

## **COMMENTO AI PRINCIPALI DATI DEL CONTO ANNUALE DEL PERIODO 2007-2016**

**Questo documento raccoglie tutti quelli presenti sul sito [www.contoannuale.tesoro.it](http://www.contoannuale.tesoro.it) ad eccezione di quelli di cui ai link “Come si naviga nel sito”, “Confronti internazionali”, “Relazione sulla spesa pensionistica” e “Il costo del lavoro nella RAI”. I dati sono aggiornati al 16 novembre 2017.**

## INDICE

IL CONTO ANNUALE.....	3
<i>QUADRO NORMATIVO E SCOPO DELLA RILEVAZIONE</i> .....	3
<i>COPERTURA DELLA RILEVAZIONE</i> .....	5
<i>LE INADEMPIENZE</i> .....	6
<i>AGGIORNAMENTO DEI DATI PUBBLICATI</i> .....	7
ANDAMENTO DELL'OCCUPAZIONE .....	9
<i>PREMESSA</i> .....	9
<i>LA DISTRIBUZIONE DEL PERSONALE FRA I COMPARTI</i> .....	9
<i>L'ANDAMENTO DEL TOTALE DEL PERSONALE</i> .....	11
<i>GLI AGGREGATI DEL "PERSONALE STABILE" E DELL' "ALTRO PERSONALE"</i> .....	15
ANTICIPAZIONI SULL'ANDAMENTO DEL PUBBLICO IMPIEGO NEL 2017 .....	20
<i>STIME DEL CAMPIONE DEI COMUNI ITALIANI- NOTA METODOLOGICA</i> .....	26
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> .....	40
<i>CO.CO.CO. E INCARICHI</i> .....	46
IL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO .....	54
<i>LE MANOVRE DI CONTENIMENTO DELLA SPESA A PARTIRE DAL 2010</i> .....	59
<i>I RINNOVI CONTRATTUALI NEL PERIODO 2007-2016</i> .....	60
<i>ALTRI FATTORI CHE INFLUENZANO LA SPESA: I PASSAGGI DI QUALIFICA E IL TURN OVER</i> .....	66
<i>IL CALCOLO DELLE RETRIBUZIONI MEDIE – ASPETTI METODOLOGICI</i> .....	68
<i>L'ANDAMENTO DELLE RETRIBUZIONI MEDIE</i> .....	71
<i>IL CONFRONTO CON LE GRANDEZZE MACROECONOMICHE</i> .....	77
DISTRIBUZIONE DEI DIPENDENTI PER ETA' .....	79
<i>L'ANDAMENTO DELL'ETA' MEDIA</i> .....	81
ALLEGATO.....	84
<i>INDICAZIONI PER LA LETTURA DEI DATI</i> .....	84

## IL CONTO ANNUALE

### *QUADRO NORMATIVO E SCOPO DELLA RILEVAZIONE*

La Ragioneria Generale dello Stato, ai sensi del titolo V del decreto legislativo 30 marzo 2001 n.165, effettua rilevazioni relative al personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni<sup>1</sup> (dati di organico e di spesa del personale), mediante il sistema informativo costituente la banca dati del personale (SICO - Sistema Conoscitivo del personale dipendente dalle amministrazioni pubbliche).

La rilevazione fa parte dei flussi informativi del Sistema Statistico Nazionale (SISTAN) e coinvolge circa 10.000 Istituzioni pubbliche per le quali l'invio dei dati è obbligatorio. Le informazioni acquisite attraverso il conto annuale consentono, inoltre:

- alla Corte dei Conti di predisporre il referto sul costo del lavoro da presentare al Parlamento ai sensi dell'art. 60 del d.lgs. n. 165/2001 – comprensivo anche del monitoraggio della contrattazione integrativa previsto all'art. 40 bis dello stesso d.lgs. 165 – e di utilizzare le informazioni raccolte per le attività di certificazione degli oneri contenuti nelle relazioni tecniche dei contratti collettivi di lavoro del pubblico impiego stipulati dall'ARAN e dal Governo stesso;
- al Governo di adottare decisioni di finanza pubblica in tema di pubblico impiego e di quantificare gli oneri dei contratti e degli incrementi retributivi del personale statale non contrattualizzato;
- all'ARAN di quantificare gli oneri per i rinnovi contrattuali e di predisporre il rapporto sull'evoluzione delle retribuzioni di fatto dei pubblici dipendenti;
- all'ISTAT di predisporre le statistiche sul pubblico impiego;
- ad altri Organismi pubblici di utilizzare per fini conoscitivi i dati pubblicati sul web;
- al Parlamento di verificare le relazioni tecniche dei provvedimenti legislativi sul pubblico impiego;

---

<sup>1</sup> Annualmente viene emanata una circolare con le istruzioni per la rilevazione. Da ultimo vedi circolare RGS n. 19 del 24/04/2017

- al Ministero dell'Interno di predisporre le elaborazioni previste dal d.lgs. 267/2000, articolo 95, in materia di Censimento degli Enti locali;
- al Ministero della Salute di predisporre le elaborazioni di competenza sui dati di specifico interesse.

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

Le Istituzioni che comunicano con il modello del Conto Annuale i dati sul personale e sul suo costo per l'anno 2016, sono quelle di cui agli art. 1, comma 2<sup>2</sup>, art. 60, comma 3<sup>3</sup>, ed art. 70, comma 4<sup>4</sup>, d.lgs. n. 165/2001.

L'art. 2, comma 10, del d.l. n. 101/2013 convertito nella legge n. 125/2013, ha disposto che a decorrere dal 1° gennaio 2014 tutte le amministrazioni pubbliche censite dall'ISTAT ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge n. 196/2009, con esclusione degli organi costituzionali, sono soggette alle disposizioni contenute nell'articolo 60 del d.lgs. n. 165/2001 e dunque all'invio dei dati sul personale (quelli a rilevanza costituzionale - Corte dei conti, CNEL ecc.- erano già rilevati in precedenza).

---

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

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

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

## *COPERTURA DELLA RILEVAZIONE*

L'universo di riferimento del conto annuale è definito dall'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001, che individua le tipologie di amministrazioni pubbliche destinatarie delle norme generali sull'ordinamento del lavoro; a tali amministrazioni si aggiungono quelle individuate dai successivi articoli 60, comma 3 e 70, comma 4, dello stesso decreto legislativo.

L'articolo 2, comma 10, del d.l. n. 101/2013, convertito con modificazioni dalla legge n. 125/2013, ha esteso la 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).

Conseguentemente, alcune tipologie di amministrazioni pubbliche presenti nella lista S13<sup>5</sup>, quali le federazioni sportive, le autorità portuali, le casse previdenziali, le fondazioni lirico sinfoniche, i consorzi universitari ed alcune società per azioni, dal 2014 sono state incluse nella rilevazione. Considerata l'eterogeneità dei contratti collettivi applicati dagli enti appartenenti alla lista S13, per adempiere alla prescrizione normativa è stato predisposto un apposito modello di rilevazione estremamente semplificato con cui acquisire le informazioni essenziali.

Le differenti finalità relative ai due universi di riferimento (lista S13 e art. 1, comma 2, del d.lgs. 165/2001) si riflettono in diverse modalità di gestione delle due basi anagrafiche, che rendono complesso il lavoro di riallineamento. Le amministrazioni tenute alla rilevazione del conto annuale 2016 ai sensi del d.lgs. 165/2001 sono 10.297 cui si aggiungono 232 enti della lista S13, per un totale di 10.529.

Come chiarito nell'Allegato "Indicazioni per la lettura", alcune amministrazioni sono tenute ad inviare più modelli di rilevazione del conto annuale, in funzione dei diversi contratti collettivi di lavoro applicati al 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 rilevano con un unico modello le informazioni relative a tutto il personale cui applicano il medesimo contratto collettivo (si pensi agli Istituti scolastici, alle stazioni dei Carabinieri o alle sedi territoriali dell'INAIL).

Tanto premesso, i modelli del conto annuale attesi per l'anno 2016 sono 10.606. A questi modelli

---

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

se ne aggiungono altri 586 specifici delle strutture organizzative delle aziende del SSN (presidi ospedalieri e dipartimenti di salute mentale), i cui dati sono coerenti 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, sono inoltre acquisiti altri 768 modelli relativi alle strutture sanitarie private. Le informazioni relative alle unità organizzative delle aziende del SSN e quelle relative alle strutture sanitarie private non trovano evidenza sul sito di pubblicazione del conto annuale.

Il totale complessivo di modelli attesi è pari a poco più di 11.960, di questi il 98,2% è stato inviato. Al 16 novembre 2017, data in cui è stata sospesa l'acquisizione dei dati per l'elaborazione degli stessi, risultavano ancora non acquisiti 142 modelli, alcuni dei quali riferiti ad istituzioni soppresse, con contestuale accorpamento dell'ente (caso frequente per le comunità montane, i consorzi e le unioni di comuni).

#### *LE INADEMPIENZE*

Il numero degli enti totalmente inadempienti all'invio dei dati è analogo a quello della rilevazione 2015. La parte più rilevante è costituita dai comuni (68), quasi tutti di piccole o piccolissime dimensioni, metà dei quali appartenenti alle province interessate dal sisma del centro Italia. Gli altri enti sono soprattutto quelli delle lista S13 (27) - soprattutto consorzi universitari o interuniversitari, che spesso operano senza avere personale alle proprie dipendenze, risultando quindi scarsamente rilevanti nell'ambito del conto annuale - le unioni di comuni (13) e le comunità montane (12).

Fra gli inadempienti, vi è anche la provincia di Siracusa e il Consiglio Superiore della Magistratura, che non ha mai provveduto all'invio del conto annuale in ragione della sua completa autonomia amministrativa dal Ministero della Giustizia.

Sulla base delle informazioni disponibili nel conto annuale e di quelle desunte dai siti delle amministrazioni inadempienti, si stima che in tali enti siano occupate circa 3.000 unità di personale.

Il Ministero dell'Istruzione registra, come negli ultimi due anni, una inadempienza parziale, non avendo fornito tutte le informazioni richieste nel conto annuale come, ad esempio, quelle relative ai giorni di ferie fruiti dal personale scolastico. Tale circostanza costituisce un vulnus nella

rappresentazione complessiva dei dati poiché vengono meno alcune importanti informazioni relative a circa un terzo del personale del pubblico impiego.

#### *AGGIORNAMENTO DEI DATI PUBBLICATI*

Come di consueto, 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, sono aggiornate anche le informazioni dei due anni precedenti. Sono, quindi, resi disponibili tutti i modelli inviati tardivamente, le rettifiche e le integrazioni effettuate in periodi successivi alla pubblicazione. Anche il verificarsi di eventi eccezionali, inoltre, può rendere necessaria la rettifica dei 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, con riferimento al personale a tempo indeterminato, gli aggiornamenti dei dati hanno determinato variazioni poco rilevanti per il 2014 (riduzione di 39 unità) e appena apprezzabili per il 2015 (499 unità in aumento, pari allo 0,02%), dovute in massima parte alla tardiva rilevazione di comuni inadempienti nel 2015 che hanno inviato il modello dopo la pubblicazione dello scorso anno.

Con riferimento al personale a tempo determinato le variazioni sono dovute a rettifiche imputabili all'errato calcolo da parte delle amministrazioni degli anni/persona. Rispetto a quanto pubblicato in precedenza, si è avuta un aumento di 95 anni persona per il 2014 e di 190 per il 2015 (+0,18%).

Riguardo alle spese, le modifiche sul 2014 sono trascurabili poiché la riduzione di 7,5 milioni di euro che si è avuta negli enti del SSN è stata compensata interamente dalle rettifiche e dalle integrazioni che si sono avute negli enti della lista S13 e negli enti locali.

Le variazioni apportate sul 2015 sono invece più consistenti e pari allo 0,4% della spesa già pubblicata (+ 643 milioni di euro); tale correzione è simile a quella effettuata lo scorso anno sul 2014, che, sebbene per diverse ragioni, era stata pari allo 0,38% della spesa (+605 milioni di euro).

La quasi totalità dell'incremento della spesa del 2015 è dovuta ad una integrazione fatta sulla spesa della scuola (+603 milioni), cui si sono aggiunte le tardive acquisizioni fra gli enti locali (+18 milioni), gli enti della lista S13 (+18 milioni) e quelli del SSN (+16 milioni).

Le variazioni intervenute sulle spese hanno avuto riflessi sulle retribuzioni medie del 2015, soprattutto per quella del comparto scuola che è ora più elevata di 964 euro. In altri comparti sono stati corretti errori relativi al numero delle mensilità che costituiscono il denominatore del calcolo della retribuzione media. Per gli enti della lista S13 tale retribuzione media risulta ora inferiore di 439 euro rispetto a quanto pubblicato lo scorso anno. Sul valore medio complessivo riferibile a tutto il pubblico impiego le correzioni hanno prodotto un aumento di 365 euro, pari all'1,1%.

Anche nella sezione relativa alla contrattazione integrativa, che ha la peculiarità di svilupparsi in tempi non contestuali con quelli del conto annuale, si registrano modifiche rilevanti, poiché è fisiologico che a distanza di anni siano apportate modifiche significative, quasi esclusivamente in aumento. Per il 2014, sono stati aggiunti importi per 30 milioni di euro sia fra le risorse che costituiscono i fondi sia fra le destinazioni, che rappresentano lo 0,3% in più di quanto pubblicato lo scorso anno. Per il 2015 le integrazioni sono invece più consistenti e ammontano a 845 milioni di euro per le risorse che costituiscono i fondi (+8,6%), e 446 milioni di euro nella destinazione delle risorse (+4,4%). Occorre ricordare che dal 2015 è cambiata la rilevazione della destinazione delle risorse, che fa ora riferimento a quanto effettivamente erogato a valere sui fondi della contrattazione integrativa dell'anno di rilevazione e non più alla destinazione delle risorse decisa in sede di contrattazione integrativa.

Restando confermata l'esperienza consolidata negli ultimi anni, in base alla quale le integrazioni e le rettifiche introdotte successivamente alla prima pubblicazione comportano scostamenti degli aggregati finali molto contenute, si ritiene preferibile procedere privilegiando la tempestività della pubblicazione delle informazioni e, continuando la lavorazione delle stesse, rinviare eventuali aggiornamenti alle pubblicazioni successive.

## ANDAMENTO DELL'OCCUPAZIONE

### *PREMESSA*

Dal 2014, come detto, nella rilevazione del conto annuale sono considerati anche gli enti della lista S13 aggiornata dall'Istat. La considerazione di tali enti ha influenzato i risultati della rilevazione in misura superiore a quanto registrato nel 2011 a seguito dell'inserimento nel conto annuale di enti con rilevante numero di personale<sup>6</sup> non censiti precedentemente.

Gli enti della lista S13 - che non hanno alle loro dipendenze personale in regime di diritto pubblico e costituiscono un raggruppamento eterogeneo che non rientra nell'ambito di applicazione dei contratti A.Ra.N, occupano nel 2016 oltre 36.000 dipendenti, a fronte delle 24.000 nuove unità censite per la prima volta nel 2011. Per ottenere aggregati confrontabili nel tempo è stato inserito nelle tabelle un totale calcolato al netto dei nuovi ingressi registrati nel 2011 e nel 2014.

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.

### *LA DISTRIBUZIONE DEL PERSONALE FRA I COMPARTI<sup>7</sup>*

Gli occupati nel pubblico impiego sono concentrati per oltre due terzi in tre comparti: Scuola (31,20%), Sanità (21,41%) e Regioni ed autonomie locali<sup>8</sup> (14,40%). Unitamente agli addetti dei comparti Sicurezza – Difesa, la percentuale degli occupati supera l'80% di tutto il pubblico impiego.

Altri comparti con un peso significativo sono quelli dei Ministeri (4,89%) e dell'Università (3,17%), mentre i restanti comparti contano in totale poco più del 10% del personale.

---

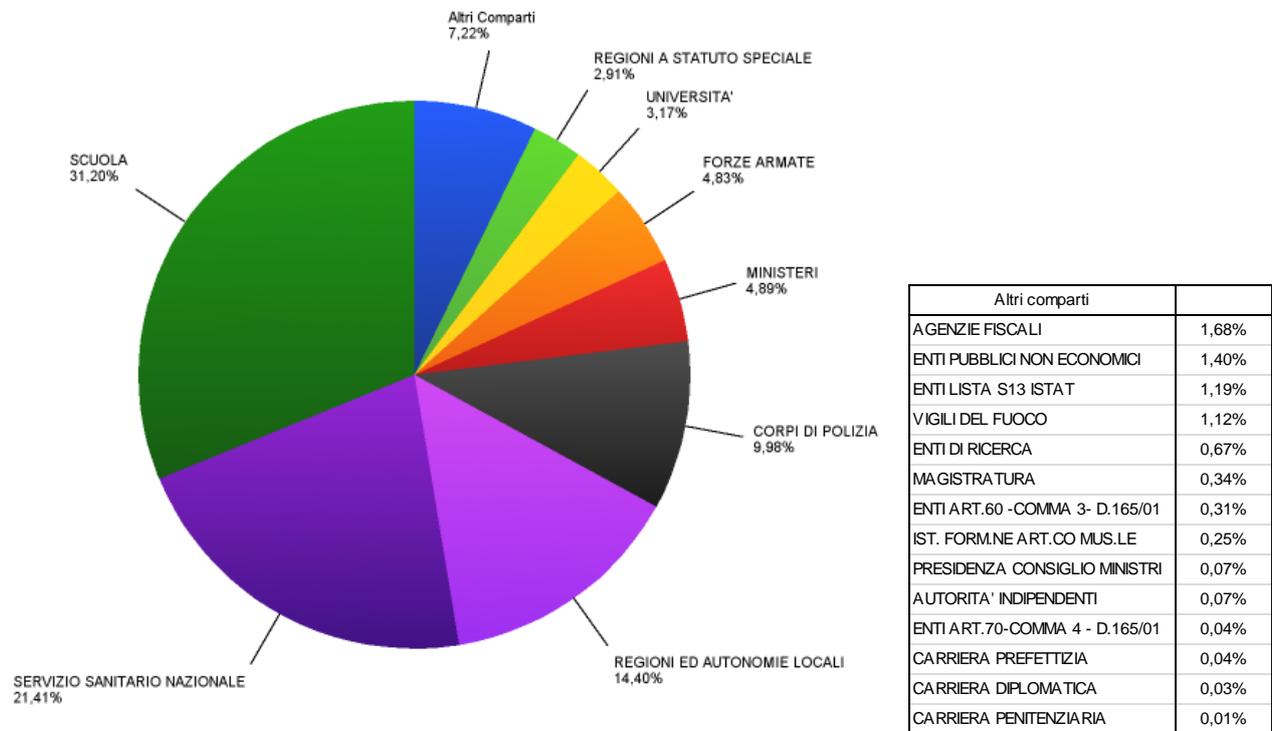
<sup>6</sup> Regione Siciliana ed ex Ipab di Trento nel comparto Regioni a statuto speciale; Ente foreste Sardegna fra gli enti ex art. 60.

<sup>7</sup> Non è stata ancora utilizzata l'articolazione del pubblico impiego nei nuovi quattro comparti (Funzioni centrali, Funzioni locali, Istruzioni e ricerca, Sanità) prevista dal CCNQ del 13.07.2016 a partire dalla tornata contrattuale 2016-2018 che è stata appena avviata.

<sup>8</sup> In questo comparto sono presenti solo gli enti che applicano il CCNL nazionale, mentre gli enti che applicano i contratti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome sono inseriti in un comparto separato.

Il grafico seguente illustra le dimensioni dei principali comparti con riferimento al personale stabile<sup>9</sup>.

**Grafico 2.1 – Personale stabile dipendente dalle pubbliche amministrazioni**



Nel 2016 le sole variazioni significative della distribuzione sono quelle del comparto Scuola, che aumenta dello 0,3% il proprio peso percentuale e del comparto delle Regioni ed autonomie locali (contratto nazionale), che riduce il suo peso di analoga percentuale.

La distribuzione del totale del personale, secondo i criteri esplicitati nella nota precedente, risulta ulteriormente concentrata nel comparto della Scuola, che assorbe oltre un terzo del totale dei dipendenti (34,06%); anche il comparto delle Forze armate aumenta il suo peso (5,57%) rispetto agli altri comparti che invece tendono a ridursi. Ciò in quanto i comparti della Scuola e delle Forze armate sono fra quelli che impiegano la massima parte di personale non a tempo indeterminato,

<sup>9</sup> Nel sito di pubblicazione del conto annuale i grafici e le tabelle sono riferiti 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).

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 2016 è in calo rispetto al precedente anno. L'ingresso dei nuovi enti nella rilevazione, avvenuto, come detto, nel 2011 e nel 2014, non rende evidente il trend effettivo del totale del personale pubblico. Al netto dei nuovi ingressi, si osserva una riduzione continua dal 2008.

Nella parte iniziale della serie storica, costituita dalle rilevazioni effettuate dal 2007 al 2016, la riduzione annua del personale era nell'ordine delle decine di migliaia di dipendenti, mentre negli ultimi anni della serie il fenomeno si è molto attenuato, toccando il minimo nel 2015.

Se la principale determinante dell'andamento del personale va ricercata nel blocco del *turn over*, che ha trovato un'applicazione non uniforme fra i comparti, al rallentamento registrato negli ultimi anni ha contribuito significativamente la modifica delle disposizioni in materia di accesso alla pensione.

La riduzione riportata nelle tabelle seguenti è pari al 5,3% del valore registrato nel 2007. Al netto dell'apporto degli enti acquisiti solo di recente nella rilevazione, il calo è più marcato ed è pari al 7,2%, corrispondente ad una contrazione assoluta di 246.187 unità.

**Tabella 2.1 – Totale personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni**

	Valori assoluti									
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
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	1.106.180
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	9.229
MINISTERI	184.369	183.414	179.318	174.427	167.541	163.232	161.401	157.808	153.149	150.442
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	2.709	2.425	2.344	2.521	2.438	2.347	2.272	2.209	2.128	2.100
AGENZIE FISCALI	55.656	55.238	54.405	53.674	54.468	53.412	52.529	52.570	51.228	50.860
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	33.908
CORPI DI POLIZIA	333.492	330.816	328.786	324.071	324.086	320.404	316.717	313.987	312.132	308.765
FORZE ARMATE	191.825	191.940	196.802	194.608	193.328	187.324	185.325	187.388	181.523	178.639
MAGISTRATURA	10.279	10.410	10.486	10.195	10.136	10.308	10.425	10.588	10.270	10.299
CARRIERA DIPLOMATICA	970	935	919	909	919	923	910	933	917	958
CARRIERA PREFETTIZIA	1.510	1.478	1.415	1.403	1.356	1.315	1.277	1.232	1.197	1.213
CARRIERA PENITENZIARIA	494	473	456	432	397	370	356	349	335	321
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	58.608	56.235	53.888	52.144	50.283	48.625	46.963	45.737	43.354	42.501
ENTI DI RICERCA	15.848	17.421	18.186	18.111	20.864	21.078	20.909	20.809	20.570	20.414
UNIVERSITA'	116.577	119.869	115.912	111.004	108.501	105.574	103.695	101.384	99.131	97.206
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	682.197	689.856	693.716	688.847	682.541	673.416	670.241	663.796	653.471	648.663
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	515.736	522.319	520.166	515.529	503.002	490.165	484.106	479.010	460.695	446.272
REGIONI A STATUTO SPECIALE	70.200	72.597	73.340	73.086	94.099	93.394	93.604	93.425	91.774	90.785
AUTORITA' INDIPENDENTI	1.375	1.428	1.490	1.523	1.598	2.016	2.043	2.085	2.155	2.213
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	1.171
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	4.542	4.902	5.048	5.017	9.637	9.636	9.780	9.588	9.370	9.593
ENTI LISTA S13 ISTAT	-	-	-	-	-	-	-	34.321	35.092	36.032
<b>TOTALE</b>	<b>3.429.266</b>	<b>3.436.809</b>	<b>3.376.206</b>	<b>3.315.697</b>	<b>3.283.787</b>	<b>3.238.955</b>	<b>3.233.095</b>	<b>3.259.582</b>	<b>3.257.513</b>	<b>3.247.764</b>
<b>TOTALE A PARITA' DI ENTI</b>	<b>3.429.266</b>	<b>3.436.809</b>	<b>3.376.206</b>	<b>3.315.697</b>	<b>3.258.327</b>	<b>3.213.381</b>	<b>3.207.441</b>	<b>3.193.972</b>	<b>3.192.498</b>	<b>3.183.079</b>

**Tabella 2.2 – 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	2016 / 2015	2016/2007
SCUOLA	-0,7%	-4,9%	-2,9%	-2,7%	-0,2%	1,5%	1,0%	4,5%	1,9%	-2,8%
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	9,6%	-2,4%	4,7%	-1,4%	1,0%	-0,2%	2,3%	-2,0%	0,6%	12,2%
MINISTERI	-0,5%	-2,2%	-2,7%	-3,9%	-2,6%	-1,1%	-2,2%	-3,0%	-1,8%	-18,4%
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	-10,5%	-3,3%	7,6%	-3,3%	-3,7%	-3,2%	-2,8%	-3,7%	-1,3%	-22,5%
AGENZIE FISCALI	-0,8%	-1,5%	-1,3%	1,5%	-1,9%	-1,7%	0,1%	-2,6%	-0,7%	-8,6%
AZIENDE AUTONOME	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
VIGILI DEL FUOCO	1,4%	-0,9%	-0,3%	3,2%	-2,7%	1,6%	2,8%	1,3%	1,0%	7,5%
CORPI DI POLIZIA	-0,8%	-0,6%	-1,4%	0,0%	-1,1%	-1,2%	-0,9%	-0,6%	-1,1%	-7,4%
FORZE ARMATE	0,1%	2,5%	-1,1%	-0,7%	-3,1%	-1,1%	1,1%	-3,1%	-1,6%	-6,9%
MAGISTRATURA	1,3%	0,7%	-2,8%	-0,6%	1,7%	1,1%	1,6%	-3,0%	0,3%	0,2%
CARRIERA DIPLOMATICA	-3,6%	-1,7%	-1,1%	1,1%	0,4%	-1,4%	2,5%	-1,7%	4,5%	-1,2%
CARRIERA PREFETTIZIA	-2,1%	-4,3%	-0,8%	-3,3%	-3,0%	-2,9%	-3,5%	-2,8%	1,3%	-19,7%
CARRIERA PENITENZIARIA	-4,3%	-3,6%	-5,3%	-8,1%	-6,8%	-3,8%	-2,0%	-4,0%	-4,2%	-35,0%
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	-4,0%	-4,2%	-3,2%	-3,6%	-3,3%	-3,4%	-2,6%	-5,2%	-2,0%	-27,5%
ENTI DI RICERCA	9,9%	4,4%	-0,4%	15,2%	1,0%	-0,8%	-0,5%	-1,1%	-0,8%	28,8%
UNIVERSITA'	2,8%	-3,3%	-4,2%	-2,3%	-2,7%	-1,8%	-2,2%	-2,2%	-1,9%	-16,6%
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	1,1%	0,6%	-0,7%	-0,9%	-1,3%	-0,5%	-1,0%	-1,6%	-0,7%	-4,9%
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	1,3%	-0,4%	-0,9%	-2,4%	-2,6%	-1,2%	-1,1%	-3,8%	-3,1%	-13,5%
REGIONI A STATUTO SPECIALE	3,4%	1,0%	-0,3%	28,8%	-0,7%	0,2%	-0,2%	-1,8%	-1,1%	29,3%
AUTORITA' INDIPENDENTI	3,9%	4,3%	2,2%	4,9%	26,2%	1,3%	2,1%	3,4%	2,7%	60,9%
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	0,6%	1,6%	-3,5%	-68,1%	1,8%	-3,3%	-3,0%	-4,9%	-1,9%	-71,9%
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	7,9%	3,0%	-0,6%	92,1%	0,0%	1,5%	-2,0%	-2,3%	2,4%	111,2%
ENTI LISTA S13 ISTAT	-	-	-	-	-	-	-	2,2%	2,7%	-
<b>TOTALE</b>	0,2%	-1,8%	-1,8%	-1,0%	-1,4%	-0,2%	0,8%	-0,1%	-0,3%	-5,3%
<b>TOTALE A PARITA' DI ENTI</b>	0,2%	-1,8%	-1,8%	-1,7%	-1,4%	-0,2%	-0,4%	0,0%	-0,3%	-7,2%

Nello scorporare l'andamento generale in quello dei singoli comparti, assumono rilevanza alcuni elementi fra loro fortemente correlati, quali la dimensione del comparto, le modalità di ingresso delle nuove assunzioni e l'andamento manifestato dal comparto su tutto il periodo considerato.

Nel comparto Scuola, dopo le riduzioni avvenute fino al 2012 si è avuta una crescita contenuta nel 2013 e nel 2014, che si è fatta più consistente negli ultimi due anni. La crescita registrata dal 2012 al 2016 (93.009 unità) non riesce però a compensare la contrazione che si è avuta nel periodo che va dal 2007 al 2012 (124.448 unità).

Il comparto che impiega un terzo del totale dei dipendenti pubblici, pur contribuendo in modo significativo all'andamento generale del pubblico impiego, non è quello che ha sopportato la maggiore contrazione del personale in termini assoluti, né tantomeno quella percentuale in rapporto alla dimensione del comparto.

Tra i comparti di maggiori dimensioni, quelli che hanno subito riduzioni nel totale del personale in tutti gli anni considerati sono i Ministeri, gli Enti pubblici non economici, e i Corpi di polizia. In particolare, il comparto Ministeri ha perso 33.927 addetti, corrispondenti al 18,4% di quelli in attività alla fine del 2007. In termini relativi la riduzione percentuale più rilevante (27,5%), corrispondente a 16.107 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. I Corpi di polizia,

dal 2007 al 2016 ha perso 24.727 unità, con una riduzione complessiva del 7,4% che si è realizzata in modo tendenzialmente costante.

Se si eccettuano i primi anni, gli andamenti costantemente in riduzione si registrano anche negli altri comparti di grandi dimensioni: Sanità, Regioni ed autonomie locali e Università. Il comparto Sanità inizia con ritardo la contrazione e la sviluppa con tassi più contenuti degli altri due comparti che iniziano prima la riduzione del numero di addetti e procedono poi con tassi più elevati.

Anche nel 2016 sono gli enti del comparto delle Regioni ed autonomie locali a presentare il saldo negativo più rilevante (14.423 unità), non molto inferiore a quello dell'anno precedente. Nell'intervallo considerato, l'occupazione negli enti che applicano il contratto nazionale si è ridotta di 69.464 unità, pari al 13,5% della consistenza del 2007. L'aggregato degli enti che applicano i contratti delle Regioni a Statuto speciale o delle Province autonome è influenzato dall'ingresso di nuove amministrazioni avvenuto nel corso degli anni. Le piccole riduzioni nel personale impiegato, registrate a partire dal 2012, diventano significative nel 2015 con una diminuzione del 1,8%, mentre nel 2016 si registra una riduzione più contenuta (-1,1%).

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. Infatti, nelle more della ricollocazione del personale provinciale inserito nelle liste di mobilità<sup>10</sup> è stata disposta per gli enti del comparto la temporanea impossibilità di utilizzare il budget previsto per le assunzioni.

Per il comparto dell'Università, si evidenzia l'impatto che, nel 2008, hanno avuto le procedure di stabilizzazione del personale precario, in attuazione della vigente normativa. Nei successivi anni il comparto ha presentato tassi annui di riduzione considerevolmente elevati, con una riduzione complessiva, rispetto al 2007, del 16,6% degli addetti, corrispondente a 19.371 unità. Nel 2016 la riduzione rispetto al 2015 è stata del 1,9% (1.925 unità), appena inferiore a quella degli anni precedenti, consolidando il numero dei dipendenti del comparto a poco più di 97.000 unità.

Per gli enti del Servizio sanitario nazionale la riduzione avvenuta nel 2016 (4.808 unità) rispetto al 2015 è la seconda più elevata in termini assoluti fra tutti i comparti ed è poco meno della metà di quella registrata nell'anno precedente, la più consistente dell'intero periodo considerato (10.325 unità). Nel confronto con il 2009, anno con il massimo numero di occupati nella sanità pubblica, a fine 2016 risultavano impiegate 45.053 unità in meno. Fattore rilevante, per il comparto in esame,

---

<sup>10</sup> 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.

è rappresentato dalla sottoposizione o meno delle Regioni alla disciplina del piano di rientro della spesa sanitaria<sup>11</sup>.

Le Forze armate fanno registrare nel 2009 il massimo del totale degli occupati. A partire da tale anno inizia una progressiva riduzione per complessive 18.163 unità, da imputare 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).

Gli altri comparti presentano nel 2016 andamenti sostanzialmente stabili (i soli aumenti significativi sono quelli dei Vigili del fuoco, che aumentano di circa 330 dipendenti in ragione della specifica normativa di settore che ha consentito il reclutamento di nuove unità).

La Presidenza del Consiglio dei Ministri presenta una riduzione di personale nei primi anni, un aumento nel 2010 (che non riporta la consistenza a quella del 2007) ed una costante riduzione in tutti i successivi anni. Le 609 unità in meno nel 2016 rispetto al 2007 rappresentano il 22,5% della consistenza iniziale. Nella Presidenza del Consiglio dei Ministri è tuttavia presente un elemento di peculiarità, rappresentato dal 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 tale tipologia che è passata dalle 2.000 unità del 2007 alle 1.328 presenti al 31 dicembre 2016.

La Carriera prefettizia e quella penitenziaria sono accumulate dalle contenute dimensioni e dalla tendenza alla riduzione costante. Nel 2016 la Carriera prefettizia ha però fatto registrare un piccolo aumento, mentre il personale della Carriera penitenziaria in servizio alla fine del 2016 si è ridotto di oltre un terzo rispetto alla consistenza del 2007, registrando la riduzione percentuale di circa il 35%. Nella Carriera diplomatica, l'ingresso in alcuni anni di piccoli contingenti di personale assicura una sostanziale stabilità.

Le politiche di contenimento del *turn over* introdotte per la generalità dei comparti a partire dal 2008 sono risultate efficaci in termini di riduzione della spesa. Tuttavia il protrarsi nel tempo di detta disciplina di contenimento ha determinato, negli ultimi anni, un significativo incremento dell'età media dei dipendenti pubblici (sei o più mesi ogni anno), superando il valore di 50 anni

---

<sup>11</sup> 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 2016 le regioni in Piano di rientro sono: Lazio, Abruzzo, Campania, Molise, Sicilia, Calabria, Piemonte e Puglia.

medi con valori significativamente più elevati in alcuni comparti, per l'analisi dei quali si rinvia all'ultimo paragrafo. Alla fine del 2016 oltre 488.000 dipendenti hanno già superato la soglia dei 60 anni, mentre altri 650.000 hanno un'età compresa fra i 55 ed i 59 anni. Il forte invecchiamento nel pubblico impiego potrebbe rendere progressivamente più difficoltoso l'affiancamento, e quindi la trasmissione della conoscenza dei complessi processi lavorativi propri dell'impiego pubblico, fra neo assunti e dipendenti esperti.

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

Come evidenziato, il totale del personale è composto dal "*personale stabile*" – il gruppo più numeroso – e dall' "*altro personale*".

Per "*personale stabile*" si intende quello con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, comprensivo dei dirigenti a tempo determinato in quanto ricoprono posti di funzione non propriamente riconducibili ad esigenze temporanee dell'amministrazione.

Nell' "*altro personale*" sono considerate alcune particolari figure professionali che hanno rapporti di lavoro non a tempo indeterminato, come i supplenti annuali o fino al termine dell'attività didattica<sup>12</sup> della Scuola e dell'AFAM, ovvero che non rientrano nelle categorie contrattuali del pubblico impiego, ricomprendendo in questa definizione anche il personale disciplinato da norme di diritto pubblico (ad esempio: direttori generali, contrattisti – ossia il personale che lavora nelle amministrazioni pubbliche con contratti di lavoro privatistici – volontari e allievi 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

---

<sup>12</sup> 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 di nonché per la copertura delle cattedre e dei posti costituiti in organico di fatto per l'aumento del numero delle classi e degli alunni o per altre esigenze. Vi sono poi le supplenze brevi che sono conferite dal Dirigente scolastico per la sostituzione di docenti assenti temporaneamente, attingendo dalle graduatorie di circolo e d'istituto ma solo dopo aver provveduto a utilizzare gli spazi di flessibilità e di organizzazione dell'orario con docenti già in servizio nella stessa istituzione scolastica.

stabile e quanta all'altro personale, nelle tabelle che seguono sono riportate le consistenze in termini assoluti e le variazioni percentuali dei due diversi aggregati.

**Tabella 2.3 – Personale stabile dipendente dalle pubbliche amministrazioni**

	Valori assoluti									
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
SCUOLA	903.753	908.053	879.625	862.376	882.033	873.041	880.267	887.001	943.086	943.452
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	7.512
MINISTERI	182.103	181.146	176.929	172.034	165.100	160.779	158.905	155.319	150.571	147.833
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	2.709	2.425	2.344	2.521	2.438	2.347	2.272	2.209	2.128	2.100
AGENZIE FISCALI	55.653	55.234	54.401	53.670	54.464	53.408	52.527	52.568	51.226	50.858
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	33.908
CORPI DI POLIZIA	331.614	325.664	325.376	320.031	318.853	314.728	313.245	308.894	304.949	301.738
FORZE ARMATE	141.001	146.393	145.675	146.882	146.575	148.032	149.283	147.860	148.195	146.074
MAGISTRATURA	10.279	10.410	10.486	10.195	10.136	10.308	10.425	10.588	10.270	10.299
CARRIERA DIPLOMATICA	970	935	919	909	919	923	910	933	917	958
CARRIERA PREFETTIZIA	1.510	1.478	1.415	1.403	1.356	1.315	1.277	1.232	1.197	1.213
CARRIERA PENITENZIARIA	494	473	456	432	397	370	356	349	335	321
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	57.247	54.863	53.425	51.697	49.849	48.205	46.529	45.323	42.974	42.233
ENTI DI RICERCA	15.601	17.333	18.071	17.979	20.733	20.941	20.794	20.666	20.422	20.266
UNIVERSITA'	115.085	118.270	114.345	109.471	106.942	104.059	102.219	99.946	97.741	95.820
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	680.610	688.302	692.219	687.468	681.194	672.127	668.949	662.568	652.373	647.556
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	508.312	514.621	512.633	508.204	495.863	483.628	477.805	468.209	449.655	435.395
REGIONI A STATUTO SPECIALE	67.812	70.026	70.759	70.294	91.315	90.891	90.930	90.721	89.421	88.090
AUTORITA' INDIPENDENTI	1.375	1.428	1.490	1.523	1.598	2.016	2.043	2.085	2.155	2.213
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	1.170
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	4.527	4.888	5.034	5.003	9.622	9.630	9.772	9.580	9.364	9.317
ENTI LISTA S13 ISTAT	-	-	-	-	-	-	-	34.321	35.092	36.032
<b>TOTALE</b>	<b>3.125.140</b>	<b>3.145.951</b>	<b>3.109.111</b>	<b>3.065.431</b>	<b>3.080.667</b>	<b>3.037.260</b>	<b>3.029.410</b>	<b>3.042.291</b>	<b>3.054.417</b>	<b>3.024.358</b>
<b>TOTALE A PARITA' DI ENTI</b>	<b>3.125.140</b>	<b>3.145.951</b>	<b>3.109.111</b>	<b>3.065.431</b>	<b>3.055.268</b>	<b>3.011.720</b>	<b>3.003.951</b>	<b>2.982.311</b>	<b>2.994.881</b>	<b>2.964.974</b>

**Tabella 2.4 – 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	2016 / 2015	2016/2007
SCUOLA	0,5%	-3,1%	-2,0%	2,3%	-1,0%	0,8%	0,8%	6,3%	0,0%	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%	-0,9%	0,9%
MINISTERI	-0,5%	-2,3%	-2,8%	-4,0%	-2,6%	-1,2%	-2,3%	-3,1%	-1,8%	-18,8%
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	-10,5%	-3,3%	7,6%	-3,3%	-3,7%	-3,2%	-2,8%	-3,7%	-1,3%	-22,5%
AGENZIE FISCALI	-0,8%	-1,5%	-1,3%	1,5%	-1,9%	-1,6%	0,1%	-2,6%	-0,7%	-8,6%
AZIENDE AUTONOME	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
VIGILI DEL FUOCO	1,4%	-0,9%	-0,3%	3,2%	-2,7%	1,6%	2,8%	1,3%	1,0%	7,5%
CORPI DI POLIZIA	-1,8%	-0,1%	-1,6%	-0,4%	-1,3%	-0,5%	-1,4%	-1,3%	-1,1%	-9,0%
FORZE ARMATE	3,8%	-0,5%	0,8%	-0,2%	1,0%	0,8%	-1,0%	0,2%	-1,4%	3,6%
MAGISTRATURA	1,3%	0,7%	-2,8%	-0,6%	1,7%	1,1%	1,6%	-3,0%	0,3%	0,2%
CARRIERA DIPLOMATICA	-3,6%	-1,7%	-1,1%	1,1%	0,4%	-1,4%	2,5%	-1,7%	4,5%	-1,2%
CARRIERA PREFETTIZIA	-2,1%	-4,3%	-0,8%	-3,3%	-3,0%	-2,9%	-3,5%	-2,8%	1,3%	-19,7%
CARRIERA PENITENZIARIA	-4,3%	-3,6%	-5,3%	-8,1%	-6,8%	-3,8%	-2,0%	-4,0%	-4,2%	-35,0%
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	-4,2%	-2,6%	-3,2%	-3,6%	-3,3%	-3,5%	-2,6%	-5,2%	-1,7%	-26,2%
ENTI DI RICERCA	11,1%	4,3%	-0,5%	15,3%	1,0%	-0,7%	-0,6%	-1,2%	-0,8%	29,9%
UNIVERSITA'	2,8%	-3,3%	-4,3%	-2,3%	-2,7%	-1,8%	-2,2%	-2,2%	-2,0%	-16,7%
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	1,1%	0,6%	-0,7%	-0,9%	-1,3%	-0,5%	-1,0%	-1,5%	-0,7%	-4,9%
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	1,2%	-0,4%	-0,9%	-2,4%	-2,5%	-1,2%	-2,0%	-4,0%	-3,2%	-14,3%
REGIONI A STATUTO SPECIALE	3,3%	1,0%	-0,7%	29,9%	-0,5%	0,0%	-0,2%	-1,4%	-1,5%	29,9%
AUTORITA' INDIPENDENTI	3,9%	4,3%	2,2%	4,9%	26,2%	1,3%	2,1%	3,4%	2,7%	60,9%
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	0,6%	1,6%	-3,5%	-68,1%	1,8%	-3,3%	-3,0%	-5,0%	-1,8%	-72,0%
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	8,0%	3,0%	-0,6%	92,3%	0,1%	1,5%	-2,0%	-2,3%	-0,5%	105,8%
ENTI LISTA S13 ISTAT	-	-	-	-	-	-	-	2,2%	2,7%	-
<b>TOTALE</b>	<b>0,7%</b>	<b>-1,2%</b>	<b>-1,4%</b>	<b>0,5%</b>	<b>-1,4%</b>	<b>-0,3%</b>	<b>0,4%</b>	<b>0,4%</b>	<b>-1,0%</b>	<b>-3,2%</b>
<b>TOTALE A PARITA' DI ENTI</b>	<b>0,7%</b>	<b>-1,2%</b>	<b>-1,4%</b>	<b>-0,3%</b>	<b>-1,4%</b>	<b>-0,3%</b>	<b>-0,7%</b>	<b>0,4%</b>	<b>-1,0%</b>	<b>-5,1%</b>

La tabella 2.4 mostra, nel periodo 2007-2016, una contrazione del personale stabile pari al 3,2%. La stessa variazione, calcolata al netto degli enti di nuova rilevazione comporta una riduzione di 160.166 occupati, corrispondente a un decremento del 5,1% 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 Scuola 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.

Il 2015 è l'altro anno del periodo considerato in cui si registra l'aumento del personale stabile dell'intera pubblica amministrazione. Ancora una volta sono le immissioni in ruolo della Scuola che compensano le riduzioni fatte registrare dagli altri comparti.

**Tabella 2.5 – “Altro personale” dipendente dalle pubbliche amministrazioni**

	Valori assoluti									
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
SCUOLA	233.866	221.810	195.147	180.908	133.556	140.130	147.596	151.605	141.996	162.728
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	775	1.181	1.248	1.573	1.723	1.732	1.776	1.837	1.592	1.717
MINISTERI	2.266	2.268	2.389	2.393	2.441	2.453	2.496	2.489	2.578	2.609
AGENZIE FISCALI	3	4	4	4	4	4	2	2	2	2
CORPI DI POLIZIA	1.878	5.152	3.410	4.040	5.233	5.676	3.472	5.093	7.183	7.027
FORZE ARMATE	50.824	45.547	51.127	47.726	46.753	39.292	36.042	39.528	33.328	32.565
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	1.361	1.372	463	447	434	420	434	414	380	268
ENTI DI RICERCA	247	88	115	132	131	137	115	143	148	148
UNIVERSITA'	1.492	1.599	1.567	1.533	1.559	1.515	1.476	1.438	1.390	1.386
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	1.587	1.554	1.497	1.379	1.347	1.289	1.292	1.228	1.098	1.107
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	7.424	7.698	7.533	7.325	7.139	6.537	6.301	10.801	11.040	10.877
REGIONI A STATUTO SPECIALE	2.388	2.571	2.581	2.792	2.784	2.503	2.674	2.704	2.353	2.695
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01					1	1	1	1	2	1
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	15	14	14	14	15	6	8	8	6	276
<b>TOTALE</b>	<b>304.126</b>	<b>290.858</b>	<b>267.095</b>	<b>250.266</b>	<b>203.120</b>	<b>201.695</b>	<b>203.685</b>	<b>217.291</b>	<b>203.096</b>	<b>223.406</b>
<b>TOTALE A PARITA' DI ENTI</b>	<b>304.126</b>	<b>290.858</b>	<b>267.095</b>	<b>250.266</b>	<b>203.059</b>	<b>201.661</b>	<b>203.490</b>	<b>211.661</b>	<b>197.617</b>	<b>218.105</b>

**Tabella 2.6 – 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	2016 / 2015	2016/2007
SCUOLA	-5,2%	-12,0%	-7,3%	-26,2%	4,9%	5,3%	2,7%	-6,3%	14,6%	-30,4%
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	52,4%	5,7%	26,0%	9,5%	0,5%	2,5%	3,4%	-13,3%	7,9%	121,5%
MINISTERI	0,1%	5,3%	0,2%	2,0%	0,5%	1,8%	-0,3%	3,6%	1,2%	15,1%
AGENZIE FISCALI	33,3%	-	-	-	-	-50,0%	-	0,0%	0,0%	-33,3%
CORPI DI POLIZIA	174,3%	-33,8%	18,5%	29,5%	8,5%	-38,8%	46,7%	41,0%	-2,2%	274,2%
FORZE ARMATE	-10,4%	12,3%	-6,7%	-2,0%	-16,0%	-8,3%	9,7%	-15,7%	-2,3%	-35,9%
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	0,8%	-66,3%	-3,5%	-2,9%	-3,2%	3,3%	-4,6%	-8,2%	-29,5%	-80,3%
ENTI DI RICERCA	-64,4%	30,7%	14,8%	-0,8%	4,6%	-16,1%	24,3%	3,5%	0,0%	-40,1%
UNIVERSITA'	7,2%	-2,0%	-2,2%	1,7%	-2,8%	-2,6%	-2,6%	-3,3%	-0,3%	-7,1%
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	-2,1%	-3,7%	-7,9%	-2,3%	-4,3%	0,2%	-5,0%	-10,6%	0,8%	-30,2%
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	3,7%	-2,1%	-2,8%	-2,5%	-8,4%	-3,6%	71,4%	2,2%	-1,5%	46,5%
REGIONI A STATUTO SPECIALE	7,7%	0,4%	8,2%	-0,3%	-10,1%	6,8%	1,1%	-13,0%	14,5%	12,9%
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	-	-	-	-	-	-	-	100,0%	-50,0%	-
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	-6,7%	-	-	7,1%	-60,0%	33,3%	-	-25,0%	-	-
<b>TOTALE</b>	<b>-4,4%</b>	<b>-8,2%</b>	<b>-6,3%</b>	<b>-18,8%</b>	<b>-0,7%</b>	<b>1,0%</b>	<b>6,7%</b>	<b>-6,5%</b>	<b>10,0%</b>	<b>-26,5%</b>
<b>TOTALE A PARITA' DI ENTI</b>	<b>-4,4%</b>	<b>-8,2%</b>	<b>-6,3%</b>	<b>-18,9%</b>	<b>-0,7%</b>	<b>0,9%</b>	<b>4,0%</b>	<b>-6,6%</b>	<b>10,4%</b>	<b>-28,3%</b>

L'evoluzione dell'aggregato dell' "altro personale" è imputabile quasi per intero al comparto Scuola e a quello della Sicurezza-Difesa, come effetto delle politiche di immissione in ruolo per la Scuola e della definizione del contingente del personale volontario per la Sicurezza- Difesa.

Nell'aggregato in esame gli altri comparti hanno un peso poco rilevante e presentano andamenti tendenzialmente in riduzione. Il raddoppio delle unità di questo aggregato nel comparto delle Regioni ed enti locali è dovuto all'ingresso nella rilevazione del 2014 dell'Azienda Calabria Verde<sup>13</sup>.

Con riferimento alla serie considerata a parità di enti, il 2015 rappresenta l'anno in cui si raggiunge il minimo assoluto registrando un numero di unità inferiore a 200.000. Il consistente aumento nel 2016 del personale non di ruolo del comparto Scuola ha limitato a 86.021 unità la riduzione complessiva rispetto all'analogo valore del 2007.

## SCUOLA

La consistenza del personale del comparto della Scuola è legata all'andamento dell'anno scolastico, la cui ciclicità è impostata sul periodo settembre/agosto e non sull'intero anno solare. In questo comparto, fino al 2010, si osserva una contrazione in entrambi gli aggregati del personale stabile e dell'altro personale. A partire dal 2011 si assiste ad un progressivo e contenuto ampliamento del personale di ruolo ed un maggior ricorso al personale non di ruolo.

Nella Scuola l'aggregato del personale non di ruolo ha registrato alla fine del 2011 il valore più basso pari a poco più della metà di quello registrato nel 2006, anno con il numero massimo di presenze non di ruolo<sup>14</sup>. Nonostante la leggera ripresa avvenuta negli anni 2013 e 2014, nel 2015 il ricorso a questa tipologia di contratti è prossimo a quello minimo del periodo, registrato negli anni 2011 e 2012, 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. Nel 2016 c'è stato un maggior ricorso al personale non di ruolo per oltre 20.000 unità, raggiungendo il livello massimo degli ultimi sei anni.

La quota percentuale che l'altro personale rappresenta sul totale risulta pari a 20,6% nel 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 14,7% nel 2016. Quanto precede dipende da variabili endogene - quali l'età anagrafica e contributiva del personale, la sua collocazione nelle diverse qualifiche e la distribuzione geografica - ed esogene come le politiche di adeguamento alle recenti sentenze riguardanti il personale di sostegno e, più in generale, quelle

---

<sup>13</sup> L'Azienda Calabria Verde ha registrato nel 2014 circa 5.000 appartenenti alle qualifiche che confluiscono nell'altro personale.

<sup>14</sup> 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 16 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.

riguardanti il riassorbimento del personale precario.

## FORZE ARMATE

Nel comparto delle Forze armate il passaggio del personale volontario nell'aggregato del personale stabile avviene per concorso dopo un periodo iniziale di permanenza nell' *"altro personale"*.

Gli andamenti dei due aggregati del personale stabile e dell'altro personale evidenzia che la riduzione del totale del personale, a partire dal 2011, è solo apparentemente lineare. Il personale stabile presenta un aumento fra il 2007 ed il 2008. A partire da quest'ultimo anno, il personale in servizio permanente effettivo oscilla con variazioni contenute e nel 2016 presenta un valore simile a quello registrato nel 2008. Al contrario, il contingente dell'altro personale raggiunge nel 2009 il suo valore massimo, per poi ridursi progressivamente sino ad arrivare nel 2016 a toccare il minimo assoluto con 32.565 unità. 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 i Corpi di polizia, l'andamento sopra considerato è leggermente ridimensionato. 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 2007-2016 la contrazione dell'"altro personale" riferito ai Corpi di polizia e alle Forze armate risulta pari al 24,9%, corrispondente a 13.110 unità.

Nei Corpi di polizia la quota dell'altro personale sul totale dei dipendenti è estremamente limitata (2,3% nell'ultimo anno), nelle Forze armate, invece, tale quota è 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 2016 al valore minimo del 18,2%.

## ANTICIPAZIONI SULL'ANDAMENTO DEL PUBBLICO IMPIEGO NEL 2017

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 per la predisposizione del conto annuale.

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 dal sistema informativo NoiPA del Ministero dell'economia e delle finanze - che provvede, per i dipendenti delle amministrazioni pubbliche<sup>15</sup>, al pagamento delle competenze mensili fisse ed accessorie e agli adempimenti mensili e annuali previsti dalla normativa fiscale e previdenziale – e da quello dell'Arma dei Carabinieri.

Il monitoraggio è un'indagine congiunturale trimestrale inserita fra le rilevazioni SISTAN che anticipa, in modo sintetico, con riferimento a ciascun mese dell'anno corrente, alcune informazioni 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

---

<sup>15</sup> Ad oggi NoiPA cura il pagamento degli stipendi del personale dei Ministeri, Agenzie Fiscali, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Scuola, AFAM, Vigili del fuoco, Polizia di Stato, Guardia di Finanza, Polizia Penitenziaria, Forze Armate, Magistratura, Carriere Penitenziaria, Diplomatica e Prefettizia, alcuni Enti di Ricerca, Enti locali e del SSN.

unità;

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

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 è necessariamente fatto con riferimento allo stesso mese dell'anno precedente. Sono escluse dal confronto le supplenze brevi e quelle saltuarie.

La tabella che segue offre indicazioni sull'andamento nei primi tre trimestri del 2017 dei comparti di cui si dispone di informazioni tramite il monitoraggio trimestrale (Enti pubblici non economici, Enti di ricerca, Servizio sanitario nazionale, Comuni, Province e Città metropolitane) o i flussi stipendiali.

**Tabella 3.1 – 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 e dai flussi stipendiali**

Fonte dati	Comparto / Tipologia di ente	Settembre 2017 / Dicembre 2016	Personale del comparto a tempo indeterminato al 31.12.2016	% di copertura del personale del comparto degli enti rispondenti al monitoraggio trimestrale
MONITORAGGIO TRIMESTRALE	ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	-1,21%	42.501	94%
	ENTI DI RICERCA	-0,52%	20.414	97%
	SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	0,38%	648.663	84%
	PROVINCE E CITTA' METROPOLITANE	-2,30%	537.057 (*)	75%
	COMUNI	-1,66%		
FLUSSI STIPENDIALI	SCUOLA (1)	0,34%	1.106.180	
	ISTIT.NI FORM.NE ART. E MUSIC. (AFAM) (1)	0,26%	9.229	
	MINISTERI	-1,65%	150.442	
	PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI (2)	0,07%	2.100	
	AGENZIE FISCALI	-1,77%	50.860	
	VIGILI DEL FUOCO	0,23%	33.908	
	CORPI DI POLIZIA	2,41%	308.765	
	FORZE ARMATE	-2,22%	178.639	
	MAGISTRATURA	1,39%	10.299	
	CARRIERA DIPLOMATICA	1,93%	958	
	CARRIERA PREFETTIZIA	-1,82%	1.213	
	CARRIERA PENITENZIARIA	-5,25%	321	

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

1) Il dato della Scuola e dell'AFAM è calcolato con riferimento allo stesso mese dell'anno precedente

2) non viene considerato il personale comandato che è particolarmente rilevante per questo comparto

Le variazioni del personale nell'ultimo trimestre 2017 (di cui non si dispone ancora) si cumula con quella dei primi nove mesi e, a causa della vigente disciplina limitativa delle assunzioni, a fine anno determinerà verosimilmente percentuali di riduzione più marcate di quelle presenti in tabella. Regole diverse sono seguite dalla scuola, dove il maggiore o minore ricorso al personale non di ruolo all'inizio del nuovo anno scolastico dipende da altre variabili piuttosto che dall'andamento del personale nei mesi precedenti, e dai comparti in regime di diritto pubblico, dove sono le norme a stabilire la dimensione dei contingenti del nuovo personale che farà il suo ingresso al termine delle procedure selettive.

Si ipotizza che il 2017 terminerà con un andamento in leggera riduzione, sostanzialmente in linea con quello osservato negli ultimi anni, con un gruppo di comparti – fra cui quelli di maggiori dimensioni - che arrestano la riduzione del numero di dipendenti (corpi di polizia, carriera diplomatica, magistratura, SSN, scuola, AFAM, vigili del fuoco). A questi si contrappongono gli altri comparti di dimensioni inferiori.

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

si ritiene utile riportare la principale normativa operante nei diversi comparti:

- a) per le **amministrazioni dello Stato**, anche ad ordinamento autonomo, le **agenzie**, gli **enti pubblici non economici**, ivi compresi quelli di cui all'art. 70, comma 4, d.lgs. 165/2001, l'art. 1, comma 227 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016), nel distinguere tra personale dirigenziale e non, ha modificato le percentuali di *turn over* previste dall'art. 3, comma 1, del decreto legge n. 90 del 2014 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 114 del 2014). In particolare, per gli **anni 2016, 2017 e 2018**, le predette amministrazioni possono procedere ad assunzioni a tempo indeterminato di personale di qualifica non dirigenziale nella misura del **25%** della spesa relativa al personale della medesima qualifica cessato nell'anno precedente. A decorrere dall'**anno 2019**, la percentuale è del **100%**. Per quanto riguarda, invece, il **personale dirigenziale**, le facoltà assunzionali sono stabilite nella misura del **60%** per l'anno 2016, dell'**80%** per l'anno 2017 e del **100%** a decorrere dall'anno 2018. Esula dal campo di applicazione delle normative in parola il personale di diritto pubblico non contrattualizzato (di cui all'art. 3 del D.lgs. 165/2001), mentre i Corpi di polizia, i Vigili del fuoco, il comparto Scuola e le Università sono destinatari di una speciale normativa di settore.
- b) per gli **enti pubblici di ricerca**, il **decreto legislativo n. 218/2016** ne ha modificato sostanzialmente il regime assunzionale a decorrere dall'anno 2017, mediante l'introduzione di uno specifico **indicatore delle spese di personale** da calcolare rapportando le spese complessive per il personale "*di competenza dell'anno di riferimento alla media delle entrate complessive dell'ente, come risultante dai bilanci consuntivi dell'ultimo triennio*" (es. per la definizione dell'indicatore anno 2018 si dovrà fare riferimento alla media delle entrate complessive risultante dai bilanci consuntivi del triennio 2015-2017 e, per la spesa di personale di competenza "dell'anno di riferimento", alla spesa risultante dal consuntivo 2017 e così a seguire per gli anni successivi). Tale indicatore non potrà superare il **limite massimo dell'80 per cento**. In particolare: **1)** gli enti che alla data del 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento presentano un rapporto tra le spese di personale e la media delle entrate complessive pari o superiore all'80 per cento, non possono procedere all'assunzione di personale; **2)** gli enti che alla data del 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento presentano un rapporto tra le spese di personale e la media delle entrate inferiore all'80 per cento, possono procedere all'assunzione di personale con oneri a carico del proprio bilancio per una spesa media annua pari a non più del margine a disposizione rispetto al predetto limite dell'80 per cento.

Si precisa che per ciascuna qualifica di personale assunto dagli enti è definito, dal rispettivo Ministro vigilante, un costo medio annuo prendendo come riferimento il costo medio della qualifica del dirigente di ricerca.

- c) per gli **enti del Servizio Sanitario Nazionale**, a decorrere dal 1° gennaio 2015, le spese di personale, **in ciascuno degli anni dal 2013 al 2020**, non possono superare il corrispondente ammontare del 2004 diminuito dell'1,4%, al netto dei rinnovi contrattuali successivi al 2004 (art. 1, comma 584, lett. a), della Legge n. 190 del 2014).

Per gli enti delle **Regioni sottoposte ai piani di rientro** da deficit sanitario o ai programmi operativi di prosecuzione di tali piani, restano comunque fermi gli obiettivi in materia di personale previsti in detti piani o programmi (art. 17, comma 3-ter, del decreto legge n. 98 del 2011).

- d) per le **regioni e gli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno**<sup>16</sup>, l'art.1, comma 228, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016), nel differenziare le percentuali di *turn over* tra personale dirigenziale e non dirigenziale, fissa al 25% delle economie relative al personale non dirigenziale cessato l'anno precedente l'entità del *budgets* da utilizzare, per gli **anni 2016, 2017 e 2018**, per il reclutamento del personale con la medesima qualifica. Per il **personale di qualifica dirigenziale**, la predetta percentuale è fissata nella misura dell'**80%** negli anni 2016 e 2017 e del **100%** a decorrere dall'anno 2018 (art. 3, comma 5, D.L. n. 90/2014).

Si deve, comunque, considerare che:

- per i **comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti**, il *turn over* è invece fissato nella misura del 75% se il rapporto dipendenti-popolazione dell'anno precedente è inferiore al rapporto medio dipendenti-popolazione come definito dal D.M. Interno emanato ai sensi dell'art. 263, comma 2, del D.lgs. n. 267/2000;
- per i medesimi **comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti**, in presenza di un ulteriore elemento di virtuosità, consistente nel rispetto del saldo di bilancio con spazi finanziari inutilizzati inferiori dell'1% degli accertamenti delle entrate finali, come risultanti dal rendiconto dell'esercizio precedente, il *turn over* è fissato nella misura del 90%;<sup>17</sup>

Inoltre:

---

<sup>16</sup> Art. 3, comma 5, del d.l. n. 90/2014

<sup>17</sup> Art.1, comma 228, legge n. 208/2015; art.3, comma 5, D.L. n. 90/2014; art. 22, comma 2, d.l. n. 50/2017;

- per l'anno **2017**, per i **comuni** con **popolazione fra i 1.000 e i 3.000 abitanti** con spesa di personale inferiore al 24% rispetto alle entrate correnti registrate nei conti consuntivi dell'ultimo triennio la percentuale del *turn over* è elevata al 100%;
- per l'anno **2018**, la predetta facoltà assunzionale è esercitabile per i **comuni** con **popolazione tra 1.000 e i 5.000 abitanti**<sup>18</sup>.

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, 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.

Per il personale di **Polizia locale** è consentito il *turn over* nella misura del 100% per la stessa tipologia professionale di personale cessato nell'anno precedente (art. 7, comma 2-*bis*, D.L. n. 14/2017).

A decorrere dall'anno **2018**, le **Province** delle **regioni a statuto ordinario** e le **Città metropolitane** con spese di personale non superiori al 20% delle entrate correnti possono procedere ad assunzioni di personale nel limite del 100% del *turn over* (art. 1, comma 845, legge n. 205/2017).

A decorrere dall'anno **2018** le **Province** delle **regioni a statuto ordinario** e le **Città metropolitane** con spese di personale superiori al 20% delle entrate correnti possono procedere ad assunzioni di personale nel limite del 25% del *turn over* (art. 1, comma 845, legge n. 205/2017).

Infine, per gli anni **2017** e **2018**, le **Regioni** con spesa di personale inferiore al 12% del titolo primo delle entrate correnti, considerate al netto di quelle a destinazione vincolata, la percentuale del *turn over* è innalzata al 75%.

---

<sup>18</sup> Art. 1, comma 228, legge n. 208/2015; art. 3, comma 5, D.L. n. 90/2014; art. 22, comma 2, D.L. n. 50/2017; art. 1, comma 863, legge n. 205/2017.

## *STIME DEL CAMPIONE DEI COMUNI ITALIANI- NOTA METODOLOGICA*

La rilevazione del monitoraggio trimestrale dei comuni, avviata nel 1999, è riferita a informazioni desunte da un campione statisticamente rappresentativo. Non fanno parte del campo di osservazione della rilevazione i segretari comunali, in quanto hanno caratteristiche particolari di mobilità e possono lavorare contemporaneamente in più enti, ed il personale con il contratto scuola, che è presente solo in poche realtà. Tale limitazione del campione migliora sensibilmente l'affidabilità e la stabilità dei risultati ottenuti senza inficiare la correttezza della rilevazione, atteso che la numerosità del personale sopracitato è irrilevante 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 interesse<sup>19</sup>, 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 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.

---

<sup>19</sup> Fino al 2015 il monitoraggio trimestrale rilevava anche le spese per il personale. Avendo verificato che dal sistema SIOPE - sistema di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti effettuati dai tesoriери delle amministrazioni pubbliche - seppur con minori dettagli rispetto a quanto rilevato con il monitoraggio, è possibile estrarre delle informazioni su tutti i comuni ed in modo più tempestivo, si è deciso di limitare la rilevazione del monitoraggio alle sole variabili relative all'organico (numero dipendenti a tempo indeterminato e determinato, assunzioni, cessazioni, ore lavorate).

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

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

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

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

Il valore base attraverso cui stimare il tasso di variazione del personale dei comuni (quello riportato nella tabella 3.1) è dato dalla stima del mese di dicembre 2016 proveniente dal monitoraggio<sup>20</sup>. 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 3.2 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%<sup>21</sup>. 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.

---

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> Costruire un intervallo di confidenza significa determinare due valori estremi della stima e attribuire un grado di “fiducia” (in questo caso del 95%) che gli estremi identificati contengano al loro interno il dato incognito della popolazione di riferimento.

**Tabella 3.2 – 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				
<b>Settembre 2017</b>	347.172	352.987	1.480	<b>350.080</b>		
<b>Dicembre 2016</b>	353.201	358.914	1.454	<b>356.057</b>	<b>354.394</b>	0,47%
<b>Dicembre 2015</b>	362.708	369.807	1.807	<b>366.258</b>	<b>363.022</b>	0,89%
<b>Dicembre 2014</b>	373.870	379.987	1.557	<b>376.928</b>	<b>375.013</b>	0,51%
<b>Dicembre 2013</b>	381.075	386.940	1.493	<b>384.008</b>	<b>383.408</b>	0,16%
<b>Dicembre 2012</b>	383.836	389.368	1.408	<b>386.602</b>	<b>387.511</b>	-0,23%

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 2017.

## IL LAVORO FLESSIBILE

Nell'ambito della rilevazione del Conto annuale sono acquisiti i dati – unità e spesa – 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 i lavoratori ex interinali e con i lavoratori socialmente utili e di pubblica utilità questo rapporto viene a mancare.

Nel caso dei lavoratori ex interinali il rapporto di lavoro si instaura fra la persona e l'agenzia di somministrazione, configurandosi come un rapporto "triangolare" che stabilisce una fornitura di lavoro temporaneo da parte di un'impresa (Agenzia), riconosciuta ed autorizzata dal Ministero del Lavoro, che mette a disposizione dell'amministrazione utilizzatrice il lavoratore 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 dipendente, essendo assoggettati ad una specifica disciplina<sup>22</sup>.

L'unità di misura con cui vengono rilevate nel conto annuale queste tipologie di contratti è diversa da quella utilizzata per quantificare l'occupazione del personale a tempo indeterminato. Infatti, mentre per questi ultimi ci si riferisce alle presenze al 31 dicembre dell'anno di rilevazione, 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 e dividendo il totale di ciascuna categoria per i 12 mesi dell'anno. A titolo esemplificativo, in uno stesso ente e

---

<sup>22</sup> Si definiscono lavoratori socialmente utili e di pubblica utilità coloro che svolgono attività aventi ad oggetto la realizzazione di opere e la fornitura di servizi di utilità collettiva. Per approfondimenti sulla disciplina si rimanda al sito istituzionale dell'INPS al seguente link <https://www.inps.it/NuovoportaleINPS/default.aspx?itemdir=46860&lang=IT>

nella stessa categoria di personale, una persona impiegata per tre mesi ed un'altra impiegata per sei daranno luogo a 0,75 unità annue.

Occorre considerare che le variazioni di queste forme contrattuali, anche conseguenti alle norme di contenimento, possono manifestarsi nella rilevazione con una certa gradualità proprio in ragione dell'utilizzo di unità annue in luogo delle presenze al 31 dicembre. Se un contratto si sviluppa a cavallo di due anni, sarà conteggiato in quota parte in entrambi gli esercizi e la variazione si potrà accertare solo dall'anno successivo a quello in cui il contratto ha termine<sup>23</sup>.

Nonostante il criterio delle "unità annue" sia adottato già da molti anni e non presenti difficoltà di applicazione, le continue verifiche condotte con gli 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.

Per il personale con contratto flessibile non è rilevante la distinzione fra "personale stabile" e "altro personale", in quanto tale distinzione è generalmente riferita al personale titolare di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato o con funzioni non strettamente riconducibili ad esigenze temporanee dell'amministrazione.

### *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. Nel 2016 risulta ancora utilizzata quasi esclusivamente nel comparto delle Regioni e autonomie locali per circa centoventi unità annue.

L'analisi di tale tipologia contrattuale viene quindi effettuata congiuntamente a quella dei contratti a tempo determinato, che costituiscono la parte prevalente del lavoro flessibile.

L'andamento del ricorso ai contratti di lavoro flessibile nella pubblica amministrazione - pur influenzato dall'ingresso nella rilevazione dei nuovi enti non censiti in precedenza - risulta costantemente e significativamente in calo fino al 2014 con una ripresa nei due anni successivi. A parità di enti, il ricorso a contratti a tempo determinato e di formazione lavoro si è ridotto di quasi un terzo rispetto al valore registrato all'inizio del decennio considerato. La contenuta ripresa degli

---

<sup>23</sup> 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.

ultimi due anni avviene ad opera dei comparti che ne fanno più largo utilizzo, ossia il Servizio sanitario nazionale e le Regioni ed autonomie locali.

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

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
SCUOLA	624	484	487	406	376	420	368	380	251	163
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	227	247	345	170	263	12	285	461	327	194
MINISTERI	5.203	1.890	1.494	1.619	1.560	1.474	1.921	1.560	1.577	1.559
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	19	14	27	17	62	68	56	38	40	43
AGENZIE FISCALI	1.865	1.398	1.153	153	88	2	0	0	0	0
VIGILI DEL FUOCO	3.589	3.605	3.656	3.605	3.606	2.776	2.807	2.059	903	975
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	3.414	2.731	2.288	2.004	1.706	2.449	1.780	580	326	237
ENTI DI RICERCA	4.122	4.778	3.570	2.514	3.165	3.122	3.241	4.047	3.845	3.739
UNIVERSITA'	5.126	4.468	2.749	3.846	2.198	2.368	2.643	3.060	2.753	2.475
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	35.907	36.809	33.510	33.228	29.480	27.159	27.339	28.271	30.685	33.317
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	45.607	40.870	34.853	33.112	28.938	27.521	25.295	24.165	26.667	26.648
REGIONI A STATUTO SPECIALE	11.193	11.055	10.508	10.790	11.768	11.129	10.892	10.954	10.391	10.887
AUTORITA' INDIPENDENTI	102	94	123	105	106	196	213	216	169	168
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	396	270	154	128	52	42	44	61	56	57
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	367	371	343	365	1.240	1.086	1.072	1.055	1.024	1.067
ENTI LISTA S13 ISTAT	0	0	0	0	0	0	0	2.944	2.899	3.500
<b>TOTALE</b>	<b>117.763</b>	<b>109.083</b>	<b>95.260</b>	<b>92.061</b>	<b>84.609</b>	<b>79.823</b>	<b>77.957</b>	<b>79.851</b>	<b>81.914</b>	<b>85.029</b>
<b>TOTALE A PARITA' DI ENTI</b>	<b>117.763</b>	<b>109.083</b>	<b>95.260</b>	<b>92.061</b>	<b>82.254</b>	<b>77.439</b>	<b>75.658</b>	<b>74.586</b>	<b>76.709</b>	<b>79.202</b>

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

	2008 / 2007	2009 / 2008	2010 / 2009	2011 / 2010	2012 / 2011	2013 / 2012	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015	2016 / 2007
SCUOLA	-22,4%	0,6%	-16,6%	-7,4%	11,7%	-12,4%	3,3%	-33,9%	-35,1%	-73,9%
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	8,8%	39,7%	-50,7%	54,7%	-	-	61,8%	-29,1%	-40,7%	-14,5%
MINISTERI	-63,7%	-21,0%	8,4%	-3,6%	-5,5%	30,3%	-18,8%	1,1%	-1,1%	-70,0%
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	-26,3%	92,9%	-37,0%	264,7%	9,7%	-17,6%	-32,1%	5,3%	7,5%	126,3%
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%	8,0%	-72,8%
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	-20,0%	-16,2%	-12,4%	-14,9%	43,6%	-27,3%	-67,4%	-43,8%	-27,3%	-93,1%
ENTI DI RICERCA	15,9%	-25,3%	-29,6%	25,9%	-1,4%	3,8%	24,9%	-5,0%	-2,8%	-9,3%
UNIVERSITA'	-12,8%	-38,5%	39,9%	-42,8%	7,7%	11,6%	15,8%	-10,0%	-10,1%	-51,7%
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	2,5%	-9,0%	-0,8%	-11,3%	-7,9%	0,7%	3,4%	8,5%	8,6%	-7,2%
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	-10,4%	-14,7%	-5,0%	-12,6%	-4,9%	-8,1%	-4,5%	10,4%	-0,1%	-41,6%
REGIONI A STATUTO SPECIALE	-1,2%	-4,9%	2,7%	9,1%	-5,4%	-2,1%	0,6%	-5,1%	4,8%	-2,7%
AUTORITA' INDIPENDENTI	-7,8%	30,9%	-14,6%	1,0%	84,9%	8,7%	1,4%	-21,8%	-0,6%	64,7%
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	-31,8%	-43,0%	-16,9%	-59,4%	-19,2%	4,8%	38,6%	-8,2%	1,8%	-85,6%
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	1,1%	-7,5%	6,4%	239,7%	-12,4%	-1,3%	-1,6%	-2,9%	4,2%	190,7%
ENTI LISTA S13 ISTAT	-	-	-	-	-	-	-	-1,5%	20,7%	-
<b>TOTALE</b>	<b>-7,4%</b>	<b>-12,7%</b>	<b>-3,4%</b>	<b>-8,1%</b>	<b>-5,7%</b>	<b>-2,3%</b>	<b>2,4%</b>	<b>2,6%</b>	<b>3,8%</b>	<b>-27,8%</b>
<b>TOTALE A PARITA' DI ENTI</b>	<b>-7,4%</b>	<b>-12,7%</b>	<b>-3,4%</b>	<b>-10,7%</b>	<b>-5,9%</b>	<b>-2,3%</b>	<b>-1,4%</b>	<b>2,8%</b>	<b>3,2%</b>	<b>-32,7%</b>

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 modo omogeneo in tutti i comparti, né si registra lo stesso andamento. Nel 2016 nei due comparti

menzionati - Servizio sanitario nazionale e le Regioni - si concentra il 71% delle unità annue di tempo determinato utilizzate. Per le Regioni ed autonomie locali (contratto nazionale) 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 tre anni successivi. Nonostante questi aumenti, nel 2016 c'è stato comunque un minor utilizzo di queste forme contrattuali pari al 7,2% rispetto al 2007.

Anche fra gli enti delle Regioni a statuto speciale si registra un considerevole impiego del contratto a tempo determinato che è stato completamente censito solo a partire dal 2011, con valori che appaiono molto stabili nel corso del decennio. Circa il 60% del personale temporaneo viene impiegato nelle scuole delle Province autonome di Trento e Bolzano per le supplenze brevi. Tale 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.

Negli altri comparti, il ricorso al contratto di lavoro a tempo determinato è più ridotto.

Nei Vigili del Fuoco, dove l'utilizzo è regolamentato da una normativa rimasta costante nel tempo, l'andamento è stabile fino al 2011, mentre dal 2012 si registra una consistente diminuzione accentuata negli ultimi due anni.

Nel comparto Ministeri, dopo un significativo calo nel 2007 e nel 2008, l'utilizzo del contratto di lavoro a tempo determinato è rimasto pressoché invariato fino all'aumento registrato nel 2013, riassorbito nel 2014 e rimasto stabile nei due anni successivi. 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, se si eccettua la ripresa avuta nel 2012, presentano una riduzione costante e sostenuta che, nell'arco del decennio considerato, ha determinato la quasi completa eliminazione di queste forme di lavoro flessibile (-93%).

Negli Enti di ricerca e nelle Università si assiste ad un andamento ciclico che trova il minimo utilizzo in corrispondenza dei processi di stabilizzazione che hanno dispiegato i loro effetti nella prima metà della serie considerata. 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 assestato su livelli pari alla metà di quelli iniziali.

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 ogni 60 ore di insegnamento. Negli ultimi sette anni le unità annue di queste due figure professionali - che non sono considerate nelle tabelle - sono rimaste sostanzialmente stabili assestandosi nell'ultimo anno intorno alle 15.200 unità per i professori e 3.700 per i ricercatori.

La crescita registrata fra gli enti della Lista S13, entrati più recentemente nella rilevazione, va imputata anche al progressivo miglioramento registrato nella trasmissione delle informazioni richieste.

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

Come detto, queste due forme contrattuali non determinano l'instaurarsi di un rapporto di lavoro con l'amministrazione. Essendo entrambe di ridotta entità verranno trattate congiuntamente.

Solo due comparti, quello delle Regioni ed autonomie locali e quello del Servizio sanitario nazionale, fanno ricorso in quantità significative a tali tipologie di lavoro flessibile, mentre nei restanti comparti la loro presenza è poco rilevante, limitata a poche centinaia di unità annue ed in continua riduzione, fino a diventare pressoché irrilevante nel caso degli Enti pubblici non economici (l'Inps ne ha sostanzialmente cessato l'utilizzo dal 2011).

Il ricorso al lavoro ex interinale è in consistente calo nel comparto delle Regioni ed autonomie locali fino al 2012 e rimane successivamente stabile su valori considerevolmente più bassi di quelli dei primi anni del decennio. Nel Servizio sanitario nazionale si assiste, invece, ad una crescita nei primi anni della serie che ha raggiunto il valore massimo nel 2009 e ad una successiva fase di contrazione che ha toccato il valore minimo nel 2013, per tornare a crescere e raggiungere il valore massimo dell'intero periodo nel 2016. Va considerato che in entrambi i comparti le oscillazioni hanno riguardato poche migliaia di unità annue.

Diverso è il discorso per gli LSU/LPU, il cui utilizzo è quasi completamente concentrato nel comparto delle Regioni ed autonomie locali e localizzato soprattutto in alcune regioni: nella Campania se ne utilizza oltre il 25% del totale e con la Sicilia circa il 44%; la Sanità, invece, ne impiega poche centinaia di unità annue.

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

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	0	3	0	0	17	3	1	6	6	4
MINISTERI	712	65	21	23	22	41	42	38	42	56
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	0	2	6	5	8	7	4	4	3	1
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	537	544	584	1.096	339	44	28	18	18	9
ENTI DI RICERCA	5	16	9	6	10	6	11	15	91	144
UNIVERSITA'	245	204	106	144	100	77	88	84	145	146
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	4.229	5.122	6.221	6.151	4.980	4.408	4.270	5.103	6.137	7.400
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	5.406	4.616	4.044	3.747	3.035	2.743	2.715	2.902	2.768	3.009
REGIONI A STATUTO SPECIALE	280	339	344	325	329	442	409	334	278	256
AUTORITA' INDIPENDENTI	5	18	23	32	31	32	31	36	24	29
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	12	15	11	12	17	15	12	4	8	11
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	133	79	58	135	221	226	209	317	100	86
ENTI LISTA S13 ISTAT	-	-	-	-	-	-	-	294	368	458
<b>TOTALE</b>	<b>11.563</b>	<b>11.022</b>	<b>11.429</b>	<b>11.677</b>	<b>9.109</b>	<b>8.043</b>	<b>7.820</b>	<b>9.154</b>	<b>9.987</b>	<b>11.609</b>

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

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	-	-	-	-	-	-	2	3	3	23
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	344	331	215	117	105	194	214	238	49	48
ENTI DI RICERCA	0	0	0	1	1	1	0	0	1	1
UNIVERSITA'	48	22	31	42	35	47	25	16	24	17
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	633	581	690	674	627	576	660	851	707	644
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	23.861	20.987	19.245	16.911	16.314	15.518	15.217	15.649	12.850	10.836
REGIONI A STATUTO SPECIALE	75	109	150	723	786	722	784	1.082	602	708
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	-	-	-	-	-	-	26	13	0	1
ENTI LISTA S13 ISTAT	-	-	-	-	-	-	-	0	10	12
<b>TOTALE</b>	<b>24.962</b>	<b>22.030</b>	<b>20.331</b>	<b>18.468</b>	<b>17.867</b>	<b>17.057</b>	<b>16.928</b>	<b>17.852</b>	<b>14.246</b>	<b>12.290</b>

Nei primi anni del periodo considerato c'è stata una riduzione costante ed apprezzabile del personale impiegato come LSU/LPU; tale tendenza si è affievolita e poi arrestata fra il 2011 e il 2014, per riprendere in modo sostenuto negli ultimi anni. Nel 2016 l'utilizzo degli LSU/LPU è stato meno della metà del dato del 2007.

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

	2008 / 2007	2009 / 2008	2010 / 2009	2011 / 2010	2012 / 2011	2013 / 2012	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015	2016 / 2007
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
MINISTERI	-91%	-68%	10%	-4%	86%	2%	-10%	11%	33%	-92%
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	1%	7%	88%	-69%	-87%	-36%	-36%	0%	-50%	-98%
ENTI DI RICERCA	220%	-44%	-33%	67%	-40%	83%	36%	507%	58%	2780%
UNIVERSITA'	-17%	-48%	36%	-31%	-23%	14%	-5%	73%	1%	-40%
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	21%	21%	-1%	-19%	-11%	-3%	20%	20%	21%	75%
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	-15%	-12%	-7%	-19%	-10%	-1%	7%	-5%	9%	-44%
REGIONI A STATUTO SPECIALE	21%	1%	-6%	1%	34%	-7%	-18%	-17%	-8%	-9%
AUTORITA' INDIPENDENTI	260%	28%	39%	-3%	3%	-3%	16%	-33%	21%	480%
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	25%	-27%	9%	42%	-12%	-20%	-67%	100%	38%	-8%
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	-41%	-27%	133%	64%	2%	-8%	52%	-68%	-14%	-35%
ENTI LISTA S13 ISTAT	-	-	-	-	-	-	-	25%	24%	-
<b>TOTALE</b>	<b>-5%</b>	<b>4%</b>	<b>2%</b>	<b>-22%</b>	<b>-12%</b>	<b>-3%</b>	<b>17%</b>	<b>9%</b>	<b>16%</b>	<b>0%</b>

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

	2008 / 2007	2009 / 2008	2010 / 2009	2011 / 2010	2012 / 2011	2013 / 2012	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015	2016 / 2007
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	-4%	-35%	-46%	-10%	85%	10%	11%	-79%	-2%	-86%
ENTI DI RICERCA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
UNIVERSITA'	-54%	41%	35%	-17%	34%	-47%	-36%	50%	-29%	-65%
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	-8%	19%	-2%	-7%	-8%	15%	29%	-17%	-9%	2%
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	-12%	-8%	-12%	-4%	-5%	-2%	3%	-18%	-16%	-55%
REGIONI A STATUTO SPECIALE	45%	38%	382%	9%	-8%	9%	38%	-44%	18%	844%
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	-	-	-	-	-	-	-50%	-100%	-	-
ENTI LISTA S13 ISTAT	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>TOTALE</b>	<b>-12%</b>	<b>-8%</b>	<b>-9%</b>	<b>-3%</b>	<b>-5%</b>	<b>-1%</b>	<b>5%</b>	<b>-20%</b>	<b>-14%</b>	<b>-51%</b>

**Tabella 4.7 – Riepilogo delle varie forme di lavoro flessibile e rapporto con il tempo indeterminato nel 2016**

	Altro personale	Tempo determinato e formazione lavoro	Contratti di somministr. (interinali)	LSU / LPU	Totale lavoro flessibile	Tempo indeterminato	Totale lavoro flessibile / Tempo indeterminato
SCUOLA	162.728	163			162.891	943.452	17,3%
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	1.717	194	4	23	1.938	7.512	25,8%
MINISTERI		1.559	56		1.615	150.442	1,1%
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI		43	1		44	2.100	2,1%
AGENZIE FISCALI		0			0	50.860	0,0%
VIGILI DEL FUOCO		975			975	33.908	2,9%
CORPI DI POLIZIA	7.027				7.027	301.738	2,3%
FORZE ARMATE	32.565				32.565	146.074	22,3%
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI		237	9	48	294	42.501	0,7%
ENTI DI RICERCA		3.739	144	1	3.884	20.414	19,0%
UNIVERSITA'		2.475	146	17	2.638	97.206	2,7%
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE		33.317	7.400	644	41.361	648.663	6,4%
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI		26.648	4.283	10.836	41.767	446.272	9,4%
REGIONI A STATUTO SPECIALE		10.887	256	708	11.851	90.785	13,1%
AUTORITA' INDIPENDENTI		168	29		197	2.213	8,9%
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01		57	11		68	1.171	5,8%
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01		1.067	86	1	1.154	9.593	12,0%
ENTI LISTA S13 ISTAT		3.500	458	12	3.970	36.032	11,0%
<b>TOTALE</b>	<b>204.037</b>	<b>85.029</b>	<b>12.882</b>	<b>12.290</b>	<b>314.239</b>	<b>3.030.936</b>	<b>10,4%</b>

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

Nella colonna del totale del lavoro flessibile – che costituisce il numeratore del rapporto presentato nell’ultima colonna – oltre alle unità annue di tempo determinato, formazione e lavoro, ex interinali e LSU/LPU, 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 considerati tra le forme di lavoro flessibile la dirigenza a tempo determinato e i direttori generali e il personale,

per il comparto Regioni ed autonomie locali, assunto ai sensi degli art. 90 e 110 del TUEL, trattandosi di assunzioni per periodi medio lunghi ed aventi un prevalente carattere fiduciario.

Più della metà del totale del lavoro flessibile è assorbito dalla Scuola, mentre gli enti del Servizio sanitario nazionale e quelli delle Regioni ed autonomie locali ne utilizzano ciascuno il 13%.

Eccettuate le Forze armate e l'AFAM che hanno caratteristiche peculiari, solo nei comparti degli Enti di ricerca e della Scuola si raggiungono valori superiori al 15% del rapporto fra contratti flessibili e unità a tempo indeterminato.

L'andamento della composizione del personale della Scuola, di cui si è già detto commentando il trend generale dell'occupazione, ha determinato nel 2016 il rialzo del 2,2% del proprio rapporto, portandolo sui valori massimi dal 2011. Considerata la composizione del personale flessibile presentato in tabella, ciò ha determinato che anche con riferimento al totale del pubblico impiego il rapporto abbia raggiunto il suo valore massimo.

Tuttavia, al calo del personale con contratto a tempo indeterminato, registrato nel corso degli anni, non è corrisposto un aumento generalizzato del personale a tempo determinato o con le altre tipologie di contratto flessibile; il rapporto di questo personale con quello a tempo indeterminato è stabile o in diminuzione in quasi tutti i comparti. Solo negli enti del Servizio sanitario nazionale si osserva una leggera tendenza all'aumento del rapporto che nell'ultimo anno ha raggiunto il valore massimo pari al 6,4%. Negli enti della Lista S13, invece, l'incremento di due punti percentuali nell'ultimo anno è correlato anche al perfezionamento delle istruzioni fornite sulla modalità di rilevazione dei dati per tenere conto della peculiarità del personale appartenente ai Teatri Stabili.

### *LA STABILIZZAZIONE DEL PERSONALE PRECARIO*

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 2016 il 12,6% del totale dei dipendenti che non lavora a tempo indeterminato. Tale personale è impiegato come allievo o volontario in ferma prefissata e il suo inserimento fra il personale in servizio permanente effettivo avviene esclusivamente per concorso su contingenti stabiliti con decreto.

Il secondo gruppo, numericamente più consistente, 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 il 52,4% di tutti gli impiegati nelle pubbliche amministrazioni con contratto di lavoro a termine. Nel comparto dell'istruzione la quota di personale non stabile copre le fisiologiche oscillazioni nel numero di cattedre che si formano ogni anno ovvero quelle che restano scoperte (a causa, ad esempio, delle sostituzioni per maternità).

Soluzioni di stabilizzazione più omogenee interessano il terzo macro aggregato che conta poco più di un terzo del totale, ossia circa 110.000 unità. La metà di queste unità sono concentrate nel comparto delle Regioni ed autonomie locali (compresi gli enti che applicano contratti diversi da quello nazionale), mentre altre 41.400 sono occupate nella Sanità.

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

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

In particolare, la legge 228/2012 ha previsto che, a decorrere dal 1 gennaio 2013, le pubbliche amministrazioni potessero 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 31.12.2016, poi prorogato al 31.12.2018, 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).

**Tabella 4.8 – Unità di personale stabilizzate dalle pubbliche amministrazioni (segue)**

PERSONALE STABILIZZATO		SCUOLA	IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	MINISTERI	PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	AGENZIE FISCALI	VIGILI DEL FUOCO	CORPI DI POLIZIA	ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	ENTI DI RICERCA
2007	Stabilizzati	141	41	131	-	1.836	-	8	736	27
2008	da contratto a tempo determ.	49	10	3.655	-	-	10	1.000	149	1.013
	da LSU	-	-	-	-	-	-	-	-	2
2009	da contratto a tempo determ.	11	16	193	-	673	-	-	86	1.073
	da LSU	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2010	da contratto a tempo determ.	1	1	28	142	225	-	-	19	417
	da LSU	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2011	da contratto a tempo determ.	-	-	97	-	106	1	-	132	-
	da LSU	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2012	da contratto a tempo determ.	-	182	4	-	4	-	-	-	92
	da LSU	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2013	Procedura art. 35, comma 3-bis, d.lgs.	-	-	5	-	1	-	-	-	2
	Procedura art. 4, comma 6, legge 125/13	-	-	-	-	-	-	-	-	4
	da LSU	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2014	Procedura art. 35, comma 3-bis, d.lgs.	-	-	-	-	-	-	2	1	10
	Procedura art. 4, comma 6, legge 125/13	-	-	-	-	-	-	-	-	36
	da LSU	-	-	99	-	-	-	-	-	-
2015	Procedura art. 35, comma 3-bis, d.lgs.	-	-	56	-	-	-	-	-	42
	Procedura art. 4, comma 6, legge 125/13	-	-	-	-	-	-	-	-	31
	da LSU	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2016	Procedura art. 35, comma 3-bis, d.lgs.	-	2	-	-	-	-	-	1	-
	Procedura art. 4, comma 6, legge 125/13	-	-	-	-	-	-	-	-	24
	da LSU	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE		202	252	4.268	142	2.845	11	1.010	1.124	2.773

**Tabella 4.8 – Unità di personale stabilizzate dalle pubbliche amministrazioni**

PERSONALE STABILIZZATO		UNIVERSITA'	SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	REGIONI A STATUTO SPECIALE	AUTORITA' INDIPENDENTI	ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	ENTI ART.60 - COMMA 3- D.165/01	ENTI LISTA S13 ISTAT	TOTALE (TUTTI I COMPARTI)
2007	Stabilizzati	460	939	6.257	149	28	20	35	-	10.808
2008	da contratto a tempo determ.	1.235	7.629	7.072	238	12	125	104	-	22.301
	da LSU	-	268	2.758	1	-	-	-	-	3.029
2009	da contratto a tempo determ.	136	6.731	4.156	251	5	87	47	-	13.465
	da LSU	-	68	2.408	6	-	-	-	-	2.482
2010	da contratto a tempo determ.	329	4.843	2.504	34	43	7	28	-	8.621
	da LSU	84	50	1.415	6	-	-	-	-	1.555
2011	da contratto a tempo determ.	108	2.489	657	4.998	9	-	24	-	8.621
	da LSU	-	58	308	5	-	-	-	-	371
2012	da contratto a tempo determ.	78	1.640	253	13	-	5	37	-	2.308
	da LSU	-	16	153	-	-	-	-	-	169
2013	Procedura art. 35, comma 3-bis, d.lgs.	-	38	31	18	-	-	-	-	95
	Procedura art. 4, comma 6, legge 125/13	-	17	24	-	-	-	-	-	45
	da LSU	49	39	178	2	-	-	-	-	268
2014	Procedura art. 35, comma 3-bis, d.lgs.	-	32	53	5	-	-	-	-	103
	Procedura art. 4, comma 6, legge 125/13	16	318	439	54	8	-	-	2	873
	da LSU	3	138	149	-	-	-	-	1	390
2015	Procedura art. 35, comma 3-bis, d.lgs.	5	25	16	2	-	-	-	2	148
	Procedura art. 4, comma 6, legge 125/13	39	29	323	6	4	-	-	6	438
	da LSU	10	65	150	-	-	-	-	2	227
2016	Procedura art. 35, comma 3-bis, d.lgs.	1	115	47	-	-	-	-	1	167
	Procedura art. 4, comma 6, legge 125/13	42	343	634	19	-	-	-	-	1.062
	da LSU	6	106	69	-	-	-	-	3	184
<b>TOTALE</b>		<b>2.601</b>	<b>25.996</b>	<b>30.054</b>	<b>5.807</b>	<b>109</b>	<b>244</b>	<b>275</b>	<b>17</b>	<b>77.730</b>

Per il personale del comparto Regioni ed autonomie locali, il citato decreto legge n. 101, all'articolo 4, comma 6-quater, ha previsto che per gli anni 2013 - 2016, si potesse 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, i termini previsti dai richiamati commi del d.l. 101/2013 sono stati prorogati al 31.12.2018 per dare priorità alla ricollocazione del personale in esubero delle

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

Gli interventi del legislatore hanno interessato, in tempi diversi, quasi tutti i settori determinando, a partire dal 2007, un numero complessivo di stabilizzazioni di oltre 77.700 unità. Negli ultimi anni gli interventi di stabilizzazione hanno riguardato soprattutto il comparto della sanità e delle autonomie locali, che, come detto, sono i principali fruitori del personale con contratto di lavoro flessibile.

Occorre, tuttavia, 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. Di conseguenza, le unità assunte attraverso le stabilizzazioni potrebbero 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.

L’andamento generale della spesa per il tempo determinato è risultato in calo fino al 2013, mentre negli anni successivi si è avuto un incremento, anche escludendo gli Enti della lista S13. 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 5% rispetto a quella sostenuta nel 2007.

Nella tabella che segue è riportata 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 supplenze<sup>24</sup>, 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.

---

<sup>24</sup> Vedi nota 6 del paragrafo “Andamento dell’occupazione”

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

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.

**Tabella 4.9 – 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	2016	
SCUOLA	512,69	291,21	490,54	501,91	559,09	448,15	380,66	607,70	478,70	523,62	
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	2,35	2,79	0,50	0,60	0,57	0,31	9,53	2,66	1,58	0,11	
MINISTERI	121,65	44,59	46,81	47,15	46,55	40,06	56,70	49,09	47,59	49,75	
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	50,29	40,28	35,41	6,21	7,58	2,18	2,42	1,68	1,87	2,06	
AGENZIE FISCALI	0,00	0,27	0,45	0,07	0,00	0,00	0,00	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	42,47	
MAGISTRATURA								0,69	0,00	0,00	
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	91,74	69,28	50,82	45,19	40,66	52,40	43,52	29,50	8,36	3,39	
ENTI DI RICERCA	119,08	113,98	102,06	73,07	96,71	102,77	102,63	102,84	117,70	125,83	
UNIVERSITA'	152,95	139,85	128,75	121,62	120,38	137,11	144,24	175,05	194,94	227,94	
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	1.068,51	1.121,28	1.104,50	1.138,52	1.047,44	986,91	1.028,49	1.065,60	1.177,42	1.272,07	
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	875,79	874,05	755,92	705,75	632,91	573,36	540,54	521,19	559,42	554,00	
REGIONI A STATUTO SPECIALE	288,27	301,91	287,80	293,11	319,60	310,42	311,95	328,89	307,59	299,38	
AUTORITA' INDIPENDENTI	5,84	6,53	6,46	7,85	7,30	13,46	14,25	16,13	11,65	11,99	
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	18,61	12,31	8,99	7,28	4,45	3,78	4,04	4,25	4,14	3,94	
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	26,98	
ENTI LISTA S13 ISTAT								79,71	82,93	86,79	
<b>TOTALE PUBBLICO IMPIEGO</b>	<b>3.402,35</b>	<b>3.121,34</b>	<b>3.127,96</b>	<b>3.053,24</b>	<b>3.019,27</b>	<b>2.804,64</b>	<b>2.770,13</b>	<b>3.095,44</b>	<b>3.073,50</b>	<b>3.230,33</b>	

**Tabella 4.10 – Variazione percentuale della spesa per i contratti a tempo determinato e di formazione e lavoro, esclusi IRAP e contributi a carico dell'amministrazione**

	2008 / 2007	2009 / 2008	2010 / 2009	2011 / 2010	2012 / 2011	2013 / 2012	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015	2016 / 2007
SCUOLA	-43%	68%	2%	11%	-20%	-15%	60%	-21%	9%	2%
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	19%	-82%	20%	-5%	-46%	2974%	-72%	-41%	-93%	-95%
MINISTERI	-63%	5%	1%	-1%	-14%	42%	-13%	-3%	5%	-59%
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	-20%	-12%	-82%	-	-71%	11%	-31%	11%	10%	-96%
AGENZIE FISCALI	-	67%	-84%	-100%	-	-	-	-	-	-
VIGILI DEL FUOCO	10%	6%	-4%	7%	3%	-2%	-20%	-35%	-22%	-51%
MAGISTRATURA	-	-	-	-	-	-	-	-100%	-	-
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	-24%	-27%	-11%	-10%	29%	-17%	-32%	-72%	-59%	-96%
ENTI DI RICERCA	-4%	-10%	-28%	32%	6%	0%	0%	14%	7%	6%
UNIVERSITA'	-9%	-8%	-6%	-1%	14%	5%	21%	11%	17%	49%
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	5%	-1%	3%	-8%	-6%	4%	4%	10%	8%	19%
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	0%	-14%	-7%	-10%	-9%	-6%	-4%	7%	-1%	-37%
REGIONI A STATUTO SPECIALE	5%	-5%	2%	9%	-3%	0%	5%	-6%	-3%	4%
AUTORITA' INDIPENDENTI	12%	-1%	22%	-7%	84%	6%	13%	-28%	3%	105%
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	-34%	-27%	-19%	-39%	-15%	7%	5%	-3%	-5%	-79%
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	-1%	-2%	6%	319%	-16%	-3%	1%	-4%	8%	269%
ENTI LISTA S13 ISTAT	-	-	-	-	-	-	-	4%	5%	-
<b>TOTALE</b>	<b>-8%</b>	<b>0%</b>	<b>-2%</b>	<b>-1%</b>	<b>-7%</b>	<b>-1%</b>	<b>12%</b>	<b>-1%</b>	<b>5%</b>	<b>-5%</b>

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.

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, conseguentemente, riesce ad influenzare in modo determinante l'andamento generale di tutte le amministrazioni pubbliche. Ad esempio, nel 2015 la notevole riduzione determinatasi in questo comparto riesce a compensare quasi completamente l'incremento della spesa registrato nei comparti del Servizio sanitario nazionale e delle Regioni e autonomie locali. L'incremento registrato nella spesa del 2016 è imputabile per la maggior parte agli enti del Servizio sanitario nazionale, mentre il comparto Scuola<sup>25</sup> e le Università presentano incrementi consistenti ma più contenuti.

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 2016 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 negli ultimi anni è lontano dai livelli massimi registrati ad inizio periodo.

Le unità annue impiegate dai due comparti sono abbastanza vicine ma presentano andamenti divergenti. Le Regioni ed autonomie locali partono infatti da un valore superiore per scendere, negli ultimi anni, significativamente al di sotto di quelle impiegate dalla Sanità. Dal 2014, il costo sostenuto da quest'ultimo comparto – che è sempre stato il più elevato fra tutti i comparti – è divenuto più che doppio rispetto alla spesa sostenuta dagli enti del comparto Regioni ed

---

<sup>25</sup> Riguardo all'andamento del comparto Scuola, il valore insolitamente basso del 2013 ed il successivo forte incremento hanno una particolare origine legata al fatto che nel conto annuale le competenze corrisposte al personale cessato negli anni precedenti non concorrono alla formazione delle retribuzioni ma confluiscono in una generica voce di spesa residuale. Nella Scuola i pagamenti effettuati ad inizio anno per le supplenze brevi si riferiscono a prestazioni svolte nell'anno precedente da personale con cui è stato chiuso il rapporto di lavoro al termine della supplenza. Fino al 2012 la spesa per le supplenze brevi è stata imputata nella voce relativa al tempo determinato sulla base delle risultanze dei capitoli di bilancio. Nel 2013 la modalità di pagamento dei supplenti brevi è stata uniformata a quella di tutto il personale statale. Di conseguenza questa spesa è stata trattata secondo la regola generale che ha portato ad alimentare la voce residuale invece che quella relativa al tempo determinato.

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

Dal 2015 l'effetto di questa modifica è stato assorbito ed i valori sono tornati su livelli normali. 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.

autonomie locali; ciò è dovuto sia al diverso costo unitario del personale di livello simile, sia al fatto che 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. Circa due terzi del totale della spesa è sostenuta dal comparto Sanità, con un progressivo aumento nel periodo considerato<sup>26</sup> ed è quindi questo comparto che definisce l'andamento generale per tale tipologia di compensi. La crescita registrata in questo comparto nei primi quattro anni, la sensibile riduzione fino al 2013 ed il nuovo incremento negli ultimi anni, segnano esattamente l'andamento riferito al totale del pubblico impiego.

Gli enti del comparto 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 negli ultimi due anni, attestando la spesa del comparto su valori inferiori alla metà di quelli del comparto Sanità.

Anche non considerando gli Enti della lista S13, i valori complessivi degli ultimi anni della spesa per il personale interinale sono in aumento.

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

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
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	1,68
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	-	0,11	0,18	0,05	0,31	0,26	0,23	0,22	0,13	0,05
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	14,18	14,98	19,16	40,33	18,38	1,95	0,93	0,63	0,51	0,27
ENTI DI RICERCA	0,24	0,56	0,36	0,28	0,26	0,25	0,87	0,90	2,18	2,87
UNIVERSITA'	6,33	5,90	4,72	4,30	3,48	2,30	3,02	2,64	4,03	4,30
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	167,59	200,18	219,74	223,51	186,87	161,03	157,73	177,51	195,56	233,79
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	131,16	132,20	116,72	98,18	86,96	77,41	75,83	71,43	77,82	82,40
REGIONI A STATUTO SPECIALE	10,06	12,10	11,25	10,85	11,92	13,68	14,25	11,38	9,24	8,56
AUTORITA' INDIPENDENTI	0,12	1,10	1,17	1,49	1,78	1,89	1,86	1,93	1,45	1,93
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	0,45	0,89	0,72	0,56	0,98	0,66	0,66	0,34	0,42	0,54
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	3,18
ENTI LISTA S13 ISTAT	-	-	-	-	-	-	-	8,10	12,94	16,12
<b>TOTALE</b>	<b>358,68</b>	<b>374,02</b>	<b>376,89</b>	<b>383,57</b>	<b>317,77</b>	<b>271,26</b>	<b>264,89</b>	<b>283,95</b>	<b>309,00</b>	<b>355,73</b>

<sup>26</sup> Nel periodo antecedente il 2007 tale percentuale era inferiore al 50%.

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

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	-	-	-	-	-	-	-	0,06	0,08	-
MINISTERI	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	0,61	0,46	0,27	0,13	0,16	0,16	0,26	0,29	-	-
ENTI DI RICERCA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
UNIVERSITA'	0,31	0,08	0,16	0,32	0,25	0,27	0,03	0,06	0,20	0,09
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	5,26	6,58	7,22	7,42	7,02	8,66	6,84	7,13	8,69	7,58
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	88,91	84,42	71,13	55,67	49,87	44,32	40,26	41,90	34,12	33,14
REGIONI A STATUTO SPECIALE	0,60	0,48	1,09	5,60	6,23	6,14	7,07	7,64	5,37	6,52
AUTORITA' INDIPENDENTI	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,02
ENTI LISTA S13 ISTAT	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,01
<b>TOTALE</b>	<b>95,69</b>	<b>92,02</b>	<b>79,88</b>	<b>69,15</b>	<b>63,54</b>	<b>59,55</b>	<b>54,47</b>	<b>57,07</b>	<b>48,45</b>	<b>47,36</b>

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

	2008 / 2007	2009 / 2008	2010 / 2009	2011 / 2010	2012 / 2011	2013 / 2012	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015	2016 / 2007
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	-	0%	-100%	-	100%	25%	40%	7%	-60%	-
MINISTERI	-91%	-66%	-42%	149%	24%	1%	-18%	22%	19%	-93%
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	-	64%	-72%	520%	-16%	-12%	-4%	-41%	-62%	-
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	6%	28%	110%	-54%	-89%	-52%	-32%	-19%	-47%	-98%
ENTI DI RICERCA	133%	-36%	-22%	-7%	-4%	248%	3%	142%	32%	-
UNIVERSITA'	-7%	-20%	-9%	-19%	-34%	31%	-13%	53%	7%	-32%
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	19%	10%	2%	-16%	-14%	-2%	13%	10%	20%	40%
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	1%	-12%	-16%	-11%	-11%	-2%	-6%	9%	6%	-37%
REGIONI A STATUTO SPECIALE	20%	-7%	-4%	10%	15%	4%	-20%	-19%	-7%	-15%
AUTORITA' INDIPENDENTI	-	6%	27%	19%	6%	-2%	4%	-25%	33%	-
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	98%	-19%	-22%	75%	-33%	0%	-48%	24%	29%	20%
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	-21%	-44%	71%	58%	83%	-23%	-6%	-58%	1%	-32%
ENTI LISTA S13 ISTAT	-	-	-	-	-	-	-	60%	25%	-
<b>TOTALE</b>	<b>4%</b>	<b>1%</b>	<b>2%</b>	<b>-17%</b>	<b>-15%</b>	<b>-2%</b>	<b>7%</b>	<b>9%</b>	<b>15%</b>	<b>-1%</b>

**Tabella 4.13 – Variazione percentuale della spesa per i compensi ai lsu, esclusi IRAP e contributi a carico dell'amministrazione**

	2008 / 2007	2009 / 2008	2010 / 2009	2011 / 2010	2012 / 2011	2013 / 2012	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015	2016 / 2007
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
MINISTERI	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	-25%	-41%	-52%	23%	0%	63%	12%	-100%	-	-100%
ENTI DI RICERCA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
UNIVERSITA'	-74%	100%	100%	-22%	8%	-89%	100%	233%	-55%	-71%
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	25%	10%	3%	-5%	23%	-21%	4%	22%	-13%	44%
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	-5%	-16%	-22%	-10%	-11%	-9%	4%	-19%	-3%	-63%
REGIONI A STATUTO SPECIALE	-20%	127%	414%	11%	-1%	15%	8%	-30%	21%	987%
AUTORITA' INDIPENDENTI	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ENTI LISTA S13 ISTAT	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>TOTALE</b>	<b>-4%</b>	<b>-13%</b>	<b>-13%</b>	<b>-8%</b>	<b>-6%</b>	<b>-9%</b>	<b>5%</b>	<b>-15%</b>	<b>-2%</b>	<b>-51%</b>

La spesa per LSU/LPU riguarda solo la quota eccedente che resta a carico delle amministrazioni, al netto dei corrispettivi corrisposti dall'INPS<sup>27</sup>. 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 non elevate.

Conclusivamente, a livello complessivo di pubblica amministrazione, nonostante l'apporto non trascurabile dato dagli Enti della lista S13, alla fine del periodo considerato, la spesa per gli oneri dei contratti di somministrazione, che comprendono sia il corrispettivo al lavoratore sia il costo dell'agenzia, è rimasta pressoché invariata, mentre quella per i LSU/LPU si è dimezzata rispetto al 2007. L'andamento delle spese ricalca perfettamente l'andamento delle unità annue utilizzate, sia per gli interinali che per i LSU/LPU.

<sup>27</sup> I lavoratori utilizzati sono impiegati per 20 ore settimanali con un costo a totale carico dell'INPS. Possono essere utilizzati dall'ente per ulteriori ore eccedenti le 20 settimanali, per le quali si deve corrispondere un importo integrativo corrispondente alla retribuzione oraria relativa al livello retributivo in cui sono inquadrati.

## 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. Sulla base della definizione data, i contratti che si sviluppano a cavallo di due anni sono conteggiati sia nel conto annuale del primo anno sia in quello successivo.

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

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

**Tabella 4.14 – Collaborazioni coordinate e continuative. Numero di contratti attivi nell’anno**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
ENTI DI RICERCA	4.668	4.328	4.483	1.393	1.525	1.532	1.417	1.321	1.207	437
UNIVERSITA'	23.169	18.236	13.865	13.706	14.722	12.478	13.145	13.241	14.005	11.840
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	12.501	10.955	8.073	7.378	7.382	6.856	7.185	6.915	6.940	6.673
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	34.464	26.923	17.384	13.216	12.361	11.128	7.627	5.556	4.395	3.648
REGIONI A STATUTO SPECIALE	4.280	3.397	2.925	3.122	2.884	2.497	1.867	1.739	1.518	1.336
ENTI LISTA S13 ISTAT	-	-	-	-	-	-	-	7.412	6.525	5.291
ALTRI COMPARTI	2.661	2.878	2.178	2.883	2.944	3.037	1.939	3.135	3.153	2.897
<b>TOTALE</b>	<b>81.743</b>	<b>66.717</b>	<b>48.908</b>	<b>41.698</b>	<b>41.818</b>	<b>37.528</b>	<b>33.180</b>	<b>39.319</b>	<b>37.743</b>	<b>32.122</b>

**Tabella 4.15 – Collaborazioni coordinate e continuative. Variazioni percentuali del numero di contratti attivi nell’anno**

	2008 / 2007	2009 / 2008	2010 / 2009	2011 / 2010	2012 / 2011	2013 / 2012	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015	2016 / 2007
ENTI DI RICERCA	-7%	4%	-69%	9%	0%	-8%	-7%	-9%	-64%	-91%
UNIVERSITA'	-21%	-24%	-1%	7%	-15%	5%	1%	6%	-15%	-49%
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	-12%	-26%	-9%	0%	-7%	5%	-4%	0%	-4%	-47%
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	-22%	-35%	-24%	-6%	-10%	-31%	-27%	-21%	-17%	-89%
REGIONI A STATUTO SPECIALE	-21%	-14%	7%	-8%	-13%	-25%	-7%	-13%	-12%	-69%
ENTI LISTA S13 ISTAT	-	-	-	-	-	-	-	-12%	-19%	-
ALTRI COMPARTI	8%	-24%	32%	2%	3%	-36%	62%	1%	-8%	9%
<b>TOTALE</b>	<b>-18%</b>	<b>-27%</b>	<b>-15%</b>	<b>0%</b>	<b>-10%</b>	<b>-12%</b>	<b>19%</b>	<b>-4%</b>	<b>-15%</b>	<b>-61%</b>

Escludendo i contratti stipulati dagli Enti della lista S13, nel 2016 il numero dei contratti attivi co.co.co. si è ridotto ad un terzo di quelli in essere nel corso del 2007.

Come detto, l'andamento dei comparti è piuttosto differenziato; le Regioni ed autonomie locali dal 2010 sono state sostituite dalle Università nel ruolo di maggior utilizzatore di questa forma contrattuale.

Nel 2016 si è ulteriormente accentuata la forbice fra il valore registrato per le Regioni ed autonomie locali e quello del Servizio sanitario nazionale. Quest'ultimo comparto è divenuto il secondo utilizzatore di questi contratti, mentre gli Enti di ricerca presentano nel 2016 il valore minimo sull'intero periodo considerato, ormai poco significativo in termini assoluti.

Gli enti che applicano i contratti regionali e delle province autonome presentano un andamento non dissimile da quello degli analoghi enti con contratto nazionale, nonostante l'ingresso di nuove istituzioni nel periodo considerato.

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 quasi tre quarti.

**Tabella 4.16 – Spesa per contratti di collaborazione coordinata e continuativa. Valori in milioni di euro**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
ENTI DI RICERCA	81,93	65,14	58,28	24,65	25,90	26,69	21,47	23,55	20,00	12,07
UNIVERSITA'	147,59	144,53	106,84	94,06	94,27	86,01	77,51	68,01	69,46	52,58
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	283,35	212,98	150,86	133,47	129,30	131,15	132,66	132,56	132,55	137,71
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	408,46	315,22	207,67	154,91	131,61	115,23	90,94	73,51	57,20	46,92
REGIONI A STATUTO SPECIALE	32,03	27,42	20,73	20,68	23,23	18,87	16,91	17,18	13,66	10,17
ENTI LISTA S13 ISTAT	-	-	-	-	-	-	-	106,74	94,62	88,21
ALTRI COMPARTI	44,83	47,06	44,42	38,26	34,60	29,13	14,71	37,08	39,23	16,29
<b>TOTALE</b>	<b>998,18</b>	<b>812,34</b>	<b>588,80</b>	<b>466,03</b>	<b>438,91</b>	<b>407,07</b>	<b>354,21</b>	<b>458,63</b>	<b>426,71</b>	<b>363,95</b>

**Tabella 4.17 – Variazioni percentuali della spesa per contratti di collaborazione coordinata e continuativa**

	2008 / 2007	2009 / 2008	2010 / 2009	2011 / 2010	2012 / 2011	2013 / 2012	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015	2016 / 2007
ENTI DI RICERCA	-20,5%	-10,5%	-57,7%	5,1%	3,1%	-19,6%	9,7%	-15,1%	-39,7%	-85,3%
UNIVERSITA'	-2,1%	-26,1%	-12,0%	0,2%	-8,8%	-9,9%	-12,3%	2,1%	-24,3%	-64,4%
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	-24,8%	-29,2%	-11,5%	-3,1%	1,4%	1,2%	-0,1%	0,0%	3,9%	-51,4%
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	-22,8%	-34,1%	-25,4%	-15,0%	-12,4%	-21,1%	-19,2%	-22,2%	-18,0%	-88,5%
REGIONI A STATUTO SPECIALE	-14,4%	-24,4%	-0,2%	12,3%	-18,8%	-10,4%	1,6%	-20,5%	-25,5%	-68,2%
ENTI LISTA S13 ISTAT	-	-	-	-	-	-	-	-11,4%	-6,8%	-
ALTRI COMPARTI	5,0%	-5,6%	-13,9%	-9,6%	-15,8%	-49,5%	152,1%	5,8%	-58,5%	-63,7%
<b>TOTALE</b>	<b>-18,6%</b>	<b>-27,5%</b>	<b>-20,9%</b>	<b>-5,8%</b>	<b>-7,3%</b>	<b>-13,0%</b>	<b>29,5%</b>	<b>-7,0%</b>	<b>-14,7%</b>	<b>-63,5%</b>

L'andamento del comparto Sanità presenta una riduzione nei primi anni per poi stabilizzarsi negli anni successivi. Questo comparto presenta una spesa notevolmente superiore a quella sostenuta dalle 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 costo medio di un co.co.co. nella Sanità è di 20.637€, superiore ai 16.671€ degli Enti della lista S13 e ai quasi 12.900€ corrisposti mediamente nel comparto delle Regioni e autonomie locali. Il valore medio corrisposto dalle Università (4.441€) è poco più di un quinto di quello della Sanità. Mentre il valore medio dei contratti nella Sanità è aumentato significativamente negli ultimi anni, quello delle Università si è progressivamente ridotto, ampliando sempre più il differenziale esistente.

Da qualche anno questa tipologia contrattuale è stata oggetto di approfondita analisi nella rilevazione del conto annuale. E' quindi ora possibile evidenziare il numero delle persone con cui vengono stipulati i contratti, che nel 2016 sono state 25.784 (incluse le 3.699 persone afferenti al gruppo degli enti della lista S13), a fronte dei 32.122 contratti co.co.co. attivi nell'anno indicati in tabella.

Il 23,9% del totale dei contratti prevede compensi superiori ai 20.000€; tale percentuale ha avuto un trend in leggero ma costante aumento e nel 2016 ha raggiunto il valore massimo nel periodo considerato.

il 2016 è un anno in cui si manifesta una forte tendenza all'allungamento della durata dei contratti; quelli che superano i 12 mesi arrivano a rappresentare il 28% del totale, valore massimo del periodo. Le prime due classi di durata manifestano una contrazione, con la classe fino a 3 mesi che ora assorbe il 17% dei contratti, mentre in quella tra i 4 e i 6 mesi si continua a trovare il 16% dei contratti. Nella penultima classe, fra i 7 e i 12 mesi, c'è l'aumento di un punto percentuale rispetto al 2015, ed è ora presente il 39% dei co.co.co. La descritta tendenza è coerente con la forte riduzione nel ricorso a questa tipologia di contratti: quelli con durata maggiore sono quelli che più lentamente spariranno dalla rilevazione.

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

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
ENTI DI RICERCA	687	4.089	4.034	1.786	1.715	1.456	746	846	782	837
UNIVERSITA'	4.259	4.368	3.907	5.535	7.434	8.251	9.408	10.456	14.790	16.835
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	7.804	12.240	16.549	15.345	14.125	13.444	13.527	12.987	12.473	12.645
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	21.712	27.142	34.026	37.756	38.591	35.626	31.501	38.400	38.980	39.243
REGIONI A STATUTO SPECIALE	9.785	9.744	10.434	11.368	12.104	10.574	10.213	12.026	12.001	10.559
ENTI LISTA S13 ISTAT	-	-	-	-	-	-	-	5.143	5.845	5.221
ALTRI COMPARTI	1.500	1.728	2.464	2.685	1.764	1.687	2.548	2.568	2.569	2.614
<b>TOTALE</b>	<b>45.747</b>	<b>59.311</b>	<b>71.414</b>	<b>74.475</b>	<b>75.733</b>	<b>71.038</b>	<b>67.943</b>	<b>82.426</b>	<b>87.440</b>	<b>87.954</b>

**Tabella 4.19 – Incarichi libero professionale, studio, ricerca e consulenza. Variazioni percentuali del numero di contratti attivi nell'anno**

	2008 / 2007	2009 / 2008	2010 / 2009	2011 / 2010	2012 / 2011	2013 / 2012	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015	2016 / 2007
ENTI DI RICERCA	495%	-1%	-56%	-4%	-15%	-49%	13%	-8%	7%	22%
UNIVERSITA'	3%	-11%	42%	34%	11%	14%	11%	41%	14%	295%
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	57%	35%	-7%	-8%	-5%	1%	-4%	-4%	1%	62%
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	25%	25%	11%	2%	-8%	-12%	22%	2%	1%	81%
REGIONI A STATUTO SPECIALE	0%	7%	9%	6%	-13%	-3%	18%	0%	-12%	8%
ENTI LISTA S13 ISTAT	-	-	-	-	-	-	-	14%	-11%	-
ALTRI COMPARTI	15%	43%	9%	-34%	-4%	51%	1%	0%	2%	74%
<b>TOTALE</b>	<b>30%</b>	<b>20%</b>	<b>4%</b>	<b>2%</b>	<b>-6%</b>	<b>-4%</b>	<b>21%</b>	<b>6%</b>	<b>1%</b>	<b>92%</b>

La definizione utilizzata per la rilevazione degli incarichi ha subito 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 la difficoltà di scelta che le amministrazioni hanno incontrato fra le due forme contrattuali – co.co.co e incarichi libero professionali, di studio, ricerca e consulenza. 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; l'Università dal 2010 inizia una crescita che la porta nel 2016 a quadruplicare il numero dei contratti attivi rispetto a quelli del 2007; la Sanità abbastanza stabile, soprattutto dal 2012 in poi; il comparto delle Regioni e autonomie locali – il maggiore utilizzatore – che presenta un andamento a fasi alterne. 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 dieci anni considerati si registra una riduzione dell'14,1% del numero di contratti.

**Tabella 4.20 – Spesa per incarichi libero professionali, studio, ricerca e consulenza. Valori in milioni di euro**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
ENTI DI RICERCA	8,34	17,91	15,45	10,96	10,14	6,98	4,43	5,75	11,40	13,70
UNIVERSITA'	24,27	31,00	20,48	24,75	23,16	25,79	27,83	29,99	33,27	42,64
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	160,56	229,43	284,85	280,65	265,94	266,63	238,80	232,74	229,56	224,48
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	203,28	204,31	214,99	198,29	185,23	161,81	142,53	179,00	175,82	172,82
REGIONI A STATUTO SPECIALE	67,00	68,14	49,09	50,16	58,41	49,80	43,00	52,13	50,37	47,49
ENTI LISTA S13 ISTAT	-	-	-	-	-	-	-	55,55	48,00	40,77
ALTRI COMPARTI	23,28	21,37	19,38	15,66	12,86	13,17	11,63	12,75	16,84	17,99
<b>TOTALE</b>	<b>486,72</b>	<b>572,17</b>	<b>604,25</b>	<b>580,48</b>	<b>555,73</b>	<b>524,17</b>	<b>468,23</b>	<b>567,90</b>	<b>565,27</b>	<b>559,90</b>

**Tabella 4.21 – Variazioni percentuali della spesa per incarichi libero professionali, studio, ricerca e consulenza**

	2008 / 2007	2009 / 2008	2010 / 2009	2011 / 2010	2012 / 2011	2013 / 2012	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015	2016 / 2007
ENTI DI RICERCA	114,7%	-13,7%	-29,1%	-7,5%	-31,2%	-36,5%	29,8%	98,3%	20,2%	64,3%
UNIVERSITA'	27,7%	-33,9%	20,8%	-6,4%	11,4%	7,9%	7,8%	10,9%	28,2%	75,7%
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	42,9%	24,2%	-1,5%	-5,2%	0,3%	-10,4%	-2,5%	-1,4%	-2,2%	39,8%
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	0,5%	5,2%	-7,8%	-6,6%	-12,6%	-11,9%	25,6%	-1,8%	-1,7%	-15,0%
REGIONI A STATUTO SPECIALE	1,7%	-28,0%	2,2%	16,4%	-14,7%	-13,7%	21,2%	-3,4%	-5,7%	-29,1%
ENTI LISTA S13 ISTAT	-	-	-	-	-	-	-	-13,6%	-15,1%	-
ALTRI COMPARTI	-8,2%	-9,3%	-19,2%	-17,9%	2,4%	-11,7%	9,6%	32,1%	6,8%	-22,7%
<b>TOTALE</b>	<b>17,6%</b>	<b>5,6%</b>	<b>-3,9%</b>	<b>-4,3%</b>	<b>-5,7%</b>	<b>-10,7%</b>	<b>21,3%</b>	<b>-0,5%</b>	<b>-0,9%</b>	<b>15,0%</b>

La spesa relativa agli incarichi, che era in costante diminuzione dal 2010, nel 2014 registra un notevole incremento, per restare poi costante negli anni successivi. In alcuni comparti la riduzione della spesa non è molto evidente o risulta altalenante, come nella Sanità, dove dal 2010 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 prescinde da quelli della lista S13, sono responsabili quasi per intero dell'aumento della tipologia di spesa in esame. Negli ultimi due anni i valori tornano invece nuovamente a ridursi. Il comparto delle Università è il solo che presenta una spesa per questa tipologia di contratti costantemente in crescita, ma con valori assoluti di spesa contenuti.

Anche per questa tipologia di contratti, i valori medi sembrano indicare una richiesta di prestazioni con livelli diversi di qualificazione: il costo medio unitario nei comparti Sanità (17.753€) e Enti di ricerca (16.355€) risulta nettamente superiore a quello di tutti gli altri comparti.

Considerando cumulativamente la spesa per co.co.co. e incarichi, ed escludendo gli enti della lista S13, si passa da una spesa di poco meno di un miliardo e mezzo di euro del 2007 a 795 milioni nel 2016, con una riduzione del valore iniziale superiore del 46%.

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

**Tabella 4.22 – Prestazioni professionali consistenti nella resa di servizi o adempimenti obbligatori per legge. Numero di contratti attivi nell'anno**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
ENTI DI RICERCA	184	274	262	506	295	311	83	81
UNIVERSITA'	728	890	998	1.324	1.084	1.093	1.241	1.260
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	4.218	5.103	4.727	5.367	5.614	5.826	5.803	5.064
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	63.547	66.088	68.006	70.623	65.590	71.304	65.551	65.858
REGIONI A STATUTO SPECIALE	8.230	8.057	7.595	8.315	7.868	7.324	7.298	6.601
ENTI LISTA S13 ISTAT	-	-	-	-	-	4.832	8.346	7.579
ALTRI COMPARTI	1.264	1.697	2.986	2.915	2.598	2.449	2.514	2.305
<b>TOTALE</b>	<b>78.171</b>	<b>82.109</b>	<b>84.574</b>	<b>89.050</b>	<b>83.049</b>	<b>93.139</b>	<b>90.836</b>	<b>88.748</b>

**Tabella 4.23 – Prestazioni professionali consistenti nella resa di servizi o adempimenti obbligatori per legge. Variazioni percentuali del numero di contratti attivi nell'anno**

	2010 / 2009	2011 / 2010	2012 / 2011	2013 / 2012	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015	2016 / 2009
ENTI DI RICERCA	49%	-4%	93%	-42%	5%	-73%	-2%	-56%
UNIVERSITA'	22%	12%	33%	-18%	1%	14%	2%	73%
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	21%	-7%	14%	5%	4%	0%	-13%	20%
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	4%	3%	4%	-7%	9%	-8%	0%	4%
REGIONI A STATUTO SPECIALE	-2%	-6%	9%	-5%	-7%	0%	-10%	-20%
ENTI LISTA S13 ISTAT	-	-	-	-	-	73%	-9%	-
ALTRI COMPARTI	34%	76%	-2%	-11%	-6%	3%	-8%	82%
<b>TOTALE</b>	<b>5%</b>	<b>3%</b>	<b>5%</b>	<b>-7%</b>	<b>12%</b>	<b>-2%</b>	<b>-2%</b>	<b>14%</b>

L'andamento in leggera crescita dei primi anni è verosimilmente dovuto al periodo fisiologico di messa a regime delle nuove variabili rilevate, i cui dati non sono stati evidentemente comunicati da tutte le amministrazioni con la stessa tempestività, e dalle oggettive difficoltà che talora si incontrano nel classificare correttamente questo genere di rapporti. Dopo i primi anni di rilevazione, il dato raccolto può dirsi ormai consolidato, con contenute oscillazioni sia del numero di contratti sia della spesa sostenuta. Dal numero di contratti, ma non dalle tabelle relative alla spesa, è stato escluso il dato di Equitalia Spa e di Serit Sicilia Spa, la cui attività istituzionale per il contenzioso legato all'attività di riscossione porta all'assegnazione di un numero elevatissimo di incarichi. Nel 2015 Equitalia Spa ha assegnato a 1.003 avvocati esterni n. 131.623 incarichi per una spesa complessiva di 29,6 milioni di euro. Le due società hanno cumulativamente assegnato negli anni 2014-2016 rispettivamente 95.519, 141.054 e 292.431 incarichi di questo tipo.

**Tabella 4.24 – Spesa per prestazioni professionali consistenti nella resa di servizi o adempimenti obbligatori per legge. Valori in milioni di euro**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
ENTI DI RICERCA	3,1	3,1	3,0	2,3	2,4	3,4	0,8	0,8
UNIVERSITA'	12,1	11,9	12,5	11,7	9,5	8,9	15,0	10,5
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	68,1	84,8	64,2	64,0	66,6	68,4	65,5	53,0
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	367,9	370,0	364,6	376,6	343,5	327,1	306,5	293,7
REGIONI A STATUTO SPECIALE	67,9	64,9	61,0	60,8	58,3	46,9	47,3	40,1
ENTI LISTA S13 ISTAT	-	-	-	-	-	48,7	65,7	63,4
ALTRI COMPARTI	13,2	12,7	16,7	21,7	26,2	26,8	24,5	25,7
<b>TOTALE</b>	<b>532,1</b>	<b>547,3</b>	<b>522,0</b>	<b>537,1</b>	<b>506,3</b>	<b>530,3</b>	<b>525,2</b>	<b>487,0</b>

**Tabella 4.25 – Variazioni percentuali della spesa per prestazioni professionali consistenti nella resa di servizi o adempimenti obbligatori per legge**

	2010 / 2009	2011 / 2010	2012 / 2011	2013 / 2012	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015	2016 / 2009
<b>ENTI DI RICERCA</b>	0,0%	-3,3%	-21,4%	2,6%	44,1%	-77,3%	0,0%	-74,4%
<b>UNIVERSITA'</b>	-1,2%	4,4%	-6,2%	-19,1%	-5,7%	68,0%	-30,1%	-13,3%
<b>SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE</b>	24,5%	-24,2%	-0,4%	4,1%	2,8%	-4,2%	-19,2%	-22,2%
<b>REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI</b>	0,6%	-1,5%	3,3%	-8,8%	-4,8%	-6,3%	-4,2%	-20,2%
<b>REGIONI A STATUTO SPECIALE</b>	-4,5%	-6,0%	-0,3%	-4,2%	-19,5%	0,8%	-15,2%	-41,0%
<b>ENTI LISTA S13 ISTAT</b>	-	-	-	-	-	35,1%	-3,6%	-
<b>ALTRI COMPARTI</b>	-3,8%	32,0%	30,1%	20,4%	2,6%	-8,9%	4,9%	95,1%
<b>TOTALE</b>	2,8%	-4,6%	2,9%	-5,7%	4,7%	-0,9%	-7,3%	-8,5%

Attesa la loro particolare natura, i valori unitari di questa tipologia di contratti sono molto meno differenziati fra i comparti rispetto a quanto registrato per i co.co.co. e per gli incarichi libero professionali, studio, ricerca e consulenza, con i valori più elevati presenti nei comparti del Servizio sanitario nazionale (10.460€), degli Enti di ricerca (9.661€) e dell'Università (8.304€).

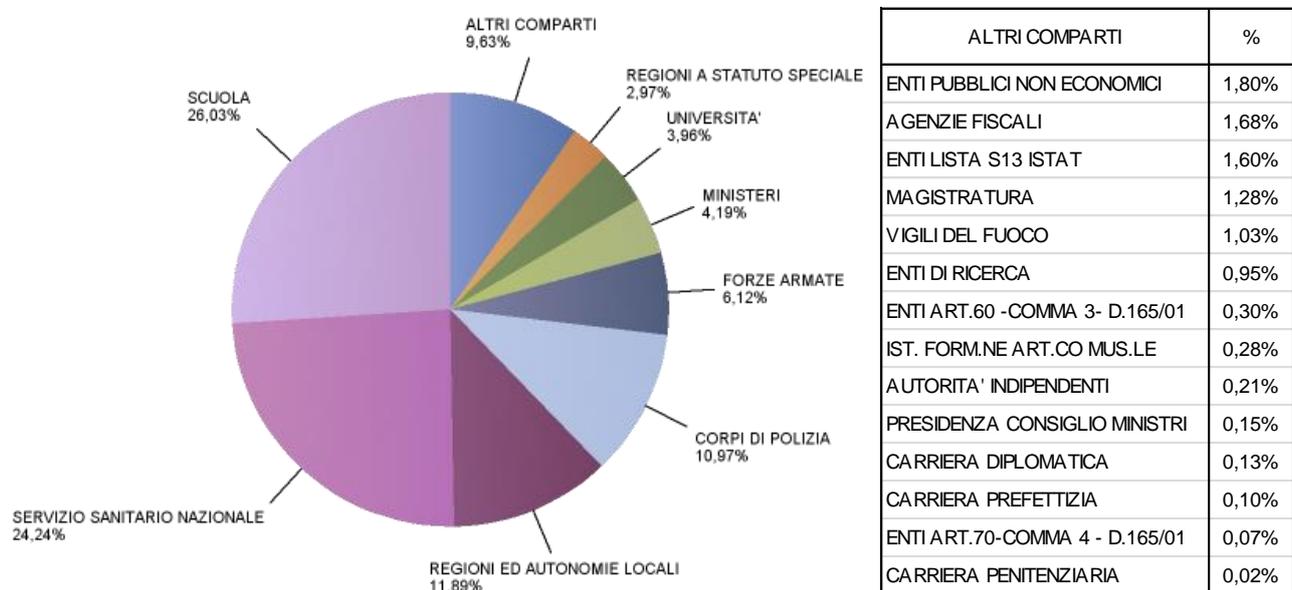
## IL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO

Si premette che l'aggregazione dei dati per l'intero pubblico impiego risente del diverso criterio di rilevazione adottato dagli enti; la maggior parte effettuano la rilevazione con il criterio della cassa - indicando cioè le spese effettivamente sostenute nell'anno di rilevazione - mentre il comparto della Sanità effettua la rilevazione con il criterio della competenza economica, ossia rilevando il costo<sup>28</sup> di competenza di ciascun esercizio indipendentemente dal momento dell'effettivo pagamento. Nel seguito si parlerà di "spese" intendendo le stesse con questa distinzione.

L'analisi che segue riguarda l'andamento della spesa per il personale in tutte le sue forme contrattuali, tempo indeterminato e le varie tipologie di contratti di lavoro flessibile e di incarichi, considerando anche le spese non aventi carattere direttamente retributivo, ma comunque correlate al costo del lavoro pubblico<sup>29</sup>.

Il grafico seguente riporta la distribuzione fra i comparti del costo del lavoro sostenuto nel 2016.

**Grafico 5.1 –Distribuzione del costo del lavoro pubblico del 2016 fra i diversi comparti**



<sup>28</sup> 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".

<sup>29</sup> 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 formarne l'altra metà.

Questa composizione è piuttosto stabile nel tempo, con variazioni da un anno all'altro al massimo di qualche decimo di punto. Mutamenti significativi nella distribuzione del costo del lavoro avvengono in intervalli di tempo ampi<sup>30</sup>.

Rispetto alla spesa del 2015, le variazioni più significative hanno riguardato la Scuola, che ha incrementato il suo peso sul totale della spesa di mezzo punto percentuale. Tale incremento è stato bilanciato dalla contrazione della quota relativa agli enti del comparto Regioni ed autonomie locali. Aumenti di un decimo di punto percentuale si sono registrati nei Corpi di polizia e nelle Forze armate e sono compensati dalla riduzione di due decimi della quota del Servizio sanitario nazionale.

La quota percentuale dei Corpi di polizia nel 2016 ha toccato il massimo del decennio, superando il valore raggiunto nel 2011, mentre le Forze armate sono rimaste appena al di sotto del massimo toccato nello stesso anno. Sull'intero decennio, nonostante l'ingresso dei nuovi enti nella rilevazione, i Corpi di polizia sono cresciuti di mezzo punto percentuale, mentre le Forze armate hanno assorbito oltre otto decimi percentuali in più rispetto al 2007. Buona parte dell'incremento è stato realizzato negli ultimi due anni. I valori più elevati nella distribuzione sono dovuti all'aumento della spesa riconducibile alla fine del blocco, nel 2015, degli effetti economici delle progressioni di carriera comunque denominate<sup>31</sup> che ha consentito il riallineamento fra la posizione giuridica acquisita nel corso degli ultimi quattro anni e quella economica rimasta ferma.

Un trend in forte aumento è quello del comparto Scuola, la cui quota percentuale è cresciuta in cinque anni dell'1,2%, pur senza raggiungere il suo valore massimo nel decennio.

Il comparto delle Regioni ed autonomie locali registra, invece, una forte contrazione della spesa del personale determinando una riduzione della quota percentuale sul totale del 2,1% rispetto al suo valore massimo raggiunto nel 2008. Anche il Servizio sanitario nazionale presenta una contrazione significativa, pari a otto decimi, realizzatasi negli ultimi cinque anni.

---

<sup>30</sup> Tali mutamenti sono condizionati anche dall'ingresso di nuovi enti che, seppur per qualche punto percentuale, vanno ad incidere sul totale spesa.

<sup>31</sup> 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.

Nella prima parte del periodo osservato il valore complessivo del 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 costo del lavoro più elevato, con una differenza sul SSN in progressivo aumento.

La Scuola, a fronte del 26,03% del costo complessivo del lavoro pubblico, occupa un terzo di tutti i dipendenti pubblici, mentre la Sanità, che spende il 24,24% 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 416.000 persone in più del comparto Sanità (vedi *“Andamento dell’occupazione” e “Il lavoro flessibile”*).

**Tabella 5.1 - 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	2016
SCUOLA	40.743	46.492	45.587	43.273	41.202	39.774	40.009	40.457	40.735	41.562
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	400	405	421	513	437	447	461	446	458	453
MINISTERI	7.788	7.699	7.635	7.406	7.532	7.065	7.067	6.885	6.872	6.695
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	244	244	294	296	323	281	269	248	246	241
AGENZIE FISCALI	2.787	2.791	2.846	2.751	2.810	2.843	2.837	2.751	2.594	2.684
AZIENDE AUTONOME	66	-	-	-	-	-	-	-	-	-
VIGILI DEL FUOCO	1.424	1.572	1.572	1.586	1.772	1.661	1.656	1.694	1.652	1.652
CORPI DI POLIZIA	16.514	16.619	17.168	17.033	17.947	17.106	16.933	16.741	17.260	17.519
FORZE ARMATE	8.325	8.656	9.207	9.946	10.295	9.728	9.529	9.385	9.552	9.769
MAGISTRATURA	1.757	1.871	1.886	1.948	1.859	2.078	2.127	2.150	2.097	2.050
CARRIERA DIPLOMATICA	256	284	268	259	255	223	233	229	212	206
CARRIERA PREFETTIZIA	179	190	186	171	182	184	166	169	160	162
CARRIERA PENITENZIARIA	49	50	49	48	46	43	41	39	39	37
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	3.770	3.684	3.616	3.646	3.258	3.180	3.029	2.856	2.883	2.878
ENTI DI RICERCA	1.252	1.296	1.474	1.347	1.559	1.510	1.476	1.466	1.501	1.521
UNIVERSITA'	7.199	7.599	7.749	7.549	7.098	6.798	6.452	6.430	6.369	6.319
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	39.027	40.406	41.190	41.367	40.687	40.154	39.486	39.126	38.980	38.694
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	21.737	23.484	23.289	22.920	22.234	21.345	20.723	20.281	19.725	18.983
REGIONI A STATUTO SPECIALE	3.509	3.722	3.831	3.815	4.861	5.017	4.928	4.890	4.829	4.739
AUTORITA' INDIPENDENTI	169	181	189	203	208	284	281	297	310	340
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	362	317	328	338	141	132	125	117	115	118
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	253	282	304	310	470	468	460	465	456	476
ENTI LISTA S13 ISTAT	-	-	-	-	-	-	-	2.494	2.481	2.554
<b>TOTALE</b>	<b>157.811</b>	<b>167.845</b>	<b>169.091</b>	<b>166.726</b>	<b>165.178</b>	<b>160.322</b>	<b>158.288</b>	<b>159.616</b>	<b>159.524</b>	<b>159.651</b>
<b>TOTALE A PARITA' DI ENTI</b>	<b>157.811</b>	<b>167.845</b>	<b>169.091</b>	<b>166.726</b>	<b>163.968</b>	<b>158.921</b>	<b>156.930</b>	<b>155.677</b>	<b>155.502</b>	<b>155.773</b>

**Tabella 5.2 – 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	2016 / 2015	2016 / 2007
SCUOLA	14,1%	-1,9%	-5,1%	-4,8%	-3,5%	0,6%	1,1%	0,7%	2,0%	2,0%
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	1,3%	3,9%	21,8%	-14,8%	2,3%	3,0%	-3,0%	2,5%	-1,1%	13,1%
MINISTERI	-1,1%	-0,8%	-3,0%	1,7%	-6,2%	0,0%	-2,6%	-0,2%	-2,6%	-14,0%
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	0,0%	20,4%	0,7%	9,0%	-12,9%	-4,4%	-7,7%	-1,0%	-1,7%	-1,1%
AGENZIE FISCALI	0,1%	2,0%	-3,3%	2,2%	1,2%	-0,2%	-3,0%	-5,7%	3,5%	-3,7%
AZIENDE AUTONOME	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
VIGILI DEL FUOCO	10,4%	0,0%	0,9%	11,7%	-6,3%	-0,3%	2,3%	-2,5%	0,0%	16,0%
CORPI DI POLIZIA	0,6%	3,3%	-0,8%	5,4%	-4,7%	-1,0%	-1,1%	3,1%	1,5%	6,1%
FORZE ARMATE	4,0%	6,4%	8,0%	3,5%	-5,5%	-2,1%	-1,5%	1,8%	2,3%	17,3%
MAGISTRATURA	6,5%	0,8%	3,3%	-4,6%	11,7%	2,4%	1,1%	-2,5%	-2,2%	16,7%
CARRIERA DIPLOMATICA	11,2%	-5,8%	-3,4%	-1,3%	-12,8%	4,6%	-1,7%	-7,6%	-2,6%	-19,3%
CARRIERA PREFETTIZIA	5,9%	-1,7%	-8,5%	6,8%	0,9%	-10,1%	1,8%	-5,1%	1,1%	-9,7%
CARRIERA PENITENZIARIA	1,7%	-0,7%	-1,4%	-5,7%	-5,0%	-5,2%	-6,3%	0,8%	-4,6%	-23,9%
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	-2,3%	-1,8%	0,8%	-10,6%	-2,4%	-4,7%	-5,7%	1,0%	-0,2%	-23,7%
ENTI DI RICERCA	3,5%	13,7%	-8,6%	15,7%	-3,2%	-2,2%	-0,7%	2,3%	1,4%	21,4%
UNIVERSITA'	5,6%	2,0%	-2,6%	-6,0%	-4,2%	-5,1%	-0,3%	-0,9%	-0,8%	-12,2%
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	3,5%	1,9%	0,4%	-1,6%	-1,3%	-1,7%	-0,9%	-0,4%	-0,7%	-0,9%
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	8,0%	-0,8%	-1,6%	-3,0%	-4,0%	-2,9%	-2,1%	-2,7%	-3,8%	-12,7%
REGIONI A STATUTO SPECIALE	6,0%	2,9%	-0,4%	27,4%	3,2%	-1,8%	-0,8%	-1,2%	-1,9%	35,0%
AUTORITA' INDIPENDENTI	7,3%	4,2%	7,5%	2,3%	36,7%	-1,1%	5,5%	4,3%	9,8%	101,2%
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	-12,4%	3,5%	3,0%	-58,3%	-6,1%	-5,7%	-6,2%	-1,3%	2,6%	-67,3%
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	11,3%	8,0%	1,8%	51,7%	-0,4%	-1,8%	1,2%	-2,0%	4,3%	87,9%
ENTI LISTA S13 ISTAT	-	-	-	-	-	-	-	-0,5%	3,0%	-
<b>TOTALE</b>	<b>6,4%</b>	<b>0,7%</b>	<b>-1,4%</b>	<b>-0,9%</b>	<b>-2,9%</b>	<b>-1,3%</b>	<b>0,8%</b>	<b>-0,1%</b>	<b>0,1%</b>	<b>1,2%</b>
<b>TOTALE A PARITA' DI ENTI</b>	<b>6,4%</b>	<b>0,7%</b>	<b>-1,4%</b>	<b>-1,7%</b>	<b>-3,1%</b>	<b>-1,3%</b>	<b>-0,8%</b>	<b>-0,1%</b>	<b>0,2%</b>	<b>-1,3%</b>

Se si escludono i primi due anni in cui si registrano gli effetti degli ultimi rinnovi contrattuali, è evidente la generalizzata riduzione del costo del lavoro. In determinati anni e comparti vi sono però 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 di 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 2016 con il 2007 – ricordando che le grandezze rappresentate in tabella sono espresse a prezzi di mercato – si ha una contrazione pari a -1,3%. Il maggior costo derivante dall'ultima tornata contrattuale è stato pertanto completamente riassorbito.

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. 60<sup>32</sup>. Solo dal 2012 può dirsi completata l'acquisizione delle informazioni di tutte le Autorità indipendenti da cui discende il consistente aumento della spesa del comparto 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. 70<sup>33</sup> a Ente di ricerca, ha determinato il dimezzamento delle spese nei primi e l'aumento del 15% negli Enti di ricerca. Analogamente, 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 passaggi hanno avuto effetti rilevanti anche sull'andamento 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.

Dal 2010 sono 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 progressivamente ridotte negli anni successivi.

L'andamento della spesa nel 2016 conferma sostanzialmente le tendenze già in atto negli anni precedenti. Fra i comparti di maggiori dimensioni, quelli della Scuola, Corpi di polizia e Forze armate presentano aumenti consistenti che, per la Scuola, sono da imputare alla notevole espansione nel numero degli occupati, mentre negli altri due casi, come detto, alla fine del blocco delle progressioni di carriera.

Nonostante tale blocco sia venuto meno per la generalità dei comparti, il protrarsi della disciplina limitativa delle assunzioni ha avuto effetti sulla spesa, in particolare negli altri due comparti di maggiori dimensioni - Regioni ed autonomie locali e Servizio sanitario nazionale – in cui il costo del personale ha continuato a ridursi in modo significativo anche nel 2016.

---

<sup>32</sup> Vedi la nota 1 dell'Allegato "Indicazioni per la lettura dei dati".

<sup>33</sup> Vedi la nota 2 dell'Allegato "Indicazioni per la lettura dei dati".

La diminuzione del costo del personale del SSN, in atto dal 2010, è determinata anche come conseguenza dei piani di rientro cui sono sottoposte alcune Regioni.

In assenza di rinnovi contrattuali, le differenze nel valore 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.

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

### *LE MANOVRE DI CONTENIMENTO DELLA SPESA A PARTIRE DAL 2010*

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

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

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

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

## *I RINNOVI CONTRATTUALI NEL PERIODO 2007-2016*

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 evoluzione è parzialmente attenuato dal fatto che i contratti non vengono tutti sottoscritti nel medesimo anno. In assenza di rinnovi contrattuali, negli ultimi sei anni questo andamento non è, infatti, più riscontrabile<sup>34</sup>.

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

L'effetto dei mancati rinnovi risulta attenuato, in termini di ammontare degli arretrati, nella misura in cui sia stata corrisposta, in via provvisoria, l'indennità di vacanza contrattuale (IVC), come accaduto per i bienni economici 2006/2007 e 2008/2009 sottoscritti con ritardo.

Gli ultimi contratti di lavoro sottoscritti si riferiscono 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 il triennio 2010-2012, blocco ulteriormente prorogato, ai soli effetti economici, per gli anni 2013 e 2014 con il comma 453 della legge n. 147/2013 e per il 2015 con il comma 254 della legge n. 190/2014. La Corte Costituzionale, con sentenza n. 178/2015 ha poi dichiarato l'illegittimità dell'ulteriore protrarsi di tale blocco.

Il prossimo rinnovo contrattuale è 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.

---

<sup>34</sup> 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.

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 a regime. I rinnovi non intervengono mai prima della metà del biennio e spesso oltre il termine del biennio al quale sono riferiti.

**Tabella 5.3 – Personale pubblico non dirigente - Quadro degli incrementi contrattuali derivanti da contratti collettivi di lavoro stipulati ed applicati nel periodo 2007-2016**

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)				

Per il personale pubblico non contrattualizzato (personale dirigente, personale con trattamento superiore dei Corpi di polizia e delle Forze armate, 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 n. 448/1998). Tale adeguamento non è stato corrisposto dal 2011 al 2014 in applicazione dell'art. 9, comma 21, del citato decreto legge n. 78/2010 e del DPR n. 122/2013. Il comma 256 della legge di stabilità per il 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 più volte richiamato 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.

**Tabella 5.4 – Personale pubblico dirigente - Quadro degli incrementi contrattuali derivanti da contratti collettivi di lavoro stipulati ed applicati nel periodo 2007-2016**

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%
(*) <b>5,29%</b> = (4,85% + 0,44% per risorse aggiuntive); <b>4,16%</b> = (3,2% + 0,96% per risorse aggiuntive)				
(**) <b>13,37%</b> = (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				

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’adeguamento retributivo è avvenuto per gli anni 2011, 2012, 2013, 2014 e 2015, sulla base, rispettivamente, dei seguenti valori: 3,04%, - 0,67%, 1,62%, 1,62%, -3,23%, mentre per gli anni 2016 e 2017 non si è proceduto ad alcun aumento<sup>35</sup>.

**Tabella 5.5 – Personale pubblico non soggetto a contrattazione - Quadro degli incrementi retributivi annui derivanti da legge nel periodo 2007-2016**

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 2007-2016:

<sup>35</sup> I valori negativi degli anni 2012 e 2015 sono derivanti dall’applicazione del meccanismo di determinazione triennale consistente nella corresponsione di due acconti ed un saldo, secondo quanto previsto dalla normativa vigente.

**Tabella 5.6 – Quadro dei rinnovi contrattuali dei contratti collettivi di lavoro regionali/provinciali stipulati e/o applicati nel periodo 2007-2016**

<b>VALLE D'AOSTA</b>	
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

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

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

<b>PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO</b>	
DIRIGENTI	05/07/2007 Contratto collettivo intercompartimentale per il personale dirigenziale relativo al periodo 2005-2008 biennio 2007-2008
	11/11/2009-Contratto di comparto per il personale dirigenziale della Provincia autonoma di Bolzano relativo al periodo 2005-2008
NON DIRIGENTI	12/02/2008 Contratto collettivo intercompartimentale per il periodo 2005-2008 per la parte giuridica e per il periodo 2007-2008 per la parte economica
	15/11/2011 Contratto collettivo intercompartimentale - parte economica per l'anno 2009

<b>PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO</b>	
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

<b>SICILIA</b>	
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

<b>SARDEGNA</b>	
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

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

Nella tabella 5.7 sono riportate le spese per le retribuzioni “lordo dipendente”<sup>36</sup> al netto delle competenze arretrate. In assenza di elementi conoscitivi sull'origine di tali competenze, gli importi detratti non sono solo quelli di natura contrattuale – cioè derivanti dalla tardiva sottoscrizione dei

<sup>36</sup> 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.

contratti di lavoro – ma anche quelli originati dai passaggi di qualifica o dalle ricostruzioni di carriera.

**Tabella 5.7 - 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	2016
SCUOLA	28.558	31.368	31.904	29.695	28.983	27.897	27.803	27.797	28.746	29.146
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	278	283	287	309	310	312	314	308	319	322
MINISTERI	5.186	5.225	5.158	5.029	4.989	4.875	4.832	4.732	4.720	4.585
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	146	147	160	183	179	171	159	156	155	150
AGENZIE FISCALI	1.877	1.835	1.970	1.924	1.979	1.945	1.922	1.928	1.803	1.866
AZIENDE AUTONOME	44	-	-	-	-	-	-	-	-	-
VIGILI DEL FUOCO	890	943	1.016	1.016	1.044	1.031	1.019	1.048	1.087	1.100
CORPI DI POLIZIA	11.714	11.769	12.065	12.015	12.250	12.143	11.943	11.824	12.177	12.325
FORZE ARMATE	5.918	6.088	6.403	6.555	6.625	6.518	6.403	6.339	6.500	6.740
MAGISTRATURA	1.233	1.306	1.329	1.369	1.300	1.431	1.476	1.514	1.441	1.431
CARRIERA DIPLOMATICA	181	191	188	183	179	169	174	173	144	140
CARRIERA PREFETTIZIA	119	123	122	118	121	121	116	116	113	112
CARRIERA PENITENZIARIA	35	36	36	34	31	30	29	27	27	26
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	2.293	2.317	2.286	2.260	2.154	2.049	1.952	1.915	1.915	1.967
ENTI DI RICERCA	629	686	762	771	867	860	854	846	867	874
UNIVERSITA'	5.210	5.434	5.569	5.485	5.064	4.880	4.707	4.534	4.460	4.392
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	25.049	26.201	27.025	27.383	27.291	27.072	26.661	26.473	26.213	25.835
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	13.871	14.658	15.157	15.013	14.808	14.360	14.050	13.771	13.341	12.856
REGIONI A STATUTO SPECIALE	2.060	2.175	2.290	2.291	3.005	3.091	3.064	3.071	3.038	2.993
AUTORITA' INDIPENDENTI	102	103	109	113	124	169	170	174	183	199
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	170	176	186	190	72	69	71	66	67	62
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	156	175	188	191	293	291	296	300	300	308
ENTI LISTA S13 ISTAT	-	-	-	-	-	-	-	1.494	1.509	1.562
<b>TOTALE</b>	<b>105.720</b>	<b>111.239</b>	<b>114.210</b>	<b>112.128</b>	<b>111.670</b>	<b>109.485</b>	<b>108.013</b>	<b>108.607</b>	<b>109.125</b>	<b>108.990</b>
<b>TOTALE A PARITA' DI ENTI</b>	<b>105.720</b>	<b>111.239</b>	<b>114.210</b>	<b>112.128</b>	<b>110.865</b>	<b>108.569</b>	<b>107.105</b>	<b>106.131</b>	<b>106.574</b>	<b>106.533</b>

**Tabella 5.8 - 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	2016 / 2015	2016 / 2007
SCUOLA	9,8%	1,7%	-6,9%	-2,4%	-3,7%	-0,3%	0,0%	3,4%	1,4%	2,1%
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	1,6%	1,4%	7,7%	0,3%	0,9%	0,5%	-1,8%	3,5%	0,8%	15,8%
MINISTERI	0,8%	-1,3%	-2,5%	-0,8%	-2,3%	-0,9%	-2,1%	-0,3%	-2,9%	-11,6%
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	0,4%	9,0%	14,5%	-2,2%	-4,3%	-7,1%	-1,8%	-1,2%	-2,9%	2,6%
AGENZIE FISCALI	-2,2%	7,3%	-2,3%	2,9%	-1,7%	-1,2%	0,3%	-6,5%	3,5%	-0,6%
AZIENDE AUTONOME	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
VIGILI DEL FUOCO	6,0%	7,8%	-0,1%	2,8%	-1,3%	-1,1%	2,8%	3,7%	1,2%	23,7%
CORPI DI POLIZIA	0,5%	2,5%	-0,4%	2,0%	-0,9%	-1,6%	-1,0%	3,0%	1,2%	5,2%
FORZE ARMATE	2,9%	5,2%	2,4%	1,1%	-1,6%	-1,8%	-1,0%	2,6%	3,7%	13,9%
MAGISTRATURA	6,0%	1,7%	3,0%	-5,0%	10,1%	3,1%	2,6%	-4,8%	-0,7%	16,1%
CARRIERA DIPLOMATICA	5,5%	-1,5%	-2,4%	-2,4%	-5,6%	3,1%	-0,9%	-16,4%	-2,8%	-22,4%
CARRIERA PREFETTIZIA	3,1%	-0,5%	-3,4%	2,1%	0,2%	-4,0%	-0,1%	-2,9%	-0,8%	-6,4%
CARRIERA PENITENZIARIA	1,6%	-0,8%	-4,4%	-7,8%	-3,8%	-5,9%	-4,6%	-0,8%	-3,1%	-26,3%
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	1,0%	-1,3%	-1,1%	-4,7%	-4,9%	-4,7%	-1,9%	0,0%	2,7%	-14,2%
ENTI DI RICERCA	9,2%	11,1%	1,1%	12,4%	-0,8%	-0,8%	-0,9%	2,5%	0,8%	39,0%
UNIVERSITA'	4,3%	2,5%	-1,5%	-7,7%	-3,6%	-3,5%	-3,7%	-1,6%	-1,5%	-15,7%
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	4,6%	3,1%	1,3%	-0,3%	-0,8%	-1,5%	-0,7%	-1,0%	-1,4%	3,1%
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	5,7%	3,4%	-0,9%	-1,4%	-3,0%	-2,2%	-2,0%	-3,1%	-3,6%	-7,3%
REGIONI A STATUTO SPECIALE	5,6%	5,3%	0,0%	31,2%	2,8%	-0,9%	0,2%	-1,1%	-1,5%	45,2%
AUTORITA' INDIPENDENTI	1,3%	5,9%	3,5%	9,6%	36,8%	0,3%	2,6%	4,7%	9,1%	96,1%
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	3,3%	5,8%	2,5%	-62,0%	-4,9%	2,5%	-5,9%	0,1%	-6,4%	-63,3%
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	12,4%	7,3%	1,7%	53,5%	-0,7%	1,7%	1,5%	-0,1%	2,8%	98,1%
ENTI LISTA S13 ISTAT	-	-	-	-	-	-	-	1,0%	3,5%	-
<b>TOTALE</b>	<b>5,2%</b>	<b>2,7%</b>	<b>-1,8%</b>	<b>-0,4%</b>	<b>-2,0%</b>	<b>-1,3%</b>	<b>0,6%</b>	<b>0,5%</b>	<b>-0,1%</b>	<b>3,1%</b>
<b>TOTALE A PARITA' DI ENTI</b>	<b>5,2%</b>	<b>2,7%</b>	<b>-1,8%</b>	<b>-1,1%</b>	<b>-2,1%</b>	<b>-1,3%</b>	<b>-0,9%</b>	<b>0,4%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,8%</b>

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 diminuisce sia a causa della riduzione del personale, sia per gli effetti delle richiamate manovre di contenimento della spesa pubblica aventi ad oggetto il pubblico impiego.

L'aumento del 3,1% della spesa per retribuzioni lorde nel periodo 2007-2016 è in gran parte dovuto all'ingresso dei nuovi Enti nella rilevazione che si è avuto nel 2011 e nel 2014. A parità di enti la variazione della spesa per le retribuzioni lorde nel decennio considerato risulta molto contenuta (+0,8%).

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

Un altro importante fattore che incide sul livello della spesa dei singoli enti – e quindi anche sull'aggregato di comparto – è il passaggio di qualifica orizzontale e verticale<sup>37</sup>.

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

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

Solo per il comparto Scuola i CCNL del 13/03/2013 e del 07/08/2014, attraverso l'utilizzo di parte dei risparmi conseguiti nel comparto stesso e rimodulazione di risorse comunque destinate al personale del comparto, hanno consentito che gli anni 2011 e 2012 fossero utili ai fini della maturazione delle posizioni stipendiali di cui all'art.2 del CCNL 4/8/2011, con la conseguente attribuzione al personale dei relativi incrementi economici.

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

---

<sup>37</sup> Per passaggio di qualifica si intendono tutte le progressioni di carriera comunque classificate: qualifica, fascia, area, posizione economica, livello.

Il *turn over* è un altro fattore che incide in modo significativo sull'andamento della spesa per redditi del pubblico impiego; l'effetto che ne deriva è 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 modificazioni nella regolarità del trend della spesa a causa dell'incremento delle retribuzioni dovuto ai meccanismi automatici di progressione stipendiale che incidono in modo diretto sull'andamento della spesa. In sintesi, un regolare ricambio del personale in ragione di 1 assunto a fronte di 1 cessato assicura uno sviluppo costante e lineare della spesa per redditi; al contrario, prolungate riduzioni nelle assunzioni, cui fanno seguito cicli di assunzioni che superano il numero dei cessati, determinano l'insorgere di variazioni nella spesa per redditi che si manifestano negli anni in cui maturano gli scatti di anzianità.

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

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

Nel pubblico si è determinata la 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. L'effetto sulla spesa derivante dalla non integrale copertura del personale che esce dal mondo del lavoro pubblico viene in parte riassorbito dalla più alta spesa del personale assunto inquadrato su livelli più elevati. Ne consegue una riduzione del personale maggiore della riduzione della spesa.

Nei comparti come Ministeri, Agenzie fiscali, Enti pubblici non economici, Università, Sanità, Enti locali, ecc., il personale collocato a riposo in questi anni - e per alcuni degli anni a venire - gode ancora della retribuzione individuale di anzianità (RIA). Le disposizioni contrattuali vigenti prevedono che, al momento del pensionamento, gli importi percepiti a tale titolo vadano ad alimentare, come risorse stabili, i fondi per la contrattazione integrativa a disposizione di ciascun ente attraverso i quali è possibile finanziare - compatibilmente con i vigenti vincoli sull'alimentazione dei fondi - vari istituti, quali le progressioni economiche orizzontali o la produttività. In condizioni di forte riduzione del personale per pensionamento, rendendosi

disponibili quote consistenti di RIA, è quindi possibile assistere, specie con riferimento ad alcuni comparti, ad incrementi delle retribuzioni medie del personale in attività, anche in assenza di rinnovi contrattuali.

### *IL CALCOLO DELLE RETRIBUZIONI MEDIE – ASPETTI METODOLOGICI*

Le retribuzioni medie sono utilizzate principalmente per la valutazione degli effetti delle proposte normative e per la quantificazione degli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali. Per evitare potenziali sottostime delle retribuzioni medie e per rendere più prudenziali le valutazioni, le medie sono calcolate considerando solo il personale a tempo indeterminato, escludendo altri fattispecie, che si collocano agli estremi della scala stipendiale, anche per evitare incoerenze nell'andamento generale del comparto.

La dirigenza a tempo determinato e i direttori generali degli enti, le cui retribuzioni sono pubblicate sui siti delle istituzioni cui appartengono, possono causare distorsioni legate alla non continuità del rapporto con l'amministrazione e al loro peso sulla categoria della dirigenza, che è di dimensioni contenute. Analogamente, il personale non di ruolo della scuola, il personale volontario e gli allievi delle Forze armate e dei Corpi di polizia, presentando analoghe discontinuità nel rapporto, più facilmente forniscono dati di retribuzioni medie molto variabili e sottostime.

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

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

I valori "lordo dipendente" utilizzati ai fini del calcolo delle retribuzioni medie comprendono lo stipendio, la retribuzione di anzianità, la 13<sup>a</sup> mensilità, l'indennità integrativa speciale, le indennità fisse, il compenso per lavoro straordinario, la remunerazione della produttività ed altre competenze accessorie. Non sono comprese le 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 le retribuzioni medie, o per le quali è esplicitamente previsto il carattere non retributivo del compenso, quali:

- le diverse indennità, prive di carattere retributivo, per servizio all'estero spettanti al personale della Carriera diplomatica, al personale amministrativo del Ministero degli affari esteri, al personale della Scuola, alle Forze armate e ai Corpi di polizia;
- l'indennità di esclusività percepita dai medici e dagli altri dirigenti del ruolo sanitario. E' questo 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 2016 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") è prevista 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 nella tabella che riporta le variazioni percentuali delle

retribuzioni. Dal conto annuale 2012 questa modalità di rilevazione è stata estesa a tutti i comparti. Negli enti dove il peso del personale comandato è rilevante, la relativa spesa può infatti dar luogo a retribuzioni medie più elevate del livello reale, a causa dell'imputazione al personale dell'ente anche della retribuzione accessoria corrisposta al personale comandato/distaccato;

- l'indennità rettorale, l'assegno di rappresentanza, l'indennità ex art. 42, comma 5, d.lgs. 151/2001, lo straordinario personale militare in servizio presso la PCM.

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

E' possibile che per una qualifica il numero di mensilità corrisposte sia inferiore a 12 e che siano stati erogati emolumenti che si presentano come "*una tantum*" nel corso dell'anno, come ad esempio il risultato/produttività relativi all'intera annualità precedente. Nel caso in cui ci sia stato un passaggio di qualifica, la tredicesima è relativa all'intera annualità, anche se una quota parte si riferisce alla qualifica precedente. In tali situazioni si può produrre un effetto moltiplicativo che può determinare valori superiori a quanto effettivamente corrisposto. Tale effetto può essere presente anche per un numero di mensilità superiori a 12, ossia quando nella qualifica sono presenti più dipendenti. Ad esempio, un lavoratore presente tutto l'anno ed un altro solo per una frazione d'anno determinano un numero di mensilità superiore a 12 ed inferiore a 24. In questo caso la distorsione potenzialmente recata della persona presente per la sola frazione d'anno è mediata dal dipendente presente per l'intera annualità: l'effetto che si produce è meno rilevante e tende rapidamente ad annullarsi al crescere delle mensilità. Nel 2015 è stata, quindi, introdotta una modifica nell'algoritmo di calcolo per eliminare questa possibile distorsione nel calcolo delle retribuzioni medie del singolo ente. Individuati i casi in cui nelle qualifiche (e nelle aggregazioni successive di gruppi di qualifiche) risultano meno di dodici mensilità sono state ricalcolate tutte le retribuzioni medie a partire dall'anno 2007.

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

Mentre l'eventuale mancata erogazione della produttività/risultato porta a retribuzioni medie più basse in un dato anno (la rilevazione avviene per cassa, ad eccezione della sanità), più complessa è la gestione della corresponsione in uno stesso anno di quote di produttività/risultato riferite a più anni o frazioni di anni. Per tale motivo viene chiesto alle amministrazioni di distinguere fra la "normale" quota annua, che fa 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. Tale operazione risulta spesso difficoltosa per gli enti e pertanto, talvolta, indicano il totale delle somme corrisposte per produttività/risultato nella generica voce di arretrato delle voci retributive accessorie determinando così retribuzioni medie inferiori a quelle effettive.

La mancata assegnazione della produttività/risultato per un anno può generare fluttuazioni 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 n. 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.

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

**Tabella 5.9 - Retribuzioni medie annue (importi lordo dipendente)**

	Valori assoluti in euro									
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
SCUOLA	26.532	29.280	30.570	30.201	30.338	29.548	29.468	29.130	29.307	28.403
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	31.362	31.783	31.682	34.548	35.268	35.914	36.043	35.513	36.327	35.561
MINISTERI	27.913	28.552	28.761	28.382	29.438	29.564	29.898	29.433	29.789	30.695
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	43.728	45.227	48.521	53.600	58.964	58.843	57.688	57.240	57.612	57.930
AGENZIE FISCALI	34.980	33.529	36.762	36.179	36.944	37.304	37.336	37.814	35.449	35.454
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	32.430
CORPI DI POLIZIA	35.153	35.931	37.049	37.336	38.493	38.202	38.094	37.930	39.419	40.058
FORZE ARMATE	37.005	37.445	38.326	38.707	39.667	38.993	38.802	38.336	39.764	41.050
MAGISTRATURA	120.161	126.294	130.605	132.603	131.295	141.675	142.611	142.554	138.481	138.268
CARRIERA DIPLOMATICA	80.936	92.755	93.726	93.755	92.695	92.215	88.492	87.925	93.183	92.819
CARRIERA PREFETTIZIA	79.002	84.067	87.267	86.161	89.994	92.584	91.184	91.922	94.117	93.026
CARRIERA PENITENZIARIA	71.709	76.595	76.975	78.603	77.688	79.618	79.549	78.021	78.014	79.871
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	38.704	39.729	42.542	43.524	42.852	41.771	41.635	41.123	42.292	44.465
ENTI DI RICERCA	39.531	39.891	42.076	42.080	41.918	41.518	40.868	39.996	41.137	41.975
UNIVERSITA'	42.214	43.842	44.575	45.618	44.623	43.758	43.223	42.917	43.085	43.040
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	35.811	37.539	38.298	38.813	38.918	38.898	38.703	38.571	38.643	38.574
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	27.103	28.785	29.546	29.731	29.761	29.542	29.551	29.116	28.941	29.081
REGIONI A STATUTO SPECIALE	31.495	32.838	34.056	34.138	34.194	35.443	35.339	35.435	35.405	35.494
AUTORITA' INDIPENDENTI	71.321	69.231	73.530	73.688	76.702	82.545	82.766	83.984	84.950	89.802
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	40.971	41.473	43.949	46.128	53.786	52.146	52.402	51.363	53.040	53.533
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	33.933	37.739	38.336	38.353	31.299	30.675	30.878	31.390	32.696	32.053
ENTI LISTA S13 ISTAT	-	-	-	-	-	-	-	43.190	44.666	45.371
<b>VALORE MEDIO COMPLESSIVO</b>	<b>31.680</b>	<b>33.439</b>	<b>34.522</b>	<b>34.686</b>	<b>34.915</b>	<b>34.612</b>	<b>34.526</b>	<b>34.355</b>	<b>34.511</b>	<b>34.435</b>

**Tabella 5.10 – Variazioni percentuali delle retribuzioni medie annue**

	Variazioni %									
	2008 / 2007	2009 / 2008	2010 / 2009	2011 / 2010	2012 / 2011	2013 / 2012	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015	2016 / 2007
SCUOLA	10,4%	4,4%	-1,2%	0,5%	-2,6%	-0,3%	-1,1%	0,6%	-3,1%	7,1%
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	1,3%	-0,3%	9,0%	2,1%	1,8%	0,4%	-1,5%	2,3%	-2,1%	13,4%
MINISTERI	2,3%	0,7%	-1,3%	3,7%	0,4%	1,1%	-1,6%	1,2%	3,0%	10,0%
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	-	-	-	-	-0,2%	-2,0%	-0,8%	0,6%	0,6%	32,5%
AGENZIE FISCALI	-4,1%	9,6%	-1,6%	2,1%	1,0%	0,1%	1,3%	-6,3%	0,0%	1,4%
AZIENDE AUTONOME	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
VIGILI DEL FUOCO	7,7%	6,1%	-0,9%	1,2%	-2,2%	0,6%	0,3%	1,6%	0,7%	15,7%
CORPI DI POLIZIA	2,2%	3,1%	0,8%	3,1%	-0,8%	-0,3%	-0,4%	3,9%	1,6%	14,0%
FORZE ARMATE	1,2%	2,4%	1,0%	2,5%	-1,7%	-0,5%	-1,2%	3,7%	3,2%	10,9%
MAGISTRATURA	5,1%	3,4%	1,5%	-1,0%	7,9%	0,7%	0,0%	-2,9%	-0,2%	15,1%
CARRIERA DIPLOMATICA	14,6%	1,0%	0,0%	-1,1%	-0,5%	-4,0%	-0,6%	6,0%	-0,4%	14,7%
CARRIERA PREFETTIZIA	6,4%	3,8%	-1,3%	4,4%	2,9%	-1,5%	0,8%	2,4%	-1,2%	17,8%
CARRIERA PENITENZIARIA	6,8%	0,5%	2,1%	-1,2%	2,5%	-0,1%	-1,9%	0,0%	2,4%	11,4%
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	2,7%	7,1%	2,3%	-1,5%	-2,5%	-0,3%	-1,2%	2,8%	5,1%	14,9%
ENTI DI RICERCA	0,9%	5,5%	0,0%	-0,4%	-1,0%	-1,6%	-2,1%	2,9%	2,0%	6,2%
UNIVERSITA'	3,9%	1,7%	2,3%	-2,2%	-1,9%	-1,2%	-0,7%	0,4%	-0,1%	2,0%
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	4,8%	2,0%	1,3%	0,3%	-0,1%	-0,5%	-0,3%	0,2%	-0,2%	7,7%
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	6,2%	2,6%	0,6%	0,1%	-0,7%	0,0%	-1,5%	-0,6%	0,5%	7,3%
REGIONI A STATUTO SPECIALE	4,3%	3,7%	0,2%	0,2%	3,7%	-0,3%	0,3%	-0,1%	0,3%	12,7%
AUTORITA' INDIPENDENTI	-2,9%	6,2%	0,2%	4,1%	7,6%	0,3%	1,5%	1,2%	5,7%	25,9%
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	1,2%	6,0%	5,0%	16,6%	-3,1%	0,5%	-2,0%	3,3%	0,9%	30,7%
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	11,2%	1,6%	0,0%	-18,4%	-2,0%	0,7%	1,7%	4,2%	-2,0%	-5,5%
ENTI LISTA S13 ISTAT	-	-	-	-	-	-	-	3,4%	1,6%	-
<b>VALORE MEDIO COMPLESSIVO</b>	<b>5,6%</b>	<b>3,2%</b>	<b>0,5%</b>	<b>0,7%</b>	<b>-0,9%</b>	<b>-0,2%</b>	<b>-0,5%</b>	<b>0,5%</b>	<b>-0,2%</b>	<b>8,7%</b>

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, del decreto legge n. 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 per il 2010) ha destinato un ulteriore importo annuo di 100 milioni di euro – a decorrere dall'anno 2010 – finalizzato a riconoscere la *“specificità”* della funzione e del ruolo del personale appartenente al 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 retributivi<sup>38</sup> 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.

---

<sup>38</sup> Per il personale di magistratura il DPCM 7.8.2015 è relativo al triennio 2015-2017, mentre per il restante personale in regime di diritto pubblico il provvedimento è il DPCM 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. n. 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.

L'aumento delle retribuzioni registrato nel 2008 è, quindi, dovuto essenzialmente ai benefici economici attinenti il 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%) che 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 rilevante 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 da tale anno, infatti, le variazioni percentuali tendono ad annullarsi; in molti comparti compaiono segni negativi, anche di entità consistente, che talvolta si ripetono per più anni<sup>39</sup>.

Esauriti gli effetti contrattuali, bloccate le progressioni economiche, limitato il *turn over* (con conseguente minimizzazione dell'effetto sulle retribuzioni per la sostituzione del personale meno qualificato e quindi meno remunerato con quello più qualificato e dunque più costoso), neutralizzati gli effetti derivanti dalla contrattazione integrativa, la riduzione delle retribuzioni medie può essere imputata ai fattori residuali prima descritti, (ci si riferisce alla cessazione del personale che, godendo ancora della RIA, ha retribuzioni più elevate rispetto ai subentranti nella medesima qualifica non beneficiari 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 sottoscritto.

Sull'intero periodo 2007-2016 il tasso di inflazione<sup>40</sup> ha avuto un incremento del 13,6% ed è stato significativamente più elevato dell'aumento della retribuzione media dell'intero pubblico impiego che, nel medesimo periodo, ha avuto un incremento del 8,7%.

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

---

<sup>39</sup> I valori sono espressi a prezzi correnti e pertanto in termini reali la riduzione del potere d'acquisto è più marcata.

<sup>40</sup> Il tasso annuo d'inflazione effettiva registrato nel periodo è stato il seguente: 3,3% per l'anno 2008; 0,8% per il 2009; 1,5% per il 2010; 2,8% per il 2011; 3% per il 2012; 1,2% per il 2013; 0,2% per il 2014; 0,1% per il 2015 e -0,1% per il 2016.

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%), è sinteticamente di seguito illustrata:

- 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 5.3); analoga situazione per il CCNL relativo al biennio 2006-2007 dei Segretari comunali e provinciali, sottoscritto il 14/12/2010;
- CCNL relativi al biennio 2008-2009 e sottoscritti nel 2011: è il caso dei Segretari comunali e provinciali e della Carriera prefettizia (tabella 5.4);
- modifiche introdotte alle modalità di rilevazione delle spese: è il caso della Presidenza del Consiglio dei Ministri per la quale si è provveduto nel 2011 a definire una struttura di rilevazione dei dati più idonea alla complessa articolazione del personale di ruolo e non di ruolo;
- passaggi di qualifica (per riqualificazione del personale) definiti con l'utilizzo di risorse previste nell'ambito dei fondi di contrattazione integrativa dell'anno 2010: è il caso, ad esempio, del Ministero della Difesa nel quale il numero dei passaggi effettuati nel 2011 ha interessato circa il 70% del personale, comportando un aumento medio pro-capite del solo stipendio tabellare di circa il 2%. E', inoltre, presente l'effetto dei passaggi definiti alla fine del 2010 e registrati nel conto annuale dello stesso anno (Ministero della Giustizia), che ha comportato un adeguamento economico con 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 della limitazione del turn over.

Nell'anno 2012, le retribuzioni medie della generalità dei comparti mostrano una 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 rispetto agli anni precedenti quando è stato necessario 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 si rilevano elementi significativi, mentre l'aumento generalizzato delle retribuzioni medie del 2015, che per molti comparti si è protratto anche nel 2016, è dovuto, come detto, alla fine del blocco dell'effetto economico delle progressioni di carriera comunque denominate.

Il settore Sicurezza-Difesa è quello dove il riallineamento delle posizioni economiche rispetto a quelle giuridiche ha 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 media<sup>41</sup> negli ultimi due anni.

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

---

<sup>41</sup> 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.

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 nel 2015.

### IL CONFRONTO CON LE GRANDEZZE MACROECONOMICHE

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

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

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Occupati nelle pubbliche amministrazioni</b>	3.583.554	3.578.945	3.503.226	3.437.903	3.395.372	3.343.878	3.335.800	3.366.439	3.363.660	3.356.691
<b>Totale Forza lavoro</b>	24.662.753	24.613.604	24.632.193	24.583.287	24.963.803	25.279.045	25.332.688	25.515.946	25.523.552	25.903.174
<i>Occupati nelle pubbliche amministrazioni / Totale Forza Lavoro</i>	14,5%	14,5%	14,2%	14,0%	13,6%	13,2%	13,2%	13,2%	13,2%	13,0%
<b>Totale Occupati</b>	23.047.373	22.941.749	22.571.481	22.594.156	22.573.432	22.394.923	22.177.375	22.381.938	22.564.709	22.851.299
<i>Occupati nelle pubbliche amministrazioni / Totale Occupati</i>	15,5%	15,6%	15,5%	15,2%	15,0%	14,9%	15,0%	15,0%	14,9%	14,7%
<b>Costo del lavoro delle pubbliche amministrazioni (miliardi di €)</b>	157,81	167,84	169,09	166,73	165,18	160,32	158,29	159,62	159,52	159,65
<b>PIL ai prezzi di mercato (miliardi di €)</b>	1.609,55	1.632,15	1.572,88	1.604,51	1.637,46	1.613,27	1.604,60	1.621,83	1.652,15	1.680,52
<i>Costo del lavoro / PIL nominale</i>	9,8%	10,3%	10,8%	10,4%	10,1%	9,9%	9,9%	9,8%	9,7%	9,5%
I dati degli occupati nelle pubbliche amministrazioni comprendono anche il personale con contratti flessibili (sebbene sia espresso in unità annue) e quello che non instaura un rapporto di dipendenza (Interinali, LSU, volontari delle forze armate)										
I dati sulla forza lavoro, sugli occupati e sul PIL sono di fonte ISTAT, edizione 18 gennaio 2018										

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 2009. Tale riduzione si è arrestata nel 2013 per riprendere nell'ultimo anno. Nel 2016 il valore minimo del decennio, con un'incidenza inferiore dell'1,5% rispetto al dato iniziale. 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 del 15%, toccando nel 2016 il punto di minimo della serie.

Il costo del lavoro nel pubblico impiego, dopo il primo biennio di aumento fino a raggiungere il suo massimo nel 2009, nei cinque anni successivi si riduce determinando un significativo calo della sua incidenza sul PIL, aspetto particolarmente significativo considerando la contrazione del PIL negli ultimi anni.

***Error! Use the Home tab to apply Intestazione to the text that you want to appear here.***

Il valore minimo di questo rapporto è raggiunto proprio in corrispondenza dell'ultimo anno ed è oltre un punto percentuale inferiore rispetto al valore massimo raggiunto nel 2009. Escludendo gli enti entrati nella rilevazione solo a partire dal 2011, nel 2016 l'incidenza sul PIL del costo del lavoro pubblico sarebbe ancora inferiore e pari al 9,3%.

## DISTRIBUZIONE DEI DIPENDENTI PER ETÀ'

Considerando l'insieme dei dipendenti pubblici come una popolazione è possibile utilizzare la rappresentazione grafica della struttura della popolazione secondo l'età<sup>42</sup> per indagarne la sua struttura per età e le sue modifiche nel tempo. I gradini di questa rappresentazione sono corrispondenti alle classi d'età utilizzate nel conto annuale<sup>43</sup>. Poiché i mutamenti nella struttura per età sono lenti, i dati utilizzati in questa sezione si riferiscono ad andamenti misurati su un arco temporale più ampio rispetto a quello utilizzato per le analisi degli altri fenomeni.

Già a partire dal 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 rappresentazione, presenti già nel decennio precedente, sono riconducibili essenzialmente a due fenomeni.

Il primo è riferibile alle disposizioni normative sulla limitazione delle assunzioni che hanno limitato l'ingresso di personale nelle prime classi d'età. Il secondo è riconducibile al processo di informatizzazione avviato all'inizio degli anni '90 dalla pubblica amministrazione, seppure in maniera non uniforme. Una conseguenza di tale processo è stato il mutamento delle professionalità di cui gli enti hanno necessità di dotarsi, anche per fronteggiare la crescente complessità dei processi da gestire. La maggiore qualificazione richiesta è governata attraverso la riqualificazione del personale e la modifica delle competenze che vengono richieste per i nuovi ingressi. Tutto ciò si riflette in un aumento dell'età dei nuovi assunti che si inseriscono, quindi, nelle classi d'età intermedie, lasciando vuote le prime.

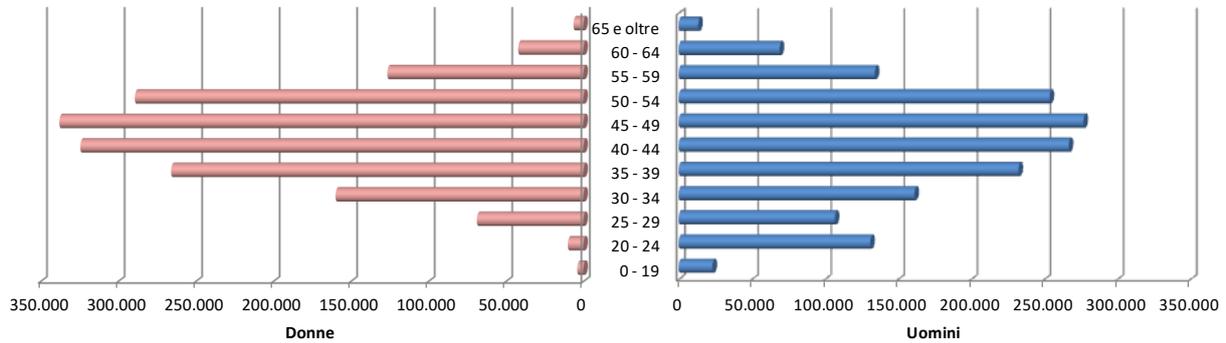
Dal grafico che segue – relativo alla piramide del 2001 – è evidente una certa asimmetria di genere, fortemente legata alla caratterizzazione di alcuni comparti che hanno età medie molto differenti (donne per la Scuola; uomini per Corpi di Polizia, Forze Armate e Vigili del fuoco).

---

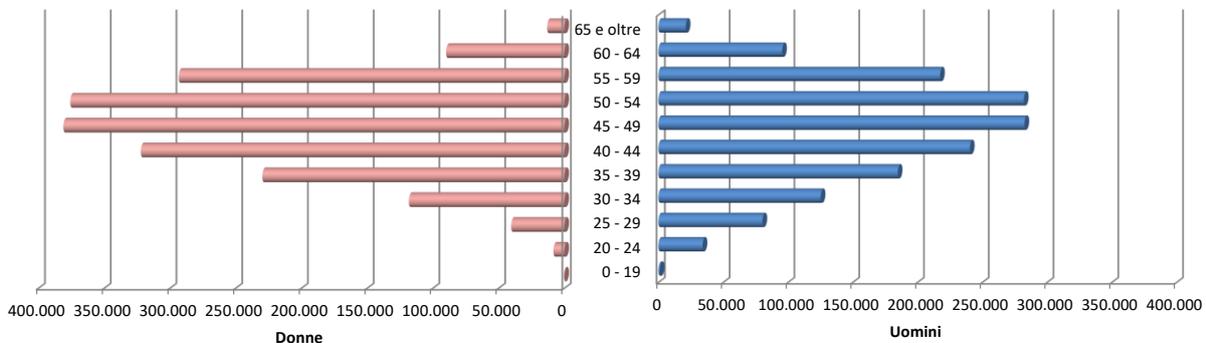
<sup>42</sup> Nella rappresentazione grafica della struttura della popolazione secondo l'età, nota come "piramide dell'età", la massima larghezza era caratteristica della base, che rappresenta la numerosità dei nuovi nati, mentre i gradini superiori vanno via via accorciandosi con l'aumentare dell'età. Il crollo della natalità registrato negli ultimi decenni ha mutato questa distribuzione mantenendo, però, il nome della rappresentazione.

<sup>43</sup> 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 6.1 – Distribuzione del totale del Personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni per età e genere. Anno 2001**



**Grafico 6.2 – Distribuzione del totale del Personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni per età e genere. Anno 2008**



Nel 2008 la forma della distribuzione si avvicina maggiormente a quella del rombo; sono scomparse per gli uomini le discontinuità che nel 2001 erano presenti nelle prime classi di età anche a causa dell'abolizione, fra il 2001 e il 2008, della leva obbligatoria che ha interessato il comparto della sicurezza-difesa.

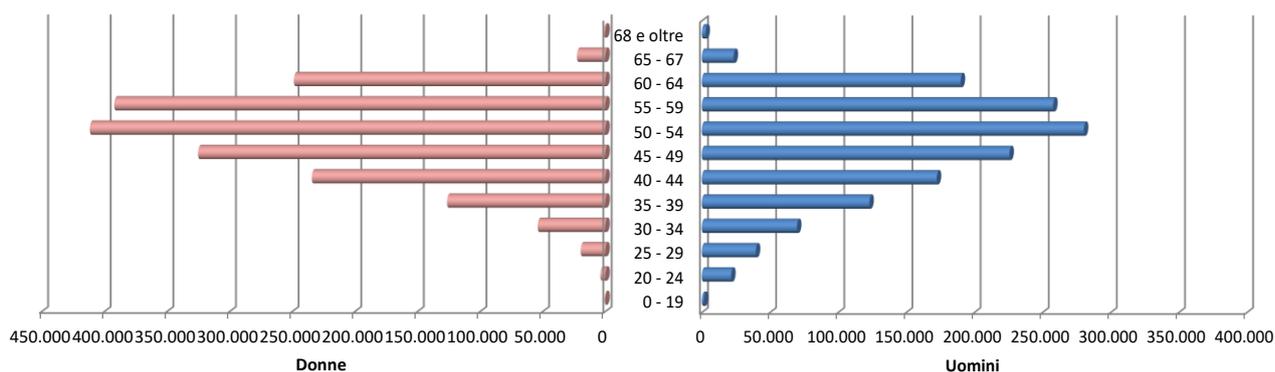
Pur restando la classe modale<sup>44</sup> quella da 45 a 49 anni, sia per le donne sia per gli uomini, la differenza con la classe successiva 50 – 54 è minima.

Il regime limitativo delle assunzioni che negli anni successive, a fasi alterne ed in modo differenziato, ha interessato i comparti, rende la distribuzione del 2016 simile alla forma di un fungo o di una piramide rovesciata.

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

<sup>44</sup> La classe modale o di modalità è la classe dove vi è la massima frequenza di un valore.

**Grafico 6.3 – Distribuzione del totale del Personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni per età e genere. Anno 2016**



Sulla base dei valori registrati nel 2016 è possibile, traslando la distribuzione e avanzando delle ipotesi sull'accesso nelle ultime due classi di età e l'uscita da queste, è possibile immaginare quale sarà la numerosità fra cinque anni nelle classi più mature della distribuzione.

Ipotizzando una distribuzione uniforme all'interno della classe 60-64 del 2016 è facile calcolare il numero degli addetti che cinque anni dopo saranno presenti nella classe di età 65-67. Gli addetti nella classe di età finale (68 e oltre) sono ricavati mantenendo fermo il rapporto, calcolato sul 2016, di tale classe con i presenti nella classe di età 60-64 nel 2016. Questo valore è applicato ai presenti nella classe 60-64 nel 2020. Nei comparti sicurezza-difesa tutto il personale che supera i 60 anni è ipotizzato cessato, stante le diverse regole di pensionamento.

Al termine di questo esercizio appare evidente che nel 2012 nelle classi di età più elevate si concentra un numero molto elevato di dipendenti. Nella classe 65-67 verrebbero a trovarsi 262.000 persone, che lasceranno quasi integralmente il servizio in meno di tre anni e altre 621.000 nella classe immediatamente precedente (60-64).

E' indubbio che nei prossimi anni ci sarà una progressiva accelerazione delle uscite dal mondo del lavoro pubblico, anche considerando la presenza non trascurabile delle uscite anticipate prima del raggiungimento dell'età massima. Un così massiccio esodo di personale è una opportunità di efficientamento del pubblico impiego che induce ad una specifica programmazione del processo.

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

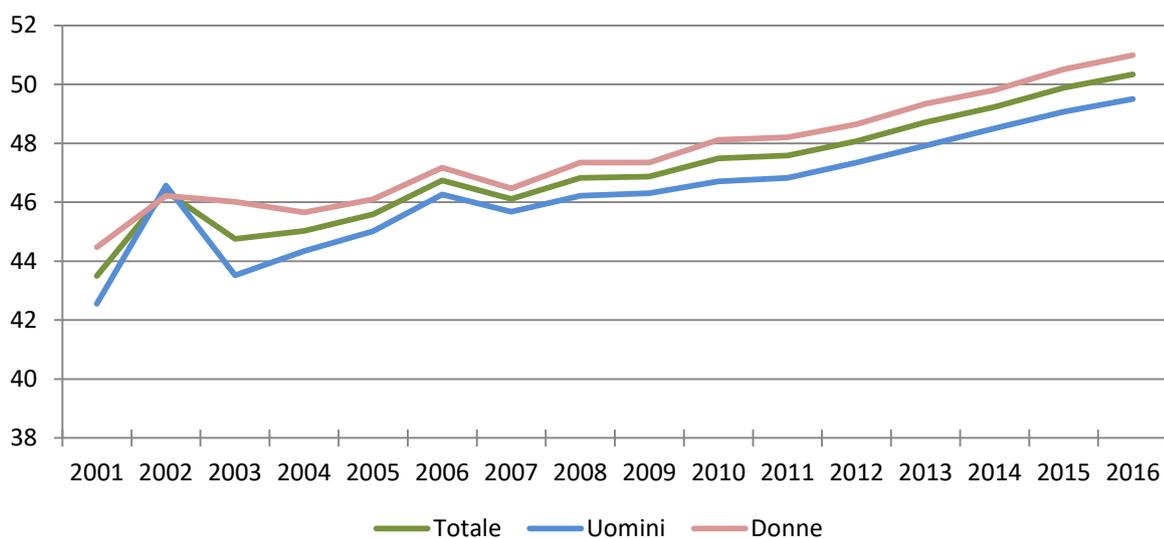
Nel periodo 2001-2016 l'età media riferita al totale del personale è cresciuta di sei anni e dieci mesi, con differenze significative fra i vari comparti. Alla fine del 2016 l'età media del pubblico

impiego risulta pari a 50,3 anni.

**Tabella 6.1 – Età media per genere nel pubblico impiego**

	2001			2008			2016		
	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	53,6	51,8	52,2
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	46,9	46,8	46,9	50,2	49,0	49,7	51,0	49,5	50,4
MINISTERI	46,8	44,6	45,7	50,6	49,2	49,9	54,8	54,2	54,5
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI				51,6	50,8	51,2	54,4	53,5	53,9
AGENZIE FISCALI				49,7	49,0	49,4	52,2	51,9	52,0
AZIENDE AUTONOME	41,3	45,0	41,6						
VIGILI DEL FUOCO				43,0	47,2	43,3	46,2	51,8	46,5
CORPI DI POLIZIA	34,4	30,1	34,1	40,7	39,9	40,6	44,6	43,1	44,5
FORZE ARMATE	29,9	23,1	29,8	35,3	25,2	34,9	38,6	29,4	38,1
MAGISTRATURA	50,3	41,2	47,2	52,3	45,2	49,5	52,5	48,0	50,3
CARRIERA DIPLOMATICA	46,7	39,7	45,9	47,3	41,3	46,3	45,9	40,7	44,8
CARRIERA PREFETTIZIA	50,2	44,2	47,5	54,1	50,2	52,1	54,4	54,7	54,5
CARRIERA PENITENZIARIA				52,7	47,3	49,5	54,8	52,7	53,4
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	48,1	45,7	46,9	49,6	48,0	48,7	54,6	53,1	53,7
ENTI DI RICERCA	47,7	44,8	46,6	49,9	47,7	48,9	52,0	50,9	51,5
UNIVERSITA'	49,1	45,2	47,5	50,6	47,4	49,2	53,2	51,4	52,4
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	46,3	41,6	43,5	49,3	45,4	46,9	52,5	49,7	50,6
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	46,6	43,5	45,2	49,6	47,0	48,3	53,7	51,5	52,6
REGIONI A STATUTO SPECIALE				46,7	44,8	45,5	50,5	48,5	49,3
AUTORITA' INDIPENDENTI				45,5	42,7	44,0	50,1	48,1	49,0
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	50,4	45,6	49,0	51,7	48,8	50,8	53,7	51,4	52,8
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	49,5	43,7	48,5	45,4	43,5	44,4	51,7	47,8	50,3
ENTI LISTA S13 ISTAT							49,8	47,5	48,9
<b>TOTALE</b>	<b>42,6</b>	<b>44,5</b>	<b>43,5</b>	<b>46,2</b>	<b>47,3</b>	<b>46,8</b>	<b>49,5</b>	<b>51,0</b>	<b>50,3</b>

**Grafico 6.5 – Andamento dell'età media del totale del pubblico impiego**



Nel grafico è rappresentato l'andamento dell'età media per tutto il pubblico impiego nei 16 anni considerati (2001-2016). Il dato anomalo registrato nel 2002 è dovuto alla mancata comunicazione da parte delle amministrazioni competenti del dato dei quasi 110.000 volontari e allievi dei Corpi di Polizia e delle Forze Armate. L'assenza di una quota così consistente di personale, che ha un'età

media intorno ai 22 anni, fa salire il valore complessivo.

Nella parte centrale del grafico si osservano alcuni anni di moderata crescita dell'età media. Tra i fattori che possono aver determinato tale andamento si segnala il processo di stabilizzazione del personale precario, che ha comportato l'inserimento nei ruoli del tempo indeterminato di personale con un'età inferiore<sup>45</sup>. Soprattutto hanno avuto influenza le dinamiche interne alla Scuola, caratterizzate da 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 fino al valore massimo di oltre 86.000 raggiunto nel 2015.

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.

---

<sup>45</sup> Il personale che opera nella amministrazioni con forme di lavoro flessibile non è considerato nel calcolo dell'età media.

## ALLEGATO

### *INDICAZIONI PER LA LETTURA DEI DATI*

Nelle more della definizione dei nuovi CCNL inerenti i comparti di contrattazione definiti dal Contratto collettivo nazionale quadro del 13 luglio 2016, il riferimento per la rappresentazione dei dati del pubblico impiego nell'arco temporale considerato resta quello dei comparti di contrattazione individuati dai CCNQ precedenti, da ultimo quello per il quadriennio 2006-2009 sottoscritto in data 11 giugno 2007.

Occorre tener presente che nei comparti oggetto di pubblicazione 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 la categoria dei professori universitari, che è in regime di diritto pubblico.

Il raggruppamento delle regioni a statuto speciale è stato creato per evidenziare le dinamiche riferibili al contratto collettivo nazionale di lavoro degli enti locali rispetto a quelle relative ai diversi contratti regionali.

Per una più agevole lettura dei dati, sono stati inoltre creati ulteriori raggruppamenti che non rispondono ad univoche regole normative e contrattuali. Ci si riferisce alle autorità indipendenti - dove ciascuna amministrazione ha una sua norma istitutiva e disciplina autonoma - agli enti ex art. 60 d.lgs. 165/2001 in cui sono compresi gli enti pubblici economici e quelli che erogano servizi di pubblica utilità<sup>46</sup>, agli enti ex art. 70, comma 4<sup>47</sup>, del d.lgs. 165/2001 che sono destinatari di autonomi contratti stipulati dall'A.Ra.N.<sup>48</sup>

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

---

<sup>46</sup> 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".

<sup>47</sup> 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.

<sup>48</sup> L'A.Ra.N. (Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni) rappresenta le pubbliche amministrazioni nella contrattazione collettiva nazionale di lavoro.

2014<sup>49</sup>.

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

L'impostazione per comparti di contrattazione nasce dalla necessità di disporre di una base dati 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 CCNL per tutto il personale. Tuttavia, soprattutto nelle amministrazioni centrali, possono essere applicati al personale contratti di tipo diverso<sup>50</sup>; quanto precede si riscontra nei Ministeri mentre ha minore impatto in altre tipologie di enti, come ad esempio gli enti locali, dove raramente sono applicati anche il contratto scuola e quello degli Istituti di Alta Formazione Artistica e Musicale (AFAM).

Non è stata esplicitamente prevista la visualizzazione delle diverse aree di contrattazione (personale dei livelli, dirigenza area I, dirigenza area II, ecc.) che è possibile comunque ottenere 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](http://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”*. Si ricorda che 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

---

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

<sup>50</sup> 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.

non a tempo indeterminato, come i supplenti annuali o fino al termine dell'attività didattica della Scuola e dell'AFAM, ovvero quelle che non rientrano nelle categorie contrattuali del pubblico impiego, ricomprendendo in questa definizione anche il personale disciplinato da norme di diritto pubblico (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.

I dati rappresentati nelle tabelle relativi agli aggregati di comparto in determinati casi possono 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 piuttosto 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 le Comunità Montane), condiziona la numerosità degli Enti partecipanti alla rilevazione ed impone la registrazione, nelle tabelle che considerano le assunzioni e le cessazioni, 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 dà 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 influenzato le rilevazioni degli ultimi anni:

## **Anno 2016**

Con riferimento al Servizio sanitario nazionale, si è modificato l'assetto degli enti delle regioni Toscana e Lombardia con un numero elevato di accorpamenti; anche nel Lazio ci sono state alcune analoghe modifiche.

Nel comparto regioni – enti locali, si vi è stato l'accorpamento di 12 camere di commercio che ha dato luogo alla nascita di 6 enti di maggiori dimensioni e quello, significativo, di 61 comuni – principalmente nella provincia autonoma di Trento e in Emilia Romagna – che si sono aggregati in 21 comuni.

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

## **Anno 2015**

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

Nel comparto Regioni ed autonomie locali si sono avute alcune modifiche nei comuni, per la maggior parte avvenute nelle regioni del nord e nella provincia di Trento, con la fusione di 18 comuni che hanno dato luogo alla creazione di 7 nuovi enti. Per le unioni di comuni si è avuta la registrazione nell'anagrafe di 51 nuovi enti, a seguito della trasformazione delle comunità montane in unioni montane o collinari, anche per effetto delle disposizioni legislative vigenti che impongono agli 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 ente, le città metropolitane, (Bari, Bologna, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Roma, Torino, Venezia) nate dalla trasformazione delle corrispondenti province. Il compimento degli adempimenti previsti per la trasformazione in città metropolitana della provincia di Reggio Calabria è avvenuto con ritardo, e pertanto la sua riclassificazione con la nuova tipologia è attiva dalla rilevazione 2017.

In attuazione del DPCM 15 dicembre 2014, per il comparto Ministeri, si è verificato il trasferimento di 240 unità di personale dal Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica del Ministero dello Sviluppo Economico alla neonata Agenzia per la coesione territoriale ed alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Nella rilevazione del 2015, tuttavia, 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 riferimento, 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**

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

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, con conseguente venir meno di 12 unioni di comuni.

Nell'ambito del processo di concentrazione degli enti del SSN, si registra la nascita della Ausl della Romagna, come integrazione delle quattro aziende esistenti su quel territorio.

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

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

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

## **Anno 2013**

E' 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, 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 presente anno.

Non tutti gli accorpamenti previsti dalla specifica normativa hanno trovato la loro rappresentazione nella rilevazione. Ad esempio, l'Agenzia delle Entrate ha presentato i dati complessivi, comprensivi di quelli dell'accorpata Agenzia del Territorio, mentre i Monopoli hanno presentato un modello distinto da quello dell'Agenzia delle Dogane. L'accorpamento è stato, quindi, compiutamente rilevato nel 2014.

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

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

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

## **Anno 2012**

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

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

Sono state 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 Siciliana (17.100 persone a tempo indeterminato; l'invio riguarda circa il 90% delle informazioni (con esclusione di quelle relative alle giornate di assenza e alle spese per alcune indennità e compensi accessori);
- l'Ente foreste Sardegna (4.580 persone);
- alcune ex Ipab della provincia autonoma di Trento (per un totale di 2.500 persone) e alcuni consorzi nella stessa provincia autonoma (altre 200 unità).

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

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

### **Anno 2008**

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

### **Anno 2007**

Sono integralmente acquisiti i dati relativi al personale della scuola delle Province Autonome di Trento e Bolzano, per il quale erano stati predisposti appositi schemi di rilevazione nell'anno

precedente (contratti “*Scuola Trento*” e “*Scuola Bolzano*”). Sono censite circa 16.000 unità rilevate solo parzialmente nel 2006 e mai rilevate in precedenza.

Il personale scolastico a tempo determinato della Provincia Autonoma di Bolzano registra un aumento di circa 5.000 unità. 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 (complessivamente circa 1.000 dipendenti): la prima viene trasformata in Società per azioni a controllo pubblico ed esce dal perimetro di indagine del conto annuale, mentre la seconda entra a far parte del comparto Enti pubblici non economici.