

# ANALISI DI ALCUNI DATI DEL CONTO ANNUALE DEL PERIODO 2007-2014

Questo documento raccoglie tutti quelli presenti sul sito [www.contoannuale.tesoro.it](http://www.contoannuale.tesoro.it) ad eccezione di quelli di cui ai link “Come si naviga nel sito”, “Confronti internazionali”, “Relazione sulla spesa pensionistica” e “Il costo del lavoro nella RAI”.

## INDICE

|   |    |
|---|----|
| AVVERTENZE PER UNA CORRETTA LETTURA DEI DATI.....   | 2  |
| COPERTURA DELLA RILEVAZIONE.....  | 8  |
| ANDAMENTO DELL'OCCUPAZIONE .....  | 13 |
| ANTICIPAZIONI SULL'ANDAMENTO DEL PUBBLICO IMPIEGO NEL 2015.....                             | 24 |
| <i>STIME DEL CAMPIONE DEI COMUNI ITALIANI- NOTA METODOLOGICA</i> .....                      | 30 |
| IL LAVORO FLESSIBILE.....   | 33 |
| <i>IL TEMPO DETERMINATO E LA FORMAZIONE LAVORO</i> .....                                    | 33 |
| <i>IL LAVORO INTERINALE E I LAVORI SOCIALMENTE UTILI (LSU/LPU)</i> .....                    | 36 |
| <i>LA SPESA</i> .....   | 42 |
| <i>CO.CO.CO. E INCARICHI</i> .....  | 47 |
| IL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO .....  | 53 |
| <i>I RINNOVI CONTRATTUALI NEL PERIODO 2007-2014</i> .....                                   | 57 |
| <i>ALTRI FATTORI CHE INFLUENZANO LA SPESA: I PASSAGGI DI QUALIFICA E IL TURN OVER</i> ..... | 63 |
| <i>IL CALCOLO DELLE RETRIBUZIONI MEDIE</i> .....  | 66 |
| <i>L'ANDAMENTO DELLE RETRIBUZIONI MEDIE</i> .....   | 69 |
| <i>IL CONFRONTO CON LE GRANDEZZE MACROECONOMICHE</i> .....                                  | 74 |
| DISTRIBUZIONE DEI DIPENDENTI PER ETA' .....   | 76 |
| <i>L'ANDAMENTO DELL'ETA' MEDIA</i> .....  | 79 |

## AVVERTENZE PER UNA CORRETTA LETTURA DEI DATI

La chiave di lettura che viene storicamente utilizzata nella pubblicazione dei dati del conto annuale, per la rappresentazione dei fenomeni legati al pubblico impiego, è quella del comparto di contrattazione di riferimento.

I comparti di contrattazione vanno intesi in senso ampio, poiché vi viene ricompreso anche il personale in regime di diritto pubblico (magistrati, diplomatici, professori universitari, prefetti, carriera penitenziaria, vigili del fuoco, forze armate e corpi di polizia). Nel caso dell'università, all'interno del comparto è collocato sia il personale contrattualizzato sia i professori universitari che sono, invece, in regime di diritto pubblico. Il comparto delle regioni a statuto speciale – che è un raggruppamento di comodo – è stato creato per poter distinguere le dinamiche riferibili al contratto collettivo nazionale di lavoro degli enti locali da quelle relative ai diversi contratti regionali. Allo stesso modo non esiste un comparto che raggruppi sotto univoche regole contrattuali le autorità indipendenti, così come sono di comodo i comparti riferiti agli enti ex artt. 60, comma 3, e 70 del d.lgs. 165/2001. Gli enti ex art. 70 vengono rilevati con gli autonomi contratti collettivi che li disciplinano, mentre per quelli ex art. 60 la rilevazione del conto annuale è effettuata sulla base di uno schema semplificato a causa dell'elevato numero di enti e della diversità dei contratti applicati al personale. Analoghe motivazioni hanno guidato la creazione dell'ultimo comparto relativo agli enti appartenenti alla lista S13 compilata dall'Istat (non precedentemente interessati dalla rilevazione del conto annuale).

L'impostazione per comparti di contrattazione nasce dalla necessità di disporre di una base dati consistente, utilizzabile in sede contrattuale e che, al contempo, permetta una lettura molto approfondita delle informazioni sul personale pubblico in termini di qualifiche e di voci retributive che gli vengono 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 normalmente gli enti adottano un unico ccnl per tutto il loro personale. Tuttavia, soprattutto nelle amministrazioni centrali, possono essere applicati al personale contratti di tipo diverso; anche in questo caso il termine “contratto” va inteso in senso ampio: ad esempio, per il Ministero dell'Interno sarà presente il ccnl “ministeri”, nonché il “contratto” per il personale dei vigili del fuoco, per quello della polizia di stato e per quello della carriera prefettizia. In questo caso, per ricostruire il totale del personale che viene amministrato dal Ministero, sarà necessario ricercarlo fra i diversi comparti interessati. Negli altri comparti questo fenomeno è trascurabile; ad esempio negli enti locali il fenomeno esiste, ma in dimensioni

marginali ed è legato ai dipendenti di comuni e province ai quali sono applicati i contratti 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 scendendo al livello di qualifica nella lettura dei dati del singolo comparto. Per le informazioni specifiche sugli aspetti contrattuali è utile consultare il sito [www.aranagenzia.it](http://www.aranagenzia.it).

L'ordinamento dei comparti è stato variato rispetto alla versione del sito impiegata fino al 2011 per avvicinare la lettura ai raggruppamenti utilizzati dalla contabilità nazionale ed in sede di confronti europei.

Nel box, presente all'interno di ciascuna pagina, si dà avviso che i grafici e le tabelle sono riferiti, alla loro apertura iniziale, al totale del personale che lavora nelle pubbliche amministrazioni eccettuati i lavoratori con contratti flessibili (tempo determinato, LSU, in formazione e lavoro, interinali) ai quali è destinata una tavola apposita. Il totale del personale è composto dal personale stabile – il gruppo di gran lunga più numeroso – e dall'altro personale. 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. Nell'altro personale sono considerate alcune particolari figure professionali che hanno rapporti di lavoro non a tempo indeterminato, come i supplenti 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, volontari e allievi delle Forze Armate e dei Corpi di Polizia). Nei commenti si riporteranno gli andamenti dei diversi raggruppamenti, ove significativi.

Per una corretta lettura in serie storica delle dinamiche interne ai diversi fenomeni, occorre tener presente che i dati rappresentati nelle tabelle relativi agli aggregati di comparto possono talvolta non riferirsi al medesimo gruppo di enti. Sebbene risulti ormai un evento abbastanza raro, l'acquisizione di nuovi enti può alterare la significatività del confronto. Anche il passaggio di enti di rilevanti dimensioni da un comparto all'altro provoca lo stesso effetto sulla significatività degli aggregati di comparto.

Il processo di trasformazione di Enti, che si riscontra annualmente nelle Aziende del comparto Sanità o quello di soppressione/accorpamento di Enti dovuto a interventi normativi specifici volti a

contenere la spesa pubblica (come quelli che hanno interessato gli Enti previdenziali o, più di recente, le Province), condiziona la numerosità degli Enti partecipanti alla rilevazione ed impone la registrazione del passaggio del personale fra i diversi enti coinvolti nell'accorpamento, nell'ambito dello stesso o di altro comparto. Tali fenomeni non sempre vengono registrati nell'anno di decorrenza del disposto normativo ma solo quando avviene l'effettivo trasferimento delle risorse umane e finanziarie.

Generalmente nei commenti si cercherà di dare conto delle nuove acquisizioni e delle modifiche rilevanti registrate nel corso degli anni che sono in grado di alterare in modo sostanziale l'andamento dei comparti o di tutto il pubblico impiego.

Di seguito si riportano i principali eventi che hanno interessato le rilevazioni degli ultimi anni:

## **2014**

Nel 2014 si è data piena attuazione all'art. 2, comma 10, del d.l. 101/2013, portando a compimento l'integrazione avviata nell'anno precedente sulle anagrafiche degli enti. Vengono presentati nell'ambito del conto annuale anche i dati degli enti inseriti all'interno della lista S13 curata dall'Istat (art.1, comma 3, del d.lgs. 196/2009) e non già ricompresi fra quelli di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. 165/2001.

Nel corso del 2014 si è avuta un numero di fusioni di comuni più elevata di quello che complessivamente sono state registrate negli ultimi settanta anni. A fronte della soppressione di 57 comuni, ne sono stati istituiti 24 nuovi, come risultante dei processi di fusione. I riflessi di questo fenomeno hanno coinvolto anche alcune unioni di comuni, ormai divenute inutili e quindi soppresse costituendo il primo passo verso la definitiva integrazione delle nuove realtà comunali.

Continua nel 2014 la tendenza nel SSN alla progressiva concentrazione degli enti, che ha riguardato la nascita della Ausl della Romagna, come integrazione delle quattro aziende esistenti su quel territorio.

La correzione di un errore ha portato alla riclassificazione dell'Ospedale Galliera di Genova, che è stato escluso dalla tipologia degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) per essere assegnato a quella più generica degli "Altri enti". Questa operazione, che ha comportato il ricalcolo di tutti gli aggregati relativi al SSN per tutti gli anni presentati sul sito, si è resa necessaria per assicurare una maggiore aderenza dell'unicum costituito dalla forma giuridica di tale ente con le classificazioni adottate dal conto annuale.

Nel contratto del personale degli enti locali sono state specificate, per la regione Sicilia, le

qualifiche relative al personale forestale, permettendo l'acquisizione di informazioni più dettagliate e complete sia riguardo alla sua consistenza, prima rilevato tra il personale amministrativo, sia alle correlate spese.

## **2013**

Nel 2013 è stato affrontato, in via preliminare il confronto e l'omogeneizzazione delle anagrafiche degli enti utilizzate dal conto annuale e dalla lista S13. L'esito di tale confronto si è concretizzato in un primo elenco, con poco più di un centinaio di amministrazioni pubbliche che avrebbero già dovuto inviare il conto annuale ma che non risultavano censite e, di un secondo elenco di 230 enti, che costituiscono la vera estensione della rilevazione alla lista S13. Le 130 amministrazioni pubbliche già tenute al conto annuale e censite in questa occasione sono, per la grande maggioranza, riconducibili agli enti locali ed in particolare alle tipologie dei consorzi, dei parchi regionali e delle aree naturali protette. Per queste tipologie di enti si è provveduto ad attivare la rilevazione già nel 2013, 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.

Non tutti gli accorpamenti previsti dalla specifica normativa hanno trovato la loro rappresentazione nella rilevazione 2013. Ad esempio, per le agenzie fiscali, l'Agenzia delle Entrate presenta i dati complessivi compresi quelli dell'accorpata Agenzia del Territorio; i Monopoli, invece, ancora per il 2013 hanno presentato un modello distinto da quello dell'Agenzia delle Dogane. Questo processo di incorporazione ha trovato quindi compimento nella rilevazione 2014. Negli Enti pubblici non economici i dati dell'INPS comprendono anche quelli dell'INPDAP e dell'ENPALS.

Le aziende sanitarie sono state protagoniste con l'accorpamento delle quattro aziende presenti nella Regione Umbria nelle due nuove aziende Umbria 1 e 2 e con la registrazione di un numero rilevante di passaggi (oltre 500) che ha interessato diverse altre aziende del comparto.

Nel 2013 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 ne segna anche il passaggio dal comparto degli Enti pubblici non economici a quello dei Ministeri; fra le Autorità indipendenti sono registrate le trasformazioni subite dall'ISVAP ora IVASS.

## **2012**

La Regione Siciliana è riuscita a compilare integralmente il modello di rilevazione, completando così la transizione all'interno della rilevazione iniziata l'anno precedente con l'acquisizione di circa il 90% delle informazioni relative ai diversi fenomeni, ad eccezione delle giornate di assenza e delle

spese per alcune indennità e compensi accessori.

Due importanti Authority - l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e l'Autorità per l'energia elettrica e il gas - sono state censite per la prima volta. In occasione della pubblicazione del conto 2013 vengono presentati anche i loro dati completi relativi al 2012.

Nel conto 2012 sono state acquisite informazioni aggiuntive sulla spesa degli onorari corrisposti all'Avvocatura di Stato. I valori acquisiti hanno portato ad un aumento della spesa rispetto agli anni precedenti e, soprattutto, ad una consistente variazione delle retribuzioni medie del comparto Magistratura.

## **2011**

Si sono registrate sia acquisizioni di enti non censiti in precedenza, sia spostamenti di enti o di personale da un comparto all'altro. Nel primo caso rientra l'acquisizione dei dati: della regione Sicilia (17.100 persone a tempo indeterminato); dell'Ente foreste Sardegna (4.580 persone); di alcune ex Ipab della provincia autonoma di Trento (per un totale di 2.500 persone) e di alcuni consorzi nella stessa provincia autonoma (altre 200 unità).

La seconda tipologia di variazioni, riguarda l'Enea (circa 2.700 persone occupate a tempo indeterminato) che è passato dagli enti ex art. 70 al comparto degli Enti di ricerca e 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. Nel comparto Sanità, l'Azienda Ospedaliera S. Martino di Genova (circa 4.700 dipendenti) ha cambiato tipologia di ente essendo diventata un Istituto di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCSS).

## **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.

## **2007**

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

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

## **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.

## **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).

## **2003**

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

## COPERTURA DELLA RILEVAZIONE

L'universo di riferimento del conto annuale è quello definito dall'art. 1, comma 2, del d.lgs. 165/2001, che individua le tipologie di amministrazioni pubbliche destinatarie delle norme generali sull'ordinamento del lavoro e anche soggette alla rilevazione del conto annuale; a questi enti vanno ad aggiungersi anche quelli individuati dai successivi articoli 60, comma 3, e 70, comma 4, dello stesso decreto legislativo.

L'articolo 2, comma 10, del d.l. 101/2013, convertito con modificazioni dalla legge 125/2013, ha sancito l'estensione della rilevazione del costo del lavoro, effettuato attraverso il conto annuale, a tutti gli enti inseriti nella lista S13 con la sola eccezione degli organi costituzionali (quelli a rilevanza costituzionale - Corte dei Conti, CNEL ecc. - erano invece già rilevati in precedenza).

Fra le amministrazioni pubbliche individuate dalla lista S13 - che sempre più spesso è presa come riferimento per definire l'ambito di applicazione di specifiche norme, generalmente volte al contenimento della spesa pubblica - alcune tipologie di enti non erano comprese nel conto annuale: le federazioni sportive, le autorità portuali, le casse previdenziali, le fondazioni lirico sinfoniche, i consorzi universitari ed alcune società per azioni. Nel conto annuale 2014 vengono presentati per la prima volta anche i dati relativi a questi enti. Ciò obbliga, nel confronto delle grandezze relative a diversi anni, a fare delle continue distinzioni per riferirsi ad aggregati omogenei.

Vista la grande eterogeneità dei contratti collettivi applicati dagli enti appartenenti alla lista S13, per adempiere alla prescrizione normativa, è stato predisposto un nuovo "contratto" estremamente semplificato con cui avviare la rilevazione ed acquisire le informazioni essenziali. Per le prossime rilevazioni si valuterà l'opportunità di sviluppi che tengano conto delle specificità delle istituzioni coinvolte.

Le differenti finalità cui sono destinati i due universi di riferimento (lista S13 e art. 1, comma 2 d.lgs. 165/2001) si riflettono in diverse modalità di gestione delle due basi anagrafiche, che rendono complesso il lavoro di riallineamento. Ad esempio, nella lista S13 le amministrazioni che vengono accorpate o messe in liquidazione tendono ad essere catalogate come attive molto più a lungo rispetto a quanto accade nel conto annuale.

Il lavoro di riallineamento ha permesso di individuare un certo numero di amministrazioni che avrebbero dovuto già effettuare la rilevazione del conto annuale ma che non risultavano censite. Nella grande maggioranza dei casi si tratta di enti di dimensioni contenute che applicano il



contratto collettivo del comparto Regioni ed autonomie locali. Durante la fase di istruttoria per il loro inserimento nella base anagrafica del conto annuale, alcune sono però risultate già accorpate o soppresse. La sovrapposibilità fra i due universi è stata, comunque, di oltre il 95%.

Va segnalato che, alcune delle amministrazioni presenti nella lista S13, hanno manifestato una certa resistenza ad effettuare l'adempimento della rilevazione del conto annuale. L'eccezione posta trova fondamento nel fatto che la lista S13 è pubblicata in Gazzetta Ufficiale, oltre che sul sito dell'Istat, in modo aggregato per alcune tipologie di enti, mentre per il confronto e riallineamento fra le anagrafiche è stato utilizzato l'elenco con il dettaglio di tutti gli enti che ne è il presupposto, ma che l'Istat non diffonde ufficialmente. Non essendo individuati nominativamente e non riconoscendosi all'interno delle tipologie pubblicate, alcuni enti hanno eccepito sulla loro effettiva inclusione nella lista, non avendo quella di dettaglio il carattere dell'ufficialità. Altre amministrazioni sono invece entrate nel merito dell'istruttoria condotta dall'Istat promuovendo dei ricorsi contro la loro inclusione nell'elenco.

Al termine dei riallineamenti fra le basi anagrafiche, il numero delle amministrazioni interessate dal conto annuale 2014 è di oltre 10.250 istituzioni, tenute alla rilevazione in virtù del d.lgs. 165/2001, alle quali vanno aggiunte altre 272 come enti della lista S13, per un totale di 10.540.

Alcune amministrazioni sono chiamate ad inviare più modelli di rilevazione in funzione dei diversi contratti collettivi di lavoro applicati al proprio personale. Ai fini di questa rilevazione, alcune tipologie di amministrazioni possono essere articolate in più unità organizzative (enti delle tipologie Regioni, Ministeri e Aziende del SSN); mentre le istituzioni con una rete territoriale - che può essere anche assai capillare - rilevano con un unico modello le informazioni relative a tutto il personale che fa capo al medesimo contratto collettivo (si pensi agli Istituti scolastici, alle stazioni dei Carabinieri piuttosto che alle sedi territoriali dell'INAIL).

I modelli del conto annuale, raccolti per l'anno 2014, sono stati 10.343, ai quali vanno aggiunti 615 modelli specifici delle strutture organizzative delle aziende del SSN i cui dati sono comunque quadrati con le informazioni raccolte nel modello del conto annuale. Tramite la medesima infrastruttura di rilevazione (sistema informativo SICO) vengono inoltre acquisiti altri modelli per conto del Ministero della Salute relativi alle strutture sanitarie private. Tali strutture impiegano ulteriori 667 modelli, per un totale complessivo di modelli attesi che oltrepassa le 11.800 unità, di cui il 98,2% dei quali è stato compilato. Né le informazioni relative alle unità organizzative delle aziende del SSN né quelle relative alle strutture sanitarie private trovano spazio sul sito di pubblicazione del conto annuale.

Alla data in cui è stata sospesa la lavorazione dei dati per procedere al popolamento del sito (25 novembre 2015), risultavano ancora totalmente inadempienti per il conto annuale 197 enti; per taluni l'inadempienza è dovuta all'avvenuta soppressione con accorpamento ad altro ente. E' questo un caso frequente per le unioni di comuni, le comunità montane o i consorzi. Da notare che il numero degli enti totalmente inadempienti è quadruplicato rispetto allo scorso anno. La parte più rilevante è costituita dai comuni (77), tutti di piccole o piccolissime dimensioni, probabilmente a testimoniare la crescente difficoltà che incontrano questi enti ad ottemperare a tutti gli adempimenti, soprattutto a causa della continua riduzione del personale. Il secondo gruppo più numeroso è rappresentato dagli enti della lista S13 (72) che probabilmente risentono di alcuni problemi di avvio della rilevazione. Taluni di questi enti sono di dimensioni significative, come le due autorità portuali, i teatri stabili o il CONI, ma la grande maggioranza è rappresentata da consorzi universitari o interuniversitari, che spesso operano senza avere personale alle proprie dipendenze, risultando scarsamente rilevanti nell'ambito del conto annuale.

84 degli enti inadempienti nella rilevazione 2014 avevano effettuato quella dell'anno precedente (fra cui 65 comuni, 10 comunità montane e 4 unioni di comuni). Nella rilevazione 2013 questi enti avevano dichiarato un totale di 920 dipendenti, quasi tutti concentrati sul contratto nazionale enti locali e circa 43 milioni di euro di spesa complessiva.

Fra gli inadempienti, restano compresi il Consiglio Superiore della Magistratura, che non ha mai provveduto all'invio del conto annuale fin dall'anno della sua completa autonomia amministrativa dal Ministero della Giustizia, e l'ANAC di cui però è presente la parte più consistente che è in essa confluita (AVCP).

Una considerazione a parte va fatta per il MIUR, che mostra poca attenzione verso questa rilevazione nonostante la valenza che ha nel pubblico impiego il personale che amministra (circa un terzo del totale). Alcune delle informazioni non sono infatti state comunicate, come ad esempio i giorni di ferie del personale scolastico.

I dati pubblicati sono suscettibili di modifiche negli anni successivi? I dati dell'ultimo anno pubblicato sono sempre da considerarsi provvisori e, in quanto tali, suscettibili di modifiche in occasione dei successivi aggiornamenti del sito. Ogni volta che si procede alla pubblicazione del nuovo anno di rilevazione, vengono aggiornati anche i valori dei due anni precedenti. In questo modo sono rese disponibili tutte le rettifiche e le integrazioni che, per varie ragioni, vengono effettuate in periodi successivi alla pubblicazione. Eventi eccezionali possono poi portare a dover rettificare anche valori di rilevazioni ormai chiuse da diversi anni. E' il caso che si è verificato nel

2013 per i valori di spesa indicati da alcuni enti del SSN delle regioni Lazio e Puglia. La verifica del rispetto del Patto per la salute ha, infatti, permesso di accertare – tramite il lavoro dei revisori dei conti presenti nelle aziende interessate - che vi erano stati errori rilevanti nella compilazione del conto annuale del 2004, esercizio utilizzato come anno base per la verifica. Tali rettifiche sono state riportate nei dati pubblicati.

Quanto sono rilevanti le modifiche effettuate? Limitandosi ai principali aggregati presentati, le modifiche del personale a tempo indeterminato sono pressoché nulle (12 unità in più per il 2012 e 96 per il 2013) ed appena apprezzabili per il tempo determinato, che si riduce di quasi 100 anni/persona nel 2012 e di circa 700 nel 2013. Riguardo alle spese, le modifiche più rilevanti per il 2012 si sono avute nel SSN, il cui costo è stato rettificato in aumento di 6,5 milioni di euro; all'opposto si colloca il comparto degli Enti pubblici non economici, con una riduzione 2,5 milioni di euro. Nel 2013 le variazioni – che in gran parte si compensano – vanno dall'aumento per 16 milioni di euro fatto registrare dagli Enti locali, alla riduzione di 11 milioni del SSN.

Le modifiche più rilevanti si registrano nella sezione relativa alla contrattazione integrativa che, per la sua peculiarità, si sviluppa in tempi non contestuali con quelli del conto annuale. E' fisiologico, pertanto, che anche a distanza di anni occorra apportare modifiche significative, quasi esclusivamente in aumento. Per il 2012 sono state inseriti 10 milioni di euro dagli enti del SSN, 11 milioni dai Ministeri, 36 milioni dagli Enti locali e 104 milioni dalle Agenzie fiscali. Per il 2013 le variazioni hanno interessato le Università per 13 milioni, gli Enti locali per 14 milioni e quelli del SSN per 140. Si evidenzia che non sono presenti informazioni riguardo le Agenzie fiscali, a ribadire il grande ritardo con cui si definisce in questo comparto la contrattazione integrativa.

Le modifiche intervenute sulle spese hanno avuto dei riflessi sulle retribuzioni medie, ma di entità assai ridotta: per il 2012 è significativa solo la riduzione di 130 euro per i ministeri e, con segno opposto, l'aumento di 36 euro per gli Enti di ricerca. Per il 2013, le variazioni sono meno significative: +36 euro ancora per il comparto Ricerca e -11 euro per gli enti del SSN.

Le retribuzioni medie sono state di recente ricalcolate in seguito ad una modifica nell'algoritmo utilizzato, illustrato nella sezione del commento in cui si approfondisce questo argomento. Quelle medie di comparto non hanno subito variazioni significative mentre sono stati eliminati quei casi in cui, a livello di singolo ente, la struttura dei dati creava distorsioni fuorvianti.

Si conferma così l'esperienza consolidata negli ultimi anni che mostra, come le integrazioni e rettifiche introdotte successivamente alla prima pubblicazione, comportino scostamenti degli

aggregati finali nell'ordine di decimi o centesimi di punto percentuale. Si ritiene, quindi, prioritario perseguire una strategia volta a non ritardare la divulgazione dei dati in favore di una maggiore accuratezza, continuando la lavorazione degli stessi dopo la loro pubblicazione.

Il costante affinamento dei meccanismi di controllo dei dati collegati ai diversi canali di input (maschere di inserimento, kit excel, tracciati ftp) ha fatto sì che, anche per la rilevazione del 2014, si sia ulteriormente ridotto il numero di anomalie (squadrature e incongruenze) rilevate in automatico dal sistema, a valle delle comunicazioni effettuate dagli enti. A questo risultato hanno certamente contribuito la stabilità della rilevazione riguardo ai fenomeni indagati e la maggior cura delle amministrazioni nel fornire le risposte. Nonostante ciò, la qualità del risultato finale ottenuto è negativamente influenzata dalla costante riduzione del personale, sia negli enti che rilevano sia nelle strutture della RGS che hanno in carico le diverse fasi della rilevazione.

## ANDAMENTO DELL'OCCUPAZIONE

Nelle “Avvertenze alla lettura” sono indicati gli eventi maggiormente significativi registrati in ciascun anno, soprattutto relativi all'ingresso nella rilevazione del conto annuale di enti non censiti in precedenza, nonché agli spostamenti che avvengono fra i diversi comparti. Nell'analisi degli andamenti è quanto mai opportuno tenere presente tali variazioni che talvolta bastano a spiegare interamente evoluzioni apparentemente anomale o fuori controllo dei fenomeni. Nel 2014 l'ingresso nella rilevazione degli enti inseriti nell'elenco Istat denominato lista S13 ha avuto un impatto superiore a quello registrato nel 2011, anno in cui si è avuto un salto notevole del numero delle istituzioni censite nella rilevazione.

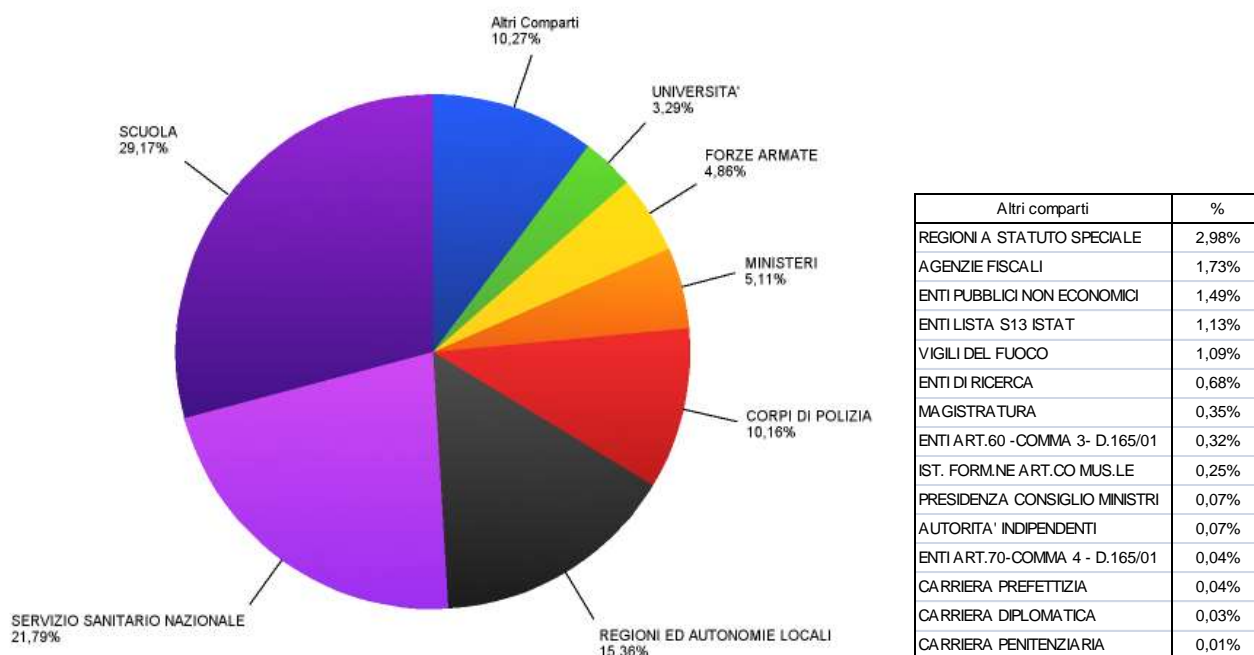
Gli enti della lista S13 a fine 2014 impiegavano oltre 34.000 persone – valore destinato a crescere nelle prossime rilevazioni, essendo rimasti inadempienti diverse amministrazioni di questo eterogeneo raggruppamento di enti che non rientrano nell'ambito di applicazione dei contratti ARAN, né hanno alle loro dipendenze personale in regime di diritto pubblico, ma che sempre più spesso sono destinatari di norme di contenimento della finanza pubblica – contro le 24.000 nuove unità censite per la prima volta nel 2011 (Regione Siciliana ed ex Ipab di Trento nel comparto Regioni a statuto speciale; Ente foreste Sardegna fra gli enti ex art. 60).

Prima di analizzare l'andamento del personale nel pubblico impiego è opportuno comprendere quale sia la composizione percentuale del lavoro pubblico. Gli occupati nel pubblico impiego sono concentrati per oltre due terzi nei soli tre comparti della Scuola (29,17%), della Sanità (21,79%) e delle Regioni ed Enti locali - contratto nazionale (15,36%). Considerando anche gli addetti dei comparti Sicurezza – Difesa si supera agevolmente l'80% degli occupati in tutto il pubblico impiego. Altri comparti con un peso ancora significativo sono quelli dei Ministeri (5,11%) e dell'Università (3,29%), mentre i restanti comparti classificati nell'ambito del Conto Annuale raccolgono in totale poco più del 10% del personale. Il nuovo gruppo di enti raggruppati sotto la comune denominazione di “Enti lista S13” raccoglie oltre un punto percentuale.

Con questa distribuzione percentuale è evidente che qualsiasi politica sul personale pubblico avrà effetti diversi a seconda che i comparti maggiori risultino inclusi o meno fra i destinatari delle norme. In altre parole, norme di contenimento molto rigide su comparti di ridotte dimensioni non potranno che avere effetti generali sulla spesa altrettanto limitati. Da qui l'esigenza, in fase di redazione delle norme, di contemperare la necessità di recuperare risorse con quella di mantenere una distribuzione equa dei sacrifici richiesti ai diversi comparti.

Il grafico seguente illustra in modo eloquente le dimensioni dei principali comparti (personale stabile<sup>1</sup>).

**Grafico 3.1 – Personale stabile dipendente dalle pubbliche amministrazioni**



Da un anno all'altro le variazioni della distribuzione del personale si misurano normalmente in decimi o centesimi di punto percentuale. Nell'ultimo anno, tuttavia, l'ingresso del nuovo gruppo di enti della lista S13 ha alterato il preesistente equilibrio, generando variazioni del personale stabile decisamente più significative, ma ha anche mascherato le tendenze redistributive in atto fra i comparti. Il blocco del turn over che persiste da diversi anni non ha riguardato infatti i diversi comparti in egual misura, finendo per mutare il peso che ciascun comparto ha sul totale.

Era logico attendersi una generalizzata riduzione in tutti i comparti che avrebbero dovuto cedere qualche frazione a quello esordiente. La Scuola risulta invece in assoluta controtendenza aumentando il proprio peso percentuale di un decimo di punto. E' questo un primo indizio del processo in atto di progressivo riassorbimento del personale precario che presta servizio nel comparto.

Tutti i restanti comparti hanno subito delle contrazioni, ma non in modo omogeneo. Gli enti locali

<sup>1</sup> Nel sito di pubblicazione del conto annuale i grafici e le tabelle sono riferiti, alla loro apertura iniziale, al **Totale Personale** che lavora nelle Pubbliche Amministrazioni eccettuati 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 **Personale Stabile** si intende quel personale 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 della Scuola e degli Istituti di Alta Formazione Artistica e Musicale (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, volontari e allievi delle Forze Armate e dei Corpi di Polizia).

con contratto nazionale hanno certamente pagato il prezzo maggiore, con una contrazione pari a 0,4 punti percentuali, seguiti dal SSN che ha perso lo 0,3%; anche i Corpi di Polizia (-0,18%) e i Ministeri (-0,14%) hanno subito dei significativi aggiustamenti al ribasso, mentre i restanti comparti sono rimasti sostanzialmente stabili.

Se invece di guardare alla distribuzione del personale stabile avessimo considerato il totale del personale secondo la definizione resa nella nota precedente, la distribuzione sarebbe risultata ulteriormente concentrata sulla Scuola – che arriva ad avere poco meno di un terzo dei dipendenti (31,9%) – mentre la Sanità sarebbe scesa di quasi un punto e mezzo percentuale e le Forze armate ne avrebbero guadagnato uno.

**Tabella 3.1 – Totale personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni**

|                                | Valori assoluti  |                  |                  |                  |                  |                  |                  |                  |
|--------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
|                                | 2007             | 2008             | 2009             | 2010             | 2011             | 2012             | 2013             | 2014             |
| SCUOLA                         | 1.137.619        | 1.129.863        | 1.074.772        | 1.043.284        | 1.015.589        | 1.013.171        | 1.027.863        | 1.038.606        |
| IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE     | 8.222            | 9.008            | 8.796            | 9.209            | 9.081            | 9.174            | 9.153            | 9.365            |
| MINISTERI                      | 184.369          | 183.414          | 179.318          | 174.427          | 167.541          | 163.232          | 161.401          | 157.808          |
| PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI  | 2.709            | 2.425            | 2.344            | 2.521            | 2.438            | 2.347            | 2.272            | 2.209            |
| AGENZIE FISCALI                | 55.656           | 55.238           | 54.405           | 53.674           | 54.468           | 53.412           | 52.529           | 52.570           |
| AZIENDE AUTONOME               | 1.330            |                  |                  |                  |                  |                  |                  |                  |
| VIGILI DEL FUOCO               | 31.535           | 31.982           | 31.695           | 31.586           | 32.608           | 31.732           | 32.231           | 33.139           |
| CORPI DI POLIZIA               | 333.492          | 330.816          | 328.786          | 324.071          | 324.086          | 320.404          | 316.717          | 313.987          |
| FORZE ARMATE                   | 191.825          | 191.940          | 196.802          | 194.608          | 193.328          | 187.324          | 185.325          | 187.388          |
| MAGISTRATURA                   | 10.279           | 10.410           | 10.486           | 10.195           | 10.136           | 10.308           | 10.425           | 10.588           |
| CARRIERA DIPLOMATICA           | 970              | 935              | 919              | 909              | 919              | 923              | 910              | 933              |
| CARRIERA PREFETTIZIA           | 1.510            | 1.478            | 1.415            | 1.403            | 1.356            | 1.315            | 1.277            | 1.232            |
| CARRIERA PENITENZIARIA         | 494              | 473              | 456              | 432              | 397              | 370              | 356              | 349              |
| ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI    | 58.608           | 56.235           | 53.888           | 52.144           | 50.283           | 48.625           | 46.961           | 45.739           |
| ENTI DI RICERCA                | 15.848           | 17.421           | 18.186           | 18.111           | 20.864           | 21.078           | 20.909           | 20.810           |
| UNIVERSITA'                    | 116.577          | 119.869          | 115.912          | 111.004          | 108.501          | 105.574          | 103.695          | 101.383          |
| SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE   | 682.197          | 689.856          | 693.716          | 688.847          | 682.541          | 673.416          | 670.240          | 663.793          |
| REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI    | 515.736          | 522.319          | 520.166          | 515.529          | 503.002          | 490.165          | 484.063          | 472.523          |
| REGIONI A STATUTO SPECIALE     | 70.200           | 72.597           | 73.340           | 73.086           | 94.099           | 93.394           | 93.605           | 93.427           |
| AUTORITA' INDIPENDENTI         | 1.375            | 1.428            | 1.490            | 1.523            | 1.598            | 2.016            | 2.043            | 2.085            |
| ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01 | 4.173            | 4.200            | 4.266            | 4.117            | 1.315            | 1.339            | 1.295            | 1.256            |
| ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01 | 4.542            | 4.902            | 5.048            | 5.017            | 9.637            | 9.636            | 9.780            | 9.588            |
| ENTI LISTA S13 ISTAT           |                  |                  |                  |                  |                  |                  |                  | 34.289           |
| <b>TOTALE</b>                  | <b>3.429.266</b> | <b>3.436.809</b> | <b>3.376.206</b> | <b>3.315.697</b> | <b>3.283.787</b> | <b>3.238.955</b> | <b>3.233.050</b> | <b>3.253.067</b> |

Il totale della forza lavoro impiegata nelle amministrazioni pubbliche nel 2014 è solo in apparenza in aumento rispetto al precedente anno. L'incremento è infatti frutto dell'ingresso nella rilevazione degli enti appartenenti alla lista S13 che, con i loro 34.300 dipendenti circa, mascherano l'andamento dell'occupazione nel pubblico impiego come considerato fino ad oggi. Senza questi enti il conto si arresta poco sotto quota 3.219.000, con una riduzione rispetto all'anno precedente di circa 14.000 unità, senza interrompere il trend in riduzione che prosegue ormai dal 2008.

Va osservato che la riduzione che negli anni scorsi si contava nell'ordine delle decine di migliaia, si è molto attenuata negli ultimi due anni della serie; le cause di questo rallentamento vanno

ricercate da una parte nell'azione del turn over che ha agito in modo differenziato fra i comparti, e dall'altra nella variazione delle regole che permettono il pensionamento. Il combinarsi di questi due fattori ha avuto riflessi anche sull'età media del personale presente nei diversi comparti.

Non considerando il personale impiegato con contratti flessibili di cui si dirà più avanti, rispetto al 2007 il totale degli occupati nella PA si è ridotto del 5,1%; escludendo gli enti censiti per la prima volta nel 2014 si arriva a -6,1%, che corrisponde ad una contrazione di circa 210.000 persone. Al netto dell'apporto degli enti acquisiti per la prima volta nella rilevazione solo successivamente al 2007 il calo sarebbe stato ancora più marcato. Nell'ultimo anno il tasso di variazione al netto dei nuovi ingressi resta dunque saldamente negativo (-0,4%).

**Tabella 3.2 – Variazioni percentuali del totale del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni**

|                                | Variazioni % |              |              |              |              |              |             |              |
|--------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------|--------------|
|                                | 2008 / 2007  | 2009 / 2008  | 2010 / 2009  | 2011 / 2010  | 2012 / 2011  | 2013 / 2012  | 2014 / 2013 | 2014 / 2007  |
| SCUOLA                         | -0,7%        | -4,9%        | -2,9%        | -2,7%        | -0,2%        | 1,5%         | 1,0%        | -8,7%        |
| IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE     | 9,6%         | -2,4%        | 4,7%         | -1,4%        | 1,0%         | -0,2%        | 2,3%        | 13,9%        |
| MINISTERI                      | -0,5%        | -2,2%        | -2,7%        | -3,9%        | -2,6%        | -1,1%        | -2,2%       | -14,4%       |
| PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI  | -10,5%       | -3,3%        | 7,6%         | -3,3%        | -3,7%        | -3,2%        | -2,8%       | -18,5%       |
| AGENZIE FISCALI                | -0,8%        | -1,5%        | -1,3%        | 1,5%         | -1,9%        | -1,7%        | 0,1%        | -5,5%        |
| AZIENDE AUTONOME               | -            |              |              |              |              |              |             | -            |
| VIGILI DEL FUOCO               | 1,4%         | -0,9%        | -0,3%        | 3,2%         | -2,7%        | 1,6%         | 2,8%        | 5,1%         |
| CORPI DI POLIZIA               | -0,8%        | -0,6%        | -1,4%        | 0,0%         | -1,1%        | -1,2%        | -0,9%       | -5,8%        |
| FORZE ARMATE                   | 0,1%         | 2,5%         | -1,1%        | -0,7%        | -3,1%        | -1,1%        | 1,1%        | -2,3%        |
| MAGISTRATURA                   | 1,3%         | 0,7%         | -2,8%        | -0,6%        | 1,7%         | 1,1%         | 1,6%        | 3,0%         |
| CARRIERA DIPLOMATICA           | -3,6%        | -1,7%        | -1,1%        | 1,1%         | 0,4%         | -1,4%        | 2,5%        | -3,8%        |
| CARRIERA PREFETTIZIA           | -2,1%        | -4,3%        | -0,8%        | -3,3%        | -3,0%        | -2,9%        | -3,5%       | -18,4%       |
| CARRIERA PENITENZIARIA         | -4,3%        | -3,6%        | -5,3%        | -8,1%        | -6,8%        | -3,8%        | -2,0%       | -29,4%       |
| ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI    | -4,0%        | -4,2%        | -3,2%        | -3,6%        | -3,3%        | -3,4%        | -2,6%       | -22,0%       |
| ENTI DI RICERCA                | 9,9%         | 4,4%         | -0,4%        | 15,2%        | 1,0%         | -0,8%        | -0,5%       | 31,3%        |
| UNIVERSITA'                    | 2,8%         | -3,3%        | -4,2%        | -2,3%        | -2,7%        | -1,8%        | -2,2%       | -13,0%       |
| SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE   | 1,1%         | 0,6%         | -0,7%        | -0,9%        | -1,3%        | -0,5%        | -1,0%       | -2,7%        |
| REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI    | 1,3%         | -0,4%        | -0,9%        | -2,4%        | -2,6%        | -1,2%        | -2,4%       | -8,4%        |
| REGIONI A STATUTO SPECIALE     | 3,4%         | 1,0%         | -0,3%        | 28,8%        | -0,7%        | 0,2%         | -0,2%       | 33,1%        |
| AUTORITA' INDIPENDENTI         | 3,9%         | 4,3%         | 2,2%         | 4,9%         | 26,2%        | 1,3%         | 2,1%        | 51,6%        |
| ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01 | 0,6%         | 1,6%         | -3,5%        | -68,1%       | 1,8%         | -3,3%        | -3,0%       | -69,9%       |
| ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01 | 7,9%         | 3,0%         | -0,6%        | 92,1%        | 0,0%         | 1,5%         | -2,0%       | 111,1%       |
| ENTI LISTA S13 ISTAT           |              |              |              |              |              |              | -           | -            |
| <b>TOTALE</b>                  | <b>0,2%</b>  | <b>-1,8%</b> | <b>-1,8%</b> | <b>-1,0%</b> | <b>-1,4%</b> | <b>-0,2%</b> | <b>0,6%</b> | <b>-5,1%</b> |

In precedenza si è accennato alla possibilità di distinguere all'interno del pubblico impiego l'aggregato del "personale stabile" da quello dell'"altro personale" in cui, è il caso di ricordarlo, il personale non è assunto a tempo indeterminato. In alcuni dei comparti di maggiori dimensioni (Scuola, Forze armate, Corpi di polizia) si concentra la massima parte dell'altro personale; in linea di massima, in tali comparti l'inizio dell'attività lavorativa fra l'altro personale è propedeutica al successivo ingresso fra il personale a tempo indeterminato.

Per chiarire quanta parte della dinamica complessiva sia imputabile all'aggregato del personale stabile e quanta all'altro personale, nelle tabelle che seguono sono riportate le consistenze in termini assoluti e le variazioni percentuali dei due diversi aggregati.



**Tabella 3.3 – Personale stabile dipendente dalle pubbliche amministrazioni**

|                                | Valori assoluti  |                  |                  |                  |                  |                  |                  |                  |
|--------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
|                                | 2007             | 2008             | 2009             | 2010             | 2011             | 2012             | 2013             | 2014             |
| SCUOLA                         | 903.753          | 908.053          | 879.625          | 862.376          | 882.033          | 873.041          | 880.267          | 887.001          |
| IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE     | 7.447            | 7.827            | 7.548            | 7.636            | 7.358            | 7.442            | 7.377            | 7.528            |
| MINISTERI                      | 182.103          | 181.146          | 176.929          | 172.034          | 165.100          | 160.779          | 158.905          | 155.319          |
| PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI  | 2.709            | 2.425            | 2.344            | 2.521            | 2.438            | 2.347            | 2.272            | 2.209            |
| AGENZIE FISCALI                | 55.653           | 55.234           | 54.401           | 53.670           | 54.464           | 53.408           | 52.527           | 52.568           |
| AZIENDE AUTONOME               | 1.330            |                  |                  |                  |                  |                  |                  |                  |
| VIGILI DEL FUOCO               | 31.535           | 31.982           | 31.695           | 31.586           | 32.608           | 31.732           | 32.231           | 33.139           |
| CORPI DI POLIZIA               | 331.614          | 325.664          | 325.376          | 320.031          | 318.853          | 314.728          | 313.245          | 308.894          |
| FORZE ARMATE                   | 141.001          | 146.393          | 145.675          | 146.882          | 146.575          | 148.032          | 149.283          | 147.860          |
| MAGISTRATURA                   | 10.279           | 10.410           | 10.486           | 10.195           | 10.136           | 10.308           | 10.425           | 10.588           |
| CARRIERA DIPLOMATICA           | 970              | 935              | 919              | 909              | 919              | 923              | 910              | 933              |
| CARRIERA PREFETTIZIA           | 1.510            | 1.478            | 1.415            | 1.403            | 1.356            | 1.315            | 1.277            | 1.232            |
| CARRIERA PENITENZIARIA         | 494              | 473              | 456              | 432              | 397              | 370              | 356              | 349              |
| ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI    | 57.247           | 54.863           | 53.425           | 51.697           | 49.849           | 48.205           | 46.527           | 45.325           |
| ENTI DI RICERCA                | 15.601           | 17.333           | 18.071           | 17.979           | 20.733           | 20.941           | 20.794           | 20.667           |
| UNIVERSITA'                    | 115.085          | 118.270          | 114.345          | 109.471          | 106.942          | 104.059          | 102.219          | 99.945           |
| SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE   | 680.610          | 688.302          | 692.219          | 687.468          | 681.194          | 672.127          | 668.950          | 662.568          |
| REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI    | 508.312          | 514.621          | 512.633          | 508.204          | 495.863          | 483.628          | 477.761          | 467.170          |
| REGIONI A STATUTO SPECIALE     | 67.812           | 70.026           | 70.759           | 70.294           | 91.315           | 90.891           | 90.931           | 90.723           |
| AUTORITA' INDIPENDENTI         | 1.375            | 1.428            | 1.490            | 1.523            | 1.598            | 2.016            | 2.043            | 2.085            |
| ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01 | 4.173            | 4.200            | 4.266            | 4.117            | 1.314            | 1.338            | 1.294            | 1.255            |
| ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01 | 4.527            | 4.888            | 5.034            | 5.003            | 9.622            | 9.630            | 9.772            | 9.580            |
| ENTI LISTA S13 ISTAT           |                  |                  |                  |                  |                  |                  |                  | 34.289           |
| <b>TOTALE</b>                  | <b>3.125.140</b> | <b>3.145.951</b> | <b>3.109.111</b> | <b>3.065.431</b> | <b>3.080.667</b> | <b>3.037.260</b> | <b>3.029.366</b> | <b>3.041.227</b> |

**Tabella 3.4 – Variazioni percentuali del personale stabile dipendente dalle pubbliche amministrazioni**

|                                | Variazioni % |              |              |             |              |              |             |              |
|--------------------------------|--------------|--------------|--------------|-------------|--------------|--------------|-------------|--------------|
|                                | 2008 / 2007  | 2009 / 2008  | 2010 / 2009  | 2011 / 2010 | 2012 / 2011  | 2013 / 2012  | 2014 / 2013 | 2014 / 2007  |
| SCUOLA                         | 0,5%         | -3,1%        | -2,0%        | 2,3%        | -1,0%        | 0,8%         | 0,8%        | -1,9%        |
| IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE     | 5,1%         | -3,6%        | 1,2%         | -3,6%       | 1,1%         | -0,9%        | 2,0%        | 1,1%         |
| MINISTERI                      | -0,5%        | -2,3%        | -2,8%        | -4,0%       | -2,6%        | -1,2%        | -2,3%       | -14,7%       |
| PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI  | -10,5%       | -3,3%        | 7,6%         | -3,3%       | -3,7%        | -3,2%        | -2,8%       | -18,5%       |
| AGENZIE FISCALI                | -0,8%        | -1,5%        | -1,3%        | 1,5%        | -1,9%        | -1,6%        | 0,1%        | -5,5%        |
| AZIENDE AUTONOME               | -            |              |              |             |              |              |             | -            |
| VIGILI DEL FUOCO               | 1,4%         | -0,9%        | -0,3%        | 3,2%        | -2,7%        | 1,6%         | 2,8%        | 5,1%         |
| CORPI DI POLIZIA               | -1,8%        | -0,1%        | -1,6%        | -0,4%       | -1,3%        | -0,5%        | -1,4%       | -6,9%        |
| FORZE ARMATE                   | 3,8%         | -0,5%        | 0,8%         | -0,2%       | 1,0%         | 0,8%         | -1,0%       | 4,9%         |
| MAGISTRATURA                   | 1,3%         | 0,7%         | -2,8%        | -0,6%       | 1,7%         | 1,1%         | 1,6%        | 3,0%         |
| CARRIERA DIPLOMATICA           | -3,6%        | -1,7%        | -1,1%        | 1,1%        | 0,4%         | -1,4%        | 2,5%        | -3,8%        |
| CARRIERA PREFETTIZIA           | -2,1%        | -4,3%        | -0,8%        | -3,3%       | -3,0%        | -2,9%        | -3,5%       | -18,4%       |
| CARRIERA PENITENZIARIA         | -4,3%        | -3,6%        | -5,3%        | -8,1%       | -6,8%        | -3,8%        | -2,0%       | -29,4%       |
| ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI    | -4,2%        | -2,6%        | -3,2%        | -3,6%       | -3,3%        | -3,5%        | -2,6%       | -20,8%       |
| ENTI DI RICERCA                | 11,1%        | 4,3%         | -0,5%        | 15,3%       | 1,0%         | -0,7%        | -0,6%       | 32,5%        |
| UNIVERSITA'                    | 2,8%         | -3,3%        | -4,3%        | -2,3%       | -2,7%        | -1,8%        | -2,2%       | -13,2%       |
| SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE   | 1,1%         | 0,6%         | -0,7%        | -0,9%       | -1,3%        | -0,5%        | -1,0%       | -2,7%        |
| REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI    | 1,2%         | -0,4%        | -0,9%        | -2,4%       | -2,5%        | -1,2%        | -2,2%       | -8,1%        |
| REGIONI A STATUTO SPECIALE     | 3,3%         | 1,0%         | -0,7%        | 29,9%       | -0,5%        | 0,0%         | -0,2%       | 33,8%        |
| AUTORITA' INDIPENDENTI         | 3,9%         | 4,3%         | 2,2%         | 4,9%        | 26,2%        | 1,3%         | 2,1%        | 51,6%        |
| ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01 | 0,6%         | 1,6%         | -3,5%        | -68,1%      | 1,8%         | -3,3%        | -3,0%       | -69,9%       |
| ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01 | 8,0%         | 3,0%         | -0,6%        | 92,3%       | 0,1%         | 1,5%         | -2,0%       | 111,6%       |
| ENTI LISTA S13 ISTAT           |              |              |              |             |              |              | -           | -            |
| <b>TOTALE</b>                  | <b>0,7%</b>  | <b>-1,2%</b> | <b>-1,4%</b> | <b>0,5%</b> | <b>-1,4%</b> | <b>-0,3%</b> | <b>0,0%</b> | <b>-2,7%</b> |

Nel periodo 2007-2014, al netto degli enti di nuova rilevazione che presentano solo personale stabile, si osserva una riduzione di circa 118.000 occupati, corrispondenti al 3,8% della forza lavoro stabile impegnata nel 2007. All'interno del periodo ci sono però delle fasi alterne di riduzione ed espansione.

Tabella 3.5 – “Altro personale” dipendente dalle pubbliche amministrazioni

|                                | Valori assoluti |                |                |                |                |                |                |                |
|--------------------------------|-----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
|                                | 2007            | 2008           | 2009           | 2010           | 2011           | 2012           | 2013           | 2014           |
| SCUOLA                         | 233.866         | 221.810        | 195.147        | 180.908        | 133.556        | 140.130        | 147.596        | 151.605        |
| IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE     | 775             | 1.181          | 1.248          | 1.573          | 1.723          | 1.732          | 1.776          | 1.837          |
| MINISTERI                      | 2.266           | 2.268          | 2.389          | 2.393          | 2.441          | 2.453          | 2.496          | 2.489          |
| AGENZIE FISCALI                | 3               | 4              | 4              | 4              | 4              | 4              | 2              | 2              |
| CORPI DI POLIZIA               | 1.878           | 5.152          | 3.410          | 4.040          | 5.233          | 5.676          | 3.472          | 5.093          |
| FORZE ARMATE                   | 50.824          | 45.547         | 51.127         | 47.726         | 46.753         | 39.292         | 36.042         | 39.528         |
| ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI    | 1.361           | 1.372          | 463            | 447            | 434            | 420            | 434            | 414            |
| ENTI DI RICERCA                | 247             | 88             | 115            | 132            | 131            | 137            | 115            | 143            |
| UNIVERSITA'                    | 1.492           | 1.599          | 1.567          | 1.533          | 1.559          | 1.515          | 1.476          | 1.438          |
| SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE   | 1.587           | 1.554          | 1.497          | 1.379          | 1.347          | 1.289          | 1.290          | 1.225          |
| REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI    | 7.424           | 7.698          | 7.533          | 7.325          | 7.139          | 6.537          | 6.302          | 5.353          |
| REGIONI A STATUTO SPECIALE     | 2.388           | 2.571          | 2.581          | 2.792          | 2.784          | 2.503          | 2.674          | 2.704          |
| ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01 |                 |                |                |                | 1              | 1              | 1              | 1              |
| ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01 | 15              | 14             | 14             | 14             | 15             | 6              | 8              | 8              |
| <b>TOTALE</b>                  | <b>304.126</b>  | <b>290.858</b> | <b>267.095</b> | <b>250.266</b> | <b>203.120</b> | <b>201.695</b> | <b>203.684</b> | <b>211.840</b> |

Tabella 3.6 – Variazioni percentuali dell’“Altro personale” dipendente dalle pubbliche amministrazioni

|                                | Variazioni % |              |              |               |              |             |             |               |
|--------------------------------|--------------|--------------|--------------|---------------|--------------|-------------|-------------|---------------|
|                                | 2008 / 2007  | 2009 / 2008  | 2010 / 2009  | 2011 / 2010   | 2012 / 2011  | 2013 / 2012 | 2014 / 2013 | 2014 / 2007   |
| SCUOLA                         | -5,2%        | -12,0%       | -7,3%        | -26,2%        | 4,9%         | 5,3%        | 2,7%        | -35,2%        |
| IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE     | 52,4%        | 5,7%         | 26,0%        | 9,5%          | 0,5%         | 2,5%        | 3,4%        | 137,0%        |
| MINISTERI                      | 0,1%         | 5,3%         | 0,2%         | 2,0%          | 0,5%         | 1,8%        | -0,3%       | 9,8%          |
| AGENZIE FISCALI                | -            | -            | -            | -             | -            | -           | -           | -             |
| CORPI DI POLIZIA               | 174,3%       | -33,8%       | 18,5%        | 29,5%         | 8,5%         | -38,8%      | 46,7%       | 171,2%        |
| FORZE ARMATE                   | -10,4%       | 12,3%        | -6,7%        | -2,0%         | -16,0%       | -8,3%       | 9,7%        | -22,2%        |
| ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI    | 0,8%         | -66,3%       | -3,5%        | -2,9%         | -3,2%        | 3,3%        | -4,6%       | -69,6%        |
| ENTI DI RICERCA                | -64,4%       | 30,7%        | 14,8%        | -0,8%         | 4,6%         | -16,1%      | 24,3%       | -42,1%        |
| UNIVERSITA'                    | 7,2%         | -2,0%        | -2,2%        | 1,7%          | -2,8%        | -2,6%       | -2,6%       | -3,6%         |
| SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE   | -2,1%        | -3,7%        | -7,9%        | -2,3%         | -4,3%        | 0,1%        | -5,0%       | -22,8%        |
| REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI    | 3,7%         | -2,1%        | -2,8%        | -2,5%         | -8,4%        | -3,6%       | -15,1%      | -27,9%        |
| REGIONI A STATUTO SPECIALE     | 7,7%         | 0,4%         | 8,2%         | -0,3%         | -10,1%       | 6,8%        | 1,1%        | 13,2%         |
| ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01 | -            | -            | -            | -             | -            | -           | -           | -             |
| ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01 | -            | -            | -            | -             | -            | -           | -           | -             |
| <b>TOTALE</b>                  | <b>-4,4%</b> | <b>-8,2%</b> | <b>-6,3%</b> | <b>-18,8%</b> | <b>-0,7%</b> | <b>1,0%</b> | <b>4,0%</b> | <b>-30,3%</b> |

L'aumento osservato nel 2008 è essenzialmente riconducibile a due fattori: da un lato alle massicce immissioni in ruolo della Scuola (che non corrispondono alla semplice differenza del personale stabile fra i due anni poiché gli ingressi in ruolo coprono anche tutte le cessazioni avvenute nel periodo) e dall'altro alle procedure di stabilizzazione messe in atto principalmente nei comparti Sanità, Enti locali, Università e Ricerca; questo tema verrà ripreso nell'analisi del personale con rapporto di lavoro flessibile. Il secondo momento di espansione del personale stabile è il 2011 ed è dovuto interamente alle immissioni in ruolo della Scuola. Nell'ultimo anno, oltre all'ingresso degli enti raggruppati nel nuovo comparto, ci sono dei comparti il cui personale stabile è rimasto stazionario e solo due segnano un incremento significativo (Scuola e Vigili del fuoco).

L'aggregato dell'altro personale presenta un'evoluzione molto più definita poiché nel periodo considerato si contrae circa di un terzo del suo valore iniziale, che corrisponde a circa 93.000 unità. Tale drastica riduzione è imputabile quasi per intero alla Scuola che, come già accennato, è il comparto che utilizza maggiormente il personale appartenente all'aggregato “altro personale”. Si

tratta del personale nominato per supplenze annuali o fino al termine dell'attività didattica. Fino al 2014, la modalità di ingresso in ruolo – ossia di passaggio a tempo indeterminato (personale stabile) – è avvenuta, in linea generale, per scorrimento di graduatorie ad esaurimento, all'interno delle quali il personale si muove accumulando punteggio che deriva in massima parte dalle supplenze effettuate in precedenza, dalla partecipazione a procedure formative o dal conseguimento di specifici titoli.

Nonostante la leggera ripresa degli ultimi tre anni – aumento di 18.000 unità dal 2011 che è l'anno di minimo assoluto del personale non a tempo indeterminato – questo comparto ha riassorbito, nell'intero periodo considerato, 82.000 unità di personale precario. Nel 2015, sotto questo aspetto, la Scuola presenterà una dinamica particolare legata all'accelerazione del processo di immissione in ruolo del personale non stabile.

Anche nelle Forze armate e nei Corpi di polizia il passaggio nell'aggregato del personale stabile avviene per concorso dopo un periodo iniziale di permanenza nell'altro personale, in questo caso costituito dal personale volontario e dagli allievi. Dopo una contenuta oscillazione nei primi anni della serie, a partire dal 2011 si riduce progressivamente il contingente di altro personale utilizzato dal settore Difesa-Sicurezza, per recuperare alcune migliaia di unità nell'ultimo anno. Alla fine del periodo 2007 - 2014 la contrazione risulta del 15,3%, corrispondente a poco più di 8.000 unità.

Gli altri comparti hanno un peso minimo in questo fenomeno e comunque presentano degli andamenti la cui tendenza generalizzata è in riduzione.

Queste prime considerazioni sono già sufficienti a dimostrare l'infondatezza dell'idea che nel corso del tempo, nel pubblico impiego, si sia sostituito il personale stabile con personale precario. Anche quando si parlerà di personale con rapporto di lavoro flessibile – che ha una dimensione assai più contenuta dell'aggregato dell'altro personale – sarà possibile ribadire la medesima valutazione.

Tre elementi fra loro intimamente correlati sono dunque importanti nello scomporre l'andamento generale in quello dei singoli comparti: dimensioni del comparto, tendenza nel periodo e modalità di ingresso delle nuove assunzioni.

Considerando questi tre fattori è d'obbligo riprendere l'analisi con la Scuola, le cui variazioni sono dovute al diverso combinarsi del numero di immissioni in ruolo realizzate nell'anno, delle cessazioni ed al maggiore o minore ricorso all'utilizzo del personale non di ruolo. Ad essa sarà imputabile la gran parte dell'andamento dell'intero pubblico impiego.

Infatti, con riferimento al totale del personale, dopo le riduzioni avvenute fino al 2012, si è avuta

una limitata crescita, pari a circa 25.500 unità. Questo aumento riesce però appena ad attenuare la contrazione che dal 2007 al 2012 è stata di poco inferiore all'11% (-124.000 persone). Nell'intero periodo considerato la Scuola ha quindi contribuito per circa la metà alla riduzione di personale osservata in tutto il pubblico impiego, che è stata, come già detto in precedenza, di poco inferiore alle 210.000 unità.

A fine 2011 il personale non di ruolo ha segnato il valore più basso del nuovo secolo e rappresentava poco più della metà di quello registrato nel 2006, anno con il numero massimo di presenze non di ruolo. L'espansione degli ultimi tre anni è comunque contenuta e tale da non allontanarsi dai livelli minimi raggiunti.

La contrazione del personale di ruolo registrata nel 2012 – che è stata parzialmente compensata con il maggior ricorso a personale non di ruolo – ha creato spazi utili per le ulteriori immissioni in ruolo effettuate nel 2013 e nel 2014, anni in cui c'è stato sia un incremento del personale di ruolo sia un maggior ricorso al personale non di ruolo. L'attenuarsi delle forti oscillazioni registrate all'inizio del periodo considerato nei due aggregati di personale di ruolo e non di ruolo, sembra il preludio al ritorno in un alveo fisiologico della gestione di questa particolare forma di precariato, che tuttavia vivrà nel 2015 un anno fondamentale.

Un quadro interpretativo più approfondito richiederebbe la conduzione di analisi più dettagliate, cui non possono rimanere estranee sia variabili endogene quali l'età contributiva ed anagrafica del personale, la sua collocazione nelle diverse qualifiche e la distribuzione geografica, sia quelle esogene come le politiche di adeguamento alle recenti sentenze riguardanti il personale di sostegno e, più in generale, quelle riguardanti il personale precario.

Guardando alla quota dell'altro personale sul totale, diventa abbastanza evidente la progressiva riduzione nella Scuola di questa forma di precariato. A partire dal 20,6% del 2007 il valore di questo rapporto si riduce di circa un punto percentuale l'anno fino al 2010, scendendo drasticamente al 13,2% nel 2011 per poi risalire gradualmente ed attestarsi al 14,6% nel 2014.

Tra i comparti di maggiori dimensioni, quelli che hanno subito riduzioni in tutti gli anni qui considerati sono i Corpi di polizia, i Ministeri e gli Enti pubblici non economici. Tra questi il comparto dei Corpi di polizia (quello di dimensioni maggiori), fra l'inizio e la fine del periodo considerato, ha perso circa 19.500 addetti, pari ad una riduzione del 5,8%, con un andamento costante negli ultimi tre anni. Nel 2012 la riduzione era interamente dovuta al personale stabile nella sostanziale invarianza dell'altro personale, nel 2013 circa la metà della riduzione era invece

imputabile alla contrazione dell'altro personale, mentre nel 2014 la contrazione torna ad agire interamente sul personale stabile, con l'altro personale in notevole aumento.

Il comparto Ministeri – che per dimensioni è pari alla metà di quello dei Corpi di polizia – ha perso circa 26.500 addetti, corrispondenti al 14,4% di quelli di inizio periodo. In termini relativi è però il comparto degli Enti pubblici non economici a far registrare la riduzione percentuale più rilevante (-22%). In termini assoluti questa riduzione è stata pari a poco meno di 13.000 addetti, in un comparto che nel 2007 non arrivava a 60.000, ossia meno di un terzo del comparto Ministeri.

Andamenti costantemente in riduzione su tutto il periodo, ad eccezione del primo o dei primi due anni, si registrano anche negli altri comparti di grandi dimensioni: Sanità, Regioni ed autonomie locali e Università. Mentre però la Sanità inizia più tardi la contrazione e la sviluppa con tassi più contenuti, gli altri due comparti iniziano prima il loro percorso di diminuzione del numero di addetti e procedono con tassi decisamente più consistenti.

Sono infatti gli enti riconducibili al comparto delle Regioni ed autonomie locali a presentare il saldo negativo più rilevante nell'ultimo anno (-11.500 unità) con un tasso di decremento (-2,4%) che è raddoppiato rispetto a quello dell'anno precedente. Nell'arco di tempo considerato nel comparto degli enti locali con il contratto nazionale l'occupazione si è ridotta di 43.000 unità, pari all'8,4% della consistenza del 2007. Da notare che l'aggregato degli enti locali che applicano i contratti regionali o delle province autonome hanno presentato per la prima volta nel 2012 una significativa riduzione (-0,7%), un leggero incremento nel 2013 (0,2%) ed una equivalente riduzione nel 2014. L'andamento precedente di questo eterogeneo comparto non è significativo visti i rilevanti ingressi avvenuti.

Per l'Università l'incremento iniziale è legato al periodo delle stabilizzazioni che nel 2008 ha manifestato il suo maggiore effetto. Una volta chiusa questa fase, in tutti gli anni seguenti il comparto ha presentato tassi annui di riduzione considerevolmente più elevati rispetto al totale del pubblico impiego, che hanno portato ad una riduzione complessiva del 13%, corrispondenti a 15.200 addetti in meno rispetto al 2007. Nel solo 2014 la riduzione è stata del 2,2% (-2.300 unità).

Per gli enti del SSN il calo avvenuto nel 2013 è stato il più basso da quando il comparto ha cominciato a contrarsi. I valori del 2014 segnano invece una nuova considerevole riduzione (-6.500 unità, -1%) che è doppia rispetto a quella dell'anno precedente.

In confronto con il proprio anno di massimo, il 2009, nella sanità pubblica a fine 2014 risultavano impiegate 30.000 persone in meno, mentre se consideriamo quelle presenti a inizio periodo la

riduzione è di circa 18.500.

I numeri assoluti e percentuali di questi comparti rendono evidente la diversa incidenza delle norme relative al turn over, che nel SSN hanno trovato applicazione differenziata per le regioni in piano di rientro.

Le Forze armate, comparto di apprezzabili dimensioni, presentano il loro anno di picco nel 2009 a partire dal quale si ha una progressiva riduzione per complessive 9.500 unità, tutte imputabili al minor utilizzo del personale volontario e in ferma prefissata (altro personale). Dal 2009 questo contingente si è ridotto di 11.600 unità mentre il personale in servizio permanente effettivo è aumentato di 2.200. Nell'ultimo anno c'è stata però una significativa inversione di tendenza, con le unità in servizio permanente effettivo che sono diminuite per la prima volta (-1.400 unità) e l'altro personale che ha avuto un leggero aumento (+3.500 unità), con lo stock di questa tipologia di personale che torna appena al di sopra del livello del 2012, che è il più basso dell'intero periodo.

La quota dell'altro personale sul totale degli addetti di questo comparto è piuttosto consistente ed ha oscillato fra il 24 e il 26% all'inizio del periodo considerato, per scendere in modo consistente negli ultimi anni, fra il 19 ed il 21%. Mentre da un lato l'andamento del personale stabile è sempre stato caratterizzato da variazioni contenute, l'altro personale ha avuto un andamento più marcato, altalenante nei primi tre anni, di contrazione nei successivi quattro, per tornare di nuovo a crescere nell'ultimo.

In termini relativi l'aumento dell'ultimo anno di questo comparto (+1,1%) è stato in netta controtendenza rispetto all'andamento comune a quasi tutti gli altri comparti; in termini assoluti non è stato però sufficiente a compensare la riduzione avutasi nei Corpi di polizia. Solo considerando anche i Vigili del fuoco il settore sicurezza-difesa torna ad avere nel 2014 una leggerissima crescita. Nonostante la stretta significativa nel reclutamento dei volontari, il tasso di riduzione sull'intero periodo considerato resta fra i più bassi (-2,3%), meno della metà di quello registrato dal pubblico impiego nel suo complesso. Le presenze in servizio risultano 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).

Gli altri comparti presentano degli andamenti stabili o con leggeri aumenti, che a fatica raggiungono qualche centinaio di unità (AFAM, Vigili del fuoco, Magistratura, Enti di ricerca, Autorità indipendenti, Enti art. 60 e 70), o altalenanti con una tendenza in riduzione (Agenzie fiscali, Presidenza del Consiglio). Gli incrementi registrati in alcuni di questi comparti, che sono di

limitate dimensioni, sono essenzialmente dovuti a fenomeni di migrazione di enti fra i comparti o all'ingresso di enti non censiti nelle rilevazioni precedenti.

Va notata la dinamica della Presidenza del Consiglio dei Ministri che presenta una riduzione nei primi anni, un brusco aumento nel 2010 senza tuttavia tornare ai livelli del 2007, ed una costante riduzione in tutti i successivi anni. Le 500 unità in meno del 2014 rispetto al 2007 rappresentano il 18,5% della consistenza iniziale. Nella PCM è presente un consistente numero di personale comandato o fuori ruolo da altre amministrazioni. La riduzione del personale non ha interessato solo i dipendenti della PCM, ma anche il personale proveniente da altre amministrazioni che è passato dalle 2.000 unità del 2007 alle 1.250 di fine 2014. Se l'andamento è speculare a quello dei dipendenti PCM, l'entità della riduzione è stata per questo personale molto più accentuata.

Le Carriere prefettizia e penitenziaria sono accumulate dalle contenute dimensioni e dalla tendenza alla ulteriore costante riduzione, mentre è bastato l'inserimento di un limitatissimo numero di unità per far tornare la Carriera diplomatica ai livelli di molti anni prima.

La riduzione generalizzata del personale è sicuramente da ricondurre alle limitazioni del turn over previste nella normativa in materia, frequentemente aggiornata nei vari anni ed ancora in evoluzione. Alcuni comparti sono destinatari di specifiche norme e procedure che ne hanno determinato le dinamiche annuali (Scuola, Forze armate) o che hanno talvolta previsto il pieno reintegro delle cessazioni (SSN, Vigili del fuoco, Corpi di polizia) determinando un contributo dei comparti interessati all'andamento generale più o meno marcato. E' comunque ampiamente confermata l'efficacia delle politiche di contenimento del turn over introdotte per la generalità dei comparti a partire dal 2008.

Va tuttavia considerato che il prolungato mantenimento di politiche molto rigide, soprattutto se destinate a comparti di dimensioni contenute, finiranno per porre in tempi ormai ristretti, problemi di sostenibilità dei servizi erogati, posto che negli ultimi anni l'età media dei dipendenti pubblici sta crescendo notevolmente (sei o più mesi ogni anno), sfiorando ormai i 50 anni nel totale del pubblico impiego e superando ampiamente tale soglia in molti comparti. Va infine osservato che i tempi di espletamento dei concorsi non sono brevi e che oltre 373.000 dipendenti hanno già superato la soglia dei 60 anni alla fine del 2014, mentre altri 623.000 sono compresi nella classe di età 55 – 59 anni. Sta quindi rapidamente svanendo la possibilità concreta di provvedere a quell'affiancamento fra dipendenti alle prime armi e dipendenti esperti, spesso necessario alla materiale trasmissione della conoscenza dei complessi processi lavorativi propri dell'impiego pubblico.

## ANTICIPAZIONI SULL'ANDAMENTO DEL PUBBLICO IMPIEGO NEL 2015

Come descritto per grandi linee nelle indicazioni sulla copertura della rilevazione, il conto annuale è una rilevazione censuaria che copre tutto l'universo delle pubbliche amministrazioni. Oltre al grande numero di modelli che vengono raccolti ogni anno a consuntivo, l'eterogeneità delle informazioni in essi contenute e la numerosità dei diversi attori coinvolti, rende la rilevazione notevolmente complessa. Di conseguenza, i tempi di lavorazione consentono il rilascio di dati preliminari solo con un intervallo di circa 10-12 mesi rispetto al periodo a cui sono riferiti.

E' tuttavia necessario, disporre di informazioni che diano sinteticamente l'idea dell'andamento dell'occupazione e delle spese dell'impiego pubblico in tempi più contenuti. Tali anticipazioni sono ricavate elaborando congiuntamente i dati provenienti da una apposita rilevazione (il monitoraggio trimestrale) con i flussi stipendiali, provenienti dal Ministero della Difesa relativi al personale delle Forze Armate, e da NoiPA. Il sistema informativo NoiPA, del Ministero dell'economia e delle finanze, ha completamente dematerializzato il processo di erogazione di cedolini stipendiali, CUD e 730, provvedendo - per i dipendenti delle amministrazioni statali<sup>2</sup> - all'elaborazione contabile ed al pagamento delle competenze mensili fisse ed accessorie e agli adempimenti mensili e annuali previsti dalla normativa fiscale e previdenziale.

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 di organico e di spesa che il conto annuale rileverà successivamente a consuntivo e per l'intero esercizio con un livello di dettaglio ben più ampio. Le istituzioni tenute all'invio dei dati sono: un campione di 598 comuni, statisticamente rappresentativo di tutti i comuni italiani; tutte le province; gli enti pubblici non economici e gli enti di ricerca con dotazione organica superiore alle 200 unità. Per la Sanità sono rilevate tutte le aziende sanitarie locali, le aziende ospedaliere, gli IRCCS (istituti di ricovero e cura a carattere scientifico) e i policlinici.

Le indicazioni relative ai comuni sono riportate all'intero universo con le specifiche tecniche statistiche descritte nel paragrafo successivo e non sono quindi riferite al solo campione dei comuni.

La tabella che segue è costruita per avere una anticipazione, in termini di occupazione, dei dati che verranno rilevati con il conto annuale 2015, a partire dal mese di maggio 2016.

---

<sup>2</sup> 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, Corpo Forestale, Polizia Penitenziaria, Magistratura, Carriere Penitenziaria, Diplomatica e Prefettizia, alcuni Enti di Ricerca, Enti locali e del SSN.



Le anticipazioni sulla spesa non vengono presentate poiché alcune voci retributive accessorie, di notevole consistenza e spesso relative a più annualità, quali ad esempio la produttività ed il risultato, seguono particolari iter procedurali che le portano, anche in uno stesso ente, ad essere erogate in modo episodico durante l'anno e con notevole irregolarità fra gli anni. I risultati parziali sull'anno ricavabili da queste fonti non sono quindi adeguati per formare una previsione sul dato di spesa complessivo che verrà rilevato dal conto annuale. Sarebbe infatti necessario disporre di ulteriori notizie relative a queste partite retributive difficilmente reperibili in modo sistematico presso tutte le amministrazioni interessate.

L'elaborazione qui presentata riguarda le variazioni intervenute fra il mese di dicembre 2014 ed il mese di settembre 2015; unicamente per la Polizia di Stato, che usufruisce del sistema NoiPA solo dall'inizio del 2015, è stato preso come riferimento il mese di gennaio 2015.

Le due fonti di dati (monitoraggio e flussi) non sono perfettamente omogenee. Nel monitoraggio trimestrale viene rilevato il numero delle unità di personale a tempo indeterminato in servizio alla fine del mese ed il confronto è fatto fra quelle in servizio al 31/12/2014 e quelle in servizio al 30/09/2015. Nei dati provenienti dai flussi di spesa vengono, invece, considerate le mensilità emesse dai sistemi di pagamento a dicembre 2014 e a settembre 2015. Solo per la Scuola e per l'AFAM, che hanno una loro ciclicità nelle immissioni in ruolo e nel ricorso alle supplenze annuali o fino al termine dell'attività didattica, il confronto deve essere necessariamente fatto sullo stesso mese dell'anno precedente. Sono escluse dal confronto le supplenze brevi e saltuarie.

Poiché le mensilità utilizzate sono già riproporzionate per il part-time e per gli altri fattori che riducono gli importi della componente retributiva fissa, si determina come conseguenza, una consistenza strutturalmente inferiore rispetto al corrispondente numero di dipendenti presenti. Se, invece, del dato assoluto si considera, come in questo caso, la variazione percentuale, questa differenza strutturale viene a ridursi notevolmente, restando legata alla diversa incidenza del part-time nei diversi mesi dell'anno. Va osservato che il part-time interessa solo alcuni dei comparti gestiti da NoiPA.

La copertura dei comparti presentati è completa, qualora non sia diversamente indicato nelle note della tabella che segue. L'anticipazione proposta riguarda poco meno del 90% dei dipendenti di tutto il pubblico impiego: appare evidente la prosecuzione della contrazione degli occupati anche nei primi nove mesi del 2015, che è stata pari a -0,67%.

Tenendo conto del persistere del blocco del turn over e considerando che le riduzioni registrate

nell'ultima parte dell'anno normalmente si cumulano a quelle dei primi nove mesi, è probabile che a fine 2015 si arrivi ad una percentuale di riduzione superiore a quella registrata nel 2014 (-0,44%) o nel 2013 (-0,2%), senza però arrivare al -1,4% del 2012. Come si vedrà più avanti, importanti fattori possono però contrastare significativamente questa tendenza.

**Tabella 4.1 – Variazioni percentuali del personale impiegato in alcuni comparti del pubblico impiego registrate alla fine dei primi nove mesi del 2015**

|  | <b>Settembre 2015 / Dicembre 2014</b> |
|--|---------------------------------------|
| <b>SCUOLA (1)</b>                                | 0,49%                                 |
| <b>ISTIT.NI FORM.NE ART. E MUSIC. (AFAM) (1)</b> | 0,28%                                 |
| <b>MINISTERI</b>                                 | -0,51%                                |
| <b>PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI (2)</b>         | -3,65%                                |
| <b>AGENZIE FISCALI</b>                           | -2,34%                                |
| <b>VIGILI DEL FUOCO</b>                          | -0,09%                                |
| <b>CORPI DI POLIZIA (3)</b>                      | -0,67%                                |
| <b>FORZE ARMATE</b>                              | -0,40%                                |
| <b>MAGISTRATURA</b>                              | -1,76%                                |
| <b>CARRIERA DIPLOMATICA</b>                      | -3,17%                                |
| <b>CARRIERA PREFETTIZIA</b>                      | -2,29%                                |
| <b>CARRIERA PENITENZIARIA</b>                    | -2,55%                                |
| <b>ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI (4)</b>           | -4,56%                                |
| <b>ENTI DI RICERCA (5)</b>                       | -1,24%                                |
| <b>SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE (6)</b>          | -0,92%                                |
| <b>COMUNI E PROVINCE (7)</b>                     | -2,45%                                |
| <b>TOTALE</b>                                    | -0,67%                                |

1) le variazioni dei comparti Scuola e Afam sono calcolate sul mese di settembre 2014 poiché sono significative solo rispetto allo stesso mese dell'anno precedente

2) nel calcolo non viene considerato il personale comandato

3) esclusa la Guardia di Finanza; per la Polizia di Stato è stato considerato come riferimento il mese di gennaio invece che quello di dicembre

4) dati provenienti dal monitoraggio trimestrale effettuato sui 5 enti che impiegano il 97% del personale del comparto

5) dati provenienti dal monitoraggio trimestrale effettuato sui 12 enti che impiegano oltre il 96% del personale del comparto

6) dati provenienti dal monitoraggio trimestrale sulle Aziende sanitarie e ospedaliere, Policlinici e IRCCS che impiegano il 75% del personale del comparto

7) dati provenienti dal monitoraggio trimestrale (censuario per le Province e campionario per i Comuni); la variazione è riferibile al 75% del personale del comparto

La contrazione registrata al termine dei primi nove mesi del 2015 è generalizzata per tutti i comparti; se i Vigili del fuoco sono gli unici a restare sostanzialmente invariati, le sole eccezioni sono rappresentate dall'AFAM e, soprattutto, dalla Scuola (primo comparto per dimensioni del

pubblico impiego), che registra un apprezzabile aumento. Il processo di graduale riassorbimento della massa di personale non stabile, utilizzata dal comparto, troverà una più ampia manifestazione nei mesi successivi a quelli qui presentati.

Va ricordato che la tabella 4.1, ad eccezione dei comparti rilevati con il monitoraggio trimestrale, utilizza le mensilità corrisposte e che il sistema di pagamento gestisce le partite stipendiali con un fisiologico sfasamento temporale rispetto al momento dell'immissione in ruolo. Di conseguenza, gli effetti del massiccio reclutamento operato all'inizio dell'anno scolastico 2015/2016 non sono ancora inglobati nella tabella presentata. Va però tenuto presente che la massima parte delle nuove immissioni in ruolo riguarda persone che, nel periodo immediatamente precedente, hanno prestato comunque servizio con contratti annuali o fino al termine dell'attività didattica che sono comunque considerati nel calcolo: in tali casi non vi sono quindi variazioni da registrare.

Dopo aver illustrato le variazioni dei tre comparti stabili o in aumento, gli altri comparti vanno guardati considerando sia la percentuale di riduzione che la loro dimensione. Occorre però tener conto anche della numerosità degli enti che compongono il comparto. Riduzioni degne di particolare attenzione sono quelle realizzate nei comuni e nelle province, nel SSN, nei Ministeri, negli Enti di ricerca e negli Enti pubblici non economici, comparto di dimensioni non piccole che continua a contrarsi assai velocemente. Queste riduzioni, più o meno consistenti, sono la diretta conseguenza delle politiche di blocco del turn over più avanti richiamate.

Anche gli altri comparti presenti nella tabella presentano percentuali di riduzione rilevanti, sono di dimensioni ragguardevoli o sottoposti a limitazioni nel turn over. Hanno però delle caratteristiche comuni che occorre considerare. Sono infatti costituiti da un unico ente o da un numero ridottissimo di enti. In tali condizioni, quando al termine delle procedure concorsuali si dà corso alle assunzioni, si produce una forte discontinuità nella consistenza del personale, che nei mesi precedenti dell'anno ha registrato una costante riduzione dovuta alle sole cessazioni.

Dunque, l'anticipazione che viene qui presentata rispetto a questi comparti è valida solo a parità di condizioni, ossia in assenza dell'ingresso di nuovi assunti che possono mitigare l'andamento complessivo o addirittura capovolgerlo. Considerando, anzi, la propensione a far coincidere le assunzioni con le ultime settimane dell'anno, ciò diventa abbastanza probabile. Per rendere questa anticipazione una vera e propria previsione occorrerebbe tener conto dei programmi di immissione in servizio che queste amministrazioni hanno formulato per la parte residua dell'anno.

Per le Forze armate - i cui dati alla base della tabella hanno incluso anche il personale volontario

non in servizio permanente - il d.l. 95/2010 (spendig review) ha previsto una contrazione dei volumi organici da attuarsi entro il 1° gennaio 2016 con decorrenza 1° gennaio 2013, mentre il blocco del turn-over per i Corpi di polizia, sia ad ordinamento civile che militare, oltre che per i Vigili del fuoco ha operato a decorrere dal 2012.

Di seguito si riporta la principale normativa di limitazione del turn over operante nei diversi comparti, aggiornata con le modifiche apportate alle disposizioni vigenti nell'anno 2015 dalla legge di stabilità per l'anno 2016:

- a) per le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, gli enti pubblici economici, ivi compresi quelli di cui all'art. 70, comma 4, d.lgs. 165/2001 e per gli enti di ricerca (ad esclusione del personale con qualifica di ricercatore e tecnologo), l'art.1, comma 227 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016) modifica, distinguendo tra personale dirigenziale e non, le percentuali di turn over attualmente previste dall'art. 3, comma 1 e 2, del d.l. 90/2014, convertito con modificazioni dalla legge 114/2014. In particolare, tali amministrazioni potranno procedere ad assunzioni a tempo indeterminato di personale di qualifica non dirigenziale per gli anni 2016, 2017 e 2018, nella misura del 25% del budget derivante dalle cessazioni di personale della medesima qualifica avvenute nell'anno precedente e del 100% a decorrere dall'anno 2019. Per quanto riguarda, invece, il personale dirigenziale, le facoltà assunzionali vengono confermate, al netto delle posizioni rese indisponibili dalla legge di stabilità 2016, nella misura del 40% per l'anno 2015, del 60% per l'anno 2016, dell'80% per l'anno 2017 e del 100% a decorrere dall'anno 2018. Le disposizioni di cui al predetto art. 3, comma 1, non si applicano al personale di diritto pubblico non contrattualizzato elencato nell'art. 3 del d.lgs. 165/2001. Ai Corpi di polizia, ai Vigili del fuoco, alla Scuola e alle Università si applica la normativa di settore.
- b) per il personale con profilo di ricercatore e tecnologo degli enti di ricerca, l'art.1, comma 227 della legge di stabilità 2016 mantiene ferme le percentuali di turn over previste dall'art. 3, comma 2, del d.l. 90/2014. Per il personale non dirigente del comparto, la percentuale finalizzata alle assunzioni a tempo indeterminato è fissata nella misura del 25%.

A partire dal 2016, gli enti di ricerca possono trasformare i contratti di collaborazione coordinata e continuativa in contratti di lavoro a tempo determinato avvalendosi delle risorse

di cui al comma 188 della legge finanziaria per l'anno 2006 nonché del 30% delle risorse del budget previsto per le facoltà assunzionali.

c) per il SSN la normativa di riferimento è piuttosto articolata. Occorre tener conto di quanto previsto dall'art. 2, commi 71, 72 e 73 della legge 191/2009 e dei successivi interventi legislativi, concernenti dapprima la proroga per gli anni 2013-2014 e poi l'estensione al 2015, disposte rispettivamente dal comma 3, dell'art. 17, del d.l. 98/2011 e dal comma 21 dell'art. 15 del d.l. 95/2012, della misura stabilita dal citato comma 71 che prevedeva che nel triennio 2010-2012 le spese del personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'Irap, non superassero il corrispondente ammontare del 2004 diminuito dell'1,4%, al netto dei rinnovi contrattuali successivi al 2004. Successivamente l'art. 1, comma 584, lett. a) della legge 190/2014 ha stabilito, a decorrere dal 1° gennaio 2015, l'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 2, commi 71 e 72, della legge 191/2009 anche in ciascuno degli anni dal 2013 al 2020. Alla verifica dell'effettivo conseguimento degli obiettivi di cui al modificato comma 3 dell'art. 17, d.l. 98/2011 si provvede, ai sensi del successivo comma 3 bis del medesimo art. 17 introdotto dall'art. 15, comma 21 del d.l. 95/2012, con le modalità previste dall'art. 2, comma 73, della legge 191/2009. La regione è giudicata adempiente ove sia accertato l'effettivo conseguimento di tali obiettivi. In caso contrario, per gli anni dal 2013 al 2019, la regione è considerata adempiente ove abbia raggiunto l'equilibrio economico e abbia attuato, negli anni dal 2015 al 2019, un percorso di graduale riduzione della spesa di personale fino al totale conseguimento nell'anno 2020 degli obiettivi previsti all'art. 2, commi 71 e 72, della citata legge 191/2009. Per le Regioni sottoposte ai piani di rientro da deficit sanitario o ai programmi operativi di prosecuzione di tali piani, ai sensi del comma 3 ter del citato art. 17 del d.l. 98/2011, restano comunque fermi gli obiettivi previsti in materia di personale in detti piani o programmi.

d) per le regioni e gli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno di cui all'art. 3, comma 5, del d.l. 90/2014, le percentuali sono fissate nella misura del 25% del budget derivante dalle cessazioni dell'anno precedente. Esclusivamente per la ricollocazione del personale in esubero delle Province, restano ferme le percentuali di cui all'art. 3, comma 5, del d.l. 90/2014.

Per gli enti locali non sottoposti alle regole del patto di stabilità interno, continua ad applicarsi la disciplina di cui all'art. 1, comma 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

A decorrere dal 2016, infine, i comuni istituiti dal 2011 a seguito di fusione nonché le unioni di comuni possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite del 100% della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente.

*STIME DEL CAMPIONE DEI COMUNI ITALIANI- NOTA METODOLOGICA*

La rilevazione del monitoraggio trimestrale viene svolta ormai da diversi anni e per i comuni si è sempre basata su un campione. L'esperienza maturata nei primi anni ha portato a focalizzare la rilevazione non sull'intero personale che lavora nel comune; dalle informazioni acquisite sono esclusi i segretari comunali che, avendo caratteristiche particolari di mobilità e potendo lavorare contemporaneamente in più enti, ne hanno reso preferibile l'esclusione dal campo di osservazione al fine di migliorare l'affidabilità dei risultati ottenuti. E' importante ricordare che i segretari comunali sono in numero estremamente limitato rispetto al totale del personale occupato in questa tipologia di ente.

Il sottoinsieme delle unità che entrano a far parte del campione deve rappresentare anche tutte le unità della popolazione che non vengono incluse. L'indagine campionaria ha inoltre la finalità di fornire le stime di parametri non noti della popolazione di interesse.

Con l'obiettivo di migliorarne la significatività statistica cercando al contempo di minimizzare l'impatto sugli enti, nel 2012 il campione dei comuni è stato rinnovato, con una sostanziale riduzione della numerosità, passata dagli 840 enti del campione precedente ai 598 di quello attuale. E' stato utilizzato 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. E' stato infatti necessario definire:

- l'unità di campionamento: comuni italiani
- le variabili di interesse: dipendenti a tempo indeterminato, spese per il personale 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 tali stime è che le unità appartenenti al campione devono 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 deve rappresentare (ad esempio, una unità campionaria con peso pari a 60, indica che essa rappresenta se 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".

Di seguito si riporta una tabella con alcune delle stime 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%. 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.

**Tabella 4.2 – quadro riassuntivo delle stime provenienti dal campione di comuni**

| Dipendenti a tempo indeterminato | Stima del totale dei dipendenti | Intervallo di confidenza al 95% per il totale dei dipendenti |                   | Deviazione Standard |
|----------------------------------|---------------------------------|--|-------------------|---------------------|
|                                  |                                 | Estremo inferiore  | Estremo superiore |                     |
| <b>Settembre 2015</b>            | 369.904                         | 366.734  | 373.073           | 1.613,892           |
| <b>Dicembre 2014</b>             | 376.928                         | 373.870  | 379.987           | 1.556,983           |

La stima proveniente dal monitoraggio del dato del mese di dicembre 2014 costituisce il valore base attraverso cui stimare il tasso di variazione. Ciò è reso necessario dal fatto che nel momento in cui si elaborano i dati del monitoraggio dei primi tre trimestri dell'anno in corso, non è ancora noto il valore effettivo riferito alla fine dell'anno precedente che viene rilevato dal conto annuale.

Nella realizzazione della rilevazione, su un totale di 598 unità, quelle non rispondenti sono state 10 per la stima riferita al dicembre 2014 e 86 per settembre 2015. I valori mancanti relativi a tali unità sono stati sostituiti con quelli del conto annuale dell'anno precedente relativi alle medesime unità.

La stima dei dipendenti a tempo indeterminato a dicembre 2014 è risultata pari a 376.928 unità, sovrastimando di 1.900 unità il valore effettivo ora disponibile con il conto annuale 2014 (375.013 unità); quella relativa al settembre 2015 è risultata pari a 369.904 e determina un tasso di variazione pari a -1,86%. La sovrastima fornita dal monitoraggio si riduce notevolmente se si

considera che nel dato del conto annuale 2014 mancano alcune centinaia di dipendenti a causa della inadempienza di circa 80 comuni.

Il valore del tasso di variazione del personale dei comuni riferito al periodo dicembre 2014 settembre 2015 è superiore a quello calcolato lo scorso anno per l'analogo periodo, che era pari a -1,28%; sempre escludendo i segretari comunali, la riduzione effettiva del personale in questa tipologia di enti ora rilevata dal conto annuale 2014, è stata assai più consistente, risultando pari a -2,19%. Oltre al naturale effetto dovuto al cumularsi delle cessazioni dell'ultimo trimestre, va tenuto anche conto del più elevato numero di comuni inadempienti nel 2014 all'invio del Conto annuale (77 enti contro gli 11 dello scorso anno) che ha senz'altro contribuito a far mancare un certo numero di addetti.

Nella sostanza appare dunque confermata, con un'ulteriore forte accelerazione, la tendenza già rilevata negli anni precedenti alla contrazione del personale a tempo indeterminato in servizio nei comuni.



## IL LAVORO FLESSIBILE

Non tutti i rapporti di lavoro flessibile sono caratterizzati dall'instaurarsi di un rapporto di dipendenza con la pubblica amministrazione. Con i contratti a tempo determinato e quelli di formazione e lavoro si instaura un rapporto di lavoro fra la pubblica amministrazione e la persona titolare mentre con il lavoro interinale e con i lavori socialmente utili e di pubblica utilità viene a mancare questa caratteristica, nel primo caso perché il rapporto di lavoro è fra la persona e l'agenzia interinale, nel secondo perché strutturalmente il rapporto non può essere definito di lavoro ma è assoggettato ad una specifica disciplina.

Nel considerare queste tipologie di lavoro, occorre tener presente che l'unità di misura con cui vengono rilevate nel conto annuale è diversa da quella utilizzata nel valutare l'occupazione a tempo indeterminato. Per quest'ultimo il riferimento è alle presenze al 31/12 dell'anno di rilevazione (dato di stock), mentre nel lavoro flessibile viene richiesto agli enti di comunicare il numero di "unità annue" utilizzate nell'anno di riferimento: le unità annue si ottengono sommando (distintamente per categoria e genere) i mesi lavorati dal personale che presta attività lavorativa a termine (tempo determinato, contratti di formazione-lavoro, lavori interinali, lavori socialmente utili) e dividendo il totale di ciascuna categoria per i 12 mesi dell'anno. In tal modo in uno stesso ente e nella stessa categoria di personale, una persona impiegata per tre mesi ed un'altra impiegata per sei daranno luogo a 0,75 unità annue (dato di flusso).

### *IL TEMPO DETERMINATO E LA FORMAZIONE LAVORO*

La costante riduzione del ricorso ai contratti di formazione lavoro che si è registrata dall'inizio del periodo qui considerato ha portato alla sostanziale estinzione di questa tipologia contrattuale già da alcuni anni, essendo ancora utilizzata soltanto per circa duecento unità annue, quasi esclusivamente nel comparto delle Regioni e autonomie locali.

L'andamento congiunto delle due tipologie contrattuali individuabile nelle successive tabelle è falsato dalla presenza nel 2014 degli Enti appartenenti alla lista S13, che hanno assorbito circa 3.000 unità annue. Escludendo tali enti, i valori dell'ultimo anno risulterebbero i più bassi del periodo in esame e in costante calo per tutti gli anni considerati. Tale contrazione sarebbe significativamente più ampia se non fosse influenzata dal consistente ricorso al personale con contratto a tempo determinato da parte degli enti censiti solo a partire dagli anni intermedi della serie. Ad esempio nel 2011 quasi 2.400 unità annue di tempo determinato erano riferite ad enti di

nuova acquisizione (Regione Sicilia per 670 unità annue, Ente foreste Sardegna per 970, ex Ipab della Provincia autonoma di Trento per 730). A parità di enti, il ricorso a contratti a tempo determinato e di formazione lavoro si è ridotto di oltre un terzo rispetto al valore registrato nel 2007.

**Tabella 5.1 – Unità annue di personale a tempo determinato e in formazione lavoro impiegate dalle pubbliche amministrazioni**

|                                | Unità annue    |                |               |               |               |               |               |               |
|--------------------------------|----------------|----------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
|                                | 2007           | 2008           | 2009          | 2010          | 2011          | 2012          | 2013          | 2014          |
| SCUOLA                         | 624            | 484            | 487           | 406           | 376           | 420           | 368           | 380           |
| IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE     | 227            | 247            | 345           | 170           | 263           | 12            | 285           | 461           |
| MINISTERI                      | 5.203          | 1.890          | 1.494         | 1.619         | 1.560         | 1.474         | 1.926         | 1.419         |
| PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI  | 19             | 14             | 27            | 17            | 62            | 68            | 56            | 38            |
| AGENZIE FISCALI                | 1.865          | 1.398          | 1.153         | 153           | 88            | 2             | 0             | 0             |
| VIGILI DEL FUOCO               | 3.589          | 3.605          | 3.656         | 3.605         | 3.606         | 2.776         | 2.807         | 2.059         |
| ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI    | 3.414          | 2.731          | 2.288         | 2.004         | 1.706         | 2.449         | 1.780         | 624           |
| ENTI DI RICERCA                | 4.122          | 4.778          | 3.570         | 2.514         | 3.165         | 3.122         | 3.241         | 4.046         |
| UNIVERSITA'                    | 5.126          | 4.468          | 2.749         | 3.846         | 2.198         | 2.368         | 2.643         | 3.060         |
| SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE   | 35.907         | 36.809         | 33.510        | 33.228        | 29.480        | 27.159        | 27.337        | 28.272        |
| REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI    | 45.607         | 40.870         | 34.853        | 33.112        | 28.938        | 27.521        | 25.413        | 24.340        |
| REGIONI A STATUTO SPECIALE     | 11.193         | 11.055         | 10.508        | 10.790        | 11.768        | 11.129        | 10.892        | 10.954        |
| AUTORITA' INDIPENDENTI         | 102            | 94             | 123           | 105           | 106           | 196           | 213           | 212           |
| ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01 | 396            | 270            | 154           | 128           | 52            | 42            | 44            | 61            |
| ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01 | 367            | 371            | 343           | 365           | 1.240         | 1.086         | 1.072         | 1.055         |
| ENTI LISTA S13 ISTAT           | -              | -              | -             | -             | -             | -             | -             | 2.940         |
| <b>TOTALE</b>                  | <b>117.763</b> | <b>109.083</b> | <b>95.260</b> | <b>92.061</b> | <b>84.609</b> | <b>79.823</b> | <b>78.077</b> | <b>79.921</b> |

**Tabella 5.2 – Variazioni percentuali delle unità annue di personale a tempo determinato e in formazione lavoro**

|                                | Variazioni % |               |              |              |              |              |             |               |
|--------------------------------|--------------|---------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------|---------------|
|                                | 2008 / 2007  | 2009 / 2008   | 2010 / 2009  | 2011 / 2010  | 2012 / 2011  | 2013 / 2012  | 2014 / 2013 | 2014 / 2007   |
| SCUOLA                         | -22,4%       | 0,6%          | -16,6%       | -7,4%        | 11,7%        | -12,4%       | 3,3%        | -39,1%        |
| IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE     | 8,8%         | 39,7%         | -50,7%       | 54,7%        | -            | 2275,0%      | 61,8%       | 103,1%        |
| MINISTERI                      | -63,7%       | -21,0%        | 8,4%         | -3,6%        | -5,5%        | 30,7%        | -26,3%      | -72,7%        |
| PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI  | -26,3%       | 92,9%         | -37,0%       | 264,7%       | 9,7%         | -17,6%       | -32,1%      | 100,0%        |
| AGENZIE FISCALI                | -25,0%       | -17,5%        | -86,7%       | -42,5%       | -97,7%       | -100,0%      | -           | -100,0%       |
| VIGILI DEL FUOCO               | 0,4%         | 1,4%          | -1,4%        | 0,0%         | -23,0%       | 1,1%         | -26,6%      | -42,6%        |
| ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI    | -20,0%       | -16,2%        | -12,4%       | -14,9%       | 43,6%        | -27,3%       | -64,9%      | -81,7%        |
| ENTI DI RICERCA                | 15,9%        | -25,3%        | -29,6%       | 25,9%        | -1,4%        | 3,8%         | 24,8%       | -1,8%         |
| UNIVERSITA'                    | -12,8%       | -38,5%        | 39,9%        | -42,8%       | 7,7%         | 11,6%        | 15,8%       | -40,3%        |
| SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE   | 2,5%         | -9,0%         | -0,8%        | -11,3%       | -7,9%        | 0,7%         | 3,4%        | -21,3%        |
| REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI    | -10,4%       | -14,7%        | -5,0%        | -12,6%       | -4,9%        | -7,7%        | -4,2%       | -46,6%        |
| REGIONI A STATUTO SPECIALE     | -1,2%        | -4,9%         | 2,7%         | 9,1%         | -5,4%        | -2,1%        | 0,6%        | -2,1%         |
| AUTORITA' INDIPENDENTI         | -7,8%        | 30,9%         | -14,6%       | 1,0%         | 84,9%        | 8,7%         | -0,5%       | 107,8%        |
| ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01 | -31,8%       | -43,0%        | -16,9%       | -59,4%       | -19,2%       | 4,8%         | 38,6%       | -84,6%        |
| ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01 | 1,1%         | -7,5%         | 6,4%         | 239,7%       | -12,4%       | -1,3%        | -1,6%       | 187,5%        |
| ENTI LISTA S13 ISTAT           | -            | -             | -            | -            | -            | -            | -           | -             |
| <b>TOTALE</b>                  | <b>-7,4%</b> | <b>-12,7%</b> | <b>-3,4%</b> | <b>-8,1%</b> | <b>-5,7%</b> | <b>-2,2%</b> | <b>2,4%</b> | <b>-32,1%</b> |

Volendo verificare l'efficacia della normativa di contenimento di queste forme contrattuali attraverso i dati del conto annuale, occorre considerare che le variazioni possono manifestarsi nel conto annuale con una certa gradualità proprio in ragione dell'utilizzo di unità annue in luogo delle presenze al 31/12. Se un contratto ha una durata che abbraccia due anni, sarà contabilizzato in quota parte in entrambi gli esercizi e l'effetto limitativo si potrà constatare solo dall'anno successivo a quello in cui il contratto ha termine.

Nonostante la definizione delle unità annue sia stata adottata già da molti anni e non presenti difficoltà di applicazione, i continui approfondimenti condotti insieme agli enti hanno messo in luce l'esistenza di un numero non trascurabile di casi in cui si continua ad indicare, erroneamente, il numero delle persone anziché le unità annue. Ciò porta ad una sovrastima del numero indicato per il personale flessibile ed è il motivo delle revisioni al ribasso effettuate in occasione degli aggiornamenti dei dati delle annualità precedenti (circa 700 per il 2013 ed oltre 100 per il 2012).

Anche nell'analisi dell'andamento di questa tipologia di rapporti va considerato quanto detto per alcune variazioni del personale stabile (migrazione degli Enti/acquisizione di Enti non rilevati precedentemente). Non è invece di alcuna rilevanza la distinzione fra personale stabile e altro personale perché le qualifiche di cui si compone quest'ultimo strutturalmente non sono quasi interessate dai contratti flessibili.

Non in tutti i comparti c'è lo stesso ricorso al tempo determinato né si registra lo stesso andamento. Si può anzi dire che nel 2014 in due comparti, quello delle Regioni ed autonomie locali (contratto nazionale) e quello del SSN, sono concentrati i due terzi delle unità annue di tempo determinato, equamente suddivise. Entrambi i comparti presentano dei valori in forte calo sull'intero periodo; per gli enti locali si sono registrate forti oscillazioni nel tasso di riduzione che tuttavia hanno portato nel 2014 ad un ricorso al tempo determinato o alla formazione lavoro quasi dimezzato rispetto al 2007. Negli enti del SSN la riduzione è stata più graduale, si è del tutto arrestata nel 2013, mentre i valori del 2014 sono stati in aumento per poco meno di 1.000 unità annue (+3,4%). Tuttavia nell'ultimo anno c'è comunque stato un minor utilizzo di queste forme di lavoro flessibile per circa il 21% rispetto agli anni iniziali del periodo considerato.

Anche fra gli enti delle Regioni a statuto speciale si fa un uso considerevole del tempo determinato. L'apporto dei nuovi enti censiti è ormai stato assorbito e nel 2014 si registra una sostanziale stabilità rispetto al precedente anno. Circa il 60% del personale temporaneo viene impiegato nelle scuole delle Province autonome di Trento e Bolzano. Questo personale non dipende dal Ministero dell'Istruzione ma direttamente dalle Province autonome ed ha dei contratti

differenziati rispetto a quello nazionale; per altro, è di più recente acquisizione nell'ambito del conto annuale (vedi commento sull'andamento dell'occupazione). Il valore del personale a tempo determinato della scuola delle province di Trento e Bolzano è riferito alle supplenze brevi. Per il comparto Università i professori a contratto e i ricercatori assegnisti non vengono considerati ai fini del calcolo dell'occupazione, poiché viene convenzionalmente rilevata una unità annua per 60 ore di insegnamento. Ciò porta ad un valore di circa 18.000 unità nel 2014, in riduzione rispetto alle 21.000 del 2007.

Negli altri comparti il ricorso al tempo determinato è decisamente più ridotto, ma vi sono degli andamenti che è interessante notare. Nei Vigili del Fuoco, dove l'utilizzo è regolamentato entro precise e stabili disposizioni, l'andamento è rimasto costante fino al 2012, a partire dal quale c'è una consistente diminuzione, ulteriormente accentuata nel 2014. Nel comparto Ministeri, dopo un repentino calo iniziale, l'utilizzo del tempo determinato è rimasto pressoché invariato fino all'aumento registrato nel 2013, totalmente riassorbito nel 2014. Il Ministero dell'Interno è il principale utilizzatore del tempo determinato poiché assorbe oltre un terzo di quello impiegato da tutto il comparto. Gli Enti pubblici non economici, che nel 2012 erano parsi in netta controtendenza, nel 2013 riducono in modo consistente l'utilizzo di queste tipologie di contratti flessibili; nel 2014 fanno registrare un crollo, avendo utilizzato poco più di un terzo delle unità annue del 2013. Da segnalare infine il caso delle Agenzie fiscali che ormai da tempo hanno azzerato l'utilizzo di queste forme contrattuali.

In netta controtendenza sono invece gli Enti di ricerca e le Università, dove si assiste ad un andamento ciclico che trova i punti di minimo in corrispondenza del compiersi dei processi di stabilizzazione che dispiegano i loro effetti nei primi anni della serie considerata. Nel 2013 si registra un primo contenuto incremento che diventa assai più consistente nel 2014. Mentre per gli Enti di ricerca il ricorso al tempo determinato è tornato al livello del 2007, per le Università si è comunque assestato su livelli del 40% inferiori a quelli di inizio periodo.

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

Queste due tipologie di lavoro flessibile sono presenti in quantità significative solo in due comparti, quello degli enti locali e quello della sanità, mentre nei restanti comparti la loro presenza è molto sporadica, limitata al massimo a poche centinaia di unità annue ed in continua riduzione fino a

diventare pressoché irrilevante, come nel caso degli Enti pubblici non economici dove l'Inps ne ha pressoché cessato l'utilizzo dal 2011.

Il ricorso al lavoro interinale è in consistente calo in entrambi i comparti; negli enti locali la contrazione è continua fino al 2012 per poi rimanere stabile su valori che sono poco più della metà di quelli rilevati per il 2007. Nella sanità si assiste, invece, ad una crescita nei primi anni che ha raggiunto il valore massimo nel 2009; per gli anni a seguire si è registrata una riduzione e solo nel 2014 in cui si è avuto un consistente aumento (+19%), senza tuttavia tornare ai valori massimi registrati nel periodo.

**Tabella 5.3 – Unità annue di personale con contratto di somministrazione e lavoratori socialmente utili impiegati dalle pubbliche amministrazioni**

|                                | Contratti di somministrazione (interinali) |               |               |               |              |              |              |              | Lavori socialmente utili |               |               |               |               |               |               |               |
|--------------------------------|--|---------------|---------------|---------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
|                                | 2007                                       | 2008          | 2009          | 2010          | 2011         | 2012         | 2013         | 2014         | 2007                     | 2008          | 2009          | 2010          | 2011          | 2012          | 2013          | 2014          |
| IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE     | 0  | 3             | 0             | 0             | 17           | 3            | 1            | 6            | -                        | -             | -             | -             | -             | -             | 2             | 3             |
| MINISTERI                      | 712  | 65            | 21            | 23            | 22           | 41           | 42           | 38           | -                        | -             | -             | -             | -             | -             | -             | -             |
| PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI  | 0  | 2             | 6             | 5             | 8            | 7            | 4            | 4            | -                        | -             | -             | -             | -             | -             | -             | -             |
| ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI    | 537  | 544           | 584           | 1.096         | 339          | 44           | 28           | 18           | 344                      | 331           | 215           | 117           | 105           | 194           | 214           | 238           |
| ENTI DI RICERCA                | 5  | 16            | 9             | 6             | 10           | 6            | 11           | 15           | 0                        | 0             | 0             | 1             | 1             | 1             | 0             | 0             |
| UNIVERSITA'                    | 245  | 204           | 106           | 144           | 100          | 77           | 88           | 84           | 48                       | 22            | 31            | 42            | 35            | 47            | 25            | 16            |
| SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE   | 4.229                                      | 5.122         | 6.221         | 6.151         | 4.980        | 4.408        | 4.270        | 5.095        | 633                      | 581           | 690           | 674           | 627           | 576           | 660           | 851           |
| REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI    | 5.406                                      | 4.616         | 4.044         | 3.747         | 3.035        | 2.743        | 2.710        | 2.937        | 23.861                   | 20.987        | 19.245        | 16.911        | 16.314        | 15.518        | 15.200        | 15.479        |
| REGIONI A STATUTO SPECIALE     | 280  | 339           | 344           | 325           | 329          | 442          | 433          | 394          | 75                       | 109           | 150           | 723           | 786           | 722           | 784           | 1.082         |
| AUTORITA' INDIPENDENTI         | 5  | 18            | 23            | 32            | 31           | 32           | 31           | 36           | -                        | -             | -             | -             | -             | -             | -             | -             |
| ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01 | 12   | 15            | 11            | 12            | 17           | 15           | 12           | 4            | -                        | -             | -             | -             | -             | -             | -             | -             |
| ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01 | 133  | 79            | 58            | 135           | 221          | 226          | 209          | 317          | -                        | -             | -             | -             | -             | -             | 26            | 13            |
| ENTI LISTA S13 ISTAT           | -  | -             | -             | -             | -            | -            | -            | 293          | -                        | -             | -             | -             | -             | -             | -             | -             |
| <b>TOTALE</b>                  | <b>11.563</b>                              | <b>11.022</b> | <b>11.429</b> | <b>11.677</b> | <b>9.109</b> | <b>8.043</b> | <b>7.839</b> | <b>9.240</b> | <b>24.962</b>            | <b>22.030</b> | <b>20.331</b> | <b>18.468</b> | <b>17.867</b> | <b>17.057</b> | <b>16.911</b> | <b>17.681</b> |

**Tabella 5.4 – Variazioni percentuali delle unità annue di personale con contratto di somministrazione e lavoratori socialmente utili**

|                                | Contratti di somministrazione (interinali) |             |             |             |             |             |             |             | Lavori socialmente utili |             |             |             |             |             |             |             |
|--------------------------------|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|                                | 2008 / 2007                                | 2009 / 2008 | 2010 / 2009 | 2011 / 2010 | 2012 / 2011 | 2013 / 2012 | 2014 / 2013 | 2014 / 2007 | 2008 / 2007              | 2009 / 2008 | 2010 / 2009 | 2011 / 2010 | 2012 / 2011 | 2013 / 2012 | 2014 / 2013 | 2014 / 2007 |
| ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI    | 1%   | 7%          | 88%         | -69%        | -87%        | -36%        | -36%        | -97%        | -4%                      | -35%        | -46%        | -10%        | 85%         | 10%         | 11%         | -31%        |
| ENTI DI RICERCA                | 220%                                       | -44%        | -33%        | 67%         | -40%        | 83%         | 36%         | 200%        | -                        | -           | -           | -           | -           | -           | -           | -           |
| UNIVERSITA'                    | -17%                                       | -48%        | 36%         | -31%        | -23%        | 14%         | -5%         | -66%        | -54%                     | 41%         | 35%         | -17%        | 34%         | -47%        | -36%        | -67%        |
| SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE   | 21%  | 21%         | -1%         | -19%        | -11%        | -3%         | 19%         | 20%         | -8%                      | 19%         | -2%         | -7%         | -8%         | 15%         | 29%         | 34%         |
| REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI    | -15%                                       | -12%        | -7%         | -19%        | -10%        | -1%         | 8%          | -46%        | -12%                     | -8%         | -12%        | -4%         | -5%         | -2%         | 2%          | -35%        |
| REGIONI A STATUTO SPECIALE     | 21%  | 1%          | -6%         | 1%          | 34%         | -2%         | -9%         | 41%         | 45%                      | 38%         | 382%        | 9%          | -8%         | 9%          | 38%         | -           |
| ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01 | -41%                                       | -27%        | 133%        | 64%         | 2%          | -8%         | 52%         | 138%        | -                        | -           | -           | -           | -           | -           | -           | -           |
| ENTI LISTA S13 ISTAT           | -  | -           | -           | -           | -           | -           | -           | -           | -                        | -           | -           | -           | -           | -           | -           | -           |
| <b>TOTALE</b>                  | <b>-5%</b>                                 | <b>4%</b>   | <b>2%</b>   | <b>-22%</b> | <b>-12%</b> | <b>-3%</b>  | <b>18%</b>  | <b>-20%</b> | <b>-12%</b>              | <b>-8%</b>  | <b>-9%</b>  | <b>-3%</b>  | <b>-5%</b>  | <b>-1%</b>  | <b>5%</b>   | <b>-29%</b> |

Diverso il discorso per gli LSU/LPU perché la sanità ne impiega poche centinaia di unità annue. Questa forma di lavoro flessibile resta così completamente concentrata negli enti locali e localizzata soprattutto in alcune regioni: la Campania ne utilizza circa un quinto del totale e con quelli della Calabria e della Sicilia si arriva quasi al 60%. Se nei primi anni del periodo considerato c'era stata una riduzione costante ed apprezzabile del personale impiegato con questa modalità, negli ultimi anni tale riduzione si è decisamente affievolita, fino all'inversione della tendenza

rilevata nel 2014 che fa registrare un incremento del 5%. Tuttavia, nel 2014 l'utilizzo degli LSU/LPU si è ridotto di quasi il 30% rispetto all'inizio del periodo in esame.

Visto l'andamento di tutte le forme di lavoro flessibile fin qui considerate, si può affermare che nel corso degli anni non vi è stata alcuna sostituzione del lavoro a tempo indeterminato con quello a tempo determinato o con le altre forme di lavoro flessibile.

Ma qual è la dimensione del ricorso a queste forme di lavoro flessibile rispetto al personale a tempo indeterminato? La tabella che segue cerca di dare una risposta a questa domanda.

**Tabella 5.5 – Rapporto fra lavoro flessibile e a tempo indeterminato nel 2014**

|                                | <b>Lavoro flessibile</b> | <b>Tempo indeterminato</b> | <b>%</b>     |
|--------------------------------|--------------------------|----------------------------|--------------|
| SCUOLA                         | 151.985                  | 887.001                    | 17,1%        |
| IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE     | 2.307                    | 7.528                      | 30,6%        |
| MINISTERI                      | 1.457                    | 157.808                    | 0,9%         |
| PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI  | 42                       | 2.209                      | 1,9%         |
| AGENZIE FISCALI                | 0                        | 52.570                     | 0,0%         |
| VIGILI DEL FUOCO               | 2.059                    | 33.139                     | 6,2%         |
| CORPI DI POLIZIA               | 5.093                    | 308.894                    | 1,6%         |
| FORZE ARMATE                   | 39.528                   | 147.860                    | 26,7%        |
| ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI    | 880                      | 45.739                     | 1,9%         |
| ENTI DI RICERCA                | 4.061                    | 20.810                     | 19,5%        |
| UNIVERSITA'                    | 3.160                    | 101.383                    | 3,1%         |
| SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE   | 34.218                   | 663.793                    | 5,2%         |
| REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI    | 42.756                   | 472.523                    | 9,0%         |
| REGIONI A STATUTO SPECIALE     | 12.430                   | 93.427                     | 13,3%        |
| AUTORITA' INDIPENDENTI         | 248                      | 2.085                      | 11,9%        |
| ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01 | 65                       | 1.256                      | 5,2%         |
| ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01 | 1.385                    | 9.588                      | 14,4%        |
| ENTI LISTA S13 ISTAT           | 3.233                    | 34.289                     | 9,4%         |
| <b>TOTALE</b>                  | <b>304.907</b>           | <b>3.041.902</b>           | <b>10,0%</b> |

Nella colonna del lavoro flessibile – che costituisce il numeratore del rapporto presentato nell'ultima colonna– oltre alle unità annue di tempo determinato, formazione e lavoro, interinali e LSU/LPU è stato incluso anche l'“Altro personale” dei comparti Scuola e AFAM (supplenti annuali e fino al termine dell'attività didattica ma non i supplenti brevi), e dei Corpi di polizia e Forze armate (volontari e allievi). Nella colonna del tempo indeterminato è stato considerato il “Personale stabile” dei quattro comparti sopra citati e il totale del personale per tutti gli altri comparti. Sono stati esclusi i comparti dove strutturalmente non sono previste forme di flessibilità (Magistratura e Carriere diplomatica, prefettizia e penitenziaria). Non sono invece stati considerati come forme di lavoro flessibile la dirigenza a tempo determinato e i direttori generali né, per gli enti locali, il

personale assunto ai sensi degli art. 90 e 110 del TUEL, trattandosi comunque di assunzioni per periodi medio lunghi ed aventi un prevalente carattere fiduciario.

Va comunque ricordato che a stretto rigore l'operazione di costruzione del numeratore non è corretta trattandosi di variabili espresse in unità di misura differenti (uomini anno e unità al 31/12).

Eccettuate le Forze armate e l'AFAM che hanno delle caratteristiche peculiari, solo gli enti di ricerca arrivano a sfiorare il 20% del rapporto fra contratti flessibili e tempo indeterminato, con un incremento di quattro punti percentuali nell'ultimo anno, mentre in tutti gli altri comparti il personale con contratti flessibili non arriva al 17% di quello a tempo indeterminato.

Nella lettura del risultato occorre tener presente che i comparti hanno regole di accesso e caratteristiche del proprio personale flessibile molto differenziate; pertanto, non può esistere una strategia unica che favorisca la stabilizzazione di tutto il personale flessibile che in diversi casi – come nei Corpi di polizia o nelle Forze armate – non può essere coinvolto nei processi di stabilizzazione. Per questa finalità vanno eventualmente ricercate soluzioni più articolate.

Rispetto alla problematica delle stabilizzazioni è possibile individuare tre gruppi di comparti. Nel primo vanno inseriti quei comparti dove i rapporti non a tempo indeterminato costituiscono l'unica via di accesso (o quella largamente preponderante) ad una forma di lavoro a tempo indeterminato. In questo gruppo vanno inserite le Forze armate, i Corpi di polizia ed i Vigili del fuoco. Questi tre comparti hanno impiegato nel 2014 poco più del 15% del totale del personale che non lavora a tempo indeterminato. Per loro non sono ipotizzabili forme di stabilizzazione diverse dall'allargamento dei contingenti autorizzati per le assunzioni.

Il secondo gruppo è quello numericamente più consistente ed è costituito dagli insegnanti e dal personale amministrativo dei comparti Scuola e AFAM. Il personale non di ruolo della scuola costituisce oltre la metà degli impiegati con forme flessibili anche senza considerare quelli appartenenti alle regioni a statuto speciale impegnati nell'insegnamento. Dunque oltre il 50% dei lavoratori non a tempo indeterminato del pubblico impiego è legato al mondo dell'istruzione in cui una quota di personale non stabile è necessaria a coprire le fisiologiche oscillazioni nel numero di cattedre che si formano ogni anno o per coprire le cattedre che restano scoperte, come nel caso delle sostituzioni per maternità, evento tutt'altro che raro vista la composizione di genere del comparto. Per questo settore il problema è rappresentato dal riassorbimento dell'eccesso di precariato creatosi negli anni per ricondurre la dimensione del fenomeno entro i limiti fisiologici. I

numeri presentati testimoniano il forte impegno profuso in questo senso, senza per altro poter rappresentare la forte evoluzione che sarà registrata solo nel 2015.

Soluzioni di stabilizzazione più omogenee vanno quindi ricercate solo in un terzo dei casi, ossia per circa 100.000 unità, più della metà dei quali concentrati negli enti locali (compresi gli enti che applicano contratti diversi da quello nazionale) ed un altro terzo nella Sanità.

Ma quali sono stati gli effetti delle normative di stabilizzazione adottate nel corso degli anni e sulle quali è stato osservato non di rado anche l'intervento delle regioni? La normativa nazionale che ha consentito la stabilizzazione del personale precario è la seguente:

- Legge 27 dicembre 2006 n. 296 (legge finanziaria 2007) art. 1 commi 519, 520, 521, 558, 565 e 940
- Legge 24 dicembre 2007 n. 244 (legge finanziaria 2008) art. 3 comma 90, 92, 94, 95, 96 e 97
- D.L. 1 luglio 2009 n. 78 convertito in legge 3 agosto 2009, n. 102 art. 17 commi 10, 11 e 12
- Legge 228/2012 (legge di stabilità 2013), che con l'articolo 1, comma 401, ha modificato l'articolo 35 del d.lgs.165/2001
- D.L. 101/2013 convertito dalla legge 125/2013

In particolare, la legge 228/2012 ha previsto che a decorrere dal 1 gennaio 2013 le pubbliche amministrazioni possono avviare procedure concorsuali pubbliche di reclutamento speciale a regime attraverso:

- concorsi con riserva dei posti, nel limite massimo del 40% di quelli banditi, a favore dei titolari di rapporto di lavoro subordinato a tempo determinato che, alla data di pubblicazione dei bandi, abbiano maturato almeno tre anni di servizio alle dipendenze dell'amministrazione che emana il bando;
- concorsi che valorizzano, con apposito punteggio, l'esperienza professionale maturata dal personale di cui al precedente punto e di coloro che, alla data di emanazione del bando, abbiano maturato almeno tre anni di contratto di collaborazione coordinata e continuativa nell'amministrazione che emana il bando.

L'art. 4, comma 6, del d.l. 101/2013, convertito dalla legge 125/2013, ha introdotto, invece, un reclutamento speciale transitorio – fino al 31 dicembre 2016 – finalizzato all'assunzione, attraverso procedure concorsuali per titoli ed esami, di personale a tempo determinato in possesso dei requisiti richiesti dalla legge 296/2006 (art. 1, commi 519 e 558) e dalla legge 244/2007 (art.3, comma 90). Possono partecipare a tali procedure anche coloro che, alla data di entrata in vigore



del decreto, abbiano maturato, negli ultimi 5 anni, almeno tre anni di servizio a tempo determinato alle dipendenze dell'amministrazione che bandisce il concorso, con l'esclusione dei servizi prestati presso uffici di diretta collaborazione degli organi politici.

Per il personale del comparto regioni ed autonomie locali lo stesso d.l. all'articolo 4, comma 6-quater, ha contemplato che per gli anni 2013 - 2016, si possa dare 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 ai sensi della legge finanziaria per il 2007 ha avuto la trasformazione del contratto da co.co.co a tempo determinato. Occorre tener presente che la stabilizzazione ex art. 4, comma 6 del d.l. 101/2013, convertito dalla legge 125/2013, per il comparto Regioni ed autonomie locali, potrebbe subire un forte rallentamento vista la normativa che prevede come prioritaria la ricollocazione del personale in esubero delle Province.

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

**Tabella 5.6 – Unità di personale stabilizzate dalle pubbliche amministrazioni**

| PERSONALE STABILIZZATO         | 2007          | 2008                         |              | 2009                         |              | 2010                         |              | 2011                         |            | 2012                         |            | 2013  |   |            | 2014  |   |            |          |
|--------------------------------|---------------|------------------------------|--------------|------------------------------|--------------|------------------------------|--------------|------------------------------|------------|------------------------------|------------|---|---|------------|---|---|------------|----------|
|                                | Stabilizzati  | da contratto a tempo determ. | da LSU       | da contratto a tempo determ. | da LSU       | da contratto a tempo determ. | da LSU       | da contratto a tempo determ. | da LSU     | da contratto a tempo determ. | da LSU     | Procedura art. 35, comma 3-bis, d.lgs. 165/01 | Procedura art. 4, comma 6, legge 125/13 | da LSU     | Procedura art. 35, comma 3-bis, d.lgs. 165/01 | Procedura art. 4, comma 6, legge 125/13 | da LSU     |          |
| SCUOLA                         | 141           | 49                           | -            | 11                           | -            | 1                            | -            | -                            | -          | -                            | -          | -   | -                                       | -          | -   | -                                       | -          | -        |
| IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE     | 41            | 10                           | -            | 16                           | -            | 1                            | -            | -                            | -          | 182                          | -          | -   | -                                       | -          | -   | -                                       | -          | -        |
| MINISTERI                      | 131           | 3.655                        | -            | 193                          | -            | 28                           | -            | 97                           | -          | 4                            | -          | 5   | -                                       | -          | -   | -                                       | -          | 99       |
| PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI  | -             | -                            | -            | -                            | -            | 142                          | -            | -                            | -          | -                            | -          | -   | -                                       | -          | -   | -                                       | -          | -        |
| AGENZIE FISCALI                | 1.836         | -                            | -            | 673                          | -            | 225                          | -            | 106                          | -          | 4                            | -          | 1   | -                                       | -          | -   | -                                       | -          | -        |
| VIGILI DEL FUOCO               | -             | 10                           | -            | -                            | -            | -                            | -            | 1                            | -          | -                            | -          | -   | -                                       | -          | -   | -                                       | -          | -        |
| CORPI DI POLIZIA               | 8             | 1.000                        | -            | -                            | -            | -                            | -            | -                            | -          | -                            | -          | -   | -                                       | -          | -   | -                                       | 2          | -        |
| ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI    | 736           | 149                          | -            | 86                           | -            | 19                           | -            | 132                          | -          | -                            | -          | -   | -                                       | -          | -   | 1                                       | -          | -        |
| ENTI DI RICERCA                | 27            | 1.013                        | 2            | 1.073                        | -            | 417                          | -            | -                            | -          | 92                           | -          | 2   | 4                                       | -          | 10  | -                                       | 36         | -        |
| UNIVERSITA'                    | 460           | 1.235                        | -            | 136                          | -            | 329                          | 84           | 108                          | -          | 78                           | -          | -   | -                                       | 49         | -   | -                                       | 16         | 3        |
| SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE   | 939           | 7.629                        | 268          | 6.731                        | 68           | 4.843                        | 50           | 2.489                        | 58         | 1.640                        | 16         | 38  | 17                                      | 39         | 32  | 318                                     | 138        | -        |
| REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI    | 6.257         | 7.072                        | 2.758        | 4.156                        | 2.408        | 2.504                        | 1.415        | 657                          | 308        | 253                          | 153        | 31  | 24                                      | 178        | 53  | 439                                     | 149        | -        |
| REGIONI A STATUTO SPECIALE     | 149           | 238                          | 1            | 251                          | 6            | 34                           | 6            | 4.998                        | 5          | 13                           | -          | 18  | -                                       | 2          | 5   | 54                                      | -          | -        |
| AUTORITA' INDIPENDENTI         | 28            | 12                           | -            | 5                            | -            | 43                           | -            | 9                            | -          | -                            | -          | -   | -                                       | -          | -   | -                                       | 8          | -        |
| ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01 | 20            | 125                          | -            | 87                           | -            | 7                            | -            | -                            | -          | 5                            | -          | -   | -                                       | -          | -   | -                                       | -          | -        |
| ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01 | 35            | 104                          | -            | 47                           | -            | 28                           | -            | 24                           | -          | 37                           | -          | -   | -                                       | -          | -   | -                                       | -          | -        |
| ENTI LISTA S13 ISTAT           | -             | -                            | -            | -                            | -            | -                            | -            | -                            | -          | -                            | -          | -   | -                                       | -          | -   | -                                       | 2          | 1        |
| <b>TOTALE</b>                  | <b>10.808</b> | <b>22.301</b>                | <b>3.029</b> | <b>13.465</b>                | <b>2.482</b> | <b>8.621</b>                 | <b>1.555</b> | <b>8.621</b>                 | <b>371</b> | <b>2.308</b>                 | <b>169</b> | <b>95</b>                                     | <b>45</b>                               | <b>268</b> | <b>103</b>                                    | <b>873</b>                              | <b>390</b> | <b>-</b> |

Dopo l'anno di minimo registrato nel 2013, nel 2014 c'è stato un nuovo aumento, con poco meno di 1.400 unità stabilizzate. Il numero complessivo di stabilizzazioni registrato a partire dal 2007 ha così superato le 75.000 unità, con interventi che hanno interessato un po' tutti i settori in tempi diversi, dall'Università agli Enti di ricerca ai Corpi di Polizia (1.000 unità di contrattisti del Corpo forestale) ma che negli ultimi anni si sono concentrati soprattutto nella sanità e negli enti locali che del resto sono i principali fruitori di personale con contratti flessibili.

Dalla lettura della tabella appare evidente che la stagione delle stabilizzazioni derivante dalla normativa precedente ha sostanzialmente concluso i suoi effetti nel 2013, mentre dal 2014 le modifiche normative hanno cominciato a produrre il loro effetto.

Volendo porre a confronto i dati di quest'ultima tabella con quelli del personale flessibile, occorre tenere a mente che 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 riuscendo comunque a maturare i requisiti necessari per le stabilizzazioni. Strutturalmente le unità stabilizzate sono quindi più elevate delle differenze sul personale flessibile rilevabili nei vari anni.

### *LA SPESA*

Nel considerare l'andamento della spesa per queste tipologie di lavoro, occorre considerare che questa possa avere un disallineamento temporale rispetto al momento della prestazione lavorativa. Tale evento si manifesta sovente in quei casi dove la prestazione viene effettuata nella parte finale dell'anno, per trovare la sua regolazione economica totale o parziale nell'esercizio successivo.

Nella lettura della tabella che segue, che riporta la spesa per il tempo determinato e la formazione lavoro, va tenuto presente che nel comparto Scuola è inserita anche la spesa per le supplenze brevi. Questa tipologia di supplenza non viene invece rilevata in termini di unità e quindi non contribuisce alla determinazione dell'occupazione. Per avere un'idea della dimensione del fenomeno, è utile sapere che in sede di quantificazione degli oneri contrattuali tali supplenze venivano prudenzialmente stimate nella misura di 25.000 anni persona. La spesa delle supplenze annuali e fino al termine dell'attività didattica trova invece collocazione nell'ambito di quella del personale stabile, analogamente a quanto chiarito per gli addetti nel paragrafo che ha illustrato l'andamento dell'occupazione.

Nel comparto Scuola, tutti i dati di flusso sono riferiti all'intero anno solare; sono dunque una ricostruzione derivante dalla necessità di considerare gli spezzoni di due distinti anni scolastici, che sono il differente riferimento temporale utilizzato nel mondo dell'istruzione che copre il periodo settembre-agosto.

Anche il comparto dell'Università presenta una sua particolarità in quanto viene qui considerata la spesa per i docenti che hanno un contratto per corsi da 60 ore annuali e che, come già evidenziato, non vengono considerati ai fini del calcolo dell'occupazione.

Nel 2014 è presente anche il comparto Magistratura in quanto la Corte dei Conti ha indicato come spesa per il tempo determinato quella sostenuta per i Consiglieri di nomina regionale, nell'attesa che per tale tipologia di spesa si trovi una adeguata e definitiva collocazione.

Poiché nel corso degli otto anni considerati la spesa per i contratti di formazione e lavoro si è praticamente azzerata, passando dagli oltre 100 milioni del 2007 a poco meno dei 2 milioni del 2014, verrà presentata insieme a quella del tempo determinato.

**Tabella 5.7 – Spesa per i contratti a tempo determinato e di formazione lavoro, esclusi IRAP e contributi a carico dell'amministrazione**

|                                | VALORI IN MILIONI DI EURO |                 |                 |                 |                 |                 |                 |                 |
|--------------------------------|---------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
|                                | 2007                      | 2008            | 2009            | 2010            | 2011            | 2012            | 2013            | 2014            |
| SCUOLA                         | 512,69                    | 291,21          | 490,54          | 501,91          | 559,09          | 448,15          | 380,66          | 607,70          |
| IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE     | 2,35                      | 2,79            | 0,50            | 0,60            | 0,57            | 0,31            | 9,53            | 2,66            |
| MINISTERI                      | 121,65                    | 44,58           | 46,81           | 47,15           | 46,55           | 40,06           | 56,70           | 52,30           |
| PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI  | 0,93                      | 0,76            | 0,78            | 0,00            | 4,26            | 2,07            | 2,35            | 1,68            |
| AGENZIE FISCALI                | 49,36                     | 39,80           | 35,08           | 6,28            | 3,32            | 0,11            | 0,00            | 0,00            |
| VIGILI DEL FUOCO               | 87,24                     | 95,78           | 101,81          | 97,34           | 104,36          | 107,19          | 105,53          | 84,65           |
| MAGISTRATURA                   |                           |                 |                 |                 |                 |                 |                 | 0,69            |
| ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI    | 91,74                     | 69,28           | 50,82           | 45,19           | 40,66           | 52,40           | 43,52           | 29,50           |
| ENTI DI RICERCA                | 119,08                    | 113,98          | 102,06          | 73,07           | 96,71           | 102,77          | 102,63          | 102,81          |
| UNIVERSITA'                    | 152,95                    | 139,85          | 128,75          | 121,62          | 120,38          | 137,11          | 144,24          | 175,05          |
| SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE   | 1.068,51                  | 1.121,28        | 1.104,50        | 1.138,52        | 1.047,44        | 986,91          | 1.028,15        | 1.066,27        |
| REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI    | 875,79                    | 874,05          | 755,92          | 705,75          | 632,91          | 573,36          | 539,92          | 520,50          |
| REGIONI A STATUTO SPECIALE     | 288,27                    | 301,91          | 287,80          | 293,11          | 319,60          | 310,42          | 311,95          | 328,89          |
| AUTORITA' INDIPENDENTI         | 5,84                      | 6,53            | 6,46            | 7,85            | 7,30            | 13,46           | 14,25           | 15,99           |
| ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01 | 18,61                     | 12,31           | 8,99            | 7,28            | 4,45            | 3,78            | 4,04            | 4,25            |
| ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01 | 7,32                      | 7,24            | 7,12            | 7,56            | 31,67           | 26,53           | 25,62           | 25,80           |
| ENTI LISTA S13 ISTAT           |                           |                 |                 |                 |                 |                 |                 | 79,65           |
| <b>TOTALE PUBBLICO IMPIEGO</b> | <b>3.402,35</b>           | <b>3.121,34</b> | <b>3.127,96</b> | <b>3.053,24</b> | <b>3.019,27</b> | <b>2.804,64</b> | <b>2.769,09</b> | <b>3.098,39</b> |

Come per altri fenomeni, anche nel caso della spesa per il tempo determinato è la Scuola, della cui particolarità si è appena detto, che è in grado di determinare l'andamento generale di tutto il pubblico impiego. Il forte incremento registrato nel 2014 da questo comparto potrebbe essere il risultato di una diversa allocazione della spesa nei due anni precedenti. Nel conto annuale, infatti, le competenze corrisposte al personale cessato negli anni precedenti vengono fatte confluire su una generica voce residuale. Va considerato che strutturalmente questo personale chiude il rapporto di lavoro al termine della supplenza, per cui i pagamenti effettuati ad inizio anno si riferiscono normalmente a supplenze effettuate nell'anno precedente a personale cessato. Ciò

unitamente al fatto che le supplenze brevi hanno avuto negli ultimi anni delle modifiche nel meccanismo di pagamento che ha alterato le modalità di rilevazione precedenti. Per questo motivo si stanno effettuando ulteriori verifiche sulle annualità 2012 e 2013.

L'andamento generale, anche escludendo gli Enti della lista S13, risulta comunque in aumento. Oltre alla Scuola hanno contribuito in modo significativo la Sanità, l'Università e gli enti che applicano i contratti regionali degli enti locali. Alla fine periodo considerato la spesa per il personale a tempo determinato risulta comunque inferiore di circa il 10% rispetto al 2007.

**Tabella 5.8 – Variazione percentuale della spesa per i contratti a tempo determinato e di formazione e lavoro, esclusi IRAP e contributi a carico dell'amministrazione**

|                                | 2008 /<br>2007 | 2009 /<br>2008 | 2010 /<br>2009 | 2011 /<br>2010 | 2012 /<br>2011 | 2013 /<br>2012 | 2014 /<br>2013 | 2014 /<br>2007 |
|--------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| SCUOLA                         | -43%           | 68%            | 2%             | 11%            | -20%           | -15%           | 60%            | 19%            |
| IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE     | 19%            | -82%           | 20%            | -5%            | -46%           | 2974%          | -72%           | 13%            |
| MINISTERI                      | -63%           | 5%             | 1%             | -1%            | -14%           | 42%            | -8%            | -57%           |
| PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI  | -18%           | 3%             | -100%          | -              | -              | -              | -              | 81%            |
| AGENZIE FISCALI                | -19%           | -12%           | -82%           | -47%           | -97%           | -100%          | -              | -100%          |
| VIGILI DEL FUOCO               | 10%            | 6%             | -4%            | 7%             | 3%             | -2%            | -20%           | -3%            |
| MAGISTRATURA                   | -              | -              | -              | -              | -              | -              | -              | -              |
| ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI    | -24%           | -27%           | -11%           | -10%           | 29%            | -17%           | -32%           | -68%           |
| ENTI DI RICERCA                | -4%            | -10%           | -28%           | 32%            | 6%             | 0%             | 0%             | -14%           |
| UNIVERSITA'                    | -9%            | -8%            | -6%            | -1%            | 14%            | 5%             | 21%            | 14%            |
| SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE   | 5%             | -1%            | 3%             | -8%            | -6%            | 4%             | 4%             | 0%             |
| REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI    | 0%             | -14%           | -7%            | -10%           | -9%            | -6%            | -4%            | -41%           |
| REGIONI A STATUTO SPECIALE     | 5%             | -5%            | 2%             | 9%             | -3%            | 0%             | 5%             | 14%            |
| AUTORITA' INDIPENDENTI         | 12%            | -1%            | 22%            | -7%            | 84%            | 6%             | 12%            | 174%           |
| ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01 | -34%           | -27%           | -19%           | -39%           | -15%           | 7%             | 5%             | -77%           |
| ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01 | -1%            | -2%            | 6%             | 319%           | -16%           | -3%            | 1%             | 252%           |
| ENTI LISTA S13 ISTAT           | -              | -              | -              | -              | -              | -              | -              | -              |
| <b>TOTALE</b>                  | <b>-8%</b>     | <b>0%</b>      | <b>-2%</b>     | <b>-1%</b>     | <b>-7%</b>     | <b>-1%</b>     | <b>12%</b>     | <b>-9%</b>     |

Per restare ai comparti che fanno un maggior uso di queste tipologie di lavoro, l'andamento della spesa risulta coerente con quello delle unità annue impiegate. Mentre però nelle Regioni ed autonomie locali è continuata la riduzione della spesa registrata negli anni precedenti determinata dal calo delle unità annue impiegate, nella Sanità – che registra il costo anziché la spesa essendo l'unico comparto ad inviare i valori di competenza economica anziché di cassa – l'incremento nelle unità utilizzate gli ultimi due anni ha avuto il suo riflesso in un maggior costo. Il valore di costo del 2014 della Sanità si colloca in una posizione intermedia fra il minimo ed il massimo registrati nel periodo considerato. Da notare che mentre le unità annue impiegate dai due comparti sono molto vicine - con le Regioni ed autonomie locali che partendo da un valore assai superiore sono scese significativamente al di sotto di quelle impiegate dalla Sanità negli ultimi due anni - il costo sostenuto da quest'ultimo comparto è sempre stato di molto superiore. Nell'ultimo anno è più che raddoppiato rispetto alla spesa sostenuta dagli Enti del comparto Regioni ed autonomie locali; ciò

è evidentemente dovuto sia al diverso costo unitario del personale, sia al fatto che mediamente la sanità utilizza personale a più elevata qualificazione, e dunque di maggior costo.

In alcuni dei comparti che pur non essendo di dimensioni notevoli fanno comunque un buon utilizzo di queste forme di flessibilità, l'andamento della spesa è risultato coerente con quello delle unità annue utilizzate, sia in aumento (Università, Enti locali con contratti regionali) che in diminuzione (Ministeri, Enti pubblici non economici).

In linea generale si può comunque osservare che le riduzioni della spesa risultano meno accentuate di quelle delle unità annue utilizzate, forse proprio per l'esistenza di quello sfasamento temporale della spesa di cui si è detto in precedenza.

Le spese per i contratti di somministrazione (interinali) e per i lavori socialmente utili presentano un andamento non uniforme. La quota più rilevante è rappresentata dalla Sanità, il cui costo sostenuto copre poco meno dei due terzi di quello totale, con un processo di progressiva concentrazione, poiché sette anni prima tale percentuale era inferiore al 50%. Dunque per questa tipologia di compensi è il comparto Sanità che definisce l'andamento generale. Ed infatti, la crescita registrata nei primi quattro anni nella Sanità, la sensibile riduzione fino al 2013 ed il nuovo incremento nell'ultimo anno, segnano esattamente l'andamento del totale del pubblico impiego. All'opposto le Regioni ed autonomie locali – che partivano da importi non lontani rispetto alla Sanità – dopo la stasi iniziale hanno subito una flessione costante che li porta ora ad avere dei valori assoluti che sono inferiori alla metà di quelli del SSN.

Anche senza l'apporto degli Enti della lista S13, i valori complessivi del 2014 della spesa per il personale interinale sono in aumento, poiché tutte le riduzioni registrate non riescono a compensare l'aumento della sanità.

Per quello che riguarda la spesa per LSU/LPU, occorre specificare che si tratta della quota della spesa che resta a carico delle amministrazioni eccedente i corrispettivi corrisposti dall'INPS. L'andamento è in costante diminuzione e solo nell'ultimo anno si ha un leggero aumento, coerente con l'andamento delle unità annue utilizzate. I comparti che utilizzano questa tipologia di lavoro sono essenzialmente quello degli enti locali, dove la componente legata agli enti che applicano contratti regionali è decisamente significativa, ed il comparto della Sanità.

**Tabella 5.9 – Spesa per compensi a lsu e oneri per interinali (compresi i costi di agenzia), esclusi IRAP e contributi a carico dell'amministrazione. Valori in milioni di euro**

|                                | ONERI CONTRATTI DI SOMMINISTRAZIONE<br>(INTERINALI) |               |               |               |               |               |               |               | LAVORI SOCIALMENTE UTILI |              |              |              |              |              |              |              |
|--------------------------------|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
|                                | 2007  | 2008          | 2009          | 2010          | 2011          | 2012          | 2013          | 2014          | 2007                     | 2008         | 2009         | 2010         | 2011         | 2012         | 2013         | 2014         |
| IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE     | -   | 0,01          | 0,01          | -             | 0,04          | 0,08          | 0,10          | 0,14          | -                        | -            | -            | -            | -            | -            | -            | 0,06         |
| MINISTERI                      | 23,84   | 2,26          | 0,77          | 0,45          | 1,12          | 1,39          | 1,41          | 1,16          | -                        | -            | -            | -            | -            | -            | -            | -            |
| PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI  | -   | 0,11          | 0,18          | 0,05          | 0,31          | 0,26          | 0,23          | 0,22          | -                        | -            | -            | -            | -            | -            | -            | -            |
| ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI    | 14,18   | 14,98         | 19,16         | 40,33         | 18,38         | 1,95          | 0,93          | 0,63          | 0,61                     | 0,46         | 0,27         | 0,13         | 0,16         | 0,16         | 0,26         | 0,29         |
| ENTI DI RICERCA                | 0,24  | 0,56          | 0,36          | 0,28          | 0,26          | 0,25          | 0,87          | 0,90          | -                        | -            | -            | -            | -            | -            | -            | -            |
| UNIVERSITA'                    | 6,33  | 5,90          | 4,72          | 4,30          | 3,48          | 2,30          | 3,02          | 2,64          | 0,31                     | 0,08         | 0,16         | 0,32         | 0,25         | 0,27         | 0,03         | 0,06         |
| SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE   | 167,59  | 200,18        | 219,74        | 223,51        | 186,87        | 161,03        | 157,73        | 177,39        | 5,26                     | 6,58         | 7,22         | 7,42         | 7,02         | 8,66         | 6,84         | 7,13         |
| REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI    | 131,16  | 132,20        | 116,72        | 98,18         | 86,96         | 77,41         | 75,83         | 71,37         | 88,91                    | 84,42        | 71,13        | 55,67        | 49,87        | 44,32        | 40,26        | 40,48        |
| REGIONI A STATUTO SPECIALE     | 10,06   | 12,10         | 11,25         | 10,85         | 11,92         | 13,68         | 14,25         | 11,38         | 0,60                     | 0,48         | 1,09         | 5,60         | 6,23         | 6,14         | 7,07         | 7,64         |
| AUTORITA' INDIPENDENTI         | 0,12  | 1,10          | 1,17          | 1,49          | 1,78          | 1,89          | 1,86          | 1,93          | -                        | -            | -            | -            | -            | -            | -            | -            |
| ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01 | 0,45  | 0,89          | 0,72          | 0,56          | 0,98          | 0,66          | 0,66          | 0,34          | -                        | -            | -            | -            | -            | -            | -            | -            |
| ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01 | 4,71  | 3,73          | 2,09          | 3,58          | 5,67          | 10,36         | 8,01          | 7,56          | -                        | -            | -            | -            | -            | -            | -            | -            |
| ENTI LISTA S13 ISTAT           | -   | -             | -             | -             | -             | -             | -             | 8,07          | -                        | -            | -            | -            | -            | -            | -            | -            |
| <b>TOTALE</b>                  | <b>358,68</b>                                       | <b>374,02</b> | <b>376,89</b> | <b>383,57</b> | <b>317,77</b> | <b>271,26</b> | <b>264,89</b> | <b>283,74</b> | <b>95,69</b>             | <b>92,02</b> | <b>79,88</b> | <b>69,15</b> | <b>63,54</b> | <b>59,55</b> | <b>54,47</b> | <b>55,65</b> |

**Tabella 5.10 – Variazione percentuale della spesa per i compensi ai lsu e gli oneri per interinali (compresi i costi di agenzia), esclusi IRAP e contributi a carico dell'amministrazione**

|                                | ONERI CONTRATTI DI SOMMINISTRAZIONE<br>(INTERINALI) |                |                |                |                |                |                |                | LAVORI SOCIALMENTE UTILI |                |                |                |                |                |                |                |
|--------------------------------|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|--------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
|                                | 2008 /<br>2007                                      | 2009 /<br>2008 | 2010 /<br>2009 | 2011 /<br>2010 | 2012 /<br>2011 | 2013 /<br>2012 | 2014 /<br>2013 | 2014 /<br>2007 | 2008 /<br>2007           | 2009 /<br>2008 | 2010 /<br>2009 | 2011 /<br>2010 | 2012 /<br>2011 | 2013 /<br>2012 | 2014 /<br>2013 | 2014 /<br>2007 |
| IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE     | -   | 0%             | -100%          | -              | 100%           | 25%            | 40%            | -              | -                        | -              | -              | -              | -              | -              | -              | -              |
| MINISTERI                      | -91%  | -66%           | -42%           | 149%           | 24%            | 1%             | -18%           | -95%           | -                        | -              | -              | -              | -              | -              | -              | -              |
| PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI  | -   | 64%            | -72%           | 520%           | -16%           | -12%           | -4%            | -              | -                        | -              | -              | -              | -              | -              | -              | -              |
| ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI    | 6%  | 28%            | 110%           | -54%           | -89%           | -52%           | -32%           | -96%           | -25%                     | -41%           | -52%           | 23%            | 0%             | 63%            | 12%            | -52%           |
| ENTI DI RICERCA                | 133%  | -36%           | -22%           | -7%            | -4%            | 248%           | 3%             | 275%           | -                        | -              | -              | -              | -              | -              | -              | -              |
| UNIVERSITA'                    | -7%   | -20%           | -9%            | -19%           | -34%           | 31%            | -13%           | -58%           | -74%                     | 100%           | 100%           | -22%           | 8%             | -89%           | 100%           | -81%           |
| SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE   | 19%   | 10%            | 2%             | -16%           | -14%           | -2%            | 12%            | 6%             | 25%                      | 10%            | 3%             | -5%            | 23%            | -21%           | 4%             | 36%            |
| REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI    | 1%  | -12%           | -16%           | -11%           | -11%           | -2%            | -6%            | -46%           | -5%                      | -16%           | -22%           | -10%           | -11%           | -9%            | 1%             | -54%           |
| REGIONI A STATUTO SPECIALE     | 20%   | -7%            | -4%            | 10%            | 15%            | 4%             | -20%           | 13%            | -20%                     | 127%           | 414%           | 11%            | -1%            | 15%            | 8%             | -              |
| AUTORITA' INDIPENDENTI         | -   | 6%             | 27%            | 19%            | 6%             | -2%            | 4%             | -              | -                        | -              | -              | -              | -              | -              | -              | -              |
| ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01 | 98%   | -19%           | -22%           | 75%            | -33%           | 0%             | -48%           | -24%           | -                        | -              | -              | -              | -              | -              | -              | -              |
| ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01 | -21%  | -44%           | 71%            | 58%            | 83%            | -23%           | -6%            | 61%            | -                        | -              | -              | -              | -              | -              | -              | -              |
| ENTI LISTA S13 ISTAT           | -   | -              | -              | -              | -              | -              | -              | -              | -                        | -              | -              | -              | -              | -              | -              | -              |
| <b>TOTALE</b>                  | <b>4%</b>   | <b>1%</b>      | <b>2%</b>      | <b>-17%</b>    | <b>-15%</b>    | <b>-2%</b>     | <b>7%</b>      | <b>-21%</b>    | <b>-4%</b>               | <b>-13%</b>    | <b>-13%</b>    | <b>-8%</b>     | <b>-6%</b>     | <b>-9%</b>     | <b>2%</b>      | <b>-42%</b>    |

Nella tabella precedente sono riportate le variazioni percentuali della spesa, alcune delle quali con valori particolarmente elevati, dovuti alle cifre di partenza assai modeste, oltre che alle variazioni intervenute nella composizione dei comparti.

Nonostante l'apporto non trascurabile alla spesa per interinali dato dagli enti della lista S13, al livello complessivo di pubblico impiego, negli otto anni considerati si è registrata la riduzione di oltre un quinto della spesa per gli oneri dei contratti di somministrazione, che comprendono sia il corrispettivo al lavoratore che il costo dell'agenzia, e del 42% di quella per i LSU/LPU.

Considerando congiuntamente la variazione delle unità annue e quella delle spese, si nota come nel caso degli interinali vi sia una corrispondenza quasi perfetta degli andamenti sull'intero periodo considerato (-20% le unità e -21% la spesa), mentre per i LSU/LPU alla contrazione del 29% delle unità annue impiegate corrisponde una variazione delle spesa più consistente (-42%). Poiché le

amministrazioni devono remunerare solo la parte che eccede le 20 ore settimanali, restando la quota corrispondente alle 20 ore a carico dell'INPS, l'andamento sopra indicato è spiegabile con un impegno lavorativo minore dei lavoratori socialmente utili, che tende a non far superare le 20 ore settimanali.

### CO.CO.CO. E INCARICHI

Nel conto annuale vengono rilevati anche dati relativi ad incarichi e collaborazioni e la spesa correlata. La definizione utilizzata nella rilevazione è quella di "contratti attivi" nell'anno. Pertanto 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 sono rilevate come unità annue.

Questa definizione rende difficoltoso il confronto con l'Anagrafe delle prestazioni, che per molti aspetti contiene dati più dettagliati e con la quale sarà necessario interfacciarsi nel prossimo futuro, anche al fine di snellire le attività cui sono chiamati gli enti. Ha la caratteristica di rendere più graduali le variazioni quantitative da un anno al successivo. Tutti i contratti che abbracciano due anni saranno infatti conteggiati sia nel primo anno che nel successivo.

Con la finanziaria 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 richiamati dalla normativa.

**Tabella 5.11 – Collaborazioni coordinate e continuative**

|                              | NUMERO DI CONTRATTI ATTIVI NELL'ANNO |               |               |               |               |               |               |               | VARIAZIONI % |             |             |             |             |             |             |             |
|------------------------------|--------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|                              | 2007                                 | 2008          | 2009          | 2010          | 2011          | 2012          | 2013          | 2014          | 2008 / 2007  | 2009 / 2008 | 2010 / 2009 | 2011 / 2010 | 2012 / 2011 | 2013 / 2012 | 2014 / 2013 | 2014 / 2007 |
| ENTI DI RICERCA              | 4.668                                | 4.328         | 4.483         | 1.393         | 1.525         | 1.532         | 1.417         | 1.321         | -7%          | 4%          | -69%        | 9%          | 0%          | -8%         | -7%         | -72%        |
| UNIVERSITA'                  | 23.169                               | 18.236        | 13.865        | 13.706        | 14.722        | 12.478        | 13.145        | 13.422        | -21%         | -24%        | -1%         | 7%          | -15%        | 5%          | 2%          | -42%        |
| SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE | 12.501                               | 10.955        | 8.073         | 7.384         | 7.382         | 6.856         | 7.192         | 6.618         | -12%         | -26%        | -9%         | 0%          | -7%         | 5%          | -8%         | -47%        |
| REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI  | 34.464                               | 26.923        | 17.384        | 13.216        | 12.361        | 11.128        | 7.626         | 5.539         | -22%         | -35%        | -24%        | -6%         | -10%        | -31%        | -27%        | -84%        |
| REGIONI A STATUTO SPECIALE   | 4.280                                | 3.397         | 2.925         | 3.122         | 2.884         | 2.497         | 1.867         | 1.739         | -21%         | -14%        | 7%          | -8%         | -13%        | -25%        | -7%         | -59%        |
| ALTRI COMPARTI               | 2.661                                | 2.878         | 2.178         | 2.883         | 2.944         | 3.037         | 1.939         | 3.135         | 8%           | -24%        | 32%         | 2%          | 3%          | -36%        | 62%         | 18%         |
| ENTI LISTA S13 ISTAT         | -                                    | -             | -             | -             | -             | -             | -             | 7.412         | -            | -           | -           | -           | -           | -           | -           | -           |
| <b>TOTALE</b>                | <b>81.743</b>                        | <b>66.717</b> | <b>48.908</b> | <b>41.704</b> | <b>41.818</b> | <b>37.528</b> | <b>33.186</b> | <b>39.186</b> | <b>-18%</b>  | <b>-27%</b> | <b>-15%</b> | <b>0%</b>   | <b>-10%</b> | <b>-12%</b> | <b>18%</b>  | <b>-52%</b> |

Il ricorso a queste forme di collaborazione è da correlare anche alla necessità dell'apporto di specifiche professionalità non presenti nella pubblica amministrazione. Evidentemente tali necessità sono presenti in misura differenziata nei diversi comparti, essendo i valori fortemente concentrati solo in alcuni di essi.

Nel 2014, se escludiamo gli enti di nuova rilevazione, il numero di contratti ha segnato una riduzione in termini assoluti, anche se meno intensa rispetto a quella registrata negli anni precedenti. Sempre al netto dell'estensione della rilevazione agli enti della lista S13, alla fine del periodo in esame il numero dei contratti attivi si è ridotto di oltre il 60% rispetto a quelli registrati otto anni prima. Tale contrazione si è concentrata nei primi due anni considerati ed è in buona parte frutto delle modifiche nella normativa di riferimento, mentre nei successivi anni della serie è proseguita con una certa regolarità, ma in modo molto più contenuto.

L'andamento dei comparti è abbastanza differenziato, con le Regioni ed autonomie locali che già dal 2010 hanno ceduto alle Università il ruolo di maggior utilizzatore di questa forma contrattuale. La forte riduzione registrata nei primi anni non si è però esaurita nel periodo successivo, come invece è accaduto per le Università dove il dato appare stabile negli ultimi anni.

Il valore registrato nel 2014 per le Regioni ed autonomie locali è sceso al di sotto di quello del SSN. Quest'ultimo comparto è rimasto il terzo grande fruitore di questi contratti a causa dell'ingresso del gruppo degli Enti appartenenti alla lista S13, che sono il secondo gruppo per numero di contratti. Nella Sanità, così come nell'Università, dopo la grande riduzione di inizio periodo, i valori si sono assestati intorno alla metà del valore registrato all'inizio del periodo considerato.

Gli Enti di ricerca presentano nel 2014 il valore minimo sull'intero periodo considerato. In questo comparto la riduzione rispetto ai valori dei primi anni è stata di oltre il 70%.

Gli enti locali con contratti regionali o delle province autonome presentano un andamento non troppo dissimile da quello degli analoghi enti con contratto nazionale, nonostante l'ingresso dei nuovi enti nel periodo considerato.

Da qualche anno questa tipologia contrattuale è stata indagata più approfonditamente nel conto annuale, ed è così possibile indicare il numero delle persone con cui vengono stipulati i contratti, che nel 2014 sono state circa 32.200 (considerando anche le 5.275 persone afferenti al gruppo degli enti della lista S13) a fronte dei quasi 39.200 contratti attivi nell'anno. Circa il 23% del totale dei contratti prevede compensi superiori ai € 20.000; tale percentuale è in leggero ma costante aumento negli ultimi anni. Con una tendenza già rilevata negli anni precedenti, la durata dei contratti tende ad allungarsi, con una riduzione di quelli con durata fino a 3 mesi e di quelli tra i 4 e i 6 mesi; in ciascuna di queste due classi è ora presente circa il 17% del totale dei contratti. Anche la classe di durata fra i 7 e i 12 mesi è in riduzione, con l'attuale 39% circa che è due punti e mezzo



inferiore al valore dello scorso anno. I contratti con durata superiore all'anno sono invece in aumento di oltre 5 punti percentuali, arrivando a rappresentare oltre il 26% del totale dei contratti. A fronte di un numero inferiore di contratti, questi sono più lunghi e dunque maggiormente retribuiti.

**Tabella 5.12 – Spesa per contratti di collaborazione coordinata e continuativa. Valori in milioni di euro**

|                              | Valori assoluti in milioni di euro |               |               |               |               |               |               |               | Variazione %  |               |               |              |              |               |              |               |
|------------------------------|------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------|--------------|---------------|--------------|---------------|
|                              | 2007                               | 2008          | 2009          | 2010          | 2011          | 2012          | 2013          | 2014          | 2008 / 2007   | 2009 / 2008   | 2010 / 2009   | 2011 / 2010  | 2012 / 2011  | 2013 / 2012   | 2014 / 2013  | 2014 / 2007   |
| ENTI DI RICERCA              | 81,93                              | 65,14         | 58,28         | 24,65         | 27,10         | 26,69         | 21,47         | 23,55         | -20,5%        | -10,5%        | -57,7%        | 9,9%         | -1,5%        | -19,6%        | 9,7%         | -71,3%        |
| UNIVERSITA'                  | 147,59                             | 144,53        | 106,84        | 94,06         | 94,27         | 86,01         | 77,51         | 69,13         | -2,1%         | -26,1%        | -12,0%        | 0,2%         | -8,8%        | -9,9%         | -10,8%       | -53,2%        |
| SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE | 283,53                             | 213,00        | 150,84        | 133,53        | 129,30        | 131,15        | 132,70        | 130,48        | -24,9%        | -29,2%        | -11,5%        | -3,2%        | 1,4%         | 1,2%          | -1,7%        | -54,0%        |
| REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI  | 408,42                             | 315,21        | 207,66        | 154,88        | 131,60        | 115,23        | 90,93         | 71,27         | -22,8%        | -34,1%        | -25,4%        | -15,0%       | -12,4%       | -21,1%        | -21,6%       | -82,5%        |
| REGIONI A STATUTO SPECIALE   | 32,03                              | 27,42         | 20,73         | 20,67         | 23,23         | 18,87         | 16,91         | 17,18         | -14,4%        | -24,4%        | -0,3%         | 12,4%        | -18,8%       | -10,4%        | 1,6%         | -46,4%        |
| ALTRI COMPARTI               | 44,83                              | 47,06         | 44,42         | 38,26         | 34,60         | 29,13         | 14,71         | 35,03         | 5,0%          | -5,6%         | -13,9%        | -9,6%        | -15,8%       | -49,5%        | 138,1%       | -21,9%        |
| ENTI LISTA S13 ISTAT         | -                                  | -             | -             | -             | -             | -             | -             | 100,77        | -             | -             | -             | -            | -            | -             | -            | -             |
| <b>TOTALE</b>                | <b>998,33</b>                      | <b>812,35</b> | <b>588,76</b> | <b>466,05</b> | <b>440,09</b> | <b>407,07</b> | <b>354,24</b> | <b>447,41</b> | <b>-18,6%</b> | <b>-27,5%</b> | <b>-20,8%</b> | <b>-5,6%</b> | <b>-7,5%</b> | <b>-13,0%</b> | <b>26,3%</b> | <b>-55,2%</b> |

L'andamento della spesa per questa forma contrattuale è coerente con la dinamica manifestata dal numero dei contratti e con la loro evoluzione appena descritta, con la particolarità che la riduzione della spesa risulta più accentuata. Escludendo il nuovo gruppo di enti della lista S13, rispetto all'anno iniziale la spesa si è ridotta di due terzi.

E' interessante notare l'andamento del comparto Sanità, che presenta una riduzione considerevole nei primi anni per poi restare molto stabile negli anni successivi. Pur avendo un numero di contratti di molto inferiore a quello dell'Università e, nell'ultimo anno, anche a quello delle Regioni ed autonomie locali e degli Enti della lista S13, la Sanità presenta un costo notevolmente superiore alla spesa di questi comparti.

In termini di valori medi ciò significa che i circa 19.600€ che rappresentano il costo medio di un co.co.co. nella Sanità sono superiori di circa un terzo ai 13.550€ degli Enti della lista S13 e ai quasi 12.900€ corrisposti mediamente negli enti locali. Il valore medio corrisposto dalle Università (5.150€) è poco più di un quarto di quello della Sanità. Mentre i contratti nella Sanità e nelle Regioni ed autonomie locali sono aumentati significativamente di valore, quelli delle Università si sono ridotti ed in misura maggiore, ampliando così il già considerevole differenziale esistente.

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; in questo caso però nel conto annuale non sono rilevate altre indicazioni quali il numero di persone interessate o la durata contrattuale. La definizione utilizzata per la

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

**Tabella 5.13 – Incarichi libero professionale, studio, ricerca e consulenza**

|                              | NUMERO DI CONTRATTI ATTIVI NELL'ANNO |               |               |               |               |               |               |               | VARIAZIONI % |             |             |             |             |             |             |             |
|------------------------------|--------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|                              | 2007                                 | 2008          | 2009          | 2010          | 2011          | 2012          | 2013          | 2014          | 2008 / 2007  | 2009 / 2008 | 2010 / 2009 | 2011 / 2010 | 2012 / 2011 | 2013 / 2012 | 2014 / 2013 | 2014 / 2007 |
| ENTI DI RICERCA              | 687                                  | 4.089         | 4.034         | 1.786         | 1.715         | 1.456         | 746           | 846           | 495%         | -1%         | -56%        | -4%         | -15%        | -49%        | 13%         | 23%         |
| UNIVERSITA'                  | 4.259                                | 4.368         | 3.907         | 5.535         | 7.434         | 8.251         | 9.408         | 10.456        | 3%           | -11%        | 42%         | 34%         | 11%         | 14%         | 11%         | 146%        |
| SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE | 7.804                                | 12.240        | 16.549        | 15.402        | 14.125        | 13.444        | 13.509        | 13.152        | 57%          | 35%         | -7%         | -8%         | -5%         | 0%          | -3%         | 69%         |
| REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI  | 21.712                               | 27.142        | 34.026        | 37.756        | 38.591        | 35.626        | 31.494        | 38.139        | 25%          | 25%         | 11%         | 2%          | -8%         | -12%        | 21%         | 76%         |
| REGIONI A STATUTO SPECIALE   | 9.785                                | 9.744         | 10.434        | 11.368        | 12.104        | 10.574        | 10.213        | 12.026        | 0%           | 7%          | 9%          | 6%          | -13%        | -3%         | 18%         | 23%         |
| ALTRI COMPARTI               | 1.500                                | 1.728         | 2.464         | 2.685         | 1.764         | 1.687         | 2.548         | 2.567         | 15%          | 43%         | 9%          | -34%        | -4%         | 51%         | 1%          | 71%         |
| ENTI LISTA S13 ISTAT         | -                                    | -             | -             | -             | -             | -             | -             | 17.029        | -            | -           | -           | -           | -           | -           | -           | -           |
| <b>TOTALE</b>                | <b>45.747</b>                        | <b>59.311</b> | <b>71.414</b> | <b>74.532</b> | <b>75.733</b> | <b>71.038</b> | <b>67.918</b> | <b>94.215</b> | <b>30%</b>   | <b>20%</b>  | <b>4%</b>   | <b>2%</b>   | <b>-6%</b>  | <b>-4%</b>  | <b>39%</b>  | <b>106%</b> |

Gli anni iniziali del periodo considerato riflettono in una certa misura la difficoltà di scelta che le amministrazioni hanno incontrato fra le due forme contrattuali (e forse di successiva classificazione nell'ambito del conto annuale). Non si può infatti escludere che sia avvenuto un consistente travaso fra le due forme contrattuali fra il 2007 e il 2009. Negli anni successivi il numero di questi contratti – che risulta abbastanza stabile – descrive una parabola che ha trovato nel 2013 il suo valore minimo. Anche senza considerare il nuovo gruppo di enti che ha fatto il suo ingresso nella rilevazione del 2014, il valore complessivo fatto registrare da queste forme contrattuali presenta un deciso incremento.

L'andamento dei comparti è abbastanza differenziato, con l'Università in crescita costante dopo il periodo iniziale, la Sanità abbastanza stabile e gli enti locali – i maggiori utilizzatori – che presentano delle notevoli oscillazioni ed ai quali è imputabile la quasi totalità dell'incremento del 2014. Gli Enti di ricerca presentano delle oscillazioni abbastanza accentuate, con valori nel 2014 prossimi ai livelli minimi.

Considerando complessivamente co.co.co. e incarichi, ed escludendo gli enti entrati nella rilevazione del 2014, negli otto anni considerati si registra una riduzione di circa il 15% del numero di contratti.

**Tabella 5.14 – Spesa per incarichi libero professionali, studio, ricerca e consulenza. Valori in milioni di euro**

|                              | Valori assoluti in milioni di euro |               |               |               |               |               |               |               | Variazione % |             |              |              |              |               |              |              |
|------------------------------|------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------|-------------|--------------|--------------|--------------|---------------|--------------|--------------|
|                              | 2007                               | 2008          | 2009          | 2010          | 2011          | 2012          | 2013          | 2014          | 2008 / 2007  | 2009 / 2008 | 2010 / 2009  | 2011 / 2010  | 2012 / 2011  | 2013 / 2012   | 2014 / 2013  | 2014 / 2007  |
| ENTI DI RICERCA              | 8,34                               | 17,91         | 15,45         | 10,96         | 10,32         | 6,98          | 4,43          | 5,75          | 114,7%       | -13,7%      | -29,1%       | -5,8%        | -32,4%       | -36,5%        | 29,8%        | -31,1%       |
| UNIVERSITA'                  | 24,27                              | 31,00         | 20,48         | 24,75         | 23,16         | 25,79         | 27,83         | 29,99         | 27,7%        | -33,9%      | 20,8%        | -6,4%        | 11,4%        | 7,9%          | 7,8%         | 23,6%        |
| SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE | 160,56                             | 229,43        | 284,94        | 280,71        | 265,94        | 266,63        | 238,92        | 235,24        | 42,9%        | 24,2%       | -1,5%        | -5,3%        | 0,3%         | -10,4%        | -1,5%        | 46,5%        |
| REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI  | 203,28                             | 204,31        | 214,99        | 198,24        | 185,22        | 161,81        | 142,50        | 179,75        | 0,5%         | 5,2%        | -7,8%        | -6,6%        | -12,6%       | -11,9%        | 26,1%        | -11,6%       |
| REGIONI A STATUTO SPECIALE   | 67,00                              | 68,14         | 49,03         | 50,16         | 58,41         | 49,80         | 43,00         | 52,13         | 1,7%         | -28,0%      | 2,3%         | 16,4%        | -14,7%       | -13,7%        | 21,2%        | -22,2%       |
| ALTRI COMPARTI               | 23,28                              | 21,37         | 19,38         | 15,66         | 12,86         | 13,17         | 11,63         | 13,07         | -8,2%        | -9,3%       | -19,2%       | -17,9%       | 2,4%         | -11,7%        | 12,4%        | -43,9%       |
| ENTI LISTA S13 ISTAT         | -                                  | -             | -             | -             | -             | -             | -             | 73,56         | -            | -           | -            | -            | -            | -             | -            | -            |
| <b>TOTALE</b>                | <b>486,72</b>                      | <b>572,17</b> | <b>604,27</b> | <b>580,49</b> | <b>555,91</b> | <b>524,17</b> | <b>468,30</b> | <b>589,48</b> | <b>17,6%</b> | <b>5,6%</b> | <b>-3,9%</b> | <b>-4,2%</b> | <b>-5,7%</b> | <b>-10,7%</b> | <b>25,9%</b> | <b>21,1%</b> |

Se il numero di incarichi aveva iniziato a ridursi solo nel 2012 per aumentare nuovamente nel 2014, la spesa ad essi relativa era invece in costante diminuzione fin dal 2010, prima dell'aumento registrato nell'ultimo anno. In alcuni comparti la contrazione della spesa non è molto evidente o è risultata altalenante, come nella Sanità, dove negli ultimi cinque anni la riduzione è avvenuta in modo continuo ma non accentuato. Ciò è particolarmente rilevante, poiché il costo sostenuto da questo comparto rappresentava, prima dell'ingresso nella rilevazione degli enti della lista S13, circa la metà della spesa registrata da tutte le amministrazioni pubbliche.

Ad inizio periodo le autonomie locali risultavano il comparto con gli importi più elevati; a partire dal 2009 iniziano un percorso di riduzione che le porterà nel 2013 a valori inferiori del 30% rispetto all'anno iniziale. Nell'ultimo anno però presentano un notevole incremento e, considerando anche gli enti che applicano i contratti regionali, sono responsabili quasi per intero dell'aumento di questa tipologia di spesa. Solo le Università, i cui valori sono però molto contenuti, presentano una spesa in crescita costante.

Anche in questo caso i valori medi sembrano indicare una richiesta di prestazioni con un livello decisamente diverso di qualificazione, poiché i 17.900€ di costo medio della sanità sono circa sei volte quello degli Enti locali, o delle Università, mentre ci sono circa 11.000€ di differenza con i contratti degli Enti di ricerca. Tale situazione non subisce grandi variazioni nel corso degli ultimi anni.

Considerando cumulativamente la spesa per co.co.co. e incarichi, ed escludendo gli enti della lista S13, si è passati da poco meno di un miliardo e mezzo di euro del 2007 a circa 860 milioni nel 2014, con una riduzione del valore iniziale di circa il 42%.

Esiste una ulteriore categoria di lavoro che da pochi anni viene sinteticamente rilevata nell'ambito del conto annuale. Si tratta di quegli incarichi che sono affidati per prestazioni professionali consistenti nella resa di servizi o adempimenti obbligatori per legge.

Si tratta quindi di una tipologia di incarichi che non sono comprimibili con generiche normative di contenimento della spesa di personale: si pensi ad esempio agli 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.

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

tutte le amministrazioni con la stessa solerzia, 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 delle contenute oscillazioni sia del numero di contratti che della spesa sostenuta.

**Tabella 5.15 – Prestazioni professionali consistenti nella resa di servizi o adempimenti obbligatori per legge**

|                              | NUMERO DI CONTRATTI ATTIVI NELL'ANNO |               |               |               |               |               | VARIAZIONI % |             |             |             |             |             |
|------------------------------|--------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|                              | 2009                                 | 2010          | 2011          | 2012          | 2013          | 2014          | 2010 / 2009  | 2011 / 2010 | 2012 / 2011 | 2013 / 2012 | 2014 / 2013 | 2014 / 2009 |
| ENTI DI RICERCA              | 184                                  | 274           | 262           | 506           | 295           | 311           | 49%          | -4%         | 93%         | -42%        | 5%          | 69%         |
| UNIVERSITA'                  | 728                                  | 890           | 998           | 1.324         | 1.084         | 1.093         | 22%          | 12%         | 33%         | -18%        | 1%          | 50%         |
| SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE | 4.218                                | 5.103         | 4.727         | 5.367         | 5.592         | 5.822         | 21%          | -7%         | 14%         | 4%          | 4%          | 38%         |
| REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI  | 63.547                               | 66.088        | 68.006        | 70.623        | 65.601        | 70.731        | 4%           | 3%          | 4%          | -7%         | 8%          | 11%         |
| REGIONI A STATUTO SPECIALE   | 8.230                                | 8.057         | 7.595         | 8.315         | 7.868         | 7.324         | -2%          | -6%         | 9%          | -5%         | -7%         | -11%        |
| ALTRI COMPARTI               | 1.264                                | 1.697         | 2.986         | 2.915         | 2.598         | 2.151         | 34%          | 76%         | -2%         | -11%        | -17%        | 70%         |
| ENTI LISTA S13 ISTAT         | -                                    | -             | -             | -             | -             | 4.832         | -            | -           | -           | -           | -           | -           |
| <b>TOTALE</b>                | <b>78.171</b>                        | <b>82.109</b> | <b>84.574</b> | <b>89.050</b> | <b>83.038</b> | <b>92.264</b> | <b>5%</b>    | <b>3%</b>   | <b>5%</b>   | <b>-7%</b>  | <b>11%</b>  | <b>18%</b>  |

**Tabella 5.16 – Spesa per prestazioni professionali consistenti nella resa di servizi o adempimenti obbligatori per legge. Valori in milioni di euro**

|                              | Valori assoluti in milioni di euro |              |              |              |              |              | Variazione % |              |             |              |              |              |
|------------------------------|------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------|--------------|--------------|--------------|
|                              | 2009                               | 2010         | 2011         | 2012         | 2013         | 2014         | 2010 / 2009  | 2011 / 2010  | 2012 / 2011 | 2013 / 2012  | 2014 / 2013  | 2014 / 2009  |
| ENTI DI RICERCA              | 3,1                                | 3,1          | 3,0          | 2,3          | 2,4          | 3,4          | 0,0%         | -3,3%        | -21,4%      | 2,6%         | 44,1%        | 12,5%        |
| UNIVERSITA'                  | 12,1                               | 11,9         | 12,5         | 11,7         | 9,5          | 8,9          | -1,2%        | 4,4%         | -6,2%       | -19,1%       | -5,7%        | -26,2%       |
| SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE | 67,2                               | 84,8         | 64,2         | 64,0         | 66,6         | 68,5         | 26,3%        | -24,2%       | -0,4%       | 4,1%         | 2,9%         | 2,0%         |
| REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI  | 367,6                              | 370,0        | 364,6        | 376,6        | 343,5        | 325,9        | 0,7%         | -1,5%        | 3,3%        | -8,8%        | -5,1%        | -11,4%       |
| REGIONI A STATUTO SPECIALE   | 68,4                               | 64,9         | 61,0         | 60,8         | 58,3         | 46,9         | -5,1%        | -6,0%        | -0,3%       | -4,2%        | -19,5%       | -31,4%       |
| ALTRI COMPARTI               | 13,2                               | 12,7         | 16,7         | 21,7         | 26,2         | 21,9         | -3,8%        | 32,0%        | 30,1%       | 20,4%        | -16,3%       | 66,5%        |
| ENTI LISTA S13 ISTAT         | -                                  | -            | -            | -            | -            | 24,0         | -            | -            | -           | -            | -            | -            |
| <b>TOTALE</b>                | <b>531,4</b>                       | <b>547,3</b> | <b>522,0</b> | <b>537,1</b> | <b>506,3</b> | <b>499,5</b> | <b>3,0%</b>  | <b>-4,6%</b> | <b>2,9%</b> | <b>-5,7%</b> | <b>-1,3%</b> | <b>-6,0%</b> |

Anche per questa tipologia di contratti la Sanità presenta dei valori medi (11.800€) più elevati rispetto agli altri comparti. Come era però immaginabile vista la loro particolare natura, il differenziale con gli altri comparti risulta molto più contenuto ed è pari a circa un quarto del valore della Sanità, con gli Enti di ricerca che presentano valori prossimi a quelli della Sanità.

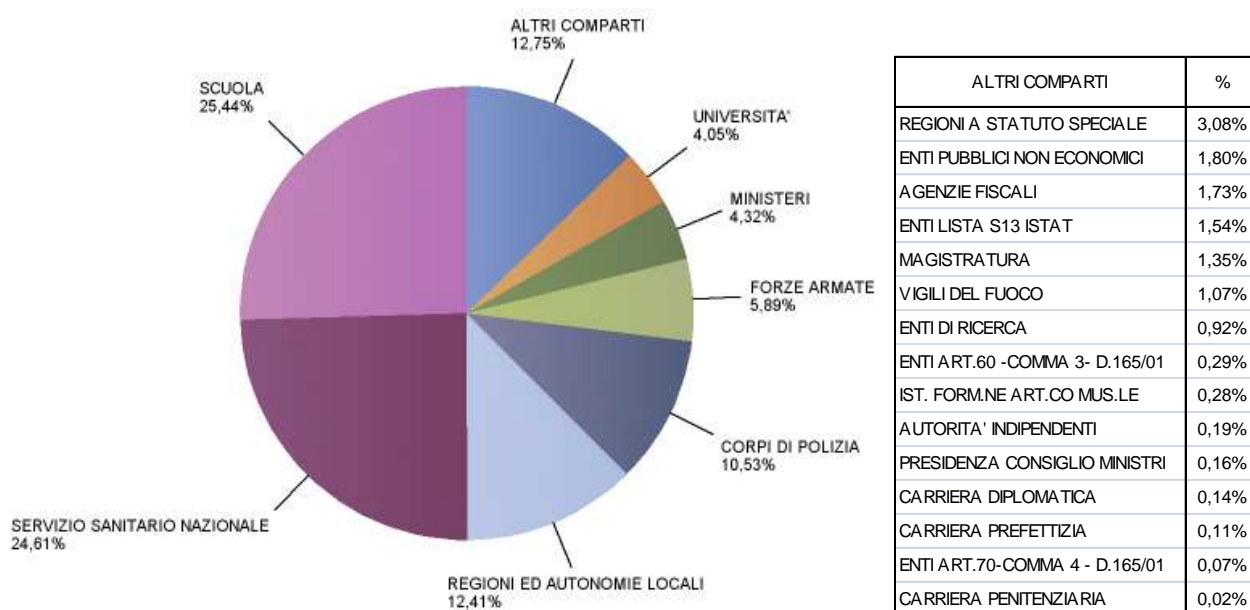
## IL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO

L'analisi che segue riguarda l'andamento della spesa derivante dall'utilizzo del personale in tutte le sue forme, dal tempo indeterminato alle varie tipologie di contratti di lavoro flessibile e di incarichi, e da tutte le altre spese non aventi carattere direttamente retributivo, ma comunque correlate al costo del lavoro (spese per missioni, buoni pasto, formazione, assegni familiari etc.), nonché dagli oneri riflessi per la contribuzione previdenziale e per l'irap.

L'aggregazione dei dati per l'intero pubblico impiego contiene una forzatura metodologica poiché tutti i comparti effettuano la rilevazione con il criterio della cassa, dichiarando cioè le spese effettivamente sostenute nell'anno di rilevazione, mentre il solo comparto della Sanità effettua la rilevazione con il criterio della competenza economica, ossia rilevando il costo di competenza di ciascun esercizio indipendentemente dal momento di effettiva manifestazione dell'esborso di cassa. Nel seguito si parlerà di "spese" avendo però sempre presente questa distinzione.

Il grafico seguente riporta la concentrazione della spesa sostenuta nel 2014 nei vari comparti.

**Grafico 6.1 – Riparto del costo del lavoro complessivo del 2014 fra i diversi comparti**



Nel 2012 il costo del personale impiegato nella Sanità aveva superato la spesa di quello del personale impegnato nelle scuole, ma già nel 2013 la Scuola torna nuovamente ad avere i valori più elevati. Occorre ricordare che la Scuola – con circa il 32% del totale del personale pubblico –

occupa circa 340.000 persone in più del comparto Sanità che ne impiega circa il 21%, contratti flessibili compresi (vedi “Andamento dell’occupazione” e “Il lavoro flessibile”).

Nell’ultimo anno, mentre negli enti del Servizio Sanitario Nazionale il costo del personale ha continuato a ridursi, anche per effetto dei piani di rientro cui sono sottoposte diverse regioni, nella Scuola la spesa ha continuato ad incrementarsi soprattutto per effetto della crescita del personale impiegato. Va comunque sottolineato che le revisioni effettuate negli ultimi anni sugli organici della Scuola hanno fatto sì che nel 2014 la sua spesa si attestasse poco al di sopra del valore minimo dell’intero periodo considerato, che è di alcuni miliardi inferiore a quanto speso nel 2008, anno in cui ha raggiunto i valori massimi.

**Tabella 6.1 - Totale del costo del personale dipendente ed estraneo all'amministrazione**

|                                | Valori assoluti in milioni di euro |                |                |                |                |                |                |                |
|--------------------------------|------------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
|                                | 2007                               | 2008           | 2009           | 2010           | 2011           | 2012           | 2013           | 2014           |
| SCUOLA                         | 40.743                             | 46.492         | 45.587         | 43.273         | 41.202         | 39.774         | 40.009         | 40.457         |
| IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE     | 400                                | 405            | 421            | 513            | 437            | 447            | 461            | 446            |
| MINISTERI                      | 7.788                              | 7.699          | 7.635          | 7.406          | 7.532          | 7.065          | 7.067          | 6.869          |
| PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI  | 244                                | 244            | 294            | 296            | 323            | 281            | 269            | 248            |
| AGENZIE FISCALI                | 2.787                              | 2.791          | 2.846          | 2.751          | 2.810          | 2.843          | 2.837          | 2.751          |
| AZIENDE AUTONOME               | 66                                 | -              | -              | -              | -              | -              | -              | -              |
| VIGILI DEL FUOCO               | 1.424                              | 1.572          | 1.572          | 1.586          | 1.772          | 1.661          | 1.656          | 1.694          |
| CORPI DI POLIZIA               | 16.514                             | 16.619         | 17.168         | 17.033         | 17.947         | 17.106         | 16.894         | 16.741         |
| FORZE ARMATE                   | 8.325                              | 8.656          | 9.207          | 9.946          | 10.295         | 9.728          | 9.529          | 9.371          |
| MAGISTRATURA                   | 1.757                              | 1.871          | 1.886          | 1.948          | 1.859          | 2.078          | 2.127          | 2.150          |
| CARRIERA DIPLOMATICA           | 256                                | 284            | 268            | 259            | 255            | 223            | 233            | 229            |
| CARRIERA PREFETTIZIA           | 179                                | 190            | 186            | 171            | 182            | 184            | 166            | 169            |
| CARRIERA PENITENZIARIA         | 49                                 | 50             | 49             | 48             | 46             | 43             | 41             | 39             |
| ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI    | 3.770                              | 3.684          | 3.616          | 3.646          | 3.258          | 3.180          | 3.030          | 2.856          |
| ENTI DI RICERCA                | 1.252                              | 1.296          | 1.474          | 1.347          | 1.559          | 1.510          | 1.476          | 1.467          |
| UNIVERSITA'                    | 7.199                              | 7.599          | 7.749          | 7.549          | 7.098          | 6.798          | 6.452          | 6.435          |
| SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE   | 39.027                             | 40.406         | 41.190         | 41.367         | 40.687         | 40.154         | 39.476         | 39.126         |
| REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI    | 21.737                             | 23.484         | 23.289         | 22.920         | 22.234         | 21.345         | 20.721         | 19.740         |
| REGIONI A STATUTO SPECIALE     | 3.509                              | 3.722          | 3.831          | 3.815          | 4.861          | 5.017          | 4.906          | 4.890          |
| AUTORITA' INDIPENDENTI         | 169                                | 181            | 189            | 203            | 208            | 284            | 281            | 296            |
| ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01 | 362                                | 317            | 328            | 338            | 141            | 132            | 125            | 118            |
| ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01 | 253                                | 282            | 304            | 310            | 470            | 468            | 460            | 465            |
| ENTI LISTA S13 ISTAT           | -                                  | -              | -              | -              | -              | -              | -              | 2.454          |
| <b>TOTALE</b>                  | <b>157.811</b>                     | <b>167.845</b> | <b>169.091</b> | <b>166.726</b> | <b>165.178</b> | <b>160.322</b> | <b>158.214</b> | <b>159.009</b> |

Come risulta evidente dai valori in tabella e dalle variazioni riportate in quella successiva, il complesso dei comparti del pubblico impiego registra negli ultimi anni una generalizzata riduzione del costo del lavoro con alcune eccezioni determinate da: a) rinnovi contrattuali sottoscritti ed applicati oltre il termine dell’ultimo anno di riferimento del periodo contrattuale (con effetti di trascinarsi sul 2011 e sul 2012); b) integrazioni della rilevazione con Enti non acquisiti

precedentemente (è il caso della Regione Sicilia e dell'Ente Foreste Sardegna entrati nella rilevazione dall'anno 2011, dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e quella per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico nel 2012, degli enti della lista S13 nel 2014); c) modifiche nella composizione dei comparti (è il caso dell'ENEA che dal 2011 è entrato nel comparto degli Enti di ricerca); d) 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).

**Tabella 6.2 – Variazioni percentuali del costo del personale dipendente ed estraneo all'amministrazione**

|                                | Variazioni % |             |              |              |              |              |             |             |
|--------------------------------|--------------|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------|-------------|
|                                | 2008 / 2007  | 2009 / 2008 | 2010 / 2009  | 2011 / 2010  | 2012 / 2011  | 2013 / 2012  | 2014 / 2013 | 2014 / 2007 |
| SCUOLA                         | 14,1%        | -1,9%       | -5,1%        | -4,8%        | -3,5%        | 0,6%         | 1,1%        | -0,7%       |
| IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE     | 1,3%         | 3,9%        | 21,8%        | -14,8%       | 2,3%         | 3,0%         | -3,1%       | 11,6%       |
| MINISTERI                      | -1,1%        | -0,8%       | -3,0%        | 1,7%         | -6,2%        | 0,0%         | -2,8%       | -11,8%      |
| PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI  | 0,0%         | 20,4%       | 0,7%         | 9,0%         | -12,9%       | -4,4%        | -7,7%       | 1,6%        |
| AGENZIE FISCALI                | 0,1%         | 2,0%        | -3,3%        | 2,2%         | 1,2%         | -0,2%        | -3,0%       | -1,3%       |
| AZIENDE AUTONOME               | -            | -           | -            | -            | -            | -            | -           | -           |
| VIGILI DEL FUOCO               | 10,4%        | 0,0%        | 0,9%         | 11,7%        | -6,3%        | -0,3%        | 2,3%        | 19,0%       |
| CORPI DI POLIZIA               | 0,6%         | 3,3%        | -0,8%        | 5,4%         | -4,7%        | -1,2%        | -0,9%       | 1,4%        |
| FORZE ARMATE                   | 4,0%         | 6,4%        | 8,0%         | 3,5%         | -5,5%        | -2,1%        | -1,7%       | 12,6%       |
| MAGISTRATURA                   | 6,5%         | 0,8%        | 3,3%         | -4,6%        | 11,7%        | 2,4%         | 1,1%        | 22,4%       |
| CARRIERA DIPLOMATICA           | 11,2%        | -5,8%       | -3,4%        | -1,3%        | -12,8%       | 4,6%         | -1,7%       | -10,4%      |
| CARRIERA PREFETTIZIA           | 5,9%         | -1,7%       | -8,5%        | 6,8%         | 0,9%         | -10,1%       | 1,8%        | -5,9%       |
| CARRIERA PENITENZIARIA         | 1,7%         | -0,7%       | -1,4%        | -5,7%        | -5,0%        | -5,2%        | -6,3%       | -20,8%      |
| ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI    | -2,3%        | -1,8%       | 0,8%         | -10,6%       | -2,4%        | -4,7%        | -5,8%       | -24,2%      |
| ENTI DI RICERCA                | 3,5%         | 13,7%       | -8,6%        | 15,7%        | -3,2%        | -2,2%        | -0,6%       | 17,1%       |
| UNIVERSITA'                    | 5,6%         | 2,0%        | -2,6%        | -6,0%        | -4,2%        | -5,1%        | -0,3%       | -10,6%      |
| SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE   | 3,5%         | 1,9%        | 0,4%         | -1,6%        | -1,3%        | -1,7%        | -0,9%       | 0,3%        |
| REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI    | 8,0%         | -0,8%       | -1,6%        | -3,0%        | -4,0%        | -2,9%        | -4,7%       | -9,2%       |
| REGIONI A STATUTO SPECIALE     | 6,0%         | 2,9%        | -0,4%        | 27,4%        | 3,2%         | -2,2%        | -0,3%       | 39,3%       |
| AUTORITA' INDIPENDENTI         | 7,3%         | 4,2%        | 7,5%         | 2,3%         | 36,7%        | -1,1%        | 5,1%        | 75,0%       |
| ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01 | -12,4%       | 3,5%        | 3,0%         | -58,3%       | -6,1%        | -5,7%        | -5,5%       | -67,4%      |
| ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01 | 11,3%        | 8,0%        | 1,8%         | 51,7%        | -0,4%        | -1,8%        | 1,2%        | 83,8%       |
| ENTI LISTA S13 ISTAT           | -            | -           | -            | -            | -            | -            | -           | -           |
| <b>TOTALE</b>                  | <b>6,4%</b>  | <b>0,7%</b> | <b>-1,4%</b> | <b>-0,9%</b> | <b>-2,9%</b> | <b>-1,3%</b> | <b>0,5%</b> | <b>0,8%</b> |

Una prima importante considerazione sulle variazioni annue riportate nella tabella riguarda l'anno 2011 ed è relativa agli Enti entrati solo da tale anno nella rilevazione. Tali enti hanno comunicato spese di personale per oltre 1,6 miliardi di euro; escludendo tali spese dal confronto, la percentuale di riduzione della spesa di tutto il pubblico impiego del 2011 rispetto a quella del 2010 diviene più marcata, arrivando a -2,0% contro il -0,9% riportato nella tabella. Allo stesso modo,

escludendo gli Enti della lista S13 la variazione del 2014 rispetto al 2013 cambia di segno e raddoppia di valore (da +0,5% a -1%).

Nel confronto del 2014 con il 2007 escludendo per semplicità solo gli enti entrati nel 2014, in luogo dell'aumento della spesa dello 0,8% – e ricordando che le grandezze rappresentate in tabella sono espresse a prezzi di mercato – si avrebbe una contrazione simmetrica (-0,8%).

A livello di singolo comparto i nuovi ingressi hanno determinato, a decorrere dal 2011, l'aumento di circa il 27% della spesa riferita alle Regioni a statuto speciale e del 51% di quella riferita agli Enti ex art. 60. Solo dal 2012 può dirsi completa l'acquisizione delle informazioni da tutte le autorità indipendenti ed è questa la causa del consistente aumento della spesa registrato in quell'anno.

Anche lo spostamento di enti o personale avvenuto in modo significativo fra i comparti implica consistenti spostamenti di spesa: è il caso dell'ENEA, il cui cambio di comparto, avvenuto nel 2011, ha causato il dimezzamento delle spese degli Enti ex art. 70 e l'aumento del 15% di quelle degli Enti di ricerca, ma anche del passaggio di personale fra il Ministero dell'economia e delle finanze – che ha contribuito a contenere l'aumento della spesa del comparto – e i Monopoli, dove invece fa aumentare ulteriormente la spesa delle Agenzie fiscali. Tali spostamenti hanno avuto effetti rilevanti anche sulle retribuzioni medie. E' da segnalare infine che dal 2010 vengono acquisite in modo più completo le spese relative alle indennità corrisposte al personale inviato all'estero per missioni di pace; nel 2010 tali spese non rilevate in precedenza ammontavano ad oltre 400 milioni di euro, per poi ridursi l'anno successivo.

Nel confronto fra gli ultimi due anni, se escludiamo gli Enti della lista S13, l'effetto sulla spesa dei nuovi ingressi e degli spostamenti si è sostanzialmente esaurito, con l'eccezione delle Autorità indipendenti - che hanno visto la piena operatività o l'esordio delle ultime nate - e degli Enti ex art. 60, dove alcuni enti di piccole dimensioni possono aver generato il lievissimo aumento di spesa.

Fra il 2013 e il 2014 pressoché tutti i comparti hanno delle riduzioni più o meno consistenti. Le poche eccezioni riguardano i Vigili del fuoco e la Scuola, il cui incremento è legato all'aumento dei dipendenti; la Carriera prefettizia, il cui rialzo è imputabile a somme non erogate l'anno precedente; la Magistratura che è il solo comparto a presentare spese costantemente in aumento - con la sola eccezione dell'anno 2011 - essenzialmente a causa del particolare meccanismo vigente di adeguamento delle retribuzioni.

Negli ultimi quattro anni le differenze nel livello assoluto della spesa in ciascun comparto sono essenzialmente determinate dalla variazione dell'occupazione, che ha un effetto più o meno ampio



sui valori di spesa dell'anno a seconda del mese in cui avviene. Infatti, mentre l'ingresso di nuovi enti o il trasferimento fra comparti agisce normalmente dall'inizio dell'anno, le assunzioni e le cessazioni avvengono in momenti differenti. Ad esempio le cessazioni avvenute nella parte finale dell'anno – soprattutto se di consistente entità – manifestano a 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.

Se le variazioni dell'occupazione sono il principale fattore che determina la dinamica della spesa, ve ne sono diversi altri che possono avere un'influenza anche più rilevante sul singolo anno.

### *I RINNOVI CONTRATTUALI NEL PERIODO 2007-2014*

Un altro importante fattore di oscillazione 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 creare 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 andamento a dente di sega del totale della spesa è parzialmente attenuato dal fatto che i contratti non vengono tutti sottoscritti nel medesimo anno.

La sottoscrizione dei contratti ha un duplice effetto: quello "di 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 quello "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 cifre anche considerevoli in relazione al tempo di attesa del contratto.

L'effetto dei mancati rinnovi risulta alleggerito 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.

Va evidenziato che gli ultimi contratti di lavoro sottoscritti si riferiscono ormai al periodo 2008-2009 in quanto, in applicazione delle norme previste nel decreto legge n. 78/2010, i rinnovi del pubblico impiego sono stati bloccati per tutto il triennio 2010-2012, blocco ulteriormente prorogato, ai soli effetti economici, per gli anni 2013 e 2014 con il DPR n. 122/2013, attuativo della legge 111/2011.

Alla possibilità di ulteriori blocchi ha posto termine la Consulta che, a decorrere dalla data di pubblicazione della sentenza n.178/2015, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale sopravvenuta del regime del blocco della contrattazione collettiva per il lavoro pubblico. Ne consegue che i prossimi contratti sottoscritti dovranno prevedere anche gli arretrati da corrispondere a partire dal primo gennaio 2015.

In questi anni di blocco delle trattative, si è fatto luogo alla corresponsione della sola indennità di vacanza contrattuale (IVC) nelle misure mensili determinate nel 2010.

Nelle tavole che seguono si riportano le date di sottoscrizione dei contratti collettivi di lavoro e le percentuali di aumento delle retribuzioni medie pro-capite di regime relative al personale pubblico per il periodo 2007-2014.

Si noterà che, nel migliore dei casi, i rinnovi intervengono a metà del biennio, mentre è un evento tutt'altro che raro il fatto che gli accordi siano conclusi abbondantemente oltre il termine del biennio al quale sono riferiti.

**Tabella 6.3 – Personale pubblico non dirigente - Quadro degli incrementi contrattuali derivanti da contratti collettivi di lavoro stipulati ed applicati nel periodo 2007-2014**

| Comparto  | ccnl biennio<br>2006-2007              | incremento %<br>di regime | ccnl biennio<br>2008-2009 | incremento %<br>di regime |
|---|--|---------------------------|---------------------------|---------------------------|
| Scuola  | 29/11/2007<br>08/04/2008<br>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 (*)  | 29/11/2007<br>07/05/2008               | 5,29%                     | 26/10/2010                | 4,16%                     |
| Corpi di polizia - Forze Armate (**)  | 11/09/2007<br>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%                     |
| (*) 5,29% = (4,85% + 0,44% per risorse aggiuntive); 4,16% = (3,2% + 0,96% per risorse aggiuntive)   |  |                           |                           |                           |
| (**) 6,30% = (4,85% + 1,45% per risorse aggiuntive); 3,68% = (3,20% + 0,48% per risorse aggiuntive) |  |                           |                           |                           |

**Tabella 6.4 – Personale pubblico dirigente - Quadro degli incrementi contrattuali derivanti da contratti collettivi di lavoro stipulati ed applicati nel periodo 2007-2014**

| Comparto / Area  | ccnl biennio             | incremento % di regime | ccnl biennio | 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<br>07/05/2008 | 5,29%                  | 26/10/2010   | 4,16%                  |
| Carriera diplomatica (**)  | 24/04/2008               | 13,37%                 | 13/08/2010   | 3,2%                   |
| Carriera prefettizia   | 04/04/2008               | 4,85%                  | 20/04/2011   | 3,2%                   |
| Carriera penitenziaria (***)   | (***)                    |                        | (***)        |                        |
| 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%                   |

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

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

(\*\*\*) 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

Per il personale pubblico non contrattualizzato (personale dirigente e con trattamento superiore dei Corpi di polizia e delle Forze armate e Professori e Ricercatori universitari) disciplinato da norme legislative, è previsto un adeguamento retributivo annuale definito con un DPCM sulla base di uno specifico indice ISTAT (art. 24 legge 448/1998). Tale adeguamento dal 2011 non viene corrisposto in applicazione dell'art. 9, comma 21, del decreto legge n. 78/2010 e del DPR n. 122/2013. Il comma 256 della legge di stabilità 2015 ha protratto il blocco fino al 31/12/2015.

Per il solo personale di Magistratura l'analogo adeguamento retributivo annuale determinato con DPCM sulla base di uno specifico indice ISTAT (legge 27/1981), bloccato dalle disposizioni di contenimento della spesa di cui al decreto legge n. 78/2010 (art. 9, comma 22), è stato successivamente restituito in applicazione della sentenza della Corte Costituzionale n. 223 del 2012, che ha reso incostituzionale i commi 2 (in parte) e 22 dello stesso articolo 9.

Nella tavola seguente sono riportati i valori percentuali annui degli aumenti retributivi "automatici" corrisposti al personale pubblico non contrattualizzato, disciplinato da norme legislative. Per il personale di Magistratura, l'aumento spettante per gli anni 2011, 2012, 2013 e 2014 è pari a: 3,04%, - 0,67%, 1,62%, 1,62%. Per il 2015 è stato determinato un recupero (-3,23%), mentre per gli anni 2016 e 2017 non si procederà ad alcun aumento.

**Tabella 6.5 – Personale pubblico non soggetto a contrattazione - Quadro degli incrementi retributivi annui derivanti da legge nel periodo 2007-2014**

| Comparto / Categoria                        | anno 2007 | anno 2008 | anno 2009 | anno 2010 |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Corpi di polizia (Dirigenti) - Forze Armate | 4,28%     | 1,77%     | 3,77%     | 3,09%     |
| Magistratura                                | 3,69%     | 3,69%     | 2,75%     | 3,04%     |
| Professori e ricercatori universitari       | 4,28%     | 1,77%     | 3,77%     | 3,09%     |

Anche per il personale dipendente dagli enti che applicano i contratti di lavoro delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, si riportano i riferimenti dei contratti collettivi regionali/provinciali stipulati e/o applicati nel periodo 2007-2014:

**Tabella 6.6 – Quadro dei rinnovi contrattuali dei contratti collettivi di lavoro regionali/provinciali stipulati e/o applicati nel periodo 2007-2014**

| <b>TRENTINO ALTO ADIGE</b> |  |
|----------------------------|--|
| DIRIGENTI                  | 24/06/2008 quadriennio 2006-2009-biennio 2006-2007                     |
|                            | 02/12/2009 biennio 2008-2009   |
| NON DIRIGENTI              | 19/06/2007 biennio 2006-2007   |
|                            | 01/12/2008 quadriennio giuridico 2008-2011 biennio economico 2008-2009 |

| <b>FRIULI VENEZIA GIULIA</b> |   |
|------------------------------|---|
| 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  |

| <b>PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO</b> |  |
|--------------------------------------|--|
| 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                       |
| 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   |

### 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.   |
| 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   |

### 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 |
| NON DIRIGENTI | 22/05/2008 ccrl quadriennio 2006-2009 biennio economico 2006-2007   |

### SARDEGNA

|               |   |
|---------------|---|
| DIRIGENTI     | 19/03/2008 CCRL del personale con qualifica dirigenziale Parte normativa 2006-2009 Parte economica 2006-2007  |
|               | 18/02/2010 CCRL contratto collettivo regionale di lavoro del personale con qualifica dirigenziale quadriennio normativo 2006-2009 biennio economico 2008-2009 |
| 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         |

### 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 dei dirigenti   |
| 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                    |

Per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome non ci sono significative differenze rispetto ai contratti nazionali circa i ritardi con i quali vengono sottoscritti.

Nella tabella 6.7 sono riportate le spese per le retribuzioni lordo dipendente al netto delle competenze arretrate. Occorre considerare che, non potendo effettuare alcuna distinzione sull'origine delle competenze arretrate, gli importi sottratti 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.

**Tabella 6.7 - Spesa per retribuzioni lorde dei lavoratori a tempo indeterminato al netto degli arretrati**

|                                | Valori assoluti in milioni di euro |                |                |                |                |                |                |                |
|--------------------------------|------------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
|                                | 2007                               | 2008           | 2009           | 2010           | 2011           | 2012           | 2013           | 2014           |
| SCUOLA                         | 28.558                             | 31.368         | 31.904         | 29.695         | 28.983         | 27.897         | 27.803         | 27.797         |
| IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE     | 278                                | 283            | 287            | 309            | 310            | 312            | 314            | 308            |
| MINISTERI                      | 5.186                              | 5.225          | 5.158          | 5.029          | 4.989          | 4.875          | 4.832          | 4.720          |
| PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI  | 146                                | 147            | 160            | 183            | 179            | 171            | 159            | 156            |
| AGENZIE FISCALI                | 1.877                              | 1.835          | 1.970          | 1.924          | 1.979          | 1.945          | 1.922          | 1.928          |
| AZIENDE AUTONOME               | 44                                 | -              | -              | -              | -              | -              | -              | -              |
| VIGILI DEL FUOCO               | 890                                | 943            | 1.016          | 1.016          | 1.044          | 1.031          | 1.019          | 1.048          |
| CORPI DI POLIZIA               | 11.714                             | 11.769         | 12.065         | 12.015         | 12.250         | 12.143         | 11.943         | 11.824         |
| FORZE ARMATE                   | 5.918                              | 6.088          | 6.403          | 6.555          | 6.625          | 6.518          | 6.403          | 6.324          |
| MAGISTRATURA                   | 1.233                              | 1.306          | 1.329          | 1.369          | 1.300          | 1.431          | 1.476          | 1.514          |
| CARRIERA DIPLOMATICA           | 181                                | 191            | 188            | 183            | 179            | 169            | 174            | 173            |
| CARRIERA PREFETTIZIA           | 119                                | 123            | 122            | 118            | 121            | 121            | 116            | 116            |
| CARRIERA PENITENZIARIA         | 35                                 | 36             | 36             | 34             | 31             | 30             | 29             | 27             |
| ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI    | 2.293                              | 2.317          | 2.286          | 2.260          | 2.154          | 2.049          | 1.952          | 1.915          |
| ENTI DI RICERCA                | 629                                | 686            | 762            | 771            | 867            | 860            | 853            | 847            |
| UNIVERSITA'                    | 5.210                              | 5.434          | 5.569          | 5.485          | 5.064          | 4.880          | 4.707          | 4.534          |
| SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE   | 25.049                             | 26.201         | 27.025         | 27.383         | 27.291         | 27.072         | 26.654         | 26.424         |
| REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI    | 13.871                             | 14.658         | 15.157         | 15.013         | 14.808         | 14.360         | 14.049         | 13.662         |
| REGIONI A STATUTO SPECIALE     | 2.060                              | 2.175          | 2.290          | 2.291          | 3.005          | 3.091          | 3.064          | 3.071          |
| AUTORITA' INDIPENDENTI         | 102                                | 103            | 109            | 113            | 124            | 169            | 170            | 174            |
| ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01 | 170                                | 176            | 186            | 190            | 72             | 69             | 71             | 67             |
| ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01 | 156                                | 175            | 188            | 191            | 293            | 291            | 296            | 300            |
| ENTI LISTA S13 ISTAT           | -                                  | -              | -              | -              | -              | -              | -              | 1.454          |
| <b>TOTALE</b>                  | <b>105.720</b>                     | <b>111.239</b> | <b>114.210</b> | <b>112.128</b> | <b>111.670</b> | <b>109.485</b> | <b>108.004</b> | <b>108.383</b> |

La spesa legata alle retribuzioni è cresciuta negli anni 2008 e 2009 soprattutto per gli aumentati livelli retributivi previsti dai rinnovi contrattuali intervenuti. Negli ultimi cinque anni si è assistito, invece, ad un deciso percorso di riduzione sia a causa della contrazione del personale, sia per gli effetti delle manovre già richiamate di contenimento della spesa pubblica che hanno avuto ad oggetto il pubblico impiego. A partire dal 2010 ciò ha portato alla riduzione del livello della spesa per le retribuzioni.

L'aumento del 2,5% della spesa per retribuzioni lorde nel periodo 2007-2014 è per la gran parte dovuto all'ingresso dei nuovi Enti che si è avuto a partire dal 2011 e, soprattutto, nel 2014. A parità di enti la variazione della spesa per le retribuzioni lorde nel periodo considerato risulta pressoché nulla (+0,3%).

**Tabella 6.8 - Variazioni percentuali della spesa per retribuzioni lorde dei lavoratori a tempo indeterminato al netto degli arretrati**

|                                | Variazioni % |             |              |              |              |              |             |             |
|--------------------------------|--------------|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------|-------------|
|                                | 2008 / 2007  | 2009 / 2008 | 2010 / 2009  | 2011 / 2010  | 2012 / 2011  | 2013 / 2012  | 2014 / 2013 | 2014 / 2007 |
| SCUOLA                         | 9,8%         | 1,7%        | -6,9%        | -2,4%        | -3,7%        | -0,3%        | 0,0%        | -2,7%       |
| IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE     | 1,6%         | 1,4%        | 7,7%         | 0,3%         | 0,9%         | 0,5%         | -1,9%       | 10,9%       |
| MINISTERI                      | 0,8%         | -1,3%       | -2,5%        | -0,8%        | -2,3%        | -0,9%        | -2,3%       | -9,0%       |
| PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI  | 0,4%         | 9,0%        | 14,5%        | -2,2%        | -4,3%        | -7,1%        | -1,8%       | 6,9%        |
| AGENZIE FISCALI                | -2,2%        | 7,3%        | -2,3%        | 2,9%         | -1,7%        | -1,2%        | 0,3%        | 2,7%        |
| AZIENDE AUTONOME               | -            | -           | -            | -            | -            | -            | -           | -           |
| VIGILI DEL FUOCO               | 6,0%         | 7,8%        | -0,1%        | 2,8%         | -1,3%        | -1,1%        | 2,8%        | 17,8%       |
| CORPI DI POLIZIA               | 0,5%         | 2,5%        | -0,4%        | 2,0%         | -0,9%        | -1,6%        | -1,0%       | 0,9%        |
| FORZE ARMATE                   | 2,9%         | 5,2%        | 2,4%         | 1,1%         | -1,6%        | -1,8%        | -1,2%       | 6,9%        |
| MAGISTRATURA                   | 6,0%         | 1,7%        | 3,0%         | -5,0%        | 10,1%        | 3,1%         | 2,6%        | 22,8%       |
| CARRIERA DIPLOMATICA           | 5,5%         | -1,5%       | -2,4%        | -2,4%        | -5,6%        | 3,1%         | -0,9%       | -4,5%       |
| CARRIERA PREFETTIZIA           | 3,1%         | -0,5%       | -3,4%        | 2,1%         | 0,2%         | -4,0%        | -0,1%       | -2,8%       |
| CARRIERA PENITENZIARIA         | 1,6%         | -0,8%       | -4,4%        | -7,8%        | -3,8%        | -5,9%        | -4,6%       | -23,3%      |
| ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI    | 1,0%         | -1,3%       | -1,1%        | -4,7%        | -4,9%        | -4,7%        | -1,9%       | -16,5%      |
| ENTI DI RICERCA                | 9,2%         | 11,1%       | 1,1%         | 12,4%        | -0,8%        | -0,8%        | -0,8%       | 34,7%       |
| UNIVERSITA'                    | 4,3%         | 2,5%        | -1,5%        | -7,7%        | -3,6%        | -3,5%        | -3,7%       | -13,0%      |
| SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE   | 4,6%         | 3,1%        | 1,3%         | -0,3%        | -0,8%        | -1,5%        | -0,9%       | 5,5%        |
| REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI    | 5,7%         | 3,4%        | -0,9%        | -1,4%        | -3,0%        | -2,2%        | -2,8%       | -1,5%       |
| REGIONI A STATUTO SPECIALE     | 5,6%         | 5,3%        | 0,0%         | 31,2%        | 2,8%         | -0,9%        | 0,2%        | 49,0%       |
| AUTORITA' INDIPENDENTI         | 1,3%         | 5,9%        | 3,5%         | 9,6%         | 36,8%        | 0,3%         | 2,4%        | 71,2%       |
| ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01 | 3,3%         | 5,8%        | 2,5%         | -62,0%       | -4,9%        | 2,5%         | -4,6%       | -60,3%      |
| ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01 | 12,4%        | 7,3%        | 1,7%         | 53,5%        | -0,7%        | 1,7%         | 1,5%        | 93,0%       |
| ENTI LISTA S13 ISTAT           | -            | -           | -            | -            | -            | -            | -           | -           |
| <b>TOTALE</b>                  | <b>5,2%</b>  | <b>2,7%</b> | <b>-1,8%</b> | <b>-0,5%</b> | <b>-2,0%</b> | <b>-1,4%</b> | <b>0,4%</b> | <b>2,5%</b> |

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

Il più importante fra gli altri fattori che incidono sulla spesa dei singoli enti – e quindi anche sull'aggregato di comparto – è quello relativo ai passaggi di qualifica orizzontali e verticali. I passaggi di qualifica producono lo stesso duplice effetto dei rinnovi contrattuali sulla variazione della spesa per il personale coinvolto, sia in termini permanenti sia di “una tantum” per competenze arretrate in considerazione della decorrenza economica riconosciuta ai passaggi.

Tanto più numerosi saranno i passaggi tanto più alto sarà l'effetto sulla spesa del comparto e sulle retribuzioni medie degli enti interessati.

Tale fenomeno, ad eccezione degli effetti di trascinamento di passaggi riferibili ad utilizzo di risorse finanziarie degli anni precedenti (ante 2011), risulta di fatto annullato negli anni dal 2011 al 2014 ai sensi e per gli effetti dell'art. 9 del decreto legge n. 78 del 2010. Solo per la Scuola i CCNL 13/03/2013 e 07/08/2014, attraverso l'utilizzo di parte dei risparmi conseguiti e della rimodulazione di risorse comunque destinate al personale del comparto, hanno consentito il recupero delle utilità degli anni 2011 e 2012 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.

Un altro fattore che può avere un notevole effetto sulla spesa è il turn over. Tale elemento presenta caratteristiche differenti a seconda che agisca nei comparti caratterizzati dall'assenza di meccanismi di progressione basati unicamente o principalmente sull'anzianità di servizio, oppure nei comparti dove tali meccanismi sono presenti. E' questo il caso della Scuola, dell'AFAM, dei Corpi di polizia, delle Forze armate e di altri comparti in regime di diritto pubblico. In tali comparti se si altera il regolare ricambio del personale, si determinano scostamenti nell'andamento della spesa che possono avere effetto per alcuni decenni.

Nel caso della Scuola, ad esempio, la decisione di non coprire integralmente le cessazioni di personale produce un effetto immediato di risparmio derivante dalla mancata sostituzione del personale cessato. Anche sul personale che è stato sostituito ci sarà comunque un risparmio che sarà dato dal differenziale fra il costo massimo del personale - che veniva sostenuto per chi è andato in pensione - ed il costo minimo, rappresentato dai nuovi ingressi. Tale differenziale verrà però riassorbito dalle progressioni economiche future (posizioni stipendiali) che i neoassunti matureranno nel corso della carriera. La velocità di riassorbimento del differenziale sarà direttamente proporzionale alla quota di immissioni in ruolo di coloro che hanno già svolto alcuni anni di servizio non di ruolo utili ai fini della maturazione delle posizioni stipendiali, ed al numero di anni svolti.

Nei comparti dove invece non esistono meccanismi di progressione automatica delle retribuzioni la sostituzione del personale ha un'azione immediata senza ripercussioni nei periodi successivi. Non a caso le norme sul blocco del turn over hanno previsto un meccanismo che considera la spesa correlata al personale cessante. Con il passare degli anni, infatti, anche nel lavoro pubblico si è avuta necessità di una maggiore qualificazione del lavoro; si assiste così ad 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 elevata.

Dunque, una parte dell'effetto sulla spesa derivante dalla mancata copertura del personale che esce dal mondo del lavoro pubblico viene riassorbito dalla spesa più elevata del personale assunto che è mediamente inquadrato su livelli più elevati.

In questi comparti (Ministeri, Agenzie fiscali, Enti pubblici non economici, Università, Sanità, Enti locali etc.) è presente anche un altro meccanismo per il quale una parte della spesa del personale che non viene sostituito non si traduce automaticamente in risparmi. Il personale collocato a riposo in questi anni - e ancora 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 vari istituti, quali le progressioni o la produttività.

In condizioni di forte riduzione del personale per pensionamento, si rendono disponibili nei fondi quote consistenti di RIA, e diviene quindi possibile assistere ad incrementi apprezzabili delle retribuzioni medie del personale in attività, anche in assenza di rinnovi contrattuali. Allo scopo di calmierare questi fenomeni è intervenuto l'art. 9 del d.l. n. 78/2010 convertito dalla legge n. 122/2010 che ha agito su più fronti, imponendo per gli anni 2011, 2012 e 2013, limiti alla crescita delle retribuzioni individuali e alla crescita dei fondi. Questi ultimi non possono superare il livello del 2010 (con l'eccezione di alcune partite) e devono anzi ridursi in misura proporzionale all'eventuale diminuzione del personale in modo da lasciare inalterate le quote retributive medie pro-capite.

Le norme di contenimento della spesa del pubblico impiego di cui all'articolo 9 del d.l. n. 78/2010 sono state prorogate a tutto il 2014 con il citato DPR n. 122/2013, che ha inoltre reso permanente la riduzione dei fondi operata nel 2014, che dovrà essere applicata nella medesima misura anche per gli anni a venire. Con la legge di stabilità per l'anno 2016, è stato stabilito che, nelle more di adozione dei decreti legislativi previsti dalla legge 124/2015, il fondo per l'anno 2016 non potrà superare quello del 2015, ed è comunque automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio, tenendo conto del personale assumibile ai sensi della normativa vigente.

## IL CALCOLO DELLE RETRIBUZIONI MEDIE

Le retribuzioni medie sono calcolate per il solo personale a tempo indeterminato, escludendo il personale non di ruolo della scuola, la dirigenza a tempo determinato, i direttori generali degli enti, il personale volontario e gli allievi delle forze armate e dei corpi di polizia ed il personale disciplinato da contratti di lavoro del settore privato (personale contrattista).

Gli importi retributivi medi annui della dirigenza del comparto Sicurezza-Difesa e quelli dei professori e ricercatori universitari partecipano alla definizione del valore medio complessivo del comparto di appartenenza.

I valori al lordo dipendente utilizzati ai fini del calcolo delle retribuzioni medie comprendono: stipendio, retribuzione di anzianità, 13<sup>a</sup> mensilità, indennità integrativa speciale, indennità fisse, compenso per lavoro straordinario, remunerazione della produttività ed altre competenze accessorie. Non sono comprese le competenze fisse ed accessorie relative ad anni precedenti (arretrati) e le voci non aventi carattere direttamente retributivo, quali ad esempio gli assegni familiari, i buoni pasto, le coperture assicurative.

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 e prefettizia).

Per tale finalità è ulteriormente necessario mantenere escluse dal calcolo alcune voci di spesa quali:

- le diverse indennità 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: tali indennità non hanno carattere retributivo;
- l'indennità di esclusività percepita dai medici e dagli altri dirigenti del ruolo sanitario, è un elemento distinto della retribuzione che, ai sensi dell'art. 5, comma 2, del CCNL 8/06/2000 (biennio economico 2000 - 2001), non è stato considerato nella base di calcolo per la definizione dei benefici economici fino alla tornata contrattuale 2006 - 2009. Con l'ultimo CCNL, relativo al biennio economico 2008 - 2009, è stata disapplicata la previsione di cui al predetto art. 5, comma 2, secondo capoverso, e sono stati rideterminati gli importi annui lordi dell'indennità a decorrere dal 1° gennaio 2009. Al momento, si ritiene opportuno definire anche per gli anni dal 2009 al 2014 i valori retributivi medi senza tener conto dell'indennità di esclusività;

- 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"), sono 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 di rilevazione del personale comandato e della relativa spesa intervenuta nell'anno 2011, come evidenziato nella tabella 6.10, i valori retributivi medi annui della PCM non sono stati posti a confronto, in termini di variazioni percentuali, fino all'anno 2011. 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 poteva infatti dar luogo a retribuzioni medie più elevate del livello reale a causa dell'imputazione al personale dell'ente anche della retribuzione accessoria corrisposta al personale comandato/distaccato;
- le seguenti indennità e compensi accessori: indennità rettorale, assegno di rappresentanza, indennità ex art. 42, comma 5, d.lgs. 151/2001, straordinario personale militare in servizio presso la PCM.

Come denominatore del rapporto che da luogo alle retribuzioni medie non viene utilizzato il personale presente al 31/12, poiché occorre un indicatore che risulti meno sensibile alle variazioni di personale intercorse nell'anno. Tale indicatore è stato individuato nel numero delle mensilità corrisposte nell'anno diviso per 12, dove per ciascuna persona che è stata presente per tutto l'anno sono corrisposte 12 mensilità (la tredicesima è compresa e non occorre considerare una mensilità aggiuntiva).

E' possibile che per una qualifica il numero di mensilità corrisposte sia inferiore a 12 e che siano stati corrisposti degli emolumenti che si presentano come "una tantum" nel corso dell'anno, come ad esempio il risultato o la produttività relativa all'intera annualità precedente, oppure nel caso in

cui ci sia stato un passaggio di qualifica. In quest'ultimo caso la tredicesima è relativa all'intera annualità, anche se per una quota parte riguarda la qualifica precedente. In tali casi si produce un effetto moltiplicativo che può portare a valori palesemente incongrui, molto superiori a quanto effettivamente corrisposto. Tale effetto può essere presente anche per valori delle mensilità superiori a 12, ma l'effetto che produce è decisamente meno rilevante e tende rapidamente ad annullarsi al crescere delle mensilità.

Nell'agosto del 2015 è stata quindi introdotta una modifica nell'algoritmo di calcolo necessaria per eliminare questa possibile aberrazione nelle retribuzioni medie del singolo ente, provvedendo, prima di procedere al calcolo, a filtrare tutti i casi in cui nelle qualifiche (e nelle aggregazioni successive di gruppi di qualifiche) vi siano meno di dodici mensilità.

Si è quindi provveduto al ricalcolo di tutte le retribuzioni medie a partire dal 2007.

Occorre infine accennare al fatto che le modalità di corresponsione della retribuzione di produttività o di risultato possono avere influenza sull'andamento delle retribuzioni. In condizioni normali queste quote vengono corrisposte l'anno successivo a quello di riferimento. E' per questo motivo che si chiede alle amministrazioni di inserire la quota annua di produttività/risultato fra le competenze dell'anno e non come competenze arretrate. I problemi insorgono quando si blocca il processo che prima di portare all'erogazione delle somme passa per diverse fasi, con confronti anche in sede di contrattazione integrativa: definizione delle risorse da destinare a tale scopo; assegnazione degli obiettivi; loro monitoraggio e consuntivazione finale; formulazione del piano di riparto delle risorse.

Se nel conto annuale il caso di mancata erogazione della produttività/risultato è facilmente gestibile e porta a retribuzioni medie più basse per quell'anno (la rilevazione avviene per cassa, ad eccezione della sanità), più problematica è la gestione delle situazioni in cui vengono corrisposte in uno stesso anno quote di produttività/risultato riferite a più anni o frazioni di anni. In tali casi viene chiesto alle amministrazioni di distinguere fra quella che è una "normale" quota annua che entrerà a far parte della retribuzione media e la parte eccedente tale quota, che verrà collocata in una specifica voce di arretrato che invece non entrerà nel calcolo. Si è avuto modo di osservare che tale operazione risulta spesso difficoltosa per gli enti, che talvolta lasciano il totale delle somme corrisposte per produttività/risultato nella generica voce di arretrato riferita al complesso delle voci retributive accessorie.

La mancata assegnazione della produttività/risultato per un anno può generare delle fluttuazione nella serie temporale. Tale fenomeno assume rilevanza nel caso in cui gli enti siano di dimensioni tali da influenzare l'intero comparto. Non sono poi rari i casi in cui si accumula un ritardo di anni nella gestione della premialità, cosa che porta a dubitare dell'efficacia di questa posta come voce realmente incentivante.

### L'ANDAMENTO DELLE RETRIBUZIONI MEDIE

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

**Tabella 6.9 - Retribuzioni medie annue (importi lordo dipendente)**

|                                 | Valori assoluti in euro |               |               |               |               |               |               |               |
|---------------------------------|-------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
|                                 | 2007                    | 2008          | 2009          | 2010          | 2011          | 2012          | 2013          | 2014          |
| SCUOLA                          | 26.532                  | 29.280        | 30.570        | 30.201        | 30.338        | 29.548        | 29.468        | 29.130        |
| IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE      | 31.362                  | 31.783        | 31.682        | 34.548        | 35.268        | 35.914        | 36.043        | 35.496        |
| MINISTERI                       | 27.913                  | 28.552        | 28.761        | 28.382        | 29.438        | 29.564        | 29.898        | 29.299        |
| PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI   | 43.728                  | 45.227        | 48.521        | 53.600        | 58.964        | 58.843        | 57.688        | 57.240        |
| AGENZIE FISCALI                 | 34.980                  | 33.529        | 36.762        | 36.179        | 36.944        | 37.304        | 37.336        | 37.817        |
| AZIENDE AUTONOME                | 33.116                  | -             | -             | -             | -             | -             | -             | -             |
| VIGILI DEL FUOCO                | 28.024                  | 30.190        | 32.043        | 31.739        | 32.124        | 31.421        | 31.620        | 31.703        |
| CORPI DI POLIZIA                | 35.153                  | 35.931        | 37.049        | 37.336        | 38.493        | 38.202        | 38.094        | 37.930        |
| FORZE ARMATE                    | 37.005                  | 37.445        | 38.326        | 38.707        | 39.667        | 38.993        | 38.802        | 38.236        |
| MAGISTRATURA                    | 120.161                 | 126.294       | 130.605       | 132.603       | 131.295       | 141.675       | 142.611       | 142.554       |
| CARRIERA DIPLOMATICA            | 80.936                  | 92.755        | 93.726        | 93.755        | 92.695        | 92.215        | 88.492        | 87.925        |
| CARRIERA PREFETTIZIA            | 79.002                  | 84.067        | 87.267        | 86.161        | 89.994        | 92.584        | 91.184        | 91.922        |
| CARRIERA PENITENZIARIA          | 71.709                  | 76.595        | 76.975        | 78.603        | 77.688        | 79.618        | 79.549        | 78.021        |
| ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI     | 38.704                  | 39.729        | 42.542        | 43.524        | 42.852        | 41.771        | 41.635        | 41.122        |
| ENTI DI RICERCA                 | 39.531                  | 39.891        | 42.076        | 42.080        | 41.918        | 41.518        | 40.847        | 40.039        |
| UNIVERSITA'                     | 42.214                  | 43.842        | 44.575        | 45.618        | 44.623        | 43.758        | 43.223        | 42.917        |
| SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE    | 35.811                  | 37.539        | 38.298        | 38.813        | 38.918        | 38.898        | 38.690        | 38.573        |
| REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI     | 27.103                  | 28.785        | 29.546        | 29.731        | 29.761        | 29.542        | 29.552        | 29.109        |
| REGIONI A STATUTO SPECIALE      | 31.495                  | 32.838        | 34.056        | 34.138        | 34.194        | 35.443        | 35.339        | 35.435        |
| AUTORITA' INDIPENDENTI          | 71.321                  | 69.231        | 73.530        | 73.688        | 76.702        | 82.545        | 82.766        | 83.984        |
| ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01  | 40.971                  | 41.473        | 43.949        | 46.128        | 53.786        | 52.146        | 52.402        | 52.138        |
| ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01  | 33.933                  | 37.739        | 38.336        | 38.353        | 31.299        | 30.675        | 30.878        | 31.390        |
| ENTI LISTA S13 ISTAT            | -                       | -             | -             | -             | -             | -             | -             | 43.885        |
| <b>VALORE MEDIO COMPLESSIVO</b> | <b>31.680</b>           | <b>33.439</b> | <b>34.522</b> | <b>34.686</b> | <b>34.915</b> | <b>34.612</b> | <b>34.523</b> | <b>34.348</b> |

Come già ricordato, in applicazione delle norme di contenimento della spesa per il personale pubblico previste dal decreto legge 78/2010, i contratti collettivi di lavoro sono stati bloccati per l'intero triennio contrattuale 2010 - 2012 ed è stata corrisposta esclusivamente l'indennità di vacanza contrattuale (IVC) a decorrere dal mese di aprile 2010. L'effetto sulle retribuzioni nell'anno

2010 è di circa lo 0,4% e per il trascinarsi sul 2011 può essere stimato un ulteriore 0,2%. Sono stati già citati anche gli altri interventi di contenimento della spesa inizialmente previsti fino al 2013 e successivamente prorogati al 2014 in applicazione del DPR n. 122/2013, diretti a ridurre le risorse disponibili per la contrattazione integrativa, a congelare le retribuzioni individuali ai valori “ordinariamente” spettanti nel 2010 e a bloccare le progressioni di carriera comunque denominate e gli aumenti retributivi previsti per il personale pubblico non contrattualizzato.

**Tabella 6.10 – Variazioni percentuali delle retribuzioni medie annue (importi lordo dipendente)**

|                                | Variazioni %   |                |                |                |                |                |                |                |
|--------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
|                                | 2008 /<br>2007 | 2009 /<br>2008 | 2010 /<br>2009 | 2011 /<br>2010 | 2012 /<br>2011 | 2013 /<br>2012 | 2014 /<br>2013 | 2014 /<br>2007 |
| SCUOLA                         | 10,4%          | 4,4%           | -1,2%          | 0,5%           | -2,6%          | -0,3%          | -1,1%          | 9,8%           |
| IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE     | 1,3%           | -0,3%          | 9,0%           | 2,1%           | 1,8%           | 0,4%           | -1,5%          | 13,2%          |
| MINISTERI                      | 2,3%           | 0,7%           | -1,3%          | 3,7%           | 0,4%           | 1,1%           | -2,0%          | 5,0%           |
| PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI  | -              | -              | -              | -              | -0,2%          | -2,0%          | -0,8%          | -              |
| AGENZIE FISCALI                | -4,1%          | 9,6%           | -1,6%          | 2,1%           | 1,0%           | 0,1%           | 1,3%           | 8,1%           |
| AZIENDE AUTONOME               | -              | -              | -              | -              | -              | -              | -              | -              |
| VIGILI DEL FUOCO               | 7,7%           | 6,1%           | -0,9%          | 1,2%           | -2,2%          | 0,6%           | 0,3%           | 13,1%          |
| CORPI DI POLIZIA               | 2,2%           | 3,1%           | 0,8%           | 3,1%           | -0,8%          | -0,3%          | -0,4%          | 7,9%           |
| FORZE ARMATE                   | 1,2%           | 2,4%           | 1,0%           | 2,5%           | -1,7%          | -0,5%          | -1,5%          | 3,3%           |
| MAGISTRATURA                   | 5,1%           | 3,4%           | 1,5%           | -1,0%          | 7,9%           | 0,7%           | 0,0%           | 18,6%          |
| CARRIERA DIPLOMATICA           | 14,6%          | 1,0%           | 0,0%           | -1,1%          | -0,5%          | -4,0%          | -0,6%          | 8,6%           |
| CARRIERA PREFETTIZIA           | 6,4%           | 3,8%           | -1,3%          | 4,4%           | 2,9%           | -1,5%          | 0,8%           | 16,4%          |
| CARRIERA PENITENZIARIA         | 6,8%           | 0,5%           | 2,1%           | -1,2%          | 2,5%           | -0,1%          | -1,9%          | 8,8%           |
| ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI    | 2,7%           | 7,1%           | 2,3%           | -1,5%          | -2,5%          | -0,3%          | -1,2%          | 6,2%           |
| ENTI DI RICERCA                | 0,9%           | 5,5%           | 0,0%           | -0,4%          | -1,0%          | -1,6%          | -2,0%          | 1,3%           |
| UNIVERSITA'                    | 3,9%           | 1,7%           | 2,3%           | -2,2%          | -1,9%          | -1,2%          | -0,7%          | 1,7%           |
| SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE   | 4,8%           | 2,0%           | 1,3%           | 0,3%           | -0,1%          | -0,5%          | -0,3%          | 7,7%           |
| REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI    | 6,2%           | 2,6%           | 0,6%           | 0,1%           | -0,7%          | 0,0%           | -1,5%          | 7,4%           |
| REGIONI A STATUTO SPECIALE     | 4,3%           | 3,7%           | 0,2%           | 0,2%           | 3,7%           | -0,3%          | 0,3%           | 12,5%          |
| AUTORITA' INDIPENDENTI         | -2,9%          | 6,2%           | 0,2%           | 4,1%           | 7,6%           | 0,3%           | 1,5%           | 17,8%          |
| ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01 | 1,2%           | 6,0%           | 5,0%           | 16,6%          | -3,1%          | 0,5%           | -0,5%          | 27,3%          |
| ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01 | 11,2%          | 1,6%           | 0,0%           | -18,4%         | -2,0%          | 0,7%           | 1,7%           | -7,5%          |
| ENTI LISTA 513 ISTAT           | -              | -              | -              | -              | -              | -              | -              | -              |
| VALORE MEDIO COMPLESSIVO       | 5,6%           | 3,2%           | 0,5%           | 0,7%           | -0,9%          | -0,3%          | -0,5%          | 8,4%           |

Nel periodo in esame, anni 2007-2014, si sono sviluppate due tornate contrattuali – quella relativa al biennio economico 2006-2007 definita in massima parte nel 2008, e quella relativa al biennio economico 2008-2009 definita nel 2009 e in parte nel 2010 – che hanno comportato per la generalità del pubblico impiego aumenti delle retribuzioni pro-capite di oltre l’8% a regime. Per alcune categorie di personale pubblico – Vigili del fuoco, Sicurezza-Difesa, Carriera diplomatica – specifiche disposizioni hanno previsto ulteriori risorse finanziarie per il biennio 2006-2007 intese a “...valorizzare le specifiche funzioni svolte per la tutela dell’ordine e della sicurezza pubblica, anche

*con riferimento alle attività della tutela economico-finanziaria, e della difesa nazionale, da utilizzare anche in materia di buoni pasto e per l'adeguamento delle tariffe orarie del lavoro straordinario ...” nel caso del comparto Sicurezza-Difesa e a “... migliorare l'operatività e la funzionalità del soccorso pubblico” nel caso dei Vigili del fuoco. Per la Carriera diplomatica, le maggiori risorse sono state finalizzate ad “... assicurare, anche in relazione allo svolgimento delle funzioni connesse alla partecipazione italiana a fondi, banche e organismi internazionali, l'integrale attuazione del processo di riordino della carriera diplomatica, ...”.*

Per il biennio 2008-2009, gli incrementi contrattuali sono stati più contenuti (a regime +3,2% consentendo solo il reintegro del tasso d'inflazione programmata dei due anni 1,7% e 1,5%) e solo per i Vigili del fuoco e per il comparto Sicurezza-Difesa sono stati previsti benefici economici aggiuntivi. Per i primi, l'art. 17, comma 35-quinques, della legge n. 102/2009 (conversione del decreto legge 78/2009), ha destinato un ulteriore importo annuo di 15 milioni di euro a decorrere dall'anno 2010, per la corresponsione al personale dirigente e non dirigente di una speciale indennità operativa per il servizio di soccorso tecnico urgente espletato all'esterno.

Per il comparto Sicurezza-Difesa, l'art. 2, comma 43, della legge n. 191/2009 (legge finanziaria 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 comparto.

Va ricordato che fino al biennio 2008-2009 i benefici contrattuali venivano rapportati al tasso annuo di inflazione programmata (TIP) con una maggiorazione a titolo di incentivazione della produttività. Solo dalla prossima tornata contrattuale gli incrementi retributivi saranno calcolati tenendo conto dell'indice armonizzato dei prezzi al consumo (IPCA) applicato “*ad una base di calcolo costituita dalle voci di carattere stipendiale*”.

Per le categorie di personale pubblico il cui trattamento economico è disciplinato da leggi (magistratura, dirigenza del comparto Sicurezza-Difesa e professori e ricercatori universitari) gli incrementi retributivi 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.

L'aumento delle retribuzioni registrato nel 2008 è, quindi, dovuto essenzialmente ai benefici economici attinenti al biennio precedente (2006-2007), per il quale era stata anticipata unicamente l'indennità di vacanza contrattuale. Nel 2008, pertanto, si sono concentrati due effetti di spesa: gli

aumenti di regime del biennio contrattuale 2006-2007 (4,85%), sottoscritti per i comparti più numerosi proprio in tale anno, ed il pagamento dell'indennità di vacanza contrattuale per il biennio economico 2008-2009 (0,4%). Quest'ultima rappresenta la parte di crescita delle retribuzioni effettivamente imputabile al 2008.

Negli anni successivi al 2008 gli ultimi rinnovi contrattuali sottoscritti ed applicati (relativi al biennio economico 2008-2009) determinano di fatto l'unico elemento positivo di un certo rilievo nell'andamento delle retribuzioni. Il loro effetto sulle retribuzioni medie sembra esaurirsi nel 2011, anno in cui la crescita retributiva individuale si è sostanzialmente arrestata. A partire dal 2011, infatti, le variazioni percentuali tendono ad annullarsi; in molti comparti compaiono segni negativi che talvolta si ripetono per più anni, anche di entità consistente. Occorre ricordare che le grandezze sono espresse a prezzi correnti e pertanto in termini reali la riduzione del potere d'acquisto è più marcata.

Esauriti tutti gli effetti contrattuali, bloccate le progressioni economiche, limitato il turn over con conseguente minimizzazione dell'effetto sulle retribuzioni della sostituzione del personale meno 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 interpretata come l'azione di quei fattori residuali di cui si è prima detto, ossia della cessazione del personale che, godendo ancora della RIA, ha retribuzioni più elevate rispetto a coloro che dovessero entrare nella medesima qualifica, ma che non si trovano a godere di tale istituto.

In termini assoluti, se il costo dei bienni economici 2006-2007 e 2008-2009 è stato riassorbito, il ritorno delle retribuzioni medie al di sotto del livello del 2009 (senza gli enti della lista S13 la retribuzione media del 2014 dei dipendenti pubblici sarebbe di poco superiore ai 34.200 euro) sembra aver annullato completamente anche il beneficio individuale apportato dall'ultimo biennio economico.

Sull'intero periodo 2007-2014 il tasso di inflazione<sup>3</sup> ha avuto un incremento del 13,5% ed è stato significativamente più elevato della variazione registrata dalla retribuzione media di fatto rappresentativa dell'intero pubblico impiego che, sul medesimo periodo, ha avuto un incremento dell' 8,0% (esclusi gli enti della lista S13).

---

<sup>3</sup> Il tasso annuo d'inflazione effettiva registrato nel periodo è stato il seguente: 3,3% per l'anno 2008; 0,8% per il 2009; 1,5% per il 2010; 2,8% per il 2011; 3% per il 2012; 1,2% per il 2013; 0,2% per il 2014



Di seguito si riporta il dettaglio delle determinanti delle variazioni registrate negli anni 2011 e 2012.

La variazione positiva rilevata rispetto al 2010 nel valore medio di alcuni comparti e, di conseguenza, in quello complessivo di tutto il pubblico impiego (+0,7%), può essere attribuita a:

- ccnl relativi al biennio 2008 - 2009 sottoscritti alla fine dell'anno 2010 (è il caso dei comparti Vigili del fuoco e Sicurezza-Difesa) che hanno riversato nella gestione 2011 non solo arretrati ma l'intero aumento riconosciuto a regime (tabella 6.3). Stessa situazione per il ccnl relativo al biennio 2006 - 2007 dei Segretari comunali, sottoscritto il 14/12/2010;
- ccnl relativi al biennio 2008 - 2009 e sottoscritti nel 2011 (è il caso dei Segretari comunali e della Carriera prefettizia (tabella 6.4);
- modifiche introdotte alle modalità di rilevazione delle spese (è il caso della Presidenza del Consiglio dei Ministri per la quale si è provveduto nel 2011 a definire una struttura di rilevazione dei dati più idonea alla complessa articolazione del personale di ruolo e non di ruolo);
- passaggi di qualifica (per riqualificazione del personale) definiti con l'utilizzo di risorse previste nell'ambito dei fondi di contrattazione integrativa dell'anno 2010 (è il caso ad esempio del Ministero della Difesa nel quale il numero dei passaggi effettuati nel 2011 ha interessato circa il 70% del personale, comportando un aumento medio pro-capite del solo stipendio tabellare di circa il 2%). Inoltre, è presente anche l'effetto dei passaggi definiti alla fine del 2010 e registrati nel conto annuale di quell'anno (Ministero della Giustizia), che hanno comportato un adeguamento economico che ha avuto un pieno effetto sui valori medi solo a partire dal 2011;
- corresponsione in modo non regolare nel tempo dei compensi legati alla produttività e al risultato; è il caso dell'Agenzia delle Entrate che nel 2008 non ha corrisposto compensi per produttività, determinando un andamento anomalo delle retribuzioni del comparto;
- modifiche di comparto con trasmigrazione di Enti: è il caso dell'ENEA delle ex IPAB della Provincia autonoma di Trento e dell'Ente foreste della Sardegna già segnalati in precedenza;
- per altri comparti si registra una diminuzione delle retribuzioni medie anche di entità notevole come per gli Enti pubblici non economici e per le Università, dovuta sostanzialmente agli effetti del blocco del turn over.

Nell'anno 2012, le retribuzioni medie della generalità dei comparti mostrano una netta riduzione o confermano una stasi nel confronto con l'anno precedente; nel complesso, il pubblico impiego ha subito nel 2012 un decremento retributivo di circa lo 0,9%.

Da evidenziare per l'anno 2012:

- Magistratura: vengono rilevate per la prima volta nel conto annuale le spese per le propine spettanti agli avvocati dell'Avvocatura di Stato e il fondo perequativo nella voce di spesa "indennità da provvedimenti specifici". Per tutte le magistrature la spesa per "Assegno magistrati" aumenta rispetto al 2011 per effetto della sentenza della Corte Costituzionale n.223 dell'11 ottobre 2012, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle riduzioni previste dall'art.9, commi 2 e 22, del decreto legge n. 78/2010.
- Carriera Prefettizia: sono stati liquidati compensi per l'emergenza Nord Africa.
- Carriera Penitenziaria: sono stati rilevati gli assegni una-tantum ex DPCM 27/10/2011.
- Vigili del fuoco: la retribuzione media mostra una riduzione dovuta in gran parte ai minori compensi erogati negli anni precedenti per fronteggiare le emergenze (terremoto Abruzzo nel 2009, Emilia nel 2011) e alla quota di straordinario 2012 che verrà erogata nell'anno seguente.

Per gli anni 2013 e 2014 non ci sono note significative da registrare.

### 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 6.11 – Confronto dell'andamento del personale e delle spese con le principali grandezze economiche**

|   | 2007       | 2008       | 2009       | 2010       | 2011       | 2012       | 2013       | 2014       |
|---|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| <b>Occupati nelle pubbliche amministrazioni</b>                         | 3.583.554  | 3.578.945  | 3.503.226  | 3.437.903  | 3.395.372  | 3.343.878  | 3.335.878  | 3.359.909  |
| <b>Totale Forza lavoro</b>  | 24.689.657 | 24.580.570 | 24.631.378 | 24.571.402 | 24.906.674 | 25.291.012 | 25.362.952 | 25.523.934 |
| <i>Occupati nelle pubbliche amministrazioni / Totale Forza Lavoro</i>   | 14,5%      | 14,6%      | 14,2%      | 14,0%      | 13,6%      | 13,2%      | 13,2%      | 13,2%      |
| <b>Totale Occupati</b>  | 23.068.117 | 22.927.672 | 22.578.135 | 22.574.647 | 22.549.426 | 22.404.081 | 22.194.045 | 22.359.572 |
| <i>Occupati nelle pubbliche amministrazioni / Totale Occupati</i>       | 15,5%      | 15,6%      | 15,5%      | 15,2%      | 15,1%      | 14,9%      | 15,0%      | 15,0%      |
| <b>Costo del lavoro delle pubbliche amministrazioni (miliardi di €)</b> | 157,81     | 167,84     | 169,09     | 166,73     | 165,18     | 160,32     | 158,21     | 159,01     |
| <b>PIL ai prezzi di mercato (miliardi di €)</b>                         | 1.610,30   | 1.632,93   | 1.573,66   | 1.605,69   | 1.638,86   | 1.628,00   | 1.618,90   | 1.619,90   |
| <i>Costo del lavoro / PIL nominale</i>                                  | 9,8%       | 10,3%      | 10,7%      | 10,4%      | 10,1%      | 9,8%       | 9,8%       | 9,8%       |

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 Forze di lavoro e occupati - dati mensili, destagionalizzati, edizione 1 dicembre 2015; Prodotto interno lordo - dati nazionali annuali correnti, edizione settembre 2015

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 a partire dal 2008; tale riduzione è avvenuta in misura pressoché costante in ragione dello 0,3-0,4% per ciascun anno fino al 2013 in cui c'è stato un arresto di questa tendenza. Escludendo gli enti della lista S13 nel 2014 vi è una nuova riduzione di questa quota anche se in misura inferiore rispetto agli anni precedenti (-0,2%).

Se la riduzione registrata nel 2013 nel pubblico impiego era stata meno forte di quella del totale degli occupati, facendo registrare un piccolo aumento della quota di occupati nelle PA sul totale degli occupati, nel 2014 – sempre escludendo gli enti della lista S13 – si ha nuovamente una leggera riduzione del rapporto che torna sul livello minimo del 14,9%. Contestualmente, dopo il primo biennio di aumento ed aver raggiunto il suo massimo nel 2009, la riduzione del costo del lavoro per il pubblico impiego che si è avuta nei cinque anni successivi ha determinato una significativa riduzione della sua incidenza sul PIL, che è particolarmente significativa essendo stata conseguita nonostante la contrazione che il PIL ha manifestato negli ultimi anni. Escludendo gli enti della lista S13, infatti, il costo del lavoro pubblico nel 2014 è pari a 156,6 miliardi con una incidenza sul PIL del 9,7%. Quest'ultimo valore è il minimo di tutto il periodo considerato, un punto percentuale inferiore rispetto al valore massimo raggiunto nel 2009.

## DISTRIBUZIONE DEI DIPENDENTI PER ETÀ'

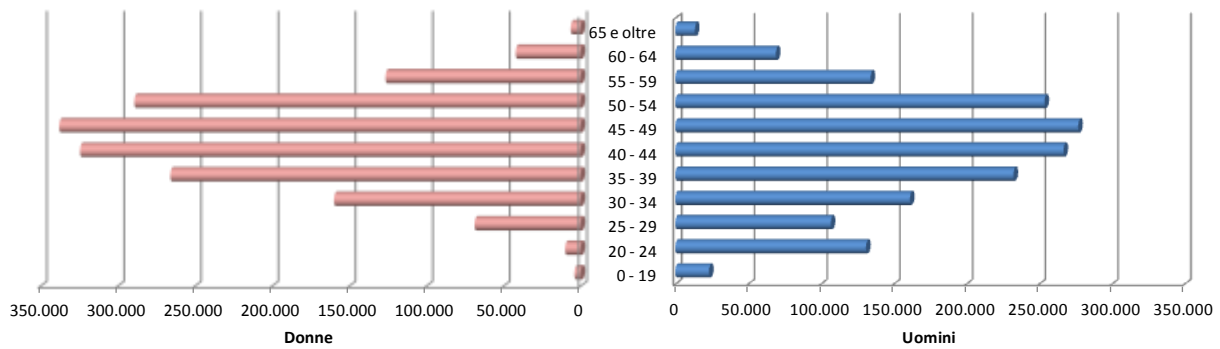
Nella rappresentazione grafica della struttura della popolazione secondo l'età - tradizionalmente nota come piramide dell'età - la massima larghezza era caratteristica della base, che rappresentava la numerosità dei nuovi nati, mentre i gradini superiori andavano via via accorciandosi all'aumentare dell'età. Il crollo della natalità registrato negli ultimi decenni ha stravolto questa visione senza però mettere in discussione il nome della rappresentazione.

L'insieme dei dipendenti pubblici può essere considerato come una popolazione ed è possibile utilizzare lo stesso tipo di rappresentazione grafica per indagarne la sua struttura per età e le sue modifiche nel tempo, sebbene non ci si possa certamente aspettare che la forma della distribuzione assomigli troppo ad una piramide. I gradini di questa rappresentazione saranno corrispondenti alle classi d'età utilizzate nel conto annuale (quinquennali). Poiché i mutamenti nella struttura per età sono abbastanza lenti, i dati qui utilizzati sono relativi solo ad alcuni anni di un intervallo più lungo di quello fino ad ora considerato.

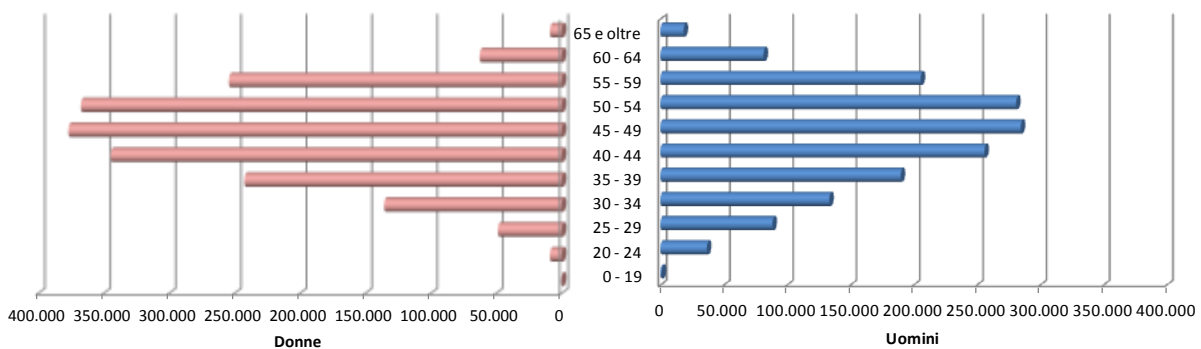
Già nel 2001 la distribuzione riferita al totale dei dipendenti non assomigliava affatto ad una piramide, quanto piuttosto ad un rombo, avendo i valori più elevati concentrati nelle classi centrali di età. Due fenomeni che iniziano a manifestarsi nel decennio precedente sono probabilmente le principali determinanti di questo risultato. Il primo è l'utilizzo in forma sempre più estesa dei blocchi delle assunzioni che agiscono limitando l'ingresso nelle prime classi d'età; il secondo è meno semplice da individuare. Contestualmente al processo di riforma cominciato negli anni '90, seppure in maniera tutt'altro che uniforme, anche la pubblica amministrazione inizia ad informatizzarsi. Come conseguenza diretta si ha un mutamento nelle professionalità di cui gli enti hanno necessità di dotarsi, anche per fronteggiare la crescente complessità dei processi che gli enti sono chiamate a gestire. La maggiore qualificazione richiesta viene fronteggiata con grandi processi di riqualificazione del personale e con un mutamento nelle caratteristiche che vengono ricercate nei nuovi ingressi. La maggiore qualificazione ricercata in ingresso si riflette in un aumento dell'età dei nuovi assunti, che si inseriscono così nelle classi d'età intermedie, lasciando vuote le prime.

Dal primo grafico è possibile notare una notevole asimmetria fra i generi, che è fortemente legata alla estrema caratterizzazione di alcuni comparti che hanno delle età medie molto differenti (donne per la Scuola; 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**



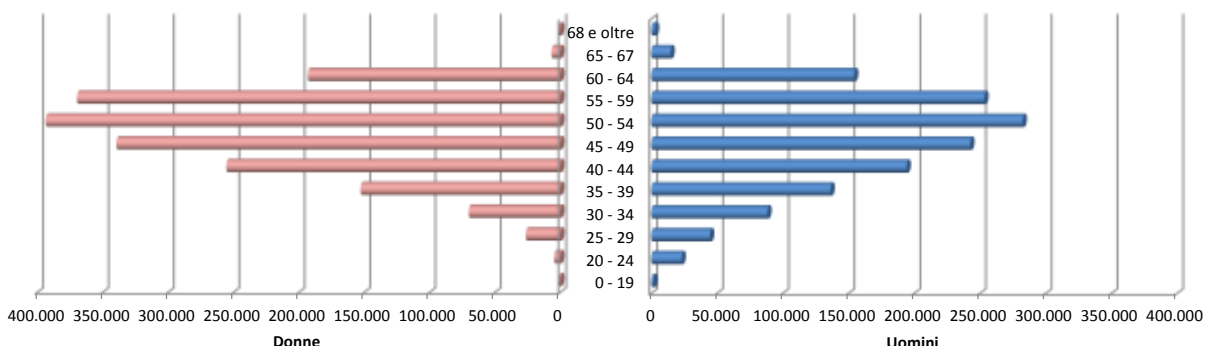
**Grafico 7.2 – Distribuzione del totale del Personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni per età e genere. Anno 2007**



Nel 2007 la forma della distribuzione ricalca con maggiore precisione quella del rombo poiché sono scomparse dal lato maschile le discontinuità che nel 2001 erano presenti nelle prime classi di età. Ciò è dovuto al fatto che fra il 2001 e il 2007 nel comparto della sicurezza-difesa si realizza il nuovo assetto conseguente la sospensione della leva obbligatoria.

Da notare che pur restando la classe modale (quella che raccoglie il numero maggiore di dipendenti) quella da 45 a 49 anni, la medesima per le donne e gli uomini, la differenza con la classe successiva 50 – 54 si è quasi annullata.

**Grafico 7.3 – Distribuzione del totale del Personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni per età e genere. Anno 2014**



Con il passare degli anni, stante il regime limitativo delle assunzioni che, a fasi alterne ed in modo differenziato, ha interessato i vari comparti, la forma assunta nel 2014 è ormai quella di un fungo o di una piramide rovesciata.

Come ci si poteva aspettare la classe modale è diventata quella 50-54, seguita da vicino dalla classe 55-59.

A partire dai valori registrati nel 2014 è possibile fare delle ipotesi per avere un'idea di cosa accadrà nel 2019, al termine dei successivi cinque anni. La cosa più semplice è traslare tutta la distribuzione di cinque anni, ricostruendo unicamente le ultime due classi.

Per la penultima classe di età (65-67) il numero degli addetti si ottiene con un'ipotesi di distribuzione lineare applicata all'interno della classe precedente di cinque anni prima, mentre gli addetti nella classe di età finale sono ricavati mantenendo ferma la percentuale calcolata sul 2014 degli addetti in questa classe finale rispetto ai presenti nella classe di età 60-64. Tale percentuale è applicata ai presenti nella classe 60-64 nel 2019. L'unica altra accortezza che viene espressa è la cessazione di tutto il personale dei comparti sicurezza-difesa al di sopra dei 60 anni, stante le diverse regole di pensionamento.

Questo esercizio, che lascia inalterata la forma della distribuzione, è largamente incompleto per diversi motivi, primo fra tutti perché non considera l'influenza esercitata dai nuovi ingressi, che verosimilmente saranno fra le 300.000 e le 350.000 unità nel complesso dei 5 anni. Negli ultimi tre anni (2012-2014), infatti, il conto annuale ha registrato nuove assunzioni per ciascun anno comprese fra le 60 e le 70 mila unità<sup>4</sup>. Stante il perdurare del blocco delle assunzioni non ci si discosterà quindi di molto da questi valori.

Se queste nuove assunzioni andranno realisticamente a posizionarsi nelle prime classi di età, per quello che riguarda le classi più elevate c'è da considerare che il numero di coloro che vi sono indicati è sovrastimato. Infatti, con le semplici ipotesi sopra enunciate sono uscite dalla distribuzione appena 175.000 unità, circa 35.000 l'anno, quando il conto annuale degli ultimi due anni, nonostante il vistoso rallentamento delle uscite dovuto all'innalzamento dei requisiti pensionistici (che tuttavia ha mantenuto la possibilità di uscite anticipate rispetto all'età massima consentita), ha visto 74.000 cessazioni nel 2013 e circa 82.000 nel 2014. Va tuttavia ricordato che in queste cessazioni sono comprese anche quelle del settore sicurezza-difesa legate al personale

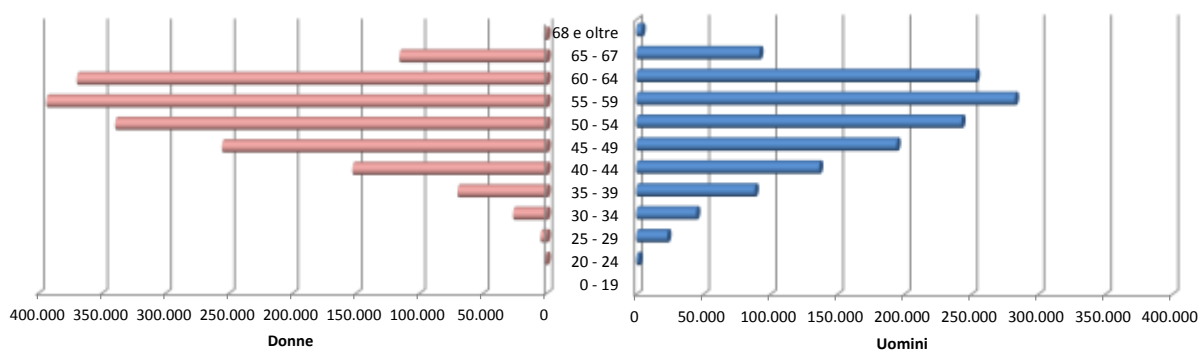
---

<sup>4</sup> Le assunzioni e le cessazioni sono qui considerate al netto dei passaggi di personale da/verso altre amministrazioni dello stesso o di altri comparti che ogni anno sono alcune decine di migliaia e che si compensano quasi totalmente fra uscite ed entrate di personale.

volontario che al termine del periodo di ferma non viene immesso nel servizio permanente effettivo. Tali cessazioni, che sono diverse migliaia, sono comunque relative alle prime fasce d'età.

Dunque la distribuzione che segue può essere certamente interpretata come una distribuzione limite; il valore dell'età media che realmente si realizzerà nel 2019 sarà certamente al di sotto di quello derivante da questo esercizio.

**Grafico 7.4 – Distribuzione del totale del Personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni per età e genere. Anno 2019 (proiezione)**



Nelle classi più elevate si concentra ora un numero molto elevato di dipendenti; nella classe 65-67 verrebbero a trovarsi quasi 210.000 persone, che lasceranno quasi integralmente il servizio in meno di tre anni e altre 620.000 in quella immediatamente precedente.

Anche considerando ipotesi più realistiche è indubbio che nei prossimi anni ci sarà una progressiva accelerazione delle uscite dal mondo del lavoro pubblico. Un così massiccio esodo di personale richiede un governo del processo che si affranchi dalla mera ottica del risparmio sul costo del personale, che pure ha portato a conseguire consistenti risparmi negli scorsi anni. Occorrerà dotarsi di una nitida visione d'insieme su quali siano i servizi che il pubblico dovrà continuare ad assicurare, su quali siano quelli che occorrerà gestire in altro modo – ammesso che ve ne siano – e su come ridisegnare in modo più efficiente il funzionamento dell'apparato pubblico. Ciò non costituisce solo una straordinaria opportunità di rinnovamento, ma un chiaro obbligo che non sarà possibile eludere.

### *L'ANDAMENTO DELL'ETA' MEDIA*

Nel periodo 2001-2014 l'età media riferita al totale del personale è cresciuta di quasi sei anni, con differenze notevoli fra i vari comparti. Come già segnalato, la forte crescita registrata nel comparto sicurezza-difesa è attribuibile in buona parte alle conseguenze derivanti dalla sospensione della

leva obbligatoria.

L'extrapolazione sopra ricordata che ha permesso di costruire un dato per l'anno 2019 permette di affiancare nella successiva tabella anche i valori calcolati per quell'anno dell'età media che, come già ricordato, sono certamente una sovrastima di quella che si realizzerà effettivamente. L'uscita anticipata del personale prima del raggiungimento dell'età massima, oltre a rappresentare un maggior flusso di cessazioni da dover gestire, determinerà una minore concentrazione nelle classi più avanzate, con un'età media effettiva inferiore a quella riportata in tabella. Con la nuova declinazione del blocco del turn over operata con la legge di stabilità 2016 è pressoché certo che l'età media complessiva supererà i 50 anni forse già a partire dal 2016.

**Tabella 7.1 – Età media per genere nel pubblico impiego**

|                                | 2001         |             |       | 2007         |             |       | 2014         |             |       | 2019         |             |       |
|--------------------------------|--------------|-------------|-------|--------------|-------------|-------|--------------|-------------|-------|--------------|-------------|-------|
|                                | Media Uomini | Media Donne | Media | Media Uomini | Media Donne | Media | Media Uomini | Media Donne | Media | Media Uomini | Media Donne | Media |
| SCUOLA                         | 49,4         | 46,8        | 47,4  | 49,4         | 47,2        | 47,7  | 52,0         | 50,4        | 50,8  | 54,8         | 54,6        | 55,8  |
| IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE     | 46,9         | 46,8        | 46,9  | 48,7         | 47,7        | 48,3  | 51,1         | 49,7        | 50,5  | 54,8         | 54,1        | 55,3  |
| MINISTERI                      | 46,8         | 44,6        | 45,7  | 50,1         | 48,7        | 49,4  | 53,6         | 52,9        | 53,2  | 57,3         | 57,1        | 57,5  |
| PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI  |              |             |       | 50,8         | 50,4        | 50,6  | 53,4         | 53,0        | 53,2  | 57,3         | 57,2        | 57,4  |
| AGENZIE FISCALI                |              |             |       | 49,1         | 48,4        | 48,7  | 51,2         | 50,9        | 51,1  | 55,1         | 55,0        | 55,1  |
| AZIENDE AUTONOME               | 41,3         | 45,0        | 41,6  | 52,3         | 49,1        | 51,0  |              |             |       |              |             |       |
| VIGILI DEL FUOCO               |              |             |       | 42,9         | 46,5        | 43,1  | 45,2         | 51,1        | 45,6  | 50,4         | 55,2        | 50,1  |
| CORPI DI POLIZIA               | 34,4         | 30,1        | 34,1  | 40,1         | 39,4        | 40,1  | 43,6         | 42,3        | 43,5  | 47,9         | 46,6        | 48,0  |
| FORZE ARMATE                   | 29,9         | 23,1        | 29,8  | 34,7         | 25,0        | 34,3  | 38,2         | 28,5        | 37,7  | 42,0         | 33,4        | 42,5  |
| MAGISTRATURA                   | 50,3         | 41,2        | 47,2  | 52,4         | 44,7        | 49,4  | 52,3         | 47,2        | 49,9  | 53,7         | 51,6        | 55,7  |
| CARRIERA DIPLOMATICA           | 46,7         | 39,7        | 45,9  | 47,0         | 40,6        | 46,0  | 45,4         | 39,9        | 44,3  | 48,7         | 44,7        | 49,8  |
| CARRIERA PREFETTIZIA           | 50,2         | 44,2        | 47,5  | 53,2         | 48,8        | 51,0  | 54,2         | 54,3        | 54,3  | 58,2         | 58,3        | 57,9  |
| CARRIERA PENITENZIARIA         |              |             |       | 51,9         | 46,5        | 48,7  | 54,3         | 51,5        | 52,4  | 56,7         | 56,0        | 58,3  |
| ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI    | 48,1         | 45,7        | 46,9  | 50,5         | 48,2        | 49,2  | 53,3         | 51,8        | 52,4  | 56,7         | 56,2        | 57,3  |
| ENTI DI RICERCA                | 47,7         | 44,8        | 46,6  | 48,0         | 45,9        | 47,1  | 50,8         | 49,5        | 50,2  | 54,5         | 54,0        | 54,9  |
| UNIVERSITA'                    | 49,1         | 45,2        | 47,5  | 50,7         | 47,5        | 49,3  | 52,3         | 50,3        | 51,3  | 55,0         | 54,4        | 55,6  |
| SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE   | 46,3         | 41,6        | 43,5  | 48,9         | 44,9        | 46,4  | 51,7         | 48,7        | 49,7  | 54,0         | 53,2        | 55,6  |
| REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI    | 46,6         | 43,5        | 45,2  | 49,4         | 46,9        | 48,2  | 52,4         | 50,4        | 51,4  | 55,5         | 54,7        | 56,4  |
| REGIONI A STATUTO SPECIALE     |              |             |       | 46,4         | 44,2        | 45,1  | 51,1         | 48,7        | 49,7  | 54,2         | 53,3        | 55,4  |
| AUTORITA' INDIPENDENTI         |              |             |       | 45,2         | 42,3        | 43,7  | 49,0         | 46,7        | 47,8  | 52,3         | 51,5        | 53,3  |
| ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01 | 50,4         | 45,6        | 49,0  | 51,2         | 48,3        | 50,3  | 53,5         | 51,3        | 52,6  | 56,5         | 55,4        | 57,3  |
| ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01 | 49,5         | 43,7        | 48,5  | 45,6         | 43,6        | 44,6  | 50,3         | 47,1        | 49,2  | 53,5         | 51,7        | 54,5  |
| ENTI LISTA S13 ISTAT           |              |             |       |              |             |       | 48,8         | 46,3        | 47,8  | 52,3         | 51,0        | 53,2  |
| TOTALE                         | 42,6         | 44,5        | 43,5  | 45,7         | 46,5        | 46,1  | 48,5         | 49,8        | 49,2  | 53,7         | 54,1        | 53,2  |

Nel grafico che segue è rappresentato l'andamento dell'età media per tutto il pubblico impiego nei 14 anni considerati. La vistosa anomalia del 2002 è dovuta alla mancanza del dato dei quasi 110.000 volontari e allievi dei Corpi di Polizia e delle Forze Armate. L'assenza di una quota così consistente di personale che ha un'età media intorno ai 22 anni porta molto in alto il valore complessivo.

E' interessante notare la parte centrale del grafico, dove si notano degli anni di pausa nella crescita dell'età media, altrimenti continua. Molti sono i fattori che possono aver determinato questo



risultato, non ultimo il processo di stabilizzazione del personale precario che si è sviluppato con maggior vigore proprio in quegli anni, ma soprattutto hanno avuto influenza le dinamiche interne alla Scuola, che ha avuto uno straordinario numero di cessazioni negli anni 2007, 2009 e 2011 (fra le 42.000 e le 52.000), accompagnate nel 2007 e nel 2011 da oltre 60.000 assunzioni.

Nella seconda metà della serie il progresso dell'età media è evidente per entrambi i generi, con una differenza che non accenna a riassorbirsi con il passare degli anni.

**Grafico 7.5 – Andamento dell'età media del totale del pubblico impiego**

