

Finanza Locale Monitor

I fabbisogni professionali delle Amministrazioni pubbliche alla prova del PNRR

Per l'attuazione dei progetti connessi al PNRR è richiesta un'adeguata capacità sia amministrativa che gestionale, tanto a livello di Amministrazione Centrale che di Amministrazioni Locali. Le singole Amministrazioni devono, infatti, occuparsi della realizzazione degli interventi, della gestione efficace delle risorse e dei controlli sulla regolarità delle procedure e delle spese.

Il personale della Pubblica Amministrazione si presenta all'appuntamento con livelli dimensionali più contenuti che in passato e con una struttura demografica tendenzialmente più anziana, esiti delle politiche di controllo della spesa degli ultimi anni.

Tra il 2008 e il 2020, le unità di lavoro equivalenti a tempo pieno si sono contratte di 267mila unità: nelle Amministrazioni locali il personale si è ridotto complessivamente, rispetto al 2008, di 161mila unità, pari ad una contrazione del 10,7%. Le Amministrazioni centrali, invece, hanno registrato una diminuzione più contenuta, del 4,4%.

I vincoli all'assunzione si sono tradotti anche in un invecchiamento del personale: nel 2019 gli occupati stabili della PA avevano 50 anni di media, nel 2009, invece, l'età media era di 46,9 anni; nel corso di un decennio l'aumento dell'età media è stato di oltre 3 anni.

Con riferimento ai titoli di studio si evidenzia che rispetto al complesso dell'occupazione, quella pubblica si differenzia per avere mediamente titoli di studio più elevati e concentrati in alcune tipologie di professionalità. Tradizionalmente le professionalità tecniche (ingegneria, architettura, urbanistica) risultano marginali (sono possedute solo da meno del 13% degli occupati laureati).

Alcune misure di rafforzamento della capacità amministrativa sono state introdotte con il dl 80/2021 che prevede nuove modalità di reclutamento nonché la possibilità di derogare ad alcuni limiti contrattuali vigenti. Complessivamente, si prevedono quasi 28mila nuove assunzioni. I concorsi hanno cominciato ad essere banditi già nella seconda parte del 2021. La procedura per il conferimento dei 1000 incarichi di collaborazione a professionisti ed esperti a supporto delle Amministrazioni territoriali si è conclusa, ma non per tutte le figure è stato ricevuto un numero congruo di candidature.

Differenze di genere nel pubblico impiego

Il settore pubblico rappresenta, in Italia come nella maggioranza dei paesi occidentali, un importante datore di lavoro per le donne. Nei paesi OCSE il settore pubblico assume prevalentemente donne e il caso italiano non si discosta dalla media: oltre il 58% dell'occupazione pubblica nel 2019 era costituita da donne. Nel settore privato, invece, l'occupazione femminile è sottorappresentata (le donne costituiscono solo il 39% degli occupati), ciò fa sì che il settore pubblico rappresenti uno dei principali settori di impiego femminile. Nel 2020, un'occupata su cinque lavorava nel settore pubblico.

L'occupazione femminile è preponderante in alcuni settori ben specifici della Pubblica Amministrazione: l'istruzione, e in particolare nel comparto scuola (dove il 79% degli occupati è di genere femminile) e la sanità, dove le donne sono il 68% degli occupati.

La sovra-rappresentazione femminile evidenziasi per il complesso del settore pubblico viene però meno quando si considerano i diversi ruoli svolti dal personale e, in particolare, la distinzione per categoria tra personale dirigente e non dirigente dove, intatti, la presenza femminile si riduce notevolmente.

I dati complessivi sintetizzano una ricca eterogeneità di situazioni, con differenze anche ampie tra territori e tipi di istituzioni: nelle Amministrazioni locali si evidenzia in maniera ancora più marcata il fenomeno della segregazione verticale. Tali statistiche suggeriscono come il settore pubblico abbia un ruolo di spicco anche come modello per l'introduzione di buone pratiche per la valorizzazione della forza lavoro femminile e per la riduzione dei divari di genere.

Luglio 2022

Nota Trimestrale

Direzione Studi e Ricerche

Industry and Banking Research

Laura Campanini
Economista

Ha collaborato:
Ref. Ricerche

Valentina Ferraris

Indice

I fabbisogni professionali delle Amministrazioni pubbliche alla prova del PNRR	3
Introduzione	3
La riduzione del personale pubblico come politica di contenimento delle spese	3
Quali gli effetti delle politiche sulle assunzioni? La riduzione degli organici	5
Gli effetti delle politiche sulle assunzioni: l'invecchiamento del personale	7
Gli effetti delle politiche sulle assunzioni su competenze e titoli di studio	9
Il personale dipendente dei Comuni, alcune caratteristiche	10
Le misure di rafforzamento della capacità amministrativa: il decreto legge 80 e i concorsi	15
Differenze di genere nel pubblico impiego	18
L'importanza del settore pubblico come datore di lavoro	18
La distribuzione per comparti e la segregazione orizzontale	20
La distribuzione per ruoli e la segregazione verticale	21
Le donne nelle Amministrazioni locali	22
Il ricorso alle politiche di conciliazione	25

I fabbisogni professionali delle Amministrazioni pubbliche alla prova del PNRR

Introduzione

L'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza è argomento di vivo interesse, dato che da essa dipendono l'efficacia stessa del Piano e, quindi, le sue ricadute positive sulla crescita. Per la realizzazione, un elemento di cruciale importanza è dato dalla qualità del pubblico impiego, poiché **per l'attuazione dei progetti è richiesta un'adeguata capacità sia amministrativa che gestionale, tanto a livello di Amministrazione Centrale che di Amministrazioni locali**. Queste ultime hanno la responsabilità diretta di esecuzione di una parte cospicua dei progetti afferenti alle Missioni di prevalente competenza locale. Stime dell'Ufficio parlamentare di bilancio (Upb) indicano in circa 70 miliardi le risorse del Recovery and Resilience Fund (RRF) gestite dagli Enti locali in qualità di soggetti attuatori dei progetti, sulla base delle materie di competenza¹.

Perché questi progetti siano realizzati è necessaria un'adeguata capacità amministrativa. Le singole Amministrazioni dovranno occuparsi della realizzazione degli interventi, della gestione efficace delle risorse e dei controlli sulla regolarità delle procedure e delle spese. Sono inoltre responsabili dell'avvio delle procedure di recupero e restituzione delle risorse utilizzate in modo indebito, oggetto di frode o doppio finanziamento pubblico. Le Amministrazioni si occupano anche della rilevazione, a livello di dettaglio, delle informazioni circa l'avanzamento dei Target e Milestone.

In questo scenario, contano le capacità progettuali, le competenze - anche digitali - e il grado di esperienza posseduti dal personale, soprattutto di quello dedicato alla gestione dei progetti e dei contratti pubblici.

Si tratta di un ulteriore impegno per una Pubblica Amministrazione già sottoposta da diversi anni a un sovraccarico nella gestione dei lavori, a causa della proliferazione delle regole, degli adempimenti e dei controlli da effettuare. Come noto, negli ultimi anni il personale della Pubblica Amministrazione ha sperimentato una flessione piuttosto intensa nella sua consistenza, con conseguenze anche sulla sua composizione e sulle competenze possedute.

Il personale della Pubblica Amministrazione si presenta all'appuntamento con livelli dimensionali più contenuti che in passato e con una struttura demografica tendenzialmente più anziana, esiti delle politiche di controllo della spesa degli ultimi anni. In queste pagine si descrivono le caratteristiche dei dipendenti pubblici, in particolare di quelli delle Amministrazioni locali, e i fabbisogni professionali che sono emersi in concomitanza con l'esigenza di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, nonché degli sforzi finora fatti per rafforzare le competenze della PA.

La riduzione del personale pubblico come politica di contenimento delle spese

Tra il 2008 e il 2020, **le unità di lavoro equivalenti a tempo pieno dipendenti della Pubblica Amministrazione si sono ridotte di 267mila unità**: la riduzione della consistenza del pubblico impiego è stata pertanto rilevante.

D'altra parte, come ricorda la Corte dei Conti nell'ultima delibera relativa al costo del lavoro pubblico², negli ultimi anni (a partire dalla riforma Madia del 2015 che ha riaperto nuovamente

¹ Per un approfondimento sul ruolo delle Amministrazioni locali nel PNRR si veda FLM giugno 2021.

² Corte dei Conti (2020) Relazione sul costo del lavoro pubblico 2020.

alla fonte contrattuale per la regolamentazione dei rapporti di lavoro nel settore pubblico e dalla pronuncia della Corte Costituzionale dello stesso anno che ha dichiarato l'illegittimità del ricorso al blocco della contrattazione collettiva come strumento di limitazione della spesa pubblica), "il controllo della spesa è stato comunque garantito dalla circoscrizione dello spazio della politica assunzionale al reale fabbisogno e della trattativa economica ai limiti degli stanziamenti di bilancio".

Il principale strumento di limitazione alle assunzioni è stato rappresentato dal blocco del turnover, introdotto con **la legge Finanziaria per il 2007, che diede avvio alla fase di contrazione del personale dipendente a partire dal 2008. La Finanziaria prevedeva, per tutte le Amministrazioni, la possibilità di assumere personale per una spesa pari al 20% della spesa relativa alle cessazioni dell'anno precedente e per un numero di dipendenti non superiore al 20% di quelli cessati.** Le misure di limitazione delle assunzioni sono state reiterate negli anni, data la necessità di contenere la spesa pubblica, e hanno determinato una sostituzione solo parziale del personale cessato dal servizio.

I vincoli sono stati differenziati tra le diverse tipologie di Enti. Erano inizialmente escluse le autonomie locali non sottoposte al patto di stabilità interno: Comuni fino a 5000 abitanti fino al 2013, Comuni fino a 1000 abitanti dal 2013, unioni di Comuni e Comunità montane. Tali Enti potevano assumere nel limite delle cessazioni, con un tetto numerico, per una spesa pari a quella sostenuta per il personale cessato. Anche gli Enti del Servizio sanitario nazionale erano sottoposti a vincoli diversi da quelli validi per il complesso delle Amministrazioni: a partire dal 2007 la spesa per il personale non doveva superare l'importo della spesa nel 2004 ridotta dell'1,4%. Per gli Enti di ricerca le assunzioni potevano essere fino al raggiungimento di una spesa pari all'80% delle spese correnti, ma non si poteva superare la spesa per il personale cessato l'anno precedente. La scuola era esclusa dai vincoli: per il periodo 2009-11 è stata prevista una riduzione del 17% del personale tecnico amministrativo.

Nel corso degli anni, inoltre, le possibilità di assunzione sono state modificate.

Con riferimento alle Amministrazioni centrali, nel 2009 la percentuale massima di turnover è stata ridotta al 10%, ed è tornata al 20% nel 2010. Dal 2014 i vincoli sono stati allentati³. Inoltre, la percentuale massima di turnover è stata applicata al risparmio di spesa derivante dalle cessazioni, ma non più al numero di lavoratori cessati. Poiché di norma chi va in pensione ha retribuzioni più elevate di chi viene assunto, questo permette di assumere un numero maggiore di dipendenti a parità di spesa.

Per le Amministrazioni locali le possibilità di turnover sono state regolate nel dettaglio. Per le Regioni, è stato concesso di aumentare, nel biennio 2017-18, la quota di reintegro dal 25 al 75% se la spesa di personale risultava inferiore al 12% delle entrate tributarie – al netto delle entrate a destinazione vincolata. Anche per i Comuni è stata introdotta la possibilità di maggior reintegro (rispetto alla quota del 25%), nel caso di rispetto di alcuni criteri. Nel 2016 tale facoltà era stata concessa ai Comuni con meno di 10mila abitanti che nel 2015 non erano sottoposti al piano di stabilità e avevano un rapporto dipendenti-popolazioni inferiore alla media della classe dimensionale (per abitanti); nel 2017, è stata estesa a quelli con più di 1000 abitanti, aventi gli

³ Si disponeva per le Amministrazioni dello Stato un superamento progressivo del turnover, rendendo possibile reintegrare il personale cessato in percentuali crescenti (20% nel 2014, 40% nel 2015, 60% nel 2016, 80% nel 2017 e 100% nel 2018). Il percorso è stato però rallentato dalla legge di stabilità per il 2016, che ha rimodulato le quote di turnover in senso peggiorativo rispetto alle indicazioni del 2014: la quota di reintegro è stata limitata al 25% per gli anni 2016, 2017 e 2018, ammettendo il reintegro al 100% solo dal 2019.

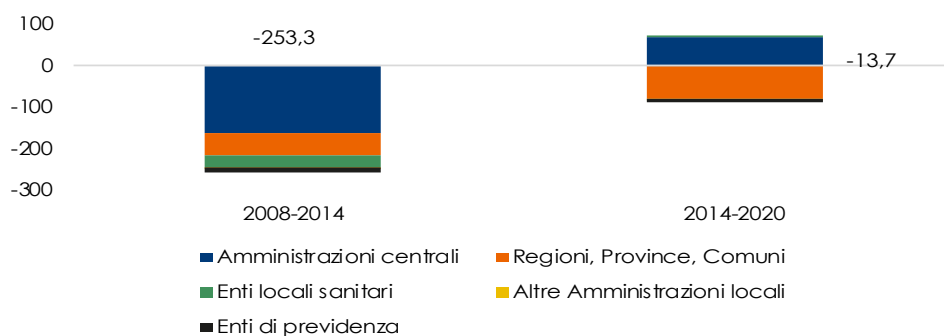
stessi vincoli da rapporto dipendenti-popolazione. Dal 2018 si è introdotta la possibilità di innalzare la quota di turnover al 75% ai Comuni che rispettassero determinati vincoli di bilancio.

Dal 2019 si è infine riaperto alla possibilità di reintegrare personale mediante assunzioni per il 100% dei cessati per Amministrazioni dello Stato, Regioni ed Enti locali.

Quali gli effetti delle politiche sulle assunzioni? La riduzione degli organici

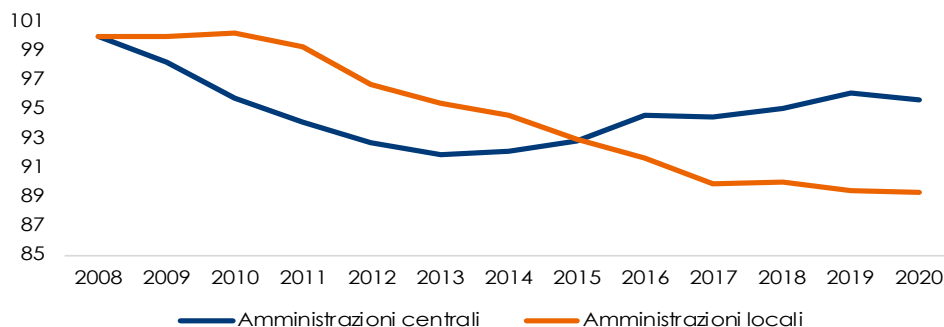
Le politiche di restrizione alle assunzioni hanno determinato un calo marcato nel numero di dipendenti, dato che solo una parte marginale del personale cessato veniva reintegrato con nuove assunzioni. Come è stato ricordato prima, tra il 2008 e il 2020 le unità di lavoro equivalenti a tempo pieno (ottenute correggendo i dati in termini di teste sulla base dell'incidenza del part time) si sono ridotte di 267mila, pari a **una contrazione del 7,4%**. La contrazione è stata più intensa nel periodo iniziale, fino al 2014, quando le unità sono diminuite di 253mila, mentre nel periodo successivo (2014-2020) la riduzione è stata di 14mila unità; a partire dal 2015, con l'allentamento dei vincoli sulle assunzioni, l'occupazione nella PA si è sostanzialmente stabilizzata.

Unità di lavoro a tempo equivalente nella PA (variazioni assolute, migliaia)



Fonte: elaborazioni Ref. Ricerche su dati Istat

Sono state colpite in particolare le Amministrazioni locali, il cui personale si è ridotto complessivamente, rispetto al 2008, di 161mila unità, pari ad una contrazione del 10,7%. Le Amministrazioni centrali, invece, hanno registrato una diminuzione più contenuta, del 4,4% (pari a 90mila unità in meno): tale esito è la sintesi di un calo molto marcato nella prima fase (-162mila unità) seguito da un parziale recupero della consistenza degli organici (+71mila unità). Le Amministrazioni locali, invece, hanno registrato un primo calo tra il 2008 e il 2014 (-82mila unità), al quale ne è seguito un secondo (-79mila unità). La maggior differenziazione delle norme per le Amministrazioni locali, per le quali le facoltà di maggior reintegro sono state subordinate al rispetto di alcuni vincoli, ha pertanto determinato un minor turnover rispetto a quanto osservato per gli Enti statali. In particolare, il calo è stato particolarmente intenso per Regioni, Province e Comuni (-2,4% di contrazione media annua nel secondo periodo), mentre per gli Enti sanitari locali e le altre Amministrazioni locali si è osservata una stabilità nelle unità di lavoro. Il calo è stato particolarmente marcato fino al 2016, anno in cui è stato sospeso il patto di stabilità interno.

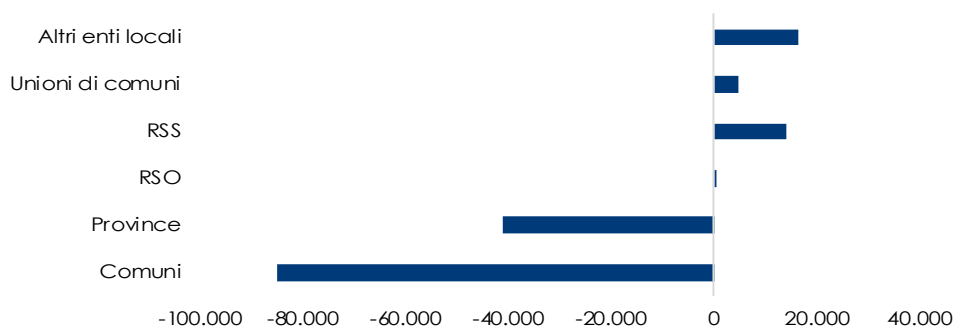
L'occupazione nella PA (unità di lavoro a tempo equivalente, indice base 2008=100)

Fonte: elaborazioni Ref. Ricerche su dati Istat

Una fonte alternativa ai dati di contabilità è rappresentata dal Conto Annuale curato dalla Ragioneria Generale dello Stato; si tratta di una rilevazione censuaria presso le singole istituzioni che fanno parte della Pubblica Amministrazione, riguardante la consistenza, l'evoluzione, le caratteristiche, la collocazione funzionale e l'inquadramento contrattuale dei pubblici dipendenti facenti parte dell'organico di queste istituzioni.

I dati sul numero di occupati della PA da Conto Annuale confermano il calo degli organici evidenziato dalla contabilità nazionale⁴.

Il Conto Annuale fornisce inoltre informazioni molto dettagliate per tipo di istituzione. Nel periodo considerato la riduzione del personale delle Amministrazioni centrali è stata del 21% (misurati come teste), concentrata soprattutto nei ministeri e negli Enti pubblici non economici. In questo ultimo settore, parte della contrazione del personale è stata ottenuta anche grazie ad un riordino del comparto, con la soppressione di alcuni Enti (es. Inpdap, Enpals, etc.), confluiti in altri Enti (es. Inps). Le istituzioni facenti funzioni locali (Regioni, Comuni, Province ed Enti locali vari) hanno sperimentato una contrazione del personale del 15 per cento tra il 2009 e il 2019. Il calo è stato particolarmente marcato per i Comuni, che hanno sperimentato una riduzione di quasi 85mila occupati, e per le Province (-41mila), mentre le Regioni, in particolare le RSS, hanno osservato un incremento degli occupati (per le RSO si osserva più che altro una stabilità), così come gli altri Enti regionali.

La variazione degli organici delle Amministrazioni locali* (occupati stabili, var. assoluta 2009-19)

*Gli Enti sanitari sono registrati a parte. Fonte: elaborazioni Ref. Ricerche su dati Conto Annuale RGS

⁴ Gli occupati della PA sono passati da 3,4 milioni del 2009 a 3,2 nel 2019, con una riduzione di 132mila nel corso del decennio; la riduzione in termini di unità equivalenti a tempo pieno è anche maggiore, dato che nel periodo è cresciuta l'incidenza del part time (dal 5 al 6%). Va inoltre rilevato che il Conto Annuale ha iniziato a includere nuovi Enti nella sua rilevazione a partire dal 2011 e, pertanto, a parità di Enti rilevati la riduzione è anche maggiore.

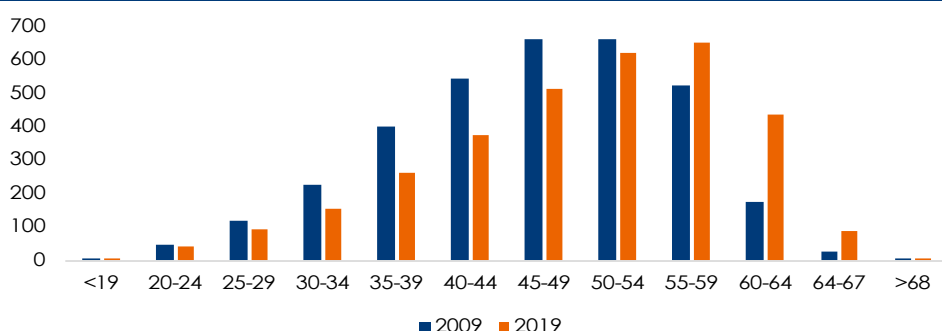
È quindi evidente come la contrazione degli organici abbia interessato soprattutto i Comuni, Enti in prima linea per la realizzazione di molti progetti.

Gli effetti delle politiche sulle assunzioni: l'invecchiamento del personale

I vincoli all'assunzione si sono tradotti anche in un **cambiamento della struttura del personale, in particolare per età**. Limitando gli ingressi di nuovo personale (generalmente più giovane) si è osservato un aumento dell'età media dei dipendenti, dato che il peso delle coorti più anziane è aumentato.

Nel 2019 gli occupati stabili⁵ della PA, sulla base delle informazioni del Conto Annuale, avevano 50 anni di media. Nel 2009, invece, l'età media era di 46,9 anni; nel corso di un decennio l'aumento è stato di oltre 3 anni. D'altra parte, guardando come si sono distribuite le variazioni degli organici nelle classi di età, si osserva molto nettamente come la riduzione del personale si sia concentrata nelle classi più giovani (fino ai 54 anni), mentre per le classi di età più anziane (sopra i 55 anni) il numero di occupati nella PA è aumentato. Se nel 2009 la classe di età più numerosa era quella tra i 40 e i 49 anni, nella quale si concentrava quasi il 36% del personale, nel 2019 è quella tra i 50 e i 59 anni (ovvero, quelli che nel 2009 erano nella classe 40-49 anni), che rappresenta da sola il 39% dell'occupazione.

La composizione per età dell'organico della PA (occupati stabili, migliaia)



Fonte: elaborazioni Ref. Ricerche su dati Conto Annuale RGS

Ad aver determinato l'aumento dell'età media del personale non è stato solo il blocco del turnover. Nello stesso periodo, infatti, si è osservato più in generale un invecchiamento della popolazione: l'età media nell'ultimo ventennio è passata dai 41,4 anni di inizio secolo ai 45,2 del 2020. Tra il 2009 e il 2020 l'età media della popolazione italiana è cresciuta di 2,5 anni.

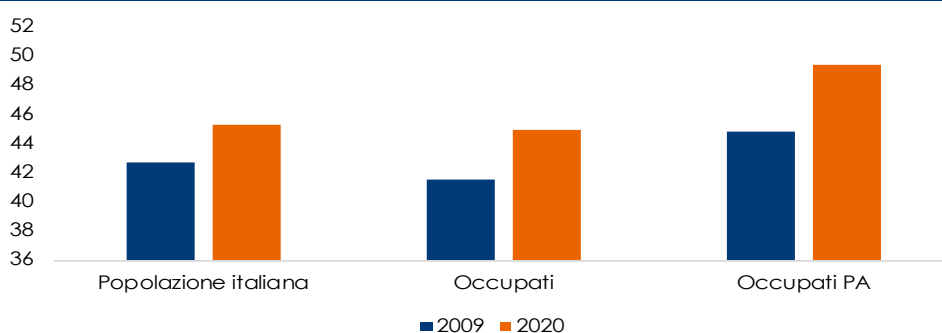
Un altro elemento importante che ha influito sulla struttura per età del personale della PA è costituito dalla riforma pensionistica del 2011 (la c.d. Fornero), che ha innalzato drasticamente i requisiti (sia in termini di età che di anzianità contributiva) necessari all'accesso al pensionamento. L'introduzione di tale riforma (entrata in vigore dal 2012) ha comportato la necessità di rimandare il pensionamento per molti lavoratori, sia nel settore pubblico che in quello privato. Questo si è riflesso in un aumento generalizzato del tasso di occupazione nella classe

⁵ Il Conto Annuale nelle sue tavole presenta informazioni riguardanti il totale personale, che include il personale stabile e l'altro personale, nel quale 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, ovvero che non rientrano nelle categorie contrattuali del pubblico impiego, ricomprendendo in questa definizione anche il personale disciplinato da norme di diritto pubblico. I lavoratori con contratti flessibili (tempo determinato, lavoratori socialmente utili, in formazione e lavoro, interinali) sono invece distinti e messi in tavole separate. Naturalmente, l'esclusione dei lavoratori con contratti flessibili, tipicamente più frequenti nelle classi di età più giovani, aumenta l'età media calcolata.

d'età 60-65 anni (quella in cui, prima della riforma, si concentravano le dimissioni per pensionamento). Nel 2009, pre-riforma, il tasso di occupazione per questa classe d'età era del 19%; nel 2020 tale tasso è salito oltre il 38%. Inoltre, le coorti che sarebbero dovute andare in pensione e che sono state costrette a rimandare il pensionamento sono quelle dei nati durante il baby boom, e quindi particolarmente numerose. Questo, unito all'aumento del periodo di permanenza al lavoro, ha determinato un incremento del peso delle classi di età più anziane sull'occupazione, con il risultato di un innalzamento dell'età media. Elaborazioni effettuate sui dati della Rilevazione Continua sulle Forze Lavoro (RCFL) per il totale degli occupati evidenziano un incremento dell'età media di 3,5 anni tra il 2009 e il 2020, passando da 41,5 a 45 anni.

Restrignendo l'analisi ai soli occupati nel settore della Pubblica Amministrazione⁶, quindi al netto del settore dell'istruzione e della sanità, si osserva un aumento di 4,6 anni rispetto al 2009; va rilevato che, per il sottoinsieme dei dipendenti della PA, l'incremento dell'età media nello stesso periodo è stato ben più consistente di quello osservato per il totale dell'occupazione.

Età media (anni)



Fonte: elaborazioni Ref. Ricerche su microdati RCFL Istat

L'invecchiamento generale degli occupati determinato dai fenomeni demografici e dagli interventi normativi è stato pertanto amplificato, nel caso del personale pubblico, dal blocco delle assunzioni al fine del contenimento della spesa pubblica.

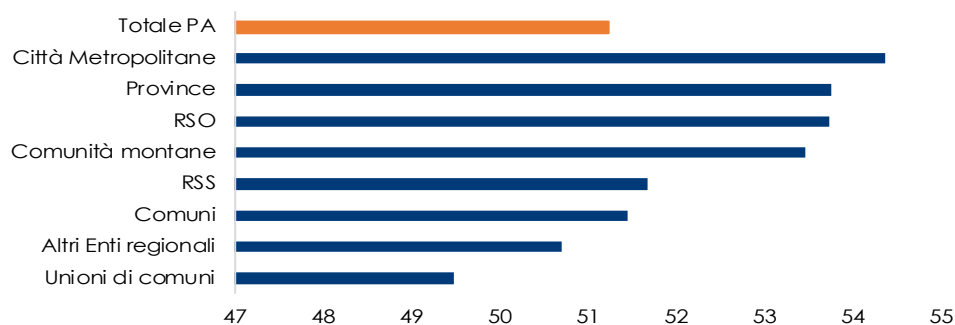
Tra i comparti della PA, l'aumento dell'età media è generalizzato, ma risulta particolarmente intenso per le funzioni locali. **In dieci anni, l'età media dei dipendenti stabili delle istituzioni delle funzioni locali è aumentata di 4,4 anni, salendo a 52,7 anni.**

Alcune elaborazioni su dati preliminari per il 2020 del Conto Annuale evidenziano come **le principali Amministrazioni locali (Regioni, Comuni, Province, Città Metropolitane) siano tutte caratterizzate da un'età media dei propri dipendenti superiore** a quella, peraltro elevata, osservata per il complesso degli Enti pubblici rilevati nel Conto Annuale. In particolare, l'età media risulta piuttosto alta per le RSO, le Province e le Città metropolitane. Si tratta d'altra parte di Enti nei quali **più della metà dei dipendenti ha più di 55 anni**; questo perché gli ingressi sono stati modesti e le uscite sono state limitate dall'innalzamento dei requisiti pensionistici. Questo comporta però che nel corso dei prossimi anni una parte considerevole di questi dipendenti avrà diritto al pensionamento, e quindi i flussi in uscita saranno notevoli; ciò potrebbe avere un impatto anche sulle competenze, dato che l'aumento dei flussi in uscita potrebbe limitare i tempi di

⁶ Tale comparto non coincide con la Pubblica Amministrazione da Conto Annuale; è esclusa l'Istruzione e la Sanità, dato che sulla base dei dati della RCFL non è possibile distinguere i dipendenti per il settore pubblico da quelli privati.

affiancamento con il nuovo personale, e con questi la possibilità di un pieno ed efficace passaggio delle competenze da parte del personale più anziano ed esperto ai nuovi assunti.

Età media del personale stabile (anni – 2020)



Fonte: elaborazioni Ref. Ricerche su dati Conto Annuale RGS

Gli effetti delle politiche sulle assunzioni su competenze e titoli di studio

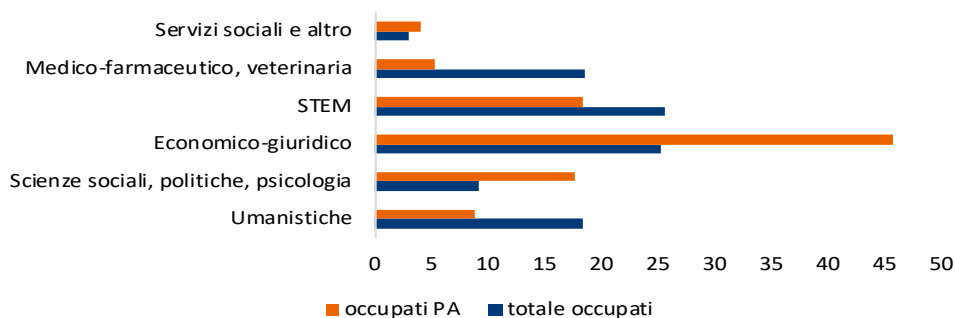
Uno dei riflessi critici del mancato rinnovamento dell'organico riguarda le competenze medie possedute dal personale. Il livello delle competenze possedute si è dimostrato non sempre adeguato rispetto al contesto in rapida evoluzione in cui le Amministrazioni si trovano a operare. Talvolta perché il passaggio delle competenze ai dipendenti più giovani, assunti di recente, è stato molto limitato, dati i flussi di ingresso ridotti dal blocco del turnover; in altri casi perché le competenze dei dipendenti più anziani ed esperti, per quanto molto elevate, sono state ottenute in contesti molto diversi.

Rispetto al complesso dell'occupazione, quella pubblica si differenzia per avere mediamente titoli di studio più elevati. D'altra parte, per accedere a molti degli impieghi offerti dalla PA è necessario avere almeno un titolo di studio medio superiore o una laurea. Secondo il Conto Annuale, nel 2020 il 42% degli occupati stabili della PA era in possesso almeno di una laurea o di un titolo di studio post-laurea.

Nel complesso, **le Amministrazioni locali si distinguono per avere una quota di laureati nel proprio organico inferiore a quella riscontrata per il complesso della PA:** per le funzioni locali, è laureato (o oltre) il 31% degli occupati stabili. Si distinguono però le Regioni (sia RSO che RSS), per le quali la quota di laureati in organico è superiore al 40%. Province e Città metropolitane evidenziano livelli attorno al 30%.

Un altro aspetto non secondario è che i titoli di studio terziari (laurea o superiore), per quanto consentano di essere maggiormente attrezzati alla gestione della complessità, risultano particolarmente **concentrati in alcune tipologie di professionalità.** Elaborazioni sulla base dei dati della Rilevazione Continua sulle Forze di Lavoro per il 2020 (quindi, dal "lato" degli occupati, senza informazioni dettagliate sulle istituzioni per cui lavorano) evidenziano **come i dipendenti laureati presenti nell'organico della PA possedano in maggioranza una laurea in campo economico-giuridico (il 45%), mentre le professionalità tecniche (ingegneria, architettura, urbanistica) sono invece possedute solo da meno del 13% degli occupati laureati.** Le lauree nelle materie STEM (includendo quindi, oltre alle sopracitate, anche chimica, fisica, matematica, statistica, informatica, scienze biologiche, biotecnologie) rappresentano circa il 19% del personale laureato nella PA (e meno del 5,6% degli occupati). Per confronto, nell'occupazione complessiva, gli occupati laureati in materie STEM rappresentano quasi il 26% del totale dei laureati occupati.

Occupati laureati per gruppo di laurea (in % occupati laureati – 2020)



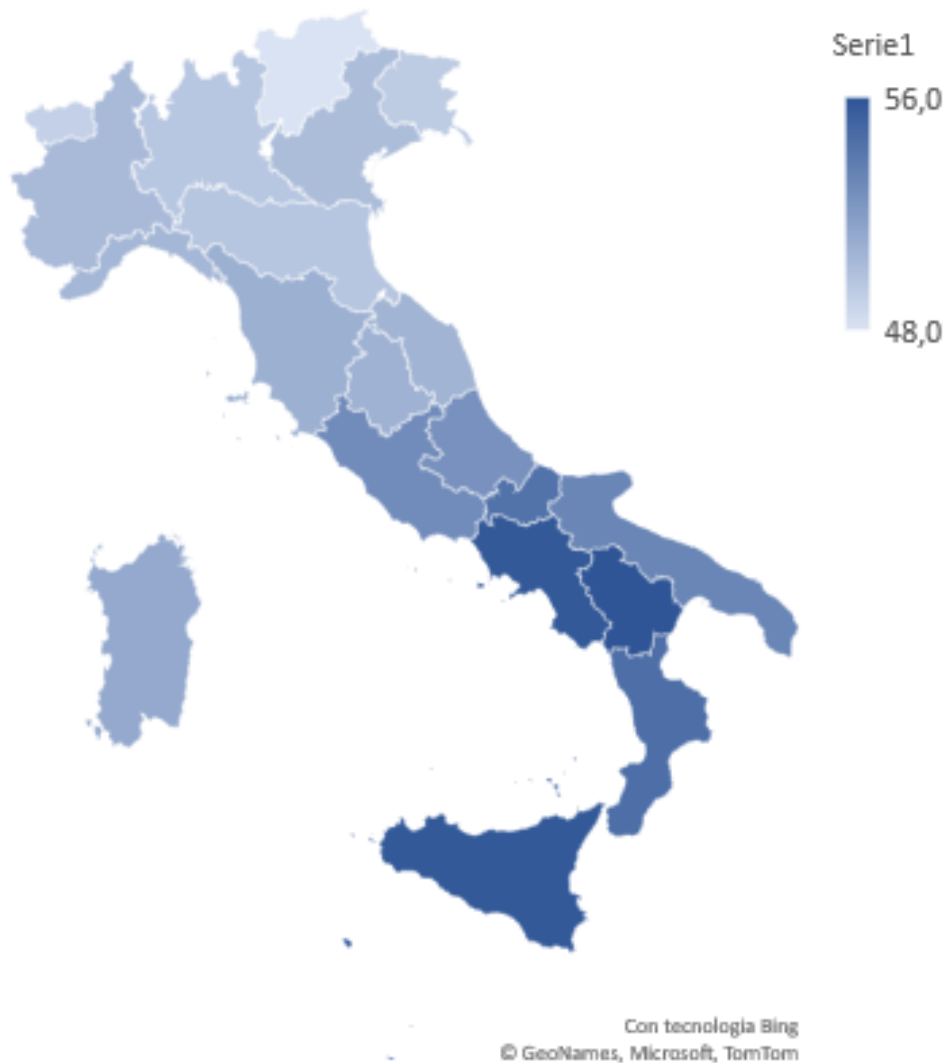
Fonte: elaborazioni Ref. Ricerche su dati RCFL Istat

Tale aspetto rappresenta una criticità importante. Si sta ponendo un problema di disallineamento tra le professionalità richieste per le esigenze più pressanti della Pubblica Amministrazione e quelle invece attualmente presenti in organico.

Il personale dipendente dei Comuni, alcune caratteristiche

I Comuni si distinguono per essere, tra le principali Amministrazioni locali, quelli con **un'età media degli organici e una quota di dipendenti anziani (over 55) più contenute** (anche se risultano comunque superiori a quanto osservato per le unioni di comuni, le Comunità montane o gli altri Enti regionali). Naturalmente, quanto osservato a livello complessivo, si declina diversamente a seconda delle caratteristiche principali dei Comuni.

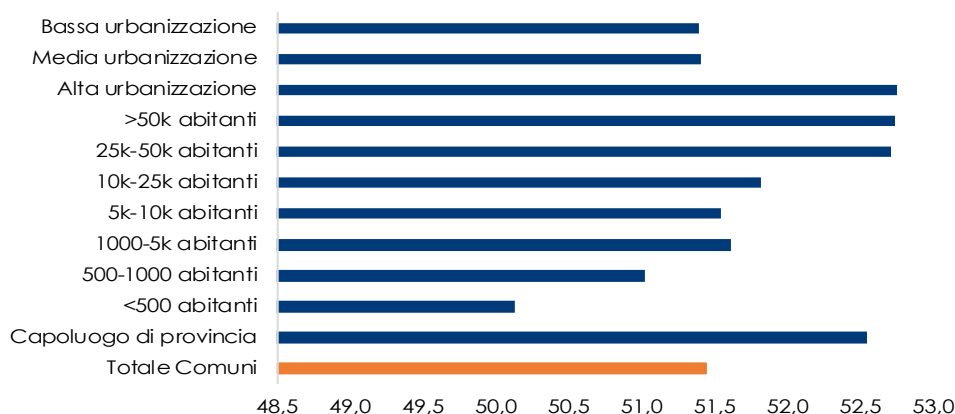
I Comuni del Mezzogiorno sono caratterizzati da un'età media dei propri organici superiore alla media: in particolare, il personale stabile dei Comuni di Campania, Sicilia e Basilicata ha mediamente un'età superiore ai 55 anni, oltre 4 anni superiore alla media nazionale. D'altra parte, una quota considerevole, superiore alla metà e in alcuni casi prossima ai due terzi, degli organici è costituita da persone mature (oltre i 55 anni), anche in Calabria, Puglia, Molise e in misura minore in Abruzzo. Il problema dell'invecchiamento degli organici, per quanto generalizzato, risulta quindi particolarmente grave in alcuni territori, tradizionalmente più in difficoltà e che si troveranno a gestire la maggior parte delle risorse del PNRR (data la norma che prevede che almeno il 40% degli investimenti debba essere localizzata nel Mezzogiorno).

Età media del personale stabile dei Comuni (anni – 2020)

Fonte: elaborazioni Ref. Ricerche su microdati Conto Annuale RGS

Altre caratteristiche che si accompagnano ad una maggiore età media del personale dei Comuni sono legate al grado di urbanizzazione: Comuni a maggior urbanizzazione (così come i Comuni capoluogo di provincia) tendono ad avere personale più anziano; lo stesso si osserva per i Comuni più grandi e più densamente abitati.

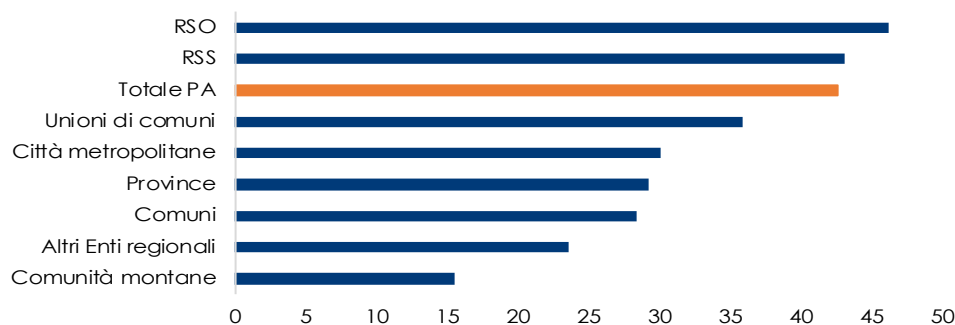
Età media del personale stabile per caratteristiche dei Comuni (anni – 2020)



Fonte: elaborazioni Ref. Ricerche su microdati Conto Annuale RGS

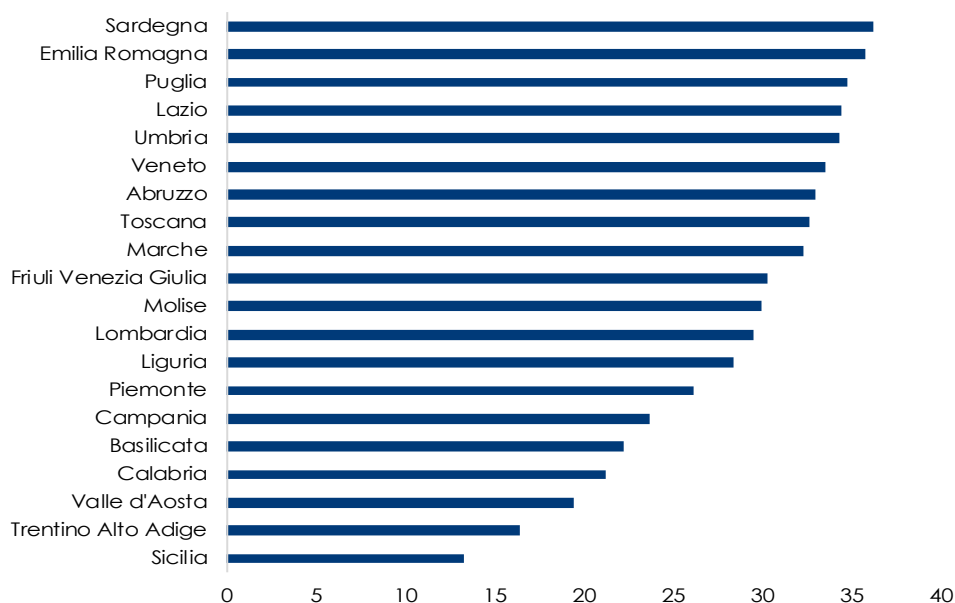
Con riferimento all'istruzione degli organici, **i Comuni, tra le principali istituzioni locali, si distinguono per una bassa quota di laureati in organico**: solo il 28% dei dipendenti stabili risultavano laureati o con titoli post-laurea nel 2020. Poiché sono questi gli Enti che si troveranno in prima linea nella realizzazione di molti progetti del PNRR, il tema della capacità gestionale è centrale.

Personale stabile della PA con laurea o titoli superiori (quota % su tot. dipendenti stabili – 2020)



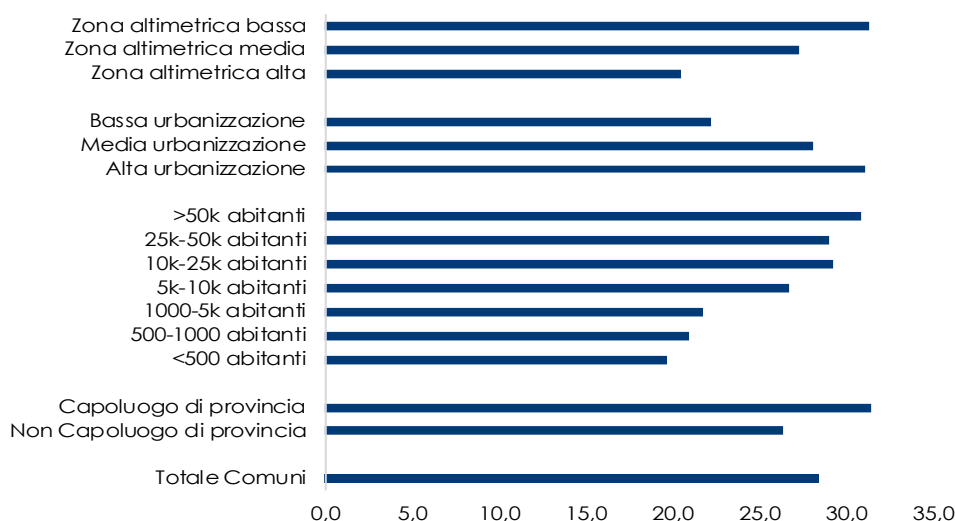
Fonte: elaborazioni Ref. Ricerche su microdati Conto Annuale RGS

Il quadro appare piuttosto eterogeneo quando lo si guarda da più vicino, oltre la sintesi fornita dal dato medio. A livello territoriale, si osserva una maggior presenza di laureati negli organici comunali nel Nord Est e al Centro, ma in realtà tali quote medie risultano fortemente influenzate da casi particolari e non disegnano un pattern geografico preciso (come invece era stato evidenziato per l'età). Tra le singole Regioni, sono Sardegna, Emilia-Romagna e Puglia (seguite da Lazio, Umbria e Veneto) quelle dove mediamente negli organici comunali è maggiore l'incidenza di personale laureato. Ci sono invece meno laureati negli organici dei Comuni in Sicilia, Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta.

Personale stabile dei Comuni con laurea o titoli superiori (quota % su tot dipendenti stabili – 2020)


Fonte: elaborazioni Ref. Ricerche su microdati Conto Annuale RGS

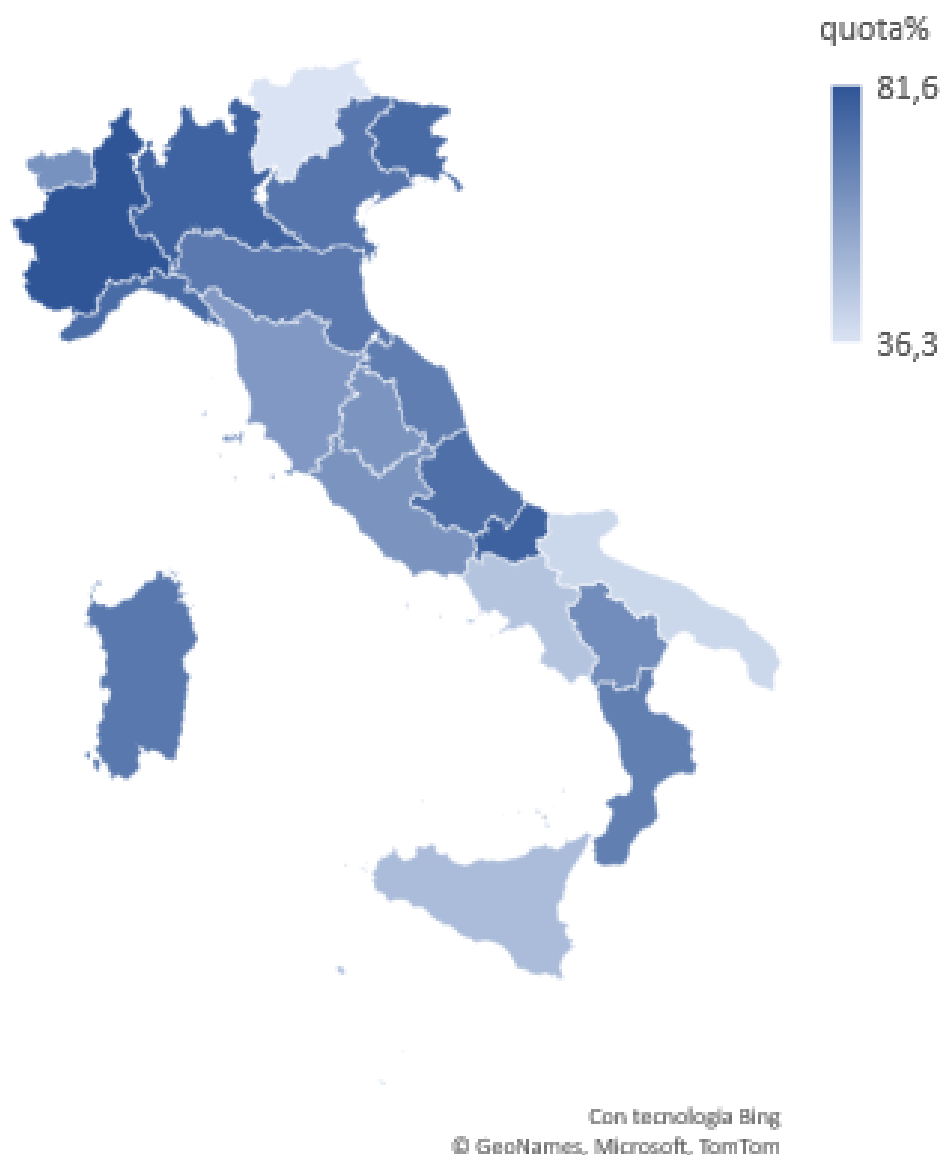
Guardando ad altre caratteristiche dei Comuni si osserva invece come le quote più basse di personale laureato si rilevino in quelli più piccoli e in quelli con una minore densità di popolazione; nei Comuni meno urbanizzati; nei Comuni montani o comunque situati in una zona altimetrica elevata. Al contrario, le quote più elevate si osservano nei Comuni più grandi, e in particolare nei capoluoghi di provincia, in quelli più urbanizzati. Si delinea così un quadro di situazioni di minore dotazione di capitale umano per i Comuni più periferici, che sono quelli che necessiteranno maggiore supporto per rafforzare i propri organici.

Personale stabile dei Comuni con laurea o titoli superiori (quota % su tot. dipendenti stabili – 2020)


Fonte: elaborazioni Ref. Ricerche su microdati Conto Annuale RGS

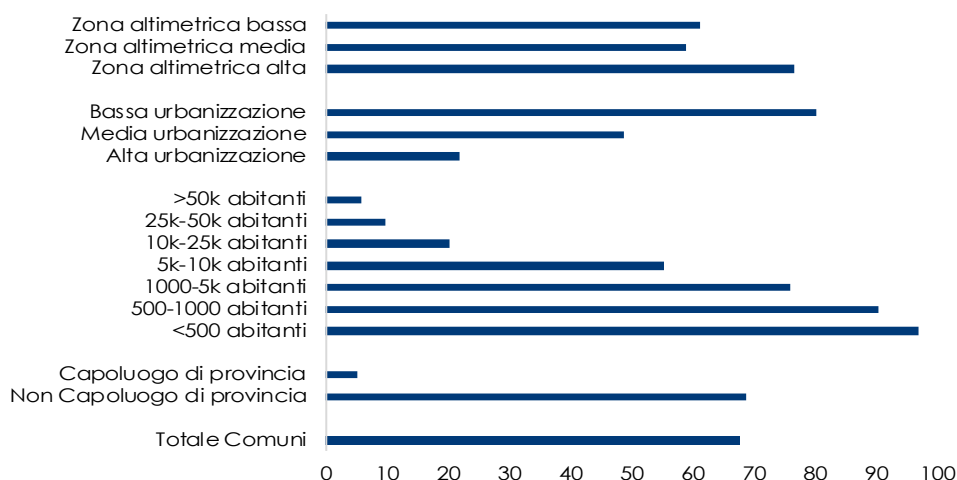
Infine, un aspetto rilevante per i Comuni è dato dalla **scarsità di Segretari comunali**, la cui funzione è quella di fornire assistenza giuridico-amministrativa nei confronti dei Consigli in ordine alla conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto ed ai regolamenti. Inoltre, il Segretario sovrintende allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti e ne coordina le attività. Tra i Comuni rilevati nel Conto Annuale per il 2020, solo un terzo riportava un Segretario tra i propri dipendenti. In particolare, l'assenza di Segretario comunale risulta maggiormente diffusa nel Nord, nei Comuni più piccoli e in quelli montani.

Comuni senza segretario comunale tra i propri dipendenti (in % Comuni – 2020)



Fonte: elaborazioni Ref. Ricerche su dati Conto Annuale RGS

Comuni senza segretario comunale tra i propri dipendenti (in % Comuni – 2020)



Fonte: elaborazioni Ref. Ricerche su dati Conto Annuale RGS

Le misure di rafforzamento della capacità amministrativa: il decreto legge 80 e i concorsioni

Le necessità di affrontare i problemi evidenziati in queste pagine sono rese ancora più urgenti dall'esigenza di rafforzare la PA allo scopo di realizzare il programma di investimenti indicato nel PNRR.

Alcune misure di rafforzamento della capacità amministrativa sono state introdotte con il dl 80/2021, che prevede l'introduzione di **nuove modalità di reclutamento, nonché la possibilità di derogare ad alcuni limiti contrattuali vigenti**. In materia di reclutamento, sono previste alcune disposizioni di portata generale e altre invece collegate all'attuazione del PNRR. Innanzitutto, si prevedono modalità speciali per accelerare le procedure di selezione per il personale a tempo determinato destinato a realizzare i progetti previsti dal Piano e per il conferimento di contratti di collaborazione necessari all'assistenza tecnica. Le Amministrazioni potranno adottare **procedure semplificate**, che prevedono la pubblicazione di bandi sul portale del reclutamento, e, oltre alla valutazione dei titoli, lo svolgimento di una sola prova scritta (utilizzando anche strumenti informatici) e di una prova orale. Inoltre, le Amministrazioni potranno utilizzare graduatorie concorsuali già esistenti, purché ancora valide. Tali modalità speciali per le assunzioni a tempo determinato possono essere utilizzate anche dalle Amministrazioni non interessate all'attuazione del PNRR. Le procedure possono svolgersi anche attraverso concorsi pubblici unici per il reclutamento di dirigenti e figure professionali comuni a tutte le Amministrazioni pubbliche.

Per le medesime finalità si dispone **l'istituzione di uno o più elenchi** ai quali possono iscriversi professionisti ed esperti per il conferimento di incarichi di collaborazione con contratti di lavoro autonomo e il personale ad alta specializzazione per l'assunzione con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato. Ciascun elenco è suddiviso in sezioni per professioni, specializzazioni e ambiti territoriali in cui l'iscritto può indicare la propria disponibilità all'impiego: le Amministrazioni titolari di progetti potranno attingere a questi elenchi; per i contratti di collaborazione dovranno invitare almeno quattro professionisti o esperti (o in numero tale da assicurare la parità di genere) e sottoporli ad un colloquio selettivo.

In deroga alla normativa, **la durata dei contratti di lavoro a tempo determinato** può superare il limite dei 36 mesi, ma non può essere superiore a quella necessaria per la realizzazione dei progetti; in ogni caso, non si potrà andare oltre il 31 dicembre 2026.

Per rendere più interessanti i posti a tempo determinato, sono previste alcune forme di **premialità** per i neo-assunti: si prevede una riserva di posti destinata al personale che abbia svolto almeno 36 mesi di servizio pari al 40% nei futuri concorsi pubblici per posti a tempo indeterminato (e in casi specifici altri tipi di premialità, come punteggi aggiuntivi). Questo è finalizzato a garantire una prospettiva occupazionale al termine dei contratti (rendendoli più appetibili) ma anche per evitare la perdita del capitale umano accumulato durante il periodo di servizio nell'Amministrazione.

Viene prorogata al 31 dicembre 2024 la possibilità per le PA di bandire **concorsi senza aver precedentemente svolto la procedura di mobilità volontaria**, in deroga alla normativa vigente. Questo è un altro intervento per consentire una maggior velocità delle procedure.

Si dispone inoltre la possibilità per gli Enti locali di organizzare e gestire **selezioni uniche, in forma aggregata, per la formazione di elenchi** di soggetti idonei all'assunzione per vari profili professionali, dai quali poi attingere per la copertura delle posizioni programmate nei rispettivi piani dei fabbisogni di personale.

Agli Enti locali in dissesto finanziario è consentito di procedere comunque alle assunzioni del personale necessario all'attuazione del PNRR, nonché all'esercizio delle funzioni di protezione civile, di polizia locale, di istruzione pubblica, inclusi i servizi e del settore sociale (nel rispetto dei limiti di spesa previsti dalla normativa) non venendo quindi sfavoriti rispetto agli altri.

Un altro aspetto rilevante introdotto dal dl 80/2021 è dato **dall'istituzione di un'ulteriore area funzionale, destinata al personale di alta qualificazione specialistica**, intermedia tra i funzionari e i dirigenti. Questo permetterebbe di offrire contratti di ingresso più elevati rispetto a quelli ordinariamente offerti ai funzionari. Fatta salva una riserva di almeno il 50% delle posizioni disponibili destinata all'accesso dall'esterno, le progressioni tra aree e tra qualifiche diverse (nel caso degli Enti locali) non avvengono più mediante concorso ma attraverso una procedura comparativa.

Le Amministrazioni impegnate nell'attuazione del PNRR possono inoltre derogare, fino a raddoppiare, i limiti percentuali del trattamento economico previsti attualmente (10%) per gli incarichi dirigenziali conferiti a soggetti esterni (solo per le posizioni dirigenziali vacanti e relative a compiti strettamente funzionali all'attuazione del PNRR).

Sono inoltre previste alcune disposizioni specifiche per i Comuni: viene esteso a 24 mesi il periodo massimo durante il quale, nei piccoli Comuni, le funzioni attribuite al vicesegretario comunale possono essere svolte da un funzionario di ruolo (in servizio da almeno due anni in un Ente locale e in possesso dei requisiti per la partecipazione al concorso per segretario comunale). Questo **per ovviare alla carenza di segretari** nei piccoli Comuni; inoltre, per rafforzare la capacità funzionale degli Enti locali per l'attuazione del PNRR, si dispone che le assunzioni di segretari comunali e provinciali siano autorizzate per un numero pari al 100% di quelle cessate l'anno precedente.

Il dl 80/2021 prevede tra le altre cose, nuove assunzioni, definendo i diversi profili necessari. **Complessivamente, si prevedono quasi 28 mila nuove assunzioni. Di queste, la maggioranza (24 mila) riguardano le Amministrazioni centrali, e in particolare il Ministero di Giustizia**, al quale dovrebbero essere assegnate 22.251 nuove risorse, prevalentemente all'Ufficio del Processo (come stabilito dal PNRR). **Per le Amministrazioni locali l'incremento è di quasi 3.400 persone**: in buona misura i posti sono stati messi a bando dalle Regioni del Mezzogiorno all'interno del concorso Coesione Sud (2.022 posti); le assunzioni restanti si suddividono tra i posti per la ricerca di professionisti ed esperti per il supporto ai procedimenti amministrativi da reclutare con le modalità del portale InPA (1.000 posti), e il bando per 345 Segretari comunali e provinciali.

I concorsi hanno cominciato ad essere banditi già nella seconda parte del 2021; la procedura per il conferimento dei 1000 incarichi di collaborazione a professionisti ed esperti a supporto delle

Amministrazioni territoriali si è conclusa. I bandi sono stati 30, suddivisi tra le varie Regioni: la distribuzione delle risorse stanziare, e di conseguenza dei posti messi a disposizione nelle Regioni, ha favorito le Regioni piccole e quelle meridionali (dato che il 40% delle risorse è stato destinato al Mezzogiorno, e all'interno di ciascuna macro-area la suddivisione è stata solo al 70% sulla base della popolazione residente). Le figure maggiormente richieste sono gli ingegneri, per i quali complessivamente si sono banditi 384 posti (sui 1000 complessivi), in particolare gli ingegneri civili (105 posti) e quelli ambientali (94 posti). Altre figure particolarmente richieste sono gli esperti amministrativi e quelli giuridici, gli architetti e i geologi. Non per tutte le figure è stato ricevuto un numero congruo di candidature: come evidenziato da Upb per alcune figure (ingegneri ambientali, geologi, ingegneri gestionali, ingegneri informatici) il numero di professionisti ricercati supera quello delle candidature ricevute.

Professionisti ed esperti a supporto delle Amministrazioni locali cercati con i bandi da dl 80/2021

105	ingegneri civili
94	ingegneri ambientali
83	esperti amministrativi
80	esperti giuridici
79	architetti
71	geologi
66	esperti nella gestione e monitoraggio progetti complessi
41	ingegneri gestionali
37	ingegneri energetici
33	geometri
29	esperti digitali
29	ingegneri delle telecomunicazioni, elettronici ed elettrotecnici
27	esperti in edilizia
24	ingegneri chimici
24	ingegneri informatici
23	agronomi
22	biologi
22	esperti in ambiente
15	esperti in contabilità pubblica e rendicontazione fondi europei
13	chimici o fisici
12	esperti gestionali
12	esperti in rinnovabili
12	ingegneri
12	ingegneri idraulici
9	esperti tecnici in appalti
6	avvocati esperti in diritto ambientale
6	ingegneri dei trasporti
5	esperti informatici
4	periti chimici
4	esperti statistici

Fonte: elaborazioni Ref. Ricerche su bandi Funzione pubblica

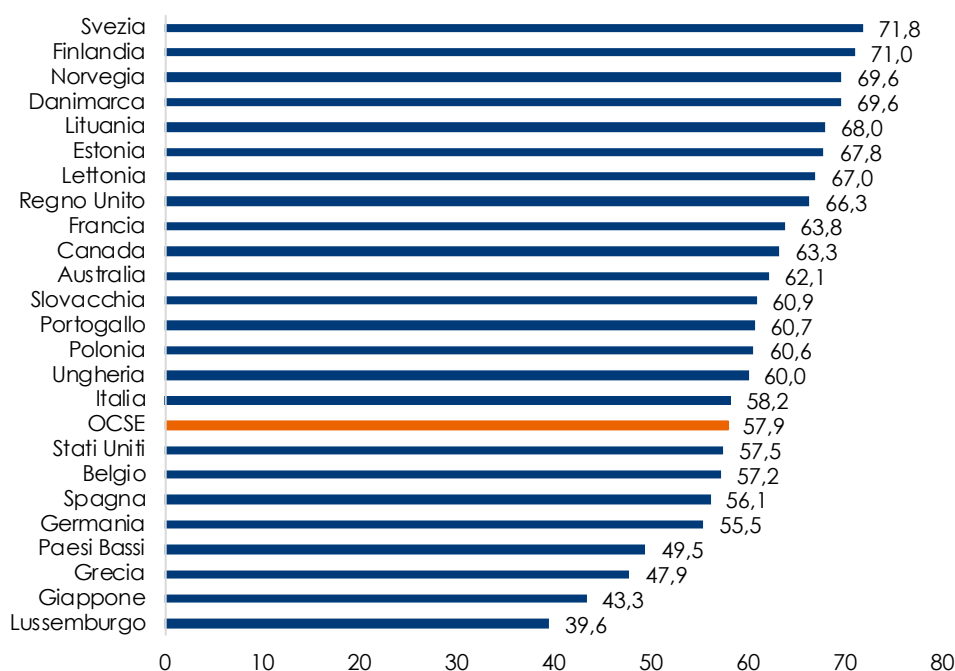
Come è stato evidenziato nell'audizione al Parlamento del Ministro dell'Economia e delle Finanze, Daniele Franco a fine febbraio 2022, i compensi per queste figure sono in linea con quelli del mercato privato (dato che si tratta di rapporti di lavoro autonomo). **Sussistono invece dei problemi nel reperimento dei 500 funzionari assegnati alle Amministrazioni centrali per le attività di monitoraggio, rendicontazione e controllo dell'attuazione del PNRR.** Le difficoltà sono state attribuite alla scarsa attrattività dei posti, legata alla natura a termine del contratto, a difficoltà logistiche e alle opportunità offerte dal mercato privato ritenute più convenienti. Il tema del riconoscimento economico non è secondario, considerato che molti profili scarsamente presenti oggi nell'organico della PA e maggiormente ricercati sono anche piuttosto richiesti sul mercato privato. L'introduzione della nuova area funzionale intermedia, tra funzionari e dirigenti e destinata al personale ad alta qualifica, è un tentativo che va nella direzione di superare i vincoli dati dalla struttura contrattuale e retributiva pubblica. Questo permetterebbe di offrire contratti di ingresso più elevati rispetto a quelli normalmente offerti ai funzionari. È presto però per valutare l'efficacia della misura, anche se la direzione pare condivisibile.

Differenze di genere nel pubblico impiego

L'importanza del settore pubblico come datore di lavoro

Secondo i dati del Conto Annuale raccolti e diffusi annualmente dalla Ragioneria Generale dello Stato (RGS), **nel 2019 più del 58% degli occupati stabili nelle Amministrazioni pubbliche era costituito da donne**. Il fatto che la maggioranza dei dipendenti pubblici siano donne non è una peculiarità italiana, ma al contrario interessa la maggior parte dei paesi occidentali; tra i paesi europei le uniche eccezioni sono Grecia e Lussemburgo. **Mediamente, nei paesi OCSE le donne nel 2019 costituivano il 57,9% degli occupati pubblici.**

Uguaglianza di genere nel settore pubblico (% donne su occupati nel settore pubblico, 2019)



Fonte: elaborazioni Ref. Ricerche su dati OCSE

In Italia, così come in molti altri paesi, la quota femminile tra gli occupati nella PA è superiore a quella riscontrata per il totale dell'occupazione; se nel 2020 l'occupazione femminile nella PA era salita al 59%, per il totale dell'occupazione la quota femminile era pari solo al 42%, a causa della sotto-rappresentazione femminile nel settore privato (dove le donne costituiscono il 39% degli occupati). Ciò fa sì che il settore pubblico rappresenti uno dei principali settori di impiego femminili: un'occupata su cinque nel 2020 lavorava nella PA.

Le analisi riguardo ai motivi di questa sovra-rappresentazione femminile per il settore pubblico puntano più sulle preferenze espresse dal lato dell'offerta che su quello della domanda: un lavoro di Gomes e Kuehn (2019)⁷ evidenzia come tale fenomeno non sia l'effetto di una scelta del settore pubblico nell'assumere prevalentemente donne, ma derivi da **una maggior preferenza da parte della forza lavoro femminile, rispetto a quella maschile, per il settore pubblico**. Le ragioni sarebbero legate ad alcune caratteristiche relative all'organizzazione, al management e alle pratiche nelle risorse umane. In particolare, vengono esaminati diversi fattori

⁷ Gomes P., Kuehn Z. (2019) You're the One that I Want! Public Employment and Women's Labor Market Outcomes, IZA discussion paper n.12702.

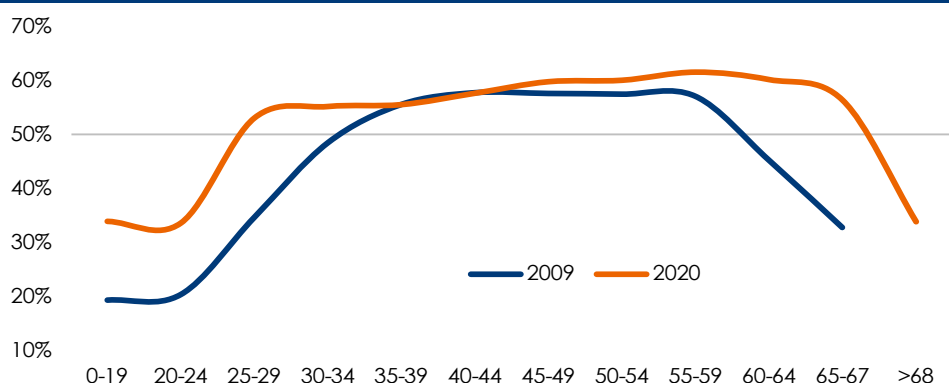
che potrebbero spiegare la preferenza femminile per il settore pubblico: il primo è un **minore divario salariale tra i generi** (gender gap) nel settore pubblico; la **maggior possibilità di conciliazione tra lavoro e vita privata nel settore pubblico** data la minore frequenza degli orari di lavoro estesi; la **maggior sicurezza del posto di lavoro**. Le analisi utilizzano microdati riferiti ai mercati del lavoro in Francia, Spagna, Regno Unito e Stati Uniti, caratterizzati dallo stesso fenomeno. I risultati cambiano a seconda dei paesi: **in Francia e Spagna, più simili all'Italia, la maggior parte del fenomeno è spiegata principalmente dalla migliore possibilità di trovare un equilibrio tra lavoro e vita privata.**

Nel corso degli ultimi anni la presenza femminile nell'organico della PA è aumentata ulteriormente. Come è stato evidenziato nelle pagine precedenti, le politiche di contenimento della spesa per il personale, attuate nello scorso decennio, si sono tradotte in una riduzione del numero dei dipendenti pubblici. Il calo è stato particolarmente concentrato sulla componente maschile: questo perché **le coorti più anziane del personale, quelle entrate in organico decenni fa e andate recentemente in pensione, erano costituite soprattutto da uomini;** questo è particolarmente vero in alcuni comparti del pubblico impiego (si pensi alla Magistratura o ai corpi di polizia) che fino ad alcuni anni fa erano preclusi alle donne o erano comunque caratterizzati da una prevalenza della componente maschile. **Le coorti più giovani, entrate di recente (anche se di dimensione inferiore a quelle uscite, per effetto dei limiti imposti) hanno invece una composizione più equilibrata.** Inoltre, l'innalzamento dei requisiti per l'accesso alla pensione ha trattenuto più a lungo soprattutto le donne, che in precedenza avevano diritto ad andare in pensione molto prima degli uomini (mentre con la riforma il differenziale di età è stato ridotto). Come viene sottolineato nel Bilancio di genere⁸, "il tasso di compensazione del turnover (nuovi entrati in rapporto ai cessati) vede negli ultimi anni (...) un andamento favorevole alle donne, dovuto a due fattori: la composizione marcatamente maschile delle coorti più vecchie, che ha comportato una prevalenza di uomini tra le cessazioni, e l'aumento della quota di donne tra gli assunti nel periodo considerato."

Questo processo ha quindi portato ad innalzare gradualmente la quota di donne all'interno della PA: se nel 2001 le donne costituivano il 51% del personale della PA, nel 2010 la loro quota era salita al 55% e nel 2020 ha raggiunto il 59%.

Il peso della componente femminile è massimo nelle classi di età mature (50-64 anni), ed è comunque superiore al 50% per le età centrali (dai 25 anni). Le donne sono minoranza tra gli occupati giovani (fino a 24 anni) e anziani (oltre 68 anni).

Presenza femminile nel settore pubblico per classi di età (% donne su occupati nel settore pubblico)

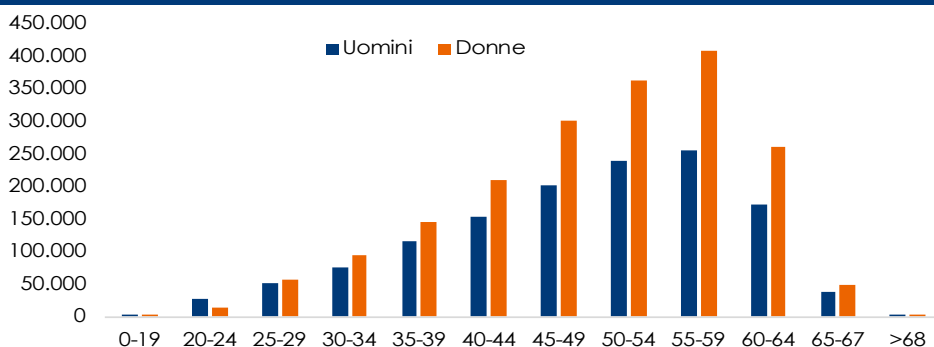


Fonte: elaborazioni Ref. Ricerche su dati Conto Annuale RGS

⁸ Ragioneria Generale dello Stato (2021), il Bilancio di genere. Conto del bilancio dello Stato 2020

La minoranza femminile nelle classi più giovani è da ascrivere alla prevalenza maschile in alcuni comparti, caratterizzati da un'età media più bassa e dove negli anni scorsi si sono concentrati i pochi giovani (con meno di 25 anni) neo-assunti nella PA, ovvero le Forze Armate e, in misura minore, i Corpi di Polizia, facenti parte del comparto Personale in regime di diritto pubblico, dove gli uomini rappresentano oltre il 90% degli occupati. Oltre i 68 anni, invece, la scarsa presenza femminile è dovuta al fatto che sussiste, per quanto ridotto rispetto al passato, un differenziale in termini di età minima per accedere alla pensione a favore delle donne, che quindi possono andare prima in pensione.

Occupazione pubblica per età, differenze uomini-donne (occupati per classe di età e genere, 2020)



Fonte: elaborazioni Ref. Ricerche su dati Conto Annuale RGS

La distribuzione per comparti e la segregazione orizzontale

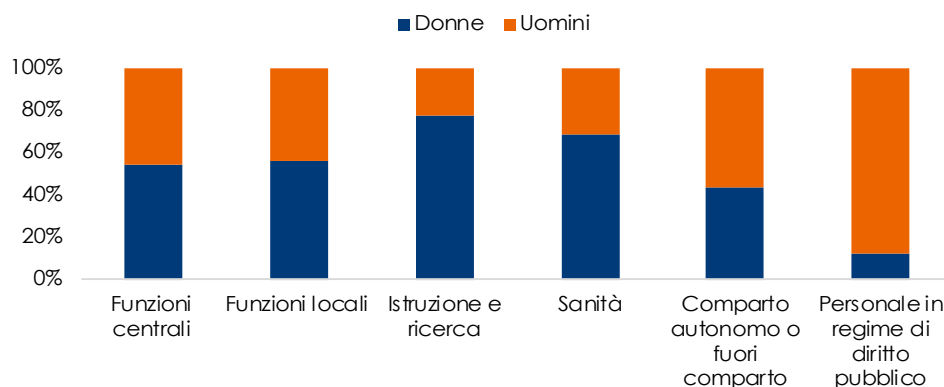
La sovra-rappresentazione femminile, osservata per il complesso dei dipendenti pubblici, si declina diversamente a seconda dei comparti; in particolare, come anticipato, **ci sono comparti dove la presenza femminile è minoritaria (tra i principali: professori universitari, enti di ricerca, agenzie fiscali) o addirittura trascurabile (le sovra citate Forze Armate e i Corpi di Polizia).**

L'occupazione femminile è invece preponderante in alcuni settori ben specifici: l'istruzione, in particolare nel comparto scuola (dove il 79% degli occupati è di genere femminile) e la **sanità**, dove le donne sono il 68% degli occupati.

Si tratta di una sorta di "segregazione" orizzontale (o settoriale): **oltre metà delle donne occupate nel settore pubblico sono impiegate nel comparto scuola, e un altro quarto nella sanità**, lasciando agli altri settori un ruolo decisamente minore.

Si osserva come le donne tendano, ancora, a essere occupate soprattutto in quei settori legati alla cura. Come evidenziato nel Bilancio di genere pubblicato dalla RGS, "la concentrazione femminile nel settore della scuola (..) potrebbe dipendere dalla tradizionale visione della donna come principale responsabile nei processi di educazione dei bambini, da un'accentuata predilezione delle ragazze a specializzarsi nelle materie umanistiche, o ancora dal fatto che tale lavoro permette una migliore conciliazione con la vita privata data la necessità di adempiere ai lavori domestici, alla cura dei figli, all'assistenza dei familiari in difficoltà". In altre parole, la specializzazione in questo settore dell'occupazione femminile pubblica è connessa anche, seppur non esclusivamente, a visioni tradizionali che pongono limiti difficili da eradicare per il pieno raggiungimento della parità di genere.

Presenza femminile per comparti (% donne su totale occupati per comparto, 2020)



Funzioni centrali: Ministeri, Agenzie fiscali, Enti pubblici non economici etc. Funzioni locali: RSO, RSS, Comuni, Province, Città Metropolitane, Comunità Montane, Unioni di comuni, etc. Istruzione e ricerca: Scuola, Università, Enti di ricerca, Istituti di formazione artistica e musicale. Sanità: Servizio Sanitario Nazionale. Personale in regime di diritto pubblico: Magistratura, professori e ricercatori universitari, carriera diplomatica, carriera prefettizia, carriera penitenziaria, Corpi di Polizia, Forze Armate. Fonte: elaborazioni Ref. Ricerche su dati Conto Annuale RGS

Nelle Amministrazioni della funzione centrale (Ministeri, Agenzie Fiscali, Enti pubblici come Cnel, Enac etc.) la quota di donne è lievemente inferiore alla media osservata per il totale del settore pubblico (ma d'altra parte, la stessa media complessiva è elevata per effetto della forte femminilizzazione di comparti importanti come quello della scuola e della sanità), ma anche in queste Amministrazioni le donne rappresentano la maggioranza (54%) degli occupati. Nelle Amministrazioni afferenti alla funzione locale (secondo la dicitura del Conto Annuale), le occupate rappresentano il 56% degli organici.

La distribuzione per ruoli e la segregazione verticale

Analizzando nei dati del Conto Annuale la composizione per genere dell'occupazione, ma distinguendo per i ruoli svolti, si osserva come la sovra-rappresentazione femminile evidenziatasi per il complesso del settore pubblico venga meno quando si considerano i diversi ruoli svolti dal personale e, in particolare, la distinzione per categoria tra personale dirigente e non dirigente.

La presenza femminile si riduce notevolmente tra il personale dirigente. Tra le Amministrazioni centrali, se la quota di donne sul totale degli occupati è pari al 54%, scende al 46% tra i dirigenti; lo stesso pattern, più accentuato, si osserva per le Amministrazioni locali, che vedono scendere la quota di donne dal 56% al 36% quando si restringe l'analisi al solo personale dirigente.

In particolare, per le Amministrazioni centrali si osserva una marcata riduzione della quota di donne tra i dirigenti di prima fascia (pari al 32%). Si tratta del cosiddetto fenomeno della segregazione verticale, ovvero della sotto-rappresentazione femminile nelle posizioni di vertice (detto anche "glass ceiling").

Come viene evidenziato nel Bilancio di genere della RGS (riferito alle sole Amministrazioni centrali), "Il dato evidenzia una certa difficoltà a superare i limiti di ordine sociale e culturale, che tendono a confinare le donne ai livelli più bassi della gerarchia amministrativa, secondo il già citato fenomeno della segregazione verticale. È pur vero, tuttavia, che nell'ultimo decennio alcuni progressi sono stati compiuti, sebbene i processi di turnover nella dirigenza pubblica abbiano favorito le donne in modo poco omogeneo, interessando cioè alcune Amministrazioni in modo più accentuato."

Le difficoltà di accesso ai ruoli apicali si osservano nella riduzione della quota di donne nel passaggio dalla dirigenza di seconda fascia a quella di prima fascia nelle Amministrazioni Centrali che hanno tale distinzione nel Conto Annuale. **Tra i dirigenti di seconda fascia le donne**

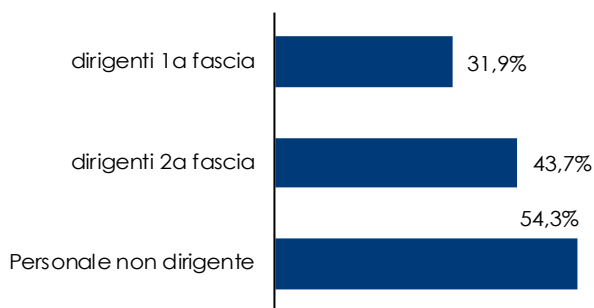
rappresentano il 44% dei dipendenti; passando al ruolo superiore (i dirigenti di prima fascia), la quota femminile si riduce al 32%.

In parte, la scarsa presenza delle donne ai livelli apicali potrebbe essere il riflesso di una minore presenza nelle coorti più anziane, che avevano una quota maggiore di uomini e che lavorano da più tempo nel settore e potrebbero quindi avere avuto maggiori occasioni di progressioni di carriera. Guardando all'intero settore pubblico (gli Enti rilevati dalla RGS per il Conto Annuale), si osserva come le donne abbiano un'anzianità di servizio mediamente inferiore a quella rilevata per gli uomini. La distribuzione per anzianità delle occupate nel pubblico impiego è particolarmente sbilanciata verso i valori più bassi (anzianità fino a 15 anni), mentre la numerosità delle coorti più anziane si riduce. Lo stesso non si può dire per gli uomini, che sono relativamente più numerosi nelle coorti più anziane (da 21 a 35 anni di anzianità).

Il Bilancio di genere osserva che ci sono stati progressi negli ultimi anni, ma il turnover della dirigenza pubblica in favore di una maggior presenza femminile è stato accentuato solo per alcune Amministrazioni. L'aumento della presenza femminile tra i dirigenti si può ricondurre soprattutto al fenomeno dei pensionamenti dello scorso decennio, che hanno interessato prevalentemente gli uomini.

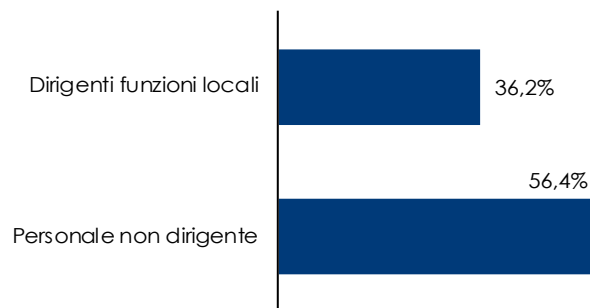
Come rilevato nel Bilancio di genere, **si rileva una certa tendenza alla diminuzione dei fenomeni di segregazione verticale**; tra i dirigenti più giovani si osserva una distribuzione di genere più equa. Nelle Amministrazioni centrali, la metà dei dirigenti di seconda fascia sotto i 40 anni è donna; lo stesso però non si può dire per le Amministrazioni locali, dove tra i giovani dirigenti under 40 solo il 27% sono donne. Il Bilancio rileva anche come la tendenza alla riduzione della segregazione verticale sia molto lenta soprattutto rispetto alle posizioni apicali, che risentono dei ritardi del passato.

Presenza femminile per ruoli. Amministrazioni centrali
(% donne su occupati, 2020)



Fonte: elaborazioni Ref. Ricerche su dati Conto Annuale RGS

Presenza femminile per ruoli. Amministrazioni locali
(% donne su occupati, 2020)



Fonte: elaborazioni Ref. Ricerche su dati Conto Annuale RGS

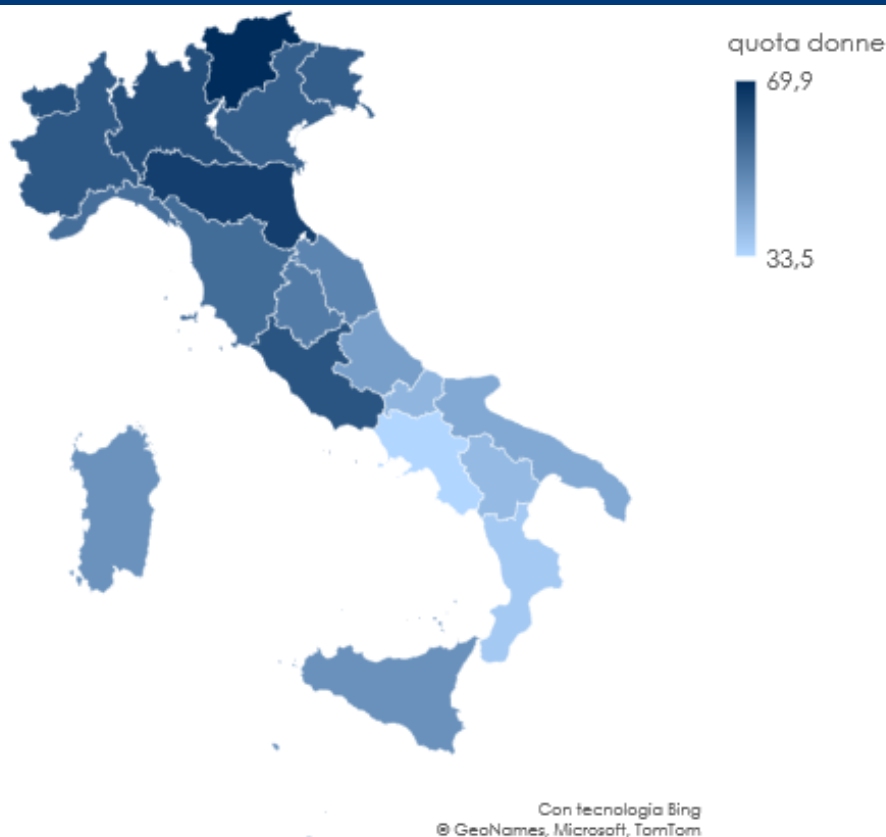
Le donne nelle Amministrazioni locali

La composizione per genere degli organici delle Amministrazioni locali è, nel suo complesso, non troppo dissimile da quella osservata per le Amministrazioni centrali: il 55,9% degli occupati erano donne nel 2020.

Il dato complessivo sintetizza una ricca eterogeneità di situazioni, **con differenze anche ampie tra territori e tipi di istituzioni**. Tra i territori si osserva la consueta differenziazione Nord-Sud che caratterizza il nostro Paese e che si osserva in molteplici dimensioni. Le Regioni dove le Amministrazioni locali hanno gli organici **a maggior femminilizzazione sono quelle del Centro-Nord** dove, mediamente, **quasi il 60% del personale è costituito da donne** (con punte del 70% in

Trentino-Alto Adige e del 66% in Emilia-Romagna), **mentre al Sud le donne rappresentano solo il 42% dei dipendenti delle Amministrazioni locali**. La scarsa presenza femminile al Sud è in parte un riflesso della modesta offerta di lavoro (dovuta a tassi di partecipazione molto contenuti), che fa sì che in generale le occupate siano una quota modesta dell'occupazione complessiva (meno del 37%). Dipende anche dalla maggiore propensione dei maschi a competere per un impiego nella PA, dato che in contesti economici deboli la garanzia della stabilità del posto di lavoro ha un valore maggiore.

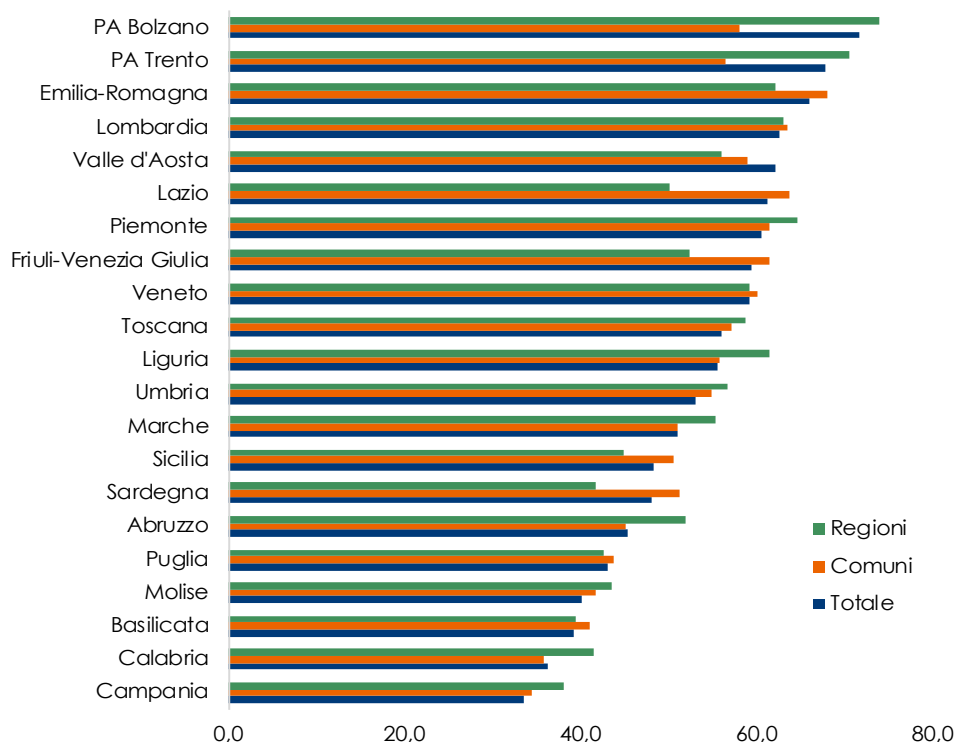
Presenza femminile negli organici delle Amministrazioni locali (% donne su occupati, 2020)



Fonte: elaborazioni Ref. Ricerche su dati Conto Annuale RGS

All'interno delle stesse Regioni, che quindi dovrebbero condividere il medesimo mercato del lavoro e limiti simili per quanto riguarda il bacino di occupazione femminile, si osserva una discreta varietà nei livelli di presenza femminile negli organici delle Amministrazioni locali, a seconda del tipo di istituzioni; questo suggerisce che oltre ai vincoli dati dall'offerta di lavoro, ci sono istituzioni che più di altre hanno attratto maggiormente l'occupazione femminile (anche solo perché soggetti a minori vincoli sulle assunzioni, ed hanno potuto introdurre un numero maggiore di nuove assunte negli organici).

In prevalenza, **i Comuni mostrano una quota di occupate nei propri organici superiore a quella riscontrata per il totale delle Amministrazioni locali** nello stesso territorio (a livello nazionale, la quota di donne negli organici comunali è del 56%). È invece quasi sempre più bassa la quota femminile tra gli occupati delle Province e delle Città Metropolitane (rispettivamente, 39% e 43% a livello nazionale).

Presenza femminile negli organici delle Amministrazioni locali (% donne su occupati, 2002)

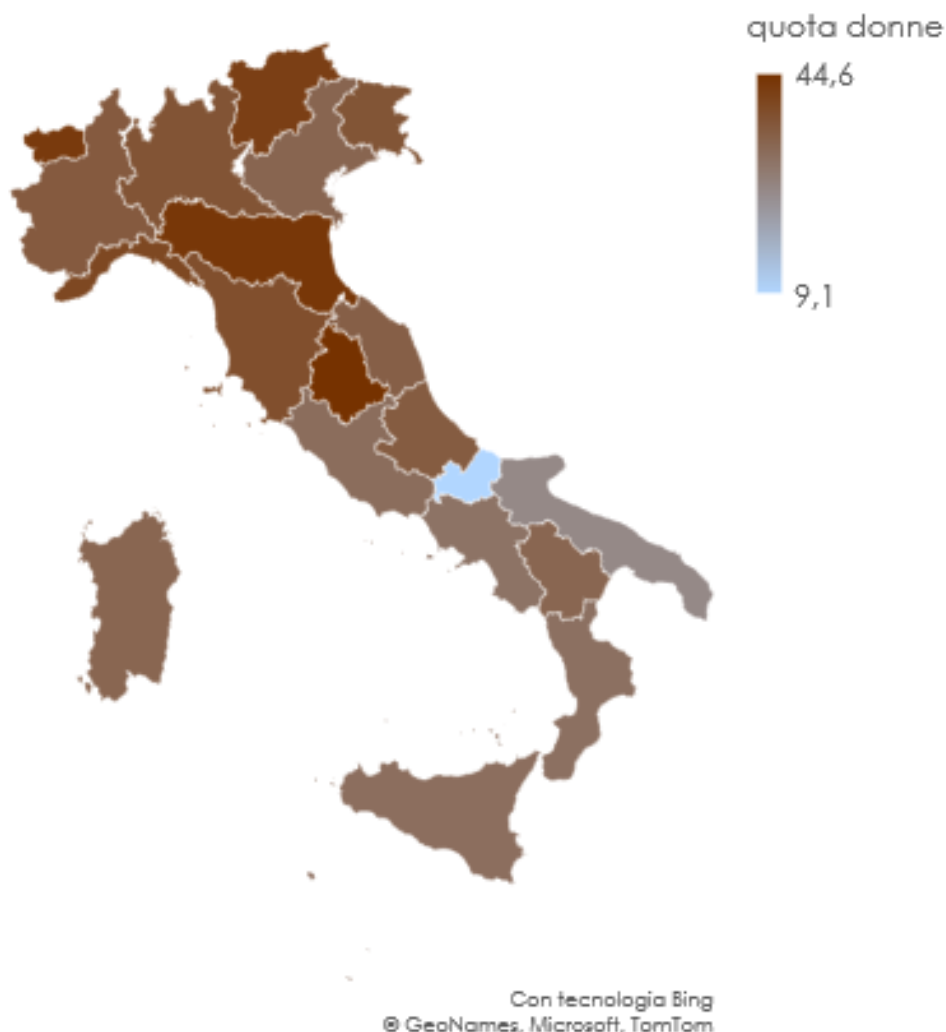
Fonte: elaborazioni Ref. Ricerche su dati Conto Annuale RGS

Come è stato ricordato poco sopra, **nelle Amministrazioni locali si vede in maniera ancora più marcata il fenomeno della segregazione verticale**, ovvero della bassa presenza femminile nelle posizioni apicali. Tra i dirigenti, la quota di donne per il complesso delle Amministrazioni locali è del 36%, venti punti in meno della quota osservata per il totale degli occupati, segno di una difficoltà delle donne ad accedere alle posizioni superiori dell'organico per questo tipo di istituzioni.

Anche in questo caso, però, si osserva una certa varianza tra i territori e i tipi di istituzioni: in generale, i livelli più elevati di presenza femminile si osservano tra i dirigenti delle Regioni, in particolare delle RSO (per le quali l'incidenza femminile tra i dirigenti è del 42%), e questo vale per quasi tutti i territori; per quanto differenziate, le quote restano sempre inferiori alla parità, con le sole eccezioni di Liguria e Molise, dove la quota di donne tra i dirigenti regionali supera il 50%.

I Comuni invece si caratterizzano, insieme a Province e Città Metropolitane, per la bassa percentuale di donne tra i dirigenti; se però nel caso di Province e Città Metropolitane questo sembra soprattutto il riflesso di una bassa presenza femminile in generale negli organici, nel caso dei Comuni si osserva invece una caduta nella quota femminile nel passaggio da personale non dirigente (tra i quali le donne sono il 56,5%) a personale dirigente (35,3%). **Si ravvisa quindi una particolare severità della segregazione verticale in ambito comunale (dove, peraltro, lavora un quinto delle dipendenti pubbliche, escludendo quelle impiegate nella scuola).**

A livello territoriale, la bassa presenza femminile tra i dirigenti comunali caratterizza tutte le Regioni; solo in Emilia-Romagna e in Umbria si supera la soglia del 40%.

Presenza femminile tra i dirigenti dei Comuni (% donne su occupati, 2020)

Fonte: elaborazioni Ref. Ricerche su dati Conto Annuale RGS

Il ricorso alle politiche di conciliazione

La letteratura collega il fenomeno della segregazione verticale a diversi fattori, e in particolare alla **difficoltà nella conciliazione tra vita professionale e privata**, legata all'ineguale distribuzione dei carichi familiari, a sua volta riconducibile a questioni culturali e stereotipi sui ruoli di genere (motivo per cui il tema stesso della conciliazione famiglia-lavoro viene spesso posto come "questione femminile"); il carico di lavoro domestico e le responsabilità di cura riducono le aspirazioni lavorative delle donne, e ne aumentano le assenze dal lavoro.

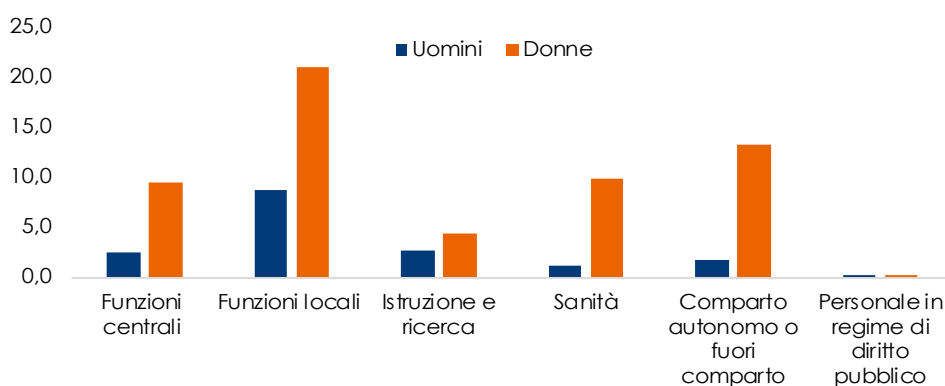
Le politiche di conciliazione (miglioramento dei congedi parentali, aumento dei congedi di paternità, per favorire la condivisione dei carichi di cura, la fornitura di servizi affidabili a sostegno delle famiglie, come servizi all'infanzia e per cura delle persone non autosufficienti) **possono aiutare a ridurre la segregazione verticale** (in parte, quella orizzontale, dato che la forte prevalenza nella scuola è anche dovuta a esigenze di conciliazione che vengono facilitate).

Anche il ricorso al **part-time** è usato come strumento di conciliazione: spesso però risulta limitante per le aspirazioni di carriera, dato che perlomeno alcune posizioni apicali richiedono un impegno

e un investimento di tempo ed energie non compatibili con un lavoro ad orario ridotto; pertanto, il part-time non è propriamente uno strumento per la riduzione della segregazione verticale.

I dati del Conto Annuale evidenziano come il lavoro a tempo parziale sia usato prevalentemente dalle donne, confermando così il suo ruolo di facilitatore della conciliazione: l'incidenza di lavoratrici part-time sull'organico (pari all'8% per il totale del settore pubblico) è quadrupla rispetto a quanto rilevato per gli uomini. In particolare, il part-time risulta particolarmente utilizzato nelle Amministrazioni locali: il 9% dei dipendenti maschi e il 21% delle donne sono a tempo parziale. Anche in questo caso, però, si rileva come la diffusione del part-time tra le occupate sia molto superiore a quanto non lo sia tra gli uomini. Tra le donne dirigenti, però, il part-time interessa solo una quota trascurabile di dipendenti (lo 0,9% per il totale del settore pubblico): anche per le Amministrazioni locali la diffusione del tempo parziale tra le dirigenti è modesta (2%).

Diffusione del part-time nel settore pubblico per genere (% occupati part-time su occupati totali, per comparto, 2020)

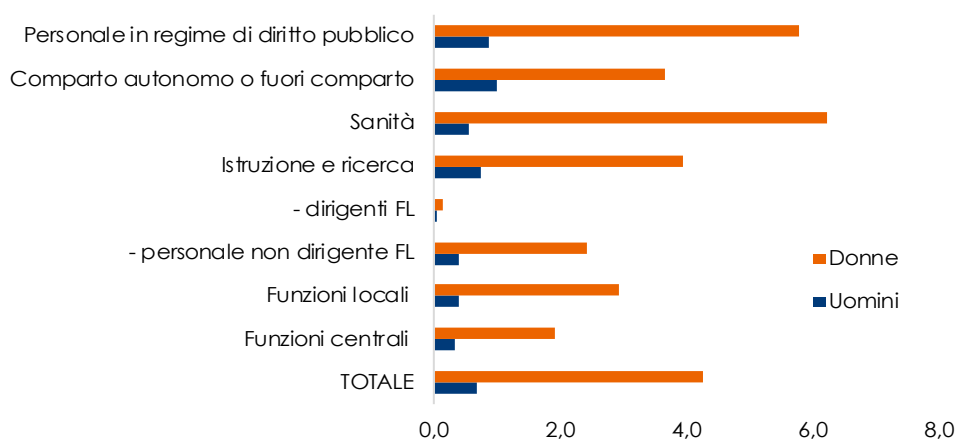


Fonte: elaborazioni Ref. Ricerche su dati Conto Annuale RGS

Per quanto riguarda i congedi parentali, i giorni di assenza retribuita per congedo di maternità, parentale o per malattia del figlio **fatti complessivamente dalle dipendenti pubbliche nel 2020 sono nove volte quelli fatti dagli uomini**; questo riflette però anche la maggior presenza femminile nell'organico. Guardando i giorni presi mediamente a testa, si rileva che **le donne ne hanno presi 4,3 nel 2020, contro una media di 0,7 per gli uomini**; il congedo rimane quindi prevalentemente uno strumento usato dalle donne. Le Amministrazioni locali registrano un maggior ricorso ai congedi rispetto alle Amministrazioni centrali, soprattutto per quanto riguarda le donne (2,4 giorni pro-capite rispetto a 1,9 giorni nelle Amministrazioni centrali). In particolare, nei Comuni, i congedi presi mediamente nel corso del 2020 dalle dipendenti sono 2,6 giorni a testa, un numero lievemente superiore a quello riscontrato per il complesso delle Amministrazioni locali.

Il ricorso ai congedi (parentali o di maternità) e ai permessi per malattia del figlio si riduce drasticamente per il personale dirigente, soprattutto per le donne. Questa evidenza è riconducibile agli effetti di composizione: dato che tra le donne sono soprattutto -ma non esclusivamente- quelle madri, con carichi familiari, a fare più fatica ad accedere alle posizioni dirigenziali, queste sono sotto-rappresentate tra le dirigenti; quindi, nel gruppo delle dirigenti ci sono meno aventi diritto a queste modalità di congedo. Ma c'è anche un effetto legato alle esigenze connesse agli incarichi dirigenziali, che rendono meno fattibile assentarsi troppo a lungo, se non strettamente necessario.

Un aspetto da sottolineare è anche lo scarso ricorso ai congedi da parte degli uomini; l'aumento dei congedi di paternità potrebbe incentivare la condivisione dei ruoli e la maggior conciliazione da parte di tutti, a prescindere dal genere.

Assenze medie per maternità, congedi parentali, malattia figlio (giorni medi per dipendente, 2020)

Fonte: elaborazioni Ref. Ricerche su dati Conto Annuale RGS

Al di là di quanto fatto finora, resta importante ricordare quanto detto in apertura, ovvero del ruolo svolto dal settore pubblico (principalmente la scuola, ma anche la PA) come datore di lavoro per le donne, dato che una donna su cinque in Italia è impiegata nel pubblico, e dell'importanza di agire da stimolo. Il dl 80/2021, con il quale si intende rafforzare la capacità amministrativa della PA per l'attuazione del **PNRR**, ha introdotto il principio secondo cui **il piano di reclutamento del personale a tempo determinato, le assunzioni con apprendistato, i conferimenti di incarichi di collaborazione, le mobilità e le progressioni di carriera previsti nel decreto debbano assicurare criteri orientati al raggiungimento di un'effettiva parità di genere.**

Se questo è ovviamente un aspetto positivo, va anche sottolineato come, da quanto emerso finora, **il problema della parità di genere si pone soprattutto nell'accesso alle posizioni apicali, e quindi occorre intervenire sulle politiche di conciliazione, che devono essere per tutti e non più solo una questione di genere.**

Anche in questo caso il PNRR ha previsto alcuni interventi: la Missione 4, con il piano asili nido, punta ad aumentare la presa in carico degli asili, soprattutto in quei territori meno forniti. Altri interventi a favore della conciliazione sono quelli di potenziamento dei servizi educativi all'infanzia e di estensione del tempo pieno a scuola.

Importanti comunicazioni

Gli economisti che hanno redatto il presente documento dichiarano che le opinioni, previsioni o stime contenute nel documento stesso sono il risultato di un autonomo e soggettivo apprezzamento dei dati, degli elementi e delle informazioni acquisite e che nessuna parte del proprio compenso è stata, è o sarà, direttamente o indirettamente, collegata alle opinioni espresse.

La presente pubblicazione è stata redatta da Intesa Sanpaolo S.p.A. Le informazioni qui contenute sono state ricavate da fonti ritenute da Intesa Sanpaolo S.p.A. affidabili, ma non sono necessariamente complete, e l'accuratezza delle stesse non può essere in alcun modo garantita. La presente pubblicazione viene a Voi fornita per meri fini di informazione ed illustrazione, ed a titolo meramente indicativo, non costituendo pertanto la stessa in alcun modo una proposta di conclusione di contratto o una sollecitazione all'acquisto o alla vendita di qualsiasi strumento finanziario. Il documento può essere riprodotto in tutto o in parte solo citando il nome Intesa Sanpaolo S.p.A.

La presente pubblicazione non si propone di sostituire il giudizio personale dei soggetti ai quali si rivolge. Intesa Sanpaolo S.p.A. e le rispettive controllate e/o qualsiasi altro soggetto ad esse collegato hanno la facoltà di agire in base a/ovvero di servirsi di qualsiasi materiale sopra esposto e/o di qualsiasi informazione a cui tale materiale si ispira prima che lo stesso venga pubblicato e messo a disposizione della clientela.

Comunicazione dei potenziali conflitti di interesse

Intesa Sanpaolo S.p.A. e le altre società del Gruppo Bancario Intesa Sanpaolo (di seguito anche solo "Gruppo Bancario Intesa Sanpaolo") si sono dotate del "Modello di organizzazione, gestione e controllo ai sensi del Decreto Legislativo 8 giugno 2001, n. 231" (disponibile sul sito internet di Intesa Sanpaolo, all'indirizzo: <https://group.intesasnpaolo.com/it/governance/dlgs-231-2001>) che, in conformità alle normative italiane vigenti ed alle migliori pratiche internazionali, prevede, tra le altre, misure organizzative e procedurali per la gestione delle informazioni privilegiate e dei conflitti di interesse, che comprendono adeguati meccanismi di separazione organizzativa, noti come Barriere informative, atti a prevenire un utilizzo illecito di dette informazioni nonché a evitare che gli eventuali conflitti di interesse che possono insorgere, vista la vasta gamma di attività svolte dal Gruppo Bancario Intesa Sanpaolo, incidano negativamente sugli interessi della clientela.

In particolare le misure poste in essere per la gestione dei conflitti di interesse tra il Gruppo Bancario Intesa Sanpaolo e gli Emittenti di strumenti finanziari, ivi incluse le società del loro gruppo, nella produzione di documenti da parte degli economisti di Intesa Sanpaolo S.p.A. sono disponibili nelle "Regole per Studi e Ricerche" e nell'estratto del "Modello aziendale per la gestione delle informazioni privilegiate e dei conflitti di interesse", pubblicato sul sito internet di Intesa Sanpaolo S.p.A. all'indirizzo <https://group.intesasnpaolo.com/it/research/RegulatoryDisclosures>. Tale documentazione è disponibile per il destinatario dello studio anche previa richiesta scritta al Servizio Conflitti di interesse, Informazioni privilegiate ed Operazioni personali di Intesa Sanpaolo S.p.A., Via Hoepli, 10 – 20121 Milano – Italia.

Inoltre, in conformità con i suddetti regolamenti, le disclosure sugli interessi e sui conflitti di interesse del Gruppo Bancario Intesa Sanpaolo sono disponibili all'indirizzo <https://group.intesasnpaolo.com/it/research/RegulatoryDisclosures/archivio-dei-conflitti-di-interesse> ed aggiornate almeno al giorno prima della data di pubblicazione del presente studio. Si evidenzia che le disclosure sono disponibili per il destinatario dello studio anche previa richiesta scritta a Intesa Sanpaolo S.p.A. – Industry & Banking Research, Via Romagnosi, 5 - 20121 Milano - Italia.

Intesa Sanpaolo Direzione Studi e Ricerche - Responsabile Gregorio De Felice**Industry & Banking Research**

Fabrizio Guelpa (Responsabile)	0287962051	fabrizio.guelpa@intesasnpaolo.com
Ezio Guzzetti	0287963784	ezio.guzzetti@intesasnpaolo.com

Industry Research

Stefania Trenti (Responsabile)	0287962067	stefania.trenti@intesasnpaolo.com
Serena Fumagalli	0272652038	serena.fumagalli@intesasnpaolo.com
Ilaria Sangalli (Responsabile coordinamento Economisti Settoriali)	0272652039	ilaria.sangalli@intesasnpaolo.com
Letizia Borgomeo		letizia.borgomeo@intesasnpaolo.com
Enza De Vita		enza.devita@intesasnpaolo.com
Anna Cristina Visconti		anna.visconti@intesasnpaolo.com
Giovanni Foresti (Responsabile coordinamento Economisti sul Territorio)	0287962077	giovanni.foresti@intesasnpaolo.com
Romina Galleri (sede di Torino)	0115550438	romina.galleri@intesasnpaolo.com
Sara Giusti (sede di Firenze)	0552613508	sara.giusti@intesasnpaolo.com
Anna Maria Moressa (sede di Padova)	0496537603	anna.moressa@intesasnpaolo.com
Carla Saruis	0287962142	carla.saruis@intesasnpaolo.com
Enrica Spiga	0272652221	enrica.spiga@intesasnpaolo.com
Rosa Maria Vitulano (sede di Roma)	0667124975	rosa.vitulano@intesasnpaolo.com

Banking Research

Elisa Coletti (Responsabile)	0287962097	elisa.coletti@intesasnpaolo.com
Valentina Dal Maso	0444631871	valentina.dalmaso@intesasnpaolo.com
Federico Desperati	0272652040	federico.desperati@intesasnpaolo.com
Viviana Raimondo	0287963637	viviana.raimondo@intesasnpaolo.com

Local Public Finance

Laura Campanini (Responsabile)	0287962074	laura.campanini@intesasnpaolo.com
--------------------------------	------------	-----------------------------------