

# ANALISI DI ALCUNI DATI DEL CONTO ANNUALE DEL PERIODO 2007-2013

Questo documento è composto da tutti quelli presenti su questo sito ad eccezione di quelli di cui ai link “Come si naviga nel sito”, “Confronti internazionali”, “Relazione sulla spesa pensionistica” e “Il costo del lavoro nella RAI”.

## INDICE

AVVERTENZE PER UNA CORRETTA LETTURA DEI DATI.....	2
COPERTURA DELLA RILEVAZIONE.....	7
ANDAMENTO DELL'OCCUPAZIONE .....	11
ANTICIPAZIONI SULL'ANDAMENTO DEL PUBBLICO IMPIEGO NEL 2014 .....	21
<i>STIME DEL CAMPIONE DEI COMUNI ITALIANI- NOTA METODOLOGICA</i> .....	26
IL LAVORO FLESSIBILE.....	29
<i>IL TEMPO DETERMINATO E LA FORMAZIONE LAVORO</i> .....	29
<i>IL LAVORO INTERINALE E I LAVORI SOCIALMENTE UTILI (LSU)</i> .....	32
<i>LA SPESA</i> .....	37
<i>CO.CO.CO. E INCARICHI</i> .....	41
IL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO .....	47
<i>I RINNOVI CONTRATTUALI NEL PERIODO 2007-2013</i> .....	51
<i>ALTRI FATTORI CHE INFLUENZANO LA SPESA: I PASSAGGI DI QUALIFICA E IL TURN OVER</i> .....	57
<i>IL CALCOLO DELLE RETRIBUZIONI MEDIE</i> .....	59
<i>L'ANDAMENTO DELLE RETRIBUZIONI MEDIE</i> .....	61
<i>IL CONFRONTO CON LE GRANDEZZE MACROECONOMICHE</i> .....	66

## AVVERTENZE PER UNA CORRETTA LETTURA DEI DATI

Nella rappresentazione dei fenomeni legati al pubblico impiego viene impiegata la chiave di lettura storicamente utilizzata nella pubblicazione dei dati del conto annuale, ossia quella del comparto di contrattazione di riferimento.

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

L'impostazione per comparti di contrattazione nasce dalla necessità di disporre di una base dati consistente utilizzabile in sede contrattuale e che al contempo permetta una lettura molto approfondita delle informazioni sul personale pubblico in termini di qualifiche e di voci retributive che gli vengono corrisposte.

Nella quasi totalità dei casi l'impostazione contrattuale non confligge con la lettura dei dati per tipologia di ente o per singolo ente, poiché normalmente gli enti adottano un unico ccnl per tutto il loro personale. Tuttavia, soprattutto nelle amministrazioni centrali, possono essere applicati al personale contratti di tipo diverso; anche in questo caso il termine “contratto” va inteso in senso ampio: ad esempio, per il Ministero dell'Interno sarà presente il ccnl “ministeri”, nonché il “contratto” per il personale dei vigili del fuoco, per quello della polizia di stato e per quello della carriera prefettizia. In questo caso per ricostruire il totale del personale che viene amministrato dal Ministero sarà necessario ricercarlo fra i diversi comparti interessati. Negli altri comparti questo fenomeno è trascurabile, ad esempio negli enti locali il fenomeno esiste, ma in dimensioni marginali ed è legato ai dipendenti di comuni e province ai quali sono applicati i contratti scuola e AFAM.

Non è stata esplicitamente prevista la visualizzazione delle diverse aree di contrattazione (personale dei livelli, dirigenza area I, dirigenza area II, etc.) che, invece, si possono ottenere scendendo nella lettura dei dati del singolo comparto al livello di qualifica. Per le informazioni specifiche sugli aspetti contrattuali è utile consultare il sito [www.aranagenzia.it](http://www.aranagenzia.it).

L'ordinamento dei comparti è stato variato rispetto alla precedente versione del sito (fino al 2011) per avvicinare la lettura ai raggruppamenti utilizzati dalla contabilità nazionale ed in sede di confronti europei. Nei prossimi sviluppi del sito questa differente chiave di lettura verrà integrata nella presentazione dei dati.

Come chiarito nel box presente all'interno di ciascuna pagina, i grafici e le tabelle sono riferiti, alla loro apertura iniziale, al totale del personale che lavora nelle pubbliche amministrazioni eccettuati i lavoratori con contratti flessibili (tempo determinato, LSU, in formazione e lavoro, interinali) ai quali è destinata una tavola apposita. Il totale del personale è composto dal personale stabile – il gruppo di gran lunga più numeroso – e dall'altro personale. Per personale stabile si intende quel personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato comprensivo dei dirigenti a tempo determinato in quanto ricoprono posti di funzione non propriamente riconducibili ad esigenze temporanee dell'amministrazione. Nell'altro personale sono considerate alcune particolari figure professionali che hanno rapporti di lavoro non a tempo indeterminato, come i supplenti della Scuola e degli Istituti di Alta Formazione Artistica e Musicale (AFAM), ovvero che non rientrano nelle categorie contrattuali del pubblico impiego, ricomprendendo in questa definizione anche il personale disciplinato da norme di diritto pubblico (ad esempio: direttori generali, contrattisti, volontari e allievi delle Forze Armate e dei Corpi di Polizia). Nei commenti si riporteranno gli andamenti dei diversi raggruppamenti, ove significativi.

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

Il processo di trasformazione di Enti che si riscontra annualmente nelle Aziende del comparto Sanità o quello di soppressione/accorpamento di Enti dovuto a interventi normativi specifici volti a contenere la spesa pubblica (come quelli che hanno interessato gli Enti previdenziali), condiziona la numerosità degli Enti partecipanti alla rilevazione ed impone la registrazione del passaggio del

personale fra i diversi enti coinvolti nell'accorpamento nell'ambito dello stesso o di altro comparto. Tali spostamenti non sempre vengono registrati nella rilevazione nello stesso anno a partire dal quale sono previsti dalle norme.

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

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

## **2013**

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

Le aziende sanitarie sono ancora protagoniste, con l'accorpamento delle quattro presenti nella Regione Umbria nelle due nuove aziende Umbria 1 e 2; nel comparto vi è poi un numero rilevante di passaggi (oltre 500) che hanno interessato diverse altre aziende del comparto.

Nel 2013 si conclude il ricollocamento nel Ministero dell'Interno dell'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali; viene registrata la trasformazione dell'ICE che ne segna anche il passaggio dal comparto degli Enti pubblici non economici a quello dei Ministeri; fra le Autorità indipendenti sono registrate le trasformazioni subite dall'ISVAP ora IVASS.

In attuazione dell'art. 2 comma 10 del d.l. 101/2013, il 2013 è anche l'anno iniziale a partire dal quale anche gli enti inseriti all'interno della lista S13 curata dall'Istat (art.1 comma 3 del d.lgs. 196/2009) e non già ricompresi fra quelli di cui all'art. 1 comma 2 del d.lgs. 165/2001 cominciano ad inviare i dati del conto annuale.

La necessità di provvedere all'estensione del perimetro delle amministrazioni coinvolte nella rilevazione ha posto un problema preliminare di confronto ed omogeneizzazione dell'anagrafe utilizzata dal conto annuale con la lista S13. L'esito di tale confronto si è concretizzato in un primo elenco di poco più di un centinaio di amministrazioni pubbliche che avrebbero già dovuto inviare il conto annuale ma che non risultavano censite, e di un secondo elenco di 230 enti che costituiscono la vera estensione della rilevazione alla lista S13. Le 130 amministrazioni pubbliche

già tenute al conto annuale e censite in questa occasione sono per la grande maggioranza riconducibili agli enti locali ed in particolare alle tipologie dei consorzi, dei parchi regionali e delle aree naturali protette. Poiché la modalità di gestione della lista S13 non è la stessa con cui viene tenuta l'anagrafe del conto annuale, l'aver individuato gli enti nuovi potenzialmente da rilevare è stato solo il primo passo. Molti di questi enti si stanno infatti rivelando già chiusi da anni o almeno non titolari di alcuna spesa riconducibile al personale e pertanto non utili per la rilevazione del conto annuale. L'attività su entrambi i gruppi di enti è ancora in pieno svolgimento per cui i dati rilevati saranno presentati in occasione dei prossimi aggiornamenti del sito.

## **2012**

La Regione Siciliana è riuscita a compilare integralmente il modello di rilevazione completando così la transizione all'interno della rilevazione iniziata l'anno precedente quando erano state acquisite circa il 90% delle informazioni relative ai diversi fenomeni ad eccezione delle giornate di assenza e delle spese per alcune indennità e compensi accessori.

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

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

## **2011**

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

La seconda tipologia di variazioni riguarda l'Enea (circa 2.700 persone occupate a tempo indeterminato) che è passato dagli enti ex art. 70 al comparto degli Enti di ricerca e il Ministero dell'economia e delle finanze che in esito alla riorganizzazione della sua struttura territoriale ha perso oltre 1.300 dipendenti che sono transitati ai Monopoli di Stato, che uscendo dal comparto Ministeri sono entrati in quello delle Agenzie fiscali. Nel comparto Sanità l'Azienda Ospedaliera S.

Martino di Genova (circa 4.700 dipendenti) ha cambiato tipologia di ente essendo diventata un Istituto di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCSS).

## **2008**

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

## **2007**

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

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

## **2006**

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

## **2005**

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

## **2003**

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

## COPERTURA DELLA RILEVAZIONE

La rilevazione del conto annuale interessa poco più di 9.600 amministrazioni, ma alcune di esse sono chiamate ad inviare più modelli di rilevazione in funzione dei diversi contratti collettivi di lavoro applicati al personale amministrato. Ai fini di questa rilevazione alcune tipologie di amministrazioni possono essere articolate in più unità organizzative (enti delle tipologie Regioni, Ministeri e Aziende del SSN), mentre le istituzioni con una rete territoriale che può essere anche assai capillare – si pensi agli Istituti scolastici, alle stazioni dei Carabinieri piuttosto che alle sedi territoriali dell'INAIL – rilevano con un unico modello le informazioni relative a tutto il personale. I modelli del conto annuale, inteso in senso stretto, raccolti per l'anno 2013 sono stati oltre 9.700, ai quali ne vanno aggiunti altri 660 specifici delle strutture organizzative delle aziende del SSN che sono comunque quadrati con le informazioni raccolte con il modello del conto annuale. Tramite la medesima infrastruttura di rilevazione vengono inoltre raccolti altri modelli per conto del Ministero della Salute relativi alle strutture sanitarie private. Tali strutture danno luogo ad ulteriori 670 modelli attesi, per un totale complessivo che oltrepassa, dunque, gli 11.000 modelli. Né le informazioni relative alle unità organizzative delle aziende del SSN né quelle relative alle strutture sanitarie private trovano spazio sul sito di pubblicazione del conto annuale.

Alla data in cui è stata sospesa la lavorazione dei dati per procedere al popolamento del sito (25 novembre), risultavano ancora totalmente inadempienti 55 enti, nessuno di dimensioni rilevanti; per molti di questi enti l'inadempienza è dovuta all'avvenuta soppressione con accorpamento ad altro ente. E' questo un caso frequente per le unioni di comuni, le comunità montane o i consorzi. L'unica eccezione di apprezzabili dimensioni è il Consiglio Superiore della Magistratura che non ha mai provveduto all'invio del conto annuale fin dall'anno della sua completa autonomia amministrativa dal Ministero della Giustizia.

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

Da diversi anni l'Istat cura la redazione di un elenco di amministrazioni pubbliche denominato lista S13 che sempre più spesso è preso come riferimento per definire l'ambito di applicazione di specifiche norme, generalmente volte al contenimento della spesa pubblica.

Fra le amministrazioni pubbliche individuate dalla lista S13 ci sono alcune tipologie di enti non comprese nel conto annuale: gli organi costituzionali (quelli di rilevanza costituzionale - Corte dei Conti, CNEL etc. - sono invece rilevati), le federazioni sportive, le autorità portuali, le casse previdenziali, le fondazioni lirico sinfoniche, i consorzi universitari ed alcune società per azioni.

L'articolo 2, comma 10, del d.l. 101/2013 convertito con modificazioni dalla legge 125/2013, ha sancito l'estensione della rilevazione del costo del lavoro effettuato attraverso il conto annuale a tutti gli enti inseriti nella lista S13, con la sola eccezione degli organi costituzionali. Vista la grande eterogeneità dei contratti collettivi applicati da queste tipologie di enti, per adempiere alla prescrizione normativa è stato predisposto un nuovo "contratto" estremamente semplificato con cui avviare la rilevazione ed acquisire le informazioni essenziali che nei prossimi anni potranno essere sviluppate in forma più specifica.

Per la rilevazione dell'anno 2013 si è quindi posto il problema del riallineamento della base anagrafica delle amministrazioni pubbliche del conto annuale con quella della lista S13. Le diverse finalità cui sono destinati i due universi di riferimento si riflettono in differenti modalità di gestione delle due basi anagrafiche, ed hanno finito per rendere più complesso il lavoro di riallineamento. Ad esempio, nella lista S13 le amministrazioni che vengono accorpate o messe in liquidazione tendono a restare indicate come attive molto più a lungo rispetto a quanto accade nel conto annuale.

Il lavoro di riallineamento ha permesso di individuare 130 amministrazioni che avrebbero dovuto già effettuare la rilevazione del conto annuale ma che non risultavano censite. Nella grande maggioranza dei casi si tratta di enti di dimensioni contenute che applicano il contratto collettivo del comparto Regioni ed autonomie locali. Non è poi raro accertare, durante la fase di istruttoria per il loro inserimento nella base anagrafica del conto annuale, che risultino essere in realtà già accorpate o soppresse.

L'insieme che definisce la differenza fra l'universo di riferimento del conto annuale fino ad ora rilevato e quello della lista S13 è risultato quindi di circa 230 amministrazioni, comprensive di quelle non più attive; la sovrapposibilità fra i due universi era dunque di oltre il 95%.

L'attività di istruttoria per il loro censimento nell'anagrafica del conto annuale e quella di rilevazione sono tutt'ora in corso. I dati relativi a tutti questi enti verranno pubblicati nel prossimo aggiornamento del sito. Va segnalato che alcune delle amministrazioni presenti nella lista S13 hanno manifestato una certa resistenza ad effettuare l'adempimento della rilevazione del conto



annuale. L'eccezione posta trova fondamento nel fatto che la lista S13 è pubblicata – in Gazzetta Ufficiale oltre che sul sito dell'Istat – in modo aggregato per alcune tipologie di enti, mentre per il confronto e riallineamento fra le anagrafiche è stato utilizzato l'elenco con il dettaglio di tutti gli enti che ne è il presupposto, ma che l'Istat non diffonde ufficialmente. Non essendo individuati nominativamente e non riconoscendosi all'interno delle tipologie pubblicate, alcuni enti hanno eccepito sulla loro effettiva inclusione nella lista, non avendo quella di dettaglio il carattere dell'ufficialità.

I dati pubblicati sono suscettibili di modifiche negli anni successivi? I dati dell'ultimo anno che viene pubblicato sono sempre da considerarsi provvisori ed in quanto tali suscettibili di modifiche che vengono rese disponibili in occasione dei successivi aggiornamenti del sito. Ogni volta che si procede alla pubblicazione del nuovo anno vengono aggiornati anche i valori dei due anni precedenti. In questo modo vengono rese disponibili tutte le rettifiche e le integrazioni che per varie ragioni vengono effettuate in periodi successivi alla pubblicazione. Eventi eccezionali possono poi portare a dover rettificare anche valori di rilevazioni ormai chiuse da diversi anni. E' il caso che si è verificato quest'anno rispetto ai valori di spesa indicati da alcuni enti del SSN delle regioni Lazio e Puglia. La verifica del rispetto del Patto per la salute ha infatti permesso di accertare – tramite il lavoro dei revisori dei conti presenti nelle aziende interessate - che vi erano stati errori rilevanti nella compilazione del conto annuale del 2004, esercizio utilizzato come anno di base per la verifica. Tali rettifiche sono state riportate nei dati pubblicati.

Le modifiche che sono state effettuate in relazione all'anno 2012 sono pressoché irrilevanti per quello che riguarda le unità di personale (aumento di meno di 500 unità ripartite fra le autorità indipendenti e gli enti della ricerca); per ciò che concerne la spesa, c'è stata una riduzione complessiva di circa 79 milioni di euro, frutto di variazioni di segno opposto. Ci sono state infatti integrazioni effettuate essenzialmente nei comparti degli enti di ricerca (39 milioni), nelle forze armate (30 milioni) e dal completamento della rilevazione da parte di alcune autorità indipendenti (77 milioni); all'opposto la scuola ha effettuato le maggiori riduzioni, frutto anche in questo caso di una compensazione fra la consistente riduzione della spesa per il tempo determinato – i supplenti brevi – (400 milioni) e l'aumento dei contributi (130 milioni) dell'Irap (37 milioni).

Le variazioni più consistenti si sono però registrate nei valori della contrattazione integrativa che per le sue intrinseche caratteristiche viene definita con notevole ritardo rispetto a tutti gli altri valori raccolti con il conto annuale. Rispetto a quanto pubblicato in precedenza le voci di costituzione dei fondi – è quindi anche quelle relative alle modalità di utilizzo – sono state

integrate per poco meno di 300 milioni di euro.

Per ciò che riguarda l'anno 2011 le variazioni del totale del personale a tempo indeterminato sono ancora inferiori (poco più di 200 unità); sul tempo determinato è stata fatta una rettifica più consistente che ne ha ridotto il numero di quasi mille unità annue. Il costo del lavoro è aumentato di circa 93 milioni, quasi interamente dovuti alle rettifiche apportate in aumento dalle aziende sanitarie del Lazio. Le variazioni in aumento della contrattazione integrativa ammontano a circa 53 milioni.

Anche considerando gli eventi eccezionali sopra indicati, l'esperienza consolidata negli ultimi anni mostra che le integrazioni e rettifiche introdotte successivamente alla prima pubblicazione comportano scostamenti degli aggregati finali nell'ordine di decimi o centesimi di punto percentuale. Si ritiene quindi prioritario perseguire una strategia volta ad anticipare la divulgazione dei dati, continuando la lavorazione degli stessi anche dopo la loro pubblicazione.

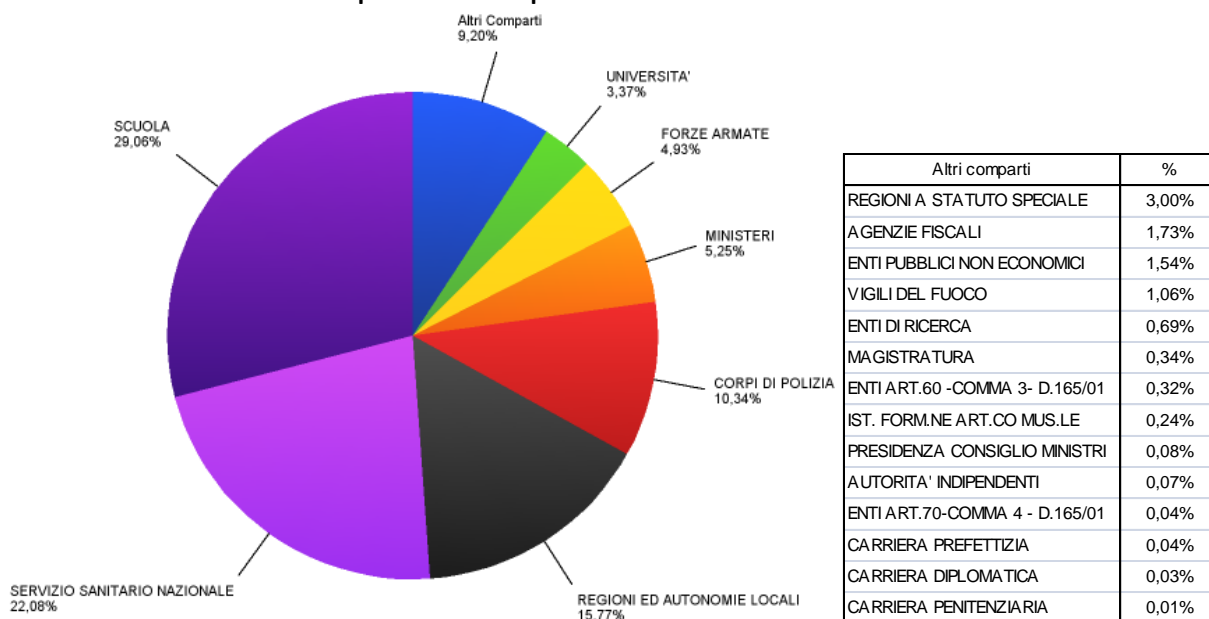
Il costante affinamento dei meccanismi di controllo dei dati collegati ai diversi canali di input (maschere di inserimento, kit excel, tracciati ftp) ha fatto sì che nel 2013 si sia ulteriormente ridotto il numero di anomalie (squadrate e incongruenze) rilevate in automatico dal sistema a valle delle comunicazioni effettuate dagli enti. A questo risultato hanno certamente contribuito la stabilità della rilevazione riguardo ai fenomeni indagati e la maggior cura delle amministrazioni nel fornire le risposte.

## ANDAMENTO DELL'OCCUPAZIONE

Nelle "Avvertenze alla lettura" sono indicate le variazioni maggiormente significative registrate in ciascun anno e relative all'ingresso nella rilevazione del conto annuale di enti non censiti in precedenza, nonché agli spostamenti che avvengono fra i diversi comparti. Nell'analisi degli andamenti è quanto mai opportuno tenere a mente tali variazioni che talvolta bastano a spiegare interamente evoluzioni apparentemente anomale o fuori controllo dei fenomeni. Nel 2013 non ci sono state variazioni significative fra i comparti; quella sicuramente più rilevante nel periodo considerato in questa analisi resta quella del 2011, quando sono state censite circa 24.000 unità mai rilevate in precedenza (Regione Siciliana ed ex Ipab di Trento nel comparto Regioni a statuto speciale; Ente foreste Sardegna fra gli enti ex art. 60).

Prima di analizzare l'andamento del personale è opportuno dare uno sguardo al grafico seguente che illustra in modo eloquente la composizione percentuale del lavoro pubblico (personale stabile<sup>1</sup>); tale composizione è rimasta sostanzialmente stabile nel corso del tempo e pressoché immutata rispetto all'anno precedente.

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



Gli occupati nel pubblico impiego sono concentrati per oltre due terzi nei soli tre comparti della

<sup>1</sup> Nel sito di pubblicazione del conto annuale i grafici e le tabelle sono riferiti, alla loro apertura iniziale, al **Totale Personale** che lavora nelle Pubbliche Amministrazioni eccettuati i lavoratori con contratti flessibili (tempo determinato, LSU, in formazione e lavoro, interinali) cui è destinata una tavola apposita. Il totale del personale è composto dal **Personale Stabile** e dall'**Altro Personale**. Per **Personale Stabile** si intende quel personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato comprensivo dei Dirigenti a tempo determinato in quanto ricoprono posti di funzione non propriamente riconducibili ad esigenze temporanee dell'amministrazione. Nell'**Altro Personale** sono considerate alcune particolari figure professionali che hanno rapporti di lavoro non a tempo indeterminato, come i supplenti della Scuola e degli Istituti di Alta Formazione Artistica e Musicale (AFAM), ovvero che non rientrano nelle categorie contrattuali del pubblico impiego, ricomprendendo in questa definizione anche il personale disciplinato da norme di diritto pubblico (ad esempio: direttori generali, contrattisti, volontari e allievi delle Forze Armate e dei Corpi di Polizia).

Scuola (29,06%), della Sanità (22,08%) e delle Regioni ed Enti locali - contratto nazionale (15,77%). Considerando anche gli addetti dei comparti Sicurezza – Difesa si supera agevolmente l'80% degli occupati in tutto il pubblico impiego. E' quindi del tutto evidente che qualsiasi politica sul personale pubblico avrà effetti diversi al livello generale a seconda che si includano o meno questi comparti fra i destinatari delle norme. In altre parole norme molto rigide di contenimento su comparti di dimensioni limitate non potranno che avere effetti generali sulla spesa altrettanto limitati. Da qui l'esigenza in fase di redazione delle norme di contemperare la necessità di recuperare risorse attraverso il contenimento della spesa con quella di mantenere una distribuzione equa dei sacrifici richiesti ai diversi comparti.

Altri comparti con un peso ancora significativo sono quelli dei Ministeri (5,25%) e dell'Università (3,37%), mentre i restanti 15 comparti classificati nell'ambito del Conto Annuale raccolgono in totale circa il 9% del personale.

Se invece di guardare alla distribuzione del personale stabile avessimo considerato il totale del personale secondo la definizione resa nella nota precedente, la distribuzione sarebbe risultata ulteriormente concentrata sulla Scuola - che arriva ad avere poco meno di un terzo dei dipendenti (31,8%) – mentre la Sanità scenderebbe di circa un punto e mezzo percentuale e le Forze armate ne guadagnerebbero uno.

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

	Valori assoluti						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
SCUOLA	1.137.619	1.129.863	1.074.772	1.043.284	1.015.589	1.013.171	1.027.863
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	8.222	9.008	8.796	9.209	9.081	9.174	9.153
MINISTERI	184.369	183.414	179.318	174.427	167.541	163.231	161.401
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	2.709	2.425	2.344	2.521	2.438	2.347	2.272
AGENZIE FISCALI	55.656	55.238	54.405	53.674	54.468	53.412	52.529
AZIENDE AUTONOME	1.330						
VIGILI DEL FUOCO	31.535	31.982	31.695	31.586	32.608	31.732	32.231
CORPI DI POLIZIA	333.492	330.816	328.786	324.071	324.086	320.404	316.717
FORZE ARMATE	191.825	191.940	196.802	194.608	193.328	187.324	185.325
MAGISTRATURA	10.279	10.410	10.486	10.195	10.136	10.308	10.425
CARRIERA DIPLOMATICA	970	935	919	909	919	923	910
CARRIERA PREFETTIZIA	1.510	1.478	1.415	1.403	1.356	1.315	1.277
CARRIERA PENITENZIARIA	494	473	456	432	397	370	356
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	58.608	56.235	53.888	52.144	50.283	48.625	46.961
ENTI DI RICERCA	15.848	17.421	18.186	18.111	20.864	21.078	20.909
UNIVERSITA'	116.577	119.869	115.912	111.004	108.501	105.573	103.692
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	682.197	689.856	693.716	688.847	682.541	673.415	670.240
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	515.736	522.319	520.166	515.529	503.002	490.180	484.025
REGIONI A STATUTO SPECIALE	70.200	72.597	73.340	73.086	94.099	93.394	93.604
AUTORITA' INDIPENDENTI	1.375	1.428	1.490	1.523	1.598	2.016	2.043
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	4.173	4.200	4.266	4.117	1.315	1.339	1.295
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	4.542	4.902	5.048	5.017	9.637	9.636	9.726
<b>TOTALE PUBBLICO IMPIEGO</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>3.238.967</b>	<b>3.232.954</b>

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

	Variazioni %						
	2008 / 2007	2009 / 2008	2010 / 2009	2011 / 2010	2012 / 2011	2013 / 2012	2013 / 2007
SCUOLA	-0,7%	-4,9%	-2,9%	-2,7%	-0,2%	1,5%	-9,6%
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	9,6%	-2,4%	4,7%	-1,4%	1,0%	-0,2%	11,3%
MINISTERI	-0,5%	-2,2%	-2,7%	-3,9%	-2,6%	-1,1%	-12,5%
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	-10,5%	-3,3%	7,6%	-3,3%	-3,7%	-3,2%	-16,1%
AGENZIE FISCALI	-0,8%	-1,5%	-1,3%	1,5%	-1,9%	-1,7%	-5,6%
AZIENDE AUTONOME	-						-
VIGILI DEL FUOCO	1,4%	-0,9%	-0,3%	3,2%	-2,7%	1,6%	2,2%
CORPI DI POLIZIA	-0,8%	-0,6%	-1,4%	0,0%	-1,1%	-1,2%	-5,0%
FORZE ARMATE	0,1%	2,5%	-1,1%	-0,7%	-3,1%	-1,1%	-3,4%
MAGISTRATURA	1,3%	0,7%	-2,8%	-0,6%	1,7%	1,1%	1,4%
CARRIERA DIPLOMATICA	-3,6%	-1,7%	-1,1%	1,1%	0,4%	-1,4%	-6,2%
CARRIERA PREFETTIZIA	-2,1%	-4,3%	-0,8%	-3,3%	-3,0%	-2,9%	-15,4%
CARRIERA PENITENZIARIA	-4,3%	-3,6%	-5,3%	-8,1%	-6,8%	-3,8%	-27,9%
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	-4,1%	-4,2%	-3,2%	-3,6%	-3,3%	-3,4%	-19,9%
ENTI DI RICERCA	9,9%	4,4%	-0,4%	15,2%	1,0%	-0,8%	31,9%
UNIVERSITA'	2,8%	-3,3%	-4,2%	-2,3%	-2,7%	-1,8%	-11,1%
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	1,1%	0,6%	-0,7%	-0,9%	-1,3%	-0,5%	-1,8%
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	1,3%	-0,4%	-0,9%	-2,4%	-2,5%	-1,3%	-6,1%
REGIONI A STATUTO SPECIALE	3,4%	1,0%	-0,3%	28,8%	-0,7%	0,2%	33,3%
AUTORITA' INDIPENDENTI	3,9%	4,3%	2,2%	4,9%	26,2%	1,3%	48,6%
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	0,7%	1,6%	-3,5%	-68,1%	1,8%	-3,3%	-69,0%
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	7,9%	3,0%	-0,6%	92,1%	0,0%	0,9%	114,1%
<b>TOTALE PUBBLICO IMPIEGO</b>	<b>0,2%</b>	<b>-1,8%</b>	<b>-1,8%</b>	<b>-1,0%</b>	<b>-1,4%</b>	<b>-0,2%</b>	<b>-5,7%</b>

Nel 2013, per il quinto anno consecutivo, è proseguita la riduzione della forza lavoro impiegata nelle amministrazioni pubbliche. In termini assoluti la contrazione è stata di circa 6.000 unità, valore assai inferiore a quello fatto registrare nei quattro anni precedenti, quando le riduzioni si sono contate a decine di migliaia. Il tasso di variazione del 2013 sull'anno precedente, pur restando saldamente negativo, è quindi significativamente più contenuto rispetto agli anni precedenti.

Escludendo il personale impiegato con contratti flessibili di cui si dirà più avanti, rispetto al 2007 il totale degli occupati nella PA si è ridotto del 5,7%, che corrisponde a poco meno di 200.000 persone. Al netto dell'apporto degli enti acquisiti per la prima volta nella rilevazione solo successivamente al 2007 il calo sarebbe stato ancora più marcato.

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

Per chiarire quanta parte della dinamica complessiva sia imputabile all'aggregato del personale stabile e quanta all'altro personale, nelle tabelle che seguono sono riportate le consistenze in

termini assoluti e le variazioni percentuali dei due diversi aggregati.

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

	Valori assoluti						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
SCUOLA	903.753	908.053	879.625	862.376	882.033	873.041	880.267
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	7.447	7.827	7.548	7.636	7.358	7.442	7.377
MINISTERI	182.103	181.146	176.929	172.034	165.100	160.778	158.905
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	2.709	2.425	2.344	2.521	2.438	2.347	2.272
AGENZIE FISCALI	55.653	55.234	54.401	53.670	54.464	53.408	52.527
AZIENDE AUTONOME	1.330						
VIGILI DEL FUOCO	31.535	31.982	31.695	31.586	32.608	31.732	32.231
CORPI DI POLIZIA	331.614	325.664	325.376	320.031	318.853	314.728	313.245
FORZE ARMATE	141.001	146.393	145.675	146.882	146.575	148.032	149.283
MAGISTRATURA	10.279	10.410	10.486	10.195	10.136	10.308	10.425
CARRIERA DIPLOMATICA	970	935	919	909	919	923	910
CARRIERA PREFETTIZIA	1.510	1.478	1.415	1.403	1.356	1.315	1.277
CARRIERA PENITENZIARIA	494	473	456	432	397	370	356
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	57.247	54.863	53.425	51.697	49.849	48.205	46.527
ENTI DI RICERCA	15.601	17.333	18.071	17.979	20.733	20.941	20.794
UNIVERSITA'	115.085	118.270	114.345	109.471	106.942	104.058	102.216
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	680.610	688.302	692.219	687.468	681.194	672.126	668.950
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	508.312	514.621	512.633	508.204	495.863	483.640	477.723
REGIONI A STATUTO SPECIALE	67.812	70.026	70.759	70.294	91.315	90.891	90.930
AUTORITA' INDIPENDENTI	1.375	1.428	1.490	1.523	1.598	2.016	2.043
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	4.173	4.200	4.266	4.117	1.314	1.338	1.294
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	4.527	4.888	5.034	5.003	9.622	9.630	9.718
<b>TOTALE PUBBLICO IMPIEGO</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>3.037.269</b>	<b>3.029.270</b>

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

	Variazioni %						
	2008 / 2007	2009 / 2008	2010 / 2009	2011 / 2010	2012 / 2011	2013 / 2012	2013 / 2007
SCUOLA	0,5%	-3,1%	-2,0%	2,3%	-1,0%	0,8%	-2,6%
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	5,1%	-3,6%	1,2%	-3,6%	1,1%	-0,9%	-0,9%
MINISTERI	-0,5%	-2,3%	-2,8%	-4,0%	-2,6%	-1,2%	-12,7%
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	-10,5%	-3,3%	7,6%	-3,3%	-3,7%	-3,2%	-16,1%
AGENZIE FISCALI	-0,8%	-1,5%	-1,3%	1,5%	-1,9%	-1,7%	-5,6%
AZIENDE AUTONOME	-						-
VIGILI DEL FUOCO	1,4%	-0,9%	-0,3%	3,2%	-2,7%	1,6%	2,2%
CORPI DI POLIZIA	-1,8%	-0,1%	-1,6%	-0,4%	-1,3%	-0,5%	-5,5%
FORZE ARMATE	3,8%	-0,5%	0,8%	-0,2%	1,0%	0,9%	5,9%
MAGISTRATURA	1,3%	0,7%	-2,8%	-0,6%	1,7%	1,1%	1,4%
CARRIERA DIPLOMATICA	-3,6%	-1,7%	-1,1%	1,1%	0,4%	-1,4%	-6,2%
CARRIERA PREFETTIZIA	-2,1%	-4,3%	-0,8%	-3,3%	-3,0%	-2,9%	-15,4%
CARRIERA PENITENZIARIA	-4,3%	-3,6%	-5,3%	-8,1%	-6,8%	-3,8%	-27,9%
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	-4,2%	-2,6%	-3,2%	-3,6%	-3,3%	-3,5%	-18,7%
ENTI DI RICERCA	11,1%	4,3%	-0,5%	15,3%	1,0%	-0,7%	33,3%
UNIVERSITA'	2,8%	-3,3%	-4,3%	-2,3%	-2,7%	-1,8%	-11,2%
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	1,1%	0,6%	-0,7%	-0,9%	-1,3%	-0,5%	-1,7%
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	1,2%	-0,4%	-0,9%	-2,4%	-2,5%	-1,2%	-6,0%
REGIONI A STATUTO SPECIALE	3,3%	1,0%	-0,7%	29,9%	-0,5%	0,0%	34,1%
AUTORITA' INDIPENDENTI	3,9%	4,3%	2,2%	4,9%	26,2%	1,3%	48,6%
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	0,7%	1,6%	-3,5%	-68,1%	1,8%	-3,3%	-69,0%
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	8,0%	3,0%	-0,6%	92,3%	0,1%	0,9%	114,7%
<b>TOTALE PUBBLICO IMPIEGO</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>-3,1%</b>

**Tabella 3.5 – “Altro personale” dipendente dalle pubbliche amministrazioni**

	Valori assoluti						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
SCUOLA	233.866	221.810	195.147	180.908	133.556	140.130	147.596
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	775	1.181	1.248	1.573	1.723	1.732	1.776
MINISTERI	2.266	2.268	2.389	2.393	2.441	2.453	2.496
AGENZIE FISCALI	3	4	4	4	4	4	2
CORPI DI POLIZIA	1.878	5.152	3.410	4.040	5.233	5.676	3.472
FORZE ARMATE	50.824	45.547	51.127	47.726	46.753	39.292	36.042
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	1.361	1.372	463	447	434	420	434
ENTI DI RICERCA	247	88	115	132	131	137	115
UNIVERSITA'	1.492	1.599	1.567	1.533	1.559	1.515	1.476
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	1.587	1.554	1.497	1.379	1.347	1.289	1.290
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	7.424	7.698	7.533	7.325	7.139	6.540	6.302
REGIONI A STATUTO SPECIALE	2.388	2.571	2.581	2.792	2.784	2.503	2.674
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01					1	1	1
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	15	14	14	14	15	6	8
<b>TOTALE PUBBLICO IMPIEGO</b>	<b>304.126</b>	<b>290.858</b>	<b>267.095</b>	<b>250.266</b>	<b>203.120</b>	<b>201.698</b>	<b>203.684</b>

**Tabella 3.6 – Variazioni percentuali del “Altro personale” dipendente dalle pubbliche amministrazioni**

	Variazioni %						
	2008 / 2007	2009 / 2008	2010 / 2009	2011 / 2010	2012 / 2011	2013 / 2012	2013 / 2007
SCUOLA	-5,2%	-12,0%	-7,3%	-26,2%	4,9%	5,3%	-36,9%
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	52,4%	5,7%	26,0%	9,5%	0,5%	2,5%	129,2%
MINISTERI	0,1%	5,3%	0,2%	2,0%	0,5%	1,8%	10,2%
AGENZIE FISCALI	33,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-50,0%	-33,3%
CORPI DI POLIZIA	174,3%	-33,8%	18,5%	29,5%	8,5%	-38,8%	84,9%
FORZE ARMATE	-10,4%	12,3%	-6,7%	-2,0%	-16,0%	-8,3%	-29,1%
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	0,8%	-66,3%	-3,5%	-2,9%	-3,2%	3,3%	-68,1%
ENTI DI RICERCA	-64,4%	30,7%	14,8%	-0,8%	4,6%	-16,1%	-53,4%
UNIVERSITA'	7,2%	-2,0%	-2,2%	1,7%	-2,8%	-2,6%	-1,1%
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	-2,1%	-3,7%	-7,9%	-2,3%	-4,3%	0,1%	-18,7%
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	3,7%	-2,1%	-2,8%	-2,5%	-8,4%	-3,6%	-15,1%
REGIONI A STATUTO SPECIALE	7,7%	0,4%	8,2%	-0,3%	-10,1%	6,8%	12,0%
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01				-	-	-	-
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	-6,7%	0,0%	0,0%	7,1%	-60,0%	33,3%	-46,7%
<b>TOTALE PUBBLICO IMPIEGO</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>-33,0%</b>

Nel periodo 2007-2013 nel personale stabile si osserva una riduzione di circa 96.000 occupati corrispondenti al 3,1% della forza lavoro impegnata nel 2007. All'interno del periodo ci sono però delle fasi alterne di riduzione ed espansione. L'aumento osservato nel 2008 è essenzialmente riconducibile a due fattori: da un lato alle massicce immissioni in ruolo della Scuola (che non corrispondono alla semplice differenza del personale stabile fra i due anni poiché coprono anche tutte le cessazioni avvenute nel periodo) e dall'altro alle procedure di stabilizzazione messe in atto principalmente nei comparti Sanità, Enti locali, Università e Ricerca; questo tema verrà ripreso nell'analisi del personale con rapporti flessibili. Il secondo momento di espansione del personale stabile è il 2011 ed è dovuto interamente alle immissioni in ruolo della Scuola.

L'aggregato dell'altro personale presenta un'evoluzione assai più definita poiché nel periodo considerato si contrae esattamente di un terzo del suo valore iniziale, che corrisponde ad oltre

100.000 unità. Tale drastica riduzione è imputabile quasi per intero alla Scuola che, come già accennato, è il comparto che utilizza maggiormente il personale appartenente all'aggregato "altro personale". Si tratta del personale nominato per supplenze annuali o fino al termine dell'attività didattica. La modalità di ingresso in ruolo – ossia di passaggio a tempo indeterminato (personale stabile) – avviene, in linea generale per scorrimento di graduatorie ad esaurimento all'interno delle quali il personale si muove accumulando punteggio che deriva in massima parte dalle supplenze effettuate in precedenza, dalla partecipazione a procedure formative o dal conseguimento di specifici titoli.

Nonostante la leggera ripresa degli ultimi due anni – aumento di 14.000 unità dal 2011 che è l'anno di minimo assoluto – questo comparto ha riassorbito, nell'intero periodo considerato, 86.000 unità di personale precario.

Anche nelle Forze armate e nei Corpi di polizia il passaggio del personale nell'aggregato del personale stabile avviene per concorso dopo un periodo iniziale di permanenza nell'altro personale qui costituito dal personale volontario e dagli allievi. Dopo una contenuta oscillazione nei primi anni, a partire dal 2009 si riduce costantemente il contingente di altro personale utilizzato dal settore Difesa-Sicurezza. Alla fine del periodo 2007 - 2013 la contrazione risulterà del 29,1%, corrispondente a poco meno di 15.000 unità.

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

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

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

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

Infatti, con riferimento al totale del personale, dopo le riduzioni dei primi anni e la sostanziale stasi



del 2012, nel 2013 si è avuta una crescita apprezzabile di circa 14.700 unità (+1,5%). Questo aumento riesce però appena ad attenuare la contrazione che dal 2007 è stata di poco inferiore al 10%. In termini assoluti si tratta di circa 110.000 persone; la scuola ha dunque contribuito per più della metà alla riduzione di personale osservata in tutto il pubblico impiego che è stata, come già detto in precedenza, di poco inferiore alle 200.000 unità.

A fine 2011 il personale non di ruolo ha segnato il valore più basso del nuovo secolo e rappresenta poco più della metà di quello registrato nel 2006, anno con il numero massimo di presenze non di ruolo, per risalire in modo molto contenuto negli ultimi due anni, restando in ogni caso intorno ai livelli minimi raggiunti.

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

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

Guardando alla quota dell'altro personale sul totale del personale diventa abbastanza evidente il progressivo riassorbimento di questa forma di precariato. A partire dal 20,6% del 2007 il valore di questo rapporto si riduce di circa un punto l'anno fino al 2010, scende drasticamente al 13,2% nel 2011 per poi risalire gradualmente ed attestarsi al 14,4% nel 2013.

Tra i comparti di maggiori dimensioni, tre sono quelli che hanno subito riduzioni in ciascuno degli anni qui considerati (Corpi di polizia, Ministeri, Enti pubblici non economici). Dei tre comparti i Corpi di polizia sono quello di dimensioni maggiori che, fra l'inizio e la fine del periodo considerato, ha perso circa 17.000 addetti, pari ad una riduzione del 5%. Nell'ultimo anno la riduzione è stata di circa 3.700 unità, pari a quella registrata nell'anno precedente. Se nel 2012 la riduzione era interamente dovuta al personale stabile, nel 2013 circa la metà è invece imputabile alla contrazione dell'altro personale.

Il comparto Ministeri – che per dimensioni è pari alla metà di quello dei Corpi di polizia – ha perso circa 23.000 addetti, corrispondenti al 12,5% di quelli di inizio periodo. In termini relativi è però il comparto degli Enti pubblici non economici a far registrare la riduzione percentuale più rilevante (-19,9%). In termini assoluti questa riduzione è stata pari a poco meno di 12.000 addetti, in un comparto che nel 2007 non arrivava a 60.000, ossia meno di un terzo del comparto Ministeri.

La Sanità e le Regioni ed autonomie locali — rispettivamente il secondo ed il terzo comparto per numerosità — fanno registrare le maggiori variazioni nell'ultimo anno, ma in ordine inverso rispetto alle loro dimensioni. Sono infatti gli enti riconducibili al comparto delle Regioni ed autonomie locali a presentare il saldo negativo più rilevante (-6.100 unità) con un tasso di decremento (-1,3%) che si è però dimezzato rispetto ai due anni precedenti. Da notare che l'aggregato degli enti locali che applicano i contratti regionali o delle province autonome hanno presentato per la prima volta nel 2012 una significativa riduzione (-0,7%), cui è seguita una sostanziale stabilità nel 2013. L'andamento precedente di questo eterogeneo comparto non è significativo visti i rilevanti ingressi avvenuti.

Per gli enti del SSN la contrazione è stata di circa 3.200 unità, corrispondente ad un tasso di variazione negativo di mezzo punto percentuale, valore più basso da quando, nel 2010, il comparto ha cominciato a contrarsi.

Questi due comparti presentano una dinamica simile: nei primi anni crescono per poi contrarsi in maniera progressivamente più forte fino all'ultimo anno in cui la contrazione si attenua. In confronto con i propri anni di massimo – il 2009 per il SSN e l'anno precedente per le Regioni ed autonomie locali – nella sanità pubblica a fine 2013 risultavano impiegate 23.500 persone in meno (circa la metà se consideriamo il 2007), mentre negli enti locali nel 2013 lavoravano 38.000 persone in meno (27.000 nel confronto con il 2007).

Anche l'Università e le Forze armate, due comparti di apprezzabili dimensioni, presentano un andamento prima in crescita e poi in contrazione. Per l'Università l'incremento iniziale è legato al periodo delle stabilizzazioni che nel 2008 ha manifestato il suo maggiore effetto. Una volta chiusa questa fase in tutti gli anni il comparto ha presentato tassi annui di riduzione considerevolmente più elevati rispetto al totale del pubblico impiego.

Le Forze armate presentano il loro anno di picco nel 2009, a partire dal quale si ha una progressiva riduzione. Le 11.000 unità in meno rispetto al 2009 sono però tutte imputabili al minor utilizzo del personale volontario e in ferma prefissata (altro personale). Dal 2009 questo contingente si è

ridotto di 15.000 unità mentre il personale in servizio permanente effettivo è aumentato di 4.000.

In questo comparto l'altro personale rappresenta una quota consistente del totale che ha oscillato fra il 24 e il 26% all'inizio del periodo considerato, per scendere in modo consistente negli ultimi due anni, prima al 21% ed infine al 19%. Mentre il personale stabile presenta un andamento con variazioni contenute ma comunque in crescita, l'altro personale ha un andamento altalenante nei primi tre anni per contrarsi negli ultimi quattro, ed in modo assai consistente nell'ultimo.

In termini relativi la riduzione dell'ultimo anno di questo comparto (-1,1%) è stata assai più rilevante rispetto al livello generale del pubblico impiego (-0,2%) ma, nonostante la stretta significativa nel reclutamento dei volontari, il tasso di riduzione sull'arco dell'intero periodo considerato resta fra i più bassi (-3,4%) ed assai inferiore rispetto a quello del totale del pubblico impiego (-5,7%). Le presenze in servizio risultano in linea con le dotazioni organiche previste dal regime transitorio che terminerà nell'anno 2020, così come delineato dall'articolo 799 del d.lgs. n. 66 del 2010 (codice militare).

Gli altri comparti presentano degli andamenti stabili o con leggeri aumenti che a fatica raggiungono qualche centinaio di unità (AFAM, Vigili del fuoco, Magistratura, Enti di ricerca, Autorità indipendenti, Enti art. 60 e 70), o altalenanti con una tendenza in riduzione (Agenzie fiscali, Presidenza del Consiglio). Gli incrementi fatti registrati in alcuni di questi comparti che sono di limitate dimensioni, sono essenzialmente dovuti a fenomeni di migrazione di enti fra i comparti o all'ingresso di enti non censiti nelle rilevazioni precedenti.

Le Carriere prefettizia, diplomatica e penitenziaria sono accumulate dalle contenute dimensioni e dalla tendenza alla ulteriore costante riduzione.

La riduzione generalizzata del personale è stata ottenuta introducendo limitazioni del turn over nella normativa in materia, frequentemente aggiornata nei vari anni. Alcuni comparti sono destinatari di specifiche norme e procedure che ne hanno determinato le dinamiche annuali (Scuola, Forze armate) o che hanno talvolta previsto il pieno reintegro delle cessazioni (SSN, Vigili del fuoco, Corpi di polizia) determinando un contributo dei comparti interessati all'andamento generale più o meno marcato.

E' comunque ampiamente confermata l'efficacia delle politiche di contenimento del turn over introdotte per la generalità dei comparti a partire dal 2008 (Ministeri, Presidenza del Consiglio, Agenzie fiscali, Enti pubblici non economici, Università, Enti di ricerca, Vigili del fuoco, Corpi di polizia, Enti ex art. 70, Magistratura, Carriere diplomatica, prefettizia e penitenziaria).

Come già evidenziato, va tuttavia considerato che politiche rigide destinate a comparti di dimensioni contenute non possono che generare un impatto limitato sul quadro generale. Il loro mantenimento prolungato finirà per porre in pochi anni un problema di sostenibilità dei servizi erogati, posto che solo nell'ultimo anno l'età media dei dipendenti pubblici è aumentata di sette mesi, sfiorando ormai i 50 anni.

## ANTICIPAZIONI SULL'ANDAMENTO DEL PUBBLICO IMPIEGO NEL 2014

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

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

Il monitoraggio è un'indagine congiunturale trimestrale inserita fra le rilevazioni SISTAN che anticipa in modo sintetico, con riferimento a ciascun mese dell'anno corrente, alcune informazioni di organico e di spesa che il conto annuale rileverà successivamente per l'intero anno con un livello di dettaglio ben più ampio. Le istituzioni tenute all'invio dei dati sono: un campione di 598 comuni statisticamente rappresentativo di tutti i comuni italiani; tutte le province; gli enti pubblici non economici e gli enti di ricerca con dotazione organica superiore alle 200 unità. Per la Sanità sono rilevate tutte le aziende sanitarie locali, le aziende ospedaliere, gli IRCCS (istituti di ricovero e cura a carattere scientifico) e i policlinici nonché gli ESTAV (enti per i servizi tecnico-amministrativi di area vasta).

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

La tabella che segue è costruita per avere una anticipazione, in termini di occupazione, dei dati che

---

<sup>2</sup> Ad oggi NoiPA cura il pagamento degli stipendi del personale dei Ministeri, Agenzie Fiscali, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Scuola, AFAM, Vigili del fuoco, Corpo Forestale, Polizia Penitenziaria, Magistratura, Carriere Penitenziaria, Diplomatica e Prefettura, alcuni Enti di Ricerca, Enti locali e del SSN.

verranno rilevati con il conto annuale 2014, a partire dal mese di maggio 2015.

Le anticipazioni sulla spesa non vengono per il momento presentate poiché alcune voci retributive accessorie, di notevole consistenza e talvolta relative a più annualità, quali ad esempio la produttività ed il risultato, seguono particolari iter procedurali che le portano ad essere erogate in modo irregolare. Pertanto, i risultati parziali sull'anno ricavabili dal monitoraggio potrebbero non essere adeguati per formare una previsione sul dato complessivo che viene rilevato dal conto annuale.

L'elaborazione qui presentata riguarda le variazioni intervenute fra il mese di dicembre 2013 ed il mese di settembre 2014, ad eccezione delle Forze armate, i cui valori più recenti sono riferiti al mese di maggio 2014 per problemi nell'elaborazione dei file provenienti dal Ministero della Difesa.

Le due fonti di dati (monitoraggio e flussi) non sono perfettamente omogenee in quanto nel monitoraggio trimestrale viene rilevato il numero delle unità di personale a tempo indeterminato in servizio alla fine del mese ed il confronto è fatto fra quelle in servizio al 31/12/2013 ed al 30/09/2014, mentre per i dati provenienti dai flussi di spesa vengono considerate le mensilità emesse dai sistemi di pagamento a dicembre 2013 e a settembre 2014. Solo per la Scuola e per l'AFAM che hanno una loro ciclicità nelle immissioni in ruolo e nel ricorso alle supplenze annuali e fino al termine dell'attività didattica, il confronto deve essere necessariamente fatto sullo stesso mese dell'anno precedente.

Le mensilità sono riproporzionate per il part time e per gli altri fattori che riducono gli importi della componente retributiva fissa, determinando, di conseguenza, una consistenza di unità inferiore ai dipendenti presenti al 31/12 che vengono rilevati nel conto annuale.

Occorre inoltre tenere presente che le particolari modalità di reclutamento esistenti in alcuni comparti (Forze armate, Corpi di polizia, Scuola, Magistratura) possono influenzare considerevolmente l'andamento nell'ultima parte dell'anno mitigando o rafforzando le variazioni percentuali ora registrate.

Quando non diversamente indicato nelle note della tabella che segue, la copertura dei comparti presentati è pressoché completa.

L'anticipazione proposta con la tabella che segue copre oltre l'86% dei dipendenti di tutto il pubblico impiego. In essa appare evidente la prosecuzione della contrazione degli occupati anche nei primi nove mesi del 2014 che è stata pari a -1,16%. Tenendo conto delle variazioni nella normativa di blocco del turn over che si sono avute nel corso del 2014 e considerando che le

riduzioni registrate nell'ultima parte dell'anno si cumulano a quelle dei primi nove mesi, a fine 2014 è probabile che si arrivi ad una percentuale di riduzione di molto superiore a quella registrata nel 2013 (-0,2%), probabilmente sul livello di quella del 2012 (-1,4%).

**Tabella 4.1 – Variazioni percentuali del personale impiegato in alcuni comparti del pubblico impiego registrate alla fine dei primi nove mesi del 2014**

	<b>Settembre 2014 / Dicembre 2013</b>
<b>SCUOLA (1)</b>	-1,76%
<b>ISTIT.NI FORM.NE ART. E MUSIC. (AFAM) (1)</b>	-1,58%
<b>MINISTERI</b>	-1,75%
<b>PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI (2)</b>	-3,27%
<b>AGENZIE FISCALI</b>	0,40%
<b>VIGILI DEL FUOCO</b>	3,61%
<b>CORPI DI POLIZIA (3)</b>	0,07%
<b>FORZE ARMATE (4)</b>	-1,10%
<b>MAGISTRATURA</b>	2,50%
<b>CARRIERA DIPLOMATICA</b>	-4,67%
<b>CARRIERA PREFETTIZIA</b>	-1,94%
<b>CARRIERA PENITENZIARIA</b>	-2,07%
<b>ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI (5)</b>	-2,33%
<b>ENTI DI RICERCA (6)</b>	-0,69%
<b>SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE (7)</b>	-0,59%
<b>COMUNI E PROVINCE (8)</b>	-1,41%

1) le variazioni dei comparti Scuola e Afam sono calcolate sul mese di settembre 2013 poiché sono significative solo rispetto allo stesso mese dell'anno precedente

2) nel calcolo non viene considerato il personale comandato

3) solo Carabinieri (dati relativi al mese di maggio), Polizia Penitenziaria e Corpo Forestale; la variazione è quindi riferibile al 49% del personale del comparto

4) i dati delle Forze armate sono relativi al mese di maggio

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

6) dati provenienti dal monitoraggio trimestrale effettuato sui 12 enti che impiegano oltre il 97% del personale del comparto

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

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

La prosecuzione della contrazione è generalizzata per tutti i comparti, con poche eccezioni che riguardano i Corpi di polizia e le Agenzie fiscali che restano sostanzialmente stabili, mentre la

Magistratura e i Vigili del fuoco fanno registrare degli incrementi apprezzabili.

Focalizzando l'attenzione sui comparti di maggiore dimensione, la scuola vira nuovamente ed in modo consistente in negativo, con una percentuale di riduzione uguagliata dal comparto Ministeri. I Comuni e le Province continuano a perdere personale in modo molto significativo, così come la Sanità e le Forze armate. Gli Enti pubblici non economici, comparto di dimensioni non piccole, continua a contrarsi assai velocemente.

Nei comparti di minori dimensioni le variazioni potrebbero non essere particolarmente significative perché situazioni contingenti legate ad una piccola variazione nel numero di cedolini emessi può influenzare l'intero comparto.

Occorre tuttavia ricordare che per le Forze armate - i cui dati alla base della tabella hanno incluso anche il personale volontario non in servizio permanente - il d.l. 95/2010 (spendig review) ha previsto una contrazione dei volumi organici da attuarsi entro il 1° gennaio 2016 con decorrenza 1° gennaio 2013, mentre il blocco del turn-over per i Corpi di polizia, sia ad ordinamento civile che militare, oltre che per i Vigili del fuoco ha operato a decorrere dal 2012.

Di seguito si riporta la principale normativa di limitazione del turn over operante nei diversi comparti:

- a) per le amministrazioni dello stato il riferimento è l'art. 3, comma 1, del d.l. 90/2014, convertito con modificazioni dalla legge 114/2014, secondo cui *“Le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie e gli enti pubblici non economici ivi compresi quelli di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni, possono procedere, per l'anno 2014, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 20 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente. La predetta facoltà ad assumere è fissata nella misura del 40 per cento per l'anno 2015, del 60 per cento per l'anno 2016, dell'80 per cento per l'anno 2017, del 100 per cento a decorrere dall'anno 2018. Ai Corpi di polizia, al Corpo nazionale dei vigili del fuoco, al comparto della scuola e alle università si applica la normativa di settore”*.
- b) per gli enti di ricerca il riferimento è l'art. 3, comma 2, dello stesso d.l. 90/2014, secondo cui *“Gli enti di ricerca, la cui spesa per il personale di ruolo del singolo ente non superi l'80 per cento delle proprie entrate correnti complessive, come risultanti dal bilancio consuntivo dell'anno precedente, possono procedere, per gli anni 2014 e 2015, ad assunzioni di personale*



*con rapporto di lavoro a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 50 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente. La predetta facoltà ad assumere è fissata nella misura del 60 per cento nell'anno 2016, dell'80 per cento nell'anno 2017 e del 100 per cento a decorrere dall'anno 2018. A decorrere dal 1 gennaio 2014 non si tiene conto del criterio di calcolo di cui all'articolo 35, comma 3, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14.”.*

- c) per il SSN occorre tener conto di quanto previsto dall'art. 2, commi 71, 72 e 73 della legge 191/2009; in particolare il comma 71 prevede che nel triennio 2010-2012 le spese del personale al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'Irap non superino il corrispondente ammontare del 2004 diminuito dell'1,4 per cento al netto dei rinnovi contrattuali successivi al 2004; tale misura è stata dapprima prorogata per gli anni 2013-2014 dal comma 3, dell'art. 17, del d.l. n. 98/2011 e successivamente estesa anche al 2015 dal comma 21 dell'art. 15 del d.l. n. 95/2012. Per le Regioni sottoposte ai Piani di rientro da deficit sanitario o ai Programmi operativi di prosecuzione di tali Piani, ai sensi del comma 3 ter del citato art. 17 del d.l. n. 98/2011, restano comunque fermi gli obiettivi previsti in materia di personale in detti Piani o Programmi.
- d) per le regioni e gli enti locali il blocco del turn over è previsto dall'art. 1, commi 557, 557 bis, 557 ter e 562 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e dall'art. 76 del d.l. n. 112/2008; tali norme sono state più volte modificate ed integrate, da ultimo con la legge n. 44/2012 che ha convertito con modificazioni il d.l. n. 16/2012. Per le regioni e gli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno l'art. 3, comma 5, del d.l. 90/2014 ha introdotto criteri maggiormente flessibili prevedendo, nel 2014, la possibilità di assumere personale nei limiti del 60% della spesa relativa al personale cessato nell'anno precedente; tale limite è elevato all'80% nel caso di enti con spesa di personale pari o inferiore al 25% della spesa corrente (comma 5-quater del citato art. 3). Inoltre, ferme restando le disposizioni di cui all'art. 1, commi 557, 557-bis e 557-ter della legge 27 dicembre 2006, n. 296, è possibile cumulare le risorse destinate alle assunzioni nel limite temporale di tre anni, nel rispetto della programmazione del fabbisogno e di quella finanziaria. Sul punto, la Sezione delle autonomie della Corte dei Conti ha fornito uno specifico atto di indirizzo interpretativo (delibera n. 27/SEZAUT/2014/QMIG). 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.

*STIME DEL CAMPIONE DEI COMUNI ITALIANI- NOTA METODOLOGICA*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Di seguito si riporta una tabella con alcune delle stime derivanti dall'operazione di riporto all'universo dei dati campionari che, per loro natura, sono soggetti ad oscillazioni casuali; per questo motivo, per ciascuna stima vengono indicati gli intervalli di confidenza al 95%. Costruire un intervallo di confidenza del 95% significa determinare due valori estremi della stima e attribuire un grado di "fiducia" del 95% che gli estremi identificati contengano al loro interno il dato incognito della popolazione di riferimento.

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

Dipendenti a tempo indeterminato	Stima del totale dei dipendenti	Intervallo di confidenza al 95% per il totale dei dipendenti		Deviazione Standard
		Estremo inferiore	Estremo superiore	
<b>Settembre 2014</b>	379.079	376.076	382.083	1.529,263
<b>Dicembre 2013</b>	384.008	381.075	386.940	1.493,056

La stima proveniente dal monitoraggio del dato del mese di dicembre 2013 costituisce il valore base attraverso cui stimare il tasso di variazione. Ciò è reso necessario dal fatto che nel momento in cui si elaborano le previsioni del monitoraggio dei primi tre trimestri dell'anno in corso, non è ancora noto il valore effettivo riferito alla fine dell'anno precedente che viene rilevato dal conto annuale.

Nella realizzazione della rilevazione, su un totale di 598 unità, le unità non rispondenti sono state 7 per la stima riferita al dicembre 2013 e 37 per settembre 2014. I valori mancanti relativi a tali unità sono stati sostituiti con quelli del conto annuale dell'anno precedente relativi alle medesime unità.

La stima relativa ai dipendenti a tempo indeterminato per dicembre 2013 è risultata pari a 384.008 unità, sovrastimando di appena 600 unità il valore effettivo rilevato con il conto annuale 2013; quella relativa al settembre 2014 è risultata pari a 379.079. Il tasso di variazione può essere

dunque stimato in -1,28%. Questo valore è superiore a quanto era stato indicato per i primi nove mesi del 2013 (-0,70%) e che ha portato a fine 2013 ad una riduzione del personale in questa tipologia di enti rilevata dal conto annuale dell'1,06%. Per i comuni viene dunque confermata, con un'ulteriore forte accelerazione, la tendenza alla contrazione delle unità di personale a tempo indeterminato già rilevata per il 2013.

## IL LAVORO FLESSIBILE

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

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

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

Dopo anni di costante riduzione la tipologia contrattuale della formazione può dirsi praticamente estinta essendo ancora utilizzata per circa un centinaio di unità annue quasi esclusivamente nel comparto delle Regioni e autonomie locali.

L'andamento congiunto delle due tipologie è in costante calo nel periodo considerato. La contrazione leggibile dalla tabella sarebbe significativamente più ampia se non fosse influenzata dai consistenti utilizzi del tempo determinato fatto dagli enti censiti per la prima volta nel 2011 per quasi 2.400 unità annue il tempo determinato (Regione Siciliana: 670 unità annue, Ente foreste Sardegna: 970, ex Ipab della Provincia autonoma di Trento: 730). Nonostante ciò nel 2013 il ricorso a queste forme di lavoro flessibile si è ridotto di un terzo rispetto a sette anni prima.

Tabella 5.1 – Personale a tempo determinato e in formazione lavoro impiegato dalle pubbliche amministrazioni

	Unità annue						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
SCUOLA	624	484	487	406	376	420	368
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	227	247	345	170	263	12	285
MINISTERI	5.203	1.890	1.494	1.619	1.560	1.474	1.926
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	19	14	27	17	62	68	83
AGENZIE FISCALI	1.865	1.398	1.153	153	88	2	0
VIGILI DEL FUOCO	3.589	3.605	3.656	3.605	3.606	2.776	2.807
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	3.414	2.731	2.288	2.004	1.706	2.449	1.780
ENTI DI RICERCA	4.122	4.778	3.570	2.514	3.165	3.122	3.241
UNIVERSITA'	5.126	4.468	2.749	3.846	2.198	2.368	3.546
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	35.907	36.809	33.510	33.228	29.480	27.135	27.332
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	45.607	40.870	34.853	33.112	28.938	27.638	25.211
REGIONI A STATUTO SPECIALE	11.193	11.055	10.508	10.790	11.768	11.129	10.892
AUTORITA' INDIPENDENTI	102	94	123	105	106	196	213
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	396	270	154	128	52	42	44
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	367	371	343	365	1.240	1.086	1.072
<b>TOTALE PUBBLICO IMPIEGO</b>	<b>117.763</b>	<b>109.083</b>	<b>95.260</b>	<b>92.061</b>	<b>84.609</b>	<b>79.916</b>	<b>78.799</b>

Tabella 5.2 – Variazioni percentuali del personale a tempo determinato e in formazione lavoro

	Variazioni %						
	2008 / 2007	2009 / 2008	2010 / 2009	2011 / 2010	2012 / 2011	2013 / 2012	2013 / 2007
SCUOLA	-22,4%	0,6%	-16,6%	-7,4%	11,7%	-12,4%	-41,0%
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	8,8%	39,7%	-50,7%	54,7%	-	-	25,6%
MINISTERI	-63,7%	-21,0%	8,4%	-3,6%	-5,5%	30,7%	-63,0%
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	-26,3%	92,9%	-37,0%	264,7%	9,7%	22,1%	336,8%
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%	-21,8%
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	-20,0%	-16,2%	-12,4%	-14,9%	43,6%	-27,3%	-47,9%
ENTI DI RICERCA	15,9%	-25,3%	-29,6%	25,9%	-1,4%	3,8%	-21,4%
UNIVERSITA'	-12,8%	-38,5%	39,9%	-42,8%	7,7%	49,7%	-30,8%
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	2,5%	-9,0%	-0,8%	-11,3%	-8,0%	0,7%	-23,9%
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	-10,4%	-14,7%	-5,0%	-12,6%	-4,5%	-8,8%	-44,7%
REGIONI A STATUTO SPECIALE	-1,2%	-4,9%	2,7%	9,1%	-5,4%	-2,1%	-2,7%
AUTORITA' INDIPENDENTI	-7,8%	30,9%	-14,6%	1,0%	84,9%	8,7%	108,8%
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	-31,8%	-43,0%	-16,9%	-59,4%	-19,2%	4,8%	-88,9%
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	1,1%	-7,5%	6,4%	239,7%	-12,4%	-1,3%	192,1%
<b>TOTALE PUBBLICO IMPIEGO</b>	<b>-7,4%</b>	<b>-12,7%</b>	<b>-3,4%</b>	<b>-8,1%</b>	<b>-5,5%</b>	<b>-1,4%</b>	<b>-33,1%</b>

Nel considerare l'effetto della specifica normativa di contenimento occorre considerare che le riduzioni possono manifestarsi nel conto annuale con una certa gradualità in considerazione del fatto che vengono considerate le unità annue in luogo delle presenze al 31/12. Se un contratto ha una durata che abbraccia due anni sarà contabilizzato in quota parte in entrambi gli esercizi e l'effetto limitativo si potrà constatare solo dall'anno successivo a quello in cui il contratto finisce.

Occorre anche segnalare che i continui approfondimenti hanno messo in luce l'esistenza di un numero non proprio trascurabile di enti che, nonostante la definizione delle unità annue sia stata adottata già da diversi anni, continuano ad indicare il numero delle persone invece che delle unità annue. Ciò porta ad una sovrastima del numero indicato per il personale flessibile ed è il motivo

delle revisioni al ribasso effettuate in occasione degli aggiornamenti dei dati di annualità precedenti all'ultima pubblicata.

Non in tutti i comparti c'è lo stesso ricorso al tempo determinato né si registra lo stesso andamento. Si può anzi dire che nel 2013 in due comparti, quello delle Regioni ed autonomie locali e quello del SSN, sono concentrati i due terzi delle unità annue di tempo determinato, equamente suddivise. Entrambi i comparti presentano dei valori in forte calo in tutto il periodo; per gli enti locali si sono registrate forti oscillazioni nel tasso di riduzione che tuttavia hanno portato nel 2013 ad un minor ricorso al tempo determinato o alla formazione lavoro di circa il 45% rispetto al 2007. Negli enti del SSN la riduzione è stata più graduale e si è del tutto arrestata nell'ultimo anno, ma ha comunque portato ad un minor utilizzo di queste forme di lavoro flessibile per circa il 24% rispetto agli anni iniziali del periodo considerato.

Anche fra gli enti delle Regioni a statuto speciale si fa un uso considerevole del tempo determinato. L'apporto dei nuovi enti censiti è ormai stato assorbito e nel 2013 si registra una riduzione per il secondo anno consecutivo. In realtà circa il 60% del personale temporaneo viene impiegato nelle scuole delle Province autonome di Trento e Bolzano. Questo personale non dipende dal Ministero dell'Istruzione ma direttamente dalle Province autonome ed ha dei contratti differenziati rispetto a quello nazionale; è di più recente acquisizione nell'ambito del conto annuale (vedi commento sull'andamento dell'occupazione). Il valore del tempo determinato della scuola delle province di Trento e Bolzano è riferito ai supplenti brevi.

Negli altri comparti il ricorso al tempo determinato è decisamente più ridotto. Nei Vigili del Fuoco, dove l'utilizzo è regolamentato entro precise e stabili disposizioni, l'andamento è rimasto costante fino al 2012, a partire dal quale c'è un consistente calo. Negli Enti di ricerca e nelle Università si assiste ad un andamento ciclico che probabilmente trova i punti di minimo in corrispondenza del compiersi dei processi di stabilizzazione. Nel 2012 tali processi sembrano aver cessato i loro effetti e nell'ultimo anno c'è un nuovo incremento. Il ricorso al tempo determinato si è comunque assestato su livelli inferiori a quelli di inizio periodo: -31% per le Università e -21% per gli Enti di ricerca. Nel comparto Ministeri l'utilizzo del tempo determinato è rimasto pressoché invariato fino al 2012 per aumentare nel 2013. Il Ministero dell'Interno è il principale utilizzatore del tempo determinato poiché assorbe circa un terzo di quello impiegato da tutto il comparto. Gli Enti pubblici non economici, che nel 2012 erano parsi in netta controtendenza, nel 2013 ritornano sui livelli di utilizzo del 2011, ossia sul minimo dell'intero periodo. Da segnalare infine il caso delle Agenzie fiscali che hanno azzerato l'utilizzo di queste forme contrattuali.

Anche per questa tipologia di rapporti va considerato quanto detto per alcune variazioni del personale stabile nel corso degli anni (migrazione degli Enti/acquisizione di Enti non rilevati precedentemente).

Per tutti i contratti flessibili non è di alcuna rilevanza la distinzione fra personale stabile e altro personale perché le qualifiche di cui si compone quest'ultimo strutturalmente non sono quasi interessate dal fenomeno.

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

Queste due tipologie di flessibilità sono presenti in quantità significative solo in due comparti, quello degli enti locali e quello della sanità, mentre nei restanti comparti la loro presenza è molto sporadica, limitata al massimo a poche centinaia di unità annue ed in continua riduzione fino a diventare pressoché irrilevante, come nel caso degli Enti pubblici non economici dove l'Inps ne ha pressoché cessato l'utilizzo.

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

	Contratti di somministrazione (interinali)							Lavori socialmente utili						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	-	3	-	-	17	3	1	-	-	-	-	-	-	2
MINISTERI	712	65	21	23	22	41	42	-	-	-	-	-	-	-
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	0	2	6	5	8	7	4	-	-	-	-	-	-	-
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	537	544	584	1.096	339	44	28	344	331	215	117	105	194	214
ENTI DI RICERCA	5	16	9	6	10	6	11	-	-	-	1	1	1	-
UNIVERSITA'	245	204	106	144	100	77	88	48	22	31	42	35	47	25
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	4.229	5.122	6.221	6.151	4.980	4.408	4.243	633	581	690	674	627	576	660
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	5.406	4.616	4.044	3.747	3.035	2.743	2.729	23.861	20.987	19.245	16.911	16.314	15.518	15.203
REGIONI A STATUTO SPECIALE	280	339	344	325	329	442	433	75	109	150	723	786	722	784
AUTORITA' INDIPENDENTI	5	18	23	32	31	32	31	-	-	-	-	-	-	-
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	12	15	11	12	17	15	12	-	-	-	-	-	-	-
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	133	79	58	135	221	226	209	-	-	-	-	-	-	26
<b>TOTALE PUBBLICO IMPIEGO</b>	<b>11.563</b>	<b>11.022</b>	<b>11.429</b>	<b>11.677</b>	<b>9.109</b>	<b>8.044</b>	<b>7.831</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>16.914</b>

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

	Contratti di somministrazione (interinali)							Lavori socialmente utili						
	2008 / 2007	2009 / 2008	2010 / 2009	2011 / 2010	2012 / 2011	2013 / 2012	2013 / 2007	2008 / 2007	2009 / 2008	2010 / 2009	2011 / 2010	2012 / 2011	2013 / 2012	2013 / 2007
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	1%	7%	88%	-69%	-87%	-36%	-95%	-4%	-35%	-46%	-10%	85%	10%	-38%
ENTI DI RICERCA	220%	-44%	-33%	67%	-40%	83%	120%	-	-	-	-	-	-	-
UNIVERSITA'	-17%	-48%	36%	-31%	-23%	14%	-64%	-54%	41%	35%	-17%	34%	-47%	-48%
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	21%	21%	-1%	-19%	-11%	-4%	0%	-8%	19%	-2%	-7%	-8%	15%	4%
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	-15%	-12%	-7%	-19%	-10%	-1%	-50%	-12%	-8%	-12%	-4%	-5%	-2%	-36%
REGIONI A STATUTO SPECIALE	21%	1%	-6%	1%	34%	-2%	55%	45%	38%	382%	9%	-8%	9%	945%
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	-41%	-27%	133%	64%	2%	-8%	57%	-	-	-	-	-	-	-
<b>TOTALE PUBBLICO IMPIEGO</b>	<b>-5%</b>	<b>4%</b>	<b>2%</b>	<b>-22%</b>	<b>-12%</b>	<b>-3%</b>	<b>-32%</b>	<b>-12%</b>	<b>-8%</b>	<b>-9%</b>	<b>-3%</b>	<b>-5%</b>	<b>-1%</b>	<b>-32%</b>

Il ricorso al lavoro interinale è in consistente calo in entrambi i comparti; negli enti locali la contrazione è continua in tutto il periodo e si arresta solo nell'ultimo anno su valori che sono la metà di quelli rilevati per il 2007. Nella sanità si è assistito invece ad una crescita nei primi anni e



ad una riduzione a partire dal valore massimo raggiunto nel 2009. Il valore registrato nell'ultimo anno è pari a quello di sette anni prima.

Diverso il discorso sugli LSU perché la sanità ne impiega in modo costante poche centinaia di unità annue; questa forma di lavoro flessibile resta così completamente concentrata negli enti locali. Sono anzi molto concentrati anche sul territorio poiché negli enti localizzati in Campania se ne trovano circa un quarto del totale e con quelli della Calabria e della Sicilia si arriva quasi ai due terzi. Se nei primi anni del periodo considerato c'era stata una riduzione costante ed apprezzabile del personale impiegato con questa modalità, negli ultimi tre anni tale riduzione si è decisamente affievolita fino quasi ad arrestarsi. Tuttavia, nel 2013 l'utilizzo degli LSU si è ridotto di circa un terzo rispetto a sette anni prima.

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

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

**Tabella 5.5 – Rapporto fra lavoro flessibile e a tempo indeterminato nel 2013**

	<b>Lavoro flessibile</b>	<b>Tempo indeterminato</b>	<b>%</b>
SCUOLA	147.964	880.267	16,8%
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	2.064	7.377	28,0%
MINISTERI	1.968	161.401	1,2%
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	87	2.272	3,8%
AGENZIE FISCALI	0	52.529	0,0%
VIGILI DEL FUOCO	2.807	32.231	8,7%
CORPI DI POLIZIA	3.472	313.245	1,1%
FORZE ARMATE	36.042	149.283	24,1%
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	2.022	46.961	4,3%
ENTI DI RICERCA	3.252	20.909	15,6%
UNIVERSITA'	3.659	103.692	3,5%
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	32.235	670.240	4,8%
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	43.143	484.025	8,9%
REGIONI A STATUTO SPECIALE	12.109	93.604	12,9%
AUTORITA' INDIPENDENTI	244	2.043	11,9%
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	56	1.295	4,3%
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	1.307	9.726	13,4%
<b>TOTALE PUBBLICO IMPIEGO</b>	<b>292.431</b>	<b>3.031.100</b>	<b>9,6%</b>

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

Nella colonna del lavoro flessibile – che costituisce il numeratore del rapporto – oltre alle unità annue di tempo determinato, formazione e lavoro, interinali e LSU è stato incluso anche l'“Altro personale” dei comparti Scuola e AFAM (supplenti annuali e fino al termine dell'attività didattica ma non i supplenti brevi), e dei Corpi di polizia e Forze armate (volontari e allievi). Nella colonna del tempo indeterminato è stato considerato il “Personale stabile” dei quattro comparti sopra citati e il totale del personale per tutti gli altri comparti. Sono stati esclusi i comparti dove strutturalmente non sono previste forme di flessibilità (Magistratura e Carriere diplomatica, prefettizia e penitenziaria). Non sono invece stati considerati come forme di lavoro flessibile la dirigenza a tempo determinato e i direttori generali né, per gli enti locali, il personale assunto ai sensi degli art. 90 e 110 del TUEL trattandosi comunque di assunzioni per periodi medio lunghi ed aventi un prevalente carattere fiduciario.

Eccettuate le Forze armate e l'AFAM che hanno delle caratteristiche peculiari, in tutti gli altri comparti il personale non a tempo indeterminato non arriva al 17% di quello a tempo indeterminato.

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

Rispetto alla problematica delle stabilizzazioni è possibile individuare tre gruppi di comparti. Nel primo vanno inseriti quei comparti dove i rapporti non a tempo indeterminato costituiscono l'unica via di accesso (o quella largamente preponderante) ad una forma di lavoro a tempo indeterminato. In questo gruppo vanno inserite le Forze armate, i Corpi di polizia ed i Vigili del fuoco. Questi tre comparti hanno impiegato nel 2013 poco meno del 15% del totale del personale che non lavora a tempo indeterminato. Per loro non sono ipotizzabili forme di stabilizzazione diverse dall'allargamento dei contingenti autorizzati per le assunzioni.

Il secondo gruppo è quello numericamente più consistente ed è costituito dagli insegnanti e dal personale amministrativo dei comparti Scuola e AFAM. Il personale non di ruolo della scuola

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

Soluzioni di stabilizzazione più omogenee vanno quindi ricercate solo in un terzo dei casi, ossia per circa 100.000 unità, più della metà dei quali concentrati negli enti locali ed un altro terzo nella Sanità. Ma quali sono stati gli effetti delle normative di stabilizzazione adottate nel corso degli anni e sulle quali è stato osservato non di rado anche l'intervento delle regioni? La normativa nazionale che ha consentito la stabilizzazione del personale precario è la seguente:

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

In particolare, la legge 22/2012 ha previsto che a decorrere dal 1 gennaio 2013 le pubbliche amministrazioni possono avviare procedure concorsuali pubbliche di reclutamento speciale a regime attraverso:

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

abbiano maturato almeno tre anni di contratto di collaborazione coordinata e continuativa nell'amministrazione che emana il bando

L'art. 4, comma 6, del d.l. 101/2013, convertito dalla legge 125/2013, ha introdotto, invece, un reclutamento speciale transitorio – fino al 31 dicembre 2016 – finalizzato all'assunzione, attraverso procedure concorsuali per titoli ed esami, di personale a tempo determinato in possesso dei requisiti richiesti dalla legge 296/2006 (art. 1, commi 519 e 558) e dalla legge 244/2007 (art.3, comma 90). Possono partecipare a tali procedure anche coloro che, alla data di entrata in vigore del decreto, abbiano maturato, negli ultimi 5 anni, almeno tre anni di servizio a tempo determinato alle dipendenze dell'amministrazione che bandisce il concorso, con l'esclusione dei servizi prestati presso uffici di diretta collaborazione degli organi politici.

Per il personale del comparto regioni ed autonomie locali lo stesso d.l. all'articolo 4, comma 6-quater, ha contemplato che per gli anni 2013 - 2016, si possa dare priorità all'assunzione a tempo indeterminato dei dipendenti assunti a tempo determinato ai sensi dell'articolo 1, comma 560, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. Trattasi del personale che ai sensi della legge finanziaria per il 2007 ha avuto la trasformazione del contratto da co.co.co a tempo determinato.

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

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

PERSONALE STABILIZZATO	2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013	
	Stabilizzati	da contratto a tempo determinato	da LSU	da contratto a tempo determinato	da LSU	da contratto a tempo determinato	da LSU	da contratto a tempo determinato	da LSU	da contratto a tempo determinato	da LSU	Procedura art. 35, comma 3-bis, d.lgs. 165/01	Procedura art. 4, comma 6, legge 125/13	da LSU
SCUOLA	141	49	-	11	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	41	10	-	16	-	1	-	-	-	182	-	-	-	-
MINISTERI	131	3.655	-	193	-	28	-	97	-	4	-	5	-	-
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	-	-	-	-	-	142	-	-	-	-	-	-	-	-
AGENZIE FISCALI	1.836	-	-	673	-	225	-	106	-	4	-	1	-	-
VIGILI DEL FUOCO	-	10	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-
CORPI DI POLIZIA	8	1.000	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	736	149	-	86	-	19	-	132	-	-	-	-	-	-
ENTI DI RICERCA	27	1.013	2	1.073	-	417	-	-	-	92	-	2	4	-
UNIVERSITA'	460	1.235	-	136	-	329	84	108	-	78	-	-	-	49
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	939	7.629	268	6.731	68	4.843	50	2.489	58	1.641	16	38	17	39
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	6.257	7.072	2.758	4.156	2.408	2.504	1.415	657	308	253	153	31	25	171
REGIONI A STATUTO SPECIALE	149	238	1	251	6	34	6	4.998	5	13	-	18	-	2
AUTORITA' INDIPENDENTI	28	12	-	5	-	43	-	9	-	-	-	-	-	-
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	20	125	-	87	-	7	-	-	-	5	-	-	-	-
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	35	104	-	47	-	28	-	24	-	37	-	-	-	-
<b>TOTALE PUBBLICO IMPIEGO</b>	<b>10.808</b>	<b>22.301</b>	<b>3.029</b>	<b>13.465</b>	<b>2.482</b>	<b>8.621</b>	<b>1.555</b>	<b>8.621</b>	<b>371</b>	<b>2.309</b>	<b>169</b>	<b>95</b>	<b>46</b>	<b>261</b>

Nel 2013 sono state registrate ancora 400 stabilizzazioni che hanno portato il numero complessivo a superare le 74.100 unità di personale stabilizzato, con interventi che hanno interessato un po' tutti i settori, dall'Università agli Enti di ricerca ai Corpi di Polizia (1.000 unità di contrattisti del

Corpo forestale) ma che negli ultimi anni si sono concentrati soprattutto nella sanità e negli enti locali.

Dalla lettura della tabella appare evidente che la stagione delle stabilizzazioni derivante dalla normativa precedente le ultime modifiche ha sostanzialmente concluso i suoi effetti.

Volendo porre a confronto i dati di quest'ultima tabella con quelli del personale flessibile, occorre tenere a mente che le stabilizzazioni si riferiscono a persone fisiche, il personale flessibile è espresso in unità annue. Dietro una sola di tali unità possono esserci più persone che hanno lavorato per frazioni d'anno riuscendo comunque a maturare i requisiti necessari per le stabilizzazioni. Strutturalmente le unità stabilizzate sono quindi più elevate delle differenze sul personale flessibile rilevabili nei vari anni.

### *LA SPESA*

Nel considerare l'andamento della spesa per queste tipologie di lavoro, occorre considerare che ha un suo peso non trascurabile la possibilità che questa abbia una manifestazione sfalsata rispetto al momento della prestazione lavorativa, evento che si manifesta sovente in tutti quei casi dove tale prestazione venga effettuata nella parte finale dell'anno per trovare invece la sua regolazione economica totale o parziale nell'esercizio successivo.

Nella lettura della tabella che segue, che riporta la spesa per il tempo determinato e la formazione e lavoro, va tenuto presente nel comparto Scuola è inserita la spesa per le supplenze brevi che non sono rilevate in termini di unità e quindi non contribuiscono alla determinazione dell'occupazione; tali supplenze vengono stimate ai fini della quantificazione degli oneri contrattuali nella misura di 25.000 anni persona. La spesa delle supplenze annuali e fino al termine dell'attività didattica trova invece collocazione nell'ambito di quella del personale stabile analogamente a quanto illustrato per l'occupazione nel paragrafo che ne ha illustrato l'andamento.

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

Anche il comparto dell'Università presenta una sua particolarità in quanto viene qui considerata la spesa per i docenti che hanno un contratto per corsi da 60 ore annuali. I professori a contratto e i

ricercatori assegnisti – ne sono rilevati poco più di 18.000 – non vengono invece considerati ai fini del calcolo dell'occupazione.

Poiché nel corso dei sette anni considerati la spesa per i contratti di formazione è lavoro si è praticamente azzerata, passando dagli oltre 100 milioni del 2007 a poco meno dei 2 del 2013, verrà presentata insieme a quella del tempo determinato.

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

	VALORI IN MILIONI DI EURO						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
SCUOLA	512,69	291,21	490,54	501,91	559,09	448,15	380,66
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	2,35	2,79	0,50	0,60	0,57	0,31	9,53
MINISTERI	121,65	44,58	46,81	47,15	46,55	40,06	56,70
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	0,93	0,76	0,78	0,00	4,26	2,07	1,95
AGENZIE FISCALI	49,36	39,80	35,08	6,28	3,32	0,11	0,00
VIGILI DEL FUOCO	87,24	95,78	101,81	97,34	104,36	107,19	105,53
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	91,74	69,28	50,82	45,19	40,66	52,40	43,52
ENTI DI RICERCA	119,08	113,98	102,06	73,07	96,71	102,77	102,63
UNIVERSITA'	152,95	139,85	128,75	121,62	120,38	137,11	145,85
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	1.068,51	1.121,28	1.104,50	1.138,52	1.047,44	988,10	1.028,75
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	875,79	874,05	755,92	705,75	632,91	573,36	536,94
REGIONI A STATUTO SPECIALE	288,27	301,91	287,80	293,11	319,60	310,42	311,95
AUTORITA' INDIPENDENTI	5,84	6,53	6,46	7,85	7,30	13,46	14,25
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	18,61	12,31	8,99	7,28	4,45	3,78	4,04
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	7,32	7,24	7,12	7,56	31,67	26,53	25,62
<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>2.805,83</b>	<b>2.768,25</b>

La Scuola, della cui particolarità si è appena detto, ha apportato una forte correzione alla spesa per i supplenti brevi dimezzando quanto comunicato lo scorso anno. Poiché anche in questo caso l'andamento di questo comparto è in grado di modificare quello generale di tutto il pubblico impiego, ne risulta una dinamica sostanzialmente diversa rispetto a quanto commentato lo scorso anno. L'andamento che ora risulta è molto più lineare con una costante riduzione interrotta solo nel 2009. A fine periodo la spesa per il personale a tempo determinato risulta ridotta del 16% rispetto al 2007.

Per restare ai comparti che fanno un maggior uso di queste tipologie di lavoro, l'andamento della spesa risulta coerente con quello delle unità annue impiegate. Mentre però nelle Regioni ed autonomie locali è continuata la riduzione della spesa registrata negli anni precedenti determinata dal calo delle unità impiegate, nella Sanità – registra il costo anziché la spesa essendo l'unico comparto ad inviare i valori di competenza economica anziché di cassa – il leggero incremento nelle unità utilizzate nell'ultimo anno ha avuto il suo riflesso in un maggior costo. Il valore di costo

del 2013 della sanità è comunque poco lontano dal livello minimo dell'intero periodo considerato. Da notare che mentre le unità annue impiegate dai due comparti sono molto vicine, con le Regioni ed autonomie locali che partivano da un valore assai superiore e nell'ultimo anno sono scese significativamente al di sotto di quelle impiegate dalla sanità, il costo sostenuto da quest'ultimo comparto è sempre stato di molto superiore. Nell'ultimo anno è quasi doppio rispetto alla spesa sostenuta dalle Regioni ed autonomie locali; ciò è evidentemente dovuto sia al diverso costo unitario del personale, sia al fatto che mediamente la sanità utilizza personale a più elevata qualificazione, e dunque di maggior costo.

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

	2008 / 2007	2009 / 2008	2010 / 2009	2011 / 2010	2012 / 2011	2013 / 2012	2013 / 2007
SCUOLA	-43%	68%	2%	11%	-20%	-15%	-26%
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	19%	-82%	20%	-5%	-46%	2974%	306%
MINISTERI	-63%	5%	1%	-1%	-14%	42%	-53%
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	-18%	3%	-100%	-	-51%	-6%	110%
AGENZIE FISCALI	-19%	-12%	-82%	-47%	-97%	-100%	-100%
VIGILI DEL FUOCO	10%	6%	-4%	7%	3%	-2%	21%
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	-24%	-27%	-11%	-10%	29%	-17%	-53%
ENTI DI RICERCA	-4%	-10%	-28%	32%	6%	0%	-14%
UNIVERSITA'	-9%	-8%	-6%	-1%	14%	6%	-5%
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	5%	-1%	3%	-8%	-6%	4%	-4%
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	0%	-14%	-7%	-10%	-9%	-6%	-39%
REGIONI A STATUTO SPECIALE	5%	-5%	2%	9%	-3%	0%	8%
AUTORITA' INDIPENDENTI	12%	-1%	22%	-7%	84%	6%	144%
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	-34%	-27%	-19%	-39%	-15%	7%	-78%
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	-1%	-2%	6%	319%	-16%	-3%	250%
<b>TOTALE PUBBLICO IMPIEGO</b>	<b>-8%</b>	<b>0%</b>	<b>-2%</b>	<b>-1%</b>	<b>-7%</b>	<b>-1%</b>	<b>-19%</b>

La spesa è rimasta pressoché stabile nell'ultimo anno in comparti che pur non essendo di dimensioni notevoli fanno comunque un buon utilizzo di queste forme di flessibilità. In particolare negli enti appartenenti alle Regioni a statuto speciale, agli Enti di ricerca e ai Vigili del fuoco. Le Università hanno invece fatto registrare un aumento, anche se in misura inferiore a quello registrato nell'utilizzo di questi contratti.

In linea generale si può comunque osservare che la riduzione della spesa risulta meno accentuata di quella delle unità annue utilizzate, forse proprio per l'esistenza di quello sfasamento temporale della spesa di cui si è detto in precedenza.

Le spese per i contratti di somministrazione (interinali) e i lavori socialmente utili presentano invece un andamento in riduzione analogo a quello dell'anno precedente. La quota più rilevante è rappresentata dalla Sanità, il cui costo sostenuto copre circa il 60% di quello di tutto il pubblico

impiego, con un processo di progressiva concentrazione poiché sette anni prima tale percentuale era inferiore al 50%. In questo comparto il costo è risultato in crescita per i primi quattro anni, per subire poi una sensibile riduzione che ha portato i valori del 2013 ad un livello inferiore rispetto a quello del 2007 (-6%).

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

	ONERI CONTRATTI DI SOMMINISTRAZIONE (INTERINALI)							LAVORI SOCIALMENTE UTILI						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	-	0,01	0,01	-	0,04	0,08	0,10	-	-	-	-	-	-	-
MINISTERI	23,84	2,26	0,77	0,45	1,12	1,39	1,41	-	-	-	-	-	-	-
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	-	0,11	0,18	0,05	0,31	0,26	0,23	-	-	-	-	-	-	-
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	14,18	14,98	19,16	40,33	18,38	1,95	0,93	0,61	0,46	0,27	0,13	0,16	0,16	0,26
ENTI DI RICERCA	0,24	0,56	0,36	0,28	0,26	0,25	0,87	-	-	-	-	-	-	-
UNIVERSITA'	6,33	5,90	4,72	4,30	3,48	2,30	3,02	0,31	0,08	0,16	0,32	0,25	0,27	0,03
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	167,59	200,18	219,74	223,51	186,87	161,20	157,63	5,26	6,58	7,22	7,42	7,02	8,66	6,84
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	131,16	132,20	116,72	98,18	86,96	77,41	75,08	88,91	84,42	71,13	55,67	49,87	44,32	40,21
REGIONI A STATUTO SPECIALE	10,06	12,10	11,25	10,85	11,92	13,68	14,15	0,60	0,48	1,09	5,60	6,23	6,14	7,07
AUTORITA' INDIPENDENTI	0,12	1,10	1,17	1,49	1,78	1,89	1,86	-	-	-	-	-	-	-
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	0,45	0,89	0,72	0,56	0,98	0,66	0,66	-	-	-	-	-	-	-
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	4,71	3,73	2,09	3,58	5,67	10,36	8,01	-	-	-	-	-	-	-
<b>TOTALE PUBBLICO IMPIEGO</b>	<b>358,68</b>	<b>374,02</b>	<b>376,89</b>	<b>383,57</b>	<b>317,77</b>	<b>271,43</b>	<b>263,94</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>54,42</b>

All'opposto le Regioni ed autonomie locali – che partivano da importi non lontani rispetto alla Sanità – dopo la stasi iniziale hanno subito una flessione costante che li porta ora ad avere dei valori assoluti che sono circa la metà di quelli del SSN.

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

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

	ONERI CONTRATTI DI SOMMINISTRAZIONE (INTERINALI)							LAVORI SOCIALMENTE UTILI						
	2008 / 2007	2009 / 2008	2010 / 2009	2011 / 2010	2012 / 2011	2013 / 2012	2013 / 2007	2008 / 2007	2009 / 2008	2010 / 2009	2011 / 2010	2012 / 2011	2013 / 2012	2013 / 2007
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	-	0%	-100%	-	100%	25%	-	-	-	-	-	-	-	-
MINISTERI	-91%	-66%	-42%	149%	24%	1%	-94%	-	-	-	-	-	-	-
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	-	64%	-72%	520%	-16%	-12%	-	-	-	-	-	-	-	-
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	6%	28%	110%	-54%	-89%	-52%	-93%	-25%	-41%	-52%	23%	0%	63%	-57%
ENTI DI RICERCA	133%	-36%	-22%	-7%	-4%	248%	263%	-	-	-	-	-	-	-
UNIVERSITA'	-7%	-20%	-9%	-19%	-34%	31%	-52%	-74%	100%	100%	-22%	8%	-89%	-90%
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	19%	10%	2%	-16%	-14%	-2%	-6%	25%	10%	3%	-5%	23%	-21%	30%
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	1%	-12%	-16%	-11%	-11%	-3%	-43%	-5%	-16%	-22%	-10%	-11%	-9%	-55%
REGIONI A STATUTO SPECIALE	20%	-7%	-4%	10%	15%	3%	41%	-20%	127%	414%	11%	-1%	15%	1078%
AUTORITA' INDIPENDENTI	-	6%	27%	19%	6%	-2%	-	-	-	-	-	-	-	-
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	98%	-19%	-22%	75%	-33%	0%	47%	-	-	-	-	-	-	-
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	-21%	-44%	71%	58%	83%	-23%	70%	-	-	-	-	-	-	-
<b>TOTALE PUBBLICO IMPIEGO</b>	<b>4%</b>	<b>1%</b>	<b>2%</b>	<b>-17%</b>	<b>-15%</b>	<b>-3%</b>	<b>-26%</b>	<b>-4%</b>	<b>-13%</b>	<b>-13%</b>	<b>-8%</b>	<b>-6%</b>	<b>-9%</b>	<b>-43%</b>



Al livello complessivo di pubblico impiego, nei sette anni considerati si è registrata la riduzione di oltre un quarto della spesa per gli oneri dei contratti di somministrazione, che comprendono sia il corrispettivo al lavoratore che il costo dell'agenzia, e del 43% di quella per i LSU.

Contrariamente a quanto accade per gli interinali, dove ancora una volta la riduzione della spesa (-26%) è inferiore a quella delle unità annue utilizzate (-32%), per gli LSU la spesa subisce una riduzione maggiore (-43%) rispetto alle unità annue utilizzate (-32%) dovuto in massima parte alle Regioni ed autonomie locali (-55% della spesa rispetto al -36% delle unità annue) che determinano l'andamento complessivo di tutto il pubblico impiego.

### CO.CO.CO. E INCARICHI

Nel conto annuale vengono rilevati anche dati relativi ad incarichi e collaborazioni e la spesa correlata. La definizione utilizzata nella rilevazione è quella di "contratti attivi" nell'anno. Pertanto non sono direttamente raffrontabili, né possono essere aggregati, con i dati relativi al personale a tempo indeterminato – che è rilevato come numero di persone – o con rapporto di lavoro flessibile, che sono rilevate come unità annue.

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

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

**Tabella 5.11 – Collaborazioni coordinate e continuative**

	NUMERO DI CONTRATTI ATTIVI NELL'ANNO							VARIAZIONI %						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2008 / 2007	2009 / 2008	2010 / 2009	2011 / 2010	2012 / 2011	2013 / 2012	2013 / 2007
ENTI DI RICERCA	4.668	4.328	4.483	1.393	1.678	1.547	1.420	-7%	4%	-69%	20%	-8%	-8%	-70%
UNIVERSITA'	23.169	18.236	13.865	13.706	14.722	12.478	13.143	-21%	-24%	-1%	7%	-15%	5%	-43%
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	12.511	10.955	8.073	7.384	7.382	6.856	7.184	-12%	-26%	-9%	0%	-7%	5%	-43%
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	34.464	26.923	17.384	13.216	12.361	11.128	7.617	-22%	-35%	-24%	-6%	-10%	-32%	-78%
REGIONI A STATUTO SPECIALE	4.280	3.397	2.925	3.120	2.884	2.497	1.868	-21%	-14%	7%	-8%	-13%	-25%	-56%
ALTRI COMPARTI	2.661	2.878	2.178	2.883	2.944	3.037	1.960	8%	-24%	32%	2%	3%	-35%	-26%
<b>TOTALE PUBBLICO IMPIEGO</b>	<b>81.753</b>	<b>66.717</b>	<b>48.908</b>	<b>41.702</b>	<b>41.971</b>	<b>37.543</b>	<b>33.192</b>	<b>-18%</b>	<b>-27%</b>	<b>-15%</b>	<b>1%</b>	<b>-11%</b>	<b>-12%</b>	<b>-59%</b>

Il ricorso a queste forme di collaborazione è da correlare anche alla necessità dell'apporto di specifiche professionalità non presenti nella pubblica amministrazione. Evidentemente tali

necessità sono presenti in misura differenziata nei diversi comparti, essendo i valori fortemente concentrati solo in alcuni di essi.

Nel 2013 il numero di contratti ha segnato una riduzione in termini assoluti pari a quella dell'anno precedente. Alla fine del periodo in esame il numero dei contratti attivi si è ridotto di quasi il 60% rispetto a quelli registrati sette anni prima. Tale contrazione si è concentrata nei primi due anni considerati ed è in buona parte frutto delle modifiche nella normativa di riferimento, mentre nei successivi anni della serie è proseguita in modo assai più contenuto, ma con una certa regolarità.

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

Il valore fatto registrare nel 2013 dalle Regioni ed autonomie locali si è così avvicinato a quello intorno al quale si muove il SSN, che è il terzo grande fruitore di questi contratti. Anche in questo comparto, dopo la grande riduzione di inizio periodo i valori si sono ormai assestati intorno ad un valore dimezzato rispetto a quello di inizio periodo.

Gli Enti di ricerca presentano valori stabili ma su due distinti livelli: quello intorno a cui variano i valori degli ultimi quattro è circa del 70% più basso di quello di riferimento dei primi tre anni.

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

Da qualche anno questa tipologia contrattuale è stata indagata più approfonditamente nel conto annuale, ed è così possibile indicare il numero delle persone con cui vengono stipulati i contratti, che nel 2013 sono state circa 27.300 a fronte di circa 33.000 contratti attivi nell'anno. Circa il 21% del totale dei contratti prevede compensi superiori ai € 20.000; tale percentuale è in leggero aumento rispetto allo scorso anno. Rispetto all'anno precedente la durata dei contratti tende leggermente ad allungarsi, con un leggero calo di quelli con durata fino a 3 mesi (dal 20 al 18% del totale), un aumento di circa l'1% sia di quelli compresi tra i 4 a 6 mesi (19%) che di quelli da 7 a 12 mesi (42%), mentre quelli con durata superiore all'anno sono rimasti invariati al 21%.

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

	Valori assoluti in milioni di euro							Variazione %						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2008 / 2007	2009 / 2008	2010 / 2009	2011 / 2010	2012 / 2011	2013 / 2012	2013 / 2007
ENTI DI RICERCA	81,93	65,14	58,28	24,65	27,10	26,88	21,55	-20,5%	-10,5%	-57,7%	9,9%	-0,8%	-19,8%	-73,7%
UNIVERSITA'	147,59	144,53	106,84	94,06	94,27	86,01	77,45	-2,1%	-26,1%	-12,0%	0,2%	-8,8%	-10,0%	-47,5%
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	283,53	213,00	150,84	133,53	129,30	130,93	131,68	-24,9%	-29,2%	-11,5%	-3,2%	1,3%	0,6%	-53,6%
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	408,42	315,21	207,66	154,88	131,60	115,21	90,67	-22,8%	-34,1%	-25,4%	-15,0%	-12,5%	-21,3%	-77,8%
REGIONI A STATUTO SPECIALE	32,03	27,42	20,73	20,67	23,23	18,87	16,91	-14,4%	-24,4%	-0,3%	12,4%	-18,8%	-10,4%	-47,2%
ALTRI COMPARTI	44,83	47,06	44,42	38,26	34,60	29,13	15,15	5,0%	-5,6%	-13,9%	-9,6%	-15,8%	-48,0%	-66,2%
<b>TOTALE PUBBLICO IMPIEGO</b>	<b>998,33</b>	<b>812,35</b>	<b>588,76</b>	<b>466,05</b>	<b>440,09</b>	<b>407,03</b>	<b>353,42</b>	<b>-18,6%</b>	<b>-27,5%</b>	<b>-20,8%</b>	<b>-5,6%</b>	<b>-7,5%</b>	<b>-13,2%</b>	<b>-64,6%</b>

L'andamento della spesa per questa forma contrattuale è coerente con la dinamica manifesta dal numero dei contratti, con la particolarità che la riduzione della spesa risulta più accentuata. Rispetto all'anno iniziale la spesa si è ridotta di quasi due terzi.

E' interessante notare l'andamento del comparto Sanità che presenta una riduzione considerevole nei primi anni per poi restare molto stabile nei quattro successivi. Pur avendo un numero di contratti assai inferiore a quello dell'Università e, nell'ultimo anno, simile a quello delle Regioni ed autonomie locali, presenta un costo assai superiore alla spesa di questi due comparti. In termini di valori medi ciò significa i circa 18.400€ che rappresentano il costo medio di un co.co.co. nella sanità sono superiori di circa un terzo ai quasi 11.900€ corrisposti mediamente negli enti locali; il valore medio corrisposto dall'università (5.900€) non arriva ad un terzo di quello della Sanità. Rispetto all'anno precedente il differenziale fra la Sanità e gli enti locali si è ridotto, mentre con le Università si è ampliato.

Anche gli incarichi libero professionali / di studio / ricerca / consulenza sono riferiti al numero di contratti attivi nell'anno e quindi non sono raffrontabili con le altre tipologie di lavoro. Differiscono dalle collaborazioni coordinate e continuative unicamente per la forma contrattuale scelta dall'Amministrazione; in questo caso però nel conto annuale non sono rilevate altre indicazioni quali il numero di persone interessate o la durata contrattuale. La definizione utilizzata per la rilevazione degli incarichi ha subito delle piccole modifiche nel corso degli anni, alle quali va imputata una parte delle differenze fra l'inizio e la fine del periodo.

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

	NUMERO DI CONTRATTI ATTIVI NELL'ANNO							VARIAZIONI %						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2008 / 2007	2009 / 2008	2010 / 2009	2011 / 2010	2012 / 2011	2013 / 2012	2013 / 2007
ENTI DI RICERCA	687	4.089	4.034	1.786	2.064	1.458	3.720	495%	-1%	-56%	16%	-29%	155%	441%
UNIVERSITA'	4.259	4.368	3.907	5.535	7.434	8.251	9.382	3%	-11%	42%	34%	11%	14%	120%
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	7.804	12.240	16.549	15.402	14.125	13.444	13.507	57%	35%	-7%	-8%	-5%	0%	73%
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	21.712	27.142	34.026	37.755	38.588	35.621	31.453	25%	25%	11%	2%	-8%	-12%	45%
REGIONI A STATUTO SPECIALE	9.785	9.744	10.434	11.368	12.104	10.574	10.270	0%	7%	9%	6%	-13%	-3%	5%
ALTRI COMPARTI	1.500	1.728	2.464	2.685	1.764	1.639	2.339	15%	43%	9%	-34%	-7%	43%	56%
<b>TOTALE PUBBLICO IMPIEGO</b>	<b>45.747</b>	<b>59.311</b>	<b>71.414</b>	<b>74.531</b>	<b>76.079</b>	<b>70.987</b>	<b>70.671</b>	<b>30%</b>	<b>20%</b>	<b>4%</b>	<b>2%</b>	<b>-7%</b>	<b>0%</b>	<b>54%</b>

Gli anni iniziali del periodo considerato riflettono in una certa misura la difficoltà di scelta che le amministrazioni hanno incontrato fra le due forme contrattuali (e forse di successiva classificazione nell'ambito del conto annuale). Non si può infatti escludere che sia avvenuto un consistente travaso fra le due forme contrattuali fra il 2007 e il 2009. Negli anni successivi il numero di questi contratti – che risulta abbastanza stabile – descrive una parabola che trova nell'ultimo anno il suo valore minimo.

L'andamento dei comparti è abbastanza differenziato, con l'Università in crescita costante dopo il periodo iniziale, la Sanità abbastanza stabile e gli enti locali – che sono i maggiori utilizzatori – in riduzione negli ultimi anni dopo un periodo di crescita che si è protratto fino al 2011. Gli Enti di ricerca presentano delle oscillazioni abbastanza accentuate, con valori nel 2013 prossimi ai livelli massimi raggiunti nel 2008.

Considerando complessivamente co.co.co. e incarichi, nei sette anni considerati si registra una riduzione di circa il 19% del numero di contratti che per quasi due terzi è imputabile all'andamento degli ultimi due anni.

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

	Valori assoluti in milioni di euro							Variazione %						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2008 / 2007	2009 / 2008	2010 / 2009	2011 / 2010	2012 / 2011	2013 / 2012	2013 / 2007
ENTI DI RICERCA	8,34	17,91	15,45	10,96	10,32	6,98	5,71	114,7%	-13,7%	-29,1%	-5,8%	-32,4%	-18,2%	-31,5%
UNIVERSITA'	24,27	31,00	20,48	24,75	23,16	25,79	27,66	27,7%	-33,9%	20,8%	-6,4%	11,4%	7,3%	14,0%
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	160,56	229,43	284,94	280,71	265,94	267,23	239,30	42,9%	24,2%	-1,5%	-5,3%	0,5%	-10,5%	49,0%
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	203,28	204,31	214,99	198,24	185,22	161,78	142,10	0,5%	5,2%	-7,8%	-6,6%	-12,7%	-12,2%	-30,1%
REGIONI A STATUTO SPECIALE	67,00	68,14	49,03	50,16	58,41	49,80	42,98	1,7%	-28,0%	2,3%	16,4%	-14,7%	-13,7%	-35,9%
ALTRI COMPARTI	23,28	21,37	19,38	15,66	12,86	13,17	10,69	-8,2%	-9,3%	-19,2%	-17,9%	2,4%	-18,8%	-54,1%
<b>TOTALE PUBBLICO IMPIEGO</b>	<b>486,72</b>	<b>572,17</b>	<b>604,27</b>	<b>580,49</b>	<b>555,91</b>	<b>524,75</b>	<b>468,43</b>	<b>17,6%</b>	<b>5,6%</b>	<b>-3,9%</b>	<b>-4,2%</b>	<b>-5,6%</b>	<b>-10,7%</b>	<b>-3,8%</b>

Se il numero di incarichi ha iniziato a ridursi solo nel 2012, la spesa ad essi relativa è invece in costante diminuzione fin dal 2010. In alcuni i comparti la contrazione della spesa non è molto evidente o è risultata altalenante, come nella Sanità, dove negli ultimi quattro anni la riduzione è avvenuta in modo continuo ma non accentuato. Ciò è particolarmente rilevante, poiché il costo sostenuto da questo comparto rappresenta circa la metà della spesa registrata da tutte le amministrazioni pubbliche. Ad inizio periodo le autonomie locali risultavano il comparto con gli importi più elevati; a partire dal 2009 iniziano un percorso di riduzione che le porterà nel 2013 a valori inferiori del 30% rispetto all'anno iniziale. Solo le Università, i cui valori sono però molto contenuti, presentano una spesa in crescita costante.

Anche in questo caso i valori medi sembrano indicare una richiesta di prestazioni con un livello decisamente diverso di qualificazione, poiché i 17.700€ di costo medio della sanità sono circa il

quadruplo di quello degli Enti locali, della Ricerca o delle Università, con una situazione che non subisce grandi variazioni nel corso degli anni.

Considerando cumulativamente la spesa per co.co.co. e incarichi, si è passati da poco meno di un miliardo e mezzo di euro del 2007 a circa 820 milioni nel 2013, con una riduzione non troppo lontana dalla metà del valore iniziale (-45%).

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

Si tratta quindi di una tipologia di incarichi che non sono comprimibili con generiche normative di contenimento della spesa di personale: si pensi ad esempio agli incarichi affidati agli avvocati nei casi in cui l'ente sia chiamato in giudizio e non disponga al proprio interno di personale abilitato a rappresentarlo ovvero non sia tenuto ad essere rappresentato in giudizio dall'Avvocatura dello Stato.

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

	NUMERO DI CONTRATTI ATTIVI					VARIAZIONI %				
	2009	2010	2011	2012	2013	2010 / 2009	2011 / 2010	2012 / 2011	2013 / 2012	2013 / 2009
ENTI DI RICERCA	184	274	262	506	295	49%	-4%	93%	-42%	60%
UNIVERSITA'	728	890	998	1.324	1.084	22%	12%	33%	-18%	49%
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	4.218	5.103	4.727	5.367	5.591	21%	-7%	14%	4%	33%
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	63.547	66.087	67.994	70.606	65.373	4%	3%	4%	-7%	3%
REGIONI A STATUTO SPECIALE	8.230	8.057	7.595	8.315	7.859	-2%	-6%	9%	-5%	-5%
ALTRI COMPARTI	1.264	1.697	2.854	2.900	2.395	34%	68%	2%	-17%	89%
<b>TOTALE PUBBLICO IMPIEGO</b>	<b>78.171</b>	<b>82.108</b>	<b>84.430</b>	<b>89.018</b>	<b>82.597</b>	<b>5%</b>	<b>3%</b>	<b>5%</b>	<b>-7%</b>	<b>6%</b>

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

	Valori assoluti in milioni di euro					Variazione %				
	2009	2010	2011	2012	2013	2010 / 2009	2011 / 2010	2012 / 2011	2013 / 2012	2013 / 2009
ENTI DI RICERCA	3,1	3,1	3,0	2,3	2,4	0,0%	-3,3%	-21,4%	2,6%	-22,0%
UNIVERSITA'	12,1	11,9	12,5	11,7	9,5	-1,2%	4,4%	-6,2%	-19,0%	-21,6%
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	67,2	84,8	64,2	64,0	66,6	26,3%	-24,2%	-0,4%	4,1%	-0,9%
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	367,6	370,0	364,6	376,6	342,3	0,7%	-1,5%	3,3%	-9,1%	-6,9%
REGIONI A STATUTO SPECIALE	68,4	64,9	61,0	60,8	58,3	-5,1%	-6,0%	-0,3%	-4,2%	-14,8%
ALTRI COMPARTI	13,2	12,7	16,7	21,7	23,6	-3,8%	32,0%	30,1%	8,6%	79,3%
<b>TOTALE PUBBLICO IMPIEGO</b>	<b>531,4</b>	<b>547,3</b>	<b>522,0</b>	<b>537,1</b>	<b>502,6</b>	<b>3,0%</b>	<b>-4,6%</b>	<b>2,9%</b>	<b>-6,4%</b>	<b>-5,4%</b>

L'andamento in leggera crescita è con ogni probabilità dovuto al periodo fisiologico di messa a regime delle nuove variabili rilevate, i cui dati non sono evidentemente comunicati da tutte le amministrazioni con la stessa solerzia, e dalle oggettive difficoltà che talora si incontrano nel

classificare correttamente questo genere di rapporti. Dopo i primi anni di rilevazione il dato raccolto può dirsi ormai consolidato e nel 2013 mostra un premo cenno di riduzione sia come numero di contratti che come spesa sostenuta.

Anche per questa tipologia di contratti la sanità presenta dei valori medi (11.900€) più elevati rispetto agli altri comparti. Come era però immaginabile vista la loro particolare natura, il differenziale con gli altri comparti risulta assai più contenuto ed è pari a circa un quarto del valore della Sanità.

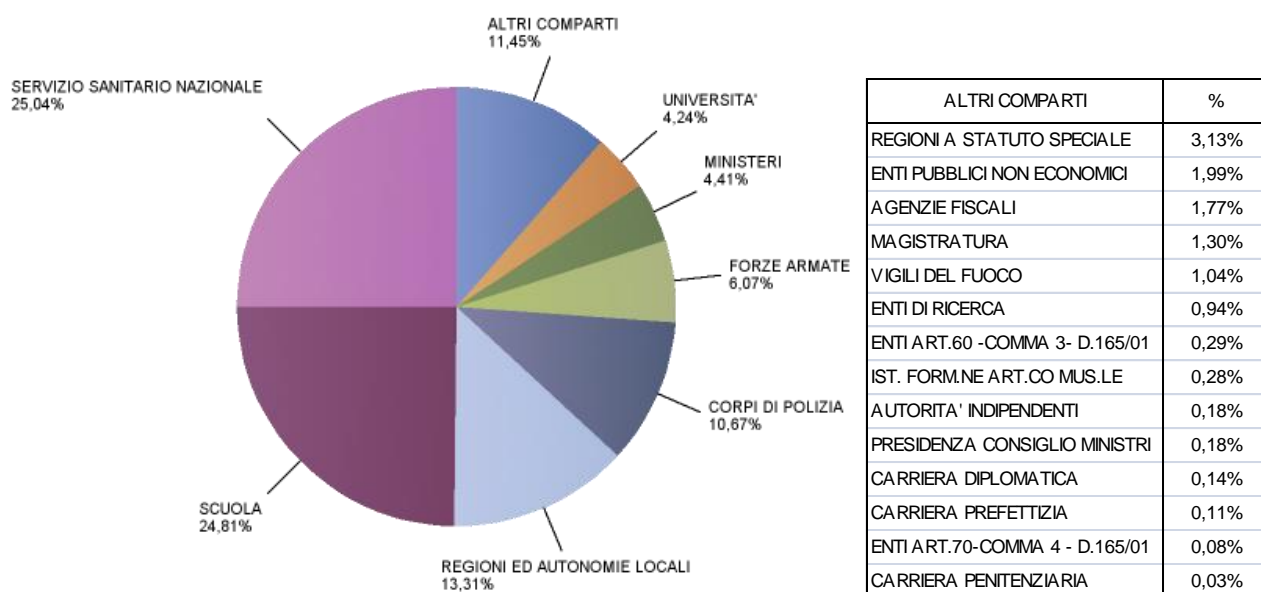
## IL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO

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

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

Il grafico seguente riporta la concentrazione della spesa sostenuta nel 2013 nei vari comparti.

**Grafico 6.1 – Riparto del costo del lavoro complessivo 2013 fra i diversi comparti.**



Nel 2012 il costo del personale impiegato nella Sanità aveva superato per la prima volta la spesa di quello del personale impegnato nelle scuole, ma nel 2013 la Scuola torna nuovamente ad avere valori più elevati della Sanità. Occorre ricordare che la Scuola – con circa il 31% del totale del personale pubblico – occupa circa 325.000 persone in più del comparto Sanità che ne impiega il 21%, contratti flessibili compresi (vedi "Andamento dell'occupazione" e "Il lavoro flessibile").

Nell'ultimo anno, mentre negli enti del Servizio Sanitario Nazionale il costo del personale ha continuato a ridursi, anche per effetto dei piani di rientro cui sono sottoposte diverse regioni, nella

Scuola si è avuta una ripresa della spesa correlata al maggior numero di personale impiegato rispetto all'anno precedente. Va comunque sottolineato che le revisioni effettuate negli ultimi anni sugli organici della Scuola hanno fatto sì che nel 2013 la sua spesa si attestasse poco al di sopra del valore minimo dell'intero periodo considerato, che è di alcuni miliardi inferiore a quanto speso nel 2008, anno in cui ha raggiunto i valori massimi.

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

	Valori assoluti in milioni di euro						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
SCUOLA	40.743	46.492	45.587	43.273	41.202	39.774	40.012
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	400	405	421	513	437	447	460
MINISTERI	7.788	7.699	7.635	7.406	7.532	7.063	7.063
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	244	244	294	296	323	281	268
AGENZIE FISCALI	2.787	2.791	2.846	2.751	2.810	2.843	2.837
AZIENDE AUTONOME	66	-	-	-	-	-	-
VIGILI DEL FUOCO	1.424	1.572	1.572	1.586	1.772	1.661	1.656
CORPI DI POLIZIA	16.514	16.619	17.168	17.033	17.947	17.106	16.894
FORZE ARMATE	8.325	8.656	9.207	9.946	10.295	9.728	9.529
MAGISTRATURA	1.757	1.871	1.886	1.948	1.859	2.078	2.127
CARRIERA DIPLOMATICA	256	284	268	259	255	223	233
CARRIERA PREFETTIZIA	179	190	186	171	182	184	166
CARRIERA PENITENZIARIA	49	50	49	48	46	43	41
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	3.770	3.684	3.616	3.646	3.258	3.183	3.030
ENTI DI RICERCA	1.252	1.296	1.474	1.347	1.559	1.510	1.477
UNIVERSITA'	7.199	7.599	7.749	7.549	7.098	6.798	6.454
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	39.027	40.406	41.190	41.367	40.687	40.147	39.487
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	21.737	23.484	23.289	22.920	22.234	21.346	20.704
REGIONI A STATUTO SPECIALE	3.509	3.722	3.831	3.815	4.861	5.017	4.901
AUTORITA' INDIPENDENTI	169	181	189	203	208	284	281
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	362	317	328	338	141	132	125
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	253	282	304	310	470	468	460
<b>TOTALE PUBBLICO IMPIEGO</b>	<b>157.811</b>	<b>167.845</b>	<b>169.091</b>	<b>166.726</b>	<b>165.178</b>	<b>160.318</b>	<b>158.207</b>

Come risulta evidente dai valori in tabella e dalle variazioni riportate in quella successiva, il complesso dei comparti del pubblico impiego registra negli ultimi anni una generalizzata riduzione del costo del lavoro con alcune eccezioni determinate da: a) rinnovi contrattuali sottoscritti ed applicati oltre il termine dell'ultimo anno di riferimento del periodo contrattuale (con effetti di trascinamento sul 2011 e sul 2012); b) integrazioni della rilevazione con Enti non acquisiti precedentemente (è il caso della Regione Sicilia e dell'Ente Foreste Sardegna entrati nella rilevazione dall'anno 2011, dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e quella per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico nel 2012); c) modifiche nella composizione dei comparti (è il caso dell'ENEA che dal 2011 è entrato nel comparto degli Enti di ricerca); d) miglioramento



nell'acquisizione dei dati (è ancora il caso della Regione Sicilia che dall'anno 2012 ha compilato l'intero modello di rilevazione, comprensivo quindi anche di quelle tipologie di spese che nell'anno precedente non era stato possibile rilevare).

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

	Variazioni %						
	2008 / 2007	2009 / 2008	2010 / 2009	2011 / 2010	2012 / 2011	2013 / 2012	2013 / 2007
SCUOLA	14,1%	-1,9%	-5,1%	-4,8%	-3,5%	0,6%	-1,8%
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	1,3%	3,9%	21,8%	-14,8%	2,3%	3,0%	15,1%
MINISTERI	-1,1%	-0,8%	-3,0%	1,7%	-6,2%	0,0%	-9,3%
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	0,0%	20,4%	0,7%	9,0%	-12,9%	-4,5%	10,0%
AGENZIE FISCALI	0,1%	2,0%	-3,3%	2,2%	1,2%	-0,2%	1,8%
AZIENDE AUTONOME	-	-	-	-	-	-	-
VIGILI DEL FUOCO	10,4%	0,0%	0,9%	11,7%	-6,3%	-0,3%	16,3%
CORPI DI POLIZIA	0,6%	3,3%	-0,8%	5,4%	-4,7%	-1,2%	2,3%
FORZE ARMATE	4,0%	6,4%	8,0%	3,5%	-5,5%	-2,1%	14,5%
MAGISTRATURA	6,5%	0,8%	3,3%	-4,6%	11,7%	2,4%	21,1%
CARRIERA DIPLOMATICA	11,2%	-5,8%	-3,4%	-1,3%	-12,8%	4,6%	-8,9%
CARRIERA PREFETTIZIA	5,9%	-1,7%	-8,5%	6,8%	0,9%	-10,1%	-7,5%
CARRIERA PENITENZIARIA	1,7%	-0,7%	-1,4%	-5,7%	-5,0%	-5,2%	-15,5%
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	-2,3%	-1,8%	0,8%	-10,6%	-2,3%	-4,8%	-19,6%
ENTI DI RICERCA	3,5%	13,7%	-8,6%	15,7%	-3,2%	-2,2%	18,0%
UNIVERSITA'	5,6%	2,0%	-2,6%	-6,0%	-4,2%	-5,0%	-10,3%
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	3,5%	1,9%	0,4%	-1,6%	-1,3%	-1,6%	1,2%
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	8,0%	-0,8%	-1,6%	-3,0%	-4,0%	-3,0%	-4,8%
REGIONI A STATUTO SPECIALE	6,0%	2,9%	-0,4%	27,4%	3,2%	-2,3%	39,6%
AUTORITA' INDIPENDENTI	7,3%	4,2%	7,5%	2,3%	36,7%	-1,1%	66,4%
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	-12,4%	3,5%	3,0%	-58,3%	-6,1%	-5,7%	-65,5%
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	11,3%	8,0%	1,8%	51,7%	-0,4%	-1,7%	81,8%
<b>TOTALE PUBBLICO IMPIEGO</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>0,3%</b>

Una prima importante considerazione sulle variazioni annue riportate nella tabella riguarda l'anno 2011 ed è relativa agli Enti entrati solo da tale anno nella rilevazione. Tali enti hanno comunicato spese di personale per oltre 1,6 miliardi di euro; escludendo tali spese dal confronto, la percentuale di riduzione della spesa di tutto il pubblico impiego del 2011 rispetto a quella del 2010 diviene più marcata, arrivando a -2,0% contro il -0,9% riportato nella tabella. Nel confronto del 2013 con il 2007, in luogo dell'aumento della spesa dello 0,3% – che è espressa a prezzi di mercato – si avrebbe una contrazione superiore allo 0,7%.

A livello di singolo comparto i nuovi ingressi hanno determinato, a decorrere dal 2011, l'aumento di circa il 27% della spesa riferita alle Regioni a statuto speciale e del 51% di quella riferita agli Enti

ex art. 60. Solo dal 2012 può dirsi completa l'acquisizione delle informazioni da tutte le autorità indipendenti ed è questa la causa del consistente aumento della spesa registrato in quell'anno.

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

Nel confronto fra gli ultimi due anni, quando l'effetto sulla spesa dei nuovi ingressi e degli spostamenti si è sostanzialmente esaurito, pressoché tutti i comparti hanno delle riduzioni più o meno consistenti. Le poche eccezioni riguardano i Ministeri che sono rimasti sostanzialmente stabili; la Scuola, del cui leggero incremento si è sopra detto; la Carriera diplomatica, il cui rialzo è in parte imputabile a somme non erogate l'anno precedente; l'AFAM, in cui giocano diversi fattori, quali le ridotte dimensioni, l'anno scolastico non coincidente con quello solare e la notevole quota di personale a tempo determinato, il cui pagamento potrebbe essere stato almeno in parte sfalsato rispetto all'anno di utilizzo; la Magistratura, che, con la sola eccezione dell'anno 2011, è il solo comparto a presentare spese costantemente in aumento, essenzialmente a causa del particolare meccanismo vigente di adeguamento delle retribuzioni.

Negli ultimi tre anni le differenze nel livello assoluto della spesa in ciascun comparto sono essenzialmente determinate dalla variazione dell'occupazione, che ha un effetto più o meno ampio sui valori di spesa dell'anno a seconda del mese in cui avviene. Infatti, mentre l'ingresso di nuovi enti o lo spostamento fra comparti agisce normalmente dall'inizio dell'anno, le assunzioni e le cessazioni avvengono in momenti differenti. Ad esempio le cessazioni avvenute nella parte finale dell'anno – soprattutto se di consistente entità – manifestano a pieno il loro effetto sulla spesa solo dall'anno successivo, gli stipendi sono stati comunque corrisposti fino al momento in cui il personale è rimasto in servizio.

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

## *I RINNOVI CONTRATTUALI NEL PERIODO 2007-2013*

Un altro importante fattore di oscillazione della spesa è dovuto ai rinnovi contrattuali o, più in generale, alla variazione delle regole che determinano il costo unitario del personale. Il momento in cui si procede all'effettivo pagamento dei contratti sottoscritti, può creare un andamento della spesa "a dente di sega" nel singolo comparto o anche sul totale del pubblico impiego se il comparto ha un peso rilevante; questo andamento a dente di sega del totale della spesa è parzialmente attenuato dal fatto che i contratti non vengono tutti sottoscritti nel medesimo anno.

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

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

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

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

Nelle tavole che seguono si riportano le date di sottoscrizione dei contratti collettivi di lavoro e le percentuali di aumento delle retribuzioni medie pro-capite di regime relative al personale pubblico per il periodo 2007-2013.

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

**Tabella 6.3 – Personale pubblico non dirigente - Quadro degli incrementi contrattuali derivanti da contratti collettivi di lavoro stipulati ed applicati nel periodo 2007-2013**

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

**Tabella 6.4 – Personale pubblico dirigente - Quadro degli incrementi contrattuali derivanti da contratti collettivi di lavoro stipulati ed applicati nel periodo 2007-2013.**

Comparto / Area	ccnl biennio	incremento % di regime	ccnl biennio	incremento % di regime
Scuola e AFAM (Area V)	15/07/2010	4,85%	15/07/2010	3,2%
Ministeri (Area I)	12/02/2010	4,85%	12/02/2010	3,2%
Presidenza Consiglio Ministri (Area VIII)	04/08/2010	4,85%	04/08/2010	3,2%
Agenzie fiscali - Enti pubblici non economici (Area VI)	21/07/2010	4,85%	21/07/2010	3,2%
Vigili del fuoco (*)	29/11/2007 07/05/2008	5,29%	26/10/2010	4,16%
Carriera diplomatica (**)	24/04/2008	13,37%	13/08/2010	3,2%
Carriera prefettizia	04/04/2008	4,85%	20/04/2011	3,2%
Carriera penitenziaria (***)	(***)		(***)	
Università e Ricerca (Area VII)	28/07/2010	4,85%	28/07/2010	3,2%
SSN: Dirigenza sanitaria, professionale, tecnica e amministrativa (Area III)	17/10/2008	4,85%	06/05/2010	3,2%
SSN: Dirigenza medico – veterinaria (Area IV)	17/10/2008	4,85%	06/05/2010	3,2%
Segretari comunali e provinciali	14/12/2010	4,85%	01/03/2011	3,2%
Regioni e autonomie locali (Area II)	22/02/2010	4,85%	03/08/2010	3,2%
(*) 5,29% = (4,85% + 0,44% per risorse aggiuntive); 4,16% = (3,2% + 0,96% per risorse aggiuntive)				
(**) 13,37% = (4,85%+8,52% per risorse aggiuntive. 9 milioni a decorrere dal 2007)				
(***) Per i dirigenti della Carriera penitenziaria, gli incrementi retributivi corrispondono a quelli della dirigenza della Polizia di Stato in quanto non si è ancora provveduto alla definizione del primo contratto collettivo di lavoro della categoria				

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

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

Nella tavola seguente sono riportati i valori percentuali annui degli aumenti retributivi "automatici" corrisposti al personale pubblico non contrattualizzato, disciplinato da norme legislative. Per il personale di Magistratura, l'aumento spettante per gli anni 2011, 2012 e 2013 è pari a: 3,04%; - 0,67%; 1,62%.

**Tabella 6.5 – Personale pubblico non soggetto a contrattazione - Quadro degli incrementi retributivi annui derivanti da legge nel periodo 2007-2013**

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 2007-2012:

**Tabella 6.6 – Quadro dei rinnovi contrattuali dei contratti collettivi di lavoro regionali/provinciali stipulati e/o applicati nel periodo 2007-2013**

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

<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
DIRIGENTI	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
NON DIRIGENTI	18/02/2010 CCRL contratto collettivo regionale di lavoro del personale del comparto unico quadriennio normativo 2006-2009 biennio economico 2008-2009

<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
DIRIGENTI	27/05/2011 accordo retribuzione di posizione dei dirigenti
NON DIRIGENTI	21/05/2008 accordo e chiusura del contratto 2006-2009 per la parte normativa e dei bienni economici 2006-2007 e 2008-2009 per il personale appartenente alle categorie di tutti gli enti del comparto unico della Valle d'Aosta

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

Nella tabella 6.7 sono riportate le spese per le retribuzioni lordo dipendente al netto delle competenze arretrate. Occorre considerare che, non potendo effettuare alcuna distinzione sull'origine delle competenze arretrate, gli importi sottratti non sono solo quelli di natura contrattuale – cioè derivanti dalla tardiva sottoscrizione dei contratti di lavoro – ma anche quelli originati dai passaggi di qualifica o dalle ricostruzioni di carriera.

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

Tabella 6.7 - Spesa per retribuzioni lorde dei lavoratori a tempo indeterminato al netto degli arretrati. Valori in milioni di euro

	Valori assoluti in milioni di euro						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
SCUOLA	28.558	31.368	31.904	29.695	28.983	27.897	27.800
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	278	283	287	309	310	312	314
MINISTERI	5.186	5.225	5.158	5.029	4.989	4.895	4.832
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	146	147	160	183	179	171	159
AGENZIE FISCALI	1.877	1.835	1.970	1.924	1.979	1.945	1.922
AZIENDE AUTONOME	44	-	-	-	-	-	-
VIGILI DEL FUOCO	890	943	1.016	1.016	1.044	1.031	1.019
CORPI DI POLIZIA	11.714	11.769	12.065	12.015	12.250	12.143	11.943
FORZE ARMATE	5.918	6.088	6.403	6.555	6.625	6.518	6.403
MAGISTRATURA	1.233	1.306	1.329	1.369	1.300	1.431	1.476
CARRIERA DIPLOMATICA	181	191	188	183	179	169	174
CARRIERA PREFETTIZIA	119	123	122	118	121	121	116
CARRIERA PENITENZIARIA	35	36	36	34	31	30	29
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	2.293	2.317	2.286	2.260	2.154	2.049	1.952
ENTI DI RICERCA	629	686	762	771	867	860	853
UNIVERSITA'	5.210	5.434	5.569	5.485	5.064	4.880	4.706
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	25.049	26.201	27.025	27.383	27.291	27.059	26.661
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	13.871	14.658	15.157	15.013	14.808	14.361	14.044
REGIONI A STATUTO SPECIALE	2.060	2.175	2.290	2.291	3.005	3.091	3.064
AUTORITA' INDIPENDENTI	102	103	109	113	124	169	170
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	170	176	186	190	72	69	71
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	156	175	188	191	293	291	296
<b>TOTALE COMPLESSIVO</b>	<b>105.720</b>	<b>111.239</b>	<b>114.210</b>	<b>112.128</b>	<b>111.670</b>	<b>109.493</b>	<b>108.003</b>

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

	Variazioni %						
	2008 / 2007	2009 / 2008	2010 / 2009	2011 / 2010	2012 / 2011	2013 / 2012	2013 / 2007
SCUOLA	9,8%	1,7%	-6,9%	-2,4%	-3,7%	-0,3%	-2,7%
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	1,6%	1,4%	7,7%	0,3%	0,9%	0,5%	13,0%
MINISTERI	0,8%	-1,3%	-2,5%	-0,8%	-1,9%	-1,3%	-6,8%
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	0,4%	9,0%	14,5%	-2,2%	-4,3%	-7,1%	8,9%
AGENZIE FISCALI	-2,2%	7,3%	-2,3%	2,9%	-1,7%	-1,2%	2,4%
AZIENDE AUTONOME	-	-	-	-	-	-	-
VIGILI DEL FUOCO	6,0%	7,8%	-0,1%	2,8%	-1,3%	-1,1%	14,6%
CORPI DI POLIZIA	0,5%	2,5%	-0,4%	2,0%	-0,9%	-1,6%	2,0%
FORZE ARMATE	2,9%	5,2%	2,4%	1,1%	-1,6%	-1,8%	8,2%
MAGISTRATURA	6,0%	1,7%	3,0%	-5,0%	10,1%	3,1%	19,7%
CARRIERA DIPLOMATICA	5,5%	-1,5%	-2,4%	-2,4%	-5,6%	3,1%	-3,7%
CARRIERA PREFETTIZIA	3,1%	-0,5%	-3,4%	2,1%	0,2%	-4,0%	-2,7%
CARRIERA PENITENZIARIA	1,6%	-0,8%	-4,4%	-7,8%	-3,8%	-5,9%	-19,5%
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	1,0%	-1,3%	-1,1%	-4,7%	-4,9%	-4,7%	-14,9%
ENTI DI RICERCA	9,2%	11,1%	1,1%	12,4%	-0,8%	-0,8%	35,7%
UNIVERSITA'	4,3%	2,5%	-1,5%	-7,7%	-3,6%	-3,6%	-9,7%
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	4,6%	3,1%	1,3%	-0,3%	-0,8%	-1,5%	6,4%
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	5,7%	3,4%	-0,9%	-1,4%	-3,0%	-2,2%	1,2%
REGIONI A STATUTO SPECIALE	5,6%	5,3%	0,0%	31,2%	2,8%	-0,9%	48,7%
AUTORITA' INDIPENDENTI	1,3%	5,9%	3,5%	9,6%	36,8%	0,3%	67,2%
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	3,3%	5,8%	2,5%	-62,0%	-4,9%	2,5%	-58,4%
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	12,4%	7,3%	1,7%	53,5%	-0,7%	1,7%	90,2%
<b>TOTALE COMPLESSIVO</b>	<b>5,2%</b>	<b>2,7%</b>	<b>-1,8%</b>	<b>-0,5%</b>	<b>-2,0%</b>	<b>-1,4%</b>	<b>2,2%</b>



le retribuzioni. Al termine del periodo 2007-2013 l'aumento complessivo della spesa per retribuzioni lorde si attesta al 2,2%. Anche in questo caso, se escludiamo gli importi derivanti dall'ingresso nel 2011 di nuovi Enti, la variazione dell'intero periodo può essere ricondotta approssimativamente ad una crescita dell'1,35%.

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

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

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

Tale fenomeno, ad eccezione degli effetti di trascinamento di passaggi riferibili ad utilizzo di risorse finanziarie degli anni precedenti, risulta di fatto annullato negli anni 2011 e 2012 (e proseguirà per il 2013 e 2014) ai sensi e per gli effetti dell'art. 9 del decreto legge n. 78 del 2010. Solo per la Scuola il CCNL 13/03/2013, attraverso l'utilizzo di parte dei risparmi conseguiti e della rimodulazione di risorse comunque destinate al personale del comparto, ha consentito il recupero dell'utilità dell'anno 2011 ai fini della maturazione delle posizioni stipendiali di cui all'art.2 del CCNL 4/8/2011, con la conseguente attribuzione al personale dei relativi incrementi economici.

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

Nel caso della Scuola ad esempio, la decisione di non coprire integralmente le cessazioni di personale produce un effetto immediato di risparmio derivante dalla mancata sostituzione del personale cessato. Anche sul personale che è stato sostituito ci sarà comunque un risparmio che sarà dato dal differenziale fra il costo massimo del personale - che è quello che viene sostenuto per chi è andato in pensione - ed il costo minimo, rappresentato dai nuovi ingressi. Tale differenziale

verrà però riassorbito dalle progressioni economiche future (posizioni stipendiali) che i neoassunti matureranno nel corso della carriera. Ciò avverrà tanto più velocemente quanto più consistenti saranno le immissioni in ruolo di coloro che hanno già svolto alcuni anni di servizio non di ruolo utili ai fini della maturazione delle posizioni stipendiali, e tanto più lungo sarà stato il loro servizio non di ruolo.

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

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

In questi comparti (Ministeri, Agenzie fiscali, Enti pubblici non economici, Università, Sanità, Enti locali etc.) è presente anche un altro meccanismo per il quale una parte della spesa del personale che non viene sostituito non si traduce automaticamente in risparmi. Il personale collocato a riposo in questi anni - e ancora per alcuni degli anni a venire - gode ancora della retribuzione individuale di anzianità (RIA). Le disposizioni contrattuali vigenti prevedono che, al momento del pensionamento, gli importi percepiti a tale titolo vadano ad alimentare come risorse stabili i fondi per la contrattazione integrativa a disposizione di ciascun ente, attraverso i quali è possibile finanziare vari istituti, quali le progressioni o la produttività.

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

Le norme di contenimento della spesa del pubblico impiego di cui all'articolo 9 del d.l. n. 78/2010 sono state prorogate a tutto il 2014 con il citato DPR n. 122/2013, che ha inoltre reso permanente la riduzione dei fondi operata nel 2014, che dovrà essere applicata nella medesima misura anche per gli anni a venire.

### *IL CALCOLO DELLE RETRIBUZIONI MEDIE*

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

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

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

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

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

- le diverse indennità per servizio all'estero spettanti al personale della Carriera diplomatica, al personale amministrativo del Ministero degli affari esteri, al personale della Scuola, alle Forze armate e ai Corpi di polizia: tali indennità non hanno carattere retributivo;
- l'indennità di esclusività percepita dai medici e dagli altri dirigenti del ruolo sanitario, è un elemento distinto della retribuzione che, ai sensi dell'art. 5, comma 2, del ccnl 8/06/2000 (biennio economico 2000 - 2001), non è stato considerato nella base di calcolo per la

definizione dei benefici economici fino alla tornata contrattuale 2006 - 2009. Con l'ultimo ccnl, relativo al biennio economico 2008 - 2009, è stata disapplicata la previsione di cui al predetto art. 5, comma 2, secondo capoverso, e sono stati rideterminati gli importi annui lordi dell'indennità a decorrere dal 1° gennaio 2009. Al momento, si ritiene opportuno definire anche per gli anni 2009, 2010, 2011, 2012 e 2013 i valori retributivi medi senza tener conto dell'indennità di esclusività;

- l'indennità ex art. 31 DPR 761/79 e il trattamento aggiuntivo ex art. 6 d.lgs. 517/99 (rilevati nel conto annuale come "Indennità De Maria"), sono previsti in favore del personale universitario, di comparto e professori e ricercatori, che presta servizio presso le strutture sanitarie nella misura occorrente per equiparare il relativo trattamento economico complessivo a quello del personale di tali strutture di pari funzioni, mansioni ed anzianità. Si tratta in questo caso esclusivamente di differenziali retributivi, anticipati di norma dall'Università di appartenenza del personale, per le attività assistenziali svolte nell'ambito del SSN;
- il trattamento accessorio corrisposto direttamente dall'Amministrazione utilizzatrice al personale in posizione di comando/distacco. La rilevazione separata delle spese per tale trattamento è stata introdotta per la prima volta nell'anno 2011 per la sola Presidenza del Consiglio dei Ministri a causa dell'elevata incidenza rivestita da tale tipologia di personale. In considerazione della modifica di rilevazione del personale comandato e della relativa spesa intervenuta nell'anno 2011, come evidenziato nella tabella 6.10, i valori retributivi medi annui della PCM non sono stati posti a confronto, in termini di variazioni percentuali, fino all'anno 2011. Dal conto annuale 2012 questa modalità di rilevazione è stata estesa a tutti i comparti. Negli enti dove il peso del personale comandato è rilevante, la relativa spesa poteva infatti dar luogo a retribuzioni medie più elevate del livello reale a causa dell'imputazione al personale dell'ente anche della retribuzione accessoria corrisposta al personale comandato/distaccato;
- le seguenti indennità e compensi accessori: indennità rettorale, assegno di rappresentanza, indennità ex art. 42, comma 5, d.lgs. 151/2001, straordinario personale militare in servizio presso la PCM.

## L'ANDAMENTO DELLE RETRIBUZIONI MEDIE

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

Come già ricordato, in applicazione delle norme di contenimento della spesa per il personale pubblico previste dal decreto legge 78/2010, i contratti collettivi di lavoro sono stati bloccati per l'intero triennio contrattuale 2010 - 2012 ed è stata corrisposta esclusivamente l'indennità di vacanza contrattuale (IVC) a decorrere dal mese di aprile 2010. L'effetto sulle retribuzioni nell'anno 2010 è di circa lo 0,4% e per il trascinarsi sul 2011 può essere stimato un ulteriore 0,2%. Sono stati già citati anche gli altri interventi di contenimento della spesa inizialmente previsti fino al 2013 e successivamente prorogati al 2014 in applicazione del DPR n. 122/2013, diretti a ridurre le risorse disponibili per la contrattazione integrativa, a congelare le retribuzioni individuali ai valori "ordinariamente" spettanti nel 2010 e a bloccare le progressioni di carriera comunque denominate e gli aumenti retributivi previsti per il personale pubblico non contrattualizzato.

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

	Valori assoluti in euro						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
SCUOLA	26.532	29.280	30.570	30.201	30.338	29.548	29.468
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	31.376	31.782	31.686	34.544	35.264	35.914	36.043
MINISTERI	27.915	28.553	28.761	28.382	29.440	29.694	29.899
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	43.728	45.227	48.521	53.600	58.964	58.843	57.688
AGENZIE FISCALI	34.980	33.529	36.762	36.179	36.944	37.304	37.340
VIGILI DEL FUOCO	28.024	30.197	32.043	31.739	32.124	31.421	31.620
CORPI DI POLIZIA	35.154	35.931	37.049	37.337	38.494	38.203	38.095
FORZE ARMATE	37.005	37.445	38.327	38.708	39.671	38.994	38.804
MAGISTRATURA	120.182	126.308	130.605	132.642	131.303	141.746	142.653
CARRIERA DIPLOMATICA	80.936	92.755	93.726	93.755	92.695	92.215	88.492
CARRIERA PREFETTIZIA	79.002	84.067	87.267	86.161	89.994	92.584	91.184
CARRIERA PENITENZIARIA	71.709	76.595	76.975	78.603	77.688	79.618	79.549
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	38.713	39.739	42.547	43.529	42.856	41.771	41.636
ENTI DI RICERCA	39.530	39.891	42.079	42.091	41.919	41.486	40.847
UNIVERSITA'	42.218	43.848	44.581	45.629	44.625	43.760	43.221
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	35.763	37.495	38.253	38.764	38.866	38.814	38.589
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	27.177	28.871	29.672	29.834	29.861	29.634	29.626
REGIONI A STATUTO SPECIALE	31.511	32.859	34.080	34.166	34.200	35.443	35.338
AUTORITA' INDIPENDENTI	71.569	69.452	73.735	73.900	76.916	82.770	83.062
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	40.970	41.474	43.942	46.156	54.213	52.263	52.385
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	33.943	37.749	38.347	38.362	31.299	30.681	30.890
VALORE MEDIO PUBBLICO IMPIEGO	31.670	33.432	34.521	34.681	34.910	34.606	34.505

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

	Variazioni %						
	2008 / 2007	2009 / 2008	2010 / 2009	2011 / 2010	2012 / 2011	2013 / 2012	2013 / 2007
SCUOLA	10,4%	4,4%	-1,2%	0,5%	-2,6%	-0,3%	11,1%
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	1,3%	-0,3%	9,0%	2,1%	1,8%	0,4%	14,9%
MINISTERI	2,3%	0,7%	-1,3%	3,7%	0,9%	0,7%	7,1%
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	-	-	-	-	-0,2%	-2,0%	-
AGENZIE FISCALI	-4,1%	9,6%	-1,6%	2,1%	1,0%	0,1%	6,7%
VIGILI DEL FUOCO	7,8%	6,1%	-0,9%	1,2%	-2,2%	0,6%	12,8%
CORPI DI POLIZIA	2,2%	3,1%	0,8%	3,1%	-0,8%	-0,3%	8,4%
FORZE ARMATE	1,2%	2,4%	1,0%	2,5%	-1,7%	-0,5%	4,9%
MAGISTRATURA	5,1%	3,4%	1,6%	-1,0%	8,0%	0,6%	18,7%
CARRIERA DIPLOMATICA	14,6%	1,0%	0,0%	-1,1%	-0,5%	-4,0%	9,3%
CARRIERA PREFETTIZIA	6,4%	3,8%	-1,3%	4,4%	2,9%	-1,5%	15,4%
CARRIERA PENITENZIARIA	6,8%	0,5%	2,1%	-1,2%	2,5%	-0,1%	10,9%
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	2,7%	7,1%	2,3%	-1,5%	-2,5%	-0,3%	7,6%
ENTI DI RICERCA	0,9%	5,5%	0,0%	-0,4%	-1,0%	-1,5%	3,3%
UNIVERSITA'	3,9%	1,7%	2,4%	-2,2%	-1,9%	-1,2%	2,4%
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	4,8%	2,0%	1,3%	0,3%	-0,1%	-0,6%	7,9%
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	6,2%	2,8%	0,5%	0,1%	-0,8%	0,0%	9,0%
REGIONI A STATUTO SPECIALE	4,3%	3,7%	0,3%	0,1%	3,6%	-0,3%	12,1%
AUTORITA' INDIPENDENTI	-3,0%	6,2%	0,2%	4,1%	7,6%	0,4%	16,1%
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	1,2%	6,0%	5,0%	17,5%	-3,6%	0,2%	27,9%
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	11,2%	1,6%	0,0%	-18,4%	-2,0%	0,7%	-9,0%
VALORE MEDIO PUBBLICO IMPIEGO	5,6%	3,3%	0,5%	0,7%	-0,9%	-0,3%	9,0%

Nel periodo in esame, anni 2007-2013, si sono sviluppate due tornate contrattuali – quella relativa al biennio economico 2006-2007 definita in massima parte nel 2008, e quella relativa al biennio economico 2008-2009 definita nel 2009 e in parte nel 2010 – che hanno comportato per la generalità del pubblico impiego aumenti delle retribuzioni pro-capite di oltre l'8% a regime. Per alcune categorie di personale pubblico – Vigili del fuoco, Sicurezza-Difesa, Carriera diplomatica – specifiche disposizioni hanno previsto ulteriori risorse finanziarie per il biennio 2006-2007 intese a “...valorizzare le specifiche funzioni svolte per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, anche con riferimento alle attività della tutela economico-finanziaria, e della difesa nazionale, da utilizzare anche in materia di buoni pasto e per l'adeguamento delle tariffe orarie del lavoro straordinario ...” nel caso del comparto Sicurezza-Difesa e a “... migliorare l'operatività e la funzionalità del soccorso pubblico” nel caso dei Vigili del fuoco. Per la Carriera diplomatica, le maggiori risorse sono state finalizzate ad “... assicurare, anche in relazione allo svolgimento delle funzioni connesse alla partecipazione italiana a fondi, banche e organismi internazionali, l'integrale attuazione del processo di riordino della carriera diplomatica, ...”.

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

Per il comparto Sicurezza-Difesa, l'art. 2, comma 43, della legge n. 191/2009 (legge finanziaria 2010) ha destinato un ulteriore importo annuo di 100 milioni di euro – a decorrere dall'anno 2010 – finalizzato a riconoscere la “specificità” della funzione e del ruolo del personale appartenente al comparto.

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

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

L'aumento delle retribuzioni registrato nel 2008 è quindi dovuto essenzialmente ai benefici economici attinenti al biennio precedente (2006-2007), per il quale era stata anticipata unicamente l'indennità di vacanza contrattuale. Nel 2008, pertanto, si sono concentrati due effetti di spesa: gli aumenti di regime del biennio contrattuale 2006-2007 (4,85%), sottoscritti per i comparti più numerosi proprio in tale anno, ed il pagamento dell'indennità di vacanza contrattuale per il biennio economico 2008-2009 (0,4%). Quest'ultima rappresenta la parte di crescita delle retribuzioni effettivamente imputabile al 2008.

Negli anni successivi al 2008 gli ultimi rinnovi contrattuali sottoscritti ed applicati (relativi al biennio economico 2008-2009) determinano di fatto l'unico elemento positivo di un certo rilievo nell'andamento delle retribuzioni. Il loro effetto sulle retribuzioni medie sembra esaurirsi nel 2011,

anno in cui la crescita retributiva individuale si è sostanzialmente arrestata. A partire dal 2011, infatti, le variazioni percentuali assumono in molti comparti segno negativo, anche di entità consistente. E' nel 2013 che le variazioni registrate si presentano assai più vicine allo zero di quanto non lo siano mai state ed assumono spesso segno negativo.

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

In termini assoluti, se il costo dei bienni economici 2006-2007 e 2008-2009 è stato riassorbito, il ritorno delle retribuzioni medie al livello del 2009 sembra aver annullato completamente anche il beneficio individuale apportato dall'ultimo biennio economico.

Sull'intero periodo 2007-2013 il tasso di inflazione<sup>3</sup> ha avuto un incremento del 13,3% ed è stato significativamente più elevato della variazione registrata dalla retribuzione media di fatto rappresentativa dell'intero pubblico impiego che, sul medesimo periodo, ha avuto un incremento del 9,0%.

Di seguito si riporta il dettaglio delle determinanti delle variazioni registrate negli anni 2011 e 2012, mentre nel 2013 non ci sono note significative da registrare.

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

- ccnl relativi al biennio 2008 - 2009 sottoscritti alla fine dell'anno 2010 (è il caso dei comparti Vigili del fuoco e Sicurezza-Difesa) che hanno riversato nella gestione 2011 non solo arretrati ma l'intero aumento riconosciuto a regime (tabella 6.3). Stessa situazione per il ccnl relativo al biennio 2006 - 2007 dei Segretari comunali, sottoscritto il 14/12/2010;
- ccnl relativi al biennio 2008 - 2009 e sottoscritti nel 2011 (è il caso dei Segretari comunali e della Carriera prefettizia (tabella 6.4);
- modifiche introdotte alle modalità di rilevazione delle spese (è il caso della Presidenza del Consiglio dei Ministri per la quale si è provveduto nel 2011 a definire una struttura di

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



- rilevazione dei dati più idonea alla complessa articolazione del personale di ruolo e non di ruolo);
- passaggi di qualifica (per riqualificazione del personale) definiti con l'utilizzo di risorse previste nell'ambito dei fondi di contrattazione integrativa dell'anno 2010 (è il caso ad esempio del Ministero della Difesa nel quale il numero dei passaggi effettuati nel 2011 ha interessato circa il 70% del personale, comportando un aumento medio pro-capite del solo stipendio tabellare di circa il 2%). Inoltre, è presente anche l'effetto dei passaggi definiti alla fine del 2010 e registrati nel conto annuale di quell'anno (Ministero della Giustizia), che hanno comportato un adeguamento economico che ha avuto un pieno effetto sui valori medi solo a partire dal 2011;
  - corresponsione in modo non regolare nel tempo dei compensi legati alla produttività e al risultato; è il caso dell'Agenzia delle Entrate che nel 2008 non ha corrisposto compensi per produttività, determinando un andamento anomalo delle retribuzioni del comparto;
  - modifiche di comparto con trasmigrazione di Enti: è il caso dell'ENEA delle ex IPAB della Provincia autonoma di Trento e dell'Ente foreste della Sardegna già segnalati in precedenza;
  - per altri comparti si registra una diminuzione delle retribuzioni medie anche di entità notevole come per gli Enti pubblici non economici e per le Università, dovuta sostanzialmente agli effetti del blocco del turn over.

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

Da evidenziare per l'anno 2012:

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

nel 2009, Emilia nel 2011) e alla quota di straordinario 2012 che verrà erogata nell'anno seguente.

### IL CONFRONTO CON LE GRANDEZZE MACROECONOMICHE

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

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

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Occupati nelle pubbliche amministrazioni</b>	3.583.554	3.578.945	3.503.226	3.437.903	3.395.372	3.343.983	3.336.499
<b>Totale Forza lavoro</b>	25.051.574	24.921.022	25.038.961	24.961.625	25.342.159	25.631.661	25.520.251
<i>Occupati nelle pubbliche amministrazioni / Totale Forza Lavoro</i>	14,3%	14,4%	14,0%	13,8%	13,4%	13,0%	13,1%
<b>Totale Occupati</b>	23.398.324	23.223.299	22.929.386	22.926.482	22.966.982	22.700.923	22.334.571
<i>Occupati nelle pubbliche amministrazioni / Totale Occupati</i>	15,3%	15,4%	15,3%	15,0%	14,8%	14,7%	14,9%
<b>Costo del lavoro delle pubbliche amministrazioni (miliardi di €)</b>	157,81	167,84	169,09	166,73	165,18	160,32	158,21
<b>PIL ai prezzi di mercato (miliardi di €)</b>	1.610,30	1.632,93	1.573,66	1.605,69	1.638,86	1.628,00	1.618,90
<i>Costo del lavoro / PIL nominale</i>	9,8%	10,3%	10,7%	10,4%	10,1%	9,8%	9,8%
I dati degli occupati nelle pubbliche amministrazioni comprendono anche il personale con contratti flessibili (sebbene sia espresso in unità annue) e quello che non instaura un rapporto di dipendenza (Interinali, LSU, volontari delle forze armate)							
I dati sulla forza lavoro, sugli occupati e sul PIL sono di fonte ISTAT Forze di lavoro e occupati - dati mensili, destagionalizzati, edizione 28 novembre 2014; Prodotto interno lordo - dati nazionali annuali correnti, edizione ottobre 2014							

Il calo costante degli occupati nelle pubbliche amministrazioni si è tradotto in una graduale riduzione della quota del pubblico impiego sul totale della forza lavoro; tale riduzione è avvenuta in misura pressoché costante in ragione dello 0,3-0,4% per ciascun anno fino al 2013 in cui c'è stato un arresto di questa tendenza. La riduzione registrata nell'ultimo anno nel pubblico impiego è stata invece meno forte di quella del totale degli occupati, ed infatti la quota di occupati nelle PA sul totale ha segnato un leggero aumento nel 2013. Contestualmente, dopo il primo biennio di aumento ed aver raggiunto il suo massimo nel 2009, la riduzione del costo del lavoro per il pubblico impiego che si è avuta nei quattro anni successivi ha determinato una significativa riduzione della sua incidenza sul PIL, che è particolarmente significativa essendo stata conseguita nonostante la contrazione che il PIL ha manifestato negli ultimi due anni.