

ANTICIPAZIONI SULL'ANDAMENTO DEL PUBBLICO IMPIEGO NEL 2018

Il conto annuale è una rilevazione censuaria che, ogni anno, registra la consistenza e il costo del personale in servizio presso l'intero universo delle pubbliche amministrazioni. L'Ispettorato Generale per gli Ordinamenti del Personale e l'analisi dei costi del lavoro pubblico (IGOP) del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato (RGS), incaricato di gestire tutte le fasi della rilevazione e, per mezzo della piattaforma SICO, riceve circa 10.400 modelli del conto annuale. L'analisi dei dati è particolarmente complessa per la quantità delle informazioni in essi contenute e per la numerosità dei diversi attori coinvolti nel processo. Infatti, la corretta predisposizione del conto annuale richiede adeguati tempi di lavorazione sia agli enti che trasmettono i dati, sia all'IGOP-RGS che ne verifica l'attendibilità prima di procedere alla loro pubblicazione.

L'esigenza di disporre, in tempi rapidi, di informazioni aggiornate sull'andamento dell'occupazione nelle pubbliche amministrazioni, da diversi anni viene soddisfatta integrando i dati provenienti da una apposita rilevazione, "*monitoraggio trimestrale*", con quelli ottenuti dall'elaborazione dei flussi stipendiali, ottenuti dal sistema informativo NoiPA del Ministero dell'economia e delle finanze¹ e da quello dell'Arma dei Carabinieri.

Il monitoraggio è un'indagine congiunturale trimestrale inserita fra le rilevazioni SISTAN, che anticipa, in modo sintetico con riferimento a ciascun mese dell'anno corrente, alcune informazioni sul personale in servizio, che il conto annuale rileverà successivamente a consuntivo per l'intero esercizio e con un livello di dettaglio molto più ampio.

Le istituzioni tenute all'invio dei dati per il monitoraggio trimestrale sono:

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

¹ Per i dipendenti delle amministrazioni pubbliche, NoiPA provvede al pagamento delle competenze mensili fisse ed accessorie e agli adempimenti mensili e annuali previsti dalla normativa fiscale e previdenziale. Ad oggi NoiPA cura il pagamento degli stipendi del personale dei Ministeri, Agenzie Fiscali, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Scuola, AFAM, Vigili del fuoco, Polizia di Stato, Guardia di Finanza, Polizia Penitenziaria, Forze Armate, Magistratura, Carriere Penitenziaria, Diplomatica e Prefettura, alcuni Enti di Ricerca, Enti locali e del SSN.

unità;

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

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

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

Le mensilità acquisite con i flussi stipendiali sono già riproporzionate per il *part-time* e per gli altri fattori che riducono gli importi della componente retributiva fissa (il cedolino di una persona in part time all'85% non varrà 1 ma 0,85). La consistenza del personale così determinata sarà quindi strutturalmente inferiore rispetto all'effettivo numero di dipendenti presenti. Tuttavia, se si considerano le variazioni percentuali invece dei dati assoluti l'effetto di questa differenza strutturale si riduce notevolmente, restando legata alla diversa incidenza del *part-time* nei diversi mesi dell'anno.

Le variazioni percentuali sono normalmente calcolate rispetto al dato di dicembre. Solo per la Scuola e per l'AFAM, che hanno una ciclicità nelle immissioni in ruolo e nel ricorso alle supplenze annuali o fino al termine dell'attività didattica, il confronto è necessariamente fatto con riferimento allo stesso mese dell'anno precedente. Sono escluse dal confronto le supplenze brevi e quelle saltuarie.

La tabella che segue offre indicazioni sull'andamento dei primi tre trimestri del 2018 per i comparti di cui si dispone di informazioni tramite il monitoraggio trimestrale (Enti pubblici non economici, Enti di ricerca, Servizio sanitario nazionale, Comuni, Province e Città metropolitane), mentre per i comparti le cui informazioni provengono dall'elaborazione dei flussi stipendiali, il dato è riferito all'ultima mensilità disponibile che è quella di luglio 2018.

Tabella 3.1 – Variazioni percentuali del personale a tempo indeterminato impiegato in alcuni comparti del pubblico impiego / tipologie di enti registrate alla fine dei primi nove mesi del 2018 dal monitoraggio trimestrale e dai flussi stipendiali

Fonte dati	Comparto / Tipologia di ente	Settembre 2018 / Dicembre 2017 (*)	Personale del comparto a tempo indeterminato al 31.12.2017	% di copertura del personale del comparto degli enti rispondenti al monitoraggio trimestrale
MONITORAGGIO TRIMESTRALE	ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	-2,34%	40.736	94%
	ENTI DI RICERCA	-0,49%	20.955	97%
	SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	0,23%	647.048	84%
	PROVINCE E CITTA' METROPOLITANE	-13,36%	524.950 (**)	75%
	COMUNI	-2,54%		
FLUSSI STIPENDIALI	SCUOLA (1)	0,92%	1.124.471	
	ISTIT.NI FORM.NE ART. E MUSIC. (AFAM) (1)	-0,28%	9.221	
	MINISTERI	-1,91%	149.731	
	PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI (2)	-6,12%	2.091	
	AGENZIE FISCALI	-3,73%	49.693	
	VIGILI DEL FUOCO	0,66%	34.594	
	CORPI DI POLIZIA	0,23%	305.928	
	FORZE ARMATE	-1,57%	176.860	
	MAGISTRATURA	2,39%	10.423	
	CARRIERA DIPLOMATICA	-0,21%	977	
	CARRIERA PREFETTIZIA	-3,16%	1.197	
	CARRIERA PENITENZIARIA	-2,94%	287	

(*) I dati provenienti dai flussi stipendiali sono riferiti al mese di agosto

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

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

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

Come negli anni precedenti, le variazioni del personale avvenute negli ultimi tre mesi dell'anno (non ancora disponibili) si cumuleranno con quelle dei primi nove mesi. Negli anni precedenti, la disciplina limitativa delle assunzioni determinava, a fine anno, percentuali di riduzione del personale più marcate; nel 2018 ciò potrebbe non verificarsi.

Regole diverse sono seguite dalla scuola, dove il maggiore o minore ricorso al personale non di ruolo all'inizio del nuovo anno scolastico dipende da altre variabili e non solo dall'andamento del personale nei mesi precedenti. Anche nei comparti in regime di diritto pubblico sono le norme a stabilire la dimensione dei contingenti del nuovo personale che farà il suo ingresso al termine delle procedure selettive.

Si ipotizza che il 2018 terminerà con una leggera riduzione di personale, sostanzialmente in linea con quanto osservato l'anno precedente, con alcuni comparti – fra cui quelli di maggiori dimensioni (scuola, SSN e corpi di polizia) - che presenteranno un aumento e altri che faranno registrare una consistente contrazione (enti locali, ministeri, enti pubblici non economici, agenzie fiscali).

Essendo le riduzioni registrate determinate in gran parte dalle politiche di limitazione del *turn over*, si ritiene utile riportare la principale normativa operante nei diversi comparti:

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

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

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

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

- d) per le **regioni e gli enti locali** le disposizioni sono differenziate a seconda della tipologia di ente e del profilo professionale dei dipendenti. Con riferimento al personale della Polizia locale, infatti, tutti i comuni che nel triennio 2016-2018 abbiano rispettato i vincoli di finanza pubblica, il limite di spesa è da riferirsi a quella sostenuta per il personale a tempo indeterminato dell'area di vigilanza nell'anno 2016; inoltre, le cessazioni di detto personale avvenute nell'anno 2018 non rilevano ai fini del calcolo delle facoltà assunzionali del restante personale (art. 35 – bis L. 132/2018).

Per i Comuni fino a 1.000 abitanti è confermato per l'anno 2019 il turn over al 100% incrementato dei resti del triennio precedente. Per i Comuni con popolazione superiore ai 1.000 abitanti e per gli altri enti soggetti ai limiti di finanza pubblica, che si trovino nella condizione di aver rispettato i vincoli di: pareggio di bilancio nell'anno 2018, tetto di spesa del personale e rapporto tra dipendenti e popolazione residente ex art. 263, comma 2 del TUEL, la percentuale della capacità assunzionale è fissata al 100% delle cessazioni del 2018, più i resti del triennio 2016-2018, con limite di spesa del valore medio del triennio 2011-2013.

Anche per le Unioni di comuni ed i Comuni, nati a seguito di fusione, viene confermato il valore dell'anno 2018, ovvero 100% dei cessati più i resti del triennio 2016-2018.

E' confermato, per le Province delle regioni a statuto ordinario e le Città metropolitane con spese di personale non superiori al 20% delle entrate correnti, il 100% del turn over più i resti del triennio 2016-2018 (art. 1, comma 845, legge n. 205/2017).

Per le Province delle regioni a statuto ordinario e le Città metropolitane con spese di personale superiori al 20% delle entrate correnti, si conferma per il 2019 il 25% del turn over più i resti del triennio 2016-2018 (art. 1, comma 845, legge n. 205/2017).

Per le Regioni con spesa di personale inferiore al 12% del Titolo primo delle entrate correnti, considerate al netto di quelle a destinazione vincolata, la percentuale del turn over è innalzata al 100% (art. 1 comma 228 l. 2008 /2015).

STIME DEL CAMPIONE DEI COMUNI ITALIANI- NOTA METODOLOGICA

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

Per migliorare la significatività statistica delle stime e minimizzare l'impatto sugli enti, nel 2012 il campione dei comuni è stato ridisegnato riducendone il numero da 840 enti del campione precedente a 598. Nel 2016 il campione è stato rinnovato e, avendo ridotto le variabili di interesse² per mantenere la medesima affidabilità delle stime, è ora composto da 603 enti.

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

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

² Fino al 2015 il monitoraggio trimestrale rilevava anche le spese per il personale. Avendo verificato che dal sistema SIOPE - sistema di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti effettuati dai tesoriери delle amministrazioni pubbliche - seppur con minori dettagli rispetto a quanto rilevato con il monitoraggio, è possibile estrarre delle informazioni su tutti i comuni ed in modo più tempestivo, si è deciso di limitare la rilevazione del monitoraggio alle sole variabili relative all'organico (numero dipendenti a tempo indeterminato e determinato, assunzioni, cessazioni, ore lavorate).

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

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

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

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

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

Il valore base, attraverso cui stimare il tasso di variazione del personale dei comuni (quello riportato nella tabella 3.1), è dato dalla stima del mese di dicembre 2017 proveniente dal monitoraggio³. Ciò è reso necessario dal fatto che, nel momento in cui si elaborano i dati dei primi tre trimestri dell'anno in corso, non è ancora noto il valore effettivo riferito alla fine dell'anno precedente che viene rilevato dal conto annuale.

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

Nella tabella 3.2 sono presentate alcune delle stime derivanti dall'operazione di riporto all'universo dei dati campionari che, per loro natura, sono soggetti ad oscillazioni casuali; per questo motivo,

³ Qualora per un comune non sia disponibile il dato del monitoraggio da utilizzare come base su cui calcolare la variazione, viene preso il dato del conto annuale dell'anno precedente.

per ciascuna stima vengono indicati gli intervalli di confidenza al 95%⁴. Nella tabella sono riportati anche i valori effettivi successivamente rilevati dal conto annuale e la percentuale di scostamento fra la stima puntuale e il valore effettivo.

Tale scostamento fra la stima ed il valore effettivo è sempre risultato contenuto; il monitoraggio trimestrale effettuato attraverso il campione dei comuni produce quindi risultati soddisfacenti, mostrando una buona capacità predittiva dell'andamento del personale.

Tabella 3.2 – quadro riassuntivo delle stime sui dipendenti a tempo indeterminato provenienti dal campione di comuni e dei dati effettivi successivamente rilevati dal conto annuale (esclusi segretari comunali e personale scolastico alle dipendenze dei comuni)

Periodo di riferimento	Intervallo di confidenza al 95% per il totale dei dipendenti		Deviazione Standard	Stima del totale dei dipendenti	Valore effettivo rilevato dal conto annuale	Scostamento % fra la stima e il valore effettivo
	Estremo inferiore	Estremo superiore				
Settembre 2018	336.373	342.606	1.587	339.489		
Dicembre 2017	345.013	350.714	1.451	347.864	345.126	0,79%
Dicembre 2016	353.201	358.914	1.454	356.057	355.209	0,24%
Dicembre 2015	362.708	369.807	1.807	366.258	363.352	0,80%
Dicembre 2014	373.870	379.987	1.557	376.928	375.629	0,35%
Dicembre 2013	381.075	386.940	1.493	384.008	383.416	0,15%
Dicembre 2012	383.836	389.368	1.408	386.602	387.507	-0,23%

A meno di massicce assunzioni di personale nell'ultimo trimestre dell'anno, resta confermata anche nel 2018 la tendenza, già rilevata negli anni precedenti, verso una decisa contrazione del personale a tempo indeterminato in servizio nei comuni.

⁴ Costruire un intervallo di confidenza significa determinare due valori estremi della stima e attribuire un grado di "fiducia" (in questo caso del 95%) che gli estremi identificati contengano al loro interno il dato incognito della popolazione di riferimento.