

# ANALISI DI ALCUNI DATI DEL CONTO ANNUALE DEL PERIODO 2007-2012

Questo documento è stato aggiornato il 16 dicembre 2013 ed è composto da tutti quelli presenti su questo sito ad eccezione di quelli di cui ai link “Come si naviga nel sito”, “Confronti internazionali” e “Relazione sulla spesa pensionistica”.

## INDICE

AVVERTENZE PER UNA CORRETTA LETTURA DEI DATI.....	2
COPERTURA DELLA RILEVAZIONE.....	6
ANDAMENTO DELL'OCCUPAZIONE .....	8
ANTICIPAZIONI SULL'ANDAMENTO DEL PUBBLICO IMPIEGO NEL 2013.....	15
<i>STIME DEL CAMPIONE DEI COMUNI ITALIANI- NOTA METODOLOGICA</i> .....	18
IL LAVORO FLESSIBILE.....	21
<i>IL TEMPO DETERMINATO E LA FORMAZIONE LAVORO</i> .....	21
<i>IL LAVORO INTERINALE E I LAVORI SOCIALMENTE UTILI (LSU)</i> .....	23
<i>LA SPESA</i> .....	27
<i>CO.CO.CO. E INCARICHI</i> .....	31
IL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO .....	37
<i>I RINNOVI CONTRATTUALI NEL PERIODO 2007-2012</i> .....	40
<i>ALTRI FATTORI CHE INFLUENZANO LA SPESA: I PASSAGGI DI QUALIFICA E IL TURN OVER</i> .....	45
<i>IL CALCOLO DELLE RETRIBUZIONI MEDIE</i> .....	47
<i>L'ANDAMENTO DELLE RETRIBUZIONI MEDIE</i> .....	49
<i>IL CONFRONTO CON LE GRANDEZZE MACROECONOMICHE</i> .....	53

## AVVERTENZE PER UNA CORRETTA LETTURA DEI DATI

Nella rappresentazione dei fenomeni legati al pubblico impiego si è mantenuta la chiave di lettura fino ad ora 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 propriamente inserito nel comparto 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. Mentre gli enti ex art. 70 vengono rilevati con gli autonomi contratti collettivi che li disciplinano, 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, il Ministero dell'Interno sarà presente per il ccnl “ministeri”, 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 delle dinamiche interne ai diversi fenomeni, nei confronti in serie storica, 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 assai 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 sugli aggregati di comparto. Inoltre, 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 eccezionali 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.

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 significativamente 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 da tenere presenti nelle analisi dei dati:

## **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. Poiché al momento della pubblicazione, non era ancora stato completato il processo di acquisizione e controllo dei dati, tali informazioni saranno però rese completamente disponibili solo con il prossimo aggiornamento del sito.

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 Ipab della provincia autonoma di Trento (per un totale di 2.500 persone) e di alcuni consorzi nella stessa provincia autonoma (altre 200 unità).

La seconda tipologia di variazioni riguarda l'Enea (circa 2.700 persone occupate a tempo indeterminato) che è passato dagli enti ex art. 70 al comparto degli Enti di ricerca e il Ministero dell'economia e delle finanze che in esito alla riorganizzazione della sua struttura territoriale ha perso oltre 1.300 dipendenti che sono transitati ai Monopoli di Stato, uscendo quindi dal comparto Ministeri per entrare 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 meno di 10.000 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 raccolti per l'anno 2012 sono stati oltre 11.000.

Alla data in cui è stata sospesa la lavorazione dei dati per procedere al popolamento del sito (13 novembre), risultavano ancora totalmente inadempienti 38 enti, tutti di piccole o piccolissime dimensioni; per molti di questi enti l'inadempienza è dovuta all'avvenuta soppressione con accorpamento ad altro ente. E' questo il caso delle unioni di comuni, dei consorzi o degli enti di ricerca. 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? Rispetto alle amministrazioni pubbliche di cui alla lista denominata S13 pubblicata dall'Istat, 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 e le società per azioni a partecipazione statale. Altre differenze di copertura sono in corso di verifica con l'obiettivo di pervenire ad un allineamento ottimale. La sovrapposibilità fra i due universi è comunque oltre il 95%.

I dati dell'ultimo anno che viene pubblicato sono sempre da considerarsi provvisori ed in quanto tali suscettibili di modifiche che verranno rese disponibili in occasione dei successivi aggiornamenti del sito. Tuttavia, l'esperienza degli 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 alle maschere di inserimento

ha fatto sì che nel 2012 si sia ulteriormente ridotto il numero di anomalie (squadature 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 relative all'ingresso nella rilevazione del conto annuale di enti non censiti in precedenza, nonché gli 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 andamenti apparentemente anomali o fuori controllo dei fenomeni. A tal proposito la variazione sicuramente più rilevante resta quella registrata nel 2011 quando sono state censite circa 24.000 unità mai rilevate in precedenza (Regione Siciliana e ex Ipab di Trento nel comparto Regioni a statuto speciale; Ente foreste Sardegna fra gli enti ex art. 60).

Tabella 3.1 – Totale personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni

	Valori assoluti						Variazioni %					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2008 / 2007	2009 / 2008	2010 / 2009	2011 / 2010	2012 / 2011	2012 / 2007
SCUOLA	1.137.619	1.129.863	1.074.772	1.043.284	1.015.589	1.013.327	-0,7%	-4,9%	-2,9%	-2,7%	-0,2%	-10,9%
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	8.222	9.008	8.796	9.209	9.081	9.174	9,6%	-2,4%	4,7%	-1,4%	1,0%	11,6%
MINISTERI	184.369	183.414	179.318	174.427	167.541	163.231	-0,5%	-2,2%	-2,7%	-3,9%	-2,6%	-11,5%
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	2.709	2.425	2.344	2.521	2.438	2.347	-10,5%	-3,3%	7,6%	-3,3%	-3,7%	-13,4%
AGENZIE FISCALI	55.656	55.238	54.405	53.674	54.468	53.412	-0,8%	-1,5%	-1,3%	1,5%	-1,9%	-4,0%
AZIENDE AUTONOME	1.330	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
VIGILI DEL FUOCO	31.535	31.982	31.695	31.586	32.608	31.732	1,4%	-0,9%	-0,3%	3,2%	-2,7%	0,6%
CORPI DI POLIZIA	333.492	330.816	328.786	324.071	324.086	320.404	-0,8%	-0,6%	-1,4%	0,0%	-1,1%	-3,9%
FORZE ARMATE	191.825	191.940	196.802	194.608	193.328	187.324	0,1%	2,5%	-1,1%	-0,7%	-3,1%	-2,3%
MAGISTRATURA	10.279	10.410	10.486	10.195	10.136	10.308	1,3%	0,7%	-2,8%	-0,6%	1,7%	0,3%
CARRIERA DIPLOMATICA	970	935	919	909	919	923	-3,6%	-1,7%	-1,1%	1,1%	0,4%	-4,8%
CARRIERA PREFETTIZIA	1.510	1.478	1.415	1.403	1.356	1.315	-2,1%	-4,3%	-0,8%	-3,3%	-3,0%	-12,9%
CARRIERA PENITENZIARIA	494	473	456	432	397	370	-4,3%	-3,6%	-5,3%	-8,1%	-6,8%	-25,1%
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	58.608	56.235	53.888	52.144	50.283	48.634	-4,0%	-4,2%	-3,2%	-3,6%	-3,3%	-17,0%
ENTI DI RICERCA	15.848	17.421	18.186	18.111	20.864	20.861	9,9%	4,4%	-0,4%	15,2%	0,0%	31,6%
UNIVERSITA'	116.577	119.869	115.912	111.004	108.500	105.571	2,8%	4,4%	-4,2%	-2,3%	-2,7%	-9,4%
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	682.197	689.856	693.716	688.483	682.354	673.335	1,1%	0,6%	-0,8%	-0,9%	-1,3%	-1,3%
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	515.741	522.324	520.171	515.534	502.991	490.115	1,3%	-0,4%	-0,9%	-2,4%	-2,6%	-5,0%
REGIONI A STATUTO SPECIALE	70.200	72.597	73.340	73.086	94.101	93.398	3,4%	1,0%	-0,3%	28,8%	-0,7%	33,0%
AUTORITA' INDIPENDENTI	1.375	1.428	1.490	1.523	1.598	1.741	3,9%	4,3%	2,2%	4,9%	8,9%	26,6%
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	4.173	4.200	4.266	4.117	1.315	1.339	0,6%	1,6%	-3,5%	-68,1%	1,8%	-67,9%
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	4.542	4.902	5.048	5.017	9.637	9.613	7,9%	3,0%	-0,6%	92,1%	-0,2%	111,6%
<b>TOTALE PUBBLICO IMPIEGO</b>	<b>3.429.271</b>	<b>3.436.814</b>	<b>3.376.211</b>	<b>3.315.338</b>	<b>3.283.590</b>	<b>3.238.474</b>	<b>0,2%</b>	<b>-1,8%</b>	<b>-1,8%</b>	<b>-1,0%</b>	<b>-1,4%</b>	<b>-5,6%</b>

La contrazione del personale alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche che si era registrata nel 2011 era in realtà più ampia dell'1% segnalato nella tabella che risentiva dell'ingresso del personale non censito in precedenza, come sopra ricordato. Nel 2012 è proseguita per il quarto anno consecutivo la riduzione del personale pubblico, con un tasso che è tornato ad avvicinarsi a quello degli anni precedenti. In termini assoluti – e sempre considerando i nuovi ingressi - in soli sei anni il pubblico impiego ha perso circa di 200.000 unità.

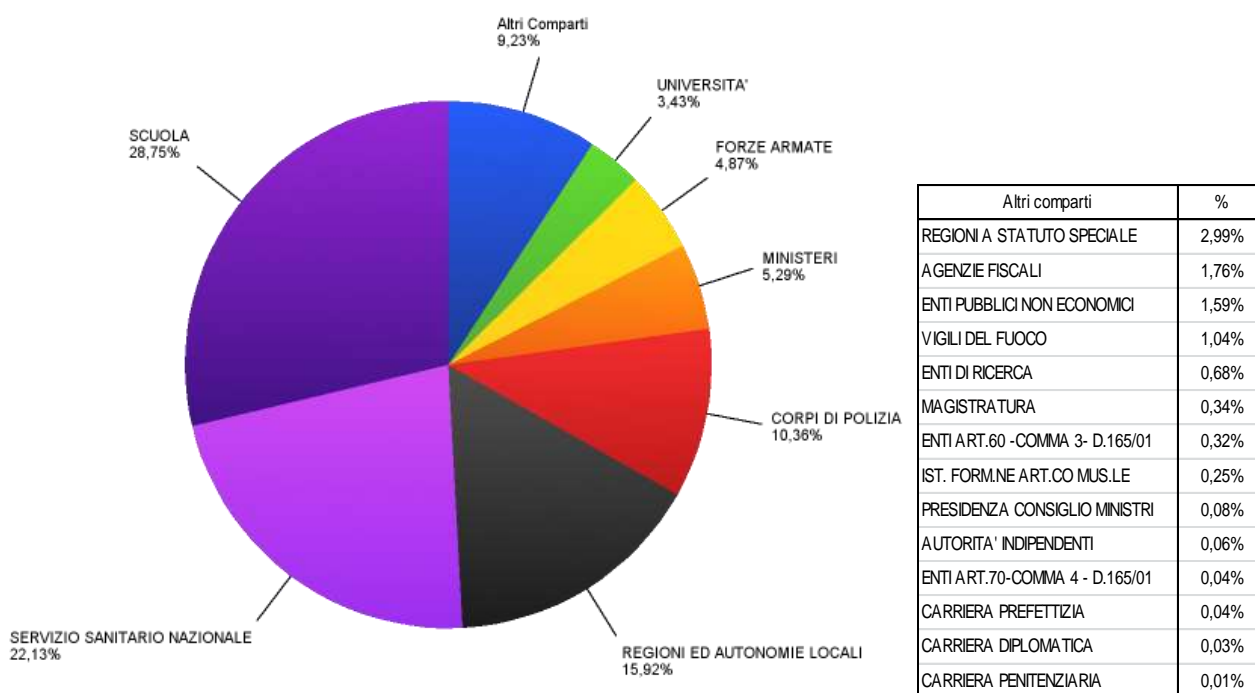
Dunque alla fine del 2012 la consistenza in termini assoluti risulta più bassa di quasi il 6% rispetto a quella registrata sei anni prima, valore certamente raggiunto considerando i risultati a parità di enti.



Per poter fare delle affermazioni sull'efficacia delle politiche di blocco o contenimento del turn over è necessario scomporre l'andamento generale nelle sue componenti di comparto. Prima di ciò è però opportuno tener presente il peso dei diversi comparti nell'ambito del pubblico impiego, poiché politiche rigide su comparti di ridotte dimensioni non potranno che avere effetti limitati sul quadro generale.

Il grafico seguente illustra in modo eloquente la composizione del lavoro pubblico (personale stabile<sup>1</sup>) che per oltre due terzi è concentrato nei soli tre comparti della Scuola (28,75%), della Sanità (22,13%) e delle Regioni ed Enti locali - contratto nazionale (15,92%). I primi due comparti sono rimasti sostanzialmente stabili nell'ultimo anno, mentre il terzo ha subito una flessione di alcuni decimi. Altri comparti numericamente significativi sono quelli dei Corpi di Polizia (10,36%) e delle Forze armate (4,87%), dei Ministeri (5,29%) e dell'Università (3,43%). I restanti 15 comparti classificati in ambito Conto Annuale raccolgono in totale circa il 9% del personale.

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



Se invece considerassimo tutto il personale occupato la distribuzione risulterebbe ulteriormente concentrata sulla Scuola - che arriva ad avere poco meno di un terzo dei dipendenti (31,3%) – e

<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).

sulle Forze armate che arrivano al 5,8%.

In tutti i comparti si osserva nell'ultimo anno una riduzione generalizzata del personale più o meno marcata; nei soli comparti dove si individuano delle variazioni positive queste sono relative a poche unità - meno di 200 nel caso più elevato, che è dovuto all'ingresso nella rilevazione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, seppur in modo ancora parziale.

Viene così confermata la tendenza degli anni precedenti, dove i pochi incrementi registrati nei comparti sono essenzialmente dovuti a fenomeni di migrazione di alcuni enti fra i comparti o all'ingresso degli enti non censiti nelle rilevazioni precedenti. Nel 2011 questi eventi avevano interessato i comparti degli Enti di ricerca, degli Enti ex art. 70, delle Regioni a statuto speciale, degli Enti ex art. 60 e delle Agenzie fiscali.

La riduzione generalizzata del personale conferma 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). Tale riduzione si presenta più o meno marcata a seconda delle diverse limitazioni del turn over consentite dalla normativa in materia, frequentemente aggiornata nei vari anni.

Contrariamente agli anni precedenti nel 2012 la variazione registrata dal comparto Scuola, di cui si dirà in dettaglio più avanti, influenza solo in modo marginale l'andamento del complesso del pubblico impiego (-45.116 unità, pari a -1,4%). Sono gli altri due comparti più rilevanti in termini assoluti a far registrare le maggiori variazioni, ma in ordine inverso rispetto alle loro dimensioni. Sono infatti le regioni ed autonomie locali a presentare il saldo negativo più rilevante in termini assoluti (-13.000 unità); il loro tasso di decremento (-2,6%) sta diventando progressivamente più rilevante con il passare del tempo. Da notare che anche l'aggregato degli enti locali che applicano i contratti regionali o delle province autonome hanno presentato per la prima volta una significativa riduzione (-0,7%).

Per gli enti del SSN la contrazione è stata di circa 9.000 unità, corrispondenti ad un tasso di variazione (-1,3%) in linea con quello di tutto il pubblico impiego. Se per gli enti locali tale percentuale nel 2012 è stata di poco superiore a quella dell'anno precedente, per il SSN il tasso di riduzione del personale sta invece ulteriormente accelerando.

Considerati insieme come un unico comparto sicurezza-difesa, le Forze armate e i Corpi di polizia hanno contribuito in modo consistente alla riduzione con circa 10.000 unità in meno. Per

comprendere meglio le dinamiche interne al settore è però necessario sviluppare un approfondimento analogo a quello della Scuola.

Anche altri comparti hanno contribuito in modo significativo alla riduzione del personale: il comparto Ministeri ha perso nel 2012 un ulteriore 2,6% ed è il comparto di maggiori dimensioni a presentare una riduzione in tutti gli anni. Alla fine dei sei anni considerati la riduzione complessiva ha superato le 21.000 unità pari all'11,5% della consistenza a fine 2007. Gli Enti pubblici non economici presentano un saldo negativo su in tutti gli anni considerati con tassi di riduzione che hanno oscillato fra il -3,2% e il -4,2% , contribuendo in modo significativo alla riduzione del 2012 sia in termini assoluti che percentuali. In rapporto alle sue dimensioni il comparto EPNE ha perso la quota più consistente del personale rispetto alla dotazione di fine 2007 (-17%). Un contributo considerevole (-3.000 unità) proviene anche dall'Università che, una volta chiusa la fase delle stabilizzazioni, per il quarto anno consecutivo presenta dei valori percentuali di riduzione considerevolmente più elevati rispetto al totale del pubblico impiego.

Dinamiche simili di costante riduzione negli anni considerati si riscontrano anche nelle carriere Prefettizia e Penitenziaria.

Esaurita nel 2011 la fase di crescita che li ha portati sui livelli massimi degli anni più recenti – per il pieno utilizzo delle loro facoltà assunzionali nel caso dei Vigili del fuoco che, analogamente ai Corpi di polizia, avevano la possibilità del pieno reintegro del personale cessato; per l'ingresso dei Monopoli nel caso delle Agenzie fiscali – anche questi due comparti hanno presentato un salto negativo nel 2012 con percentuali di riduzione più elevate rispetto al totale del pubblico impiego.

Per esaminare le dinamiche del comparto Sicurezza-difesa e di quello della Scuola occorre estendere l'analisi avendo riguardo anche alla tipologia di personale, poiché in questi comparti i due sottogruppi di personale – quello stabile e l'altro personale –hanno dimensioni significative e dinamiche differenti.

Dei tre comparti in questione i Corpi di polizia sono quello che presenta la minore incidenza dell'altro personale. La dinamica che presenta questo comparto è dunque quasi interamente dovuta al personale stabile poiché le poche centinaia di unità di variazione dell'altro personale riescono solo ad attenuarne le tendenze. Nell'ultimo anno – seppur su livelli percentuali inferiori rispetto al complesso del pubblico impiego – anche i Corpi di polizia hanno contribuito per quasi 3.700 unità alla riduzione del personale. A fronte di questo dato complessivo, c'è stata una riduzione del personale stabile di oltre 4.100 unità ed un maggior ricorso all'altro personale – che,

è il caso di ricordarlo, costituisce il livello d'ingresso nelle qualifiche – per circa 400 unità.

Per le Forze armate l'andamento è invece assai differente. In questo comparto l'altro personale rappresenta una quota consistente del totale del personale che ha oscillato fra il 24 e il 26% in tutto il periodo ad eccezione dell'ultimo anno dove è sceso in modo consistente attestandosi al 21%. Mentre il personale stabile presenta un andamento con oscillazioni contenute ma comunque su un sentiero di crescita, l'altro personale ha oscillazioni sono nei primi anni per contrarsi negli ultimi quattro anni ed in modo assai consistente nell'ultimo. Il risultato complessivo di contrazione nel 2012 per 6.000 unità è il risultato dell'incremento del personale stabile per 1.500 unità e della riduzione per 7.500 dell'altro personale. In termini relativi la riduzione dell'ultimo anno di questo comparto (-3,1%) è stata più che doppia rispetto al livello generale del pubblico impiego (-1,4%), ma nonostante la stretta significativa nel reclutamento dei volontari sul totale del periodo il tasso di riduzione resta fra i più bassi (-2,3%) e meno della metà di quello del totale (-5,6%).

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).

L'ultimo comparto ad avere una notevole presenza dell'altro personale è la Scuola, per il quale l'altro personale è rappresentato dai supplenti annuali e fino alla conclusione dell'attività didattica. Per tale comparto le 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

La politica di progressivo riassorbimento di questa forma di precariato è abbastanza evidente guardando alla quota dell'altro personale sul totale del comparto. Nei primi due anni della serie tale frazione si attesta intorno al 20%, scende al 18% nei due anni successivi ed arriva al 13% negli ultimi due. Nei primi cinque anni i valori sono in costante diminuzione, mentre nell'ultimo c'è un leggero aumento rispetto all'anno precedente.

La diminuzione di oltre 2.200 unità nel 2012 rappresentato per il comparto della Scuola una sostanziale stabilità, ma sono sufficienti per affermare che tale comparto presenta valori costantemente in calo per tutto il periodo considerato, al termine del quale s'è contratto di quasi l'11% che in termini assoluti equivale a circa 125.000 unità, ossia oltre il 60% della riduzione complessiva dell'intero pubblico impiego.

Se la contrazione del corpo docente e non docente che si è arrestata nel 2012 ed ha determinato

negli anni precedenti la gran parte della riduzione del pubblico impiego, per mettere pienamente in luce la dinamica del comparto Scuola resta da analizzare le differenti dinamiche fra il personale stabile e l'altro personale.

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 nel 2012 e restando quindi sui livelli minimi raggiunti. Il maggior ricorso a personale non di ruolo registrato a fine 2012 è servito a compensare – non completamente – la contrazione del personale di ruolo, che evidentemente ha creato degli spazi utili per ulteriori immissioni in ruolo, secondo un andamento ciclico evidente nel corso degli anni.

Per comprendere se lo smorzarsi delle violente oscillazioni dei due aggregati di personale (di ruolo e non di ruolo) siano il preludio per il ritorno in un alveo fisiologico della gestione di questa particolare forma di precariato, occorre condurre analisi più dettagliate cui non possono rimanere estranee variabili quali l'età contributiva ed anagrafica del personale, la sua collocazione nelle diverse qualifiche e la distribuzione geografica.

**Tabella 3.2 – Personale stabile dipendente dalle pubbliche amministrazioni**

	Valori assoluti						Variazioni %					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2008 / 2007	2009 / 2008	2010 / 2009	2011 / 2010	2012 / 2011	2012 / 2007
SCUOLA	903.753	908.053	879.625	862.376	882.033	873.191	0,5%	-3,1%	-2,0%	2,3%	-1,0%	-3,4%
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	7.447	7.827	7.548	7.636	7.358	7.442	5,1%	-3,6%	1,2%	-3,6%	1,1%	-0,1%
MINISTERI	182.103	181.146	176.929	172.034	165.100	160.778	-0,5%	-2,3%	-2,8%	-4,0%	-2,6%	-11,7%
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	2.709	2.425	2.344	2.521	2.438	2.347	-10,5%	-3,3%	7,6%	-3,3%	-3,7%	-13,4%
AGENZIE FISCALI	55.653	55.234	54.401	53.670	54.464	53.408	-0,8%	-1,5%	-1,3%	1,5%	-1,9%	-4,0%
AZIENDE AUTONOME	1.330	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
VIGILI DEL FUOCO	31.535	31.982	31.695	31.586	32.608	31.732	1,4%	-0,9%	-0,3%	3,2%	-2,7%	0,6%
CORPI DI POLIZIA	331.614	325.664	325.376	320.031	318.853	314.728	-1,8%	-0,1%	-1,6%	-0,4%	-1,3%	-5,1%
FORZE ARMATE	141.001	146.393	145.675	146.882	146.575	148.032	3,8%	-0,5%	0,8%	-0,2%	1,0%	5,0%
MAGISTRATURA	10.279	10.410	10.486	10.195	10.136	10.308	1,3%	0,7%	-2,8%	-0,6%	1,7%	0,3%
CARRIERA DIPLOMATICA	970	935	919	909	919	923	-3,6%	-1,7%	-1,1%	1,1%	0,4%	-4,8%
CARRIERA PREFETTIZIA	1.510	1.478	1.415	1.403	1.356	1.315	-2,1%	-4,3%	-0,8%	-3,3%	-3,0%	-12,9%
CARRIERA PENITENZIARIA	494	473	456	432	397	370	-4,3%	-3,6%	-5,3%	-8,1%	-6,8%	-25,1%
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	57.247	54.863	53.425	51.697	49.849	48.221	-4,2%	-2,6%	-3,2%	-3,6%	-3,3%	-15,8%
ENTI DI RICERCA	15.601	17.333	18.071	17.979	20.733	20.730	11,1%	4,3%	-0,5%	15,3%	0,0%	32,9%
UNIVERSITA'	115.085	118.270	114.345	109.471	106.941	104.056	2,8%	-3,3%	-4,3%	-2,3%	-2,7%	-9,6%
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	680.610	688.302	692.219	687.110	681.009	672.051	1,1%	0,6%	-0,7%	-0,9%	-1,3%	-1,3%
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	508.316	514.625	512.637	508.208	495.852	483.499	1,2%	-0,4%	-0,9%	-2,4%	-2,5%	-4,9%
REGIONI A STATUTO SPECIALE	67.812	70.026	70.759	70.294	91.317	90.895	3,3%	1,0%	-0,7%	29,9%	-0,5%	34,0%
AUTORITA' INDIPENDENTI	1.375	1.428	1.490	1.523	1.598	1.741	3,9%	4,3%	2,2%	4,9%	8,9%	26,6%
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	4.173	4.200	4.266	4.117	1.314	1.338	0,6%	1,6%	-3,5%	-68,1%	1,8%	-67,9%
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	4.527	4.888	5.034	5.003	9.622	9.607	8,0%	3,0%	-0,6%	92,3%	-0,2%	112,2%
<b>TOTALE PUBBLICO IMPIEGO</b>	<b>3.125.144</b>	<b>3.145.955</b>	<b>3.109.115</b>	<b>3.065.077</b>	<b>3.080.472</b>	<b>3.036.712</b>	<b>0,7%</b>	<b>-1,2%</b>	<b>-1,4%</b>	<b>0,5%</b>	<b>-1,4%</b>	<b>-2,8%</b>

Tabella 3.3 – “Altro personale” dipendente dalle pubbliche amministrazioni

	Valori assoluti						Variazioni %					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2008 / 2007	2009 / 2008	2010 / 2009	2011 / 2010	2012 / 2011	2012 / 2007
SCUOLA	233.866	221.810	195.147	180.908	133.556	140.136	-5,2%	-12,0%	-7,3%	-26,2%	4,9%	-40,1%
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	775	1.181	1.248	1.573	1.723	1.732	52,4%	5,7%	26,0%	9,5%	0,5%	123,5%
MINISTERI	2.266	2.268	2.389	2.393	2.441	2.453	0,1%	5,3%	0,2%	2,0%	0,5%	8,3%
AGENZIE FISCALI	3	4	4	4	4	4	33,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	33,3%
CORPI DI POLIZIA	1.878	5.152	3.410	4.040	5.233	5.676	174,3%	-33,8%	18,5%	29,5%	8,5%	202,2%
FORZE ARMATE	50.824	45.547	51.127	47.726	46.753	39.292	-10,4%	12,3%	-6,7%	-2,0%	-16,0%	-22,7%
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	1.361	1.372	463	447	434	413	0,8%	-66,3%	-3,5%	-2,9%	-4,8%	-69,7%
ENTI DI RICERCA	247	88	115	132	131	131	-64,4%	30,7%	14,8%	-0,8%	0,0%	-47,0%
UNIVERSITA'	1.492	1.599	1.567	1.533	1.559	1.515	7,2%	-2,0%	-2,2%	1,7%	-2,8%	1,5%
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	1.587	1.554	1.497	1.373	1.345	1.284	-2,1%	-3,7%	-8,3%	-2,0%	-4,5%	-19,1%
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	7.425	7.699	7.534	7.326	7.139	6.616	3,7%	-2,1%	-2,8%	-2,6%	-7,3%	-10,9%
REGIONI A STATUTO SPECIALE	2.388	2.571	2.581	2.792	2.784	2.503	7,7%	0,4%	8,2%	-0,3%	-10,1%	4,8%
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	15	14	14	14	15	6	-6,7%	0,0%	0,0%	7,1%	-60,0%	-60,0%
<b>TOTALE PUBBLICO IMPIEGO</b>	<b>304.127</b>	<b>290.859</b>	<b>267.096</b>	<b>250.261</b>	<b>203.118</b>	<b>201.762</b>	<b>-4,4%</b>	<b>-8,2%</b>	<b>-6,3%</b>	<b>-18,8%</b>	<b>-0,7%</b>	<b>-33,7%</b>

## ANTICIPAZIONI SULL'ANDAMENTO DEL PUBBLICO IMPIEGO NEL 2013

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, 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. 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 più di 200 unità di personale nella dotazione organica. Per il SSN sono rilevate tutte le ASL (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 degli andamenti dell'anno 2013 in

---

<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, Carriere Penitenziaria, Diplomatica e Prefettura, alcuni Enti di Ricerca ed altri enti di minori dimensioni. Di recente questo sistema ha preso in carico il pagamento delle competenze di alcune decine di enti locali e dal 2014 farà lo stesso con alcuni enti del SSN. Ciò renderà necessario un ripensamento della struttura del monitoraggio.

termini di occupazione dei dati che verranno rilevati dal conto annuale a partire dal mese di maggio del 2014. Le anticipazioni sulla spesa sono meno affidabili poiché alcune voci retributive accessorie, di notevole consistenza, vengono erogate in modo irregolare (ad esempio la produttività ed il risultato) in quanto seguono un proprio iter procedurale e possono riguardare più annualità. Occorre quindi avere una maggiore cautela nella trattazione dei dati di spesa in quanto i risultati potrebbero perdere di attendibilità se confrontati con i dati a consuntivo del conto annuale e pertanto non vengono per ora presentati.

L'anticipazione che viene fornita riguarda le variazioni intervenute fra il mese di dicembre 2012 ed il mese di giugno del 2013, poiché ritardi nella comunicazione dei dati da parte di diverse amministrazioni non consentono ancora di disporre delle informazioni complete per il mese di settembre 2013 e formeranno quindi oggetto di prossimi aggiornamenti.

Le due fonti di dati (monitoraggio e flussi) non sono perfettamente omogenee in quanto nel monitoraggio trimestrale vengono rilevate le unità di personale a tempo indeterminato ed il confronto è fatto fra quelle in servizio al 31/12/2012 ed al 30/06/2013, mentre per i dati provenienti dai flussi di spesa vengono considerate le mensilità emesse dai sistemi di pagamento a dicembre 2012 e a giugno 2013. Tali mensilità sono riproporzionate per il part time e 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.

Quasi tutti i comparti esposti sono rappresentati nella loro interezza; per quelli non rappresentati completamente l'indicazione della copertura è riportata nelle note della tabella associate ai comparti.

L'anticipazione proposta con la tabella copre circa l'84% dei dipendenti di tutto il pubblico impiego, e manifesta la prosecuzione della contrazione del pubblico impiego che nei primi sei mesi del 2013 è stata pari a -0,62%. Considerando che nel corso del 2013 non si sono avute variazioni nel blocco del turn over e che le riduzioni registrate nella seconda parte dell'anno si cumulano a quelle del primo semestre, a fine 2013 è probabile che si arrivi ad una percentuale di riduzione sui livelli registrati nel 2012. La tendenza alla prosecuzione della contrazione è generalizzata per tutti i comparti, con la sola eccezione della Magistratura, dove nel mese di giugno 2013 è iniziato il pagamento del personale reclutato con l'ultimo concorso per la magistratura ordinaria giunto a compimento.



**Tabella 4.1 – Variazioni percentuali del personale impiegato in alcuni comparti del pubblico impiego registrate alla fine del primo semestre 2013**

	<b>Giugno 2013 / Dicembre 2012</b>
<b>SCUOLA (1)</b>	-0,09%
<b>ISTIT.NI FORM.NE ART. E MUSIC. (AFAM) (1)</b>	-0,15%
<b>MINISTERI</b>	-0,79%
<b>PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI (2)</b>	-4,02%
<b>AGENZIE FISCALI (3)</b>	-0,42%
<b>VIGILI DEL FUOCO</b>	-0,45%
<b>CORPI DI POLIZIA (4)</b>	-1,40%
<b>FORZE ARMATE</b>	-2,15%
<b>MAGISTRATURA</b>	1,34%
<b>CARRIERA DIPLOMATICA</b>	0,46%
<b>CARRIERA PREFETTIZIA</b>	-0,62%
<b>CARRIERA PENITENZIARIA</b>	-2,13%
<b>SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE (5)</b>	-0,23%
<b>COMUNI E PROVINCE (6)</b>	-0,59%

1) le variazioni dei comparti Scuola e Afam sono calcolate sul mese di giugno 2012 poiché sono significative solo rispetto allo stesso mese dell'anno precedente

2) nel calcolo non viene considerato il personale comandato

3) esclusa l'Agenzia delle Dogane che ha assorbito da gennaio 2013 i monopoli; la variazione è quindi riferibile all'82% del personale del comparto

4) solo Carabinieri, Polizia Penitenziaria e Corpo Forestale; la variazione è quindi riferibile al 49% del personale del comparto

5) dati provenienti dal monitoraggio trimestrale (censuario per le Aziende sanitarie, gli IRCSS e i Policlinici); la variazione è riferibile all'84% del personale del comparto

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

Nei comparti di minori dimensioni le variazioni potrebbero non essere particolarmente significative perché fatti contingenti legati all'emissione di un numero esiguo di cedolini possono influenzare l'intero comparto. Focalizzando quindi l'attenzione su quelli di maggiore dimensione, viene confermata la sostanziale stabilità raggiunta nel 2012 dalla Scuola e dall'AFAM. Il SSN sembra aver rallentato la sua contrazione che invece prosegue su ritmi sostenuti per gli Enti locali, i Ministeri, le Agenzie fiscali e i Vigili del fuoco, sebbene su livelli più contenuti rispetto a quelli del 2012.

Discorso a parte va fatto per le Forze armate e per i Corpi di polizia, dove le particolari modalità di reclutamento potrebbero aver considerevolmente influenzato l'andamento della seconda parte del 2013 mitigando le percentuali di riduzione ora registrate che, se mantenute, porterebbero a delle contrazioni significativamente più consistenti di quelle già registrate alla fine del 2012. 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 anche per i Corpi di polizia, sia ad ordinamento civile che militare, oltre che per i Vigili del fuoco ha operato a decorrere dal 2012 il blocco del turn-over.

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 102 della legge 244/2007, modificato prima dall'art. 9, comma 5 legge n.122/2010 e poi dall'art. 14 comma 1, lettera a) del d.l. 95/2012: *per il quinquennio 2010-2014 le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 523 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 ad eccezione dei Corpi di polizia e dei Vigili del fuoco, possono procedere, previo svolgimento delle misure di mobilità, ad assunzione di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 60 per cento di quella relativa alle cessazioni avvenute nell'anno precedente.*
- b) per il SSN il blocco del turn over è previsto dall'art. 2, comma 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 al 2015 dal comma 21 dell'art. 15 del d.l. n. 95/2012. Specifiche disposizioni sono previste per le Regioni sottoposte ai Piani di rientro da deficit sanitario o ai Programmi operativi di prosecuzione di tali Piani.
- c) 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.

### *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, ma ad escludere 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 quindi 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 la tabella con le 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.

Le stime campionarie relative al monitoraggio trimestrale rispetto ai dati del conto annuale potrebbero risentire dello sfasamento temporale tra le due rilevazioni.

Variabili	Stima della media	Estremo inferiore	Estremo superiore	Standard Error	Stima del totale	Estremo inferiore	Estremo superiore	Standard Deviation
Dipendenti a tempo indeterminato settembre 2013	48,62	45,2989	51,93	1,69	383.899,43	381.015,31	386.783,56	1.468,41
Dipendenti a tempo indeterminato dicembre 2012	48,96	45,58881	52,33	1,72	386.601,82	383.836,12	389.367,53	1.408,12

Nella realizzazione della rilevazione, su un totale di 598 unità, le unità non rispondenti sono state 13 per il 2012 e 42 per il 2013. 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 il 2012 è risultata pari a 386.602 unità, mentre quella relativa al settembre 2013 risulta pari a 383.899. La stima del dato di dicembre 2012 costituisce il valore base per il calcolo della stima del tasso di variazione che è pari a -0,7% e conferma la tendenza alla contrazione delle unità di personale a tempo indeterminato già indicata per il primo semestre 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 poco più di un centinaio di unità annue nel comparto delle Regioni e autonomie locali.

L'andamento congiunto delle due tipologie è in costante riduzione 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 2012 il ricorso a queste forme di lavoro flessibile si è ridotto di un terzo rispetto a sei anni prima.

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

	Unità annue						Variazioni %					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2008 / 2007	2009 / 2008	2010 / 2009	2011 / 2010	2012 / 2011	2012 / 2007
SCUOLA	624	484	487	406	376	421	-22,4%	0,6%	-16,6%	-7,4%	12,0%	-32,5%
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	227	247	345	170	263	12	8,8%	39,7%	-50,7%	54,7%	-95,4%	-94,7%
MINISTERI	5.203	1.890	1.494	1.619	1.560	1.474	-63,7%	-21,0%	8,4%	-3,6%	-5,5%	-71,7%
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	19	14	27	17	62	68	-26,3%	92,9%	-37,0%	264,7%	9,7%	257,9%
AGENZIE FISCALI	1.865	1.398	1.153	153	88	2	-25,0%	-17,5%	-86,7%	-42,5%	-97,7%	-99,9%
VIGILI DEL FUOCO	3.589	3.605	3.656	3.605	3.606	2.776	0,4%	1,4%	-1,4%	0,0%	-23,0%	-22,7%
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	3.414	2.731	2.288	2.004	1.706	2.442	-20,0%	-16,2%	-12,4%	-14,9%	43,1%	-28,5%
ENTI DI RICERCA	4.122	4.778	3.570	2.514	3.165	3.061	15,9%	-25,3%	-29,6%	25,9%	-3,3%	-25,7%
UNIVERSITA'	5.126	4.468	2.749	3.846	2.713	2.848	-12,8%	-38,5%	39,9%	-29,5%	5,0%	-44,4%
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	35.907	36.809	33.510	33.228	29.622	27.058	2,5%	-9,0%	-0,8%	-10,9%	-8,7%	-24,6%
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	45.611	40.870	34.853	33.112	28.936	27.852	-10,4%	-14,7%	-5,0%	-12,6%	-3,7%	-38,9%
REGIONI A STATUTO SPECIALE	11.193	11.055	10.508	10.790	11.768	11.133	-1,2%	-4,9%	2,7%	9,1%	-5,4%	-0,5%
AUTORITA' INDIPENDENTI	102	94	123	105	106	139	-7,8%	30,9%	-14,6%	1,0%	31,1%	36,3%
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	396	270	154	128	52	42	-31,8%	-43,0%	-16,9%	-59,4%	-19,2%	-89,4%
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	367	371	343	365	1.240	1.086	1,1%	-7,5%	6,4%	239,7%	-12,4%	195,9%
<b>TOTALE PUBBLICO IMPIEGO</b>	<b>117.767</b>	<b>109.083</b>	<b>95.260</b>	<b>92.061</b>	<b>85.264</b>	<b>80.413</b>	<b>-7,4%</b>	<b>-12,7%</b>	<b>-3,4%</b>	<b>-7,4%</b>	<b>-5,7%</b>	<b>-31,7%</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.

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 2012 in due sono 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 sesto anno ad un minor ricorso al tempo determinato o alla formazione lavoro per circa il 40% rispetto al 2007. Negli enti del SSN la riduzione è stata più graduale ma ha comunque portato ad un minor utilizzo di queste forme di lavoro flessibile per circa il 25% 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 metabolizzato e nel 2012 si registra comunque registrato un calo anche in questi enti. In realtà più della metà a 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 e non viene trattato con lo stesso criterio del personale temporaneo della scuola che, vista la

notevole consistenza, viene rilevato per unità al 31/12 invece che per unità annue (vedi commento sull'andamento dell'occupazione).

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, anno in cui ha subito 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 ed il ricorso al tempo determinato si è comunque assestato su livelli decisamente inferiori a quelli di inizio periodo: -44% per le Università e -26% per gli Enti di ricerca. Se per i Ministeri l'utilizzo del tempo determinato è rimasto nel 2012 pressoché invariato rispetto ai 4 anni precedenti, gli Enti pubblici non economici nell'ultimo anno sono in netta controtendenza, essendo l'unico comparto che presenta valori in crescita di alcune centinaia di unità annue rispetto all'anno precedente. Considerando insieme le due forme di lavoro flessibile nel 2012 il loro utilizzo è stato comunque considerevolmente più contenuto rispetto agli anni iniziali del periodo considerato.

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 quantitativi significativi 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.

Il ricorso al lavoro interinale è in consistente calo in entrambi i comparti, ma mentre negli enti locali la contrazione è continua in tutto il periodo ed arriva nel 2012 a valori che sono la metà di quelli rilevati per il 2007, nella sanità si è assistito ad una crescita nei primi anni e ad una riduzione negli anni più recenti. Il valore registrato nell'ultimo anno è comunque leggermente superiore a quello di sei anni prima.

**Tabella 5.2 – 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	2007	2008	2009	2010	2011	2012
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	0	3	0	0	17	3	0	0	0	0	0	0
MINISTERI	712	65	21	23	22	41	0	0	0	0	0	0
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	0	2	6	5	8	7	0	0	0	0	0	0
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	537	544	584	1.096	339	44	344	331	215	117	105	194
ENTI DI RICERCA	5	16	9	6	10	6	0	0	0	1	1	1
UNIVERSITA'	245	204	106	144	100	77	48	22	31	42	35	47
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	4.229	5.122	6.221	6.151	4.961	4.403	633	581	690	674	627	577
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	5.406	4.616	4.044	3.747	3.036	2.778	23.861	20.987	19.245	16.911	16.311	15.494
REGIONI A STATUTO SPECIALE	280	339	344	325	326	450	75	109	150	723	788	718
AUTORITA' INDIPENDENTI	5	18	23	32	31	32	0	0	0	0	0	0
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	12	15	11	12	17	15	0	0	0	0	0	0
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	133	79	58	135	221	226	0	0	0	0	0	0
<b>TOTALE PUBBLICO IMPIEGO</b>	<b>11.563</b>	<b>11.022</b>	<b>11.429</b>	<b>11.677</b>	<b>9.088</b>	<b>8.082</b>	<b>24.962</b>	<b>22.030</b>	<b>20.331</b>	<b>18.468</b>	<b>17.866</b>	<b>17.030</b>

**Tabella 5.3 – Variazioni percentuali delle unità annue di personale con contratto di somministrazione e lavoratori socialmente utili impiegati dalle pubbliche amministrazioni**

	Contratti di somministrazione (interinali)						Lavori socialmente utili					
	2008 / 2007	2009 / 2008	2010 / 2009	2011 / 2010	2012 / 2011	2012 / 2007	2008 / 2007	2009 / 2008	2010 / 2009	2011 / 2010	2012 / 2011	2012 / 2007
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	1%	7%	88%	-69%	-87%	-92%	-4%	-35%	-46%	-10%	85%	-44%
ENTI DI RICERCA	220%	-44%	-33%	67%	-40%	20%	-	-	-	-	-	-
UNIVERSITA'	-17%	-48%	36%	-31%	-23%	-69%	-54%	41%	35%	-17%	34%	-2%
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	21%	21%	-1%	-19%	-11%	4%	-8%	19%	-2%	-7%	-9%	-9%
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	-15%	-12%	-7%	-19%	-8%	-49%	-12%	-8%	-12%	-4%	-5%	-35%
REGIONI A STATUTO SPECIALE	21%	1%	-6%	0%	38%	61%	45%	38%	382%	9%	-9%	857%
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	-41%	-27%	133%	64%	2%	70%	-	-	-	-	-	-
<b>TOTALE PUBBLICO IMPIEGO</b>	<b>-5%</b>	<b>4%</b>	<b>2%</b>	<b>-22%</b>	<b>-11%</b>	<b>-30%</b>	<b>-12%</b>	<b>-8%</b>	<b>-9%</b>	<b>-3%</b>	<b>-5%</b>	<b>-32%</b>

Diverso il discorso sugli LSU perché la sanità ne impiega poche centinaia ed in leggera ma costante diminuzione negli anni; 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 oltre un quarto del totale e con quelli della Sicilia e Calabria 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 due anni tale riduzione si è decisamente affievolita. Tuttavia nel 2012 l'utilizzo degli LSU si è ridotto di oltre un terzo rispetto a sei anni prima.

Visti gli andamenti di tutte le forme di lavoro fin qui considerate, si può affermare che 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. Il punto cruciale è la modalità di costruzione del numeratore e del denominatore del rapporto. 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).

**Tabella 5.4 – Rapporto fra lavoro flessibile e a tempo indeterminato nel 2012**

	<b>Lavoro flessibile</b>	<b>Tempo indeterminato</b>
<b>SCUOLA</b>	140.557	873.191
<b>IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE</b>	1.747	7.442
<b>MINISTERI</b>	3.968	163.231
<b>PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI</b>	75	2.347
<b>AGENZIE FISCALI</b>	6	53.412
<b>VIGILI DEL FUOCO</b>	2.776	31.732
<b>CORPI DI POLIZIA</b>	5.676	314.728
<b>FORZE ARMATE</b>	39.292	148.032
<b>ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI</b>	3.093	48.634
<b>ENTI DI RICERCA</b>	3.199	20.861
<b>UNIVERSITA'</b>	4.487	105.571
<b>SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE</b>	33.322	673.335
<b>REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI</b>	52.740	490.115
<b>REGIONI A STATUTO SPECIALE</b>	14.804	93.398
<b>AUTORITA' INDIPENDENTI</b>	171	1.741
<b>ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01</b>	58	1.339
<b>ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01</b>	1.318	9.613
<b>TOTALE PUBBLICO IMPIEGO</b>	<b>307.287</b>	<b>3.036.712</b>

Nella colonna del lavoro flessibile della tabella è stato incluso l'“Altro personale” dei comparti Scuola, AFAM, Corpi di polizia e Forze armate e le unità annue di tempo determinato, formazione e lavoro, interinali e LSU. Per tempo indeterminato è stato considerato il “Personale stabile” dei quattro comparti sopra citati e il totale del personale di tutti gli altri comparti. Sono stati esclusi i comparti dove non si registrano forme di flessibilità (Magistratura e carriere Diplomatica etc.). Non sono invece stati considerati come forme di lavoro flessibile il tempo determinato della dirigenza 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 ha delle caratteristiche peculiari, in tutti gli altri comparti il personale non a tempo indeterminato rappresenta al massimo 16% di quello a tempo indeterminato.

Nella lettura del risultato occorre tener presente che si tratta di comparti con regole di accesso molto differenziate e dunque non può esistere una strategia unica che favorisca la stabilizzazione di tutto il personale che in diversi casi – come nei Corpi di polizia o nelle Forze armate - non è

neanche da stabilizzare; per questa finalità vanno dunque ricercare soluzioni articolate per i diversi settori.

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 2012 circa il 16% del totale del personale che lavora non 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 circa la metà degli impiegati con forme flessibili anche nelle regioni a statuto speciale. Dunque quasi la metà dei lavoratori non a tempo indeterminato del pubblico impiego (circa il 46%) è costituito da personale 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 stanno però a dimostrare il forte impegno in questo senso profuso dal settore.

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

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

**Tabella 5.5 – Unità di personale stabilizzate dalle pubbliche amministrazioni**

PERSONALE STABILIZZATO	2007	2008		2009		2010		2011		2012	
	Procedure stabilizzazione precari	Stabilizzato da contratto a tempo determinato	Stabilizzato da LSU	Stabilizzato da contratto a tempo determinato	Stabilizzato da LSU	Stabilizzato da contratto a tempo determinato	Stabilizzato da LSU	Stabilizzato da contratto a tempo determinato	Stabilizzato da LSU	Stabilizzato da contratto a tempo determinato	Stabilizzato 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	-
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	-	-	-	-	-	142	-	-	-	-	-
AGENZIE FISCALI	1.836	-	-	673	-	225	-	106	-	4	-
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	-
UNIVERSITA'	460	1.235	-	136	-	329	84	108	-	78	-
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	939	7.629	268	6.731	68	4.843	50	2.473	58	1.446	3
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	6.257	7.072	2.758	4.156	2.408	2.504	1.415	657	308	253	152
REGIONI A STATUTO SPECIALE	149	238	1	251	6	34	6	4.998	5	13	-
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>8.605</b>	<b>371</b>	<b>2.114</b>	<b>155</b>

Nel 2012 sono state registrate ancora quasi 2.300 stabilizzazioni che hanno portato il numero complessivo a superare le 73.000 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.

Le stabilizzazioni dell'ultimo anno sono un quarto di quelle dell'anno precedente quando si era raggiunto il livello minimo, segno evidente che la stagione di stabilizzazioni derivante dalla normativa sopra richiamata può dirsi sostanzialmente conclusa.

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 essere invece regolata totalmente o parzialmente 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 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 di tutto il personale.

Guardando invece alla dinamica del comparto Scuola, tutti i dati di flusso, ovverosia quelli riferiti all'intero anno solare, sono 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.

**Tabella 5.6 – Spesa per il tempo determinato e i contratti di formazione lavoro, esclusi IRAP e contributi a carico dell'amministrazione. Valori in milioni di euro.**

	Tempo determinato						Contratti di formazione e lavoro					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2007	2008	2009	2010	2011	2012
SCUOLA	512,69	291,21	490,54	501,91	559,09	861,10	-	-	-	-	-	-
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	2,35	2,79	0,50	0,60	0,57	0,31	-	-	-	-	-	-
MINISTERI	121,65	44,58	46,81	47,15	46,55	44,20	-	-	-	-	-	-
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	0,93	0,75	0,78	-	4,26	2,07	-	0,01	-	-	-	-
AGENZIE FISCALI	-	0,27	0,45	0,07	-	-	49,36	39,53	34,63	6,21	3,32	0,11
VIGILI DEL FUOCO	87,24	95,78	101,81	97,34	104,36	107,19	-	-	-	-	-	-
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	62,14	52,99	47,83	45,19	40,66	52,25	29,60	16,29	2,99	-	-	-
ENTI DI RICERCA	118,89	113,93	101,93	72,79	96,71	101,90	0,19	0,05	0,13	0,28	-	-
UNIVERSITA'	152,95	139,85	128,75	121,62	116,51	136,99	-	-	-	-	-	-
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	1.067,15	1.119,98	1.101,54	1.134,11	1.042,67	987,53	1,36	1,30	2,96	4,75	0,58	0,09
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	856,16	852,87	742,57	697,20	628,71	571,26	19,65	21,18	13,35	8,55	3,91	1,85
REGIONI A STATUTO SPECIALE	288,15	301,59	287,68	292,98	319,56	306,61	0,12	0,32	0,12	0,13	0,04	0,06
AUTORITA' INDIPENDENTI	5,84	6,53	6,46	7,85	7,30	6,77	-	-	-	-	-	-
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	18,56	12,26	8,98	7,28	4,45	3,78	0,05	0,05	0,01	-	-	-
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	6,44	6,66	6,73	7,40	31,43	26,44	0,88	0,58	0,39	0,16	0,24	0,09
<b>TOTALE PUBBLICO IMPIEGO</b>	<b>3.301,15</b>	<b>3.042,04</b>	<b>3.073,37</b>	<b>3.033,50</b>	<b>3.002,83</b>	<b>3.208,41</b>	<b>101,22</b>	<b>79,30</b>	<b>54,59</b>	<b>20,09</b>	<b>8,09</b>	<b>2,21</b>

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 circa 19.000 – non vengono invece considerati ai fini del calcolo dell'occupazione.

La Scuola – della cui particolarità si è appena detto – ha una dinamica di questa spesa che risulta in forte controtendenza rispetto al generale andamento di riduzione, evidentemente a causa della necessità di coprire un numero maggiore di assenze brevi che non possono essere coperte con il

personale che si è ridotto nel corso degli anni. In questo caso l'andamento della Scuola determina quello generale di tutto il pubblico impiego sebbene gli altri comparti presentino andamenti abbastanza coerenti con quello delle unità annue impiegate.

Per restare ai comparti che fanno un maggior uso di queste tipologie di lavoro, sia le Regioni ed autonomie locali sia la Sanità continuano a registrare cali apprezzabili della spesa (la Sanità registra il costo poiché è l'unico comparto ad inviare i valori di competenza economica anziché di cassa). Tali riduzioni per gli enti locali proseguono in modo graduale e costante nei sei anni considerati, mentre la Sanità consolida la decisa riduzione intrapresa lo scorso anno dopo aver fatto osservare un andamento oscillatorio all'inizio negli anni iniziali del periodo.

**Tabella 5.7 – Variazione percentuale della spesa per il tempo determinato e i contratti di formazione e lavoro, esclusi IRAP e contributi a carico dell'amministrazione**

	Tempo determinato						Contratti di formazione e lavoro					
	2008 / 2007	2009 / 2008	2010 / 2009	2011 / 2010	2012 / 2011	2012 / 2007	2008 / 2007	2009 / 2008	2010 / 2009	2011 / 2010	2012 / 2011	2012 / 2007
SCUOLA	-43%	68%	2%	11%	54%	68%	-	-	-	-	-	-
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	19%	-82%	20%	-5%	-46%	-87%	-	-	-	-	-	-
MINISTERI	-63%	5%	1%	-1%	-5%	-64%	-	-	-	-	-	-
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	-19%	4%	-	-	-51%	123%	-	-100%	-	-	-	-
AGENZIE FISCALI	-	67%	-84%	-	-	-	-20%	-12%	-82%	-47%	-97%	-100%
VIGILI DEL FUOCO	10%	6%	-4%	7%	3%	23%	-	-	-	-	-	-
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	-15%	-10%	-6%	-10%	29%	-16%	-45%	-82%	-100%	-	-	-100%
ENTI DI RICERCA	-4%	-11%	-29%	33%	5%	-14%	-74%	160%	115%	-100%	-	-100%
UNIVERSITA'	-9%	-8%	-6%	-4%	18%	-10%	-	-	-	-	-	-
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	5%	-2%	3%	-8%	-5%	-7%	-4%	128%	60%	-88%	-	-93%
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	0%	-13%	-6%	-10%	-9%	-33%	8%	-37%	-36%	-54%	-53%	-91%
REGIONI A STATUTO SPECIALE	5%	-5%	2%	9%	-4%	6%	167%	-63%	8%	-69%	50%	-50%
AUTORITA' INDIPENDENTI	12%	-1%	22%	-7%	-7%	16%	-	-	-	-	-	-
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	-34%	-27%	-19%	-39%	-15%	-80%	0%	-80%	-100%	-	-	-100%
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	3%	1%	10%	325%	-16%	311%	-34%	-33%	-59%	50%	-63%	-90%
<b>TOTALE PUBBLICO IMPIEGO</b>	<b>-8%</b>	<b>1%</b>	<b>-1%</b>	<b>-1%</b>	<b>7%</b>	<b>-3%</b>	<b>-22%</b>	<b>-31%</b>	<b>-63%</b>	<b>-60%</b>	<b>-73%</b>	<b>-98%</b>

In generale si può però osservare che la riduzione della spesa è meno accentuata di quella delle unità annue utilizzate, forse proprio per l'esistenza di quella manifestazione sfalsata temporalmente di cui si è detto prima. Ciò è vero anche per gli altri tre comparti che fanno comunque un discreto ricorso a queste forme di lavoro flessibile (Enti pubblici non economici, Enti di ricerca e Università).

Nel corso dei sei anni la spesa per i contratti di formazione e lavoro si è praticamente azzerata dagli oltre 100 milioni del 2007 mentre quella i contratti a tempo determinato è diminuita solo del 3% a causa dell'incremento di circa 300 milioni fatto registrare dalla Scuola di cui si è già detto.

**Tabella 5.8 – Spesa per compensi ai Istituti 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	2007	2008	2009	2010	2011	2012
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	-	0,01	0,01	-	0,04	0,08	-	-	-	-	-	-
MINISTERI	23,84	2,26	0,77	0,45	1,12	1,39	-	-	-	-	-	-
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	-	0,11	0,18	0,05	0,31	0,26	-	-	-	-	-	-
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	14,18	14,98	19,16	40,33	18,38	1,95	0,61	0,46	0,27	0,13	0,16	0,16
ENTI DI RICERCA	0,24	0,56	0,36	0,28	0,26	0,25	-	-	-	-	-	-
UNIVERSITA'	6,33	5,90	4,72	4,30	3,48	2,30	0,31	0,08	0,16	0,32	0,25	0,27
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	167,59	200,18	219,74	223,51	185,85	161,14	5,26	6,58	7,22	7,43	7,13	8,78
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	131,16	132,20	116,72	98,18	87,01	76,11	88,91	84,42	71,13	55,67	49,99	44,29
REGIONI A STATUTO SPECIALE	10,06	12,10	11,25	10,85	11,79	13,68	0,60	0,48	1,09	5,60	6,23	6,06
AUTORITA' INDIPENDENTI	0,12	1,10	1,17	1,49	1,78	1,26	-	-	-	-	-	-
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	0,45	0,89	0,72	0,56	0,98	0,66	-	-	-	-	-	-
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	4,71	3,73	2,09	3,58	5,67	10,36	-	-	-	-	-	-
<b>TOTALE PUBBLICO IMPIEGO</b>	<b>358,68</b>	<b>374,02</b>	<b>376,89</b>	<b>383,57</b>	<b>316,66</b>	<b>269,44</b>	<b>95,69</b>	<b>92,02</b>	<b>79,88</b>	<b>69,15</b>	<b>63,76</b>	<b>59,56</b>

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. In questo caso però la quota più rilevante è rappresentata dalla Sanità il cui costo sostenuto nel 2012 incide per il 60% su quello di tutto il pubblico impiego, con un processo di progressiva concentrazione poiché sei 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 2012 ad un livello inferiore rispetto a quello del 2007 (-4%).

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.

**Tabella 5.9 – 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	2012 / 2007	2008 / 2007	2009 / 2008	2010 / 2009	2011 / 2010	2012 / 2011	2012 / 2007
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	-	0%	-100%	-	100%	-	-	-	-	-	-	-
MINISTERI	-91%	-66%	-42%	149%	24%	-94%	-	-	-	-	-	-
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	-	64%	-72%	520%	-16%	-	-	-	-	-	-	-
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	6%	28%	110%	-	-89%	-86%	-25%	-41%	-52%	23%	0%	-74%
ENTI DI RICERCA	-	-36%	-22%	-7%	-4%	4%	-	-	-	-	-	-
UNIVERSITA'	-7%	-20%	-9%	-19%	-34%	-64%	-74%	100%	100%	-22%	8%	-13%
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	19%	10%	2%	-17%	-13%	-4%	25%	10%	3%	-4%	23%	67%
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	1%	-12%	-16%	-11%	-13%	-42%	-5%	-16%	-22%	-10%	-11%	-50%
REGIONI A STATUTO SPECIALE	20%	-7%	-4%	9%	16%	36%	-20%	127%	414%	11%	-3%	910%
AUTORITA' INDIPENDENTI	817%	6%	27%	19%	-29%	950%	-	-	-	-	-	-
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	98%	-19%	-22%	75%	-33%	47%	-	-	-	-	-	-
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	-21%	-44%	71%	58%	83%	120%	-	-	-	-	-	-
<b>TOTALE PUBBLICO IMPIEGO</b>	<b>4%</b>	<b>1%</b>	<b>2%</b>	<b>-17%</b>	<b>-15%</b>	<b>-25%</b>	<b>-4%</b>	<b>-13%</b>	<b>-13%</b>	<b>-8%</b>	<b>-7%</b>	<b>-38%</b>

Al livello complessivo di pubblico impiego, nei sei anni considerati si è registrata la riduzione di un quarto della spesa per gli oneri dei contratti di somministrazione, che comprendono sia il corrispettivo al lavoratore che il costo dell'agenzia, e -38% per gli LSU.

Contrariamente a quanto accade per gli interinali, dove ancora una volta la riduzione della spesa (-25%) è inferiore a quella delle unità annue utilizzate (-30%), per i LSU la spesa subisce una riduzione maggiore (-38%) rispetto alle unità annue utilizzate (-32%) dovuto in massima parte alle Regioni ed autonomie locali (-50% della spesa rispetto al -35% 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 in legge n. 133/2008 il legislatore ha introdotto rilevanti correttivi alla disciplina generale sugli incarichi esterni che possono essere conferiti nel rispetto di determinati vincoli espressamente richiamati dalla normativa.

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

**Tabella 5.10 – Collaborazioni coordinate e continuative**

	Numero di contratti attivi nell'anno						Variazioni %					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2008 / 2007	2009 / 2008	2010 / 2009	2011 / 2010	2012 / 2010	2012 / 2007
ENTI DI RICERCA	4.668	4.328	4.483	1.393	1.678	1.464	-7%	4%	-69%	20%	-13%	-69%
UNIVERSITA'	23.169	18.236	13.865	13.706	15.135	12.478	-21%	-24%	-1%	10%	-18%	-46%
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	12.511	10.955	8.073	7.384	7.363	6.856	-12%	-26%	-9%	0%	-7%	-45%
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	34.464	26.923	17.384	13.216	12.361	11.115	-22%	-35%	-24%	-6%	-10%	-68%
REGIONI A STATUTO SPECIALE	4.280	3.397	2.925	3.120	2.882	2.496	-21%	-14%	7%	-8%	-13%	-42%
ALTRI COMPARTI	2.661	2.878	2.178	2.883	2.944	3.034	8%	-24%	32%	2%	3%	14%
<b>TOTALE PUBBLICO IMPIEGO</b>	<b>81.753</b>	<b>66.717</b>	<b>48.908</b>	<b>41.702</b>	<b>42.363</b>	<b>37.443</b>	<b>-18%</b>	<b>-27%</b>	<b>-15%</b>	<b>2%</b>	<b>-12%</b>	<b>-54%</b>

Nel 2012 il numero di contratti è tornato di nuovo a ridursi dopo la stasi dell'anno precedente. Alla fine del periodo in esame il numero dei contratti attivi è stato assai meno della metà di quelli registrati sei anni prima. Tale andamento si è concentrato nei primi due anni considerati ed è in buona parte frutto delle modifiche nella normativa di riferimento.

L'andamento dei comparti è abbastanza differenziato, con le Regioni ed autonomie locali che già dallo scorso anno cedono alle Università la prima posizione nell'utilizzo di questa forma contrattuale, grazie ad una forte riduzione registrata nei primi anni che non si è però smorzata nel periodo successivo, come invece è accaduto per le Università dove solo nell'ultimo anno si è manifestata nuovamente una riduzione.

Anche il SSN è tornato nel 2012 a presentare una riduzione apprezzabile che ha portato i valori di quest'anno quasi a dimezzare quelli del 2007, mentre gli Enti di ricerca hanno un andamento oscillatorio sebbene negli ultimi tre anni questo avvenga su un livello decisamente più contenuto rispetto a quello dei tre anni iniziali.

Gli enti locali con contratti regionali o delle province autonome presentano un andamento non troppo dissimile da quello degli analoghi enti con contratto nazionale,



Da qualche anno questa tipologia contrattuale è indagata più approfonditamente nel conto annuale, ed è così possibile indicare il numero delle persone con cui vengono stipulati i contratti, che sono state circa 32.300 nel 2012 ed hanno un andamento in calo analogo a quello dei contratti. Il numero di contratti con compensi superiori ai 20.000 € ha rappresentato una quota che oscilla fra il 17% e il 20% del totale dei contratti e nel 2012 si è posizionata sui valori inferiori dell'intervallo. Quanto alla durata, rispetto all'anno precedente si registra un fenomeno di polarizzazione, essendo in leggera crescita i contratti fino a 3 mesi, che rappresentano il 20% del totale e quelli con durata superiore all'anno (21% del totale), mentre sono in riduzione quelli con durate intermedie da 4 a 6 mesi (17% del totale) e da 7 a 12 mesi (41%).

**Tabella 5.11 – Spesa per contratti di collaborazione coordinata e continuativa. Valori in milioni di euro**

	Valori assoluti						Variazioni %					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2008 / 2007	2009 / 2008	2010 / 2009	2011 / 2010	2012 / 2011	2012 / 2007
ENTI DI RICERCA	81,93	65,14	58,28	24,65	27,10	24,21	-20,5%	-10,5%	-57,7%	9,9%	-10,7%	-70,5%
UNIVERSITA'	147,59	144,53	106,84	94,06	94,27	86,01	-2,1%	-26,1%	-12,0%	0,2%	-8,8%	-41,7%
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	283,53	213,00	150,86	133,53	129,29	130,88	-24,9%	-29,2%	-11,5%	-3,2%	1,2%	-53,8%
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	408,46	315,22	207,67	154,89	131,80	115,05	-22,8%	-34,1%	-25,4%	-14,9%	-12,7%	-71,8%
REGIONI A STATUTO SPECIALE	32,03	27,42	20,73	20,67	23,20	18,85	-14,4%	-24,4%	-0,3%	12,2%	-18,8%	-41,1%
ALTRI COMPARTI	44,83	47,06	44,42	38,26	34,60	28,27	5,0%	-5,6%	-13,9%	-9,6%	-18,3%	-36,9%
<b>TOTALE PUBBLICO IMPIEGO</b>	<b>998,36</b>	<b>812,37</b>	<b>588,80</b>	<b>466,06</b>	<b>440,26</b>	<b>403,26</b>	<b>-18,6%</b>	<b>-27,5%</b>	<b>-20,8%</b>	<b>-5,5%</b>	<b>-8,4%</b>	<b>-59,6%</b>

La spesa per questa forma contrattuale manifesta una riduzione più accentuata rispetto all'andamento del numero di contratti, ma è comunque coerente con la sua dinamica.

E' interessante notare l'andamento del comparto Sanità che presenta una riduzione considerevole nei primi anni per poi assestarsi negli ultimi tre. Pur avendo un numero di contratti assai inferiore a quello dell'Università o delle Regioni ed autonomie locali presenta un costo assai superiore alla spesa di questi due comparti. In termini di valori medi ciò significa i 19.000€ medi del costo di un co.co.co. nella sanità sono quasi il doppio del costo medio di un co.co.co. negli enti locali e poco meno del triplo di quello nelle università.

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 e differiscono dalle collaborazioni coordinate e continuative unicamente per la forma contrattuale scelta dall'Amministrazione; in questo caso però non sono rilevate altre indicazioni quali il numero di persone interessate o la durata contrattuale. La definizione utilizzata nel conto annuale 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 5.12 – Incarichi libero professionale, studio, ricerca e consulenza

	Numero di contratti attivi nell'anno						Variazioni %					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2008 / 2007	2009 / 2008	2010 / 2009	2011 / 2010	2012 / 2010	2012 / 2007
ENTI DI RICERCA	687	4.089	4.034	1.786	2.064	1.408	495%	-1%	-56%	16%	-32%	105%
UNIVERSITA'	4.259	4.368	3.907	5.535	7.434	8.251	3%	-11%	42%	34%	11%	94%
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	7.804	12.240	16.549	15.402	14.125	13.422	57%	35%	-7%	-8%	-5%	72%
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	21.712	27.142	34.026	37.755	38.588	35.550	25%	25%	11%	2%	-8%	64%
REGIONI A STATUTO SPECIALE	9.785	9.744	10.434	11.368	12.104	10.573	0%	7%	9%	6%	-13%	8%
ALTRI COMPARTI	1.500	1.728	2.464	2.685	1.762	1.680	15%	43%	9%	-34%	-5%	12%
TOTALE PUBBLICO IMPIEGO	45.747	59.311	71.414	74.531	76.079	70.884	30%	20%	4%	2%	-7%	55%

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 la situazione si assesta e nel 2012 il numero degli incarichi presenta una prima consistente riduzione rispetto all'anno precedente.

Ad eccezione delle università, in cui il numero dei contratti attivi è in costante crescita dal 2010, in tutti gli altri comparti c'è l'opposta tendenza alla contrazione, che si manifesta in modo più o meno continuo a seconda dei comparti. Considerando complessivamente co.co.co. e incarichi, nei sei anni considerati si registra una riduzione di circa il 15% del numero di contratti che per la metà è imputabile all'andamento dell'ultimo anno.

Se il numero di incarichi ha iniziato a ridursi sono nel 2012, la spesa ad essi relativa è invece in costante diminuzione fin dal 2010. La tendenza alla diminuzione della spesa non è generalizzata ma presenta delle oscillazioni in alcuni i comparti, come nella sanità dove i valori sono abbastanza stabili negli ultimi quattro anni e costituiscono la metà rispetto a questo di spesa di tutte le amministrazioni pubbliche. Anche in questo caso i valori medi sembrano indicare una richiesta di prestazioni con un livello decisamente diverso di qualificazione, poiché i 20.000€ di costo medio della sanità sono oltre 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 930 milioni nel 2012, con una riduzione di ben oltre un terzo (-37%).

**Tabella 5.13 – Spesa per incarichi libero professionali, studio, ricerca e consulenza. Valori in milioni di euro**

	Valori assoluti						Variazioni %					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2008 / 2007	2009 / 2008	2010 / 2009	2011 / 2010	2012 / 2011	2012 / 2007
ENTI DI RICERCA	8,34	17,91	15,45	10,96	10,32	6,62	114,7%	-13,7%	-29,1%	-5,8%	-35,9%	-20,6%
UNIVERSITA'	24,27	31,00	20,48	24,75	23,16	25,79	27,7%	-33,9%	20,8%	-6,4%	11,4%	6,3%
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	160,56	229,43	284,94	280,71	265,94	269,17	42,9%	24,2%	-1,5%	-5,3%	1,2%	67,6%
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	203,28	204,31	214,99	198,28	185,22	160,83	0,5%	5,2%	-7,8%	-6,6%	-13,2%	-20,9%
REGIONI A STATUTO SPECIALE	67,00	68,14	49,09	50,16	58,41	49,73	1,7%	-28,0%	2,2%	16,4%	-14,9%	-25,8%
ALTRI COMPARTI	23,28	21,37	19,38	15,66	12,86	12,86	-8,2%	-9,3%	-19,2%	-17,9%	0,0%	-44,8%
<b>TOTALE PUBBLICO IMPIEGO</b>	<b>486,72</b>	<b>572,17</b>	<b>604,34</b>	<b>580,53</b>	<b>555,91</b>	<b>525,01</b>	<b>17,6%</b>	<b>5,6%</b>	<b>-3,9%</b>	<b>-4,2%</b>	<b>-5,6%</b>	<b>7,9%</b>

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.

**Tabella 5.14 – Prestazioni professionali consistenti nella resa di servizi o adempimenti obbligatori per legge**

	Numero di contratti attivi nell'anno				Variazioni %			
	2009	2010	2011	2012	2010 / 2009	2011 / 2010	2012 / 2011	2012 / 2009
ENTI DI RICERCA	184	274	262	506	49%	-4%	93%	175%
UNIVERSITA'	728	890	998	1.324	22%	12%	33%	82%
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	4.218	5.103	4.727	5.361	21%	-7%	13%	27%
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	63.547	66.087	67.995	70.575	4%	3%	4%	11%
REGIONI A STATUTO SPECIALE	8.230	8.057	7.594	8.316	-2%	-6%	10%	1%
ALTRI COMPARTI	1.264	1.697	2.986	2.915	34%	76%	-2%	131%
<b>TOTALE PUBBLICO IMPIEGO</b>	<b>78.171</b>	<b>82.108</b>	<b>84.562</b>	<b>88.997</b>	<b>5%</b>	<b>3%</b>	<b>5%</b>	<b>14%</b>

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.

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. Arrivati al quarto anno di rilevazione il dato raccolto può dirsi ormai consolidato e non presenta grandi variazioni rispetto agli anni precedenti sia come numero di incarichi affidati che come spesa sostenuta.

**Tabella 5.1 – Spesa per prestazioni professionali consistenti nella resa di servizi o adempimenti obbligatori per legge. Valori in milioni di euro**

	Valori assoluti				Variazioni %			
	2009	2010	2011	2012	2010 / 2009	2011 / 2010	2012 / 2011	2012 / 2009
ENTI DI RICERCA	3,1	3,1	3,0	2,3	0,0%	-3,3%	-21,4%	-23,9%
UNIVERSITA'	12,1	11,9	12,5	11,7	-1,2%	4,4%	-6,2%	-3,2%
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	67,5	84,8	64,2	63,8	25,7%	-24,2%	-0,6%	-5,4%
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	367,8	370,0	364,6	376,5	0,6%	-1,5%	3,2%	2,3%
REGIONI A STATUTO SPECIALE	67,9	64,9	61,0	60,8	-4,5%	-6,0%	-0,3%	-10,4%
ALTRI COMPARTI	13,2	12,7	16,7	21,7	-3,8%	32,0%	29,7%	64,7%
<b>TOTALE PUBBLICO IMPIEGO</b>	<b>531,5</b>	<b>547,3</b>	<b>522,0</b>	<b>536,8</b>	<b>3,0%</b>	<b>-4,6%</b>	<b>2,8%</b>	<b>1,0%</b>

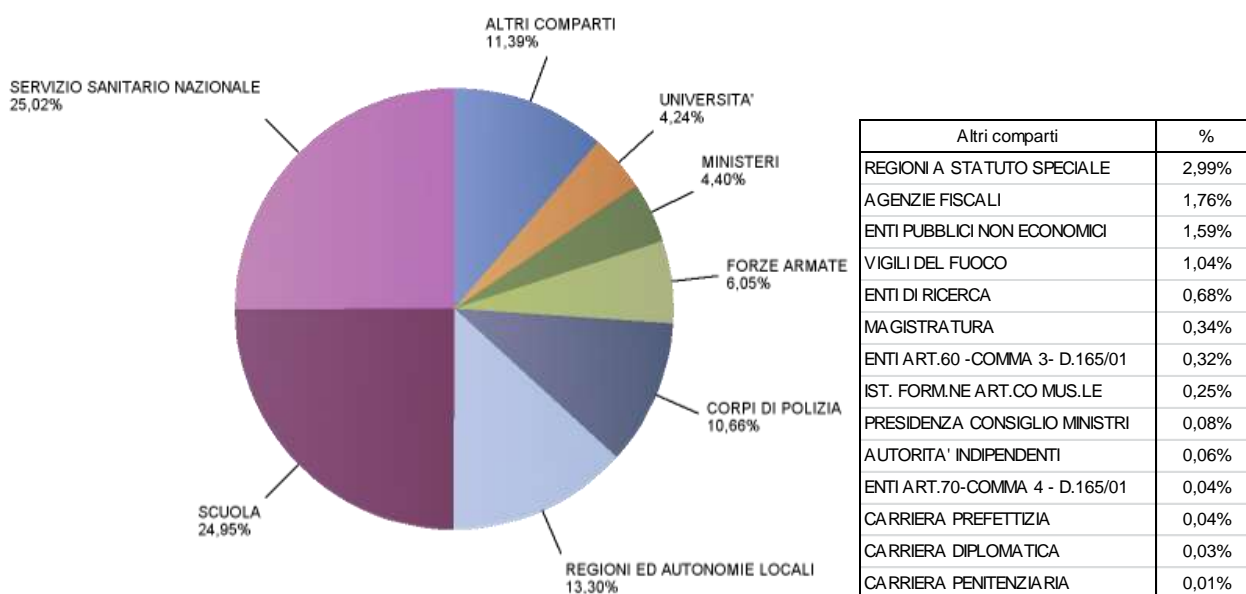
## IL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO

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 2012 nei vari comparti.

**Grafico 6.1 – Riparto del costo del lavoro complessivo 2012 fra i diversi comparti.**



L'aspetto saliente del grafico riguarda i due principali comparti che, in termini di spesa, non si erano mai trovati tanto vicini. Occorre ricordare che la Scuola – con all'incirca il 28,8% del totale del personale pubblico – occupa circa 340.000 persone in più del comparto Sanità che ne impiega il 22,1% (vedi "Andamento dell'occupazione" e "Il lavoro flessibile").

Come era stato facile prevedere fin dallo scorso anno, nel 2012 la spesa per il personale della Sanità ha effettivamente superato per la prima volta quello della Scuola e tale superamento non va ricercato nell'incremento della spesa per il personale della sanità ma nella marcata riduzione di

quella della Scuola, operata con le manovre che si sono succedute nel corso degli ultimi anni che hanno prodotto nei soli esercizi 2011 e 2012 una riduzione di circa 3,2 miliardi di euro e di circa 30.000 unità.

**Tabella 6.1 - Totale del costo del personale dipendente ed estraneo all'amministrazione. Valori in milioni di euro**

	Valori assoluti						Variazioni %					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2008 / 2007	2009 / 2008	2010 / 2009	2011 / 2010	2012 / 2011	2012 / 2007
SCUOLA	40.743	46.492	45.587	43.273	41.202	40.020	14,1%	-1,9%	-5,1%	-4,8%	-2,9%	-1,8%
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	400	405	421	513	437	447	1,3%	3,9%	21,8%	-14,8%	2,3%	11,7%
MINISTERI	7.788	7.699	7.635	7.406	7.527	7.055	-1,1%	-0,8%	-3,0%	1,6%	-6,3%	-9,4%
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	244	244	294	296	323	281	0,0%	20,4%	0,7%	9,0%	-12,9%	15,1%
AGENZIE FISCALI	2.787	2.791	2.846	2.751	2.810	2.855	0,1%	2,0%	-3,3%	2,2%	1,6%	2,4%
AZIENDE AUTONOME	66	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
VIGILI DEL FUOCO	1.424	1.572	1.572	1.586	1.772	1.661	10,4%	0,0%	0,9%	11,7%	-6,3%	16,6%
CORPI DI POLIZIA	16.514	16.619	17.168	17.033	17.947	17.106	0,6%	3,3%	-0,8%	5,4%	-4,7%	3,6%
FORZE ARMATE	8.325	8.656	9.207	9.946	10.295	9.698	4,0%	6,4%	8,0%	3,5%	-5,8%	16,5%
MAGISTRATURA	1.757	1.871	1.886	1.948	1.859	2.078	6,5%	0,8%	3,3%	-4,6%	11,7%	18,3%
CARRIERA DIPLOMATICA	256	284	268	259	255	223	11,2%	-5,8%	-3,4%	-1,3%	-12,9%	-12,9%
CARRIERA PREFETTIZIA	179	190	186	171	179	184	5,9%	-1,7%	-8,5%	5,0%	2,5%	2,7%
CARRIERA PENITENZIARIA	49	50	49	48	46	43	1,7%	-0,7%	-1,4%	-5,7%	-5,0%	-10,8%
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	3.770	3.684	3.616	3.646	3.257	3.182	-2,3%	-1,8%	0,8%	-10,7%	-2,3%	-15,6%
ENTI DI RICERCA	1.252	1.296	1.474	1.347	1.554	1.471	3,5%	13,7%	-8,6%	15,3%	-5,3%	17,4%
UNIVERSITA'	7.199	7.599	7.749	7.549	7.094	6.795	5,6%	2,0%	-2,6%	-6,0%	-4,2%	-5,6%
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	39.027	40.406	41.190	41.371	40.610	40.131	3,5%	1,9%	0,4%	-1,8%	-1,2%	2,8%
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	21.737	23.485	23.289	22.920	22.238	21.334	8,0%	-0,8%	-1,6%	-3,0%	-4,1%	-1,9%
REGIONI A STATUTO SPECIALE	3.509	3.722	3.831	3.815	4.863	5.034	6,0%	2,9%	-0,4%	27,5%	3,5%	43,4%
AUTORITA' INDIPENDENTI	169	181	189	203	208	207	7,3%	4,2%	7,5%	2,3%	-0,3%	22,6%
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	362	317	328	338	141	132	-12,4%	3,5%	3,0%	-58,3%	-6,1%	-63,5%
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	253	282	304	310	469	468	11,3%	8,0%	1,8%	51,5%	-0,4%	84,8%
<b>TOTALE PUBBLICO IMPIEGO</b>	<b>157.811</b>	<b>167.845</b>	<b>169.091</b>	<b>166.730</b>	<b>165.085</b>	<b>160.403</b>	<b>6,4%</b>	<b>0,7%</b>	<b>-1,4%</b>	<b>-1,0%</b>	<b>-2,8%</b>	<b>1,6%</b>

Come risulta evidente dai valori e dalle variazioni riportate nella tabella, il complesso dei comparti del pubblico impiego registra negli ultimi due 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); 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 per l'anno 2012 ha compilato l'intero modello di rilevazione, comprensivo quindi anche di quel tipo spese che nell'anno precedente non era stato possibile rilevare).

Una prima importante considerazione sulle variazioni annue riportate nella tabella 6.1 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 -1,0% riportato nella tabella. Analogamente, l'aumento della spesa fra il 2007 e il 2012 – che è espressa a prezzi di mercato – sarebbe più ridotto passando allo 0,6% contro l'1,6% riportato in tabella.

A livello di singolo comparto i nuovi ingressi hanno determinato, a decorrere dal 2011, l'aumento del 27,5% della spesa riferita alle Regioni a statuto speciale e del 51,5% di quella riferita agli Enti ex art. 60.

Anche lo spostamento di enti o personale avvenuto in modo significativo fra i comparti è da tener presente ai fini dell'analisi perché 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.

La variazione nel livello assoluto della spesa è certamente determinata dalla variazione dell'occupazione in ciascun comparto anche se bisogna avere riguardo al momento dell'anno in cui avvengono tali variazioni. Infatti, mentre l'ingresso di nuovi enti o lo spostamento fra comparti agisce dall'inizio dell'anno, si verifica spesso che le assunzioni e le cessazioni avvengano in momenti differenti. Ad esempio le cessazioni avvenute nella parte finale dell'anno – soprattutto se di consistente entità – manifestano a pieno il loro effetto sulla spesa solo dall'anno successivo, poiché la spesa per gli stipendi è stata comunque sostenuta 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 (nel 2012 il pubblico impiego "stabile" risulta ridotto rispetto all'anno 2007 di circa 110.000 unità al netto degli Enti entrati successivamente nella rilevazione) ve ne sono diversi altri che possono avere un'influenza anche più rilevante sul singolo anno.

*I RINNOVI CONTRATTUALI NEL PERIODO 2007-2012*

Il secondo 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 dalle previsioni contrattuali 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 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 in applicazione del DPR n. 122/2013.

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 2007-2012.

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.



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

**Tabella 6.2 – Personale pubblico non dirigente - Quadro degli incrementi contrattuali derivanti da contratti collettivi di lavoro stipulati ed applicati nel periodo 2007-2012**

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 6.3 – Personale pubblico dirigente - Quadro degli incrementi contrattuali derivanti da contratti collettivi di lavoro stipulati ed applicati nel periodo 2007-2012.**

Comparto / Area	ccnl biennio 2006-2007	incremento % di regime	ccnl biennio 2008-2009	incremento % di regime
Scuola e AFAM (Area V)	15/07/2010	4,85%	15/07/2010	3,2%
Ministeri (Area I)	12/02/2010	4,85%	12/02/2010	3,2%
Presidenza Consiglio Ministri (Area VIII)	04/08/2010	4,85%	04/08/2010	3,2%
Agenzie fiscali - Enti pubblici non economici (Area VI)	21/07/2010	4,85%	21/07/2010	3,2%
Vigili del fuoco (*)	29/11/2007 07/05/2008	5,29%	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)				
(**) 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				

di uno specifico indice ISTAT (art. 24 legge 448/1998). Tale adeguamento, come può evincersi dalla tabella 6.4, 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 6.4 – Personale pubblico non soggetto a contrattazione - Quadro degli incrementi retributivi annui derivanti da legge nel periodo 2007-2012**

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 6.5 – Quadro dei rinnovi contrattuali dei contratti collettivi di lavoro regionali/provinciali stipulati e/o applicati nel periodo 2007-2012**

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

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

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

<b>PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO</b>	
DIRIGENTI	20/06/2007 accordo provinciale concernente il biennio economico 2006-2007 e norme sulla parte giuridica 2006-2009 del personale dell'area della dirigenza e segretari comunali del comparto autonomie locali
	22/10/2008 accordo provinciale per il personale dell'area della dirigenza e segretari comunali del comparto autonomie locali concernente il rinnovo del ccpl per il quadriennio giuridico 2006-2009 ed il biennio economico 2008-2009
	29/10/2010 accordo di modifica del vigente contratto collettivo provinciale di lavoro dell'area della dirigenza e segretari comunali del comparto autonomie locali.
NON DIRIGENTI	20/04/2007 accordo provinciale concernente quadriennio 2007-2009 biennio economico 2006-2007 del personale del comparto autonomie locali – area non dirigenziale
	22/09/2008 accordo provinciale concernente il biennio economico 2008-2009 del personale del comparto autonomie locali – area non dirigenziale

<b>SICILIA</b>	
DIRIGENTI	05/07/2007 ccrl del personale con qualifica dirigenziale della regione Siciliana e degli enti di cui all'art. 1 della l.r. n. 10/2000 per il quadriennio giuridico 2002-2005 e per i bienni economici 2002-2003 e 2004-2005
NON DIRIGENTI	22/05/2008 ccrl quadriennio 2006-2009 biennio economico 2006-2007

<b>SARDEGNA</b>	
DIRIGENTI	19/03/2008 CCRL del personale con qualifica dirigenziale Parte normativa 2006-2009 Parte economica 2006-2007
	18/02/2010 CCRL contratto collettivo regionale di lavoro del personale con qualifica dirigenziale quadriennio normativo 2006-2009 biennio economico 2008-2009
NON DIRIGENTI	08/10/2008 CCRL contratto collettivo regionale di lavoro del personale del comparto unico quadriennio normativo 2006-2009 biennio economico 2006-2007
	18/02/2010 CCRL contratto collettivo regionale di lavoro del personale del comparto unico quadriennio normativo 2006-2009 biennio economico 2008-2009

<b>VALLE D'AOSTA</b>	
DIRIGENTI	17/04/2009 accordo e chiusura del contratto 2006-2009 per la parte normativa e dei bienni economici 2006-2007 e 2008-2009 per il personale appartenente alla qualifica unica dirigenziale di tutti gli enti del comparto unico della Valle d'Aosta
	27/05/2011 accordo retribuzione di posizione dei dirigenti
NON DIRIGENTI	21/05/2008 accordo e chiusura del contratto 2006-2009 per la parte normativa e dei bienni economici 2006-2007 e 2008-2009 per il personale appartenente alle categorie di tutti gli enti del comparto unico della Valle d'Aosta

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 che segue si riportano 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.

Come sarà chiarito più avanti a proposito degli elementi che incidono sulla spesa di personale - in particolare i rinnovi contrattuali - l'andamento dei valori di spesa legati alle retribuzioni è cresciuto negli anni 2008 e 2009 soprattutto per gli aumentati livelli retributivi previsti dai rinnovi contrattuali intervenuti, mentre negli ultimi tre anni ha intrapreso un deciso percorso di riduzione sia a causa della contrazione del personale che degli effetti delle manovre di contenimento della spesa pubblica che hanno avuto ad oggetto il pubblico impiego (blocco dei rinnovi contrattuali e blocco di altri fattori di crescita delle retribuzioni individuali, come le progressioni economiche e quelle di carriera). Ciò ha portato il livello della spesa a ridursi nel 2010 dell'1,8%, dello 0,6% nell'anno successivo e di un ulteriore 2% nel 2012. Al termine del periodo considerato nella tabella, l'aumento complessivo della spesa per retribuzioni lorde si attesta al 3,5%.

**Tabella 6.6 - Spesa per retribuzioni lorde dei lavoratori a tempo indeterminato al netto degli arretrati. Valori in milioni di euro**

	Valori assoluti						Variazioni %					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2008 / 2007	2009 / 2008	2010 / 2009	2011 / 2010	2012 / 2011	2012 / 2007
SCUOLA	28.558	31.368	31.904	29.695	28.983	27.897	9,8%	1,7%	-6,9%	-2,4%	-3,7%	-2,3%
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	278	283	287	309	310	312	1,6%	1,4%	7,7%	0,3%	0,9%	12,3%
MINISTERI	5.186	5.225	5.158	5.029	5.001	4.874	0,8%	-1,3%	-2,5%	-0,6%	-2,5%	-6,0%
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	146	147	160	183	179	171	0,4%	9,0%	14,5%	-2,2%	-4,3%	17,2%
AGENZIE FISCALI	1.877	1.835	1.970	1.924	1.979	1.961	-2,2%	7,3%	-2,3%	2,9%	-1,0%	4,4%
AZIENDE AUTONOME	44	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
VIGILI DEL FUOCO	890	943	1.016	1.016	1.044	1.031	6,0%	7,8%	-0,1%	2,8%	-1,3%	15,9%
CORPI DI POLIZIA	11.714	11.769	12.065	12.015	12.250	12.143	0,5%	2,5%	-0,4%	2,0%	-0,9%	3,7%
FORZE ARMATE	5.918	6.088	6.403	6.555	6.625	6.496	2,9%	5,2%	2,4%	1,1%	-1,9%	9,8%
MAGISTRATURA	1.233	1.306	1.329	1.369	1.300	1.431	6,0%	1,7%	3,0%	-5,0%	10,1%	16,1%
CARRIERA DIPLOMATICA	181	191	188	183	179	169	5,5%	-1,5%	-2,4%	-2,4%	-5,6%	-6,5%
CARRIERA PREFETTIZIA	119	123	122	118	121	121	3,1%	-0,5%	-3,4%	2,1%	0,3%	1,5%
CARRIERA PENITENZIARIA	35	36	36	34	31	30	1,6%	-0,8%	-4,4%	-7,8%	-3,8%	-14,5%
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	2.293	2.317	2.286	2.260	2.154	2.048	1,0%	-1,3%	-1,1%	-4,7%	-4,9%	-10,7%
ENTI DI RICERCA	629	686	762	771	867	855	9,2%	11,1%	1,1%	12,4%	-1,3%	36,1%
UNIVERSITA'	5.210	5.434	5.569	5.485	5.063	4.878	4,3%	2,5%	-1,5%	-7,7%	-3,7%	-6,4%
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	25.049	26.201	27.025	27.380	27.232	27.025	4,6%	3,1%	1,3%	-0,5%	-0,8%	7,9%
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	13.871	14.658	15.157	15.014	14.808	14.353	5,7%	3,4%	-0,9%	-1,4%	-3,1%	3,5%
REGIONI A STATUTO SPECIALE	2.060	2.175	2.290	2.291	3.010	3.091	5,6%	5,3%	0,0%	31,4%	2,7%	50,0%
AUTORITA' INDIPENDENTI	102	103	109	113	124	128	1,3%	5,9%	3,5%	9,6%	3,2%	25,7%
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	170	176	186	190	72	69	3,3%	5,8%	2,5%	-62,0%	-4,9%	-59,4%
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	156	175	188	191	293	291	12,4%	7,3%	1,7%	53,5%	-0,7%	87,0%
<b>TOTALE COMPLESSIVO</b>	<b>105.720</b>	<b>111.239</b>	<b>114.210</b>	<b>112.125</b>	<b>111.626</b>	<b>109.375</b>	<b>5,2%</b>	<b>2,7%</b>	<b>-1,8%</b>	<b>-0,5%</b>	<b>-2,0%</b>	<b>3,5%</b>

Anche in questo caso, se escludiamo i fattori di crescita della rilevazione a causa dell'ingresso di nuovi Enti, la variazione dell'intero periodo può essere ricondotta approssimativamente ad una crescita del 2,5%.

#### *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 giuridica 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 e del comparto di riferimento.

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 delle norme di contenimento della spesa del pubblico impiego previste dall'art. 9 del decreto legge n. 78 del 2010.

Un altro fattore che può avere un notevole effetto sulla spesa è il turn over. Tale fattore presenta caratteristiche differenti se agisce 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 legato al risparmio derivante dal costo del personale non rimpiazzato, mentre per il personale rimpiazzato il differenziale che si genera fra il costo massimo - che è quello con cui va in pensione il personale - ed il costo minimo rappresentato dal costo dei nuovi ingressi, verrà riassorbito dalle progressioni economiche future (posizioni stipendiali) che tale personale maturerà nel corso della carriera, tanto più che normalmente si tratta di personale che ha già svolto alcuni anni di servizio non di ruolo utili ai fini della maturazione delle posizioni stipendiali.

Nei comparti dove invece non esistono meccanismi di progressione automatica delle retribuzioni la sostituzione del personale ha un'azione immediata senza strascichi 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, deve essere maggiormente remunerato.

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.) esiste però un altro meccanismo per il quale una parte della spesa del personale che non viene sostituito non si traduce automaticamente in risparmi. Il personale che sta andando in pensione in questi anni - e che ci andrà ancora per alcuni anni - gode ancora della retribuzione

individuale di anzianità (RIA) ed è contrattualmente previsto che nel momento del pensionamento gli importi corrispondenti vadano ad alimentare come risorse stabili i fondi per la contrattazione integrativa a disposizione di ciascun ente, attraverso i quali è possibile finanziare i 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 ed è possibile assistere ad incrementi apprezzabili delle retribuzioni medie del personale in attività. 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. Tali fondi 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 con il successivo DPR n. 122/2013.

### *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 non sono individuati separatamente nella tavola delle retribuzioni medie ma partecipano alla definizione del valore medio complessivo del comparto di appartenenza.

I valori al lordo dipendente utilizzati ai fini del calcolo delle retribuzioni medie sono al netto delle competenze fisse ed accessorie relative ad anni precedenti (arretrati) e 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 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 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 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 e 2012 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 spesa nell'ambito del conto annuale. In considerazione della modifica di rilevazione del personale comandato e della relativa spesa intervenuta nell'anno 2011, come evidenziato nella tabella 6.7, i valori retributivi medi annui della PCM non sono stati posti a confronto in termini di variazioni percentuali fino all'anno 2011. La modifica di rilevazione dal conto annuale 2012 è stata



effettuata tenendo conto che negli enti dove il peso del personale comandato è rilevante, la relativa spesa poteva 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;

- le seguenti indennità e compensi accessori: indennità rettorale, trattamento di reggenza, 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

Nella tabella seguente si riportano i valori annui delle retribuzioni medie pro-capite per comparto e le relative variazioni percentuali:

**Tabella 6.7 - Retribuzioni medie annue (importi lordo dipendente)**

	Valori assoluti						Variazioni %					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2008 / 2007	2009 / 2008	2010 / 2009	2011 / 2010	2012 / 2011	2012 / 2007
SCUOLA	26.532	29.280	30.570	30.201	30.338	29.548	10,4%	4,4%	-1,2%	0,5%	-2,6%	11,4%
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	31.376	31.782	31.686	34.544	35.264	35.914	1,3%	-0,3%	9,0%	2,1%	1,8%	14,5%
MINISTERI	27.915	28.553	28.761	28.382	29.515	29.578	2,3%	0,7%	-1,3%	4,0%	0,2%	6,0%
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	43.728	45.227	48.521	53.600	58.964	59.177	-	-	-	-	0,4%	-
AGENZIE FISCALI	34.980	33.529	36.762	36.179	36.944	37.301	-4,1%	9,6%	-1,6%	2,1%	1,0%	6,6%
VIGILI DEL FUOCO	28.024	30.197	32.043	31.739	32.124	31.421	7,8%	6,1%	-0,9%	1,2%	-2,2%	12,1%
CORPI DI POLIZIA	35.154	35.931	37.049	37.337	38.494	38.203	2,2%	3,1%	0,8%	3,1%	-0,8%	8,7%
FORZE ARMATE	37.005	37.445	38.327	38.708	39.699	38.920	1,2%	2,4%	1,0%	2,6%	-2,0%	5,2%
MAGISTRATURA	120.182	126.308	130.605	132.642	131.303	141.746	5,1%	3,4%	1,6%	-1,0%	8,0%	17,9%
CARRIERA DIPLOMATICA	80.936	92.755	93.726	93.755	92.695	92.215	14,6%	1,0%	0,0%	-1,1%	-0,5%	13,9%
CARRIERA PREFETTIZIA	79.002	84.067	87.267	86.161	89.994	92.660	6,4%	3,8%	-1,3%	4,4%	3,0%	17,3%
CARRIERA PENITENZIARIA	71.709	76.595	76.975	78.603	77.688	79.618	6,8%	0,5%	2,1%	-1,2%	2,5%	11,0%
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	38.713	39.739	42.547	43.529	42.856	41.772	2,7%	7,1%	2,3%	-1,5%	-2,5%	7,9%
ENTI DI RICERCA	39.530	39.891	42.079	42.091	41.919	41.680	0,9%	5,5%	0,0%	-0,4%	-0,6%	5,4%
UNIVERSITA'	42.218	43.848	44.581	45.629	44.624	43.754	3,9%	1,7%	2,4%	-2,2%	-1,9%	3,6%
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	35.763	37.495	38.253	38.761	38.787	38.781	4,8%	2,0%	1,3%	0,1%	0,0%	8,4%
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	27.177	28.871	29.672	29.833	29.862	29.611	6,2%	2,8%	0,5%	0,1%	-0,8%	9,0%
REGIONI A STATUTO SPECIALE	31.511	32.859	34.080	34.166	34.258	35.446	4,3%	3,7%	0,3%	0,3%	3,5%	12,5%
AUTORITA' INDIPENDENTI	71.569	69.452	73.735	73.900	76.916	77.987	-3,0%	6,2%	0,2%	4,1%	1,4%	9,0%
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	40.970	41.474	43.942	46.156	54.213	52.253	1,2%	6,0%	5,0%	17,5%	-3,6%	27,5%
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	33.943	37.749	38.347	38.362	31.299	30.738	11,2%	1,6%	0,0%	-18,4%	-1,8%	-9,4%
VALORE MEDIO PUBBLICO IMPIEGO	31.670	33.432	34.521	34.680	34.899	34.576	5,6%	3,3%	0,5%	0,6%	-0,9%	9,2%

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%.

Altri interventi di contenimento della spesa sono stati diretti a ridurre la portata della contrattazione integrativa, a congelare le retribuzioni individuali ai valori “ordinariamente” spettanti nel 2010 e a bloccare le progressioni di carriera e gli aumenti retributivi previsti per il personale pubblico non contrattualizzato.

Tali interventi di contenimento previsti inizialmente fino al 2013 sono stati prorogati al 2014 in applicazione del DPR n. 122/2013 (vedi “I rinnovi contrattuali 2007-2012”).

Nell’anno 2011 la crescita retributiva individuale è stata essenzialmente nulla. La variazione positiva rilevata rispetto al 2010 nel valore medio di alcuni comparti e – di conseguenza – in quello complessivo di tutto il pubblico impiego (+0,6%), 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 6.2). 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 6.3);
- modifiche introdotte alle modalità di rilevazione delle spese (è il caso della Presidenza del Consiglio dei Ministri per la quale si è provveduto nel 2011 a definire una struttura di rilevazione dei dati più idonea alla complessa articolazione del personale di ruolo e non di ruolo);
- passaggi di qualifica (per riqualificazione del personale) definiti con l’utilizzo di risorse previste nell’ambito dei fondi di contrattazione integrativa dell’anno 2010 (è il caso ad esempio del Ministero della Difesa nel quale il numero dei passaggi effettuati nel 2011 ha interessato circa il 70% del personale, comportando un aumento medio pro-capite del solo stipendio tabellare di circa il 2%). Inoltre, è presente anche l’effetto dei passaggi definiti alla fine del 2010 e registrati nel conto annuale di quell’anno (Ministero della Giustizia), che hanno comportato un adeguamento economico che ha avuto un pieno effetto sui valori medi solo a partire dal 2011;
- corresponsione in modo non regolare nel tempo dei compensi legati alla produttività e al risultato; è il caso dell’Agenzia delle Entrate che nel 2008 non ha corrisposto compensi per produttività, determinando un andamento anomalo delle retribuzioni del comparto;
- modifiche di comparto con trasmigrazione di Enti: è il caso dell’ENEA delle ex IPAB della Provincia autonoma di Trento e dell’Ente foreste della Sardegna già segnalati in precedenza;

- per altri comparti si registra una diminuzione delle retribuzioni medie anche di entità notevole come per gli Enti pubblici non economici e per le Università, dovuta sostanzialmente agli effetti del blocco del turn over.

Nell'anno 2012, le retribuzioni medie della generalità dei comparti mostrano una netta riduzione o confermano una stasi nel confronto con l'anno precedente; nel complesso, il pubblico impiego ha subito nel 2012 un decremento retributivo di circa l'1%.

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.

Nel periodo in esame, anni 2007-2012, si sono sviluppate due tornate contrattuali – quella relativa al biennio economico 2006-2007 definita in massima parte nel 2008, e quella relativa al biennio 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.

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) si è già detto in precedenza: 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.

Nella tabella precedente è illustrata la dinamica delle retribuzioni di fatto dell'intero pubblico impiego; nel confronto con l'andamento dei tassi di inflazione effettiva<sup>3</sup> si deve tener conto che l'aumento delle retribuzioni registrato nel 2008 è 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 si sono concentrati due effetti di spesa: gli aumenti di regime del biennio contrattuale 2006-2007 (4,85%) sottoscritti proprio in tale anno per i comparti più numerosi 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.

<sup>3</sup> Il tasso annuo d'inflazione effettiva registrato nel periodo 2008-2012 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

Negli anni successivi al 2008 gli ultimi rinnovi contrattuali sottoscritti ed applicati (quelli relativi al biennio 2008-2009) determinano di fatto l'unico elemento positivo nell'andamento delle retribuzioni.

Sull'intero periodo 2007-2012 il tasso di inflazione ha avuto un incremento del 11,9% ed è stato significativamente più elevato di quello registrato dalla retribuzione media di fatto rappresentativa dell'intero pubblico impiego che ha avuto un incremento del 9,2% sul medesimo periodo.

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

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Occupati nelle pubbliche amministrazioni</b>	3.583.563	3.578.950	3.503.231	3.437.544	3.395.809	3.343.999
<b>Totale Forza lavoro</b>	24.926.610	25.031.922	24.991.531	25.002.591	25.294.481	25.640.309
<i>Occupati nelle pubbliche amministrazioni / Totale Forza Lavoro</i>	14,4%	14,3%	14,0%	13,7%	13,4%	13,0%
<b>Totale Occupati</b>	23.359.773	23.310.995	22.938.344	22.923.278	22.959.876	22.729.162
<i>Occupati nelle pubbliche amministrazioni / Totale Occupati</i>	15,3%	15,4%	15,3%	15,0%	14,8%	14,7%
<b>Costo del lavoro delle pubbliche amministrazioni (miliardi di €)</b>	157,81	167,85	169,09	166,73	165,09	160,40
<b>PIL ai prezzi di mercato (miliardi di €)</b>	1.554,20	1.575,14	1.519,70	1.551,89	1.580,41	1.567,01
<i>Costo del lavoro / PIL nominale</i>	10,15%	10,66%	11,13%	10,74%	10,45%	10,24%
I dati degli occupati nelle pubbliche amministrazioni comprendono il personale stabile, quello flessibile (anche se 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 2013: Forze di lavoro per condizione e sesso - dati destagionalizzati; Prodotto interno lordo ai prezzi di mercato						

Il calo costante degli occupati nelle pubbliche amministrazioni si è tradotto in una graduale riduzione della quota del pubblico impiego sia sul totale della forza lavoro, dove la riduzione è avvenuta in misura pressoché costante in ragione dello 0,3-0,4% per ciascun anno, che su quello del totale degli occupati. Contestualmente, dopo il primo biennio di aumento ed aver raggiunto il suo massimo nel 2009, il costo del lavoro per il pubblico impiego diminuisce nei tre anni successivi, determinando una significativa riduzione della sua incidenza sul PIL che è particolarmente significativa essendo stata conseguita nonostante la contrazione che il PIL ha avuto nell'ultimo anno.