

COMMENTO AI PRINCIPALI DATI DEL CONTO ANNUALE DEL PERIODO 2007-2015

Questo documento raccoglie tutti quelli presenti sul sito 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”. I dati sono aggiornati al 24 novembre 2016.

INDICE

COPERTURA DELLA RILEVAZIONE.....	3
ANDAMENTO DELL'OCCUPAZIONE	7
<i>LA DISTRIBUZIONE DEL PERSONALE FRA I COMPARTI</i>	7
<i>L'ANDAMENTO DEL TOTALE DEL PERSONALE</i>	9
<i>GLI AGGREGATI DEL "PERSONALE STABILE" E DELL' "ALTRO PERSONALE"</i>	14
ANTICIPAZIONI SULL'ANDAMENTO DEL PUBBLICO IMPIEGO NEL 2016.....	20
<i>STIME DEL CAMPIONE DEI COMUNI ITALIANI- NOTA METODOLOGICA</i>	25
IL LAVORO FLESSIBILE.....	29
<i>IL TEMPO DETERMINATO E LA FORMAZIONE LAVORO</i>	30
<i>IL LAVORO INTERINALE E I LAVORI SOCIALMENTE UTILI (LSU/LPU)</i>	33
<i>LA STABILIZZAZIONE DEL PERSONALE PRECARIO</i>	36
<i>LA SPESA</i>	39
<i>CO.CO.CO. E INCARICHI</i>	44
IL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO	50
<i>LE MANOVRE DI CONTENIMENTO DELLA SPESA A PARTIRE DAL 2010</i>	54
<i>I RINNOVI CONTRATTUALI NEL PERIODO 2007-2015</i>	55
<i>ALTRI FATTORI CHE INFLUENZANO LA SPESA: I PASSAGGI DI QUALIFICA E IL TURN OVER</i>	62
<i>IL CALCOLO DELLE RETRIBUZIONI MEDIE</i>	64
<i>L'ANDAMENTO DELLE RETRIBUZIONI MEDIE</i>	68
<i>IL CONFRONTO CON LE GRANDEZZE MACROECONOMICHE</i>	73
DISTRIBUZIONE DEI DIPENDENTI PER ETA'	75
<i>L'ANDAMENTO DELL'ETA' MEDIA</i>	78
ALLEGATO	81
<i>INDICAZIONI PER LA LETTURA DEI DATI</i>	81

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; 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 – elenco redatto dall'Istat ai sensi dell'art. 1, comma 3 della legge 196/2009 – con la sola eccezione degli organi costituzionali (quelli a rilevanza costituzionale – Corte dei Conti, CNEL ecc. – erano già rilevati in precedenza).

Alcune tipologie di amministrazioni pubbliche presenti nella 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 - 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. A partire dal conto annuale 2014 vengono presentati anche i dati relativi a questi enti. Vista la grande eterogeneità dei contratti collettivi applicati dagli enti appartenenti alla lista S13, per adempiere alla prescrizione normativa è stato predisposto un apposito modello di rilevazione estremamente semplificato con cui acquisire le informazioni essenziali.

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. Alle 10.223 amministrazioni tenute alla rilevazione del conto annuale 2015 in virtù del d.lgs. 165/2001 se ne sono aggiunte altre 272 come enti della lista S13, per un totale di 10.495. La sovrapposibilità fra i due universi oltrepassa il 97%.

Alcune delle amministrazioni presenti nella lista S13 manifestano una certa resistenza ad assolvere l'adempimento della rilevazione del conto annuale. L'eccezione posta trova fondamento nel fatto che la lista S13 è pubblicata in Gazzetta Ufficiale in modo aggregato per alcune tipologie di enti, mentre per il confronto e riallineamento fra le anagrafiche viene utilizzato l'elenco con il dettaglio di tutti gli enti che l'Istat, però, 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.

Come verrà chiarito nell'Allegato "Indicazioni per la lettura", alcune amministrazioni sono chiamate ad inviare più modelli di rilevazione del conto annuale, in funzione dei diversi contratti collettivi di lavoro applicati al proprio personale. Inoltre, 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). Al contrario, 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 attesi per l'anno 2015 sono 10.556, un numero maggiore degli enti tenuti alla rilevazione. A questi modelli ne vanno aggiunti 606 specifici delle strutture organizzative delle aziende del SSN (presidi ospedalieri e dipartimenti di salute mentale), i cui dati sono comunque quadrati con le informazioni raccolte nel modello del conto annuale degli enti a cui afferiscono. Tramite la medesima infrastruttura di rilevazione (sistema informativo SICO), per conto del Ministero della Salute, vengono inoltre acquisiti altri 662 modelli relativi alle strutture sanitarie private. Il totale complessivo di modelli attesi è pari a poco più di 11.800, il 98,5% dei quali è stato compilato. Le informazioni relative alle unità organizzative delle aziende del SSN e quelle relative alle strutture sanitarie private non trovano al momento evidenza sul sito di pubblicazione del conto annuale.

Al 24 novembre 2016, data in cui è stata sospesa la lavorazione dei dati per procedere al popolamento del sito, risultavano ancora non acquisiti i modelli di 152 enti, alcuni dei quali a causa dell'avvenuta soppressione con accorpamento ad altro ente. E' questo un caso frequente per le comunità montane, i consorzi e le unioni di comuni.

Il numero degli enti totalmente inadempienti si è ridotto rispetto a quello della rilevazione 2014, ma resta superiore a quanto realizzato nelle rilevazioni precedenti. La parte più rilevante degli inadempienti è costituita dagli enti della lista S13 (66). Taluni di questi enti sono di dimensioni significative, come i teatri stabili, il CONI, l'Autorità portuale di Ancona, ma la grande maggioranza è rappresentata da consorzi universitari o interuniversitari, che spesso operano senza avere personale alle proprie dipendenze, risultando quindi scarsamente rilevanti nell'ambito del conto annuale. Il secondo gruppo più numeroso è rappresentato dai comuni (35), tutti di piccole o piccolissime dimensioni, forse a per la crescente difficoltà che incontrano questi enti ad

ottemperare a tutti gli adempimenti, soprattutto a causa della continua riduzione del personale.

Fra gli inadempienti, vi è anche 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.

Il MIUR registra una inadempienza parziale atteso che non ha fornito tutte le informazioni richieste nel conto annuale come, ad esempio, quelle relative ai giorni di ferie fruiti negli ultimi due anni dal personale scolastico. Questo è un vulnus nella rappresentazione complessiva dei dati atteso che vengono meno alcune informazioni relative a circa un terzo del pubblico impiego.

Caso particolare quello della Polizia di Stato, i cui dati per il 2015 sono al momento limitati alla consistenza del personale e alle spese sostenute atteso che il cambio del sistema informativo di gestione del personale ha reso indisponibili le altre informazioni che saranno recuperate successivamente.

I dati pubblicati nell'ultimo anno sono da considerarsi provvisori e, in quanto tali, suscettibili di modifiche in occasione dei successivi aggiornamenti. In fase di pubblicazione del nuovo anno di rilevazione, infatti, vengono aggiornati anche i valori dei due anni precedenti. Sono, quindi, rese disponibili tutte le rettifiche e le integrazioni effettuate in periodi successivi alla pubblicazione. Anche il verificarsi di eventi eccezionali, inoltre, può indurre a rettificare i valori di rilevazioni chiuse. Ad esempio, nel 2013, la verifica del rispetto del Patto per la salute ha permesso di accertare – tramite il lavoro dei revisori dei conti di alcune aziende del SSN delle regioni Lazio e Puglia – la sussistenza di errori rilevanti nella compilazione del conto annuale del 2004. Tali rettifiche sono state riportate nei dati pubblicati.

Rispetto alla precedente pubblicazione le modifiche ora introdotte sono, con riferimento al personale a tempo indeterminato, pressoché nulle per il 2013 (45 unità in più) e appena apprezzabili per il 2014 (+6.654 unità, pari allo 0,2%), dovute in massima parte alla tardiva rilevazione dell'Azienda Calabria Verde (5.894 unità) e a quella di numerosi comuni rimasti inadempienti per il 2014 che si sono rimessi in regola in occasione della rilevazione per il 2015.

Con riferimento al personale a tempo determinato le variazioni sono dovute a rettifiche imputabili all'errato calcolo degli anni/persona. Rispetto a quanto pubblicato in precedenza, si è avuta una riduzione di 580 anni persona per il 2013 (-0,61%) e di 180 per il 2014.

Riguardo alle spese, le modifiche più rilevanti per il 2013 si sono avute nei Corpi di polizia, il cui costo è stato rettificato in aumento di 39,2 milioni di euro (+0,23%); nelle Regioni a statuto

speciale, integrate per 22,3 milioni (+0,45) e nel SSN, in cui sono stati rettificati importi con un aumento finale di 10,4 milioni. Per il 2014 le variazioni apportate sono più consistenti e pari allo 0,38% della spesa pubblicata lo scorso anno (+605 milioni). Gran parte dell'incremento della spesa ora presentato è dovuto alla tardiva comunicazione dei dati da parte degli enti (comuni per 48 milioni; enti della lista S13 per 33,8; Azienda Calabria Verde per 99). Rettifiche ed integrazioni hanno interessato anche altri comparti: Forze armate e Ministeri per 15 milioni ciascuno, il SSN per 7,6 milioni. La rettifica più consistente (quasi 385 milioni) si è avuta sul contratto degli enti locali da parte del Ministero dell'Interno, che ha corretto la mancata acquisizione del separatore decimale sui rimborsi ricevuti da altre amministrazioni (che vanno a ridurre il costo del lavoro).

Anche nella sezione relativa alla contrattazione integrativa, che per la sua peculiarità si sviluppa in tempi non contestuali con quelli del conto annuale, si registrano modifiche rilevanti. E' fisiologico, pertanto, che anche a distanza di anni siano apportate modifiche significative, quasi esclusivamente in aumento. Per il 2013 sono state aggiunti importi per 293 milioni di euro fra le risorse e 276 fra le destinazioni, che rappresentano circa il 2,4% in più di quanto pubblicato lo scorso anno per il 2013. A sottolineare il ritardo della contrattazione è il fatto che le integrazioni avute sul 2014 sono state inferiori: 212 milioni per le risorse e 217 per le destinazioni.

Le variazioni intervenute sulle spese hanno avuto riflessi trascurabili sulle retribuzioni medie di entrambi gli anni, sia al livello di singoli comparti sia di media generale.

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 preferibile perseguire una strategia volta a non ritardare la divulgazione dei dati continuando la lavorazione degli stessi dopo la loro pubblicazione.

ANDAMENTO DELL'OCCUPAZIONE

Nell'Allegato "Indicazioni per la lettura" sono riportati gli eventi maggiormente significativi registrati in ciascun anno - relativi soprattutto all'ingresso nella rilevazione del conto annuale di enti non censiti in precedenza, nonché ai passaggi che avvengono fra i diversi comparti - eventi che talvolta bastano a chiarire l'evoluzione di alcuni fenomeni apparentemente singolari.

Nel 2014, nella rilevazione del conto annuale sono considerati anche gli enti¹ della lista S13 aggiornata dall'Istat², il cui impatto è superiore a quello registrato nel 2011, a seguito dell'inserimento nella rilevazione di istituzioni di notevole consistenza³ e non censite precedentemente.

Gli enti della lista S13 formano un raggruppamento eterogeneo che non rientra nell'ambito di applicazione dei contratti A.Ra.N. né hanno alle loro dipendenze personale in regime di diritto pubblico, ma sono sempre più spesso destinatari di norme di contenimento della finanza pubblica. Tali amministrazioni occupano nel 2015 circa 35.000 dipendenti, contro le 24.000 nuove unità censite per la prima volta nel 2011. Per ottenere degli aggregati confrontabili nel tempo è stata inserita nelle tabelle un totale calcolato al netto dei nuovi ingressi registrati nel 2011 e nel 2014.

LA DISTRIBUZIONE DEL PERSONALE FRA I COMPARTI

Gli occupati nel pubblico impiego sono concentrati per oltre due terzi in soli tre comparti: Scuola (30,87%), Sanità (21,35%) e Regioni ed autonomie locali - contratto nazionale (14,71%). Considerando anche gli addetti dei comparti Sicurezza – Difesa si supera l'80% degli occupati in tutto il pubblico impiego. Altri comparti con un peso significativo sono quelli dei Ministeri (4,93%) e dell'Università (3,20%), mentre i restanti comparti contano in totale poco più del 10% del personale. Fra questi ultimi, il gruppo di enti della lista S13 introdotti nel 2014 rappresenta oltre un punto percentuale.

Tale distribuzione evidenzia che le politiche sul personale pubblico avranno effetti diversi a

¹ L'art. 2, comma 10, del d.l. 101/2013 convertito nella legge 125/2013, ha stabilito che a decorrere dal 1° gennaio 2014, tutte le amministrazioni pubbliche censite dall'ISTAT ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, con esclusione degli organi costituzionali, sono soggette alle disposizioni contenute nell'articolo 60 del d.lgs. 165/2001 e dunque all'invio dei dati sul personale.

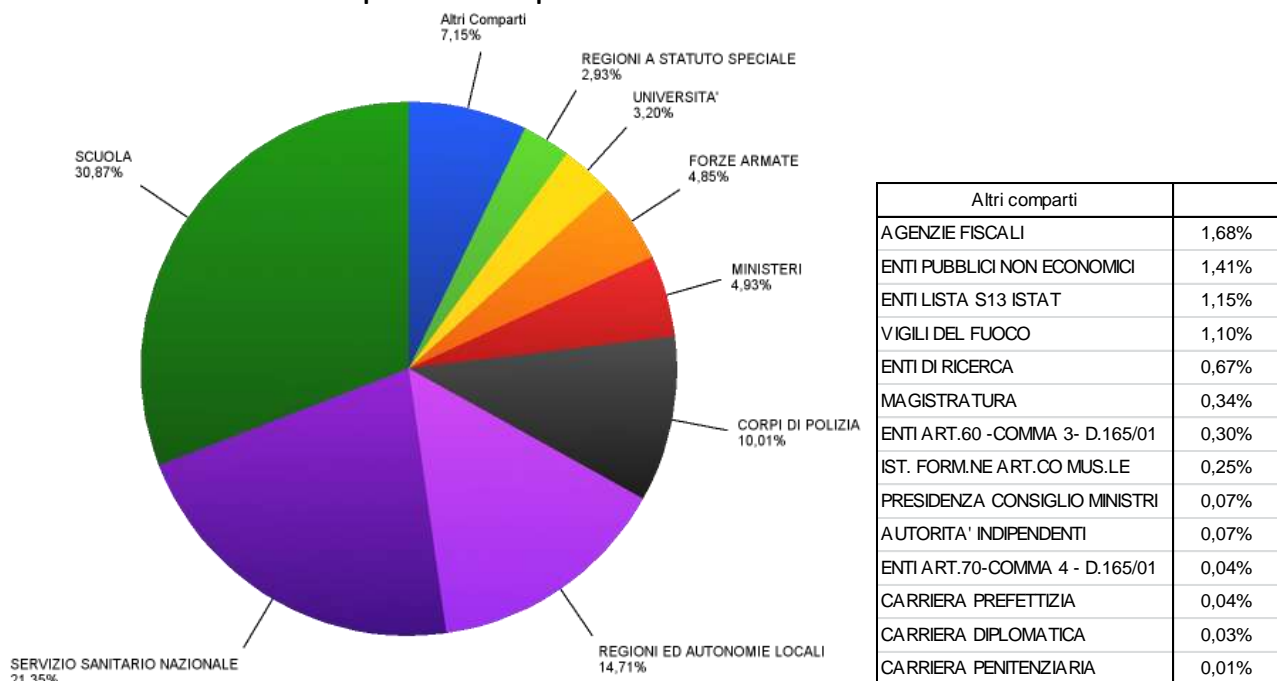
² Art. 1, comma 3, del d.lgs. 196/2009.

³ Regione Siciliana ed ex Ipab di Trento nel comparto Regioni a statuto speciale; Ente foreste Sardegna fra gli enti ex art. 60.

seconda che i comparti maggiori risultino inclusi o meno fra i destinatari delle norme. Rigide misure di contenimento su comparti di ridotte dimensioni, non potranno che avere limitati effetti sulla spesa complessiva. Da qui l'esigenza, in fase di redazione delle norme, di contemperare il recupero di risorse economiche con l'equità della distribuzione dei sacrifici richiesti ai diversi comparti. Il blocco del turn over non ha interessato nel corso degli ultimi anni tutti i comparti allo stesso modo; le differenti politiche in materia di assunzioni hanno determinato una notevole variazione nel peso che ciascun comparto ha sul totale del pubblico impiego.

Il grafico seguente illustra le dimensioni dei principali comparti con riferimento al personale stabile⁴.

Grafico 3.1 – Personale stabile dipendente dalle pubbliche amministrazioni



Nel 2015 l'alterazione dovuta all'ingresso degli enti della lista S13 è assorbita; ne consegue che le

⁴ 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 non hanno rapporti di lavoro a tempo indeterminato, come ad esempio i supplenti annuali o i supplenti fino al termine dell'attività didattica della Scuola e degli Istituti di Alta Formazione Artistica e Musicale – AFAM – (escluse le supplenze brevi), ovvero che non rientrano nelle categorie contrattuali del pubblico impiego, ricomprendendo in questa definizione anche il personale disciplinato da norme di diritto pubblico (direttori generali, contrattisti, volontari e allievi delle Forze Armate e dei Corpi di Polizia).

variazioni della distribuzione del personale rispetto all'anno precedente tornano a misurarsi in decimi o centesimi di punto percentuale. L'unica eccezione è rappresentata dal comparto Scuola che aumenta dell'1,7% il proprio peso percentuale. Solo le Forze armate e i Vigili del fuoco riescono a mantenere stabile la loro incidenza sul totale. Tutti gli altri comparti perdono invece consistenza, con le riduzioni maggiori a carico delle Regioni ed autonomie locali (contratto nazionale) e del Servizio sanitario nazionale che perdono rispettivamente lo 0,65% e lo 0,44%.

La distribuzione del totale del personale, secondo la definizione resa nella nota precedente, risulta ulteriormente concentrata nel comparto della Scuola – esattamente un terzo del totale dei dipendenti (33,3%) – e nel comparto delle Forze armate (5,57%). La Sanità e gli Enti locali sono ulteriormente ridimensionati; la prima resta appena sopra il 20%, mentre i secondi scendono al 14,13%. I comparti della Scuola e delle Forze armate sono quelli che impiegano la massima parte di personale non a tempo indeterminato, che sarà indicato nel seguito nell'aggregato dell' "altro personale".

L'ANDAMENTO DEL TOTALE DEL PERSONALE

Il totale della forza lavoro impiegata nelle amministrazioni pubbliche nel 2015 è in calo rispetto al precedente anno. L'ingresso dei nuovi enti nella rilevazione avvenuto nel 2011 e nel 2014 maschera il trend effettivo del totale del personale pubblico. Al netto dei nuovi ingressi si osserverebbe una riduzione ininterrotta che prosegue dal 2008.

Nella parte iniziale della serie storica (serie costituita da rilevazioni registrate dal 2007 al 2015) la riduzione annua era nell'ordine delle decine di migliaia di dipendenti, mentre negli ultimi anni della serie il fenomeno si è molto attenuato, toccando il minimo proprio nel 2015. Le principali cause di questo rallentamento vanno ricercate sia nell'azione del *turn over*, che ha inciso in modo differenziato nei vari comparti sia nelle recenti disposizioni in materia di accesso alla pensione.

La riduzione riportata nelle tabelle seguenti è pari al 5,0% del valore registrato nel 2007. Al netto dell'apporto degli enti acquisiti nella rilevazione, il calo è più marcato ed è pari al 6,9%, corrispondente ad una contrazione assoluta di 237.220 persone.

Tabella 3.1 – Totale personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni

	Valori assoluti								
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
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	1.085.082
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	8.222	9.008	8.796	9.209	9.081	9.174	9.153	9.362	9.174
MINISTERI	184.369	183.414	179.318	174.427	167.541	163.232	161.401	157.808	153.149
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	2.709	2.425	2.344	2.521	2.438	2.347	2.272	2.209	2.128
AGENZIE FISCALI	55.656	55.238	54.405	53.674	54.468	53.412	52.529	52.570	51.228
AZIENDE AUTONOME	1.330								
VIGILI DEL FUOCO	31.535	31.982	31.695	31.586	32.608	31.732	32.231	33.139	33.572
CORPI DI POLIZIA	333.492	330.816	328.786	324.071	324.086	320.404	316.717	313.987	312.205
FORZE ARMATE	191.825	191.940	196.802	194.608	193.328	187.324	185.325	187.388	181.523
MAGISTRATURA	10.279	10.410	10.486	10.195	10.136	10.308	10.425	10.588	10.270
CARRIERA DIPLOMATICA	970	935	919	909	919	923	910	933	917
CARRIERA PREFETTIZIA	1.510	1.478	1.415	1.403	1.356	1.315	1.277	1.232	1.197
CARRIERA PENITENZIARIA	494	473	456	432	397	370	356	349	335
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	58.608	56.235	53.888	52.144	50.283	48.625	46.963	45.737	43.341
ENTI DI RICERCA	15.848	17.421	18.186	18.111	20.864	21.078	20.909	20.809	20.570
UNIVERSITA'	116.577	119.869	115.912	111.004	108.501	105.574	103.695	101.384	99.134
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	682.197	689.856	693.716	688.847	682.541	673.416	670.241	663.796	653.352
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	515.736	522.319	520.166	515.529	503.002	490.165	484.106	479.050	460.348
REGIONI A STATUTO SPECIALE	70.200	72.597	73.340	73.086	94.099	93.394	93.604	93.425	91.774
AUTORITA' INDIPENDENTI	1.375	1.428	1.490	1.523	1.598	2.016	2.043	2.085	2.155
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	4.173	4.200	4.266	4.117	1.315	1.339	1.295	1.256	1.194
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	4.542	4.902	5.048	5.017	9.637	9.636	9.780	9.588	9.319
ENTI LISTA S13 ISTAT								34.320	35.047
TOTALE	3.429.266	3.436.809	3.376.206	3.315.697	3.283.787	3.238.955	3.233.095	3.259.621	3.257.014
TOTALE A PARITA' DI ENTI	3.429.266	3.436.809	3.376.206	3.315.697	3.258.327	3.213.381	3.207.441	3.194.012	3.192.046

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	2015 / 2014	2015/2007
SCUOLA	-0,7%	-4,9%	-2,9%	-2,7%	-0,2%	1,5%	1,0%	4,5%	-4,6%
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	9,6%	-2,4%	4,7%	-1,4%	1,0%	-0,2%	2,3%	-2,0%	11,6%
MINISTERI	-0,5%	-2,2%	-2,7%	-3,9%	-2,6%	-1,1%	-2,2%	-3,0%	-16,9%
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	-10,5%	-3,3%	7,6%	-3,3%	-3,7%	-3,2%	-2,8%	-3,7%	-21,4%
AGENZIE FISCALI	-0,8%	-1,5%	-1,3%	1,5%	-1,9%	-1,7%	0,1%	-2,6%	-8,0%
AZIENDE AUTONOME	-	-	-	-	-	-	-	-	-
VIGILI DEL FUOCO	1,4%	-0,9%	-0,3%	3,2%	-2,7%	1,6%	2,8%	1,3%	6,5%
CORPI DI POLIZIA	-0,8%	-0,6%	-1,4%	0,0%	-1,1%	-1,2%	-0,9%	-0,6%	-6,4%
FORZE ARMATE	0,1%	2,5%	-1,1%	-0,7%	-3,1%	-1,1%	1,1%	-3,1%	-5,4%
MAGISTRATURA	1,3%	0,7%	-2,8%	-0,6%	1,7%	1,1%	1,6%	-3,0%	-0,1%
CARRIERA DIPLOMATICA	-3,6%	-1,7%	-1,1%	1,1%	0,4%	-1,4%	2,5%	-1,7%	-5,5%
CARRIERA PREFETTIZIA	-2,1%	-4,3%	-0,8%	-3,3%	-3,0%	-2,9%	-3,5%	-2,8%	-20,7%
CARRIERA PENITENZIARIA	-4,3%	-3,6%	-5,3%	-8,1%	-6,8%	-3,8%	-2,0%	-4,0%	-32,2%
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	-4,0%	-4,2%	-3,2%	-3,6%	-3,3%	-3,4%	-2,6%	-5,2%	-26,0%
ENTI DI RICERCA	9,9%	4,4%	-0,4%	15,2%	1,0%	-0,8%	-0,5%	-1,1%	29,8%
UNIVERSITA'	2,8%	-3,3%	-4,2%	-2,3%	-2,7%	-1,8%	-2,2%	-2,2%	-15,0%
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	1,1%	0,6%	-0,7%	-0,9%	-1,3%	-0,5%	-1,0%	-1,6%	-4,2%
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	1,3%	-0,4%	-0,9%	-2,4%	-2,6%	-1,2%	-1,0%	-3,9%	-10,7%
REGIONI A STATUTO SPECIALE	3,4%	1,0%	-0,3%	28,8%	-0,7%	0,2%	-0,2%	-1,8%	30,7%
AUTORITA' INDIPENDENTI	3,9%	4,3%	2,2%	4,9%	26,2%	1,3%	2,1%	3,4%	56,7%
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	0,6%	1,6%	-3,5%	-68,1%	1,8%	-3,3%	-3,0%	-4,9%	-71,4%
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	7,9%	3,0%	-0,6%	92,1%	0,0%	1,5%	-2,0%	-2,8%	105,2%
ENTI LISTA S13 ISTAT	-	-	-	-	-	-	-	2,1%	-
TOTALE	0,2%	-1,8%	-1,8%	-1,0%	-1,4%	-0,2%	0,8%	-0,1%	-5,0%
TOTALE A PARITA' DI ENTI	0,2%	-1,8%	-1,8%	-1,7%	-1,4%	-0,2%	-0,4%	-0,1%	-6,9%

L'andamento generale del pubblico impiego per singoli comparti evidenzia tre elementi, fra loro fortemente correlati, che hanno rilevanza: la dimensione del comparto, la tendenza nel periodo e

le modalità di ingresso delle nuove assunzioni.

Nel comparto Scuola le 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.

Con riferimento al totale del personale, dopo le riduzioni avvenute fino al 2012 si è avuta una crescita contenuta nel 2013 e nel 2014, mentre nel 2015 si osserva un aumento di circa 47.000 unità rispetto all'anno precedente. La crescita registrata dal 2013 al 2015 (71.911 unità) non riesce però a compensare la contrazione che si è avuta nel periodo che va dal 2007 al 2012 (124.448 persone). La maggior parte della riduzione del personale dell'intero pubblico impiego è riconducibile all'andamento del comparto Scuola.

Tra i comparti di maggiori dimensioni, quelli che hanno subito riduzioni nel totale del personale in tutti gli anni considerati sono i Corpi di polizia, i Ministeri e gli Enti pubblici non economici.

Il comparto dei Corpi di polizia, tra questi quello di dimensioni maggiori, dal 2007 al 2015 ha perso 21.287 unità, con una riduzione del 6,4% e con un andamento tendenzialmente costante.

Il comparto Ministeri – che per dimensioni è pari alla metà di quello dei Corpi di polizia – ha perso 31.220 addetti, corrispondenti al 16,9% di quelli in attività alla fine del 2007.

In termini relativi la riduzione percentuale più rilevante (26%), corrispondente a 15.267 unità, è registrata nel comparto degli Enti pubblici non economici, che nel 2007 contava 58.608 dipendenti, ovvero meno di un terzo del comparto Ministeri.

Se si eccettuano i primi anni, andamenti costantemente in riduzione si registrano anche negli altri comparti di grandi dimensioni: Sanità, Regioni ed autonomie locali e Università. Mentre la Sanità inizia più tardi la contrazione e la sviluppa con tassi più contenuti, gli altri due comparti iniziano prima il loro percorso di riduzione del numero di addetti e procedono poi con tassi decisamente più consistenti.

Sono gli enti del comparto delle Regioni ed autonomie locali a presentare il saldo negativo più rilevante nell'ultimo anno (18.702 unità) con un decremento del 3,9% che è quasi quattro volte superiore a quello dell'anno precedente.

Nell'arco di tempo considerato, negli enti che applicano il contratto nazionale l'occupazione si è ridotta di 55.388 unità, pari al 10,7% della consistenza del 2007. L'aggregato degli enti che applicano i contratti delle Regioni a Statuto speciale o delle Province autonome è scarsamente

significativo, atteso l'ingresso di nuove amministrazioni avvenuto nel corso degli anni. Le piccole riduzioni nel personale impiegato, registrate a partire dal 2012, diventano invece significative nel 2015 con una diminuzione del 1,8%.

La sensibile contrazione registrata in questi due ultimi comparti è da correlare al processo di ricollocazione del personale delle ex Province – ora enti di Area Vasta - che ha comportato la temporanea impossibilità di utilizzare il budget delle assunzioni previste nelle more della ricollocazione del personale provinciale inserito nelle liste di mobilità⁵.

Per il comparto dell'Università l'incremento iniziale è legato al periodo delle stabilizzazioni che nel 2008 ha manifestato il suo maggiore effetto. Nei successivi anni il comparto ha presentato tassi annui di riduzione considerevolmente più elevati rispetto al totale del pubblico impiego, con una riduzione complessiva rispetto al 2007 del 15% degli addetti, corrispondente a 17.443 unità. Nel 2015 la riduzione è stata del 2,2% (2.250 unità), pressoché identica a quella dell'anno precedente, portando per la prima volta il numero dei dipendenti del comparto al di sotto delle 100.000 unità.

Per gli enti del Servizio sanitario nazionale la riduzione avvenuta nel 2015 è la più consistente del periodo considerato (10.444 unità). Nel confronto con il 2009, anno con il massimo numero di occupati nella sanità pubblica, a fine 2015 risultavano impiegate 40.364 persone in meno.

I numeri assoluti e percentuali di questi comparti rendono evidente la diversa incidenza nel pubblico impiego delle norme relative al *turn-over*, che nel SSN hanno trovato applicazione differenziata per le regioni in piano di rientro⁶.

Le Forze armate, comparto di medie dimensioni, fanno registrare nel 2009 il picco massimo del totale degli occupati. A partire da tale anno inizia una progressiva riduzione per complessive 15.279 unità, da imputare – come si vedrà meglio nel seguito – integralmente al minor utilizzo del personale volontario e in ferma prefissata, rilevato nel conto annuale nell'aggregato "altro personale".

Le presenze in servizio risultanti dal conto annuale sono 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).

⁵ La prima fase di mobilità del personale di Area vasta si è conclusa con la pubblicazione delle graduatorie nazionali e delle liste di assegnazione dei posti presso le amministrazioni pubbliche solo con l'emanazione del DPCM 10 agosto 2016.

⁶ Il Piano di rientro della spesa sanitaria è un accordo fra lo Stato e la Regione su un programma di riordino concernente taluni fattori di spesa, tra cui le spese di personale, ed è finalizzato a ripristinare l'equilibrio economico-finanziario della Regione interessata. Nel 2015 le regioni in Piano di rientro sono: Lazio, Abruzzo, Campania, Molise, Sicilia, Calabria, Piemonte e Puglia.

Gli altri comparti presentano nel 2015 degli andamenti sostanzialmente stabili, con leggere riduzioni che variano da alcune centinaia a qualche decina di unità, in funzione delle loro dimensioni. Uniche eccezioni sono i Vigili del fuoco che aumentano di alcune centinaia di dipendenti grazie alla specifica normativa di settore che ha consentito il reclutamento di nuove unità, nonché il gruppo degli enti della lista S13, in cui la crescita del personale è invece effetto del maggior numero di enti censiti.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri (PCM) presenta una riduzione di personale nei primi anni, un brusco aumento nel 2010 senza tuttavia tornare alla consistenza del 2007, ed una costante riduzione in tutti i successivi anni. Le 581 unità in meno nel 2015 rispetto al 2007 rappresentano il 21,4% della consistenza iniziale. Nella PCM è presente un consistente numero di personale comandato o fuori ruolo proveniente da altre amministrazioni che porta a raddoppiare il totale dei dipendenti utilizzati. La riduzione del personale ha interessato anche quello esterno che è passato dalle 2.000 unità del 2007 alle 1.265 presenti al 31 dicembre 2015. Se l'andamento di questo contingente è speculare a quello dei dipendenti della PCM, l'entità della sua riduzione risulta essere molto più accentuata.

La Carriera prefettizia e quella penitenziaria sono accumulate dalle contenute dimensioni e dalla tendenza alla ulteriore costante riduzione, mentre nella Carriera diplomatica l'ingresso di un limitatissimo numero di unità nel 2014 è stato quasi del tutto riassorbito nell'anno successivo.

Le specifiche disposizioni normative di cui stati destinatari alcuni comparti (Scuola, Forze armate, Servizio sanitario nazionale, Vigili del fuoco, Corpi di polizia) hanno inciso in modo più o meno marcato sull'andamento generale. E' comunque ampiamente confermata l'efficacia delle politiche di contenimento del *turn over* introdotte per la generalità dei comparti a partire dal 2008. Tuttavia il prolungato mantenimento di politiche molto rigide, soprattutto se destinate a comparti di dimensioni contenute, è suscettibile di porre problemi di sostenibilità dei servizi erogati anche in considerazione della circostanza 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 età in molti comparti. Alla fine del 2015 oltre 385.000 dipendenti hanno già superato la soglia dei 60 anni, mentre altri 610.000 sono compresi nella classe di età 55 – 59 anni⁷. Il forte invecchiamento del pubblico impiego potrebbe rendere non sempre agevolmente percorribile l'affiancamento fra neo assunti e dipendenti esperti,

⁷ I dati della distribuzione per età sono certamente sottostimati per l'assenza delle informazioni specifiche relative alla Polizia di Stato e ad alcune categorie del personale della Scuola; a causa delle differenti regole di accesso al pensionamento l'influenza sul personale che oltrepassa i 60 anni è limitatissima.

affiancamento spesso necessario all'effettiva trasmissione della conoscenza dei complessi processi lavorativi propri dell'impiego pubblico.

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

Il totale del personale è composto dal "personale stabile" – il gruppo 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 annuali o fino al termine dell'attività didattica⁸ 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).

In alcuni dei comparti di maggiori dimensioni (Scuola, Forze armate, Corpi di polizia) si concentra la massima parte dell' "altro personale". In tali comparti l'inizio dell'attività lavorativa come "altro personale" è quasi sempre propedeutico 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.

⁸ Le supplenze annuali, che hanno durata fino al 31 agosto, vengono utilizzate per la copertura delle cattedre e dei posti vacanti, cioè privi di titolare, costituiti in organico di diritto e disponibili dopo aver effettuato i trasferimenti. Le supplenze fino al termine delle attività didattiche hanno una durata sino al 30 giugno; sono utilizzate per la copertura delle cattedre e dei posti non vacanti, cioè coperti da titolari in servizio altrove, in attesa nonché per la copertura delle cattedre e dei posti costituiti in organico di fatto per l'aumento del numero delle classi e degli alunni o per altre esigenze. Vi sono poi le supplenze brevi che sono conferite dal Dirigente scolastico per la sostituzione di docenti assenti temporaneamente, attingendo dalle graduatorie di circolo e d'istituto ma solo dopo aver provveduto a utilizzare gli spazi di flessibilità e di organizzazione dell'orario con docenti già in servizio nella stessa istituzione scolastica.

Tabella 3.3 – Personale stabile dipendente dalle pubbliche amministrazioni

	Valori assoluti								
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
SCUOLA	903.753	908.053	879.625	862.376	882.033	873.041	880.267	887.001	943.086
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	7.447	7.827	7.548	7.636	7.358	7.442	7.377	7.525	7.582
MINISTERI	182.103	181.146	176.929	172.034	165.100	160.779	158.905	155.319	150.571
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	2.709	2.425	2.344	2.521	2.438	2.347	2.272	2.209	2.128
AGENZIE FISCALI	55.653	55.234	54.401	53.670	54.464	53.408	52.527	52.568	51.226
AZIENDE AUTONOME	1.330								
VIGILI DEL FUOCO	31.535	31.982	31.695	31.586	32.608	31.732	32.231	33.139	33.572
CORPI DI POLIZIA	331.614	325.664	325.376	320.031	318.853	314.728	313.245	308.894	305.795
FORZE ARMATE	141.001	146.393	145.675	146.882	146.575	148.032	149.283	147.860	148.195
MAGISTRATURA	10.279	10.410	10.486	10.195	10.136	10.308	10.425	10.588	10.270
CARRIERA DIPLOMATICA	970	935	919	909	919	923	910	933	917
CARRIERA PREFETTIZIA	1.510	1.478	1.415	1.403	1.356	1.315	1.277	1.232	1.197
CARRIERA PENITENZIARIA	494	473	456	432	397	370	356	349	335
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	57.247	54.863	53.425	51.697	49.849	48.205	46.529	45.323	42.962
ENTI DI RICERCA	15.601	17.333	18.071	17.979	20.733	20.941	20.794	20.666	20.423
UNIVERSITA'	115.085	118.270	114.345	109.471	106.942	104.059	102.219	99.946	97.744
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	680.610	688.302	692.219	687.468	681.194	672.127	668.949	662.568	652.254
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	508.312	514.621	512.633	508.204	495.863	483.628	477.805	468.249	449.312
REGIONI A STATUTO SPECIALE	67.812	70.026	70.759	70.294	91.315	90.891	90.930	90.721	89.421
AUTORITA' INDIPENDENTI	1.375	1.428	1.490	1.523	1.598	2.016	2.043	2.085	2.155
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	4.173	4.200	4.266	4.117	1.314	1.338	1.294	1.255	1.192
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	4.527	4.888	5.034	5.003	9.622	9.630	9.772	9.580	9.313
ENTI LISTA S13 ISTAT								34.320	35.047
TOTALE	3.125.140	3.145.951	3.109.111	3.065.431	3.080.667	3.037.260	3.029.410	3.042.330	3.054.697
TOTALE A PARITA' DI ENTI	3.125.140	3.145.951	3.109.111	3.065.431	3.055.268	3.011.720	3.003.951	2.982.352	2.995.208

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	2015 / 2014	2015/2007
SCUOLA	0,5%	-3,1%	-2,0%	2,3%	-1,0%	0,8%	0,8%	6,3%	4,4%
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	5,1%	-3,6%	1,2%	-3,6%	1,1%	-0,9%	2,0%	0,8%	1,8%
MINISTERI	-0,5%	-2,3%	-2,8%	-4,0%	-2,6%	-1,2%	-2,3%	-3,1%	-17,3%
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	-10,5%	-3,3%	7,6%	-3,3%	-3,7%	-3,2%	-2,8%	-3,7%	-21,4%
AGENZIE FISCALI	-0,8%	-1,5%	-1,3%	1,5%	-1,9%	-1,6%	0,1%	-2,6%	-8,0%
AZIENDE AUTONOME	-	-	-	-	-	-	-	-	-
VIGILI DEL FUOCO	1,4%	-0,9%	-0,3%	3,2%	-2,7%	1,6%	2,8%	1,3%	6,5%
CORPI DI POLIZIA	-1,8%	-0,1%	-1,6%	-0,4%	-1,3%	-0,5%	-1,4%	-1,0%	-7,8%
FORZE ARMATE	3,8%	-0,5%	0,8%	-0,2%	1,0%	0,8%	-1,0%	0,2%	5,1%
MAGISTRATURA	1,3%	0,7%	-2,8%	-0,6%	1,7%	1,1%	1,6%	-3,0%	-0,1%
CARRIERA DIPLOMATICA	-3,6%	-1,7%	-1,1%	1,1%	0,4%	-1,4%	2,5%	-1,7%	-5,5%
CARRIERA PREFETTIZIA	-2,1%	-4,3%	-0,8%	-3,3%	-3,0%	-2,9%	-3,5%	-2,8%	-20,7%
CARRIERA PENITENZIARIA	-4,3%	-3,6%	-5,3%	-8,1%	-6,8%	-3,8%	-2,0%	-4,0%	-32,2%
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	-4,2%	-2,6%	-3,2%	-3,6%	-3,3%	-3,5%	-2,6%	-5,2%	-25,0%
ENTI DI RICERCA	11,1%	4,3%	-0,5%	15,3%	1,0%	-0,7%	-0,6%	-1,2%	30,9%
UNIVERSITA'	2,8%	-3,3%	-4,3%	-2,3%	-2,7%	-1,8%	-2,2%	-2,2%	-15,1%
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	1,1%	0,6%	-0,7%	-0,9%	-1,3%	-0,5%	-1,0%	-1,6%	-4,2%
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	1,2%	-0,4%	-0,9%	-2,4%	-2,5%	-1,2%	-2,0%	-4,0%	-11,6%
REGIONI A STATUTO SPECIALE	3,3%	1,0%	-0,7%	29,9%	-0,5%	0,0%	-0,2%	-1,4%	31,9%
AUTORITA' INDIPENDENTI	3,9%	4,3%	2,2%	4,9%	26,2%	1,3%	2,1%	3,4%	56,7%
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	0,6%	1,6%	-3,5%	-68,1%	1,8%	-3,3%	-3,0%	-5,0%	-71,4%
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	8,0%	3,0%	-0,6%	92,3%	0,1%	1,5%	-2,0%	-2,8%	105,7%
ENTI LISTA S13 ISTAT	-	-	-	-	-	-	-	2,1%	-
TOTALE	0,7%	-1,2%	-1,4%	0,5%	-1,4%	-0,3%	0,4%	0,4%	-2,3%
TOTALE A PARITA' DI ENTI	0,7%	-1,2%	-1,4%	-0,3%	-1,4%	-0,3%	-0,7%	0,4%	-4,2%

La tabella 3.4 mostra, nel periodo 2007-2015, una contrazione del personale stabile pari al 2,3%. La stessa variazione, calcolata al netto degli enti di nuova rilevazione - che presentano quasi esclusivamente personale stabile - comporta una riduzione di 129.932 occupati, corrispondente a un decremento del 4,2% della forza lavoro stabile impegnata nel 2007. Nel periodo considerato sono presenti fasi alterne di contrazione ed espansione.

L'aumento osservato nel 2008 del personale stabile è essenzialmente riconducibile a due fattori: le consistenti immissioni in ruolo della Scuola⁹ e le procedure di stabilizzazione messe in atto principalmente nei comparti Sanità, Regioni ed enti locali, Università ed Enti di ricerca. Questo tema verrà ripreso nel paragrafo relativo al personale con rapporto di lavoro flessibile.

Nel 2014 la crescita dei comparti Scuola e Vigili del fuoco non è sufficiente a compensare la riduzione che si registra negli altri comparti. Di converso, nel 2015 le nuove massicce immissioni in ruolo della Scuola neutralizzano abbondantemente le riduzioni fatte registrare dagli altri comparti determinando l'aumento del personale stabile dell'intera pubblica amministrazione.

L'evoluzione dell'aggregato dell'altro personale è molto più definita di quello del personale stabile, poiché nel periodo considerato si è avuta una contrazione di oltre 100.000 unità, ossia di un terzo del suo valore iniziale. Tale drastica riduzione è imputabile quasi per intero al comparto Scuola e a quello della Sicurezza-Difesa, effetto alle politiche di immissione in ruolo per la Scuola e alla definizione del contingente del personale volontario per Sicurezza e Difesa.

In questo aggregato gli altri comparti hanno un peso minimo e comunque presentano degli andamenti tendenti alla riduzione o, al massimo, alla stabilità. L'unica eccezione è rappresentata dal comparto delle Regioni ed enti locali, dove l'ingresso nella rilevazione nel 2014 dell'Azienda Calabria Verde¹⁰ ha portato quasi al raddoppio delle unità di questo aggregato.

Tabella 3.5 – “Altro personale” dipendente dalle pubbliche amministrazioni

	Valori assoluti								
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
SCUOLA	233.866	221.810	195.147	180.908	133.556	140.130	147.596	151.605	141.996
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	775	1.181	1.248	1.573	1.723	1.732	1.776	1.837	1.592
MINISTERI	2.266	2.268	2.389	2.393	2.441	2.453	2.496	2.489	2.578
AGENZIE FISCALI	3	4	4	4	4	4	2	2	2
CORPI DI POLIZIA	1.878	5.152	3.410	4.040	5.233	5.676	3.472	5.093	6.410
FORZE ARMATE	50.824	45.547	51.127	47.726	46.753	39.292	36.042	39.528	33.328
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	1.361	1.372	463	447	434	420	434	414	379
ENTI DI RICERCA	247	88	115	132	131	137	115	143	147
UNIVERSITA'	1.492	1.599	1.567	1.533	1.559	1.515	1.476	1.438	1.390
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	1.587	1.554	1.497	1.379	1.347	1.289	1.292	1.228	1.098
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	7.424	7.698	7.533	7.325	7.139	6.537	6.301	10.801	11.036
REGIONI A STATUTO SPECIALE	2.388	2.571	2.581	2.792	2.784	2.503	2.674	2.704	2.353
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01					1	1	1	1	2
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	15	14	14	14	15	6	8	8	6
TOTALE	304.126	290.858	267.095	250.266	203.120	201.695	203.685	217.291	202.317
TOTALE A PARITA' DI ENTI	304.126	290.858	267.095	250.266	203.059	201.661	203.490	211.660	196.838

⁹ La differenza del personale stabile fra due anni consecutivi non corrisponde alle assunzioni (o alle immissioni in ruolo nel caso della Scuola) effettuate nell'anno poiché queste coprono in tutto o in parte anche le cessazioni del personale avvenute nell'anno.

¹⁰ L'Azienda Calabria Verde ha registrato nel 2014 circa 5.000 appartenenti alle qualifiche che confluiscono nell'altro personale.

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	2015 / 2014	2015/2007	
SCUOLA	-5,2%	-12,0%	-7,3%	-26,2%	4,9%	5,3%	2,7%	-6,3%	-39,3%	
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	52,4%	5,7%	26,0%	9,5%	0,5%	2,5%	3,4%	-13,3%	105,4%	
MINISTERI	0,1%	5,3%	0,2%	2,0%	0,5%	1,8%	-0,3%	3,6%	13,8%	
AGENZIE FISCALI	33,3%	-	-	-	-	-50,0%	-	-	-33,3%	
CORPI DI POLIZIA	174,3%	-33,8%	18,5%	29,5%	8,5%	-38,8%	46,7%	25,9%	241,3%	
FORZE ARMATE	-10,4%	12,3%	-6,7%	-2,0%	-16,0%	-8,3%	9,7%	-15,7%	-34,4%	
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	0,8%	-66,3%	-3,5%	-2,9%	-3,2%	3,3%	-4,6%	-8,5%	-72,2%	
ENTI DI RICERCA	-64,4%	30,7%	14,8%	-0,8%	4,6%	-16,1%	24,3%	2,8%	-40,5%	
UNIVERSITA'	7,2%	-2,0%	-2,2%	1,7%	-2,8%	-2,6%	-2,6%	-3,3%	-6,8%	
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	-2,1%	-3,7%	-7,9%	-2,3%	-4,3%	0,2%	-5,0%	-10,6%	-30,8%	
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	3,7%	-2,1%	-2,8%	-2,5%	-8,4%	-3,6%	71,4%	2,2%	48,7%	
REGIONI A STATUTO SPECIALE	7,7%	0,4%	8,2%	-0,3%	-10,1%	6,8%	1,1%	-13,0%	-1,5%	
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	-	-	-	-	-	-	-	100,0%	100,0%	
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	-6,7%	-	-	7,1%	-60,0%	33,3%	-	-25,0%	-60,0%	
TOTALE	-4,4%	-8,2%	-6,3%	-18,8%	-0,7%	1,0%	6,7%	-6,9%	-33,5%	
TOTALE A PARITA' DI ENTI	-4,4%	-8,2%	-6,3%	-18,9%	-0,7%	0,9%	4,0%	-7,0%	-35,3%	

Nel comparto della Scuola, fino al 2010, si osserva una contrazione in entrambi gli aggregati del personale stabile e dell’altro personale. A partire dal 2011 si assiste all’attenuarsi delle forti riduzioni registrate in precedenza, con un contenuto ampliamento del personale di ruolo ed un maggior ricorso al personale non di ruolo. Questi incrementi avvengono tuttavia in modo meno sostenuto delle riduzioni avute all’inizio periodo. Nel 2015 si registra un nuovo decremento del personale precario come diretta conseguenza dei processi di immissione in ruolo che hanno portato ad un aumento di 56.000 unità del personale stabile. Il minor ricorso al personale non di ruolo, è avvenuto per un numero di unità molto inferiore, circa 10.000.

La consistenza del personale di questo comparto è legata all’andamento dell’anno scolastico, la cui ciclicità è impostata sul periodo settembre/agosto e non sull’anno solare. Ne consegue che nell’ambito del conto annuale occorrono più anni prima che siano completamente osservabili tutti gli effetti delle politiche sul personale.

L’aggregato del personale non di ruolo ha segnato alla fine del 2011 il valore più basso del nuovo secolo¹¹, con un valore che arriva a poco più della metà di quello registrato nel 2006, anno con il numero massimo di presenze non di ruolo. Nonostante la leggera ripresa avvenuta negli anni 2013 e 2014, nel 2015 il ricorso a questa tipologia di contratti è tornato a valori prossimi a quelli minimi del periodo, registrati negli anni 2011 e 2012. Dal 2007 – anno di massimo del periodo in esame – al 2015 si è avuto un minor ricorso al personale non stabile per 92.000 unità.

Guardando alla quota percentuale che l’altro personale rappresenta sul totale, diventa evidente la

¹¹ Negli anni che vanno dal 2001 al 2006 il comparto Scuola ha fatto ricorso ad un numero crescente di dipendenti non di ruolo, passati da 158.871 del 2001 a 248.948 del 2006, anno di massimo degli ultimi 15 anni. Simmetricamente nello stesso periodo si è avuta una contrazione del personale stabile, passato dalle 975.456 unità del 2001 alle 898.992 del 2006.

progressiva riduzione nella Scuola di questa forma di precariato. A partire dal 20,6% del 2007, il valore di questo rapporto si è ridotto di circa un punto percentuale l'anno fino al 2010, scendendo al 13,2% nel 2011, per poi risalire gradualmente sino ad attestarsi al 14,6% nel 2014. Il minimo di tutto il periodo si registra proprio nel 2015 con un valore pari a 13,1%.

Un quadro interpretativo più approfondito evidenzerebbe l'influenza sia delle variabili endogene, quali l'età anagrafica e contributiva del personale, la sua collocazione nelle diverse qualifiche e la distribuzione geografica, che di quelle esogene, come le politiche di adeguamento alle recenti sentenze riguardanti il personale di sostegno e, più in generale, quelle riguardanti il riassorbimento del personale precario.

Il comparto delle Forze armate è anch'esso caratterizzato da una forte presenza nell'aggregato dell'"altro personale". In questo caso il passaggio del personale volontario nell'aggregato del personale stabile avviene per concorso dopo un periodo iniziale di permanenza nell'"altro personale".

La scomposizione degli andamenti dei due aggregati del personale stabile e dell'altro personale fornisce dei dettagli utili per comprendere come la riduzione del totale del personale che il comparto mostra a partire dal 2011, sia solo apparentemente lineare.

Il personale stabile presenta un deciso aumento fra il 2007 ed il 2008. A partire da quest'ultimo anno, il personale in servizio permanente effettivo oscilla con variazioni molto contenute e nel 2015 presenta un valore prossimo a quello massimo del periodo registrato nel 2013. Al contrario, il contingente dell'altro personale raggiunge nel 2009 il suo valore massimo, per poi ridursi progressivamente sino ad arrivare nel 2015 ad un valore inferiore di 17.799 unità. Rispetto al valore del 2007, la riduzione avuta nel 2015, anno di minimo assoluto del periodo per il personale non in servizio permanente effettivo delle Forze armate, è del 15,7%. La riduzione del totale del personale del comparto è quindi imputabile interamente alla riduzione del personale volontario e degli allievi.

Se insieme alle Forze armate consideriamo anche il comparto dei Corpi di polizia, che registra una presenza significativa di personale non stabile, l'andamento sopra considerato viene ad essere leggermente ridimensionato ma non subisce grandi variazioni. 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, attestandosi nell'ultimo anno sui valori minimi raggiunti nel 2013. Alla fine del periodo 2007 - 2015 la contrazione nell'insieme dei due comparti dei Corpi di polizia e delle Forze armate risulta pari al 24,6%, corrispondente a quasi 13.000 unità.

Mentre nei Corpi di polizia la quota dell'altro personale sul totale dei dipendenti è estremamente limitata, nelle Forze armate tale quota è piuttosto consistente ed ha oscillato fra il 24% e il 26% all'inizio del periodo considerato, per diminuire in modo deciso negli ultimi anni, ed attestarsi nel 2015 al valore minimo del 18,4%.

Sembrerebbe, quindi, non verosimile la tesi secondo cui negli ultimi anni, nel pubblico impiego, si sia sostituito il personale stabile con personale precario; al contrario, si può anzi osservare che la quota del personale non stabile sul totale del personale è andata progressivamente riducendosi, arrivando nel 2015 ad attestarsi sul valore minimo del 6,2%. Nella sezione in cui è esaminato l'andamento del personale con rapporto di lavoro flessibile emergerà che questo ha una dimensione inferiore all'aggregato dell' "altro personale" ed un simile andamento.

ANTICIPAZIONI SULL'ANDAMENTO DEL PUBBLICO IMPIEGO NEL 2016

Come detto, il conto annuale è una rilevazione censuaria, una rilevazione cioè che copre l'intero universo delle pubbliche amministrazioni e che raccoglie annualmente un elevato numero di modelli (circa 10.600) la cui analisi, per l'eterogeneità delle informazioni in essi contenute e per la numerosità dei diversi attori coinvolti nel processo, è particolarmente complessa. Per tale motivo sono necessari, sia da parte degli enti che trasmettono le informazioni che da parte dell'IGOP-RGS adeguati tempi di lavorazione che consentono la predisposizione del conto annuale circa 10-12 mesi dopo l'anno di riferimento.

Per rispondere all'esigenza di disporre in tempi rapidi di informazioni aggiornate relative all'andamento dell'occupazione nelle pubbliche amministrazioni, da diversi anni viene fornita un'anticipazione dei risultati utilizzando i dati provenienti da una apposita rilevazione, il "monitoraggio trimestrale", e quelli ottenuti dall'elaborazione dei flussi stipendiali provenienti dall'Arma dei Carabinieri e dal sistema informativo NoiPA del Ministero dell'economia e delle finanze, che provvede, per i dipendenti delle amministrazioni statali¹², 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 che il conto annuale rileverà successivamente a consuntivo per l'intero esercizio e con un livello di dettaglio molto più ampio. Le istituzioni tenute all'invio dei dati sono:

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

¹² Ad oggi NoiPA cura il pagamento degli stipendi del personale dei Ministeri, Agenzie Fiscali, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Scuola, AFAM, Vigili del fuoco, Polizia di Stato, Guardia di Finanza, Corpo Forestale, Polizia Penitenziaria, Forze Armate, Magistratura, Carriere Penitenziaria, Diplomatica e Prefettura, alcuni Enti di Ricerca, Enti locali e del SSN.

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

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

Poiché le mensilità acquisite con i flussi stipendiali 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 di personale strutturalmente inferiore rispetto al corrispondente ed effettivo numero di dipendenti presenti. Tuttavia, l'analisi effettuata non sui dati assoluti ma sulla variazione percentuale riduce notevolmente la predetta differenza strutturale, restando legata alla diversa incidenza del part-time nei diversi mesi dell'anno.

Solo per la Scuola e per l'AFAM, che hanno una ciclicità nelle immissioni in ruolo e nel ricorso alle supplenze annuali o fino al termine dell'attività didattica, il confronto deve essere necessariamente fatto con riferimento allo stesso mese dell'anno precedente. Sono escluse dal confronto le supplenze brevi e saltuarie.

Non vengono presentate anticipazioni sul complesso della spesa poiché alcune voci retributive accessorie, di notevole consistenza e spesso relative a più annualità quali, ad esempio, i compensi per la produttività e la retribuzione di risultato, seguono particolari iter procedurali e possono essere erogate in modo episodico durante l'anno e con notevole variabilità 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 anche perché ancora non si dispone di ulteriori rilevazioni sistematiche presso tutte le amministrazioni interessate di informazioni relative a queste partite retributive.

Per migliorare la rilevazione e ottenere maggiori dettagli relativamente ad alcune voci di spesa, nel 2016 è stata effettuata una revisione del processo di produzione e acquisizione dei flussi stipendiali. Tale revisione ha comportato fino al mese di novembre 2016 la sospensione della produzione dei flussi mensili. Per tale motivo i flussi fino ad ora acquisiti non sono sufficienti a fornire un quadro complessivo simile a quello degli anni scorsi.

Pertanto, la tabella che segue porta indicazioni sull'andamento nei primi nove mesi del 2016 dei

soli quattro comparti che forniscono indicazioni tramite il monitoraggio trimestrale (Enti pubblici non economici, Enti di ricerca, Servizio sanitario nazionale, Comuni, Province e Città metropolitane).

In questo arco temporale solo il comparto della sanità risulta stabile, mentre gli altri tre comparti presentano tutti una riduzione del numero dei dipendenti superiore al punto percentuale. Una parte consistente del personale in uscita dalle Province è stato ricollocato nelle Regioni, tipologia di ente non soggetta al monitoraggio. La riduzione complessiva di personale realizzata da comuni, province e città metropolitane (-3,18%) è quindi sovrastimata se riferita al totale del comparto delle Regioni ed autonomie locali.

Tabella 4.1 – Variazioni percentuali del personale a tempo indeterminato impiegato in alcuni comparti del pubblico impiego / tipologie di enti registrate alla fine dei primi nove mesi del 2016 dal monitoraggio trimestrale

Comparto / Tipologia di ente	Settembre 2016 / Dicembre 2015	% di copertura del personale del comparto degli enti rispondenti al monitoraggio trimestrale	Personale del comparto a tempo indeterminato al 31.12.2015(*)
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	-1,35%	94%	43.341
ENTI DI RICERCA	-1,12%	79%	20.570
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	0,21%	84%	653.352
PROVINCE E CITTA' METROPOLITANE	-16,84%	73%	552.122
COMUNI	-1,84%		

(*) E' compreso anche il personale delle regioni a statuto speciale con i contratti regionali

La variazioni del personale registrata nell'ultimo trimestre 2016 (di cui non si dispone ancora la misura) si cumula con quella dei primi nove mesi e, a causa del persistere del blocco del *turn over*, a fine anno determinerà verosimilmente percentuali di riduzione più marcate di quelle presenti in tabella. Per il 2016 si ipotizza, dunque, una riduzione sostanzialmente in linea con quella osservata negli ultimi anni, con la sola eccezione del comparto della sanità che sembra aver arrestato la riduzione del numero di dipendenti.

Il tasso di variazione del personale dei comuni è leggermente inferiore a quello calcolato lo scorso anno per l'analogo periodo, pari a -2,05%. L'assorbimento dei dipendenti delle province non sembra aver avuto un grande effetto di contenimento nella riduzione del personale nei comuni.

Essendo le riduzioni registrate determinate in gran parte dalle politiche di blocco del *turn over*, è

utile riportare la principale normativa di limitazione operante nei diversi comparti:

- 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) ha modificato, distinguendo tra personale dirigenziale e non, le percentuali di *turn over* previste dall'art. 3, comma 1 e 2, del d.l. 90/2014, convertito con modificazioni dalla legge 114/2014. In particolare, per gli anni 2016, 2017 e 2018, tali amministrazioni possono procedere ad assunzioni a tempo indeterminato di personale di qualifica non dirigenziale, nella misura del 25% della spesa relativa al personale cessato della medesima qualifica avvenute nell'anno precedente. A decorrere dall'anno 2019 la percentuale sale al 100%. 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 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, e nelle more della emanazione dei decreti di riordino di cui all'articolo 17, comma 1, della legge "Madia" n. 124/2015, gli enti di ricerca possono continuare ad avvalersi del personale con contratto di collaborazione coordinata e continuativa in essere alla data del 31 dicembre 2015, mediante l'attivazione, previa verifica di idoneità, di 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.

L'art. 1, comma 541, della legge 208/2015 ha, infine, disposto che, nel rispetto della cornice finanziaria sopra descritta, tutte le Regioni devono predisporre dei piani di fabbisogno di personale degli enti del SSN in attuazione dei nuovi standard ospedalieri di cui al DM 70/2015 e finalizzati a risolvere eventuali criticità derivanti dall'entrata in vigore delle nuove disposizioni in materia di orario di lavoro recate dall'art. 14 della legge 161/2014. Tali fabbisogni devono essere sottoposti all'approvazione del Tavolo tecnico degli adempimenti.

- d) Per le **regioni e gli enti locali** sottoposti al patto di stabilità interno¹³ l'art.1, comma 228, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016) introduce percentuali di *turn over* differenziate tra personale dirigenziale e non dirigenziale. In particolare, le percentuali sono fissate nella misura del 25% della spesa relativa al personale non dirigenziale cessato l'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, pari al 60% nel biennio 2014-2015 e all'80% nel 2016.

L'art. 16, comma 1-bis, del d.l. 113/2016, convertito, con modificazioni, dalla legge 160/2016, ha introdotto per i comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti un allargamento del

¹³ Art. 3, comma 5, del d.l. 90/2014

turn over, portando la predetta percentuale al 75% se il rapporto dipendenti-popolazione dell'anno precedente è inferiore al rapporto medio dipendenti-popolazione, come definito dal DM Interno emanato ai sensi dell'art. 263, comma 2, d.lgs. n. 267/2000.

Per quanto riguarda le assunzioni di personale dirigenziale a tempo indeterminato, le facoltà assunzionali restano fissate nella misura dell'80% per gli anni 2016 e 2017 e del 100% a decorrere dall'anno 2018.

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, in base alla quale il *turn over* è assicurato nella misura del 100% delle cessazioni dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato intervenute nell'anno precedente.

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.

Si ricorda, da ultimo, che per le province vige il divieto assoluto di assumere personale con qualunque tipologia di rapporto di lavoro.

STIME DEL CAMPIONE DEI COMUNI ITALIANI- NOTA METODOLOGICA

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

Con l'obiettivo di migliorare la significatività statistica delle stime minimizzando, al contempo, l'impatto sugli enti, nel 2012 il campione dei comuni è stato ridisegnato riducendone la numerosità, da 840 enti del campione precedente a 598 enti. Nel 2016 il campione è stato

rinnovato e, per mantenere la medesima affidabilità delle stime avendo ridotto le variabili di interesse¹⁴, è ora composto da 603 enti.

Il disegno campionario è però rimasto invariato: i comuni “auto rappresentativi” - quelli con un numero di dipendenti maggiore di 200 unità - continuano tutti ad essere parte del campione (si tratta di 239 comuni), mentre i restanti comuni “non auto rappresentativi”, quelli cioè con dimensione minore, sono estratti casualmente (364 comuni). L'estrazione casuale dei comuni “non auto rappresentativi” avviene ogni quattro anni al fine di limitare l'onere della rilevazione per i comuni di dimensione minore.

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

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

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

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

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

¹⁴ Fino al 2015 il monitoraggio trimestrale rilevava anche le spese per il personale. Avendo verificato che dal sistema SIOPE - sistema di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti effettuati dai tesoriери delle amministrazioni pubbliche - seppur con minori dettagli rispetto a quanto rilevato con il monitoraggio, è possibile estrarre delle informazioni su tutti i comuni ed in modo più tempestivo. Si è deciso quindi di limitare la rilevazione del monitoraggio alle sole variabili relative all'organico (numero dipendenti a tempo indeterminato e determinato, assunzioni, cessazioni, ore lavorate).

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

Il valore base attraverso cui stimare il tasso di variazione del personale dei comuni (quello riportato nella tabella 4.1) è dato dalla stima del mese di dicembre 2015 proveniente dal monitoraggio¹⁵. Ciò è reso necessario dal fatto che nel momento in cui si elaborano i dati 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.

I valori mancanti dei comuni non rispondenti al monitoraggio sono sostituiti con quelli del conto annuale dell'anno precedente relativi alle medesime unità.

Il campionamento operato produce risultati soddisfacenti. Nella tabella 4.2 sono presentate 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%¹⁶. Nella tabella sono riportati anche i valori effettivi successivamente rilevati dal conto annuale e la percentuale di scostamento fra la stima puntuale e il valore effettivo.

Tabella 4.2 – quadro riassuntivo delle stime sui dipendenti a tempo indeterminato provenienti dal campione di comuni e dei dati effettivi successivamente rilevati dal conto annuale (esclusi segretari comunali e personale scolastico alle dipendenze dei comuni)

Periodo di riferimento	Intervallo di confidenza al 95% per il totale dei dipendenti		Deviazione Standard	Stima del totale dei dipendenti	Valore effettivo rilevato dal conto annuale	Scostamento % fra la stima e il valore effettivo
	Estremo inferiore	Estremo superiore				
Settembre 2016	357.519	361.523	1.019,126	359.521		
Dicembre 2015	362.708	369.807	1.807,232	366.258	363.022	0,89%
Dicembre 2014	373.870	379.987	1.556,983	376.928	375.013	0,51%
Dicembre 2013	381.075	386.940	1.493,056	384.008	383.408	0,16%
Dicembre 2012	383.836	389.368	1.408,120	386.602	387.511	-0,23%

¹⁵ Qualora per un comune non sia disponibile il dato del monitoraggio da utilizzare come base su cui calcolare la variazione, viene preso il dato del conto annuale dell'anno precedente.

¹⁶ 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.

Lo scostamento fra la stima ed il valore effettivo è sempre risultata contenuta; il monitoraggio trimestrale effettuato attraverso il campione dei comuni mostra quindi una buona capacità predittiva dell'andamento del personale. La sovrastima fornita dal monitoraggio si riduce leggermente se si considera che nel dato del conto annuale degli ultimi due anni mancano alcune centinaia di dipendenti a causa della inadempienza di 35 comuni nel 2015 e 28 nel 2014, mentre negli anni precedenti le inadempienze sono state molto più ridotte (11 per il 2013 e 5 per il 2012).

La tendenza alla decisa contrazione del personale a tempo indeterminato in servizio nei comuni già rilevata negli anni precedenti resta comunque confermata anche nel 2016.

IL LAVORO FLESSIBILE

Nell'ambito della rilevazione del Conto annuale sono acquisiti i dati – unità e spese – del personale con contratto di lavoro flessibile. Sono considerati in questa categoria il personale con contratto a tempo determinato, i lavoratori socialmente utili e di pubblica utilità (LSU/LPU), i dipendenti con contratto di formazione e lavoro ed i lavoratori con contratto di somministrazione di lavoro (ex interinali).

Non tutti i contratti 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 lavoratori ex interinali e con i lavoratori socialmente utili e di pubblica utilità questa caratteristica viene a mancare. Nel primo caso il rapporto di lavoro si instaura fra la persona e l'agenzia interinale, configurandosi come un rapporto "triangolare" che stabilisce una fornitura di lavoro temporaneo da parte di un'impresa (Agenzia), riconosciuta ed autorizzata dal Ministero del Lavoro, che mette a disposizione dell'amministrazione utilizzatrice il lavoratore da essa assunto mediante un contratto detto "di fornitura di lavoro temporaneo". Nel caso invece dei lavoratori socialmente utili e di pubblica utilità, il loro rapporto non può strutturalmente essere definito di lavoro, essendo assoggettati ad una specifica disciplina¹⁷.

L'unità di misura con cui vengono rilevate nel conto annuale queste tipologie di contratti è diversa da quella utilizzata per valutare l'occupazione del personale a tempo indeterminato. Infatti, mentre per quest'ultima ci si riferisce alle presenze al 31 dicembre dell'anno di rilevazione (dato di stock), per il lavoro flessibile viene richiesto agli enti di comunicare il numero di "unità annue" impiegate nell'anno di riferimento: le "unità annue" si ottengono sommando (distintamente per categoria di personale e genere) i mesi lavorati da coloro che prestano attività lavorativa a termine (tempo determinato, contratti di formazione e lavoro, lavori interinali, lavori socialmente utili) e dividendo il totale di ciascuna categoria per i 12 mesi dell'anno. A titolo esemplificativo, 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).

¹⁷ Si definiscono lavoratori socialmente utili e di pubblica utilità coloro che svolgono attività aventi ad oggetto la realizzazione di opere e la fornitura di servizi di utilità collettiva. Per approfondimenti sulla disciplina si rimanda al sito istituzionale dell'INPS al seguente link <http://www.inps.it/portale/default.aspx?itemdir=11499>

Per verificare l'efficacia della normativa di contenimento di queste forme contrattuali attraverso i dati del conto annuale occorre considerare che le variazioni possono manifestarsi nella rilevazione con una certa gradualità proprio in ragione dell'utilizzo di unità annue in luogo delle presenze al 31 dicembre. Se la durata di un contratto si sviluppa a cavallo di due anni, sarà conteggiato 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 termine¹⁸.

Nonostante il criterio delle "unità annue" sia stato adottato già da molti anni e non presenti difficoltà di applicazione, le continue verifiche condotte insieme agli enti hanno messo in luce l'esistenza di un numero non trascurabile di casi in cui è comunicato, erroneamente, il numero delle persone anziché le unità annue. Ciò ha condotto 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 precedenti¹⁹.

Per il personale con contratto flessibile non è di alcuna rilevanza la distinzione fra "personale stabile" e "altro personale" perché le qualifiche di cui si compone quest'ultimo aggregato strutturalmente non sono quasi interessate dai contratti flessibili.

IL TEMPO DETERMINATO E LA FORMAZIONE LAVORO

La costante riduzione del ricorso ai contratti di formazione e lavoro che si è registrata dal 2007 - inizio del periodo qui considerato - ha portato al sostanziale disuso di questa tipologia contrattuale nell'ambito del pubblico impiego. Risulta ancora utilizzata quasi esclusivamente nel comparto delle Regioni e autonomie locali per circa duecento unità annue.

L'andamento di tale tipologia contrattuale viene quindi esaminato congiuntamente a quello dei contratti a tempo determinato, che costituiscono la parte prevalente di tutto il lavoro flessibile.

Giova ricordare che l'andamento del ricorso ai contratti di lavoro flessibili nella pubblica amministrazione è in parte spiegato dall'ingresso nella rilevazione dei nuovi enti non censiti in precedenza.

¹⁸ Ad esempio un contratto di durata semestrale con inizio al primo di ottobre e termine al 31 di marzo sarà indicato in ciascuna delle due annualità con un valore di 0,25 unità annue. L'effetto contenitivo delle norme sui contratti a tempo determinato sarà visibile solo nell'anno successivo a quello in cui termina il contratto.

¹⁹ Con la rilevazione del 2015 i dati relativi al tempo determinato sono corretti riducendo di 180 unità il valore del 2014 e di 580 quello del 2013.

L'ingresso dei nuovi enti non riesce tuttavia a frenare l'andamento complessivo che risulta costantemente e significativamente in calo fino al 2014 con una ripresa nel 2015, ma con valori prossimi a quelli minimi registrati negli ultimi anni della serie. 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. La contenuta ripresa dell'ultimo anno avviene ad opera dei comparti che ne fanno più largo utilizzo, ossia il Servizio sanitario nazionale e le Regioni d autonomie locali.

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	2015
SCUOLA	624	484	487	406	376	420	368	380	251
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	227	247	345	170	263	12	285	461	327
MINISTERI	5.203	1.890	1.494	1.619	1.560	1.474	1.921	1.446	1.383
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	19	14	27	17	62	68	56	38	40
AGENZIE FISCALI	1.865	1.398	1.153	153	88	2	0	0	0
VIGILI DEL FUOCO	3.589	3.605	3.656	3.605	3.606	2.776	2.807	2.059	903
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	3.414	2.731	2.288	2.004	1.706	2.449	1.780	624	326
ENTI DI RICERCA	4.122	4.778	3.570	2.514	3.165	3.122	3.241	4.047	3.873
UNIVERSITA'	5.126	4.468	2.749	3.846	2.198	2.368	2.643	3.060	2.832
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	35.907	36.809	33.510	33.228	29.480	27.159	27.339	28.273	30.686
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	45.607	40.870	34.853	33.112	28.938	27.521	25.295	24.124	26.851
REGIONI A STATUTO SPECIALE	11.193	11.055	10.508	10.790	11.768	11.129	10.892	10.954	10.392
AUTORITA' INDIPENDENTI	102	94	123	105	106	196	213	216	169
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	396	270	154	128	52	42	44	61	56
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	367	371	343	365	1.240	1.086	1.072	1.055	1.024
ENTI LISTA S13 ISTAT	0	0	0	0	0	0	0	2.944	2.783
TOTALE	117.763	109.083	95.260	92.061	84.609	79.823	77.957	79.742	81.897
TOTALE A PARITA' DI ENTI	117.763	109.083	95.260	92.061	82.254	77.439	75.658	74.482	76.808

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	2015 / 2014	2015 / 2007
SCUOLA	-22,4%	0,6%	-16,6%	-7,4%	11,7%	-12,4%	3,3%	-33,9%	-59,8%
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	8,8%	39,7%	-50,7%	54,7%	-	-	61,8%	-29,1%	44,1%
MINISTERI	-63,7%	-21,0%	8,4%	-3,6%	-5,5%	30,3%	-24,7%	-4,4%	-73,4%
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	-26,3%	92,9%	-37,0%	264,7%	9,7%	-17,6%	-32,1%	5,3%	110,5%
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%	-56,1%	-74,8%
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	-20,0%	-16,2%	-12,4%	-14,9%	43,6%	-27,3%	-64,9%	-47,8%	-90,5%
ENTI DI RICERCA	15,9%	-25,3%	-29,6%	25,9%	-1,4%	3,8%	24,9%	-4,3%	-6,0%
UNIVERSITA'	-12,8%	-38,5%	39,9%	-42,8%	7,7%	11,6%	15,8%	-7,5%	-44,8%
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	2,5%	-9,0%	-0,8%	-11,3%	-7,9%	0,7%	3,4%	8,5%	-14,5%
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	-10,4%	-14,7%	-5,0%	-12,6%	-4,9%	-8,1%	-4,6%	11,3%	-41,1%
REGIONI A STATUTO SPECIALE	-1,2%	-4,9%	2,7%	9,1%	-5,4%	-2,1%	0,6%	-5,1%	-7,2%
AUTORITA' INDIPENDENTI	-7,8%	30,9%	-14,6%	1,0%	84,9%	8,7%	1,4%	-21,8%	65,7%
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	-31,8%	-43,0%	-16,9%	-59,4%	-19,2%	4,8%	38,6%	-8,2%	-85,9%
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	1,1%	-7,5%	6,4%	239,7%	-12,4%	-1,3%	-1,6%	-2,9%	179,0%
ENTI LISTA S13 ISTAT	-	-	-	-	-	-	-	-5,5%	-
TOTALE	-7,4%	-12,7%	-3,4%	-8,1%	-5,7%	-2,3%	2,3%	2,7%	-30,5%
TOTALE A PARITA' DI ENTI	-7,4%	-12,7%	-3,4%	-10,7%	-5,9%	-2,3%	-1,6%	3,1%	-34,8%

Dalle due tabelle precedenti – dove non compaiono i Corpi di polizia, le Forze armate, la Magistratura e le Carriere diplomatica, prefettizia e penitenziaria, che non utilizzano i contratti di lavoro flessibile – appare evidente che il ricorso ai contratti a tempo determinato non avviene in tutti i comparti allo stesso modo, né si registra lo stesso andamento. Nel 2015 nei due comparti menzionati - Servizio sanitario nazionale e le Regioni ed autonomie locali - si concentra, in modo quasi equiripartito, il 70% delle unità annue di tempo determinato utilizzate. Entrambi i comparti presentano dei valori in forte calo all'inizio del periodo considerato; per le Regioni ed autonomie locali si sono registrate forti oscillazioni nel tasso di riduzione che, tuttavia, hanno portato nel 2014 ad un ricorso al personale a tempo determinato o alla formazione lavoro quasi dimezzato rispetto al 2007.

Negli enti del Servizio sanitario nazionale la riduzione è stata più graduale, si è del tutto arrestata nel 2013, per aumentare gradualmente nei due anni successivi. Nonostante questi aumenti, nel 2015 c'è stato comunque un minor utilizzo di queste forme contrattuali del 14,5% rispetto al 2007.

Anche fra gli enti delle Regioni a statuto speciale si registra un considerevole utilizzo del contratto a tempo determinato che è stato completamente censito solo a partire dal 2011. Dopo la sostanziale stabilità registrata nel periodo 2012-2014, nell'ultimo anno si è avuta una contenuta riduzione. Circa il 60% del personale temporaneo viene impiegato nelle scuole delle Province autonome di Trento e Bolzano per le supplenze brevi. Questo personale, che è di recente acquisizione (dal 2007) nell'ambito del conto annuale, non dipende dal Ministero dell'Istruzione ma direttamente dalle Province autonome che hanno la titolarità alla sottoscrizione dei contratti collettivi provinciali.

Nel 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. Negli ultimi sei anni le unità annue di queste due figure professionali - che non sono considerate nelle tabelle - sono rimaste sostanzialmente stabili assestandosi intorno alle 15.500 unità per i professori e 2.500 per i ricercatori.

Negli altri comparti il ricorso al contratto di lavoro a tempo determinato è decisamente più ridotto, ma vi sono degli andamenti che è interessante notare. Nei Vigili del Fuoco, dove l'utilizzo è regolamentato da stabili disposizioni, l'andamento è rimasto costante fino al 2011, mentre dal 2012 c'è stata una consistente diminuzione che si è accentuata nell'ultimo anno.

Nel comparto Ministeri, dopo un repentino calo iniziale, l'utilizzo del contratto di lavoro a tempo determinato è rimasto pressoché invariato fino all'aumento registrato nel 2013, totalmente

riassorbito nel 2014 e stabilizzato nel 2015. Il Ministero dell'Interno è il principale utilizzatore di personale con contratto di lavoro a tempo determinato, assorbendo oltre un terzo di quello impiegato da tutto il comparto.

Gli Enti pubblici non economici, che nel 2012 apparivano in netta controtendenza rispetto all'andamento generale in diminuzione, dal 2013 cominciano a ridurre in modo consistente l'utilizzo di queste tipologie di contratti flessibili. Le 326 unità annue impiegate nel 2015 rappresentano appena il 9,5% di quelle utilizzate nel 2007.

Più incerto sembra invece il percorso degli Enti di ricerca e delle Università, dove si assiste ad un andamento ciclico che trova i punti di minimo utilizzo in corrispondenza del compiersi dei processi di stabilizzazione che dispiegano i loro effetti nella prima metà della serie considerata. Nel 2013 si registra un primo contenuto incremento che diventa assai più consistente nel 2014, per restare sostanzialmente stabile nell'ultimo anno. Mentre per gli Enti di ricerca il ricorso al tempo determinato è tornato non lontano dal livello massimo raggiunto all'inizio del periodo, per le Università si è comunque assestato su livelli del 45% inferiori a quelli iniziali.

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

Queste due forme di contratti di lavoro flessibile non determinano l'istaurarsi di un rapporto di lavoro con l'amministrazione. Essendo entrambe di ridotta entità verranno trattate congiuntamente.

Queste due tipologie di lavoro flessibile sono presenti in quantità significative solo in due comparti, quello delle Regioni ed autonomie locali e quello del Servizio sanitario nazionale, 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 (l'Inps ne ha pressoché cessato l'utilizzo dal 2011).

Il ricorso al lavoro interinale è in consistente calo nel comparto delle Regioni ed autonomie locali. La contrazione è continua fino al 2012 per poi rimanere stabile sino all'ultimo anno della serie attestandosi su valori che sono la metà di quelli rilevati per il 2007. Nel Servizio sanitario nazionale si è invece assistito ad una crescita nei primi anni della serie che ha raggiunto il valore massimo nel 2009, con una successiva fase di contrazione che ha raggiunto il valore minimo nel 2013, per poi tornare gradualmente intorno ai valori massimi dell'intero periodo nel 2015. Tuttavia, in entrambi i comparti, le oscillazioni riguardano poche migliaia di unità annue.

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	2015	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	0	3	0	0	17	3	1	6	6	-	-	-	-	-	-	2	3	3
MINISTERI	712	65	21	23	22	41	42	38	42	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	0	2	6	5	8	7	4	4	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	537	544	584	1.096	339	44	28	18	8	344	331	215	117	105	194	214	238	49
ENTI DI RICERCA	5	16	9	6	10	6	11	15	91	0	0	0	1	1	1	0	0	1
UNIVERSITA'	245	204	106	144	100	77	88	84	145	48	22	31	42	35	47	25	16	24
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	4.229	5.122	6.221	6.151	4.980	4.408	4.270	5.103	6.137	633	581	690	674	627	576	660	851	707
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	5.406	4.616	4.044	3.747	3.035	2.743	2.715	2.919	2.760	23.861	20.987	19.245	16.911	16.314	15.518	15.217	15.646	12.695
REGIONI A STATUTO SPECIALE	280	339	344	325	329	442	409	334	278	75	109	150	723	786	722	784	1.082	602
AUTORITA' INDIPENDENTI	5	18	23	32	31	32	31	36	24	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	12	15	11	12	17	15	12	4	8	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	133	79	58	135	221	226	209	317	100	-	-	-	-	-	-	26	13	0
ENTI LISTA S13 ISTAT	-	-	-	-	-	-	-	294	368	-	-	-	-	-	-	-	-	0
TOTALE	11.563	11.022	11.429	11.677	9.109	8.043	7.820	9.171	9.970	24.962	22.030	20.331	18.468	17.867	17.057	16.928	17.849	14.090

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	2015 / 2014	2015 / 2007	2008 / 2007	2009 / 2008	2010 / 2009	2011 / 2010	2012 / 2011	2013 / 2012	2014 / 2013	2015 / 2014	2015 / 2007
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	1%	7%	88%	-69%	-87%	-36%	-36%	-56%	-99%	-4%	-35%	-46%	-10%	85%	10%	11%	-79%	-86%
ENTI DI RICERCA	220%	-44%	-33%	67%	-40%	83%	36%	507%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
UNIVERSITA'	-17%	-48%	36%	-31%	-23%	14%	-5%	73%	-41%	-54%	41%	35%	-17%	34%	-47%	-36%	50%	-50%
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	21%	21%	-1%	-19%	-11%	-3%	20%	20%	45%	-8%	19%	-2%	-7%	-8%	15%	29%	-17%	12%
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	-15%	-12%	-7%	-19%	-10%	-1%	8%	-5%	-49%	-12%	-8%	-12%	-4%	-5%	-2%	3%	-19%	-47%
REGIONI A STATUTO SPECIALE	21%	1%	-6%	1%	34%	-7%	-18%	-17%	-1%	45%	38%	382%	9%	-8%	9%	38%	-44%	-
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	-41%	-27%	133%	64%	2%	-8%	52%	-68%	-25%	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ENTI LISTA S13 ISTAT	-	-	-	-	-	-	-	25%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	-5%	4%	2%	-22%	-12%	-3%	17%	9%	-14%	-12%	-8%	-9%	-3%	-5%	-1%	5%	-21%	-44%

Diverso è il discorso per gli LSU/LPU, il cui utilizzo, infatti, è quasi completamente concentrato nel comparto delle Regioni ed autonomie locali e localizzato soprattutto in alcune regioni: la Campania ne utilizza il 22% del totale e insieme alla Sicilia oltre il 40%; la Sanità, invece, ne impiega poche centinaia di unità annue.

Nei primi anni del periodo considerato c'era stata una riduzione costante ed apprezzabile del personale impiegato con questa modalità contrattuale; tale tendenza si è decisamente affievolita fino ad arrestarsi negli anni più recenti, per riprendere, invece, nel 2015. In ogni caso, nell'ultimo anno, l'utilizzo degli LSU/LPU è stato del 44% inferiore rispetto all'inizio del periodo in esame.

La tabella che segue sintetizza il ricorso alle diverse forme di contratti flessibili, che viene fatto dai diversi comparti, in rapporto con il personale occupato a tempo indeterminato.

Tabella 5.5 – Riepilogo delle varie forme di lavoro flessibile e rapporto con il tempo indeterminato nel 2015

	Altro personale	Tempo determinato e formazione lavoro	Contratti di somministr. (interinali)	LSU / LPU	Totale lavoro flessibile	Tempo indeterminato	Totale lavoro flessibile / Tempo indeterminato
SCUOLA	141.996	251			142.247	943.086	15,1%
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	1.592	327	6	3	1.928	7.582	25,4%
MINISTERI		1.383	42		1.425	153.149	0,9%
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI		40	3		43	2.128	2,0%
AGENZIE FISCALI					0	51.228	0,0%
VIGILI DEL FUOCO		903			903	33.572	2,7%
CORPI DI POLIZIA	6.410				6.410	305.795	2,1%
FORZE ARMATE	33.328				33.328	148.195	22,5%
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI		326	8	49	383	43.341	0,9%
ENTI DI RICERCA		3.873	91	1	3.965	20.570	19,3%
UNIVERSITA'		2.832	145	24	3.001	99.134	3,0%
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE		30.686	6.137	707	37.530	653.352	5,7%
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI		26.851	2.760	12.695	42.306	460.348	9,2%
REGIONI A STATUTO SPECIALE		10.392	278	602	11.272	91.774	12,3%
AUTORITA' INDIPENDENTI		169	24		193	2.155	9,0%
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01		56	8		64	1.194	5,4%
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01		1.024	100		1.124	9.319	12,1%
ENTI LISTA S13 ISTAT		2.783	368	10	3.161	35.047	9,0%
TOTALE	183.326	81.897	9.970	14.090	289.283	3.060.969	9,5%

Nella colonna del totale del lavoro flessibile – che costituisce il numeratore del rapporto presentato nell’ultima colonna – oltre alle unità annue di tempo determinato, formazione e lavoro, ex interinali e LSU/LPU è stato incluso anche l’ “altro personale” dei comparti Scuola e AFAM (supplenti annuali e fino al termine dell’attività didattica ad esclusione delle supplenze 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 il comparto Regioni ed autonomie 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’aggregazione operata nella costruzione del numeratore non è rigorosa, trattandosi di variabili espresse in unità di misura differenti (unità uomo/anno e dipendenti al 31 dicembre).

Eccettuate le Forze armate e l’AFAM che hanno delle caratteristiche peculiari, solo il comparto degli Enti di ricerca arriva a sfiorare il 20% del rapporto fra contratti flessibili e tempo indeterminato, mentre in tutti gli altri comparti il rapporto arriva al massimo al 15%.

All'andamento in calo del personale con contratto a tempo indeterminato non è corrisposto alcun aumento generalizzato del personale a tempo determinato o con le altre tipologie di contratto flessibile che anzi hanno mostrato delle contrazioni addirittura maggiori. Di conseguenza l'incidenza percentuale di tutte le forme di contratti flessibili rispetto al tempo indeterminato ha raggiunto nel 2015 il 9,5% che rappresenta la percentuale più bassa degli ultimi cinque anni. Negli ultimi anni non vi è dunque stata una sostituzione del lavoro a tempo indeterminato con quello a tempo determinato o con le altre forme di lavoro flessibile.

LA STABILIZZAZIONE DEL PERSONALE PRECARIO

I comparti hanno regole di accesso e caratteristiche del proprio personale precario molto differenziate. Pertanto, in un'ottica di progressivo contenimento delle forme di flessibilità, non può esistere una strategia unica che favorisca la stabilizzazione di tutto il personale che lavora con contratti flessibili.

Con riferimento alle stabilizzazioni è possibile individuare tre macro aggregati. Al primo appartengono quei comparti dove è improprio l'utilizzo del termine "stabilizzazione" in quanto i rapporti di lavoro a termine costituiscono l'unica modalità di accesso (o quella largamente preponderante) al contratto a tempo indeterminato. A questo gruppo appartengono le Forze armate e i Corpi di polizia che hanno impiegato nel 2015 il 14% del totale dei dipendenti che non lavora a tempo indeterminato. Tale personale è impiegato come allievo o volontario in ferma prefissata il cui inserimento fra il personale in servizio permanente effettivo avviene esclusivamente per concorso su contingenti stabiliti con decreto. Non sono dunque 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. Senza considerare il personale scolastico dipendente dalle Regioni a Statuto speciale e Province autonome, i lavoratori non di ruolo costituiscono la metà di tutti gli impiegati nelle pubbliche amministrazioni con contratto di lavoro a termine. Nel mondo dell'istruzione la quota di personale non stabile è necessaria per coprire le fisiologiche oscillazioni nel numero di cattedre che si formano ogni anno ovvero per quelle che restano scoperte. Ad esempio, le sostituzioni per maternità rappresentano un evento tutt'altro che raro vista la composizione di genere del comparto.

Questo comparto è quello nel quale si avverte maggiormente la necessità di ricondurre la dimensione del fenomeno del precariato entro i limiti fisiologici, attraverso il riassorbimento dell'eccesso di lavoratori non stabili creatosi negli anni.

Soluzioni di stabilizzazione più omogenee possono quindi interessare solo il terzo macro aggregato che conta poco più di un terzo del totale, ossia circa 105.000 unità. Più della metà di queste unità sono concentrate nel comparto delle Regioni ed autonomie locali (compresi gli enti che applicano contratti diversi da quello nazionale), mentre un altro terzo è occupato nella Sanità.

Attraverso il conto annuale è possibile valutare gli effetti della normativa di stabilizzazione adottata nel corso degli anni e sulla quale non di rado sono intervenute anche le Regioni, in funzione della loro potestà legislativa. 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 decreto legge all'articolo 4, comma 6-quater, ha previsto 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 secondo le disposizioni previste nella legge finanziaria per il 2007 ha avuto la trasformazione del contratto da co.co.co. a tempo determinato.

Con la legge di stabilità 2015 il termine previsto dai richiamati commi del d.l. 101/2013, sono stati prorogati al 31.12.2018 per dare priorità alla ricollocazione del personale in esubero delle Province. Nella tabella che segue sono riportate le assunzioni effettuate nei diversi anni a seguito delle stabilizzazioni del personale.

Tabella 5.6 – Unità di personale stabilizzate dalle pubbliche amministrazioni

PERSONALE STABILIZZATO	2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015					
	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	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	-	56	-	-	-	
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	-	42	31	-	-	
UNIVERSITA'	460	1.235	-	136	-	329	84	108	-	78	-	-	-	49	-	16	3	5	39	10	-	
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	25	29	65	-	
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	16	323	151	-	
REGIONI A STATUTO SPECIALE	149	238	1	251	6	34	6	4.998	5	13	-	18	-	2	5	54	-	2	6	-	-	
AUTORITA' INDIPENDENTI	28	12	-	5	-	43	-	9	-	-	-	-	-	-	-	8	-	-	4	-	-	
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	2	6	2	-	
TOTALE	10.808	22.301	3.029	13.465	2.482	8.621	1.555	8.621	371	2.308	169	95	45	268	103	873	390	148	438	228	-	-

Dalla tabella appare evidente che la stagione delle stabilizzazioni, aperta con i primi interventi normativi sopra richiamati, ha sostanzialmente esaurito il suo slancio nel 2013. Dal 2014 le due modalità di assunzione a tempo indeterminato introdotte con la legge 228/2012 hanno cominciato a dar luogo ad un numero significativo di stabilizzazioni. Tale fenomeno subisce una battuta

d'arresto nel 2015 per l'avvio del processo di ricollocazione del personale delle Province, ora enti di Area vasta.

Gli interventi del legislatore hanno interessato, in tempi diversi, quasi tutti i settori determinando un numero complessivo di stabilizzazioni, registrato a partire dal 2007, di oltre 76.300 unità. Negli ultimi anni gli interventi di stabilizzazione hanno riguardato soprattutto il comparto della sanità e delle autonomie locali, tenuto conto che tali comparti sono i principali fruitori del personale con contratto di lavoro flessibile.

Per il confronto dei dati di quest'ultima tabella con quelli del personale flessibile, occorre tenere presente 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. Le unità assunte attraverso le stabilizzazioni possono quindi essere più elevate della differenza fra le unità annue di personale flessibile rilevabili fra due anni contigui.

LA SPESA

L'andamento della spesa per queste tipologie di lavoro può essere temporalmente disallineata rispetto al momento della prestazione lavorativa, ciò accade quando la prestazione viene effettuata nella parte finale dell'anno e trova la sua regolazione economica totale o parziale nell'esercizio successivo.

Nella tabella che segue, che riporta la spesa per il tempo determinato e la formazione lavoro, nel comparto Scuola è inserita anche la spesa per le supplenze brevi. Questa tipologia di supplenze²⁰, la cui quantificazione in termini di unità annue è piuttosto complessa, non viene rilevata dal Ministero dell'Istruzione e non è quindi inserita nella tabella del conto annuale che illustra l'occupazione a tempo determinato. Per avere un'idea della dimensione del fenomeno si segnala che, in sede di quantificazione degli oneri contrattuali, tali supplenze venivano prudenzialmente stimate nella misura di 25.000 anni persona.

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

²⁰ Vedi nota 8 nel paragrafo "Anticipazioni sull'andamento del pubblico impiego nel 2016"

Anche per il comparto dell'Università è presentata solo la spesa per i professori e ricercatori assegnisti con un contratto per corsi da 60 ore annuali senza che siano inseriti in termini di unità annue nella tabella del tempo determinato, come già illustrato.

Nel periodo considerato la spesa per i contratti di formazione e lavoro si è praticamente azzerata, passando dagli oltre 100 milioni del 2007 ai circa 2 milioni registrati a partire dal 2012. Tale spesa viene 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	2015
SCUOLA	512,69	291,21	490,54	501,91	559,09	448,15	380,66	607,70	478,70
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	2,35	2,79	0,50	0,60	0,57	0,31	9,53	2,66	1,28
MINISTERI	121,65	44,58	46,81	47,15	46,55	40,06	56,70	52,30	51,17
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	0,93	0,76	0,78	0,00	4,26	2,07	2,42	1,68	1,87
AGENZIE FISCALI	49,36	39,80	35,08	6,28	3,32	0,11	0,00	0,00	0,00
VIGILI DEL FUOCO	87,24	95,78	101,81	97,34	104,36	107,19	105,53	84,65	54,75
MAGISTRATURA								0,69	0,00
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	91,74	69,28	50,82	45,19	40,66	52,40	43,52	29,50	8,36
ENTI DI RICERCA	119,08	113,98	102,06	73,07	96,71	102,77	102,63	102,84	118,41
UNIVERSITA'	152,95	139,85	128,75	121,62	120,38	137,11	144,24	175,05	194,71
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	1.068,51	1.121,28	1.104,50	1.138,52	1.047,44	986,91	1.028,49	1.065,79	1.177,80
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	875,79	874,05	755,92	705,75	632,91	573,36	540,54	521,02	559,17
REGIONI A STATUTO SPECIALE	288,27	301,91	287,80	293,11	319,60	310,42	311,95	328,89	307,59
AUTORITA' INDIPENDENTI	5,84	6,53	6,46	7,85	7,30	13,46	14,25	16,13	11,65
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	18,61	12,31	8,99	7,28	4,45	3,78	4,04	4,25	4,14
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	7,32	7,24	7,12	7,56	31,67	26,53	25,62	25,80	24,87
ENTI LISTA S13 ISTAT								79,71	81,25
TOTALE PUBBLICO IMPIEGO	3.402,35	3.121,34	3.127,96	3.053,24	3.019,27	2.804,64	2.770,13	3.098,67	3.075,72

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 / 2007	2009 / 2008	2010 / 2009	2011 / 2010	2012 / 2011	2013 / 2012	2014 / 2013	2015 / 2014	2015 / 2007
SCUOLA	-43%	68%	2%	11%	-20%	-15%	60%	-21%	-7%
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	19%	-82%	20%	-5%	-46%	2974%	-72%	-52%	-46%
MINISTERI	-63%	5%	1%	-1%	-14%	42%	-8%	-2%	-58%
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	-18%	3%	-100%	-	-51%	17%	-31%	11%	101%
AGENZIE FISCALI	-19%	-12%	-82%	-47%	-97%	-100%	-	-	-100%
VIGILI DEL FUOCO	10%	6%	-4%	7%	3%	-2%	-20%	-35%	-37%
MAGISTRATURA	-	-	-	-	-	-	-	-100%	-
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	-24%	-27%	-11%	-10%	29%	-17%	-32%	-72%	-91%
ENTI DI RICERCA	-4%	-10%	-28%	32%	6%	0%	0%	15%	-1%
UNIVERSITA'	-9%	-8%	-6%	-1%	14%	5%	21%	11%	27%
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	5%	-1%	3%	-8%	-6%	4%	4%	11%	10%
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	0%	-14%	-7%	-10%	-9%	-6%	-4%	7%	-36%
REGIONI A STATUTO SPECIALE	5%	-5%	2%	9%	-3%	0%	5%	-6%	7%
AUTORITA' INDIPENDENTI	12%	-1%	22%	-7%	84%	6%	13%	-28%	99%
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	-34%	-27%	-19%	-39%	-15%	7%	5%	-3%	-78%
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	-1%	-2%	6%	319%	-16%	-3%	1%	-4%	240%
ENTI LISTA S13 ISTAT	-	-	-	-	-	-	-	2%	-
TOTALE	-8%	0%	-2%	-1%	-7%	-1%	12%	-1%	-10%

Sebbene il comparto Scuola non sia quello con la spesa più elevata per il tempo determinato, è quello che spesso presenta le variazioni assolute maggiori fra due anni consecutivi e dunque riesce ad influenzare in modo determinante l'andamento generale di tutte le amministrazioni pubbliche. Nel 2015 la notevole riduzione di questo comparto riesce a compensare quasi completamente l'incremento registrato nei comparti del Servizio sanitario nazionale e delle Regioni e autonomie locali.

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

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

Nel 2015 l'effetto di questa modifica è stato assorbito ed i valori sono tornati su livelli normali. La riduzione delle supplenze brevi è comunque uno degli effetti attesi dalle complesse operazioni sugli organici che nel comparto si stanno sviluppando in questi ultimi anni.

Se l'andamento generale della spesa per il tempo determinato è risultato in calo fino al 2013, nel 2014 si è avuto un incremento, anche escludendo gli Enti della lista S13. Hanno contribuito in modo significativo a questo andamento i comparti della Sanità, dell'Università e degli enti che applicano i contratti regionali degli enti locali. Nel 2015 i primi due comparti incrementano ulteriormente la propria spesa, insieme al comparto delle Regioni ed autonomie locali (contratto nazionale) e a quello degli Enti di ricerca. Nonostante i nuovi ingressi di enti nella rilevazione e gli incrementi di spesa degli ultimi anni, alla fine periodo considerato la spesa per il personale a tempo determinato risulta comunque inferiore del 10% rispetto al 2007.

Nei comparti che fanno un maggior uso di queste tipologie di lavoro, l'andamento della spesa risulta coerente con quello delle unità annue impiegate. Il costo del 2015 della Sanità – unico comparto che registra il costo anziché la spesa poiché invia i valori secondo il principio della competenza economica – raggiunge il valore massimo nel periodo considerato, mentre il valore registrato dal comparto delle Regioni ed autonomie locali è lontano dai livelli massimi registrati ad inizio periodo.

Mentre le unità annue impiegate dai due comparti sono abbastanza 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 anni, il costo sostenuto da quest'ultimo comparto è sempre stato molto superiore. Dal 2014 è più che doppio 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.

In linea generale le riduzioni della spesa risultano meno accentuate di quelle delle unità annue utilizzate, in parte anche per l'esistenza dello sfasamento temporale della spesa di cui si è detto in precedenza.

Le spese per i contratti di somministrazione (ex interinali) e per i lavori socialmente utili non presentano un andamento uniforme fra comparti. La spesa più rilevante è sostenuta dal comparto della Sanità, poco meno dei due terzi di quella totale, con un processo di progressivo aumento nel periodo considerato²¹. Per questa tipologia di compensi è il comparto del Servizio sanitario nazionale che definisce l'andamento generale, ed infatti la crescita registrata nei primi quattro anni in questo comparto, la sensibile riduzione fino al 2013 ed il nuovo incremento negli ultimi due anni, segnano esattamente l'andamento riferito al totale del pubblico impiego.

Le Regioni ed autonomie locali – che registravano all'inizio del periodo importi non distanti da quelli del comparto della Sanità – hanno subito una flessione costante che si è arrestata solo nell'ultimo anno, e che ha portato il comparto ad attestarsi su importi inferiori alla metà di quelli del comparto Sanità.

Anche non considerando gli Enti della lista S13, i valori complessivi degli ultimi due anni della spesa per il personale interinale sono in aumento. Le riduzioni registrate negli altri comparti non riescono infatti a compensare l'aumento del Servizio sanitario nazionale.

²¹ Nel periodo antecedente il 2007 tale percentuale era inferiore al 50%.

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 (INTERINALI)									LAVORI SOCIALMENTE UTILI								
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	-	0,01	0,01	-	0,04	0,08	0,10	0,14	0,15	-	-	-	-	-	-	-	0,06	-
MINISTERI	23,84	2,26	0,77	0,45	1,12	1,39	1,41	1,16	1,41	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	-	0,11	0,18	0,05	0,31	0,26	0,23	0,22	0,13	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	14,18	14,98	19,16	40,33	18,38	1,95	0,93	0,63	0,30	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	2,18	-	-	-	-	-	-	-	-	-
UNIVERSITA'	6,33	5,90	4,72	4,30	3,48	2,30	3,02	2,64	4,03	0,31	0,08	0,16	0,32	0,25	0,27	0,03	0,06	0,20
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	167,59	200,18	219,74	223,51	186,87	161,03	157,73	179,67	195,56	5,26	6,58	7,22	7,42	7,02	8,66	6,84	7,13	8,69
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	131,16	132,20	116,72	98,18	86,96	77,41	75,83	71,43	77,58	88,91	84,42	71,13	55,67	49,87	44,32	40,26	41,87	34,00
REGIONI A STATUTO SPECIALE	10,06	12,10	11,25	10,85	11,92	13,68	14,25	11,38	9,24	0,60	0,48	1,09	5,60	6,23	6,14	7,07	7,64	5,38
AUTORITA' INDIPENDENTI	0,12	1,10	1,17	1,49	1,78	1,89	1,86	1,93	1,45	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	0,45	0,89	0,72	0,56	0,98	0,66	0,66	0,34	0,42	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	4,71	3,73	2,09	3,58	5,67	10,36	8,01	7,56	3,16	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ENTI LISTA S13 ISTAT	-	-	-	-	-	-	-	8,10	12,94	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	358,68	374,02	376,89	383,57	317,77	271,26	264,89	286,10	308,54	95,69	92,02	79,88	69,15	63,54	59,55	54,47	57,04	48,27

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 (INTERINALI)									LAVORI SOCIALMENTE UTILI								
	2008 / 2007	2009 / 2008	2010 / 2009	2011 / 2010	2012 / 2011	2013 / 2012	2014 / 2013	2015 / 2014	2015 / 2007	2008 / 2007	2009 / 2008	2010 / 2009	2011 / 2010	2012 / 2011	2013 / 2012	2014 / 2013	2015 / 2014	2015 / 2007
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	-	0%	-100%	-	100%	25%	40%	7%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
MINISTERI	-91%	-66%	-42%	149%	24%	1%	-18%	22%	-94%	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	-	64%	-72%	520%	-16%	-12%	-4%	-41%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	6%	28%	110%	-54%	-89%	-52%	-32%	-52%	-98%	-25%	-41%	-52%	23%	0%	63%	12%	-100%	-100%
ENTI DI RICERCA	133%	-36%	-22%	-7%	-4%	248%	3%	142%	808%	-	-	-	-	-	-	-	-	-
UNIVERSITA'	-7%	-20%	-9%	-19%	-34%	31%	-13%	53%	-36%	-74%	100%	100%	-22%	8%	-89%	100%	233%	-35%
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	19%	10%	2%	-16%	-14%	-2%	14%	9%	17%	25%	10%	3%	-5%	23%	-21%	4%	22%	65%
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	1%	-12%	-16%	-11%	-11%	-2%	-6%	9%	-41%	-5%	-16%	-22%	-10%	-11%	-9%	4%	-19%	-62%
REGIONI A STATUTO SPECIALE	20%	-7%	-4%	10%	15%	4%	-20%	-19%	-8%	-20%	127%	414%	11%	-1%	15%	8%	-30%	-
AUTORITA' INDIPENDENTI	-	6%	27%	19%	6%	-2%	4%	-25%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	98%	-19%	-22%	75%	-33%	0%	-48%	24%	-7%	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	-21%	-44%	71%	58%	83%	-23%	-6%	-58%	-33%	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ENTI LISTA S13 ISTAT	-	-	-	-	-	-	-	60%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	4%	1%	2%	-17%	-15%	-2%	8%	8%	-14%	-4%	-13%	-13%	-8%	-6%	-9%	5%	-15%	-50%

La spesa per LSU/LPU riguarda solo la quota eccedente che resta a carico delle amministrazioni, al netto dei corrispettivi corrisposti dall'INPS²². L'andamento della spesa è in costante diminuzione, coerentemente con l'andamento delle unità annue utilizzate. I comparti che impiegano questa tipologia di lavoro sono essenzialmente quello delle Regioni ed autonomie locali, compresi gli enti che applicano i contratti regionali, ed il comparto della Sanità.

Nella tabella precedente sono riportate le variazioni percentuali della spesa, alcune delle quali con valori particolarmente elevati, dovuti alle cifre di partenza assai modeste.

Al livello complessivo di pubbliche amministrazioni, nonostante l'apporto non trascurabile dato dagli enti della lista S13, nel periodo considerato si è registrata la riduzione del 14% della spesa per gli oneri dei contratti di somministrazione, che comprendono sia il corrispettivo al lavoratore sia il costo dell'agenzia, e del 50% di quella per i LSU/LPU.

²² I lavoratori utilizzati sono impiegati per 20 ore settimanali con un costo a totale carico dell'INPS. Possono essere utilizzati dall'ente per ore eccedenti per le quali deve corrispondere un importo integrativo corrispondente alla retribuzione oraria relativa al livello retributivo in cui sono inquadrati.

Considerando congiuntamente la variazione delle unità annue e quella delle spese, si nota per gli interinali una corrispondenza degli andamenti sull'intero periodo considerato, mentre per i LSU/LPU alla contrazione del 44% delle unità annue impiegate corrisponde una riduzione delle spesa più consistente (50%). Questo andamento può essere spiegato dal minore impegno lavorativo richiesto ai lavoratori socialmente utili che tende a non fargli superare le 20 ore settimanali.

CO.CO.CO. E INCARICHI

Nel conto annuale vengono rilevati anche dati relativi ad incarichi esterni e collaborazioni nonché 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 è rilevato come unità annue.

Questa definizione rende difficoltoso il confronto con l'Anagrafe delle prestazioni²³, che con riferimento a molti aspetti contiene dati più dettagliati e alla quale sarà necessario fare riferimento nel prossimo futuro, anche al fine di ridurre gli adempimenti cui sono chiamati gli enti. Sulla base della definizione data, tutti i contratti che si sviluppano a cavallo di due anni saranno conteggiati sia nel conto annuale del primo anno sia in quello successivo. Dunque misure contenitive che impediscano allo stesso ente di sottoscrivere nuovi contratti, magari introdotte subito dopo l'inizio del contratto, avranno la loro manifestazione nel conto annuale solo a distanza di due anni. Le variazioni quantitative da un anno al successivo avvengono quindi in modo graduale.

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.

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.

²³ La banca dati Anagrafe delle Prestazioni è stata istituita dall'articolo 24 della Legge n. 412 del 30 dicembre 1991 ed è gestita dal Dipartimento della Funzione Pubblica. Rileva gli incarichi conferiti o autorizzati dalle amministrazioni ai propri dipendenti e quelli conferiti a consulenti e collaboratori esterni.

Tabella 5.11 – Collaborazioni coordinate e continuative

	NUMERO DI CONTRATTI ATTIVI NELL'ANNO									VARIAZIONI %								
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2008 / 2007	2009 / 2008	2010 / 2009	2011 / 2010	2012 / 2011	2013 / 2012	2014 / 2013	2015 / 2014	2015 / 2007
ENTI DI RICERCA	4.668	4.328	4.483	1.393	1.525	1.532	1.417	1.321	1.207	-7%	4%	-69%	9%	0%	-8%	-7%	-9%	-74%
UNIVERSITA'	23.169	18.236	13.865	13.706	14.722	12.478	13.145	13.241	14.044	-21%	-24%	-1%	7%	-15%	5%	1%	6%	-39%
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	12.501	10.955	8.073	7.378	7.382	6.856	7.185	6.915	6.940	-12%	-26%	-9%	0%	-7%	5%	-4%	0%	-44%
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	34.464	26.923	17.384	13.216	12.361	11.128	7.627	5.555	4.388	-22%	-35%	-24%	-6%	-10%	-31%	-27%	-21%	-87%
REGIONI A STATUTO SPECIALE	4.280	3.397	2.925	3.122	2.884	2.497	1.867	1.739	1.517	-21%	-14%	7%	-8%	-13%	-25%	-7%	-13%	-65%
ALTRI COMPARTI	2.661	2.878	2.178	2.883	2.944	3.037	1.939	3.135	3.153	8%	-24%	32%	2%	3%	-36%	62%	1%	18%
ENTI LISTA S13 ISTAT	-	-	-	-	-	-	-	7.412	6.527	-	-	-	-	-	-	-	-	-12%
TOTALE	81.743	66.717	48.908	41.698	41.818	37.528	33.180	39.318	37.776	-18%	-27%	-15%	0%	-10%	-12%	18%	-4%	-54%

La contrazione che si registra nel numero dei contratti si è concentrata soprattutto nei primi anni ed è in buona parte frutto delle modifiche della normativa di riferimento, mentre nei successivi anni è proseguita con una certa regolarità ma in modo molto più contenuto. Nel 2015 il numero dei contratti attivi si è più che dimezzato rispetto a quello registrato nel 2007.

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 è stabile ormai da molti anni.

Nell'Università, così come nella Sanità, dopo la grande riduzione di inizio periodo, i valori si sono assestati intorno alla metà del valore registrato all'inizio del periodo considerato.

Nel 2015 si è inoltre accentuata la forbice fra il valore registrato per le Regioni ed autonomie locali e quello del SSN. Quest'ultimo comparto si contende con gli Enti appartenenti alla lista S13 il posto di secondo grande fruitore di questi contratti.

Gli Enti di ricerca presentano nel 2015 il valore minimo sull'intero periodo considerato. In questo comparto la riduzione rispetto ai valori dei primi anni è stata del 74%.

Gli enti che applicano i contratti regionali e 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.

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	2015	2008 / 2007	2009 / 2008	2010 / 2009	2011 / 2010	2012 / 2011	2013 / 2012	2014 / 2013	2015 / 2014	2015 / 2007
ENTI DI RICERCA	81,93	65,14	58,28	24,65	27,10	26,69	21,47	23,55	20,00	-20,5%	-10,5%	-57,7%	9,9%	-1,5%	-19,6%	9,7%	-15,1%	-75,6%
UNIVERSITA'	147,59	144,53	106,84	94,06	94,27	86,01	77,51	68,01	70,19	-2,1%	-26,1%	-12,0%	0,2%	-8,8%	-9,9%	-12,3%	3,2%	-52,4%
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	283,53	213,00	150,84	133,53	129,30	131,15	132,66	134,50	132,30	-24,9%	-29,2%	-11,5%	-3,2%	1,4%	1,2%	1,4%	-1,6%	-53,3%
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	408,42	315,21	207,66	154,88	131,60	115,23	90,94	73,48	57,12	-22,8%	-34,1%	-25,4%	-15,0%	-12,4%	-21,1%	-19,2%	-22,3%	-86,0%
REGIONI A STATUTO SPECIALE	32,03	27,42	20,73	20,67	23,23	18,87	16,91	17,18	13,66	-14,4%	-24,4%	-0,3%	12,4%	-18,8%	-10,4%	1,6%	-20,5%	-57,4%
ALTRI COMPARTI	44,83	47,06	44,42	38,26	34,60	29,13	14,71	37,08	39,23	5,0%	-5,6%	-13,9%	-9,6%	-15,8%	-49,5%	152,1%	5,8%	-12,5%
ENTI LISTA S13 ISTAT	-	-	-	-	-	-	-	100,46	94,57	-	-	-	-	-	-	-	-	-5,9%
TOTALE	998,33	812,35	588,76	466,05	440,09	407,07	354,21	454,26	427,08	-18,6%	-27,5%	-20,8%	-5,6%	-7,5%	-13,0%	28,2%	-6,0%	-57,2%

L'andamento della spesa delle collaborazioni coordinate e continuative è coerente con la dinamica manifestata dal numero dei contratti e con la loro evoluzione. Escludendo il nuovo gruppo di enti della lista S13, rispetto all'anno iniziale la spesa si è ridotta di due terzi.

L'andamento del comparto Sanità presenta una riduzione considerevole nei primi anni e poi resta stabile negli anni successivi. Questo comparto presenta un costo notevolmente superiore alla spesa sostenuta dall'Università pur avendo un numero di contratti molto inferiore. Analogamente, gli Enti della lista S13 hanno una spesa decisamente inferiore con un numero simile di contratti. Il valore medio di un co.co.co. nella Sanità è di circa 19.100€, infatti, è superiore ai 14.500€ degli Enti della lista S13 e ai quasi 13.000€ corrisposti mediamente nel comparto delle Regioni e autonomie locali. Il valore medio corrisposto dalle Università (5.000€) è poco più di un quarto di quello della Sanità. Mentre il valore medio dei contratti nella Sanità è abbastanza stabile e nelle Regioni ed autonomie locali è aumentato significativamente, quello delle Università si è progressivamente ridotto, ampliando così il già considerevole differenziale esistente.

Da qualche anno questa tipologia contrattuale è stata indagata più approfonditamente nel conto annuale. E' quindi possibile indicare il numero delle persone con cui vengono stipulati i contratti che nel 2015 sono state 30.779 (incluse le 4.313 persone afferenti al gruppo degli enti della lista S13), a fronte dei 37.751 contratti attivi nell'anno.

Il 21,7% del totale dei contratti prevede compensi superiori ai 20.000€; tale percentuale segna una riduzione rispetto all'anno precedente, interrompendo il trend in leggero ma costante aumento manifestato negli anni precedenti.

Anche la tendenza all'allungamento della durata dei contratti si interrompe nel 2015. I contratti con durata fino a 3 mesi aumentano e sono pari al 22% del totale mentre si riduce la percentuale in ciascuna delle altre tre classi di durata. Appartengono, infatti, alla classe tra i 4 e i 6 mesi il 16% dei contratti; alla classe fra i 7 e i 12 mesi il 38% dei contratti, mentre il 24% dei contratti ha una durata che supera l'anno.

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 informazioni quali il numero di persone interessate o la durata contrattuale.

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	2015	2008 / 2007	2009 / 2008	2010 / 2009	2011 / 2010	2012 / 2011	2013 / 2012	2014 / 2013	2015 / 2014	2015 / 2007
ENTI DI RICERCA	687	4.089	4.034	1.786	1.715	1.456	746	846	784	495%	-1%	-56%	-4%	-15%	-49%	13%	-7%	14%
UNIVERSITA'	4.259	4.368	3.907	5.535	7.434	8.251	9.408	10.456	14.790	3%	-11%	42%	34%	11%	14%	11%	41%	247%
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	7.804	12.240	16.549	15.345	14.125	13.444	13.527	12.987	12.464	57%	35%	-7%	-8%	-5%	1%	-4%	-4%	60%
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	21.712	27.142	34.026	37.756	38.591	35.626	31.501	38.381	38.890	25%	25%	11%	2%	-8%	-12%	22%	1%	79%
REGIONI A STATUTO SPECIALE	9.785	9.744	10.434	11.368	12.104	10.574	10.213	12.026	11.996	0%	7%	9%	6%	-13%	-3%	18%	0%	23%
ALTRI COMPARTI	1.500	1.728	2.464	2.685	1.764	1.687	2.548	2.568	2.541	15%	43%	9%	-34%	-4%	51%	1%	-1%	69%
ENTI LISTA S13 ISTAT	-	-	-	-	-	-	-	17.034	15.186	-	-	-	-	-	-	-	-11%	-
TOTALE	45.747	59.311	71.414	74.475	75.733	71.038	67.943	94.298	96.651	30%	20%	4%	2%	-6%	-4%	39%	2%	111%

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.

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 – co.co.co e incarichi libero professionale, di studio, ricerca e consulenza – e forse di successiva classificazione nell'ambito del conto annuale. Fra il 2007 e il 2009 sembra, infatti, che sia avvenuto un consistente travaso fra le due forme contrattuali. Negli anni successivi il numero di questi contratti descrive una parabola che ha trovato nel 2013 il suo valore minimo, a partire dal quale si ha un deciso incremento, anche senza considerare il nuovo gruppo di enti che ha fatto il suo ingresso nella rilevazione del 2014.

L'andamento dei comparti è abbastanza differenziato, con l'Università in notevole crescita dal 2010, la Sanità abbastanza stabile ed il comparto delle Regioni e autonomie locali – il maggiore utilizzatore – che presenta delle oscillazioni. Se a quest'ultimo comparto è imputabile la quasi totalità dell'incremento del 2014, la crescita del 2015 è dovuta alle Università. Gli Enti di ricerca, che presentano delle oscillazioni abbastanza accentuate nella parte iniziale del periodo, registrano negli ultimi anni valori fortemente ridimensionati.

Considerando complessivamente co.co.co. e incarichi, ed escludendo gli enti entrati nella rilevazione del 2014, nei nove anni considerati si registra una riduzione dell'11,6% 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	2015	2008 / 2007	2009 / 2008	2010 / 2009	2011 / 2010	2012 / 2011	2013 / 2012	2014 / 2013	2015 / 2014	2015 / 2007	
ENTI DI RICERCA	8,34	17,91	15,45	10,96	10,32	6,98	4,43	5,75	11,45	114,7%	-13,7%	-29,1%	-5,8%	-32,4%	-36,5%	29,8%	99,1%	37,3%	
UNIVERSITA'	24,27	31,00	20,48	24,75	23,16	25,79	27,83	29,99	33,29	27,7%	-33,9%	20,8%	-6,4%	11,4%	7,9%	7,8%	11,0%	37,2%	
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	160,56	229,43	284,94	280,71	265,94	266,63	238,80	234,95	229,47	42,9%	24,2%	-1,5%	-5,3%	0,3%	-10,4%	-1,6%	-2,3%	42,9%	
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	203,28	204,31	214,99	198,24	185,22	161,81	142,53	181,56	173,94	0,5%	5,2%	-7,8%	-6,6%	-12,6%	-11,9%	27,4%	-4,2%	-14,4%	
REGIONI A STATUTO SPECIALE	67,00	68,14	49,03	50,16	58,41	49,80	43,00	52,13	50,37	1,7%	-28,0%	2,3%	16,4%	-14,7%	-13,7%	21,2%	-3,4%	-24,8%	
ALTRI COMPARTI	23,28	21,37	19,38	15,66	12,86	13,17	11,63	12,75	16,75	-8,2%	-9,3%	-19,2%	-17,9%	2,4%	-11,7%	9,6%	31,4%	-28,0%	
ENTI LISTA S13 ISTAT	-	-	-	-	-	-	-	57,54	49,32	-	-	-	-	-	-	-	-14,3%	-	
TOTALE	486,72	572,17	604,27	580,49	555,91	524,17	468,23	574,65	564,59	17,6%	5,6%	-3,9%	-4,2%	-5,7%	-10,7%	22,7%	-1,8%	16,0%	

La spesa relativa agli incarichi, che era in costante diminuzione dal 2010, nel 2014 registra un notevole incremento, per tornare poi a contrarsi nell'ultimo anno. In alcuni comparti la riduzione della spesa non è molto evidente o risulta altalenante, come nella Sanità, dove dal 2009 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.

Nel 2007 il comparto delle Regioni e autonomie locali risultava quello con gli importi più elevati, ma già a partire dal 2009 viene sopravanzato dal comparto della Sanità ed inizia una graduale riduzione che lo porta, nel 2013, a valori inferiori del 30% rispetto all'anno iniziale. Nel 2014 gli enti di questo comparto presentano un incremento notevole e, se si considerano anche gli enti che applicano i contratti regionali e si prescindono da quelli della lista S13, sono responsabili quasi per intero dell'aumento di questa tipologia di spesa. Nel 2015 i valori tornano nuovamente a ridursi. 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 il costo medio unitario del comparto Sanità (18.400€) risulta circa 3.800€ più elevato di quello del secondo comparto (Enti di ricerca). Gli altri comparti che fanno maggior ricorso a questo tipo di contratti presentano una spesa media unitaria molto inferiore, che arriva ad essere al massimo un quarto di quanto rilevato per il Servizio sanitario nazionale. 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 passa da poco meno di un miliardo e mezzo di euro del 2007 a circa 848 milioni nel 2015, con una riduzione del valore iniziale di circa il 43%.

Esiste una ulteriore categoria di lavoro che da alcuni anni viene sinteticamente rilevata nell'ambito del conto annuale. Si tratta degli 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 stati 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 sia della spesa sostenuta. Dalla spesa, così come dal numero di contratti, è stato escluso il dato di Equitalia Spa, la cui attività istituzionale per il contenzioso legato all'attività di riscossione porta all'assegnazione di un numero elevatissimo di incarichi. Nel 2015 sono stati assegnati a 1.003 avvocati esterni 131.623 incarichi per una spesa complessiva di 29,6 milioni di euro.

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	2015	2010 / 2009	2011 / 2010	2012 / 2011	2013 / 2012	2014 / 2013	2015 / 2014	2015 / 2009
ENTI DI RICERCA	184	274	262	506	295	311	83	49%	-4%	93%	-42%	5%	-73%	-55%
UNIVERSITA'	728	890	998	1.324	1.084	1.093	1.241	22%	12%	33%	-18%	1%	14%	70%
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	4.218	5.103	4.727	5.367	5.592	5.792	5.803	21%	-7%	14%	4%	4%	0%	38%
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	63.547	66.088	68.006	70.623	65.590	71.038	65.241	4%	3%	4%	-7%	8%	-8%	3%
REGIONI A STATUTO SPECIALE	8.230	8.057	7.595	8.315	7.868	7.324	7.292	-2%	-6%	9%	-5%	-7%	0%	-11%
ALTRI COMPARTI	1.264	1.697	2.986	2.915	2.598	2.151	2.274	34%	76%	-2%	-11%	-17%	6%	80%
ENTI LISTA S13 ISTAT	-	-	-	-	-	4.832	8.346	-	-	-	-	-	73%	-
TOTALE	78.171	82.109	84.574	89.050	83.027	92.541	90.280	5%	3%	5%	-7%	11%	-2%	15%

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	2015	2010 / 2009	2011 / 2010	2012 / 2011	2013 / 2012	2014 / 2013	2015 / 2014	2015 / 2009
ENTI DI RICERCA	3,1	3,1	3,0	2,3	2,4	3,4	0,8	0,0%	-3,3%	-21,4%	2,6%	44,1%	-77,3%	-74,4%
UNIVERSITA'	12,1	11,9	12,5	11,7	9,5	8,9	15,0	-1,2%	4,4%	-6,2%	-19,1%	-5,7%	68,4%	24,3%
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	67,2	84,8	64,2	64,0	66,6	68,4	65,5	26,3%	-24,2%	-0,4%	4,1%	2,8%	-4,2%	-2,4%
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	367,6	370,0	364,6	376,6	343,5	327,0	304,1	0,7%	-1,5%	3,3%	-8,8%	-4,8%	-7,0%	-17,3%
REGIONI A STATUTO SPECIALE	68,4	64,9	61,0	60,8	58,3	46,9	47,3	-5,1%	-6,0%	-0,3%	-4,2%	-19,5%	0,8%	-30,8%
ALTRI COMPARTI	13,2	12,7	16,7	21,7	26,2	23,1	20,3	-3,8%	32,0%	30,1%	20,4%	-11,5%	-12,1%	54,6%
ENTI LISTA S13 ISTAT	-	-	-	-	-	24,2	34,6	-	-	-	-	-	43,1%	-
TOTALE	531,4	547,3	522,0	537,1	506,3	502,0	487,6	3,0%	-4,6%	2,9%	-5,7%	-0,9%	-2,9%	-8,2%

Attesa la loro particolare natura, i valori unitari di questa tipologia di contratti sono molto meno differenziati fra i comparti rispetto a quanto registrato per i co.co.co. e per incarichi libero professionali, studio, ricerca e consulenza, con il comparto dell'Università che presenta il valore più elevato (12.063€), sopravanzando il Servizio sanitario nazionale (11.294€) e gli Enti di ricerca (9.390€).

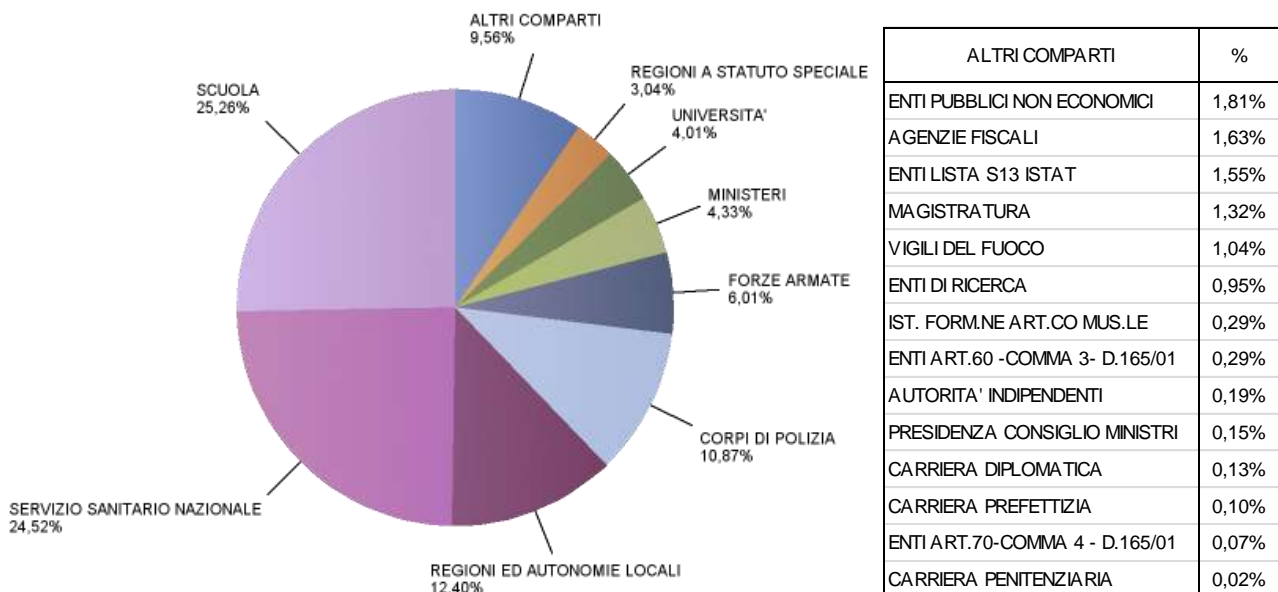
IL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO

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 costo²⁴ di competenza di ciascun esercizio indipendentemente dal momento dell'effettivo pagamento. Nel seguito si parlerà di "spese" avendo però sempre presente questa distinzione.

L'analisi che segue riguarda l'andamento della spesa per il 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 pubblico²⁵.

Il grafico seguente riporta la distribuzione fra i comparti del costo del lavoro sostenuto nel 2015.

Grafico 6.1 – Riparto del totale del costo del lavoro pubblico del 2015 fra i diversi comparti



²⁴ L'articolo 2423-bis c.c., prevede l'obbligo di "tener conto dei proventi e degli oneri di competenza dell'esercizio, indipendentemente dalla data dell'incasso o del pagamento".

²⁵ Per costo del lavoro si intende la spesa complessiva che l'amministrazione deve sostenere per remunerare l'attività lavorativa prestata dal personale, comprensivo quindi delle spese per missioni, buoni pasto, formazione, assegni familiari, benessere del personale, etc., nonché degli oneri riflessi per la contribuzione previdenziale e assistenziale e dell'IRAP.

Nel grafico si osserva che metà del costo complessivo è equamente suddiviso fra i comparti della Scuola e della Sanità, mentre tutti gli altri comparti concorrono a formare l'altra metà del costo.

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	2015
SCUOLA	40.743	46.492	45.587	43.273	41.202	39.774	40.009	40.457	40.131
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	400	405	421	513	437	447	461	446	467
MINISTERI	7.788	7.699	7.635	7.406	7.532	7.065	7.067	6.884	6.872
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	244	244	294	296	323	281	269	248	246
AGENZIE FISCALI	2.787	2.791	2.846	2.751	2.810	2.843	2.837	2.751	2.596
AZIENDE AUTONOME	66	-	-	-	-	-	-	-	-
VIGILI DEL FUOCO	1.424	1.572	1.572	1.586	1.772	1.661	1.656	1.694	1.652
CORPI DI POLIZIA	16.514	16.619	17.168	17.033	17.947	17.106	16.933	16.741	17.263
FORZE ARMATE	8.325	8.656	9.207	9.946	10.295	9.728	9.529	9.385	9.552
MAGISTRATURA	1.757	1.871	1.886	1.948	1.859	2.078	2.127	2.150	2.097
CARRIERA DIPLOMATICA	256	284	268	259	255	223	233	229	212
CARRIERA PREFETTIZIA	179	190	186	171	182	184	166	169	160
CARRIERA PENITENZIARIA	49	50	49	48	46	43	41	39	39
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	3.770	3.684	3.616	3.646	3.258	3.180	3.029	2.856	2.883
ENTI DI RICERCA	1.252	1.296	1.474	1.347	1.559	1.510	1.476	1.466	1.502
UNIVERSITA'	7.199	7.599	7.749	7.549	7.098	6.798	6.452	6.430	6.370
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	39.027	40.406	41.190	41.367	40.687	40.154	39.486	39.133	38.964
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	21.737	23.484	23.289	22.920	22.234	21.345	20.723	20.279	19.707
REGIONI A STATUTO SPECIALE	3.509	3.722	3.831	3.815	4.861	5.017	4.928	4.890	4.829
AUTORITA' INDIPENDENTI	169	181	189	203	208	284	281	297	310
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	362	317	328	338	141	132	125	117	115
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	253	282	304	310	470	468	460	465	454
ENTI LISTA S13 ISTAT	-	-	-	-	-	-	-	2.488	2.463
TOTALE	157.811	167.845	169.091	166.726	165.178	160.322	158.288	159.614	158.881
TOTALE A PARITA' DI ENTI	157.811	167.845	169.091	166.726	163.968	158.921	156.930	155.682	154.877

Questa composizione è stabile nel tempo, con variazioni che raggiungono al massimo qualche decimo di punto da un anno al successivo. Per osservare mutamenti significativi nella distribuzione del costo del lavoro occorre quindi confrontare anni più lontani nel tempo.

Rispetto l'anno precedente, le variazioni più significative hanno riguardato i Corpi di polizia, che crescono di quasi quattro decimi di punto percentuale e le Forze armate, dove però la crescita di due decimi. La quota percentuale dei Corpi di polizia ha toccato il valore massimo negli ultimi nove anni raggiunta in precedenza solo nel 2011. I valori più elevati nella distribuzione sono dovuti all'incremento della spesa riconducibile alla fine del blocco degli effetti economici delle progressioni di carriera comunque denominate²⁶ avutosi nel 2015, che ha consentito il riallineamento fra la posizione giuridica acquisita nel corso degli ultimi quattro anni con quella economica rimasta ferma.

²⁶ Articolo 9 rubricato "Contenimento delle spese in materia di impiego pubblico" di cui al d.l. n. 78/2010, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

All'opposto si colloca il comparto delle Regioni ed autonomie locali, la cui forte contrazione del personale ha evidentemente agito sulla spesa in modo maggiore rispetto a quanto accaduto negli altri comparti.

Nella prima parte del periodo osservato il costo del lavoro nei due comparti che assorbono la maggior parte delle risorse – la Scuola e il Servizio Sanitario Nazionale – si è progressivamente avvicinato, fino ad arrivare, nel 2012, al sorpasso del SSN sulla Scuola. Dall'anno successivo la Scuola torna ad avere il primato nel costo del lavoro, ma la differenza con il SSN resta contenuta. Occorre però ricordare che la Scuola, a fronte della titolarità del 25,3% del costo complessivo del lavoro pubblico, occupa un terzo di tutti i dipendenti pubblici, mentre la Sanità, che spende il 24,5% delle risorse, occupa il 20% degli addetti. In termini assoluti, fra occupati a tempo indeterminato, determinato e le varie forme di contratti flessibili, la Scuola occupa circa 370.000 persone in più del comparto Sanità (vedi "Andamento dell'occupazione" e "Il lavoro flessibile").

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	2015 / 2014	2015 / 2007
SCUOLA	14,1%	-1,9%	-5,1%	-4,8%	-3,5%	0,6%	1,1%	-0,8%	-1,5%
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	1,3%	3,9%	21,8%	-14,8%	2,3%	3,0%	-3,0%	4,6%	16,8%
MINISTERI	-1,1%	-0,8%	-3,0%	1,7%	-6,2%	0,0%	-2,6%	-0,2%	-11,8%
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	0,0%	20,4%	0,7%	9,0%	-12,9%	-4,4%	-7,7%	-1,0%	0,6%
AGENZIE FISCALI	0,1%	2,0%	-3,3%	2,2%	1,2%	-0,2%	-3,0%	-5,6%	-6,9%
AZIENDE AUTONOME	-	-	-	-	-	-	-	-	-
VIGILI DEL FUOCO	10,4%	0,0%	0,9%	11,7%	-6,3%	-0,3%	2,3%	-2,5%	16,0%
CORPI DI POLIZIA	0,6%	3,3%	-0,8%	5,4%	-4,7%	-1,0%	-1,1%	3,1%	4,5%
FORZE ARMATE	4,0%	6,4%	8,0%	3,5%	-5,5%	-2,1%	-1,5%	1,8%	14,7%
MAGISTRATURA	6,5%	0,8%	3,3%	-4,6%	11,7%	2,4%	1,1%	-2,5%	19,4%
CARRIERA DIPLOMATICA	11,2%	-5,8%	-3,4%	-1,3%	-12,8%	4,6%	-1,7%	-7,6%	-17,2%
CARRIERA PREFETTIZIA	5,9%	-1,7%	-8,5%	6,8%	0,9%	-10,1%	1,8%	-5,1%	-10,7%
CARRIERA PENITENZIARIA	1,7%	-0,7%	-1,4%	-5,7%	-5,0%	-5,2%	-6,3%	0,8%	-20,2%
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	-2,3%	-1,8%	0,8%	-10,6%	-2,4%	-4,7%	-5,7%	0,9%	-23,5%
ENTI DI RICERCA	3,5%	13,7%	-8,6%	15,7%	-3,2%	-2,2%	-0,7%	2,4%	19,9%
UNIVERSITA'	5,6%	2,0%	-2,6%	-6,0%	-4,2%	-5,1%	-0,3%	-0,9%	-11,5%
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	3,5%	1,9%	0,4%	-1,6%	-1,3%	-1,7%	-0,9%	-0,4%	-0,2%
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	8,0%	-0,8%	-1,6%	-3,0%	-4,0%	-2,9%	-2,1%	-2,8%	-9,3%
REGIONI A STATUTO SPECIALE	6,0%	2,9%	-0,4%	27,4%	3,2%	-1,8%	-0,8%	-1,2%	37,6%
AUTORITA' INDIPENDENTI	7,3%	4,2%	7,5%	2,3%	36,7%	-1,1%	5,5%	4,3%	83,2%
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	-12,4%	3,5%	3,0%	-58,3%	-6,1%	-5,7%	-6,2%	-1,3%	-68,1%
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	11,3%	8,0%	1,8%	51,7%	-0,4%	-1,8%	1,2%	-2,5%	79,2%
ENTI LISTA S13 ISTAT	-	-	-	-	-	-	-	-1,0%	-
TOTALE	6,4%	0,7%	-1,4%	-0,9%	-2,9%	-1,3%	0,8%	-0,5%	0,7%
TOTALE A PARITA' DI ENTI	6,4%	0,7%	-1,4%	-1,7%	-3,1%	-1,3%	-0,8%	-0,5%	-1,9%

Se si escludono i primi due anni in cui ci sono gli effetti degli ultimi rinnovi contrattuali, dalla lettura delle due tabelle è evidente la generalizzata riduzione del costo del lavoro. In determinati anni e comparti vi sono delle eccezioni originate da:

- a) rinnovi contrattuali sottoscritti ed applicati oltre il termine dell'ultimo anno di riferimento del periodo contrattuale (con effetti di trascinamento 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).

Gli effetti dei nuovi ingressi nella rilevazione a partire dal 2011 sono particolarmente rilevanti. A parità di enti, nel confronto del 2015 con il 2007 – ricordando che le grandezze rappresentate in tabella sono espresse a prezzi di mercato – si ha una contrazione pari a -1,9%.

A livello di singolo comparto la rilevazione delle nuove istituzioni sopra indicate ha 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. 60²⁷. 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 la trasformazione di enti o il passaggio di personale fra comparti diversi, può determinare consistenti scostamenti della spesa di comparto. Nel 2011, infatti, il cambio di comparto dell'ENEA, da ente ex art. 70²⁸ a Ente di ricerca, ha causato il dimezzamento delle spese nei primi e l'aumento del 15% negli Enti di ricerca. Ugualmente, il passaggio di personale fra il Ministero dell'economia e delle finanze e i Monopoli, dovuto alla soppressione delle Direzioni Territoriali dell'Economia e delle Finanze (DTEF), ha contenuto l'aumento della spesa del comparto Ministeri e aumentato quella delle Agenzie fiscali. Tali spostamenti hanno avuto effetti rilevanti anche sull'andamento

²⁷ Vedi la nota 39 dell'Allegato "Indicazioni per la lettura dei dati".

²⁸ Vedi la nota 40 dell'Allegato "Indicazioni per la lettura dei dati".

delle retribuzioni medie dei comparti a causa dei differenti livelli retributivi esistenti fra il personale transitato e quelli esistenti negli altri enti presenti nel comparto.

Va segnalato che dal 2010 vengono acquisite in modo completo le spese relative alle indennità corrisposte al personale inviato all'estero per missioni di pace; tali spese, che nel 2010 ammontavano ad oltre 400 milioni di euro, si sono poi progressivamente ridotte negli anni successivi.

Fra il 2014 e il 2015 tutti i comparti di maggiori dimensioni presentano una riduzione della spesa più o meno marcata, con le sole eccezioni di cui si è già detto relative al settore sicurezza-difesa.

La contrazione del costo del personale del SSN, in atto dal 2010, é determinata anche dall'applicazione piani di rientro cui sono sottoposte alcune regioni.

Nella Scuola la spesa è tornata a contrarsi nonostante la crescita del personale impiegato, attestandosi nel 2015 poco al di sopra del valore minimo degli ultimi 9 anni - registrato nel 2012 - mentre la consistenza del personale ha da tempo abbandonato i livelli minimi. Tale fenomeno, come si vedrà più avanti, è legato al differenziale di costo esistente fra il personale con la massima anzianità che viene sostituito da personale inquadrato nella fascia economica iniziale. Negli ultimi quattro anni la spesa è stata costantemente al di sotto di quella registrata nel 2007, ossia del livello di spesa precedente all'ultimo rinnovo contrattuale.

Negli ultimi anni le differenze nel livello assoluto della spesa in ciascun comparto sono essenzialmente determinate dalla variazione dell'occupazione, il cui effetto sui valori di spesa dell'anno è influenzato dal mese in cui avviene. Ad esempio, le cessazioni avvenute nella parte finale dell'anno – soprattutto se di consistente entità – manifestano in pieno il loro effetto sulla spesa solo dall'anno successivo, poiché gli stipendi sono stati comunque corrisposti fino al momento in cui il personale è rimasto in servizio.

Non sono solo le variazioni dell'occupazione a influenzare la dinamica della spesa. Nei paragrafi successivi sono indicati gli altri fattori significativi.

LE MANOVRE DI CONTENIMENTO DELLA SPESA A PARTIRE DAL 2010

Per calmierare l'incremento della spesa pubblica, il legislatore nel 2010 ha disposto, con l'articolo 9 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, alcune misure contenitive della spesa per il pubblico impiego. La disposizione ha agito su più fronti,

imponendo per gli anni 2011, 2012 e 2013, limiti alla crescita delle retribuzioni individuali e alla crescita dei fondi destinati alla contrattazione integrativa. Questi ultimi, con l'eccezione di alcune partite utili alla costituzione dei fondi, per il periodo 2011-2013, non hanno potuto superare il livello del 2010, per ridursi, inoltre, in misura proporzionale all'eventuale diminuzione del personale in modo da lasciare inalterate le quote retributive medie pro-capite.

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

Il comma 236, dell'articolo unico della legge n. 208/2015 (legge di stabilità 2016), ha stabilito che, tenuto conto del personale assumibile, a decorrere dal 1^a gennaio 2016 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio. Gli effetti di questa norma sulle retribuzioni saranno analizzabili soltanto nel 2017 con i dati del Conto annuale dell'anno 2016.

I RINNOVI CONTRATTUALI NEL PERIODO 2007-2015

Un 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 particolare tipo di andamento del totale della spesa è parzialmente attenuato dal fatto che i contratti non vengono tutti sottoscritti nel medesimo anno. In assenza di rinnovi contrattuali, negli ultimi cinque anni questo andamento non è più rinvenibile²⁹.

La sottoscrizione dei contratti ha un duplice effetto: quello "a regime", che è permanente e consiste nella traslazione della spesa di tutto il personale interessato sui livelli retributivi più elevati derivanti dall'applicazione del contratto, e quello "una tantum", consistente nella corresponsione,

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

in 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 che sono stati sottoscritti con ritardo. In questi anni non c'era il rinnovo?

Va evidenziato che gli ultimi contratti di lavoro sottoscritti si riferiscono ormai al periodo 2008-2009 in quanto, in applicazione dell'articolo 9, comma 17 del decreto legge n. 78/2010, i rinnovi contrattuali 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 comma 453 della legge n. 147/2013 e per il 2015 con il comma 254 della legge n. 190/2014. La Corte Costituzionale, con sentenza n. 178/2015 ha poi dichiarato l'illegittimità di tale blocco, ma solo per il periodo successivo alla pubblicazione della sentenza stessa avvenuta il 23 luglio 2015.

Il prossimo rinnovo contrattuale sarà riferito al triennio 2016-2018, come previsto dall'articolo 1, commi 466 e 469, della legge di stabilità 2016.

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

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. Si noterà che i rinnovi non intervengono mai prima della metà del biennio e spesso 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 2007-2015

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

(*) 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 2007-2015

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 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 personale 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 non è stato corrisposto dal 2011 al 2014 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 poi protratto il blocco fino al 31/12/2015.

Per la Magistratura l'analogo adeguamento retributivo annuale, determinato con DPCM sulla base di uno specifico indice ISTAT (legge 27/1981), anch'esso bloccato dalle disposizioni di contenimento della spesa di cui al decreto legge n. 78/2010 (art. 9, comma 22), è stato successivamente riconosciuto 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, rispettivamente, 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 2007-2015

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 2007-2015:

Tabella 6.6 – Quadro dei rinnovi contrattuali dei contratti collettivi di lavoro regionali/provinciali stipulati e/o applicati nel periodo 2007-2015

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

TRENTINO ALTO ADIGE	
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

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

PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO	
DIRIGENTI	05/07/2007 Contratto collettivo intercompartimentale per il personale dirigenziale relativo al periodo 2005-2008 biennio 2007-2008
	11/11/2009-Contratto di comparto per il personale dirigenziale della Provincia autonoma di Bolzano relativo al periodo 2005-2008
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

Le sottoscrizioni dei contratti per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome non sono avvenuti con significativi ritardi rispetto ai contratti nazionali.

Nella tabella 6.7 sono riportate le spese per le retribuzioni “lordo dipendente”³⁰ al netto delle competenze arretrate. Non potendo effettuare alcuna distinzione sull'origine delle competenze

³⁰ Per “lordo dipendente” si intendono le retribuzioni al lordo delle ritenute fiscali e previdenziali a carico del lavoratore. Queste retribuzioni sono al netto degli oneri riflessi (contributi e IRAP) a carico del datore di lavoro che sono rilevati separatamente e concorrono alla formazione del costo del lavoro.

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	2015
SCUOLA	28.558	31.368	31.904	29.695	28.983	27.897	27.803	27.797	28.134
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	278	283	287	309	310	312	314	308	329
MINISTERI	5.186	5.225	5.158	5.029	4.989	4.875	4.832	4.732	4.720
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	146	147	160	183	179	171	159	156	155
AGENZIE FISCALI	1.877	1.835	1.970	1.924	1.979	1.945	1.922	1.928	1.803
AZIENDE AUTONOME	44	-	-	-	-	-	-	-	-
VIGILI DEL FUOCO	890	943	1.016	1.016	1.044	1.031	1.019	1.048	1.087
CORPI DI POLIZIA	11.714	11.769	12.065	12.015	12.250	12.143	11.943	11.824	12.175
FORZE ARMATE	5.918	6.088	6.403	6.555	6.625	6.518	6.403	6.339	6.500
MAGISTRATURA	1.233	1.306	1.329	1.369	1.300	1.431	1.476	1.514	1.441
CARRIERA DIPLOMATICA	181	191	188	183	179	169	174	173	144
CARRIERA PREFETTIZIA	119	123	122	118	121	121	116	116	113
CARRIERA PENITENZIARIA	35	36	36	34	31	30	29	27	27
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	2.293	2.317	2.286	2.260	2.154	2.049	1.952	1.915	1.914
ENTI DI RICERCA	629	686	762	771	867	860	854	846	867
UNIVERSITA'	5.210	5.434	5.569	5.485	5.064	4.880	4.707	4.534	4.460
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	25.049	26.201	27.025	27.383	27.291	27.072	26.661	26.473	26.201
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	13.871	14.658	15.157	15.013	14.808	14.360	14.050	13.768	13.331
REGIONI A STATUTO SPECIALE	2.060	2.175	2.290	2.291	3.005	3.091	3.064	3.071	3.038
AUTORITA' INDIPENDENTI	102	103	109	113	124	169	170	174	183
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	170	176	186	190	72	69	71	66	67
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	156	175	188	191	293	291	296	300	298
ENTI LISTA S13 ISTAT	-	-	-	-	-	-	-	1.494	1.498
TOTALE	105.720	111.239	114.210	112.128	111.670	109.485	108.013	108.604	108.486
TOTALE A PARITA' DI ENTI	105.720	111.239	114.210	112.128	110.865	108.569	107.105	106.127	105.946

La spesa per retribuzioni cresce negli anni 2008 e 2009, soprattutto per gli aumentati livelli retributivi previsti dai rinnovi contrattuali intervenuti, mentre a decorrere dal 2010 si riduce sia a causa della riduzione del personale, sia per gli effetti delle manovre già richiamate di contenimento della spesa pubblica che hanno avuto ad oggetto il pubblico impiego.

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	2015 / 2014	2015 / 2007
SCUOLA	9,8%	1,7%	-6,9%	-2,4%	-3,7%	-0,3%	0,0%	1,2%	-1,5%
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	1,6%	1,4%	7,7%	0,3%	0,9%	0,5%	-1,8%	6,7%	18,3%
MINISTERI	0,8%	-1,3%	-2,5%	-0,8%	-2,3%	-0,9%	-2,1%	-0,3%	-9,0%
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	0,4%	9,0%	14,5%	-2,2%	-4,3%	-7,1%	-1,8%	-1,2%	5,7%
AGENZIE FISCALI	-2,2%	7,3%	-2,3%	2,9%	-1,7%	-1,2%	0,3%	-6,5%	-4,0%
AZIENDE AUTONOME	-	-	-	-	-	-	-	-	-
VIGILI DEL FUOCO	6,0%	7,8%	-0,1%	2,8%	-1,3%	-1,1%	2,8%	3,7%	22,2%
CORPI DI POLIZIA	0,5%	2,5%	-0,4%	2,0%	-0,9%	-1,6%	-1,0%	3,0%	3,9%
FORZE ARMATE	2,9%	5,2%	2,4%	1,1%	-1,6%	-1,8%	-1,0%	2,6%	9,8%
MAGISTRATURA	6,0%	1,7%	3,0%	-5,0%	10,1%	3,1%	2,6%	-4,8%	16,9%
CARRIERA DIPLOMATICA	5,5%	-1,5%	-2,4%	-2,4%	-5,6%	3,1%	-0,9%	-16,4%	-20,2%
CARRIERA PREFETTIZIA	3,1%	-0,5%	-3,4%	2,1%	0,2%	-4,0%	-0,1%	-2,9%	-5,6%
CARRIERA PENITENZIARIA	1,6%	-0,8%	-4,4%	-7,8%	-3,8%	-5,9%	-4,6%	-0,8%	-23,9%
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	1,0%	-1,3%	-1,1%	-4,7%	-4,9%	-4,7%	-1,9%	0,0%	-16,5%
ENTI DI RICERCA	9,2%	11,1%	1,1%	12,4%	-0,8%	-0,8%	-0,9%	2,5%	37,9%
UNIVERSITA'	4,3%	2,5%	-1,5%	-7,7%	-3,6%	-3,5%	-3,7%	-1,6%	-14,4%
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	4,6%	3,1%	1,3%	-0,3%	-0,8%	-1,5%	-0,7%	-1,0%	4,6%
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	5,7%	3,4%	-0,9%	-1,4%	-3,0%	-2,2%	-2,0%	-3,2%	-3,9%
REGIONI A STATUTO SPECIALE	5,6%	5,3%	0,0%	31,2%	2,8%	-0,9%	0,2%	-1,1%	47,4%
AUTORITA' INDIPENDENTI	1,3%	5,9%	3,5%	9,6%	36,8%	0,3%	2,6%	4,7%	79,7%
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	3,3%	5,8%	2,5%	-62,0%	-4,9%	2,5%	-5,9%	0,1%	-60,8%
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	12,4%	7,3%	1,7%	53,5%	-0,7%	1,7%	1,5%	-0,6%	91,8%
ENTI LISTA S13 ISTAT	-	-	-	-	-	-	-	0,3%	-
TOTALE	5,2%	2,7%	-1,8%	-0,5%	-2,0%	-1,3%	0,5%	-0,1%	2,6%
TOTALE A PARITA' DI ENTI	5,2%	2,7%	-1,8%	-1,2%	-2,2%	-1,3%	-0,9%	-0,2%	0,2%

L'aumento del 2,6% della spesa per retribuzioni lorde nel periodo 2007-2015 è per la quasi totalità dovuto all'ingresso nella rilevazione dei nuovi Enti che si è avuto nel 2011 e nel 2014. A parità di enti la variazione della spesa per le retribuzioni lorde nel periodo considerato risulta pressoché nulla (+0,2%).

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

Un altro importante fattore che incide sul livello della spesa dei singoli enti – e quindi anche sull'aggregato di comparto – è costituito dal fenomeno dei passaggi di qualifica orizzontali e verticali³¹. I passaggi di qualifica producono, come i rinnovi contrattuali, un duplice effetto sulla spesa per il personale coinvolto, un effetto permanente ed un effetto “una tantum” connesso al pagamento di competenze arretrate in considerazione della decorrenza economica riconosciuta ai

³¹ Per passaggio di qualifica si intendono tutte le progressioni di carriera comunque classificate: qualifica, fascia, area, posizione economica, livello.

passaggi. Tanto più numerosi sono i passaggi di qualifica tanto maggiore è l'effetto sulla spesa del comparto e sulle retribuzioni medie degli enti interessati.

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 in conseguenza di quanto disposto dal menzionato articolo 9 del d.l. n. 78/2010 per la parte che ha previsto il blocco degli effetti economici delle progressioni di carriera comunque denominate. Solo per il comparto 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.

Dal 2015 i passaggi effettuati tornano ad avere effetti anche economici oltre che giuridici; ciò ha comportato un innalzamento del livello di spesa particolarmente significativo nei comparti dei Corpi di polizia e delle Forze armate.

Il *turn over* è un altro fattore che ha un notevole effetto sull'andamento della spesa per redditi del pubblico impiego; effetto più marcato nei comparti caratterizzati da meccanismi di progressione delle retribuzioni basati unicamente o principalmente sull'anzianità di servizio (ad esempio Scuola, AFAM, Corpi di polizia, Forze armate). In tali comparti, infatti, se si altera il regolare ricambio del personale (numero di assunti pari al numero dei cessati), si determinano scostamenti nell'andamento della spesa che possono avere effetto per alcuni decenni. Ciò a causa dell'andamento crescente delle retribuzioni dovuto ai meccanismi automatici di progressione stipendiale i quali incidono in modo diretto sull'andamento della spesa. In sintesi, solo un ricambio del personale in ragione di 1 assunto a fronte di 1 cessato, è in grado di garantire un andamento costante e lineare della spesa per redditi, mentre prolungate riduzioni nelle assunzioni a cui seguono cicli di assunzioni oltre il numero dei cessati, determina nella spesa per redditi l'insorgere di "gobbe" anomale che si ripetono negli anni al maturare degli scatti di anzianità.

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 alta.

Dunque, l'effetto sulla spesa derivante dalla non integrale copertura del personale che esce dal mondo del lavoro pubblico, viene in parte riassorbito dalla più alta spesa del personale assunto inquadrato su livelli più elevati. Ciò determina una riduzione del personale maggiore della riduzione della spesa.

In questi comparti (Ministeri, Agenzie fiscali, Enti pubblici non economici, Università, Sanità, Enti locali etc.) il personale collocato a riposo in questi anni - e per alcuni degli anni a venire - gode ancora della retribuzione individuale di anzianità (RIA). Le disposizioni contrattuali vigenti prevedono che, al momento del pensionamento, gli importi percepiti a tale titolo vadano ad alimentare, come risorse stabili, i fondi per la contrattazione integrativa a disposizione di ciascun ente, attraverso i quali è possibile finanziare vari istituti, quali le progressioni economiche orizzontali o la produttività. In condizioni di forte riduzione del personale per pensionamento, rendendosi disponibili quote consistenti di RIA, è quindi possibile assistere ad incrementi delle retribuzioni medie del personale in attività, anche in assenza di rinnovi contrattuali.

IL CALCOLO DELLE RETRIBUZIONI MEDIE

Le retribuzioni medie vengono utilizzate principalmente per la valutazione delle proposte normative e nella quantificazione degli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali. Per evitare cause potenzialmente in grado di produrre delle sottostime nelle retribuzioni medie che finirebbero per rendere meno prudentziali le valutazioni, le medie vengono calcolate considerando solo il personale a tempo indeterminato, escludendo le categorie che possono introdurre delle incoerenze nell'andamento generale del comparto.

Tali categorie si collocano agli estremi della scala stipendiale. La dirigenza a tempo determinato e i direttori generali degli enti, le cui retribuzioni sono comunque pubblicate sui siti degli enti di appartenenza, possono causare delle distorsioni legate alla non continuità del rapporto con l'amministrazione e al loro peso relativo su una categoria, quella della dirigenza, che è di dimensioni contenute. All'estremo opposto si colloca il personale non di ruolo della scuola, il personale volontario e gli allievi delle forze armate e dei corpi di polizia che, presentando analoghe discontinuità nel rapporto, più facilmente forniscono retribuzioni medie affette da distorsioni e sottostime. Infine, viene escluso dal calcolo anche il personale disciplinato da contratti di lavoro del

settore privato (personale contrattista). In questo caso, che riguarda un limitato numero di soggetti con contratto a tempo indeterminato, il motivo dell'esclusione va ricercato nella non omogeneità dei loro contratti di lavoro rispetto a quelli pubblici.

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^a 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 non considerare nel calcolo quelle voci che alterano artificialmente le retribuzioni medie o per le quali è esplicitamente previsto il carattere non retributivo del compenso, 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. Per gli anni dal 2009 al 2015 i valori retributivi medi non tengono 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 intervenuta nell'anno 2011 nella rilevazione del personale comandato e della relativa spesa, i valori retributivi medi annui della PCM non sono stati posti a confronto fino all'anno 2011, come evidenziato nella tabella 6.10 in termini di variazioni percentuali. Dal conto annuale 2012 questa modalità di rilevazione è stata estesa a tutti i comparti. Negli enti dove il peso del personale comandato è rilevante, la relativa spesa può infatti dar luogo a retribuzioni medie più elevate del livello reale, a causa dell'imputazione al personale dell'ente anche della retribuzione accessoriosa corrisposta al personale comandato/distaccato;
- l'indennità rettorale, l'assegno di rappresentanza, l'indennità ex art. 42, comma 5, d.lgs. 151/2001, lo straordinario personale militare in servizio presso la PCM.

Al 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; per ciascuna persona che è stata presente per tutto l'anno sono considerate 12 mensilità (la tredicesima è compresa e non occorre considerare una mensilità aggiuntiva), altrimenti un numero di mensilità pari ai mesi per i quali è stata corrisposta una retribuzione.

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, ossia quando nella qualifica c'è più di una persona. Ad esempio, un dipendente presente tutto l'anno ed un altro solo per una frazione, determinano un numero di mensilità superiore a 12 ed inferiore a 24. In questo caso la distorsione potenzialmente recata della persona presente per la sola frazione d'anno è mediata dal dipendente presente per l'intera annualità: l'effetto che si produce è 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 incoerenza 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.

Le modalità di corresponsione della retribuzione di produttività o di risultato possono influenzare l'andamento delle retribuzioni. In condizioni normali questi istituti sono corrisposti nell'anno successivo a quello di riferimento. Per tale motivo si chiede alle amministrazioni di inserire la quota annua di produttività/risultato fra le competenze dell'anno e non come competenze arretrate. Alcune difficoltà sono connesse agli eventuali rallentamenti del processo di erogazione delle somme, con confronti anche in sede di contrattazione integrativa, dovuti a: definizione delle risorse da destinare a tale scopo; assegnazione degli obiettivi; loro monitoraggio e consuntivazione finale; formulazione del piano di riparto delle risorse.

Infatti, mentre l'eventuale mancata erogazione della produttività/risultato porta a retribuzioni medie più basse per quell'anno (la rilevazione avviene per cassa, ad eccezione della sanità), più problematica è la gestione della corresponsione in uno stesso anno di 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, determinando così retribuzioni medie inferiori a quelle effettive.

La mancata assegnazione della produttività/risultato per un anno può generare delle fluttuazione nella serie temporale. Tale fenomeno assume, ovviamente, rilevanza nel caso in cui gli enti interessati siano di dimensioni tali da influenzare l'intero comparto.

L'ANDAMENTO DELLE RETRIBUZIONI MEDIE

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 luglio 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%.

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	2015
SCUOLA	26.532	29.280	30.570	30.201	30.338	29.548	29.468	29.130	28.343
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	31.362	31.783	31.682	34.548	35.268	35.914	36.043	35.513	36.436
MINISTERI	27.913	28.552	28.761	28.382	29.438	29.564	29.898	29.433	29.788
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	43.728	45.227	48.521	53.600	58.964	58.843	57.688	57.240	57.612
AGENZIE FISCALI	34.980	33.529	36.762	36.179	36.944	37.304	37.336	37.814	35.449
AZIENDE AUTONOME	33.116	-	-	-	-	-	-	-	-
VIGILI DEL FUOCO	28.024	30.190	32.043	31.739	32.124	31.421	31.620	31.703	32.215
CORPI DI POLIZIA	35.153	35.931	37.049	37.336	38.493	38.202	38.094	37.930	39.390
FORZE ARMATE	37.005	37.445	38.326	38.707	39.667	38.993	38.802	38.336	39.764
MAGISTRATURA	120.161	126.294	130.605	132.603	131.295	141.675	142.611	142.554	138.481
CARRIERA DIPLOMATICA	80.936	92.755	93.726	93.755	92.695	92.215	88.492	87.925	93.183
CARRIERA PREFETTIZIA	79.002	84.067	87.267	86.161	89.994	92.584	91.184	91.922	94.117
CARRIERA PENITENZIARIA	71.709	76.595	76.975	78.603	77.688	79.618	79.549	78.021	78.014
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	38.704	39.729	42.542	43.524	42.852	41.771	41.635	41.123	42.292
ENTI DI RICERCA	39.531	39.891	42.076	42.080	41.918	41.518	40.868	39.996	41.135
UNIVERSITA'	42.214	43.842	44.575	45.618	44.623	43.758	43.223	42.917	43.085
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	35.811	37.539	38.298	38.813	38.918	38.898	38.703	38.570	38.621
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	27.103	28.785	29.546	29.731	29.761	29.542	29.551	29.116	29.057
REGIONI A STATUTO SPECIALE	31.495	32.838	34.056	34.138	34.194	35.443	35.339	35.435	35.345
AUTORITA' INDIPENDENTI	71.321	69.231	73.530	73.688	76.702	82.545	82.766	83.984	84.950
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	40.971	41.473	43.949	46.128	53.786	52.146	52.402	51.363	52.842
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	33.933	37.739	38.336	38.353	31.299	30.675	30.878	31.390	32.713
ENTI LISTA S13 ISTAT	-	-	-	-	-	-	-	43.209	45.105
VALORE MEDIO COMPLESSIVO	31.680	33.439	34.522	34.686	34.915	34.612	34.526	34.355	34.146

Tabella 6.10 – Variazioni percentuali delle retribuzioni medie annue

	Variazioni %								
	2008 / 2007	2009 / 2008	2010 / 2009	2011 / 2010	2012 / 2011	2013 / 2012	2014 / 2013	2015 / 2014	2015 / 2007
SCUOLA	10,4%	4,4%	-1,2%	0,5%	-2,6%	-0,3%	-1,1%	-2,7%	6,8%
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	1,3%	-0,3%	9,0%	2,1%	1,8%	0,4%	-1,5%	2,6%	16,2%
MINISTERI	2,3%	0,7%	-1,3%	3,7%	0,4%	1,1%	-1,6%	1,2%	6,7%
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	-	-	-	-	-0,2%	-2,0%	-0,8%	0,6%	-
AGENZIE FISCALI	-4,1%	9,6%	-1,6%	2,1%	1,0%	0,1%	1,3%	-6,3%	1,3%
AZIENDE AUTONOME	-	-	-	-	-	-	-	-	-
VIGILI DEL FUOCO	7,7%	6,1%	-0,9%	1,2%	-2,2%	0,6%	0,3%	1,6%	15,0%
CORPI DI POLIZIA	2,2%	3,1%	0,8%	3,1%	-0,8%	-0,3%	-0,4%	3,8%	12,1%
FORZE ARMATE	1,2%	2,4%	1,0%	2,5%	-1,7%	-0,5%	-1,2%	3,7%	7,5%
MAGISTRATURA	5,1%	3,4%	1,5%	-1,0%	7,9%	0,7%	0,0%	-2,9%	15,2%
CARRIERA DIPLOMATICA	14,6%	1,0%	0,0%	-1,1%	-0,5%	-4,0%	-0,6%	6,0%	15,1%
CARRIERA PREFETTIZIA	6,4%	3,8%	-1,3%	4,4%	2,9%	-1,5%	0,8%	2,4%	19,1%
CARRIERA PENITENZIARIA	6,8%	0,5%	2,1%	-1,2%	2,5%	-0,1%	-1,9%	0,0%	8,8%
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	2,7%	7,1%	2,3%	-1,5%	-2,5%	-0,3%	-1,2%	2,8%	9,3%
ENTI DI RICERCA	0,9%	5,5%	0,0%	-0,4%	-1,0%	-1,6%	-2,1%	2,8%	4,1%
UNIVERSITA'	3,9%	1,7%	2,3%	-2,2%	-1,9%	-1,2%	-0,7%	0,4%	2,1%
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	4,8%	2,0%	1,3%	0,3%	-0,1%	-0,5%	-0,3%	0,1%	7,8%
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	6,2%	2,6%	0,6%	0,1%	-0,7%	0,0%	-1,5%	-0,2%	7,2%
REGIONI A STATUTO SPECIALE	4,3%	3,7%	0,2%	0,2%	3,7%	-0,3%	0,3%	-0,3%	12,2%
AUTORITA' INDIPENDENTI	-2,9%	6,2%	0,2%	4,1%	7,6%	0,3%	1,5%	1,2%	19,1%
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	1,2%	6,0%	5,0%	16,6%	-3,1%	0,5%	-2,0%	2,9%	29,0%
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	11,2%	1,6%	0,0%	-18,4%	-2,0%	0,7%	1,7%	4,2%	-3,6%
ENTI LISTA S13 ISTAT	-	-	-	-	-	-	-	4,4%	-
VALORE MEDIO COMPLESSIVO	5,6%	3,2%	0,5%	0,7%	-0,9%	-0,2%	-0,5%	-0,6%	7,8%

Nel periodo in esame 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.

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 retributivi³² 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 a 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 si esaurisce 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

³² Personale di magistratura il DPCM 7.8.2015 è relativo al triennio 2015-2017, mentre per il restante personale in regime di diritto pubblico l'ultimo provvedimento è il DPCM 29.4.2009. Le retribuzioni di tale personale non hanno avuto incrementi successivi per effetto del blocco disposto dall'art.9, comma 21, del d.l. 78/2010, prorogato fino al 31 dicembre 2015. L'adeguamento per l'anno 2016 non è stato effettuato in quanto l'ISTAT ha comunicato una variazione delle retribuzioni contrattuali dei pubblici dipendenti tra il 2014 ed il 2015 pari a 0,00 per cento.

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 sembra aver annullato completamente anche il beneficio individuale apportato dall'ultimo biennio economico.

Sull'intero periodo 2007-2015 il tasso di inflazione³³ 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 del 7,8%.

Di seguito si riporta il dettaglio delle determinanti delle variazioni registrate negli ultimi anni.

La variazione positiva rilevata nel 2011 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 gli 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

³³ 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; inflazione nulla per il 2015.

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 dello 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, mentre l'aumento generalizzato delle retribuzioni medie del 2015 è dovuto alla fine del blocco dell'effetto economico delle progressioni di carriera comunque denominate.

Il settore Sicurezza-Difesa è quello dove il riallineamento delle posizioni economiche su quelle giuridiche ha avuto i maggiori effetti, anche in considerazione delle dimensioni dei comparti interessati. Sul fronte opposto si collocano i comparti degli Enti locali e della Sanità, dove l'effetto del *turn over* è stato predominante rispetto a quello dello sblocco delle progressioni economiche. Particolarmente forte è l'effetto nel comparto Scuola, dove la cessazione di decine di migliaia di persone che hanno raggiunto i livelli retributivi massimi e l'ingresso, assai più numeroso, di dipendenti con il livello retributivo iniziale, ha determinato una riduzione significativa della retribuzione media che, date le dimensioni del comparto, ha portato in negativo la variazione dell'intero pubblico impiego.

Caso particolare è quello della Magistratura, dove le particolari regole del settore hanno portato alla riduzione della retribuzione media³⁴.

Con la sentenza n. 37/2015 la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità degli incarichi dirigenziali conferiti dalle Agenzie fiscali, determinando la cessazione del trattamento economico che il personale della terza area con incarico dirigenziale ha avuto in godimento fino al 2014. L'applicazione della sentenza ha prodotto la consistente riduzione delle retribuzioni medie in questo comparto.

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.

³⁴ L'adeguamento delle retribuzioni dei magistrati avviene triennialmente sulla base degli incrementi medi conseguiti nel triennio precedente dalle altre categorie di pubblici dipendenti, mediante un meccanismo di due acconti ed un saldo a conguaglio. Nel 2015 si è avuto un conguaglio negativo in ragione della mancata crescita delle retribuzioni del restante personale conseguente al blocco della contrattazione.

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

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Occupati nelle pubbliche amministrazioni	3.583.554	3.578.945	3.503.226	3.437.903	3.395.372	3.343.878	3.335.745	3.366.327	3.362.971
Totale Forza lavoro	24.671.208	24.589.432	24.635.085	24.598.155	24.986.053	25.303.762	25.339.657	25.532.862	25.508.353
<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%	13,2%
Totale Occupati	23.045.115	22.922.342	22.568.056	22.594.435	22.585.644	22.412.523	22.176.795	22.396.504	22.539.674
<i>Occupati nelle pubbliche amministrazioni / Totale Occupati</i>	15,6%	15,6%	15,5%	15,2%	15,0%	14,9%	15,0%	15,0%	14,9%
Costo del lavoro delle pubbliche amministrazioni (miliardi di €)	157,81	167,84	169,09	166,73	165,18	160,32	158,29	159,61	158,88
PIL ai prezzi di mercato (miliardi di €)	1.609,55	1.632,15	1.572,88	1.604,51	1.637,46	1.613,26	1.604,60	1.620,38	1.642,44
<i>Costo del lavoro / PIL nominale</i>	9,8%	10,3%	10,8%	10,4%	10,1%	9,9%	9,9%	9,9%	9,7%
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 2016; Prodotto interno lordo - dati nazionali annuali correnti, edizione settembre 2016									

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 si registra 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%); nel 2015 la quota resta pressoché costante.

Dopo essersi ridotta costantemente nei primi quattro anni del periodo osservato, la quota dei dipendenti della PA rispetto al totale degli occupati ha oscillato nei successivi 5 anni intorno al valore minimo del 15%. Escludendo gli enti inclusi nella lista S13 il valore degli ultimi due anni raggiungerebbe il minimo della serie.

Dopo il primo biennio di aumento ed aver raggiunto il suo massimo nel 2009, nei cinque anni successivi il costo del lavoro nel pubblico impiego si riduce determinando 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.

Il valore minimo di questo rapporto è raggiunto proprio in corrispondenza dell'ultimo anno ed è un punto percentuale inferiore rispetto al valore massimo raggiunto nel 2009. Escludendo gli enti entrati nella rilevazione solo a partire dal 2011, nel 2015 l'incidenza sul PIL del costo del lavoro pubblico sarebbe ancora inferiore e pari al 9,4%.

DISTRIBUZIONE DEI DIPENDENTI PER ETÀ'

Nella rappresentazione grafica della struttura della popolazione secondo l'età, 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 con l'aumentare dell'età. Il crollo della natalità registrato negli ultimi decenni ha mutato 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. I gradini di questa rappresentazione saranno corrispondenti alle classi d'età utilizzate nel conto annuale³⁵. Poiché i mutamenti nella struttura per età sono abbastanza lenti, i dati utilizzati in questa sezione sono riferiti solo a determinati anni in un arco temporale più ampio rispetto all'analisi di tutti gli altri fenomeni.

Già nel 2001 la distribuzione riferita al totale dei dipendenti non assomigliava ad una piramide, quanto piuttosto ad un rombo, avendo i valori più elevati concentrati nelle classi centrali di età. Le principali cause di questa raffigurazione, presenti già nel decennio precedente, si riconducono a due fenomeni. Il primo è l'utilizzo sempre più diffuso dei blocchi delle assunzioni che agiscono limitando l'ingresso nelle prime classi d'età. Per il secondo è necessario contestualizzare il fenomeno al periodo storico. Infatti, nel generale processo di riforma della pubblica amministrazione, 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 delle professionalità di cui gli enti hanno necessità di dotarsi, anche per fronteggiare la crescente complessità dei processi che sono chiamati a gestire. La maggiore qualificazione richiesta viene governata con grandi processi di riqualificazione del personale e con un mutamento nelle competenze che vengono ricercate nei nuovi ingressi. Tutto ciò si riflette in un aumento dell'età dei nuovi assunti, che così si inseriscono nelle classi d'età intermedie, lasciando vuote le prime.

Dal primo grafico -relativo alla piramide del 2001 - è possibile notare una notevole asimmetria fra i generi, che è fortemente legata alla estrema caratterizzazione di alcuni comparti che hanno età medie molto differenti (donne per la Scuola; uomini per Corpi di Polizia, Forze Armate e Vigili del fuoco).

³⁵ La tabella è predisposta su fasce quinquennali a partire dalla prima classe di età "fino a 19 anni" per arrivare a "tra 60 e 64" mentre le ultime due classi sono distinte in "tra 65 e 67" e "68 e oltre".

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

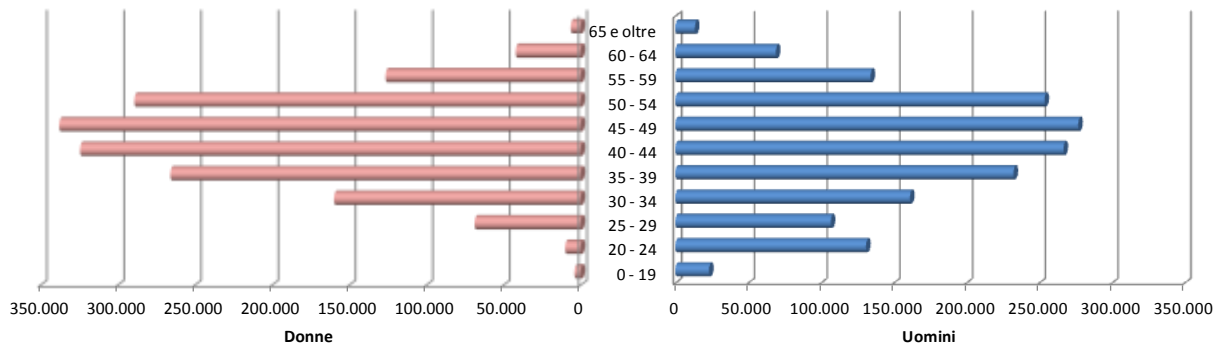
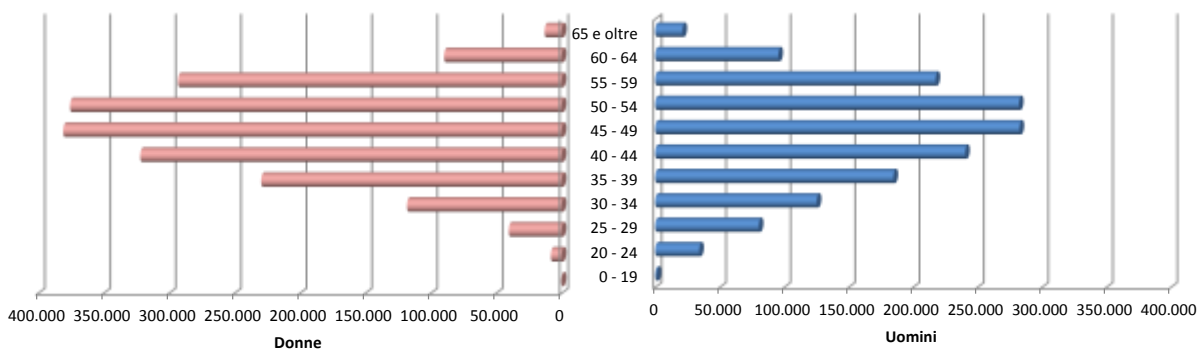


Grafico 7.2 – Distribuzione del totale del Personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni per età e genere. Anno 2008



Nel 2008 la forma della distribuzione ricalca con maggiore precisione quella del rombo poiché sono scomparse per gli uomini le discontinuità che nel 2001 erano presenti nelle prime classi di età. Ciò è la diretta conseguenza, fra il 2001 e il 2008, dell'abolizione della leva obbligatoria che ha interessato il comparto della sicurezza-difesa.

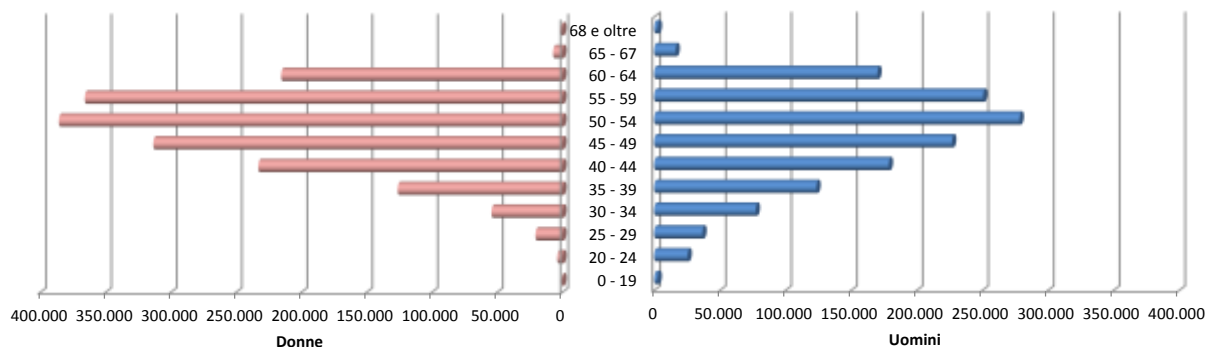
Pur restando la classe modale³⁶ quella da 45 a 49 anni sia per le donne sia per gli uomini, la differenza con la classe successiva 50 – 54 si è quasi annullata.

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 2015³⁷ è ormai quella di un fungo o di una piramide rovesciata.

³⁶ La classe modale o di modalità è la classe dove vi è la massima frequenza di un valore.

³⁷ Per il conto annuale 2015 il Ministero dell'Interno non ha inviato i dati di alcune tabelle relative alla Polizia di Stato (100.000 persone); fra le tabelle non trasmesse c'è quella riguardante la distribuzione per età. Analogamente, il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca non ha inviato le medesime informazioni relative al personale non di ruolo (142.000 dipendenti). Nella trattazione che segue si è quindi proceduto ad integrare le informazioni mancanti desumendole dai flussi informativi stipendiali del mese di dicembre 2015. Pertanto, i valori medi riferiti al 2015 per i comparti dei Corpi di polizia e della Scuola, nonché i valori complessivi del pubblico impiego, differiscono da quelli presenti sul sito www.contoannuale.tesoro.it dove tale integrazione non è stata effettuata.

Grafico 7.3 – Distribuzione del totale del Personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni per età e genere. Anno 2015



La classe modale è diventata quella 50-54, seguita da vicino dalla classe 55-59.

Sulla base dei valori registrati nel 2015 è possibile, traslando tutta la distribuzione di cinque anni e ricostruendo unicamente le ultime due classi ipotizzare, prevedere la distribuzione limite del prossimo quinquennio. Il numero degli addetti della penultima classe di età (65-67) può ottenersi ipotizzando una distribuzione lineare applicata all'interno della classe precedente (60-64) del 2015. Gli addetti nella classe di età finale (68 e oltre) sono ricavati mantenendo ferma la percentuale calcolata sul 2015 di tale classe in rapporto ai presenti nella classe di età 60-64. Tale percentuale è applicata ai presenti nella classe 60-64 nel 2020. Nei comparti sicurezza-difesa tutto il personale che va a superare i 60 anni è fatto cessare, stante le diverse regole di pensionamento.

Questa stima, che lascia inalterata la forma della distribuzione, sconta alcune approssimazioni. Infatti non considera l'influenza esercitata dai nuovi ingressi, che verosimilmente saranno fra le 300.000 e le 500.000 unità nel complesso dei 5 anni. Negli anni 2012-2014, infatti, il conto annuale ha registrato nuove assunzioni per ciascun anno comprese fra le 60 e le 70 mila unità³⁸, mentre nel 2015 le assunzioni sono state 125.000, di cui due terzi dovute al comparto Scuola.

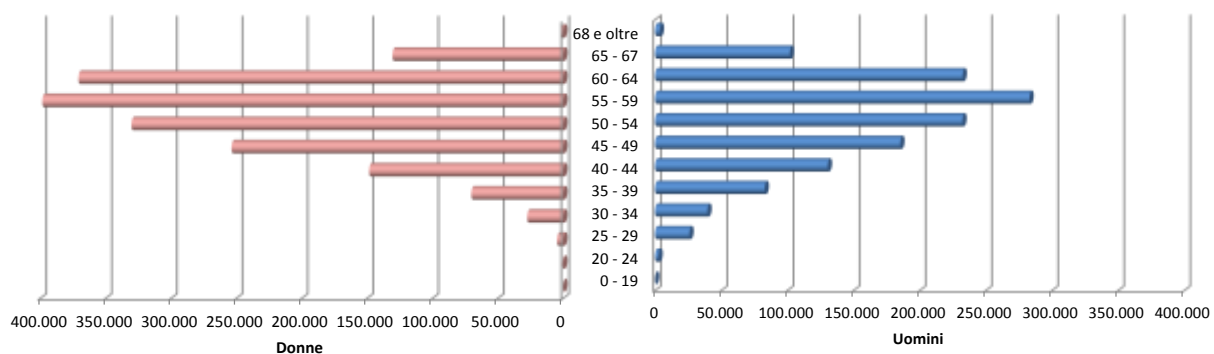
Le nuove assunzioni andranno realisticamente a posizionarsi nelle prime classi di età mentre il numero di coloro che sono previsti nelle classi più elevate è sovrastimato. Con le sole ipotesi sopra enunciate, infatti, sono uscite dalla distribuzione appena 201.000 unità, circa 40.000 l'anno. Il conto annuale degli anni 2013 e 2014, invece, nonostante il vistoso rallentamento delle cessazioni, dovuto all'innalzamento dei requisiti pensionistici, ha visto rispettivamente 74.000 e circa 88.000 cessazioni. Nel 2015 si sono invece avute 118.000 cessazioni, che tuttavia restano ancora al di

³⁸ 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.

sotto del livello precedente al 2012, quando oscillavano fra le 122.000 e le 156.000 unità annue. Va tuttavia ricordato che in queste cessazioni sono comprese anche quelle del settore sicurezza-difesa legate al personale volontario che, al termine del periodo di ferma, non viene immesso nel servizio permanente effettivo. Tali cessazioni, che sono diverse migliaia, sono comunque collocate nelle prime classi di età.

Dunque la distribuzione che segue va interpretata come una distribuzione limite; il valore dell'età media dei dipendenti pubblici che realmente si realizzerà nel 2020 sarà molto verosimilmente inferiore rispetto a quella derivante da questa proiezione.

Grafico 7.4 – Distribuzione del totale del Personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni per età e genere. Anno 2020 (proiezione)



Nelle classi più elevate si concentra ora un numero molto elevato di dipendenti; nella classe 65-67 verrebbero a trovarsi 232.000 persone, che lasceranno quasi integralmente il servizio in meno di tre anni e altre 603.000 in quella immediatamente precedente (60-64).

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 e una nuova visione del funzionamento dell'apparato pubblico.

L'ANDAMENTO DELL'ETA' MEDIA

Nel periodo 2001-2015 l'età media riferita al totale del personale è cresciuta di sei anni e quattro mesi, con differenze notevoli fra i vari comparti. Alla fine del 2015 l'età media del pubblico impiego ha raggiunto la soglia dei 50 anni.

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.

Tabella 7.1 – Età media per genere nel pubblico impiego

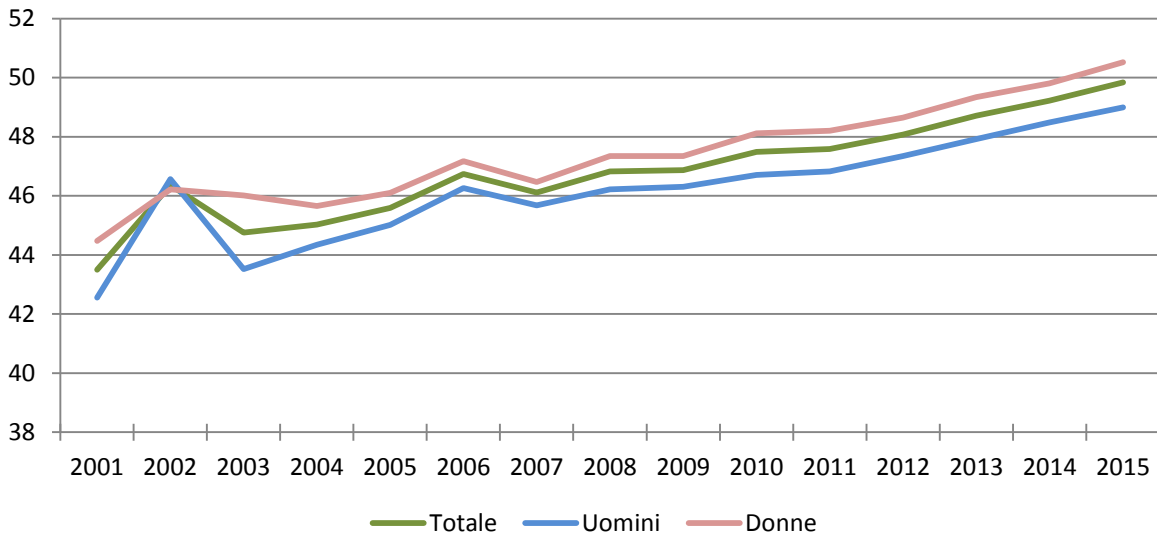
	2001			2008			2015			2020		
	Media Uomini	Media Donne	Media	Media Uomini	Media Donne	Media	Media Uomini	Media Donne	Media	Media Uomini	Media Donne	Media
SCUOLA	49,4	46,8	47,4	50,8	48,7	49,1	51,8	50,4	50,6	55,5	54,5	54,7
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	46,9	46,8	46,9	50,2	49,0	49,7	51,0	49,7	50,5	55,2	54,2	54,8
MINISTERI	46,8	44,6	45,7	50,6	49,2	49,9	54,1	53,5	53,8	57,9	57,5	57,7
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI				51,6	50,8	51,2	53,9	52,9	53,4	57,9	57,1	57,5
AGENZIE FISCALI				49,7	49,0	49,4	51,8	51,4	51,6	55,5	55,4	55,5
AZIENDE AUTONOME	41,3	45,0	41,6									
VIGILI DEL FUOCO				43,0	47,2	43,3	45,7	51,4	46,0	50,6	55,5	50,8
CORPI DI POLIZIA	34,4	30,1	34,1	40,7	39,9	40,6	44,2	42,9	44,1	48,3	46,9	48,2
FORZE ARMATE	29,9	23,1	29,8	35,3	25,2	34,9	38,0	28,8	37,5	42,5	33,8	42,0
MAGISTRATURA	50,3	41,2	47,2	52,3	45,2	49,5	52,5	48,0	50,3	55,7	52,2	54,0
CARRIERA DIPLOMATICA	46,7	39,7	45,9	47,3	41,3	46,3	46,0	41,0	45,0	50,4	45,8	49,4
CARRIERA PREFETTIZIA	50,2	44,2	47,5	54,1	50,2	52,1	55,6	54,6	55,0	59,1	58,5	58,7
CARRIERA PENITENZIARIA				52,7	47,3	49,5	54,5	52,1	52,9	58,5	56,7	57,2
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	48,1	45,7	46,9	49,6	48,0	48,7	53,8	52,3	52,9	57,8	56,7	57,1
ENTI DI RICERCA	47,7	44,8	46,6	49,9	47,7	48,9	51,2	50,0	50,7	55,3	54,4	54,9
UNIVERSITA'	49,1	45,2	47,5	50,6	47,4	49,2	52,8	50,9	51,9	56,2	54,9	55,6
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	46,3	41,6	43,5	49,3	45,4	46,9	52,0	49,1	50,1	55,8	53,6	54,3
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	46,6	43,5	45,2	49,6	47,0	48,3	53,1	51,0	52,0	56,9	55,2	56,0
REGIONI A STATUTO SPECIALE				46,7	44,8	45,5	51,6	49,2	50,2	55,8	53,7	54,6
AUTORITA' INDIPENDENTI				45,5	42,7	44,0	49,5	47,4	48,4	53,7	52,1	52,8
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	50,4	45,6	49,0	51,7	48,8	50,8	53,3	51,1	52,5	57,3	55,6	56,6
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	49,5	43,7	48,5	45,4	43,5	44,4	51,3	47,8	50,1	55,3	52,3	54,2
ENTI LISTA S13 ISTAT							49,2	46,8	48,3	53,5	51,5	52,7
TOTALE	42,6	44,5	43,5	46,2	47,3	46,8	49,0	50,5	49,8	52,7	54,3	53,6

Nel grafico che segue è rappresentato l'andamento dell'età media per tutto il pubblico impiego nei 15 anni considerati (2001-2015). 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 osservano 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 unità annue), accompagnate nel 2007 e nel 2011 da oltre 60.000 assunzioni.

Nella seconda metà della serie il progressivo innalzamento 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



ALLEGATO

INDICAZIONI PER LA LETTURA DEI DATI

La chiave di lettura storicamente sottesa alla rappresentazione nel conto annuale dei fenomeni legati al pubblico impiego, è quella del comparto di contrattazione di riferimento.

Nei comparti di contrattazione è considerato anche il personale in regime di diritto pubblico (magistrati, diplomatici, professori universitari, prefetti, carriera penitenziaria, vigili del fuoco, forze armate e corpi di polizia). All'interno del comparto dell'Università è collocato sia il personale contrattualizzato sia i professori universitari che sono, invece, in regime di diritto pubblico. E' stato creato il raggruppamento delle regioni a statuto speciale per evidenziare le dinamiche riferibili al contratto collettivo nazionale di lavoro degli enti locali rispetto a quelle relative ai diversi contratti regionali.

Sono stati inoltre creati ulteriori comparti per una più agevole lettura dei dati ma che non rispondono ad univoche regole normative e contrattuali. In tal senso è presente il comparto delle autorità indipendenti, dove ciascuna amministrazione ha una sua norma istitutiva e disciplina autonoma, quello degli enti ex art. 60 d.lgs. 165/2001 in cui sono compresi gli enti pubblici economici e quelli che erogano servizi di pubblica utilità³⁹, quello degli enti ex art. 70, comma 4⁴⁰, del d.lgs. 165/2001 che sono destinatari di autonomi contratti stipulati dall'A.Ra.N.⁴¹ Infine, è stato creato il raggruppamento degli enti appartenenti alla lista S13 aggiornata dall'Istat - art.1, comma 3, del d.lgs. 196/2009 - non soggetti alla rilevazione del conto annuale prima del 2014⁴².

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

L'impostazione per comparti di contrattazione nasce dalla necessità di disporre di una base dati

³⁹ Questo "comparto" riflette l'originaria formulazione dell'art. 60, comma 3, del d.lgs.165/2001, prima della modifica introdotta con il d.l. 101/2013 riguardante gli enti appartenenti alla lista S13 per i quali è stato creato un apposito "comparto".

⁴⁰ Comprende l'Agenzia spaziale italiana, l'Unioncamere, l'Ente nazionale per l'aviazione civile, l'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo, l'Agenzia nazionale per la sicurezza delle Ferrovie, il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, l'Agenzia per l'Italia digitale.

⁴¹ L'A.Ra.N. (Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni) rappresenta le pubbliche amministrazioni nella contrattazione collettiva nazionale di lavoro.

⁴² Indicazioni sul processo che ha portato all'acquisizione dei dati di questo gruppo di enti sono riportate più avanti in questo paragrafo e nel paragrafo "Copertura della rilevazione".

utilizzabile in sede contrattuale e che, al contempo, permetta una lettura strutturata delle informazioni sul personale pubblico in termini di qualifiche e di voci retributive corrisposte.

Nella quasi totalità dei casi l'impostazione contrattuale non confligge con la lettura dei dati per tipologia di ente o per singolo ente, poiché 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; ad esempio per il Ministero dell'Interno è presente il ccnl "ministeri", il "contratto" per il personale dei vigili del fuoco, quello per la polizia di stato, quello per la carriera prefettizia nonché quello delle regioni ed autonomie locali per i segretari comunali e provinciali. In questo caso, per ricostruire il totale del personale amministrato dal Ministero dell'Interno, è necessaria l'analisi dei diversi comparti interessati. Questo fenomeno è presente in tutti i Ministeri mentre diventa trascurabile in altre tipologie di enti, come ad esempio negli enti locali dove è molto raro che siano applicati anche il contratto scuola e quello degli Istituti di Alta Formazione Artistica e Musicale (AFAM).

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

I grafici e le tabelle presenti nel box all'interno di ciascuna pagina sono riferiti al totale del personale che lavora nelle pubbliche amministrazioni ad eccezione dei lavoratori con contratti flessibili (tempo determinato, LSU, in formazione e lavoro, interinali) ai quali è dedicata una tavola apposita. Il totale del personale è composto dal "personale stabile" – il gruppo 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 annuali o fino al termine dell'attività didattica 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 sono riportati gli andamenti dei diversi raggruppamenti, ove significativi.

Ai fini di una lettura corretta delle dinamiche dei diversi fenomeni nel tempo, occorre tener presente che i dati rappresentati nelle tabelle relativi agli aggregati di comparto possono talvolta

non essere omogenei, non riferendosi al medesimo gruppo di enti. L'acquisizione di nuovi enti o la soppressione di quelli esistenti, sebbene ormai risulti un evento abbastanza raro, può alterare la significatività del confronto dei fenomeni negli anni. Anche il passaggio di enti da un comparto all'altro può alterare la significatività dei confronti degli aggregati di comparto rilevati in diversi anni.

Il processo di trasformazione di Enti, che si riscontra annualmente nelle Aziende del comparto Sanità o quello di soppressione/accorpamento di Enti dovuto a specifici interventi normativi 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 sono registrati nell'anno di decorrenza del disposto normativo ma solo quando avviene l'effettivo trasferimento delle risorse umane e finanziarie.

Nei commenti si da conto delle nuove acquisizioni e delle modifiche più rilevanti registrate nel corso degli anni che sono in grado di alterare 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:

Anno 2015

La tendenza all'accorpamento degli enti del SSN, che si è già manifestata in diverse regioni negli anni precedenti, nel 2015 ha interessato le strutture sanitarie del Friuli.

Per il comparto Regioni ed autonomie locali continuano le fusioni di comuni, per la maggior parte avvenute nelle regioni del nord e nella provincia di Trento. 18 comuni hanno provveduto alla fusione con la creazione di 7 nuovi enti. Per le unioni di comuni si è avuta la registrazione nell'anagrafe di 51 nuovi enti, creati sia dalla conversione delle comunità montane in unioni montane o collinari sia dalle disposizioni legislative vigenti circa l'obbligatorietà da parte degli enti di piccole dimensioni di svolgere le funzioni fondamentali in forma associata.

Come previsto dalla legge del 7 aprile 2014 n. 56, è stata inserita una nuova tipologia di istituzione, le città metropolitane, che identifica 9 enti (Bari, Bologna, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Roma, Torino, Venezia) nate dalla trasformazione delle corrispondenti province. Non si è provveduto alla classificazione di Reggio Calabria in città metropolitana in quanto nel 2015 non sono state avviate

le procedure e gli adempimenti previsti.

In attuazione del DPCM 15 dicembre 2014, per il comparto Ministeri, è stato rilevato il trasferimento di 240 unità di personale dal Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica del Ministero dello Sviluppo Economico alla nascente Agenzia per la coesione territoriale ed alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Nella rilevazione del 2015 le spese relative a queste unità risultano essere ancora comprese nelle tabelle di spesa del Ministero dello Sviluppo Economico.

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

Anno 2014

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. Sono 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 avuto un numero di fusioni di comuni più elevato di quello complessivamente registrato negli ultimi settanta anni. A fronte della soppressione di 57 comuni, ne sono stati istituiti 24 nuovi. I riflessi di questo fenomeno hanno coinvolto anche 12 unioni di comuni, ormai divenute inutili e quindi soppresse costituendo il primo passo verso la definitiva integrazione delle nuove realtà comunali.

Nel 2014 la concentrazione degli enti del SSN ha riguardato la nascita della Ausl della Romagna, come integrazione delle quattro aziende esistenti su quel territorio.

Per assicurare una maggiore aderenza dell'unicum costituito dalla sua forma giuridica, la tipologia di ente dell'Ospedale Galliera di Genova è stata modificata da quella degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) a quella degli "Altri enti". Questa operazione ha comportato il

ricalcolo di tutti gli aggregati per tipologia di ente del comparto Sanità per tutti gli anni presentati sul sito.

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.

Nella regione Calabria è stata rilevata per la prima volta l'Agenzia regionale Calabria Verde, ente strumentale della regione istituita con L.R. n. 25 del 16 maggio 2013 che conta poco meno di 6.000 dipendenti. Il nuovo ente ha sostituito nel corso del 2014 l'Azienda forestale della Regione Calabria (AFOR) e incorporato tutte le comunità montane presenti sul territorio, soppresse e poste in liquidazione. Nella prima pubblicazione del conto annuale 2014 questi dati non erano presenti essendo stati trasmessi tardivamente. Vengono ora presentati in occasione della pubblicazione del 2015 e dell'aggiornamento dei due anni precedenti.

Anno 2013

Nel 2013 è stato avviato il confronto e l'omogeneizzazione delle anagrafiche degli enti utilizzate dal conto annuale e dalla lista S13. Da tale confronto è emerso che 130 amministrazioni pubbliche non risultavano censite tra gli enti soggetti alla rilevazione del Conto annuale mentre 230 enti costituiscono la vera estensione della rilevazione alla lista S13. Le 130 amministrazioni pubbliche soggette al conto annuale e censite in questa occasione sono, in gran parte riconducibili agli enti locali ed in particolare ai consorzi, ai parchi regionali e alle aree naturali protette. Per queste tipologie di enti si è provveduto ad attivare la rilevazione 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 del 2013.

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 mentre i Monopoli nel 2013 hanno presentato un modello distinto da quello dell'Agenzia delle Dogane. L'accorpamento 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 interessate da importanti modifiche, con l'accorpamento delle quattro aziende presenti nella Regione Umbria nelle due nuove aziende Umbria 1 e 2.

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.

Anno 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.

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

Sono state 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.

Anno 2011

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

- la regione Sicilia (17.100 persone a tempo indeterminato; invia circa il 90% delle informazioni relative ai diversi fenomeni; restano escluse le giornate di assenza e le spese per alcune indennità e compensi accessori);
- l'Ente foreste Sardegna (4.580 persone);
- alcune ex Ipab della provincia autonoma di Trento (per un totale di 2.500 persone) e alcuni consorzi nella stessa provincia autonoma (altre 200 unità).

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

- l'Enea (circa 2.700 persone occupate a tempo indeterminato) che è passato dagli enti ex art. 70 al comparto degli Enti di ricerca;
- il Ministero dell'economia e delle finanze che, in esito alla riorganizzazione della sua struttura territoriale, ha perso oltre 1.300 dipendenti che sono transitati ai Monopoli di

Stato, uscendo così dal comparto Ministeri ed entrando in quello delle Agenzie fiscali; l'Azienda Ospedaliera S. Martino di Genova (circa 4.700 dipendenti) ha cambiato tipologia essendo diventata un Istituto di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCSS).

Anno 2008

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

Anno 2007

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"), sono integralmente acquisiti. Sono censite circa 16.000 unità rilevate solo parzialmente nel 2006 e mai rilevate in precedenza.

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

Anno 2006

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

Anno 2005

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

Anno 2003

Dal comparto delle Aziende Autonome escono la Cassa Depositi e Prestiti e l'AGEA (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.