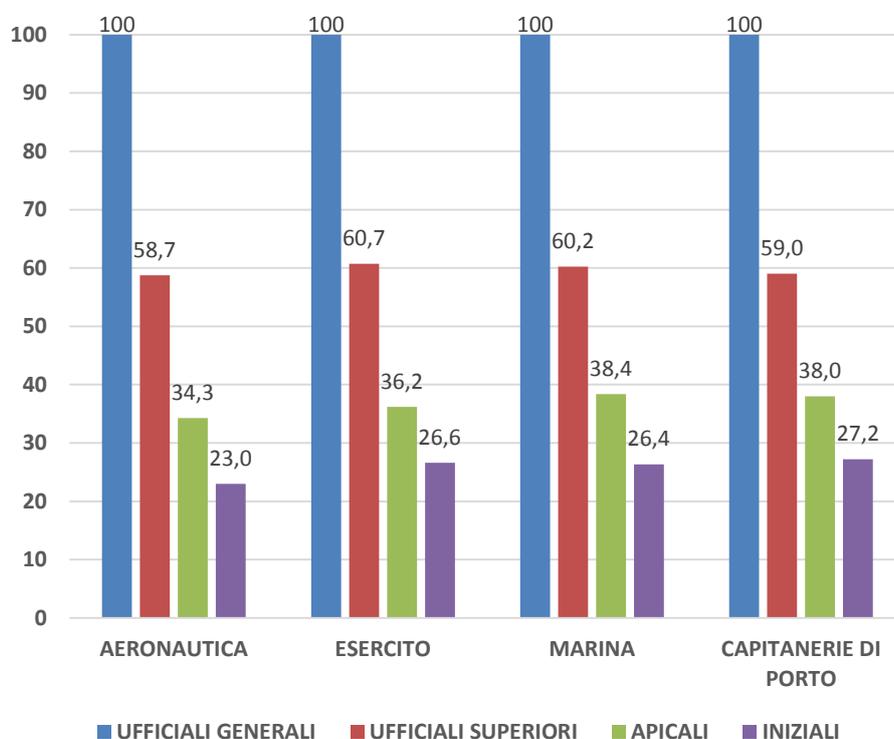
Le Magistrature e le Carriere diplomatica, prefettizia e penitenziaria non sono state oggetto di analisi poiché le loro retribuzioni medie sono presentate nel conto annuale raggruppate in un'unica categoria dirigenziale.

L'analisi delle Forze armate ha interessato il personale dell'Aeronautica, dell'Esercito, della Marina e delle Capitanerie di porto ed ha preso in esame la retribuzione media degli Ufficiali generali, confrontata con quelle degli Ufficiali superiori, inferiori e del personale graduato.

Il grafico evidenzia che il *gap* retributivo non si differenzia significativamente per Esercito, Marina e Capitanerie, mostrando valori che si attestano intorno all'1,7 nel confronto con gli Ufficiali

superiori e valori compresi tra 2,6 a 4,4 nei confronti con le altre categorie. Piccole differenze sono riconducibili alla distribuzione interna del personale che ha influenza sulle retribuzioni medie delle categorie di personale.

Grafico 6.7 – Scala retributiva nelle Forze armate



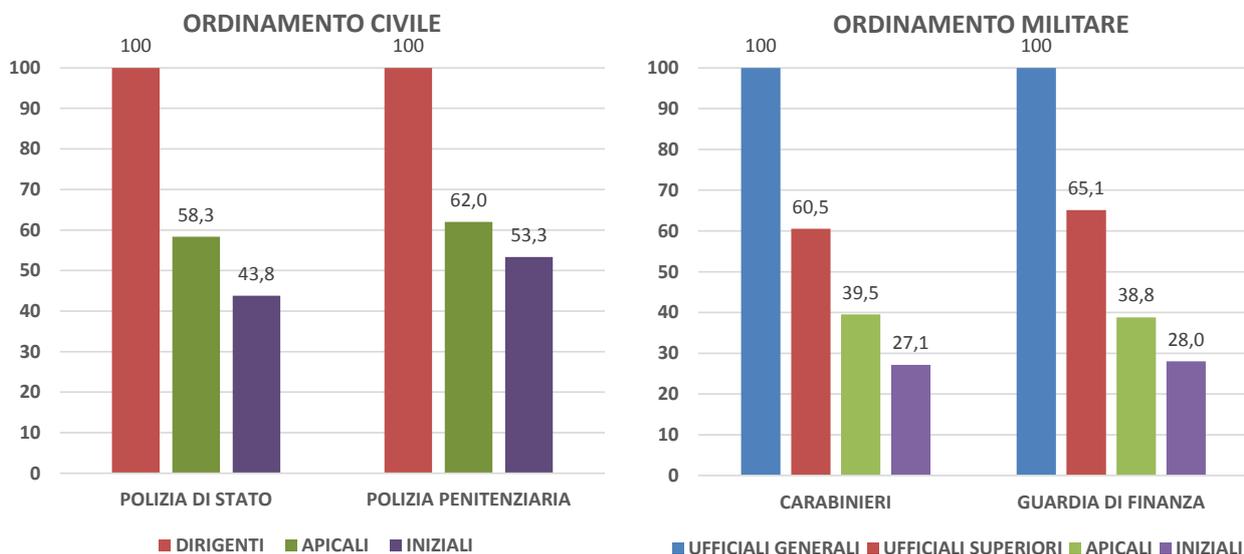
La presenza nell'Aeronautica militare, nell'anno preso come riferimento, del Capo di Stato Maggiore della Difesa all'interno della categoria degli Ufficiali generali, ha influenzato i rapporti, atteso che tale figura è in posizione sovraordinata rispetto ai Capi di Stato Maggiore delle singole Forze armate, con una retribuzione che arriva al tetto massimo previsto dal d.l. 66/2014, con conseguente aumento del valore dell'intera categoria (non molto numerosa) degli Ufficiali generali, determinando così un aumento del divario retributivo con le altre categorie di personale.

La diversa classificazione del personale fra i Corpi di Polizia a ordinamento militare e civile, ha indotto a considerare separatamente la Polizia di Stato e la Polizia penitenziaria, corpi ad ordinamento civile, dai Carabinieri e dalla Guardia di Finanza che invece sono ad ordinamento militare.

Per i Corpi ad ordinamento civile il confronto ha riguardato le retribuzioni medie dei dirigenti, dei direttivi e degli agenti. I rapporti sono più vicini per la categoria apicale (circa 1,6) e più differenziato per gli iniziali, con valori intorno a 2. La Polizia penitenziaria appare distribuita in modo più uniforme, ossia con un appiattimento dei differenziali salariali, in quanto al suo interno

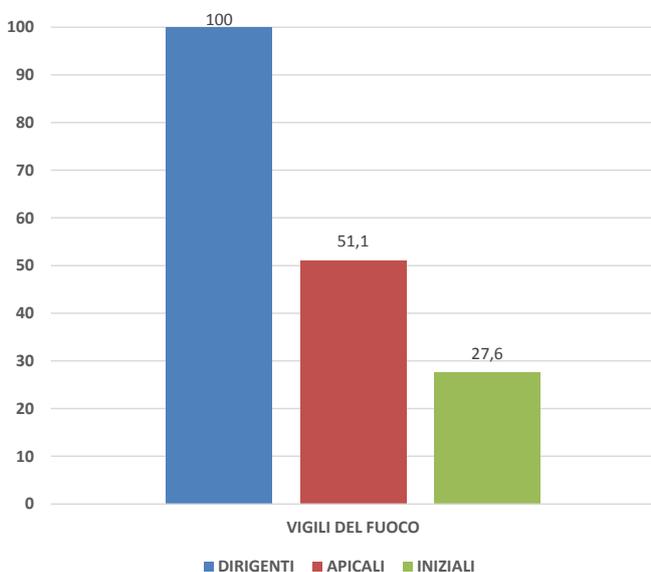
non è presente la dirigenza “di vertice”, che nell’ambito del Conto annuale viene rilevata separatamente (Carriera penitenziaria) a causa della mancata definizione dello specifico contratto.

Grafico 6.8 – Scala retributiva nei Corpi di polizia



Per i Corpi ad ordinamento militare sono stati considerati gli Ufficiali generali in relazione agli Ufficiali superiori, inferiori e al personale graduato. Il grafico evidenzia come il gap retributivo si differenzi tra Carabinieri e Guardia di Finanza, con valori compresi tra 1,7 a 3,7 per i primi e tra 1,5 e 3,6 per i secondi. Anche in questo caso la differenza è imputabile alla diversa distribuzione del personale, che nei Carabinieri si concentra maggiormente nelle categorie iniziali, con conseguente retribuzione media complessiva più bassa rispetto a quella della Guardia di finanza.

Grafico 6.9 – Scala retributiva nei Vigili del fuoco



Per il contratto dei Vigili del fuoco sono state messe a confronto le retribuzioni dei Dirigenti con quelle dei Direttivi per la categoria apicale e degli Operatori per quella iniziale. La retribuzione dei dirigenti è quasi il doppio di quella del personale direttivo e circa 3,6 volte quella del personale appartenente alla categoria iniziale.

DISTRIBUZIONE DEI DIPENDENTI PER ETÀ'

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

Per indagare questa caratteristica e le sue variazioni nel tempo, viene utilizzata la rappresentazione grafica tipica della struttura di una popolazione secondo l'età⁴⁰, dove l'ampiezza dei gradini della figura rappresenta la numerosità degli appartenenti della corrispondente classe di età. Nelle figure che seguono i gradini corrispondono alle classi d'età utilizzate nel conto annuale⁴¹.

Già nel 2001 la forma assunta dalla distribuzione dei dipendenti pubblici non assomigliava ad una piramide ma piuttosto ad un rombo, poiché i valori più elevati erano concentrati nelle classi centrali di età. Le principali cause che hanno determinato la forma assunta dalla distribuzione erano già presenti nel decennio precedente e riconducibili essenzialmente a due fenomeni. Il primo, che ha avuto un effetto diretto, è riferibile alle disposizioni normative sul contenimento delle assunzioni che hanno limitato l'ingresso di personale nelle prime classi d'età. Il secondo è riconducibile ad una maggiore qualificazione richiesta dalle amministrazioni al nuovo personale (es. agli insegnanti o agli infermieri), anche per fronteggiare la crescente complessità dei processi da gestire o come conseguenza del processo di informatizzazione avviato all'interno delle pubbliche amministrazioni all'inizio degli anni '90. Le maggiori competenze richieste sono associate a percorsi formativi più lunghi, che si riflettono in un aumento dell'età dei nuovi assunti, i quali, al loro ingresso, si inseriscono nelle classi d'età intermedie, lasciando vuote le prime.

Il grafico che segue – relativo al 2001 – evidenzia un'asimmetria di genere, legata alla caratterizzazione di alcuni settori che hanno età medie molto differenti (donne per la Scuola;

⁴⁰ La rappresentazione grafica della popolazione secondo l'età è nota come "piramide dell'età"; la massima larghezza è caratteristica della base, che rappresenta la numerosità dei nuovi nati, mentre i gradini superiori vanno via via accorciandosi con l'aumentare dell'età. Il crollo della natalità registrato negli ultimi decenni ha mutato la forma di questa distribuzione ma non il nome con cui è conosciuta.

⁴¹ Il conto annuale rileva l'età dei dipendenti in classi quinquennali, ad eccezione dalla prima classe di età "fino a 19 anni" per arrivare a "tra 60 e 64". Le ultime classi sono cambiate nel corso degli anni e la classe "65 e oltre" è stata sostituita dalle classi "tra 65 e 67" e "68 e oltre".

uomini per Corpi di polizia, Forze armate e Vigili del fuoco).

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

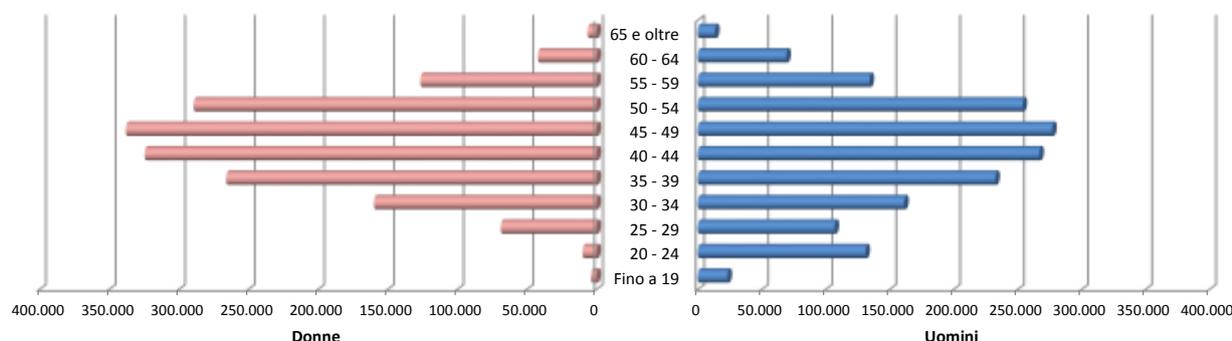
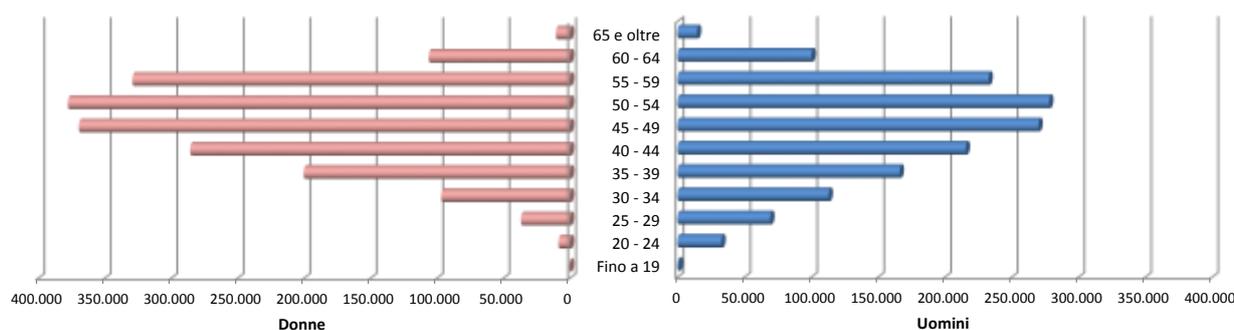


Grafico 7.2 – Distribuzione del totale del Personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni per età e genere. Anno 2010



Nel 2010 sono scomparse le discontinuità che nel 2001 erano presenti per gli uomini nelle prime classi di età, soprattutto per l'abolizione della leva obbligatoria, che ha interessato il settore della sicurezza-difesa.

E' questo l'anno in cui la classe modale⁴² cambia, passando dalla classe 45-49 anni, a quella successiva 50-54.

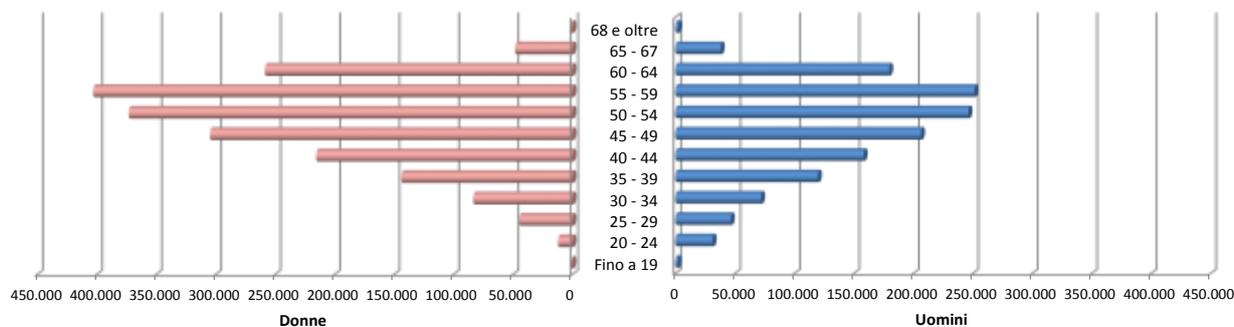
Il regime limitativo delle assunzioni, irrigidito negli anni successivi a fasi alterne ed in modo differenziato fra i comparti, è cessato solo negli anni più recenti senza che le immissioni di nuovo personale abbiano avuto significativi effetti. Ciò ha reso la forma della distribuzione simile ad una piramide rovesciata.

La classe modale è diventata quella 55-59 anni per entrambi i generi, seguita a breve distanza dalla

⁴² La classe modale è quella dove vi è la massima frequenza di un valore, ovvero quella che presenta la maggiore numerosità.

classe 50-54 in entrambi i casi. Le classi finali della distribuzione dell'ultimo anno sono differenti da quelle delle distribuzioni precedenti. Nella classe 60-64 nel 2019 si trova molto più personale di quanto non sia mai accaduto; di numerosità non trascurabile anche la classe 65-67.

Grafico 7.3 – Distribuzione del totale del Personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni per età e genere. Anno 2019



Il conto annuale 2019 incorpora i primi effetti della modifica normativa che ha consentito l'uscita del personale dal mondo del lavoro con la cosiddetta quota 100. L'impatto di tale modifica combinata con le modifiche normative al regime assunzionale, ha influenzato l'età media dei dipendenti pubblici.

L'ANDAMENTO DELL'ETÀ MEDIA

Nel periodo 2001-2019 l'età media riferita al totale del personale è cresciuta di sei anni e mezzo, con differenze significative fra i vari comparti, arrivando a toccare i 50 anni. Se nel 2001 in tutti i comparti né gli uomini né le donne raggiungevano i 50 anni di età media, nel 2019 tutti hanno varcato questa soglia, ad eccezione delle donne nel comparto Sanità e negli enti del Comparto autonomo o fuori comparto che si trovano appena al di sotto.

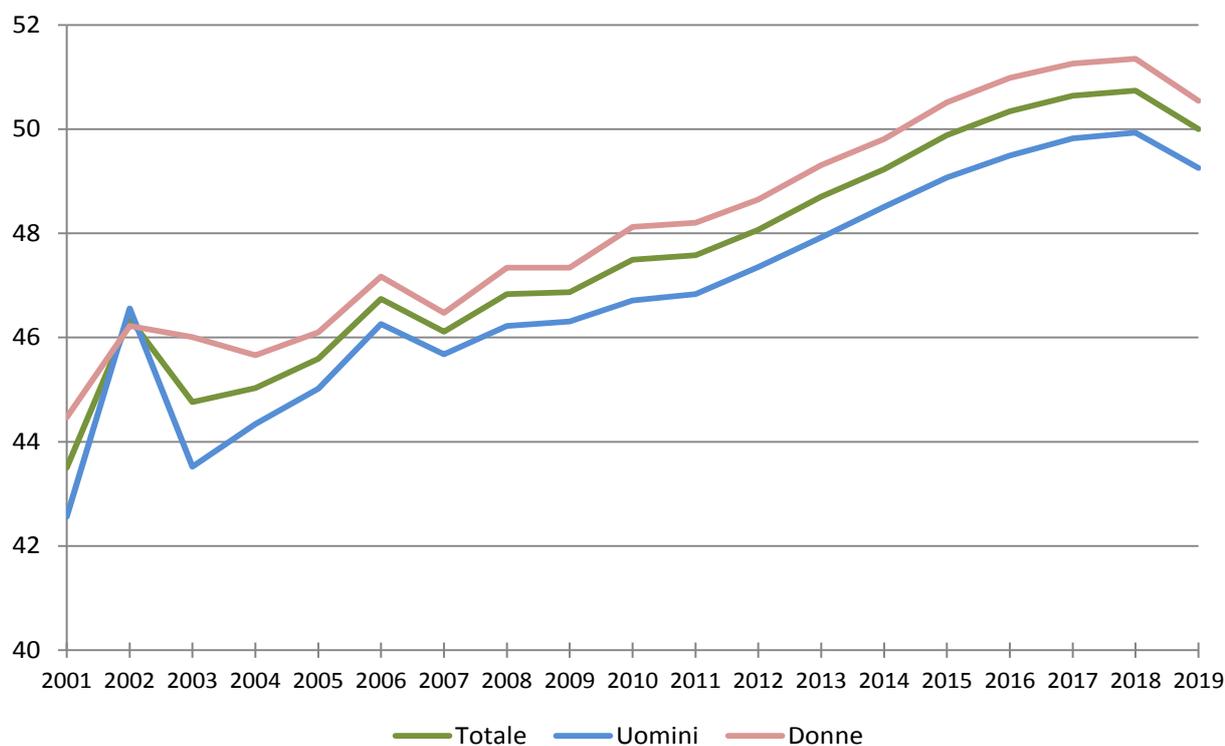
Solo nel Personale in regime di diritto pubblico i valori sono sensibilmente più bassi, sebbene sia questo il comparto che mostra il maggiore invecchiamento. Alla fine del 2019 l'età media di tale personale è infatti aumentata di nove anni e sette mesi. Il notevole invecchiamento del Personale in regime di diritto pubblico trova la sua parziale giustificazione sia nella fine della leva obbligatoria all'inizio del periodo considerato, sia nella costante riduzione del contingente personale volontario in ferma breve e prefissata. Entrambi questi fattori hanno fatto mancare al comparto l'apporto di una notevole quantità di personale concentrato nelle prime classi di età.

Tabella 7.1 – Età media per genere nel pubblico impiego

COMPARTO	2001			2010			2019		
	Media Uomini	Media Donne	Media	Media Uomini	Media Donne	Media	Media Uomini	Media Donne	Media
FUNZIONI CENTRALI	47,0	44,8	45,9	51,0	49,8	50,4	54,5	53,8	54,1
FUNZIONI LOCALI	46,6	43,5	45,2	49,9	47,6	48,7	53,8	51,8	52,7
ISTRUZIONE E RICERCA	48,9	46,6	47,2	51,1	49,5	49,8	51,1	50,7	50,8
SANITA'	46,3	41,6	43,5	49,8	46,2	47,5	51,7	49,6	50,3
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	42,6	44,7	42,8	47,5	46,0	46,7	51,8	49,8	51,0
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	34,1	38,5	34,4	40,6	42,0	40,8	44,0	43,5	44,0
TOTALE	42,6	44,5	43,5	46,7	48,1	47,5	49,3	50,5	50,0

Nel grafico che segue è rappresentato l'andamento dell'età media di tutto il pubblico impiego nei 19 anni considerati. Il valore anomalo registrato nel 2002 è dovuto alla mancata comunicazione da parte delle amministrazioni competenti del dato dei quasi 110.000 volontari e allievi dei Corpi di Polizia e delle Forze Armate. Il mancato inserimento di personale con un'età media intorno ai 22 anni ha fatto salire l'età media complessiva.

Grafico 7.4 – Andamento dell'età media del totale del pubblico impiego



Tra i fattori che hanno influenzato l'andamento dell'età media dei comparti si segnala il processo di stabilizzazione del personale precario, che ha comportato l'inserimento nei ruoli del tempo indeterminato di personale con un'età inferiore alla media⁴³, seppur di poco.

Nella seconda metà della serie l'innalzamento dell'età media è evidente per entrambi i generi, con una progressione che non rallenta fino al 2018 per invertirsi in modo marcato nell'ultimo anno.

Si è già fatto cenno alle ragioni di questa inversione di tendenza – maggiori assunzioni e maggiori pensionamenti con quota 100 – che ha interessato tutti i comparti tranne gli enti del Comparto autonomo o fuori comparto che non hanno registrato una riduzione dell'età media. In tutti gli altri casi, sia per gli uomini che per le donne, si è registrata una lieve riduzione; solo per gli uomini del Personale in regime di diritto pubblico e le donne del comparto delle Funzioni locali si sono registrati valori costanti, in difformità rispetto agli incrementi degli anni precedenti.

L'esame dei dati di comparto mostra che gran parte dei nove mesi di riduzione dell'età media è imputabile alla riduzione di un anno e sei mesi che si registra nel comparto dell'Istruzione, dove la quasi totalità delle dinamiche sono riconducibili al settore Scuola. Una parte della riduzione potrebbe essere ascrivibile all'uso di una differente fonte dati per la tabella delle età. In fase di controllo delle informazioni raccolte, è stato infatti accertato che la tabella delle età comunicata per il settore scuola dal Ministero dell'Istruzione conteneva dei dati incongrui che avrebbero falsato la distribuzione, non solo del comparto di riferimento, ma di tutto il pubblico impiego. Si è quindi preferito sostituire l'intera tabella con un'elaborazione dei dati presenti nel sistema di pagamento degli stipendi NoiPA che permette una stima del dato effettivo più realistica rispetto a quanto comunicato dal Ministero dell'Istruzione.

Come detto, le dinamiche interne alla Scuola hanno una grande rilevanza. Alcuni anni sono stati caratterizzati da un alto numero di cessazioni, come negli anni 2007, 2009, 2011, 2018 e 2019, in cui sono uscite dal pubblico impiego fra le 42.000 e le 52.000 unità. Anche le immissioni in ruolo hanno totalizzato numeri imponenti: nel 2007 e 2011 con oltre 60.000 assunzioni, nel 2015 con 86.000, nel 2018 e 2019 rispettivamente con 45.000 e con 50.000. Riguardo all'età media, tuttavia, le cessazioni e le immissioni in ruolo non hanno un'influenza speculare. Le cessazioni riguardano, per la quasi totalità, persone che si trovano nelle classi più avanzate, e quindi numeri consistenti di uscite hanno un effetto contenitivo dell'età media. Le immissioni in ruolo, invece, interessano generalmente persone che già si trovano nel mondo della scuola, sebbene con contratti annuali o

⁴³ Il personale che opera nelle amministrazioni con forme di lavoro flessibile non è considerato nel calcolo dell'età media, ad eccezione della scuola, dove il solo personale con supplenze brevi non viene considerato a questi fini.

non annuali. Tale personale è già considerato nella tabella delle età e dunque non ha nessuna influenza sull'età media.

Un ruolo importante è invece svolto dal maggiore o minor impiego del personale con contratti annuali o non annuali. Negli ultimi quattro anni si è fatto un ricorso crescente a questa forma di personale precario, la cui utilizzazione è aumentata di quasi 100.000 unità, di cui oltre 44.000 nell'ultimo anno. Poiché questo personale è concentrato nella prima metà della distribuzione per età, il loro massiccio ingresso può avere effetti rilevanti sull'intera distribuzione, cosa accaduta nell'ultimo anno.

IL TURN OVER

SCelta DEGLI INDICATORI

In questo capitolo è analizzato in linea generale il fenomeno del turnover per i sei comparti definiti in precedenza. I dati di riferimento riguardano il totale del personale dal quale è escluso quello con contratti flessibili. Le assunzioni e le cessazioni considerate sono al netto dei passaggi ad altra amministrazione dello stesso o di altro comparto, pertanto il turnover è analizzato al netto della mobilità interna.

Il turnover, spesso definito come il ricambio generazionale del personale, consiste nell'avvicendamento fra chi esce dal lavoro pubblico e quanti vi fanno ingresso ed è analizzato esaminando l'andamento di due indicatori calcolati per ciascun comparto e per ogni anno del periodo 2010-2019.

Il primo indicatore è calcolato nel seguente modo:

Tasso di turnover: (assunti - cessati) / totale dipendenti al 31 dicembre.

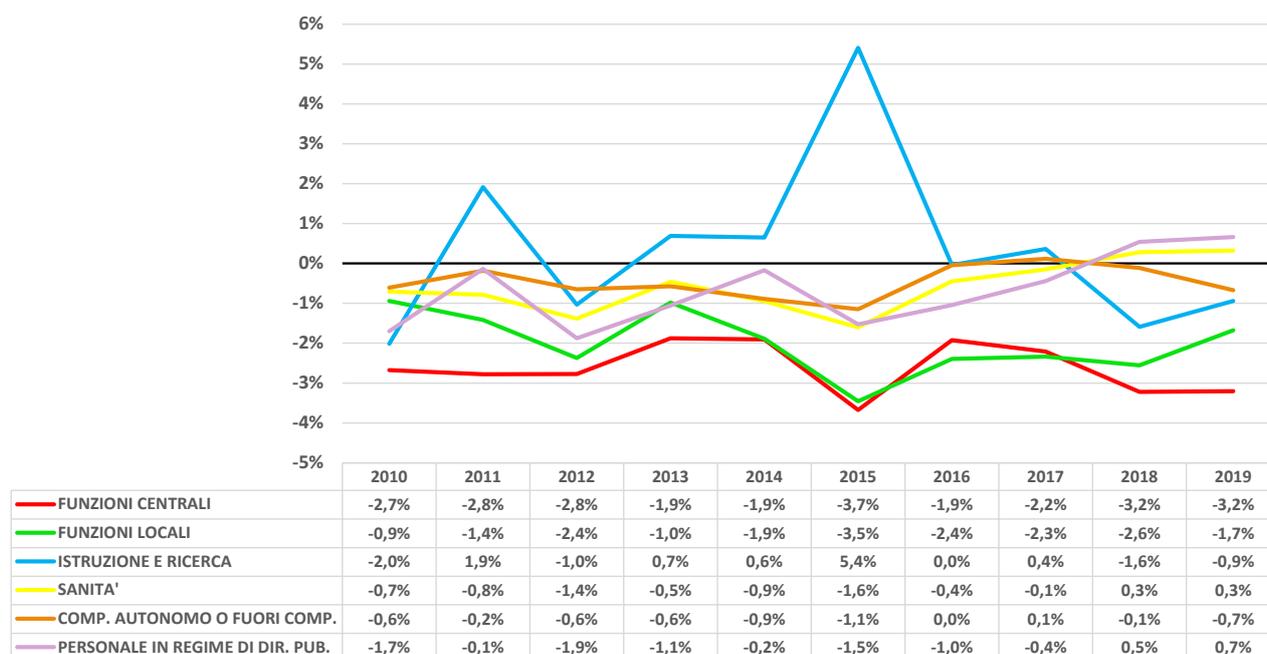
Per valori negativi l'amministrazione è in situazione di perdita di personale; per valori positivi l'amministrazione ha sostituito i cessati, incrementando il proprio personale; per valori prossimi a zero resta invariata la consistenza di personale nell'anno considerato.

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 che, ad eccezione del comparto dell'Istruzione e Ricerca, per tutti gli altri comparti i valori sono quasi sempre negativi, indicando ciò una perdita di personale continua e generalizzata nel corso del decennio considerato per la pubblica amministrazione.

Grafico 8.1 - Tasso di turnover per comparto



L'andamento dei comparti conferma quanto già indicato nel secondo capitolo: i due picchi negli anni del 2011 e del 2015 nel comparto dell'Istruzione e Ricerca sono riconducibili alle rilevanti immissioni in ruolo nella Scuola⁴⁴, così come viene in evidenza la tendenza alla leggera crescita negli ultimi due anni per la Sanità e per il Personale in regime di diritto pubblico. I valori in aumento sono comunque prossimi allo zero e dunque indicano una sostanziale invarianza della consistenza di personale. I comparti che presentano la perdita più elevata di personale sono quelli delle Funzioni locali e delle Funzioni Centrali. Insieme al comparto autonomo o fuori comparto, che però ha valori sempre prossimi allo zero, quello delle Funzioni centrali è l'unico a non avere alcun segno di ripresa nell'ultimo anno.

IL RAPPORTO DI SOSTITUZIONE DEL PERSONALE CESSATO

L'indicatore fornisce un ulteriore riscontro evidente degli effetti del blocco del turn over: tutti i comparti sono al di sotto del valore pari a uno, ad eccezione del comparto Istruzione e ricerca per i motivi più volte ricordati. Il tasso di sostituzione medio del decennio del comparto Istruzione e ricerca è pari a 1,15 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

⁴⁴ 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. Per calcolare correttamente l'indicatore al denominatore è stato considerato il solo personale di ruolo. Per ulteriori dettagli si rinvia allo specifico Focus.

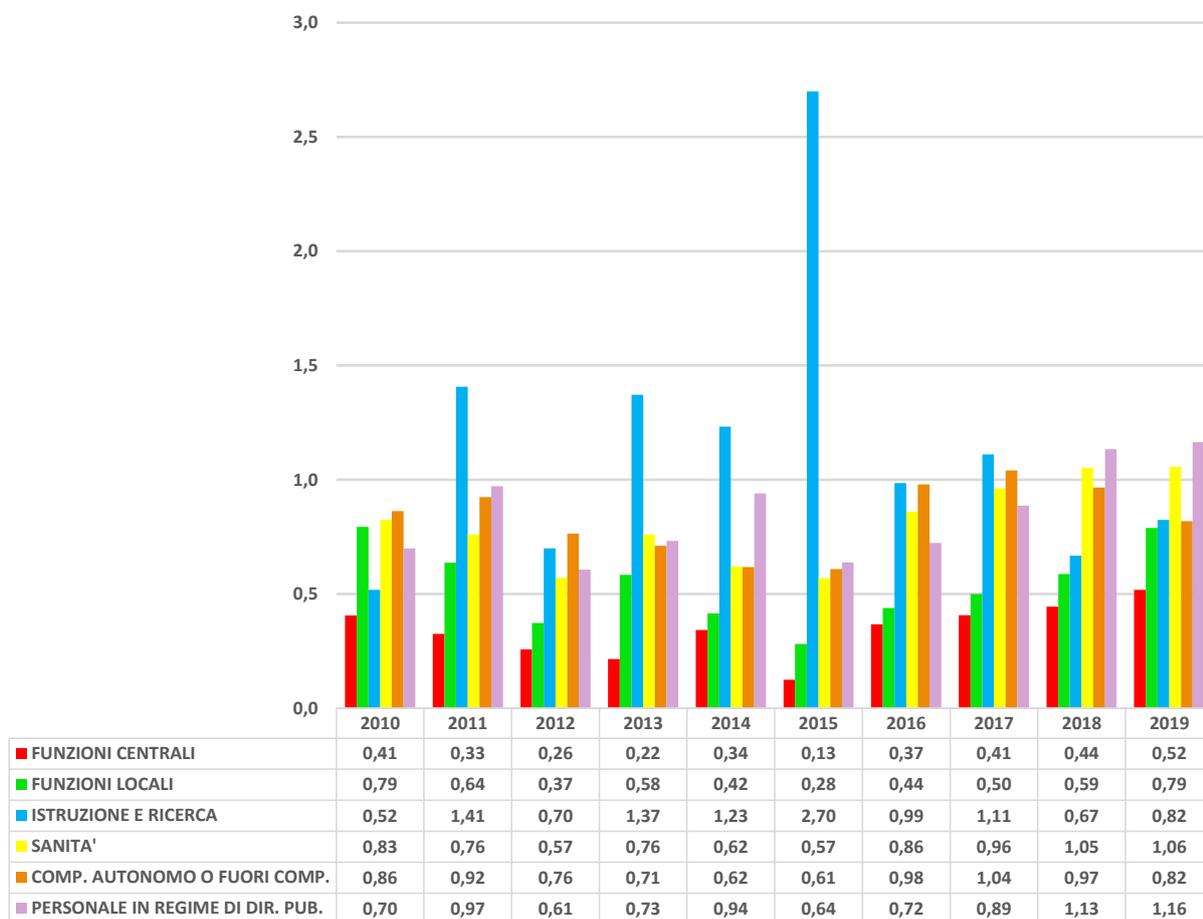
incremento apprezzabile dell'occupazione.

Il comparto delle Funzioni centrali ha il più basso rapporto di sostituzione; il tasso medio nel decennio considerato è pari a 0,34, con il minimo nel 2015 (0,13) ed il massimo nel 2019 (0,52). Ciò significa che mediamente nel decennio c'è stato un solo nuovo assunto a fronte di tre cessazioni e che nell'ultimo anno, la possibilità di sostituzione integrale delle cessazioni è stata utilizzata solo per metà.

Il comparto delle Funzioni locali è simile a quello delle Funzioni centrali ma si mostra più dinamico all'inizio e alla fine della serie considerata. Il tasso di sostituzione medio nel decennio è pari a 0,54, con il minimo nel 2015 (0,28) ed il massimo nel 2010 e nel 2019 (0,79). Qui in media si registra 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, rispettivamente pari a pari a 0,80, 0,83 e 0,85. Con tali valori occorrono circa 1,2 cessazioni per ogni assunto.

Grafico 8.2 - Rapporto di sostituzione del personale cessato



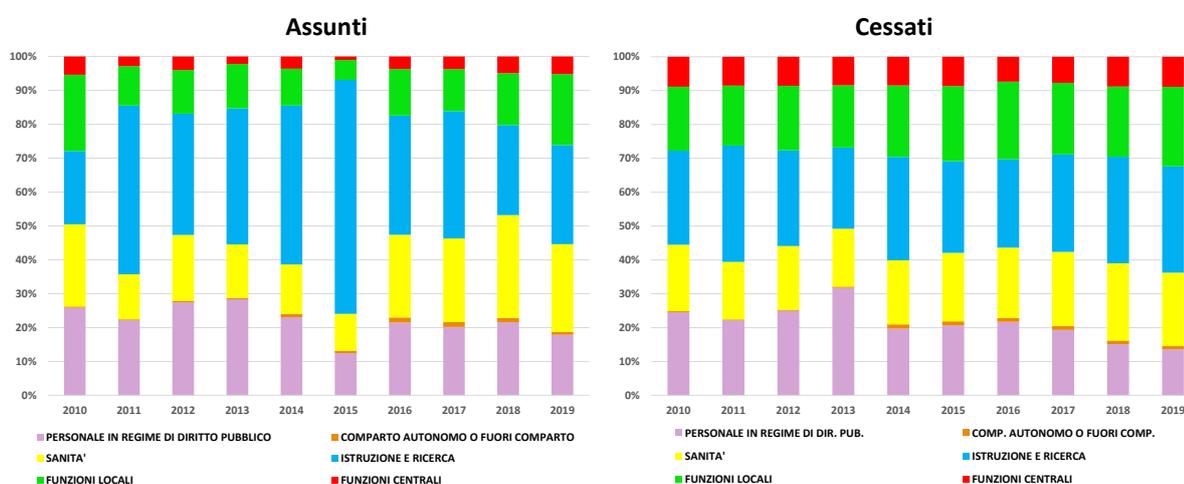
Le elaborazioni effettuate guardano da una diversa prospettiva il fenomeno già esaminato della riduzione generalizzata dell'occupazione in tutti i comparti, con le sole eccezioni delle amministrazioni autonome o fuori comparto, il cui peso è però trascurabile sul totale del pubblico impiego, e del comparto dell'Istruzione e ricerca, che invece ha ben altra rilevanza.

Lo scarso ricambio generazionale nella PA nel corso del decennio considerato, assume un carattere particolare nell'unico comparto che cresce, quello dell'Istruzione e ricerca. In tale comparto, il cui andamento è influenzato dalla Scuola, le assunzioni sono costituite dalle immissioni in ruolo che, nella maggior parte dei casi, riguardano personale che ha prestato già molti anni di servizio come personale non di ruolo. Ed infatti le contenute variazioni in termini di età media stanno a testimoniare come il ricambio del personale di ruolo dia luogo solo in modo limitato ad un radicale ringiovanimento.

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. È interessante notare che le cessazioni avvengono con variazioni simili fra gli anni nei diversi comparti, tanto da lasciare sostanzialmente invariata la composizione percentuale della distribuzione, soprattutto con riguardo alla seconda metà del periodo in esame.

Grafico 8.3 - Ripartizione degli assunti e dei cessati fra i comparti

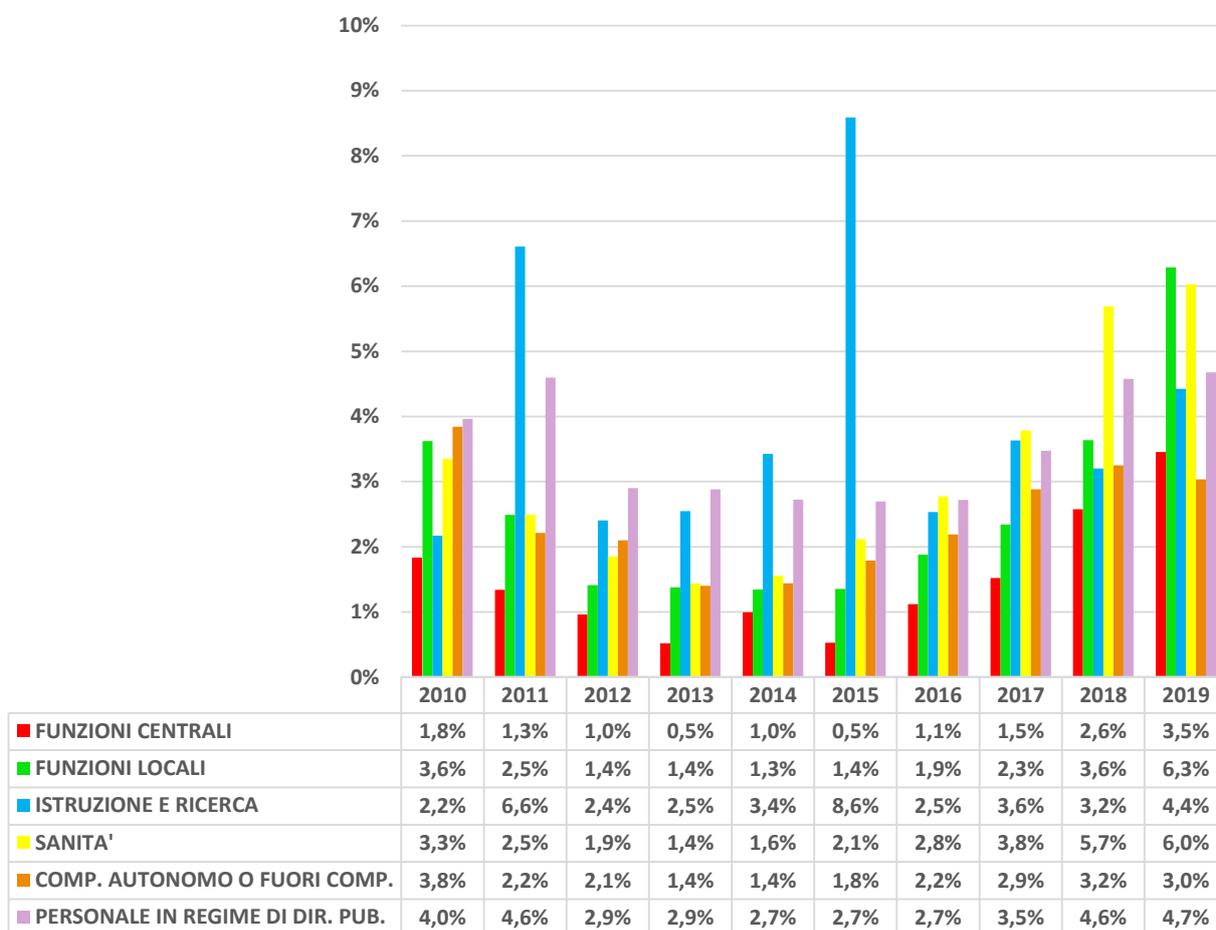


La distribuzione degli assunti presenta invece una variabilità maggiore, in particolare nella prima

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 alterare la distribuzione. Negli anni più recenti, quando la distribuzione assume un carattere di maggiore stabilità, la quota della sanità raggiunge livelli rilevanti.

Ulteriori interessanti indicazioni si possono trarre valutando le assunzioni rispetto alla dimensione di ogni comparto. Con questa finalità è stato costruito il grafico successivo, dove l'indicatore è stato rappresentato per ciascun comparto per il decennio considerato.

Grafico 8.4 - Rapporto fra Assunti e Occupati per comparto



Sotto questa prospettiva, ad esempio, è possibile osservare che per l'Istruzione e ricerca, vengono raggiunti livelli sensibilmente più alti dell'indicatore in tutti gli anni compresi fra i due picchi causati dalle elevatissime immissioni in ruolo (2011 e 2015), mentre negli altri anni la percentuale di assunti è ai livelli o al di sotto dell'incidenza degli altri comparti (3%).

Questo indicatore presenta sempre valori molto elevati per il "Personale in regime di diritto

pubblico”. La ragione va ricercata nella particolare composizione di questo comparto, in cui 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.

Si evidenzia una ripresa delle assunzioni nelle due ultime annualità considerate (2018 e 2019) dei comparti Funzioni centrali, Funzioni locali e Sanità che registrano tassi di assunzione raddoppiati rispetto agli anni precedenti e che vanno dal 3 al 6% della forza lavoro già presente.

UNO SGUARDO AL FUTURO PROSSIMO DEL TURNOVER

Nei capitoli precedenti si è detto che l’età media dei dipendenti pubblici si attesta a valori prossimi ai 50 anni, con differenze non molto rilevanti nei diversi comparti, se si esclude il Personale in regime di diritto pubblico in quanto assoggettato a regole previdenziali e di collocamento in quiescenza 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. La tabella fornisce anche una rappresentazione implicita delle future cessazioni dal servizio, nella considerazione che queste persone saranno obbligatoriamente collocate in quiescenza avendo raggiunto il limite massimo ordinamentale 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 in quanto dipendenti che non hanno raggiunto il requisito minimo dei venti anni di contributi necessari per il diritto alla pensione e, pertanto, è consentita la loro 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 relativi al biennio 2020-2021 potrebbe in realtà essere inferiore, poiché la normativa speciale connessa all’emergenza epidemiologica da COVID-19 consente 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 optano per il pensionamento con

“Quota 100” o con le altre forme di pensionamento che consentono l’uscita dal mondo del lavoro anticipando il limite dell’età.

Tabella 8.1 - Distribuzione del personale nelle classi di età più avanzate

Comparto	Aggregato	55-59	60-64	65-67	68-Oltre
FUNZIONI CENTRALI	Totale Funzioni centrali	59.617	54.279	10.672	96
	MINISTERI	39.021	34.955	7.134	78
	AGENZIE FISCALI	9.227	9.890	2.036	4
	ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	11.131	9.243	1.480	14
	ENTI ART.70 - C.N.E.L.	19	13	1	0
	ENTI ART.70 - E.N.A.C.	219	178	21	0
FUNZIONI LOCALI	Totale Funzioni locali	125.494	89.730	15.100	109
	REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	103.415	78.972	13.875	104
	REGIONI A STATUTO SPECIALE E PROVINCE AUTONOME	22.079	10.758	1.225	5
ISTRUZIONE E RICERCA	Totale Istruzione e Ricerca	256.967	188.789	40.115	579
	SCUOLA	240.144	176.811	37.916	558
	IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	1.187	912	193	5
	UNIVERSITA'	11.076	7.498	1.317	12
	ENTI DI RICERCA	4.507	3.526	682	4
	ENTI ART.70 - A.S.I.	53	42	7	0
SANITA'	Totale Sanità (escluso Altro personale)	134.902	87.909	15.697	991
	PERSONALE NON DIRIGENTE	110.377	57.955	8.351	252
	MEDICI	20.472	25.623	6.265	686
	DIRIGENTI NON MEDICI	4.053	4.331	1.081	53
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	Totale Comparto autonomo o Fuori comparto	9.535	5.348	829	32
	PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	529	576	101	0
	AUTORITA' INDIPENDENTI	459	250	32	0
	ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	2.069	1.343	257	6
	ENTI ART.70 - UNIONCAMERE	16	16	1	0
	ENTI LISTA S13 ISTAT	6.462	3.163	438	26
TOTALE (escluso il Personale in regime di diritto pubblico e Altro personale della Sanità)		586.515	426.055	82.413	1.807

Un numero così elevato di cessazioni concentrato nei prossimi anni renderà necessario operare numerose assunzioni al fine di mantenere il tasso di sostituzione del personale entro limiti che consentano l’operatività delle amministrazioni. Questa è una grande occasione di rinnovamento, nell’età e nelle professioni, della pubblica amministrazione che necessita di un’attenta programmazione che tenga conto dei fabbisogni presenti e quelli emergenti in prospettiva e che permetta di soddisfarli con procedure concorsuali celeri ed efficaci.

LE PROGRESSIONI ECONOMICHE

Le progressioni economiche sono uno strumento attraverso il quale le amministrazioni pubbliche valorizzano le capacità professionali dei loro dipendenti. Tramite procedure selettive di carattere meritocratico, principio ovunque rinvenibile (norme legislative, contratti nazionali, pareri e sentenze della Corte dei conti, orientamenti ARAN) i dipendenti utilmente collocati nelle graduatorie effettuano un avanzamento di carriera.

Nell'ambito del Conto annuale, tali passaggi sono rilevati in una specifica tabella che raccoglie informazioni sulla carriera interna del personale di ogni Istituzione. La tabella in argomento rileva cumulativamente sia le informazioni relative ai passaggi verticali, ossia quando l'avanzamento di carriera avviene verso la qualifica iniziale della categoria/area più elevata, sia di quelli orizzontali, in cui il passaggio avviene fra posizioni economiche della stessa area. L'elaborazione dei dati permette di distinguere le due tipologie di sviluppo di carriera che hanno caratteristiche e implicazioni diverse.

La registrazione delle progressioni nel Conto annuale avviene nell'anno in cui il procedimento si è perfezionato, considerando a tal fine la data dell'atto di adozione del provvedimento di inquadramento nella nuova posizione economica, indipendentemente dall'effettiva corresponsione del trattamento economico.

PROGRESSIONI VERTICALI

Le progressioni verticali sono attuate attraverso procedure selettive e avvengono tramite concorso pubblico ai sensi dell'articolo art. 52, comma 1-bis del d.lgs. n. 165/2001. In deroga a quanto stabilito da tale norma, l'art. 22, comma 15 del d.lgs. n. 75/2017, come modificato dall'art. 1, comma 1 ter, del d.l. n. 162/2019 dispone per il triennio 2020-2022 che le pubbliche amministrazioni, nell'ambito della programmazione dei fabbisogni e delle facoltà assunzionali, possano avviare procedure selettive dedicate al personale di ruolo per la progressione tra le aree/categorie.

Le risorse per l'attivazione delle progressioni verticali sono tratte direttamente dal bilancio

dell'istituzione e sottoposte a specifici vincoli di contenimento delle spese poiché gravano sulle facoltà assunzionali dell'ente. Il concetto di facoltà o capacità assunzionali trova il suo fondamento nell'art. 6 del d.lgs.165/2001, come modificato dall'art. 4 del d.lgs. 75/2017, laddove prescrive l'obbligo da parte delle istituzioni dell'adozione del piano triennale dei fabbisogni di personale. Il piano deve contenere, tra l'altro, *“le risorse finanziarie destinate all'attuazione del piano, nei limiti delle risorse quantificate sulla base della spesa per il personale in servizio e di quelle connesse alle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente”*. Lo stesso legislatore sanziona l'assenza dei piani con una previsione di nullità degli atti posti in essere in ambito assunzionale.

Il d.lgs. 150/2009, nello stabilire che le progressioni verticali possono essere realizzate esclusivamente sotto forma di riserva di posti non superiore al 50%, nell'ambito dei concorsi pubblici e nel vietare alle amministrazioni la possibilità di bandire concorsi esclusivamente riservati al personale interno, ha di fatto determinato un rallentamento delle procedure di passaggio verticale. In base a tale intervento legislativo, le progressioni verticali devono svolgersi secondo le regole del concorso pubblico ed il dipendente potrà parteciparvi solo se in possesso del titolo di studio previsto per l'accesso dall'esterno, oltre ad aver ottenuto una valutazione positiva della performance per almeno un triennio.

PROGRESSIONI ECONOMICHE ORIZZONTALI (PEO)

Le progressioni economiche orizzontali costituiscono un sistema di avanzamento all'interno di ciascuna categoria/area tramite il collocamento su posizioni economiche che prevedono un incremento economico rispetto al trattamento tabellare iniziale.

L'art. 23, comma 2 del d.lgs. 150/2009 stabilisce che: *“Le progressioni economiche sono attribuite in modo selettivo, ad una quota limitata di dipendenti, in relazione allo sviluppo delle competenze professionali ed ai risultati individuali e collettivi rilevati dal sistema di valutazione”*.

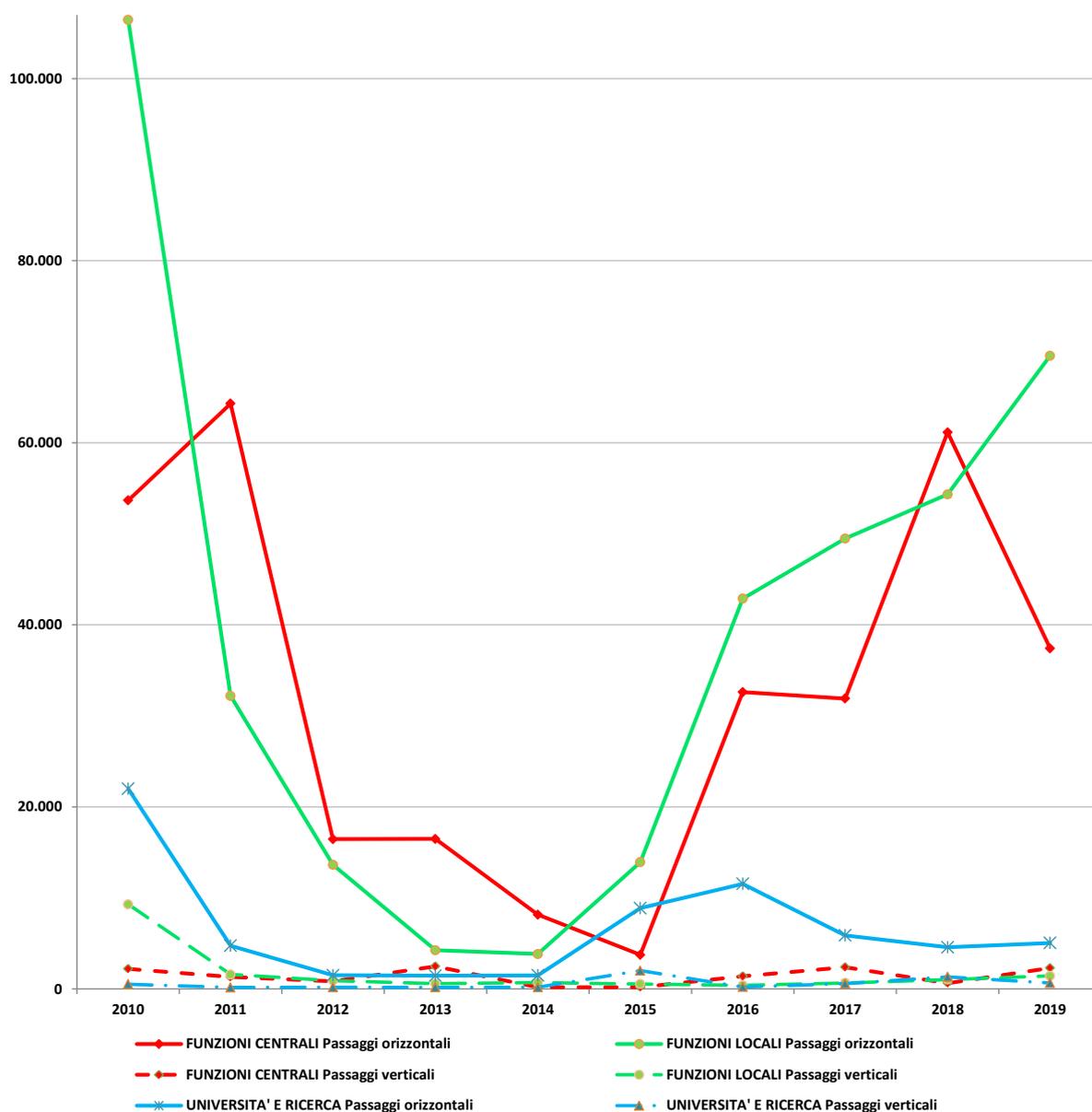
Il finanziamento delle progressioni orizzontali è a carico del fondo destinato alla contrattazione integrativa. In sede di contrattazione decentrata le controparti (datoriale e sindacale) definiscono le modalità di utilizzo del fondo per lo sviluppo delle risorse umane e per la produttività. Le risorse c.d. “stabili” sono rivolte al finanziamento di istituti contrattuali ed economici destinati a consolidarsi negli anni, tra i quali le progressioni orizzontali. In altre parole, utilizzando le risorse stabili quantificate in base alle regole fissate dai contratti nazionali, il fondo deve coprire i costi degli sviluppi di carriera del personale costituiti dal differenziale economico tra la posizione iniziale

e lo sviluppo economico all'interno della stessa della categoria/area di appartenenza.

L'accesso per il personale non dirigente ad una nuova posizione economica trova due ulteriori limiti generali: il requisito di un periodo minimo di permanenza nella posizione economica in godimento, pari a ventiquattro mesi, e lo svolgimento di prove che devono selezionare una quota non maggioritaria di personale.

Nel grafico che segue sono riportati i passaggi verticali e orizzontali dal 2010 al 2019 del personale non dirigente dei comparti delle Funzioni centrali, delle Funzioni locali e del personale non dirigente delle Università e degli Enti di ricerca, per i quali la normativa generale per le progressioni è analoga.

Grafico 9.1 - Passaggi orizzontali e verticali del personale non dirigente in alcuni comparti del pubblico impiego



Con il d.l. 78/2010, convertito nella legge 122/2010, recante: *“Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica”*, il legislatore, all’articolo 9, comma 21 ha stabilito che, per il triennio 2011-2013, per il personale contrattualizzato, le progressioni di carriera comunque denominate ed i passaggi tra le aree abbiano effetto ai soli fini giuridici, annullando per tale periodo gli effetti economici senza possibilità di recupero negli anni successivi. Tale disposizione ha avuto successive proroghe sino all’anno 2015⁴⁵.

A tale fattore si aggiunge la forte limitazione sul turnover che di fatto ha ridotto la possibilità per le amministrazioni di attivare procedure concorsuali e dunque le procedure di riqualificazione con passaggi verticali.

Il grafico evidenzia l’effetto di contrazione delle citate norme sulle progressioni orizzontali; tale effetto è presente anche in quelle verticali sebbene i numeri ridotti non lo rendano evidente. In alcuni casi, la presenza di progressioni anche quantitativamente rilevanti negli anni di blocco è da attribuire all’applicazione di giudicati. L’effetto del blocco delle progressioni è stato comunque estremamente rilevante.

Benché la norma fra il 2011 e il 2015 consentisse le progressioni unicamente sotto l’aspetto giuridico, ossia avanzamenti senza la corresponsione del beneficio economico fino al perdurare del blocco, il grafico pone in evidenza come la grande parte delle amministrazioni abbia preferito astenersi dall’attivazione di nuove PEO. E’ da tener conto, inoltre, che gli aumenti retributivi legati alle progressioni orizzontali rientravano nel blocco del trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, disposto dall’art. 9, comma 1 del citato decreto legge, ai sensi del quale il totale degli emolumenti corrisposti *“per gli anni 2011, 2012 e 2013 al personale delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, non può superare, in ogni caso, il trattamento ordinariamente spettante per l’anno 2010 (...)”*.

A partire dall’anno 2016, con la cessazione degli effetti della norma di contenimento della spesa, si registra un nuovo incremento del numero delle unità interessate dalle PEO che però non arrivano ad assumere i valori registrati all’inizio del periodo considerato.

Nel grafico seguente sono rappresentate le progressioni registrate nello stesso arco temporale del personale non dirigente del comparto Sanità, di quello Istruzione e ricerca (solo personale della Scuola) e del Personale in regime di diritto pubblico. In questi settori le progressioni sono

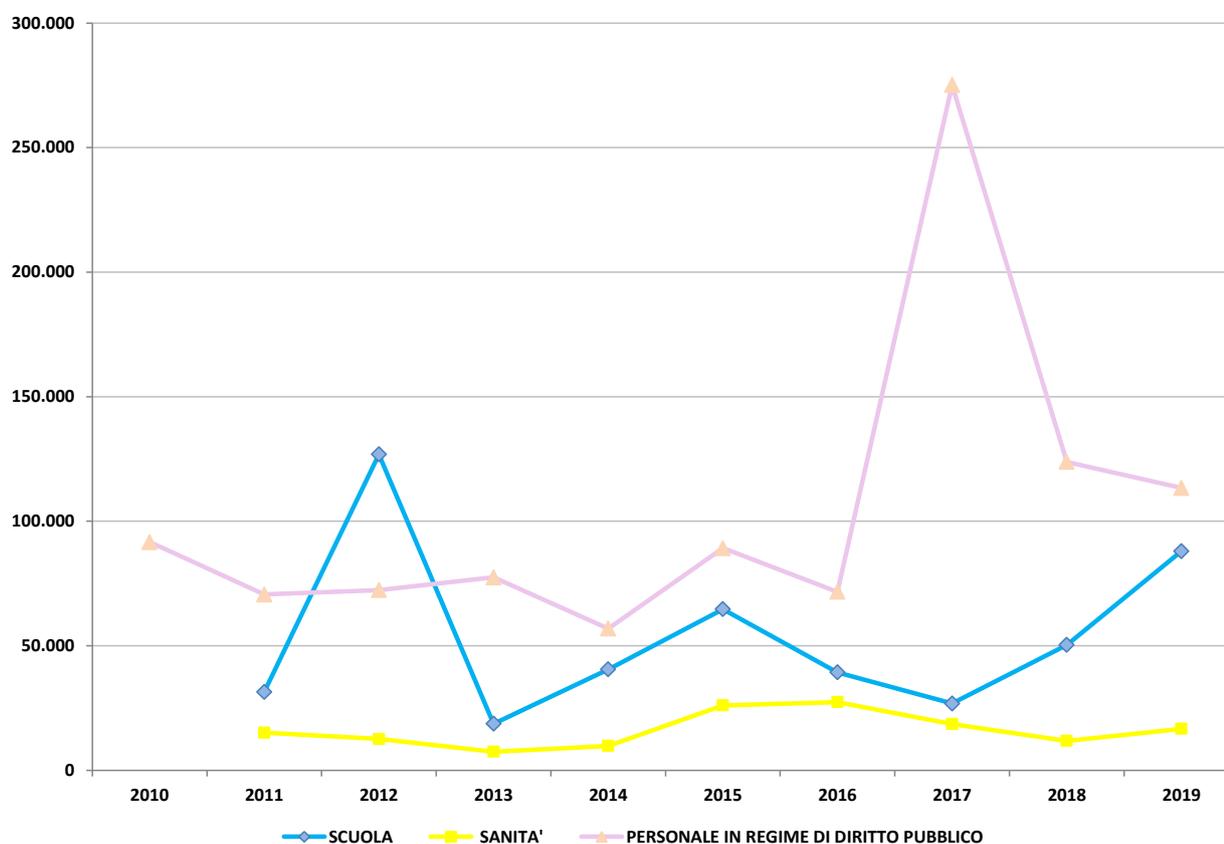
⁴⁵ Il presente comma prima inserito dall’allegato alla legge di conversione, L. 30.07.2010, n. 122 con decorrenza dal 31.07.2010, è stato da ultimo così modificato dall’art. 1, comma 456, L. 27.12.2013, n. 147 con decorrenza dal 01.01.2014. Le disposizioni sono state prorogate fino al 31.12.2015 dall’art. 1, comma 256, L. 23.12.2014, n. 190.

caratterizzate da una maggiore rilevanza della componente anzianità, che arriva, nel caso della Scuola, a costituire un vero e proprio automatismo del passaggio di posizione stipendiale al raggiungimento del requisito di anzianità.

Il comparto della Sanità e la Scuola condividono anche una differente modalità di rilevazione dei dati relativi alle progressioni di carriera nell'ambito del Conto annuale. Per tali settori infatti, le qualifiche – già molto numerose – non contengono gli sviluppi delle posizioni stipendiali / fasce retributive alla cui rilevazione della consistenza a fine anno è dedicata un'apposita tabella.

Mentre i passaggi orizzontali e verticali, compresi quelli del Personale in regime di diritto pubblico, sono rilevati con la tabella dei passaggi e quindi con una tabella che monitora un flusso annuale, la tabella che rappresenta il personale nelle fasce retributive fotografa la consistenza al 31.12. È stata quindi definita una variabile di comodo (*proxy*) per approssimare una variabile di flusso da poter rappresentare in modo più omogeneo con gli altri comparti. Tale variabile è definita come la somma dei valori assoluti (ossia omettendo il segno) delle differenze della consistenza delle medesime fasce retributive fra due anni consecutivi.

Grafico 9.2 - Andamento delle progressioni di carriera del personale non dirigente dei comparti Istruzione e ricerca (solo Scuola), Sanità e Personale in regime di diritto pubblico



Nel calcolo di questa variabile è stata esclusa la fascia iniziale di ingresso, sterilizzando in tal modo almeno la variazione di consistenza legata alle assunzioni che avvengono in massima parte nella classe iniziale. Per altro, nella Scuola il personale rilevato “con trattamento economico iniziale” comprende sia i dipendenti a tempo determinato (che subisce consistenti oscillazioni da un anno all’altro), sia il personale transitato in ruolo ma in attesa di ricostruzione di carriera per il riconoscimento del servizio preruolo ai fini giuridici ed economici.

Gli anni di confronto vanno dal 2011 al 2019 per la Scuola e la Sanità poiché la specifica tabella è stata introdotta a partire dal 2011, mentre per il Personale in regime di diritto pubblico è compreso anche l’anno 2010 e sono presentati congiuntamente i passaggi verticali e orizzontali. Negli andamenti presenti nel grafico sono evidenti dei picchi di cui si dirà a breve, mentre le curve sono piuttosto piatte, ma consentono comunque di notare nel comparto della Sanità i valori minimi degli anni del blocco e il rimbalzo in quelli immediatamente successivi.

Nella Scuola il blocco ha operato con un anno di anticipo rispetto agli altri comparti (dal 2010 al 2013 invece che dal 2011 al 2014); una modifica dell’art. 9, comma 14, del d.l. 78/2010 operata dalla legge 183/2011, ha permesso il recupero quasi integrale del blocco attraverso l’utilizzo di risorse proprie, seppur con strumenti differenziati: il 2010 è stato recuperato con un Decreto Ministeriale, il 2011 e 2012 con CCNL rispettivamente del 13.3.2013 e 7.8.2014, mentre il 2013 non è stato recuperato. La necessità contingente di procedere con la modifica dell’inquadramento del personale in applicazione del CCNL 4 agosto 2011, che ha rimodulato le posizioni stipendiali del precedente contratto accorpando le fasce “0-2 anni” e “3-8 anni” in un’unica fascia stipendiale “0-8 anni”, ha condizionato pesantemente la normale gestione degli inquadramenti nelle fasce stipendiali contribuendo al picco registrato nel 2012.

L’andamento del Personale in regime di diritto pubblico è quello che risulta meno condizionato dagli effetti del blocco. Ciò si spiega con il fatto che è questo l’unico settore in cui si è proceduto con una certa regolarità con le progressioni di carriera ma unicamente per il loro effetto giuridico, mentre gli effetti economici hanno ricominciato a decorrere solo dalla fine del blocco. Il picco del 2017 è riconducibile al riordino della disciplina dei ruoli dei Corpi di polizia⁴⁶ e delle Forze armate che ha comportato numerose modifiche negli inquadramenti; a questi si sono aggiunti gli assestamenti riconducibili all’assorbimento delle funzioni del Corpo forestale dello Stato negli altri

⁴⁶ D.lgs. 29 maggio 2017, n. 95 recante disposizioni in materia di revisione dei ruoli dei Corpi di polizia e d.lgs. n. 94/ 2017 recante disposizioni in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze armate

corpi di Polizia a partire dall'anno 2016⁴⁷.

⁴⁷ D.lgs. 19 agosto 2016, n. 177 recante Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato.

ALLEGATO

INDICAZIONI PER LA LETTURA DEI DATI

La pubblicazione dei dati del Conto annuale 2019 avviene in continuità con lo scorso anno, ossia secondo il nuovo assetto dei comparti definiti dal CCNQ del 13 luglio 2016 (Funzioni centrali, Funzioni locali, Istruzione e ricerca, Sanità). A questi quattro comparti ne sono stati aggiunti altri due convenzionali che consentono una lettura aggregata di tutti i dati del pubblico impiego. Nel “Comparto autonomo o fuori comparto” sono raggruppati tutti quegli enti che non sono stati inseriti in uno dei quattro comparti indicati dal CCNQ. Si tratta della Presidenza del Consiglio dei Ministri, delle Autorità indipendenti, di Unioncamere, degli enti ex art. 60 d.lgs. 165/2001 e di quelli appartenenti alla lista S13.

Nell’ultimo comparto “Personale in regime di diritto pubblico” è considerato il seguente personale: Magistrati, Personale delle carriere Diplomatica, Prefettizia e Dirigenziale Penitenziaria, Corpi di Polizia, Forze Armate, Vigili del fuoco e, infine, i Professori e Ricercatori universitari qui inseriti in quanto scorporati dal contratto Università con il quale vengono rilevati. Di fatti, in conseguenza di questa importante novità il personale del contratto Università inserito nel comparto “Istruzione e ricerca” non contiene più i Professori e Ricercatori universitari come, appunto, avveniva in precedenza. Per la dirigenza dei ruoli professionale, tecnico e amministrativo non si è invece proceduto con lo scorporo dal comparto della Sanità per inserirla in quello delle Funzioni locali, ma si è preferito mantenere la collocazione tradizionale all’interno del comparto Sanità.

Nel codificare i dati secondo il nuovo assetto dei comparti non ci si è limitati a partire dal triennio 2016-2018, ma si è preferito operare una ricodifica anche di quelli precedenti al 2016, tornando indietro fino al 2001. Di fatti, mantenere attiva la visualizzazione sia del nuovo assetto contrattuale sia di quello precedente al 2016, al di là delle difficoltà tecniche comunque superabili, avrebbe reso non agevole la lettura in serie storica delle informazioni. Tale aspetto, che sarà centrale nei prossimi sviluppi del sito web, ha indotto pertanto a preferire la ricodifica di tutte le informazioni presenti nel sito secondo la nuova impostazione sin dal primo anno (2001), tenendo conto di quanto indicato qui di seguito circa l’ingresso degli enti nella rilevazione e il loro passaggio fra i comparti.

La nuova visualizzazione è suddivisa in tre livelli gerarchici di grandezza: “Comparto”, “Aggregato”, “Contratto”; al di sotto del primo livello “Comparto” è stato inserito il nuovo livello gerarchico

“Aggregato”, la cui utilità si manifesta nei casi in cui nel terzo e ultimo livello sottostante – che è quello del “Contratto” – siano presenti più contratti il cui dettaglio può rendere meno fruibile la rappresentazione. In particolare, il livello gerarchico “Aggregato” è significativo nel comparto delle Funzioni locali perché permette il confronto immediato fra gli enti che applicano il contratto nazionale e quelli che adottano, invece, i contratti regionali, e per il personale in regime di diritto pubblico, all’interno del quale questo secondo livello permette la rappresentazione in tre sole righe di tutto personale della magistratura, dei corpi di polizia e delle forze armate.

Grazie alla possibilità di cambiare l’ordine con cui vengono rappresentate le variabili, è possibile ricostruire una visualizzazione assai simile a quella utilizzata nella precedente versione del sito.

Il livello gerarchico successivo è quello del “Contratto” che, seguendo lo schema fino ad ora utilizzato, individua con specifici “contratti” anche il personale in regime di diritto pubblico, nonché alcune tipologie di enti che non rispondono ad univoche regole normative e contrattuali:

- le autorità indipendenti, in cui ciascuna amministrazione ha una propria norma istitutiva e un’autonoma disciplina;
- gli enti ex art. 60 d.lgs. 165/2001, in cui sono compresi gli enti pubblici economici e quelli che erogano servizi di pubblica utilità⁴⁸;
- i soli enti appartenenti alla lista S13 aggiornata dall’Istat - art.1, comma 3, del d.lgs. 196/2009 - non soggetti alla rilevazione del conto annuale prima del 2014⁴⁹.

Il precedente comparto convenzionale degli enti ex art. 70, comma 4⁵⁰ del d.lgs. 165/2001, è stato invece suddiviso a seconda della collocazione che hanno avuto gli autonomi contratti stipulati dall’A.Ra.N.⁵¹ nell’ambito dei quattro nuovi comparti di contrattazione (CCNQ del 13 luglio 2016).

Diversamente dagli enti che effettuano la rilevazione al livello di qualifiche contrattuali, per le autorità indipendenti, gli enti ex art. 60 e per quelli della lista S13 la rilevazione del conto annuale è effettuata tramite uno schema semplificato articolato sulla sola distinzione fra personale dirigente e non dirigente.

⁴⁸ Questo “contratto” riflette l’originaria formulazione dell’art. 60, comma 3, del d.lgs.165/2001, prima della modifica introdotta con il d.l. 101/2013 riguardante gli enti appartenenti alla lista S13 per i quali è stato creato un apposito “contratto”.

⁴⁹ Indicazioni sul processo che ha portato all’acquisizione dei dati di questo gruppo di enti sono riportate più avanti in questo allegato e nel paragrafo “Copertura della rilevazione”.

⁵⁰ Comprende l’Agenzia spaziale italiana, l’Unioncamere, l’Ente nazionale per l’aviazione civile, l’Agenzia nazionale per la sicurezza del volo, l’Agenzia nazionale per la sicurezza delle Ferrovie, il Consiglio nazionale dell’economia e del lavoro.

⁵¹ L’A.Ra.N. (Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni) rappresenta le pubbliche amministrazioni nella contrattazione collettiva nazionale di lavoro.

L'impostazione per comparti di contrattazione risponde alla necessità di disporre di una base dati utilizzabile in sede contrattuale e, al contempo, permette una lettura strutturata delle informazioni sul personale pubblico in termini di qualifiche e di voci retributive corrisposte.

Nella quasi totalità dei casi l'impostazione contrattuale non confligge con la lettura dei dati per tipologia di ente o per singolo ente, poiché di norma gli enti applicano il medesimo CCNL al proprio personale. Tuttavia, soprattutto nelle amministrazioni centrali, possono essere applicati al personale contratti di tipo diverso⁵²; quanto precede si riscontra nei Ministeri mentre ha minore impatto in altre tipologie di enti, come ad esempio gli enti locali, dove raramente sono applicati anche il contratto scuola e quello degli Istituti di Alta Formazione Artistica e Musicale (AFAM).

Non è stata esplicitamente prevista la visualizzazione delle diverse aree di contrattazione (personale dei livelli, dirigenza area I, dirigenza area II, ecc.) che è possibile comunque ottenere nella lettura dei dati del singolo comparto scendendo al livello di qualifica, categoria o macrocategoria di personale. Per le informazioni specifiche sugli aspetti contrattuali si rinvia al sito www.aranagenzia.it.

I grafici e le tabelle presenti in ciascuna pagina del sito sono riferiti al totale del personale che lavora nelle pubbliche amministrazioni ad eccezione dei lavoratori con contratti flessibili (tempo determinato, LSU, in formazione e lavoro, interinali) ai quali è dedicata un'apposita pagina.

Il gruppo più numeroso del personale è quello del "*personale stabile*". Per "*personale stabile*" si intendono quelle unità con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, comprensivo dei dirigenti a tempo determinato in quanto ricoprono posti di funzione non propriamente riconducibili ad esigenze temporanee dell'amministrazione. Nel gruppo dell' "*altro personale*" sono invece considerate alcune particolari figure professionali che hanno rapporti di lavoro non a tempo indeterminato, come i supplenti annuali o fino al termine dell'attività didattica della Scuola e dell'AFAM, ovvero quelle che non rientrano nelle categorie contrattuali del pubblico impiego, ricomprendendo in questa definizione anche il personale disciplinato da norme di diritto pubblico o privato (ad esempio: direttori generali, contrattisti, volontari e allievi delle Forze Armate e dei Corpi di Polizia). Nei commenti sono riportati gli andamenti dei diversi raggruppamenti, ove

⁵² Ad esempio il Ministero dell'Interno è presente nel comparto del Personale in regime di diritto pubblico con i "contratti" per il personale dei vigili del fuoco, per la polizia di stato e per la carriera prefettizia, nel comparto delle Funzioni centrali con il contratto per il personale dei ministeri, nonché in quello Funzioni locali per i segretari comunali e provinciali. Per ricostruire il totale del personale amministrato dal Ministero dell'Interno, è sufficiente cambiare l'ordine di presentazione delle variabili, scegliendo per prima la "Tipologia" di ente e per seconda l' "Istituzione" ed aprire il dettaglio dei ministeri visualizzando così il Ministero dell'Interno di cui si potrà conoscere la consistenza in termini di personale afferente ai diversi comparti.

significativi.

I dati rappresentati nelle tabelle, suddivisi per anni, relativi agli aggregati di uno stesso comparto, possono essere non omogenei, perché riferiti a gruppi diversi di enti. L'acquisizione di nuovi enti o la soppressione di quelli esistenti, sebbene ormai risulti un evento piuttosto raro, può alterare il risultato del confronto negli anni, come pure il passaggio di enti da un comparto all'altro può modificare la significatività dei confronti degli aggregati di comparto nel tempo.

Il generale processo di trasformazione di Enti, tradottosi soprattutto per le Aziende del comparto Sanità in riorganizzazioni decise dalle regioni, o in soppressioni/accorpamenti di istituzioni, come per gli Enti previdenziali e le Comunità Montane a seguito di specifici interventi normativi volti a contenere la spesa pubblica, ha modificato la numerosità totale degli Enti, imponendo la registrazione del passaggio del personale fra i diversi Enti coinvolti nell'accorpamento, nelle specifiche tabelle che rilevano le assunzioni e le cessazioni. Tali fenomeni non sempre sono riportati nell'anno di decorrenza del disposto normativo ma solo quando avviene l'effettivo trasferimento delle risorse umane e finanziarie.

Nei commenti si dà conto delle nuove acquisizioni e delle modifiche più rilevanti avvenute nel corso degli anni in grado di alterare l'andamento dei comparti o di tutto il pubblico impiego.

Di seguito si riportano i principali eventi che hanno influenzato le rilevazioni:

Anno 2019

Le movimentazioni più consistenti si sono avute nel comparto delle Funzioni locali dove è proseguito il processo di fusione e accorpamento con 62 comuni che sono stati accorpamenti in comuni esistenti o in 23 nuovi comuni. Nel comparto delle Funzioni centrali sono stati censiti per la prima volta 67 ordini professionali, migliorando la copertura della rilevazione di questa tipologia di enti. Nell'ambito degli enti con Comparto autonomo o fuori comparto si registra la creazione della tipologia delle Autorità portuali che migliora la leggibilità dei dati.

Tuttavia, l'impatto maggiore su questo comparto è dato dall'uscita dell'ANAS S.p.A. dalla lista S13 e dunque dalla rilevazione del conto annuale. Tale ente nel 2018 aveva occupato oltre 6.000 persone fra tempo indeterminato e determinato, per una spesa complessiva di quasi 402 milioni di euro.

Anno 2018

Nel nuovo comparto Funzioni centrali, tra gli Enti pubblici non economici, vengono censiti per la prima volta gli Ordini professionali. Il primo anno di rilevazione è considerato sperimentale e non viene pertanto pubblicato. Nei circa 1.000 ordini professionali fino ad ora censiti risultano impiegate 1.860 unità di personale per una spesa complessiva di 99 milioni di euro.

Il percorso di aggregazione dei comuni ha dato luogo nel 2018 alla chiusura di 41 enti che si sono accorpatisi in 18 nuovi comuni. Il processo di concentrazione ha riguardato anche altre tipologie di enti, come quelli per il diritto allo studio, per i quali nelle regioni Marche e Campania sono stati creati enti a livello regionale chiudendo quelli provinciali (9 enti). Nelle regioni Marche e Basilicata sono state chiuse 11 camere di commercio provinciali per creare enti a livello regionale. Anche le autorità portuali (enti lista S13) hanno subito un processo di accorpamento, trasformandosi in autorità di sistema portuale.

Anno 2017

Con riferimento al Servizio sanitario nazionale, si è modificato l'assetto degli enti delle regioni:

- Emilia Romagna, con l'incorporazione dell'Arcispedale Santa Maria Nuova di Reggio Emilia nella ASL Reggio Emilia;
- Piemonte, con l'accorpamento in un'unica Azienda denominata Asl Città di Torino delle ASL TO1 e TO2;
- Sardegna, dove le 8 Asl si sono accorpate in un'unica azienda denominata Azienda per la tutela della Salute;
- Veneto, dove le 21 Asl presenti nel 2016 hanno subito vari accorpamenti riducendosi a 9.

In attuazione di quanto disposto dal d.lgs. 177/2016, nel comparto dei Corpi di polizia, il personale del Corpo Forestale dello Stato è transitato nel contratto Carabinieri; contingenti limitati sono transitati nella Polizia di Stato e nei Vigili del fuoco.

Nel comparto regioni – enti locali è stata censita la nuova provincia Sud Sardegna, istituita con Legge Regionale n.2 del 4 febbraio 2016, che ha accorpato le province del Medio Campidano e di Carbonia Iglesias. La provincia dell'Ogliastra è stata soppressa ed il personale è transitato nella provincia di Nuoro. Si è concluso il processo di trasformazione in città metropolitane delle province di Catania, Messina, Palermo e Reggio Calabria che a partire dal 2017 sono passate dalla vecchia

alla nuova tipologia di ente. Il Friuli Venezia Giulia con legge regionale n. 20 del 9 dicembre 2016 ha avviato un percorso per la soppressione delle province che nel 2017 è iniziato per Trieste, Gorizia, Pordenone e nel 2018 si è concluso con Udine. Le province sono state sostituite dalle Unioni Territoriali Intercomunali, inserite nella tipologia delle Unioni di comuni. Il personale delle province è transitato negli enti di nuova istituzione.

Nel comparto Ministeri si è verificato il passaggio della maggior parte del personale del Ministero del Lavoro all'Ispettorato nazionale del lavoro e all'ANPAL, mentre sono state rilevate per la prima volta dal Ministero della Difesa le 920 unità di personale amministrativo dell'Agenzia industrie difesa, le cui spese erano invece già rilevate. Sempre nel Ministero della Difesa sono transitati con la qualifica di contrattisti gli operai con contratto di tipo privatistico provenienti dal corpo forestale (1.240 unità).

Nei comparti dell'Università e in quello degli Enti di ricerca sono stati rilevati per la prima volta gli assegnisti di ricerca fra il personale a tempo determinato. L'ingresso degli assegnisti nella rilevazione del conto annuale comporta un incremento degli anni persona del tempo determinato pari a circa 13.500 unità annue.

Anno 2016

Nel SSN un numero elevato di accorpamenti ha interessato gli enti delle regioni Toscana, Lombardia e, in numero minore, quelli del Lazio.

Nel comparto regioni ed enti locali, vi è stato l'accorpamento di 12 camere di commercio trasformatesi in 6 enti di maggiori dimensioni e quello, significativo, di 61 comuni – principalmente nella provincia autonoma di Trento e in Emilia Romagna – aggregati in 21 nuovi comuni. In Sardegna, la provincia di Olbia Tempio è stata soppressa e accorpata alla provincia di Sassari.

Nel comparto Ministeri sono entrate nella rilevazione due nuove Istituzioni: l'Agenzia Italiana per la cooperazione allo sviluppo, istituita dalla L. 125/2014, e l'Agenzia per l'Italia digitale al cui personale viene applicato il contratto Ministeri. L'AGID era già presente nella rilevazione ma applicava un autonomo contratto, nell'ambito del gruppo degli Enti ex art. 70 d.lgs. 165/2001.

Anno 2015

L'accorpamento degli enti del SSN ha interessato le strutture sanitarie del Friuli Venezia Giulia.

Nel comparto Regioni ed autonomie locali si sono avute alcune modifiche nei comuni, per la maggior parte avvenute nelle regioni del nord e nella provincia autonoma di Trento, con la fusione di 18 comuni che hanno dato luogo alla creazione di 7 nuovi enti. Per le unioni di comuni, a seguito della trasformazione delle comunità montane in unioni montane o collinari, si è avuto un incremento anagrafico di 51 nuovi enti (in parte, effetto delle disposizioni legislative vigenti che impongono agli enti di piccole dimensioni di svolgere le funzioni fondamentali in forma associata).

E' stata inserita la nuova tipologia di ente delle città metropolitane (Bari, Bologna, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Roma, Torino, Venezia), nate dalla trasformazione delle corrispondenti province prevista dalla legge 56/2014.

In attuazione del DPCM 15 dicembre 2014, per il comparto Ministeri, si è verificato il trasferimento di 231 unità di personale dal Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica del Ministero dello Sviluppo Economico alla neonata Agenzia per la coesione territoriale ed alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Nella rilevazione del 2015 le spese relative a queste unità sono ancora comprese nelle tabelle di spesa del Ministero dello Sviluppo Economico.

Dal 2015, nel monitoraggio della contrattazione integrativa è stato effettuato un importante intervento strutturale con l'abbandono della classificazione delle destinazioni "*contrattate/non contrattate/da contrattare*" a favore di una rilevazione delle somme effettivamente erogate alla data della compilazione del Conto annuale a valere sul fondo dell'anno di riferimento, suddivise in "*Somme erogate finanziate da risorse fisse del fondo*" e "*Somme erogate finanziate da risorse variabili del fondo*". In conseguenza della modifica introdotta nella sezione della contrattazione integrativa, i dati delle destinazioni del 2015 non possono più leggersi in serie storica con quelli degli anni precedenti.

Anno 2014

Si è data attuazione all'art. 2, comma 10, del d.l. n. 101/2013, portando a compimento l'integrazione avviata nell'anno precedente sulle anagrafiche degli enti. Nell'ambito del conto annuale sono ora rilevati anche i dati degli enti inseriti all'interno della lista S13 curata dall'Istat (art.1, comma 3, della legge n. 196/2009) e non già ricompresi fra quelli di cui all'art. 1 comma 2, art. 60 comma 3 e art. 70 comma 4 del d.lgs. 165/2001. Nel conto annuale sono considerati gli enti presenti nella lista pubblicata a settembre dell'anno precedente.

Nel solo 2014 si è avuto il numero di fusioni di comuni più elevato di quello complessivamente

registrato a partire dal secondo dopoguerra: a fronte della soppressione di 57 comuni, ne sono stati istituiti 24 nuovi, con il conseguente scioglimento di 12 unioni di comuni.

Il processo di concentrazione degli enti del SSN ha fatto registrare la nascita della Ausl della Romagna come integrazione delle quattro aziende esistenti in precedenza su quel territorio.

Per tenere conto dell'*unicum* della forma giuridica dell'Ospedale Galliera di Genova, questo è classificato non più tra gli "Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS)" ma tra gli "Altri enti". Questa operazione ha comportato la revisione di tutti gli aggregati per tipologia di ente del comparto Sanità per tutti gli anni presenti sul sito.

Nel contratto del personale degli enti locali sono state specificate, per la regione Sicilia, le qualifiche relative al personale forestale (in precedenza rilevato tra il personale amministrativo), permettendo l'acquisizione di informazioni più dettagliate e complete sia riguardo alla sua consistenza, sia riguardo alle correlate spese.

Nella regione Calabria è stata rilevata per la prima volta l'Agenzia regionale Calabria Verde, ente strumentale della regione istituito con L.R. n. 25 del 16 maggio 2013 che conta quasi 6.000 dipendenti. Il nuovo ente ha sostituito nel corso del 2014 l'Azienda forestale della Regione Calabria (AFOR) e incorporato tutte le comunità montane presenti sul territorio, soppresse e poste in liquidazione.

Anno 2013

È stato avviato il confronto e l'omogeneizzazione delle anagrafiche degli enti utilizzate dal conto annuale e dalla lista S13. Da tale confronto è emerso che 130 amministrazioni pubbliche non risultavano censite tra gli enti soggetti alla rilevazione del Conto annuale, mentre l'estensione della rilevazione agli enti della lista S13 ha comportato l'ingresso nella rilevazione di 230 enti.

Le 130 amministrazioni aggiunte all'elenco degli enti tenuti all'invio del conto annuale sono in gran parte riconducibili agli enti locali ed in particolare ai consorzi, ai parchi regionali e alle aree naturali protette. Per queste tipologie di enti si è provveduto ad attivare la rilevazione, mentre per quelle propriamente appartenenti alla lista S13 l'avvio della rilevazione ha avuto carattere sperimentale e i dati raccolti non hanno alimentato la pubblicazione del 2013.

Non tutti gli accorpamenti previsti dalla specifica normativa hanno trovato la loro rappresentazione nella rilevazione. Ad esempio, l'Agenzia delle Entrate ha presentato i dati complessivi, comprensivi

di quelli dell'accorpata Agenzia del Territorio, mentre i Monopoli hanno presentato un modello distinto da quello dell'Agenzia delle Dogane. L'accorpamento è stato, quindi, compiutamente rilevato nel 2014.

Negli Enti pubblici non economici i dati dell'INPS comprendono anche quelli dell'INPDAP e dell'ENPALS.

Le aziende sanitarie sono state interessate dall'accorpamento delle quattro aziende presenti nella Regione Umbria nelle due nuove aziende Umbria 1 e 2.

Si conclude il ricollocamento nel Ministero dell'Interno dell'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali; viene registrata la trasformazione dell'ICE che passa dal comparto degli Enti pubblici non economici a quello dei Ministeri; fra le Autorità indipendenti sono registrate le trasformazioni subite dall'ISVAP ora IVASS.

Anno 2012

La Regione Sicilia compila integralmente il modello di rilevazione, completando così la transizione all'interno della rilevazione iniziata l'anno precedente.

L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e l'Autorità per l'energia elettrica e il gas sono censite per la prima volta.

Sono state richieste informazioni aggiuntive in merito alla spesa sostenuta per gli onorari corrisposti all'Avvocatura di Stato. Dai valori ottenuti si è riscontrato un aumento della spesa rispetto a quella degli anni precedenti e, soprattutto, una consistente variazione delle retribuzioni medie del comparto Magistratura.

Anno 2011

Sono rilevate informazioni relative ad enti non censiti in precedenza e precisamente:

- la regione Sicilia (17.100 persone a tempo indeterminato; l'invio riguarda circa il 90% delle informazioni (con esclusione di quelle relative alle giornate di assenza e alle spese per alcune indennità e compensi accessori);
- l'Ente foreste Sardegna (4.580 persone);
- alcune ex Ipab della provincia autonoma di Trento (per un totale di 2.500 persone) e alcuni

consorzi nella stessa provincia autonoma (altre 200 unità).

Sono registrati anche spostamenti di enti o di personale da un comparto all'altro e precisamente:

- l'Enea (circa 2.700 persone occupate a tempo indeterminato) passa dagli enti ex art. 70 al comparto degli Enti di ricerca;
- il Ministero dell'economia e delle finanze che, in esito alla riorganizzazione della sua struttura territoriale, ha perso oltre 1.300 dipendenti che sono transitati ai Monopoli di Stato, uscendo così dal comparto Ministeri ed entrando in quello delle Agenzie fiscali; l'Azienda Ospedaliera S. Martino di Genova (circa 4.700 dipendenti) ha cambiato tipologia essendo diventata un Istituto di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCSS).

Anno 2008

L'Azienda autonoma dei Monopoli di Stato (circa 1.300 persone) entra a far parte del comparto delle Agenzie fiscali, mentre l'Agenzia del Demanio (ora Ente pubblico economico con circa 1.000 persone) ne esce definitivamente per entrare nel comparto degli enti ex art. 60.

Anno 2007

Sono integralmente acquisiti i dati relativi al personale della scuola delle Province Autonome di Trento e Bolzano, per il quale erano stati predisposti appositi schemi di rilevazione nell'anno precedente (contratti "Scuola Trento" e "Scuola Bolzano"). Sono censite circa 16.000 unità rilevate solo parzialmente nel 2006 e mai rilevate in precedenza.

Il personale scolastico a tempo determinato della Provincia Autonoma di Bolzano registra un aumento di circa 5.000 unità. Nell'anno precedente tale personale era rilevato, in parte, nelle qualifiche a tempo indeterminato.

Anno 2006

Il personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco (oltre 30.000 dipendenti), in precedenza sottoposto alla contrattazione collettiva privatistica svolta dall'ARAN (come Azienda autonoma), a decorrere dal 1° gennaio 2006 è disciplinato secondo autonome disposizioni ordinamentali in regime di diritto pubblico. Nel conto annuale è stato creato un apposito comparto.

Anno 2005

Nel comparto Enti di Ricerca, si registra l'accorpamento degli Istituti di Ricerca e Sperimentazione Agraria nel CRA (Consiglio per la Ricerca e la Sperimentazione in Agricoltura), mentre nel comparto Università avviene il trasferimento degli Osservatori Astronomici all'INAF (Istituto Nazionale di Astrofisica).

Anno 2003

Dal comparto delle Aziende Autonome escono la Cassa Depositi e Prestiti e l'AGEA (complessivamente circa 1.000 dipendenti): la prima viene trasformata in Società per azioni a controllo pubblico ed esce dal perimetro di indagine del conto annuale, mentre la seconda entra a far parte del comparto Enti pubblici non economici.