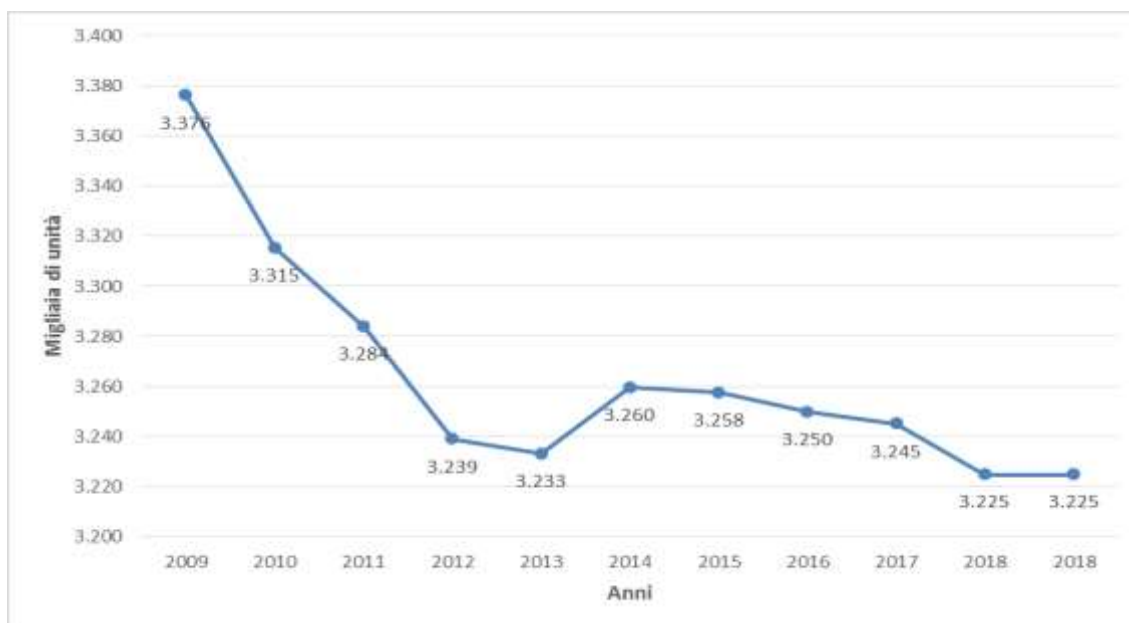


## Il personale in servizio a tempo indeterminato nelle pubbliche amministrazioni.

Con particolare intensità dal 2009, a seguito della crisi economico finanziaria che ha investito i paesi occidentali, al fine di ridurre la spesa pubblica sono state introdotte nell'ordinamento numerose disposizioni volte, tra l'altro, a contenere la spesa per redditi del pubblico impiego. Si tratta di interventi dettati dall'eccezionale situazione che il Paese ha dovuto fronteggiare e che hanno determinato effetti sul piano organizzativo e di funzionamento della pubblica amministrazione.

All'interno di tali misure di contenimento della spesa pubblica, numerose e reiterate disposizioni di legge succedutesi fin dall'inizio del 2010 hanno fissato discipline limitative delle assunzioni che, con differenziazioni a seconda dei comparti, hanno determinato una sensibile riduzione del *turn over*, imponendo una parziale sostituzione del personale cessato dal servizio. Il risultato di tali misure limitative delle assunzioni è rappresentato nel grafico n. 1.

Grafico n. 1 - Andamento dell'occupazione nel periodo 2009-2018.



Le prolungate misure di contenimento della spesa - che, in particolare dal 2010, hanno riguardato il blocco della contrattazione collettiva e degli automatismi stipendiali variamente denominati, come meglio precisato in seguito - hanno determinato, nel periodo preso a riferimento (2009-2018), i seguenti effetti:

- la sostanziale invarianza della spesa per redditi passata dai 173.166 milioni di euro del 2009 ai 172.362 milioni di euro del 2018;
- la riduzione di 151.260 unità di personale (pari al 4,48%) variamente distribuita nei vari comparti del pubblico impiego. Il ripristino, nel futuro, delle facoltà assunzionali in misura pari al personale cessato (rapporto 1:1), non consentirà alle amministrazioni di posizionarsi nuovamente sui livelli di personale in servizio raggiunti nel passato; recupero possibile solo mediante assunzioni in deroga alle ordinarie facoltà assunzionali finanziariamente coperte con risorse aggiuntive;
- un sensibile innalzamento dell'età media dei dipendenti pubblici e lo spostamento del personale in servizio verso le classi di età più elevate.

La riduzione dell'occupazione, a livello aggregato, registra grandezze diverse se si considera il personale dirigente o quello non dirigente (grafico n. 2 e n. 3).

In particolare, mentre il primo, nel periodo considerato (2009-2018), ha registrato una riduzione dell'1,21% (da 191.777 a 189.460 unità) grazie ad una forte ripresa dell'occupazione dirigenziale nell'ultimo anno, il personale non dirigente ha subito una contrazione del 4,68% (da 3.184.305 a 3.035.362 unità). Conseguentemente, a livello complessivo, il peso percentuale della dirigenza sul totale del personale pubblico, si è incrementato passando dal 5,68 al 5,88 per cento.

Grafico n. 2 - Andamento del personale dirigente nel periodo 2009-2018.

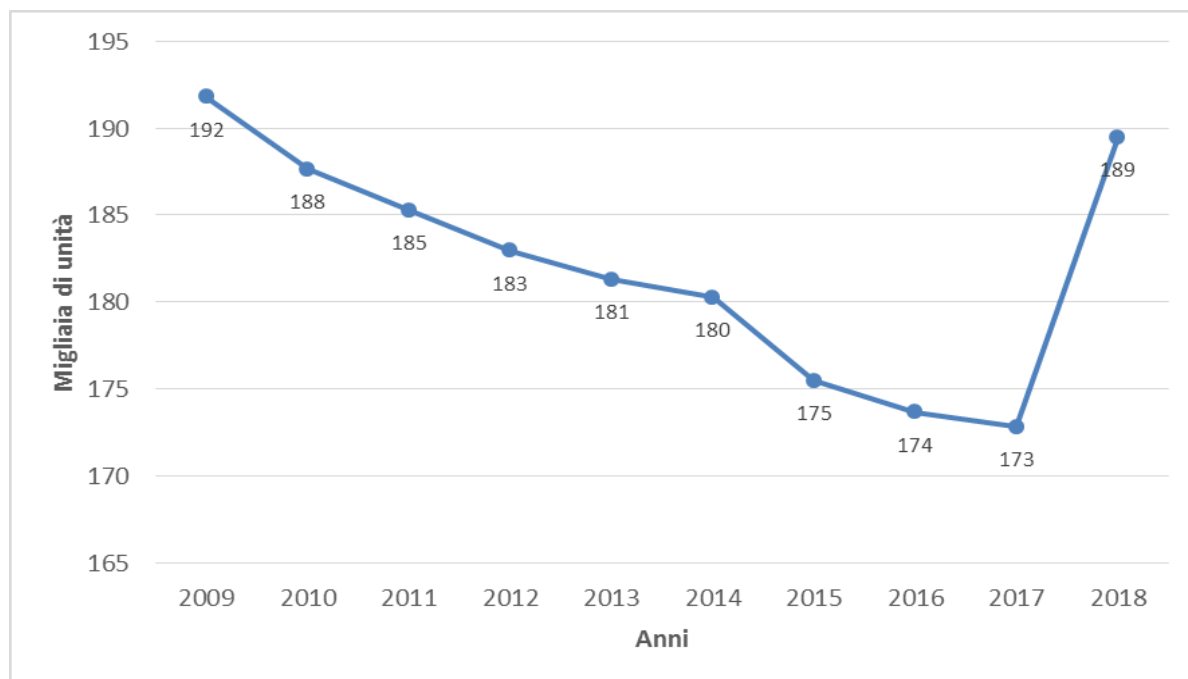
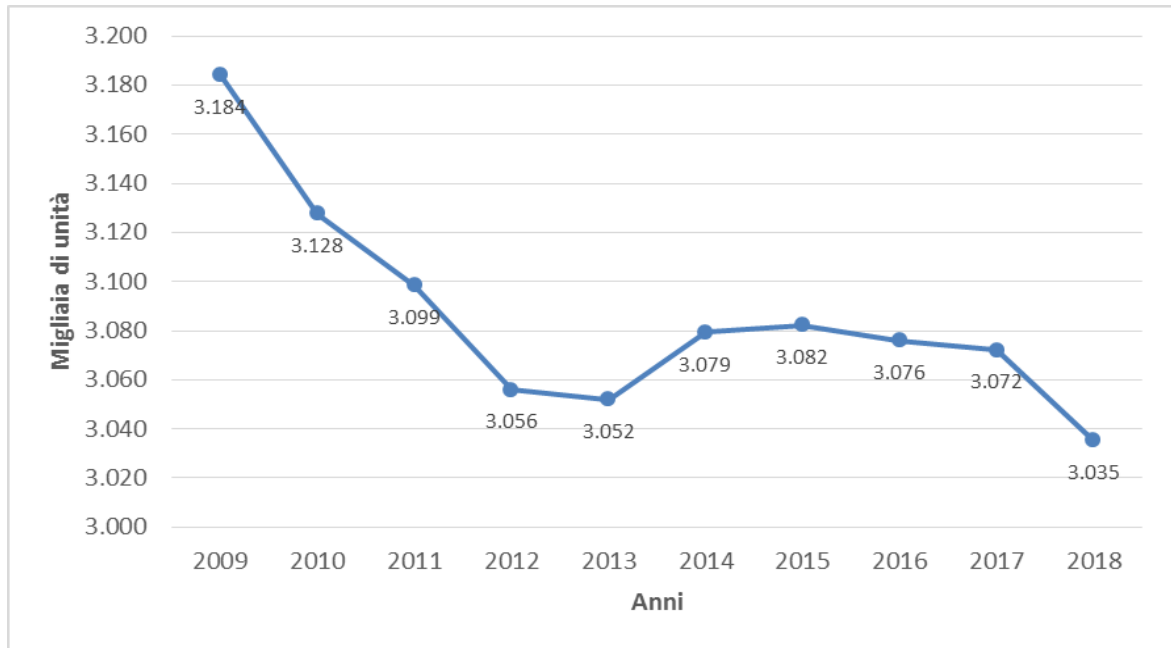


Grafico n. 3 - Andamento del personale non dirigente nel periodo 2009-2018.



## **Il personale a tempo determinato**

Nel c.d. lavoro flessibile rilevato dal conto annuale rientrano in particolare i seguenti contratti/figure:

- tempo determinato;
- formazione e lavoro;
- somministrazione di lavoro (ex interinali);
- lavoratori socialmente utili e di pubblica utilità (LSU)/(LPU).

Nel complesso (Grafico n. 4), nel periodo 2009-2018 le unità annue di personale assunto con contratti di lavoro flessibili registrano una diminuzione del 6,76%. Il trend è in diminuzione sino al 2013, poi in crescita fino al 2017 e di nuovo in diminuzione nel 2018, anno che ha probabilmente registrato i primi effetti della norma introdotta dall'art.20 del d.lgs. n. 75/2017, finalizzata al superamento del precariato nelle pubbliche amministrazioni. La predetta norma prevede che, per il triennio 2018-2021, le pubbliche amministrazioni, possono procedere alla stabilizzazione dei precari, ridurre il ricorso ai contratti a termine e valorizzare la professionalità acquisita dal personale con rapporto di lavoro a tempo determinato, in coerenza con il piano triennale dei fabbisogni e con l'indicazione della relativa copertura finanziaria.

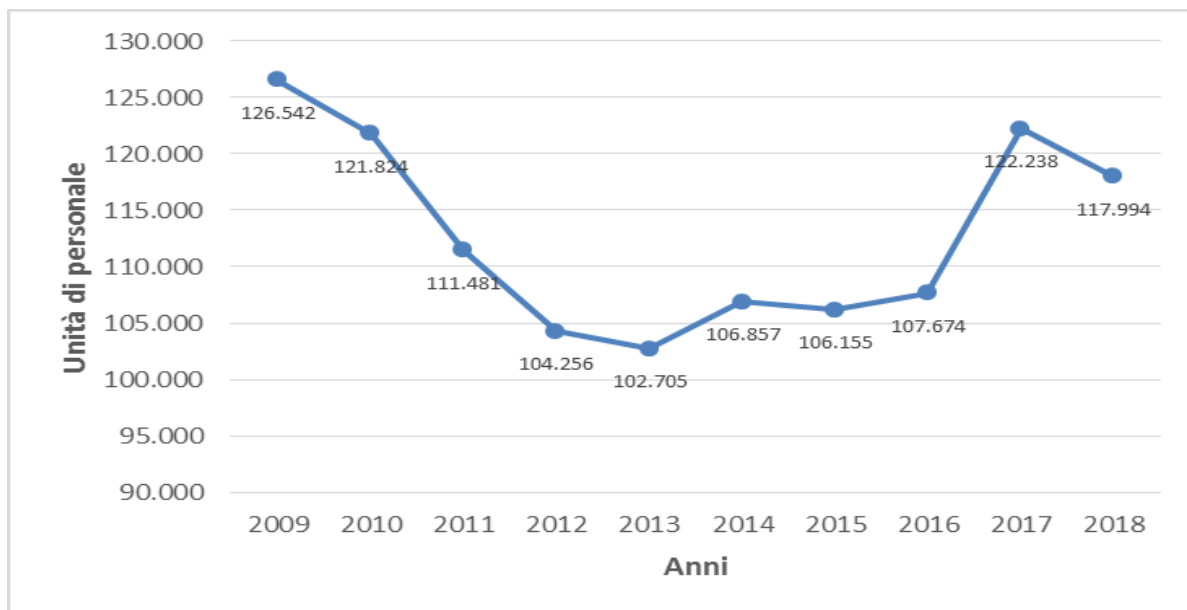
Per tali finalità è consentita l'assunzione a tempo indeterminato di personale non dirigenziale con rapporto di lavoro a termine in possesso di determinati requisiti, nonché la possibilità di bandire procedure concorsuali riservate, in misura non superiore al cinquanta per cento dei posti disponibili, per il personale non dirigenziale con contratto di lavoro flessibile in possesso sempre di determinati requisiti.

Ferme restando le norme di contenimento della spesa di personale, al fine di favorire il processo di superamento del precariato, alle P.A. è consentito di elevare gli ordinari limiti finanziari per le assunzioni a tempo indeterminato utilizzando, a tal fine, le risorse previste per i contratti di lavoro flessibile calcolate in misura corrispondente al loro ammontare medio per il triennio 2015-2017, con la contestuale e definitiva riduzione nei capitoli di bilancio destinati alle forme di lavoro flessibili, del corrispondente valore di spesa utilizzato per le stabilizzazioni.

Fino al termine delle procedure d'inquadramento a tempo indeterminato è fatto divieto di instaurare ulteriori rapporti di lavoro flessibile per le professionalità oggetto di stabilizzazione.

Infine, nelle more della conclusione delle procedure di stabilizzazione, le amministrazioni possono prorogare i corrispondenti rapporti di lavoro flessibile, nei limiti delle risorse disponibili.

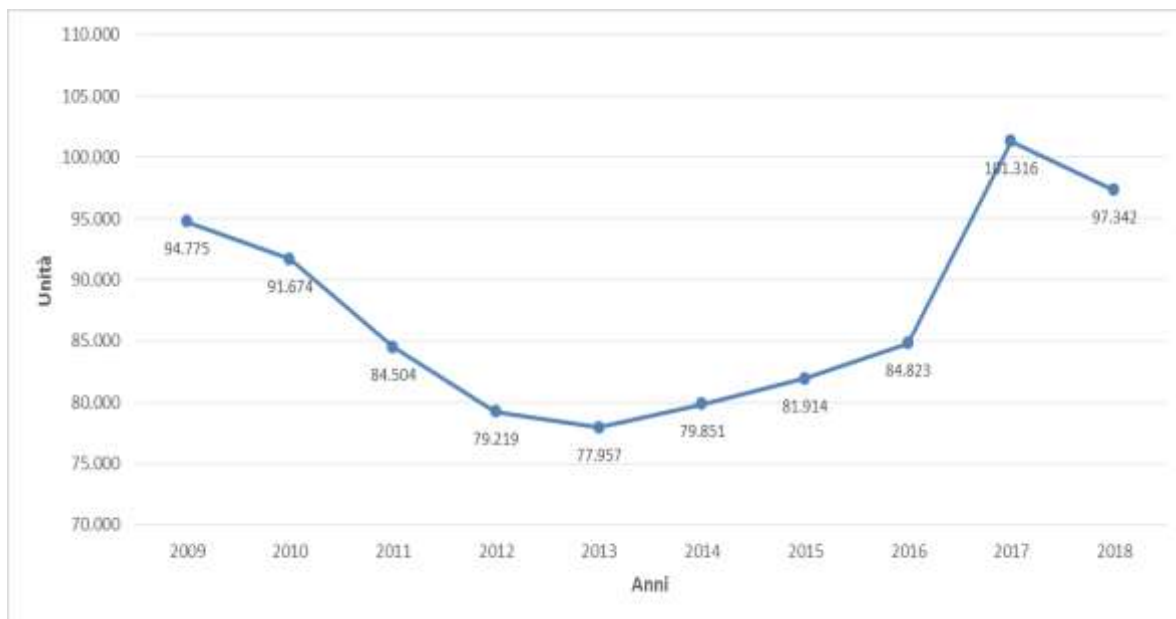
Grafico n. 4 - Amministrazioni pubbliche: unità annue di personale con contratto di lavoro flessibile.



Nel periodo dal 2009 al 2018 il numero delle unità di personale con contratti a tempo determinato e formazione lavoro ha registrato un progressivo calo con una riduzione complessiva del 2,71% (grafico n. 5)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Il ricorso ai contratti di formazione lavoro si è ridotto considerevolmente, passando dalle 2.214 unità del 2009 alle 385 del 2018 (di cui circa il 75% nel comparto delle Regioni e autonomie locali).

Gráfico n. 5 - Amministrazioni pubbliche: unità annue a tempo determinato ed in formazione lavoro.



Nell'ambito della categoria in esame, circa il 75% delle unità sono impiegate nei settori della Sanità, Regioni ed Enti locali e Regioni a statuto speciale, il cui andamento per il periodo 2009-2018 è rispettivamente illustrato nei grafici n. 6, 7 e 8.

Gráfico n. 6 - Servizio sanitario nazionale: unità annue a tempo determinato e in formazione lavoro.

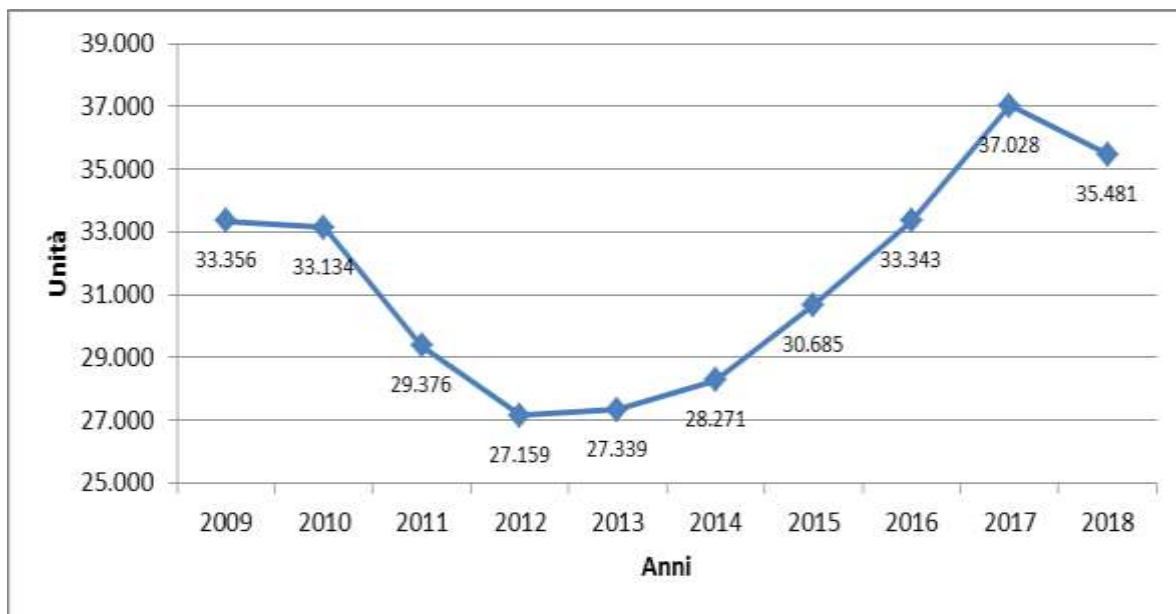


Grafico n. 7 - Regioni ed Enti locali: unità annue a tempo determinato e in formazione lavoro.

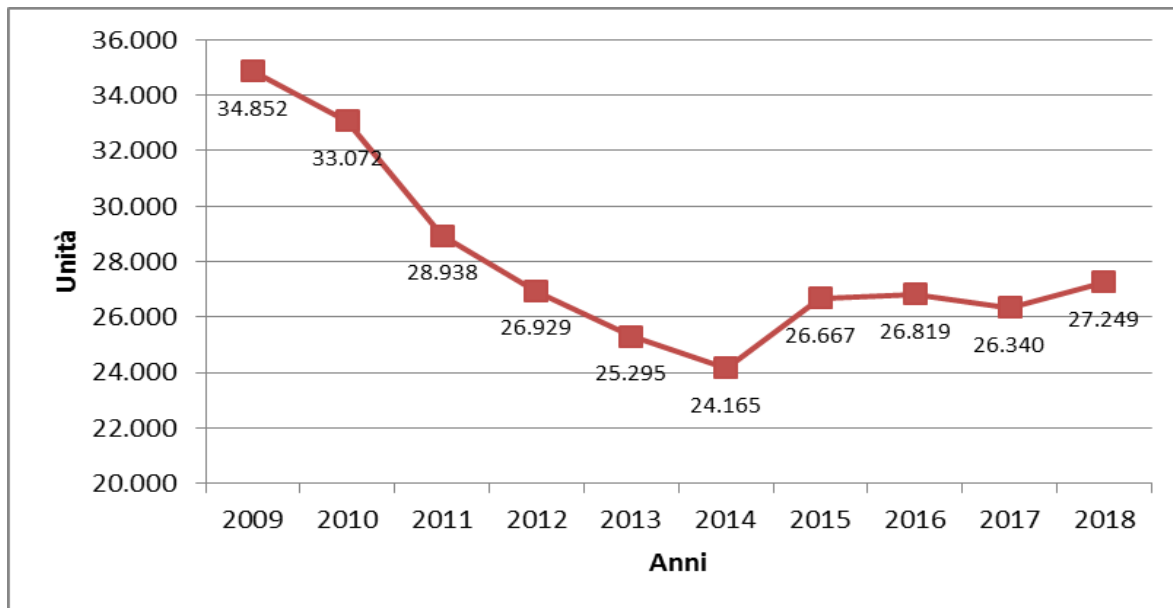
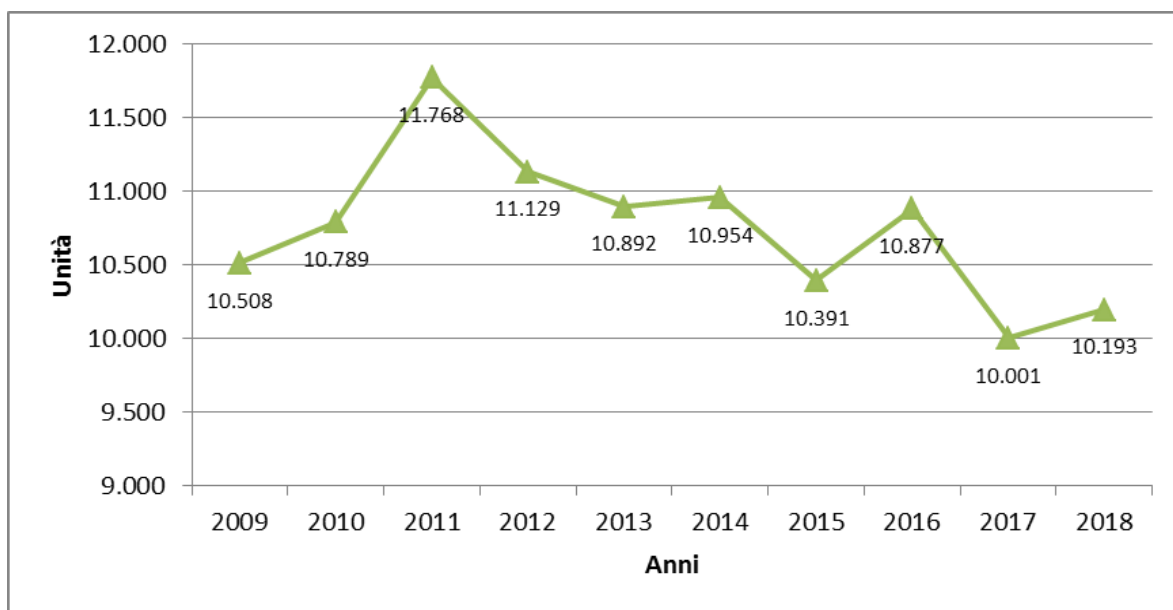


Grafico n. 8 - Regioni a statuto speciale: unità annue a tempo determinato e in formazione lavoro.



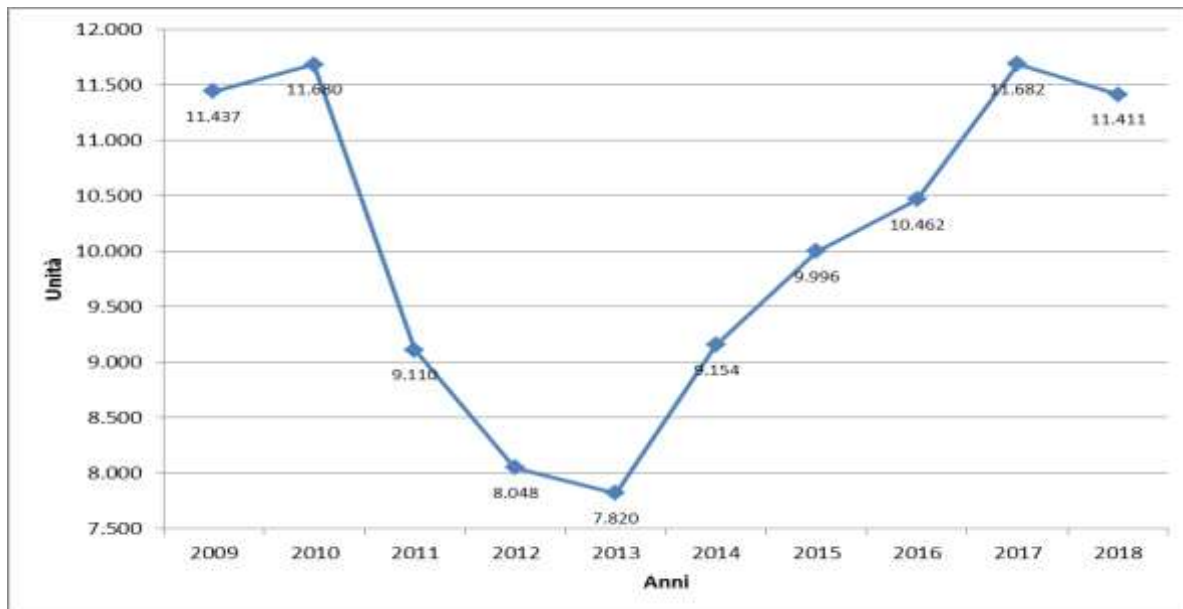
Per quanto riguarda il comparto delle Regioni ed Enti locali, nel periodo considerato si rileva una diminuzione delle unità annue di personale del 22% circa (da 34.852 a 27.249).

Nel comparto del Servizio sanitario nazionale si rileva nel complesso un incremento del 6,4% dopo un periodo contrassegnato da un consistente calo (-19% circa, dal 2009 al 2012).

Il numero delle unità annue di personale con contratto di somministrazione impiegate dalle pubbliche amministrazioni registra un andamento altalenante tra il 2009 ed il

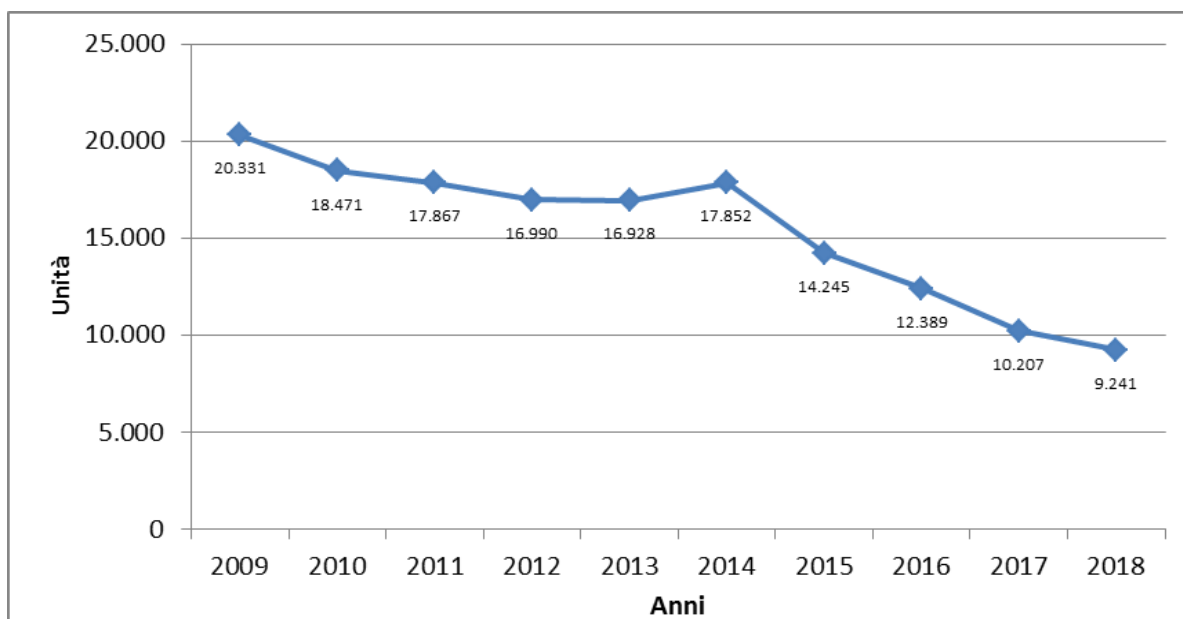
2018. In media, circa l'89% delle unità annue in questione sono impiegate nei settori della Sanità e degli Enti locali.

Grafico n. 9 - Amministrazioni pubbliche: unità annue di personale con contratto di somministrazione.



Il numero delle unità annue di lavoratori socialmente utili (LSU/LPU) impiegati dalle pubbliche amministrazioni presenta un calo tra il 2009 ed il 2018 (-54,5 per cento) e le unità annue sono impiegate principalmente nel settore degli Enti locali.

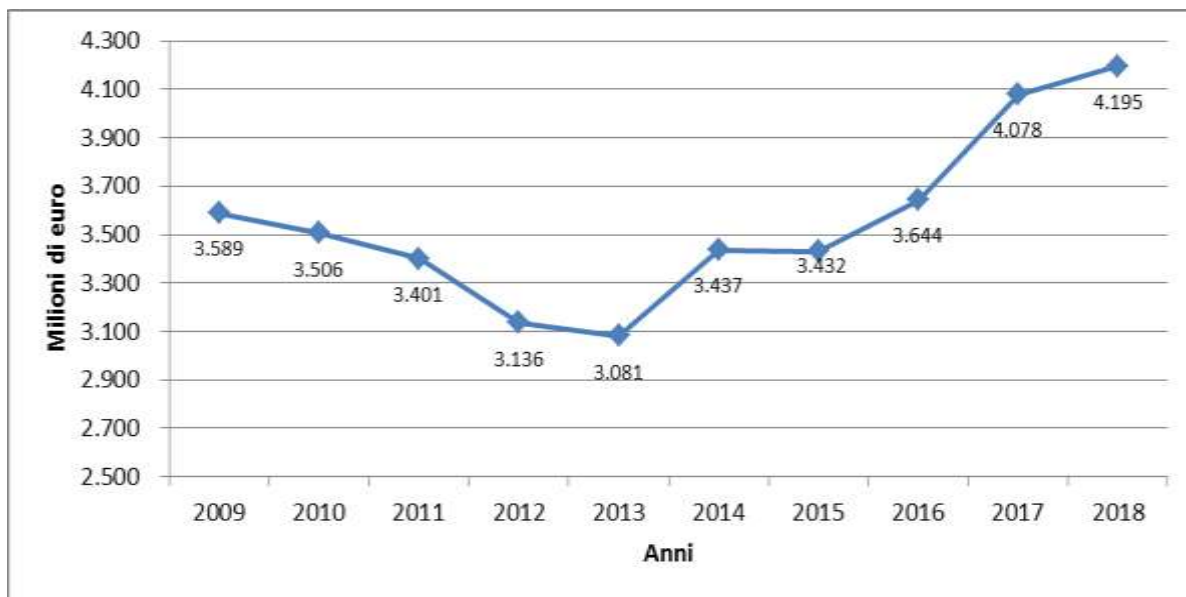
Grafico n. 10 - Amministrazioni pubbliche: unità annue di lavoratori socialmente utili.





Per quanto attiene alla spesa per redditi derivante dai contratti di lavoro flessibile, con l'esclusione dell'IRAP e dei contributi a carico dell'amministrazione, si evidenzia nel seguente grafico un andamento decrescente dal 2009 al 2013 (da 3,59 a 3,08 miliardi di euro) e crescente sino al 2018 (4,19 miliardi di euro). Complessivamente, nel periodo 2009-2018, si registra un aumento di circa il 16,88% della spesa, corrispondente a circa 606 milioni di euro.

Grafico n. 11 - Amministrazioni pubbliche: spesa per i contratti di personale con contratto di lavoro flessibile.



I seguenti grafici illustrano l'andamento nel periodo considerato della retribuzione media lordo dipendente nel totale delle pubbliche amministrazioni e per i comparti del Servizio sanitario nazionale e delle Regioni ed Enti locali.

Grafico n. 12 - Amministrazioni pubbliche: retribuzione media lordo dipendente del personale con contratto di lavoro flessibile.

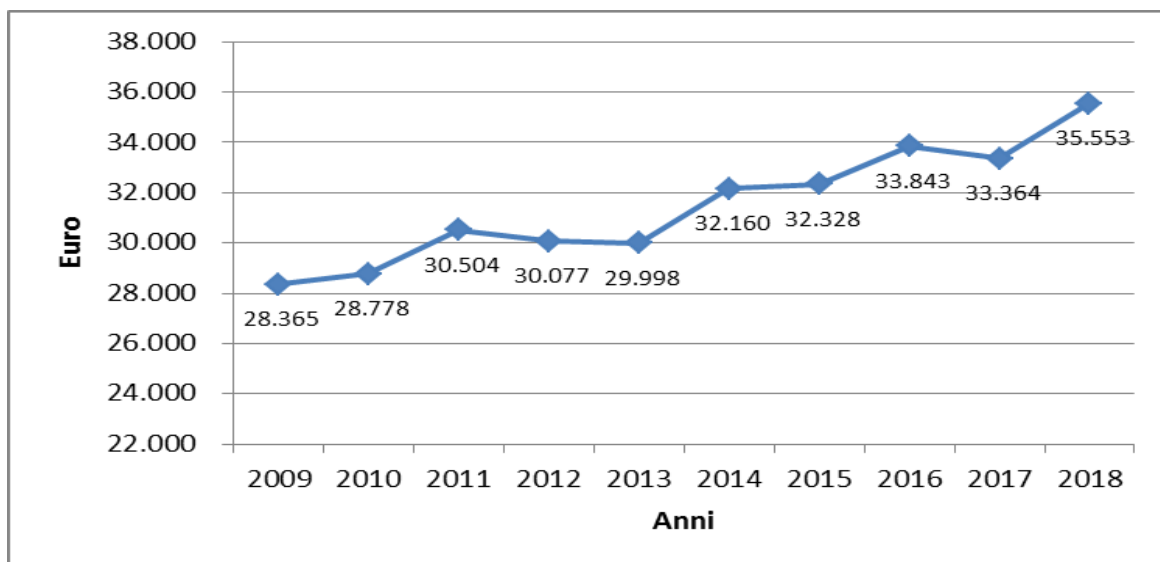


Grafico n. 13 - Servizio sanitario nazionale: retribuzione media lordo dipendente del personale con contratto di lavoro flessibile.

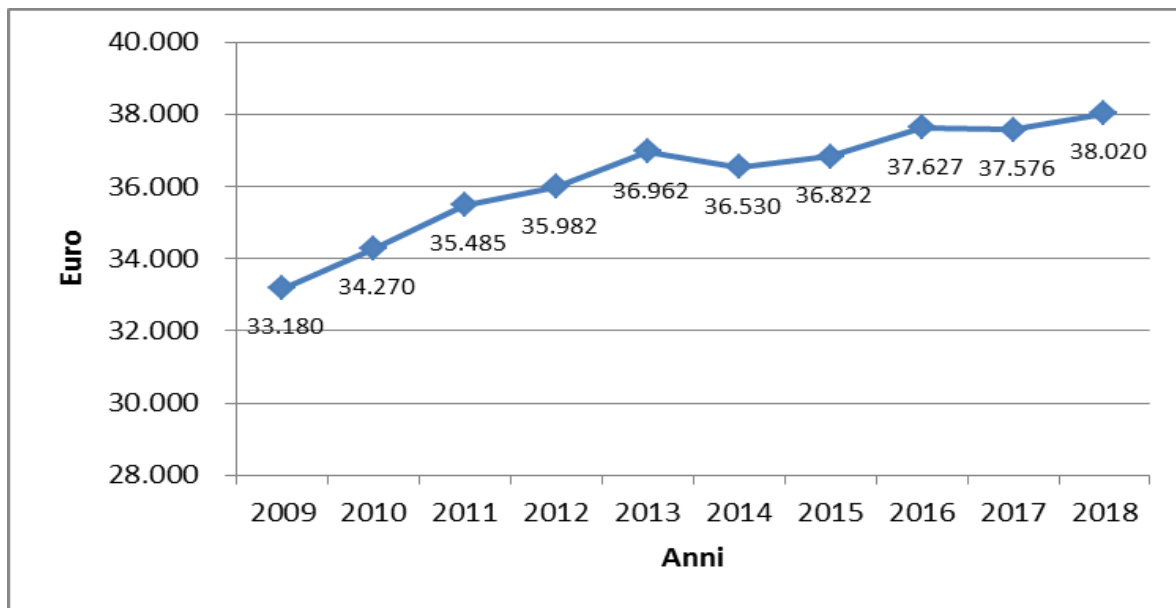
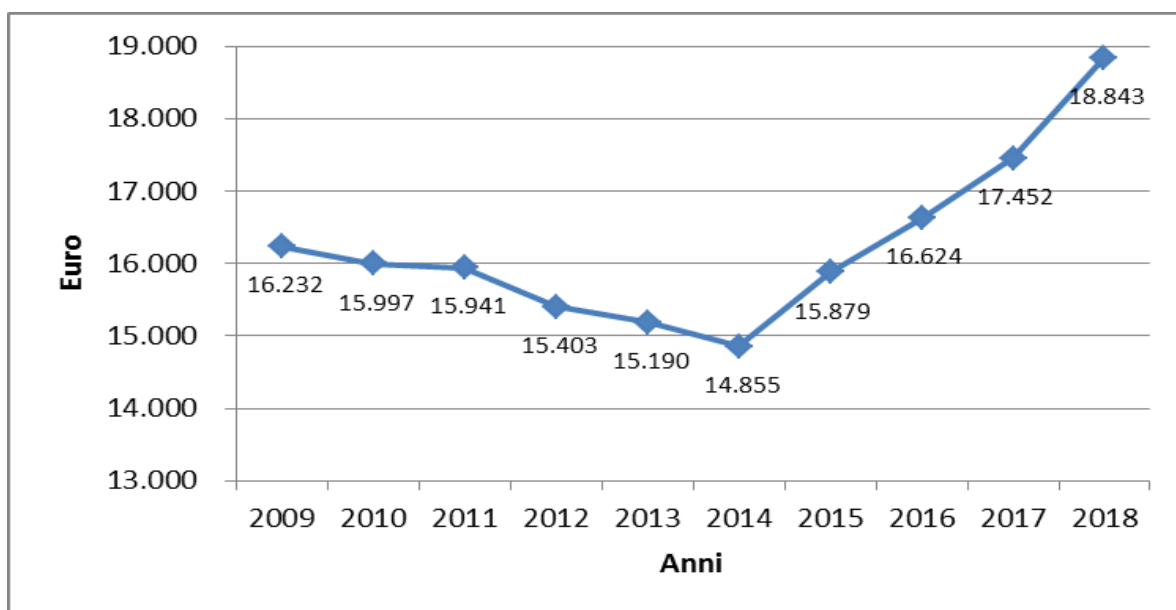
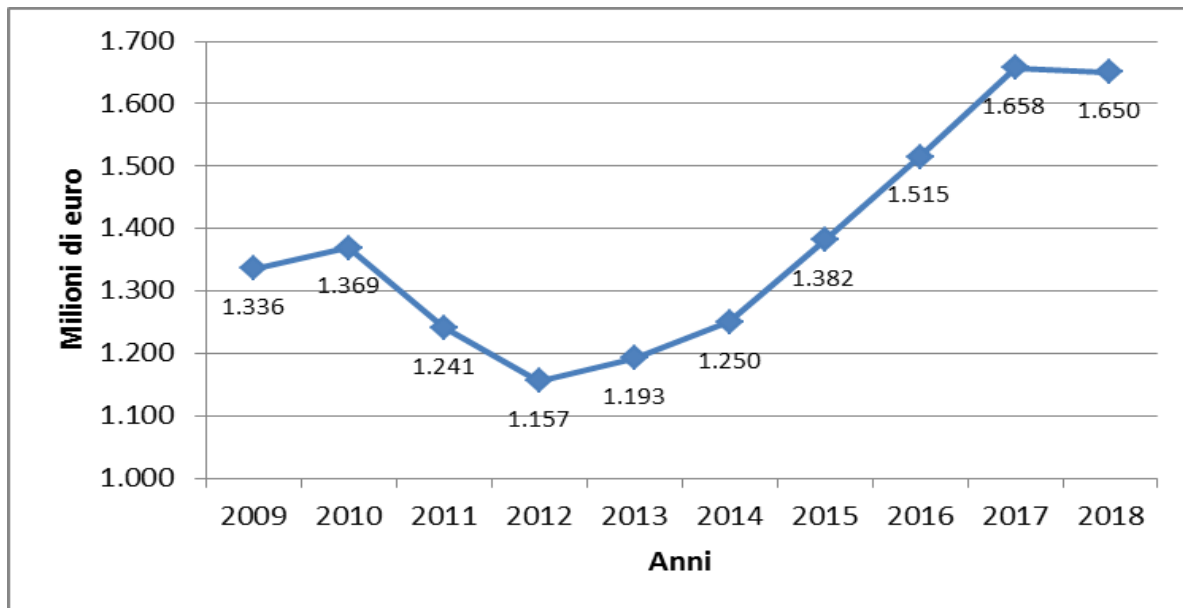


Grafico n.14 - Regioni ed enti locali: retribuzione media del personale con contratto di lavoro flessibile.



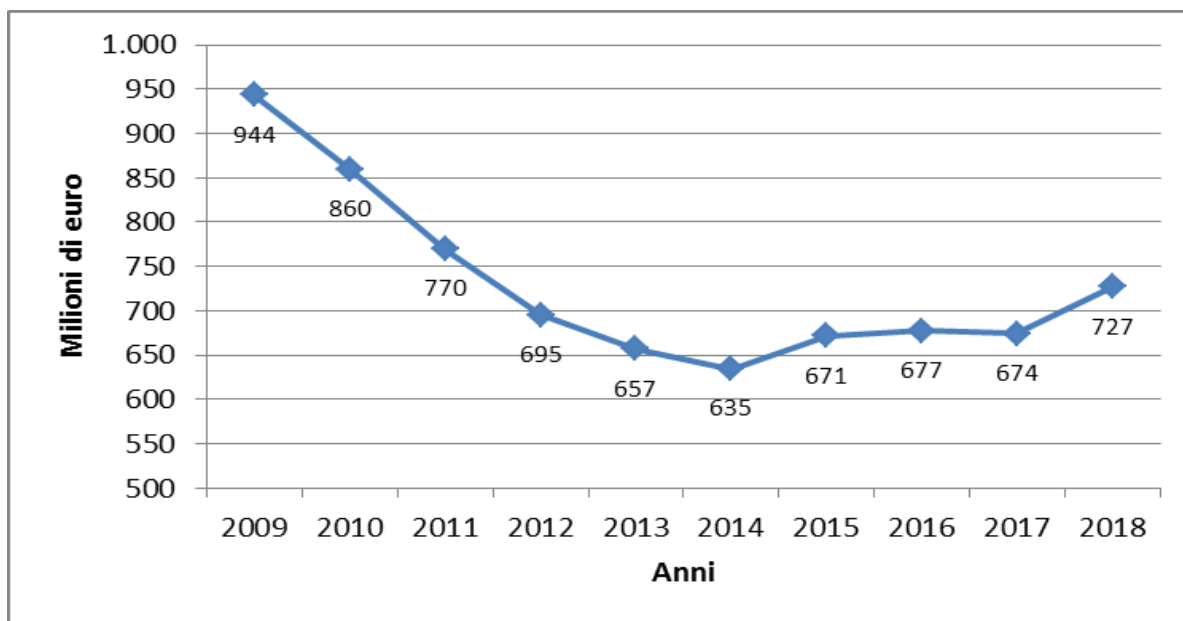
Nei grafici successivi vengono riportati gli andamenti della spesa relativi al comparto del Servizio sanitario nazionale e delle Regioni ed Enti locali che rappresentano i due comparti con la maggiore incidenza (59% in media nel periodo considerato).

Grafico n. 15 - Servizio sanitario nazionale: spesa per i contratti di personale con contratto di lavoro flessibile.



Nel periodo 2009-2018 il SSN registra nel complesso un aumento della spesa in esame del 24% (circa 314 milioni di euro).

Grafico n. 16 - Regioni ed Enti locali: spesa per i contratti di personale con contratto di lavoro flessibile.



Nel comparto Regioni ed Enti locali, invece, si rileva un decremento della spesa del 23% (circa 217 milioni di euro).

Con particolare riferimento al tempo determinato e formazione lavoro, nelle pubbliche amministrazioni, con l'esclusione dell'IRAP e degli oneri riflessi, la spesa presenta un andamento decrescente fino al 2013. Successivamente la spesa torna ad

aumentare e, nel periodo 2009-2018, si registra nel complesso un aumento di circa il 19% (circa 598 milioni di euro).

Nei seguenti grafici il dettaglio della spesa per tempo determinato e formazione lavoro per l'intera PA, per il SSN e per gli Enti locali (grafici n. 17, 18 e 19).

Grafico n. 17 - Amministrazioni pubbliche: spesa per i contratti a tempo determinato e in formazione lavoro.

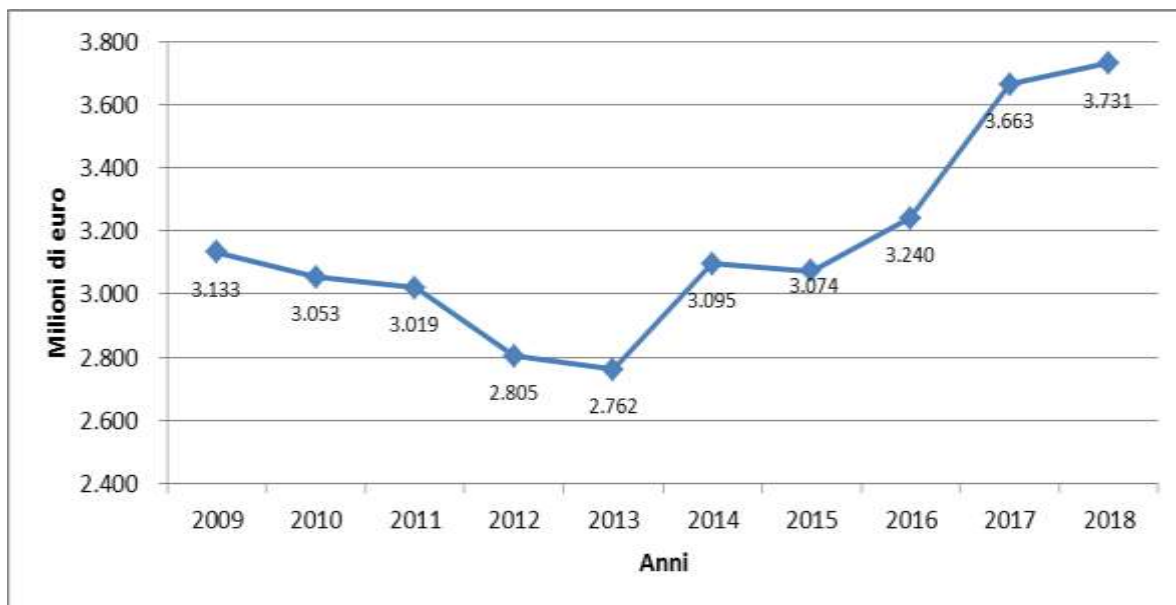


Grafico n. 18 - Servizio sanitario nazionale: spesa per i contratti a tempo determinato e in formazione lavoro.

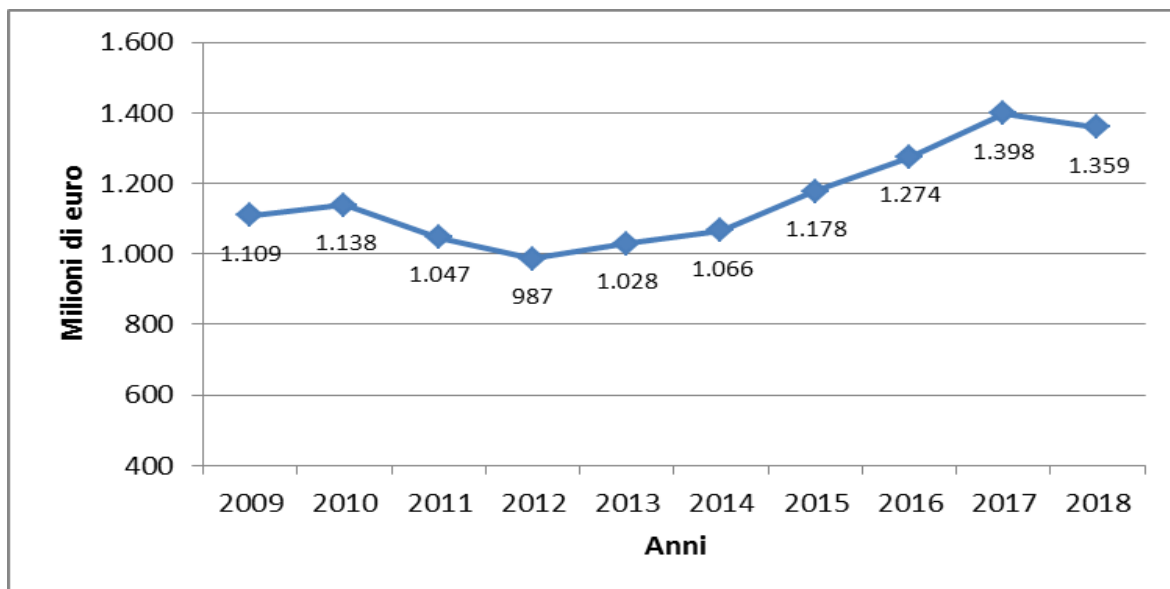
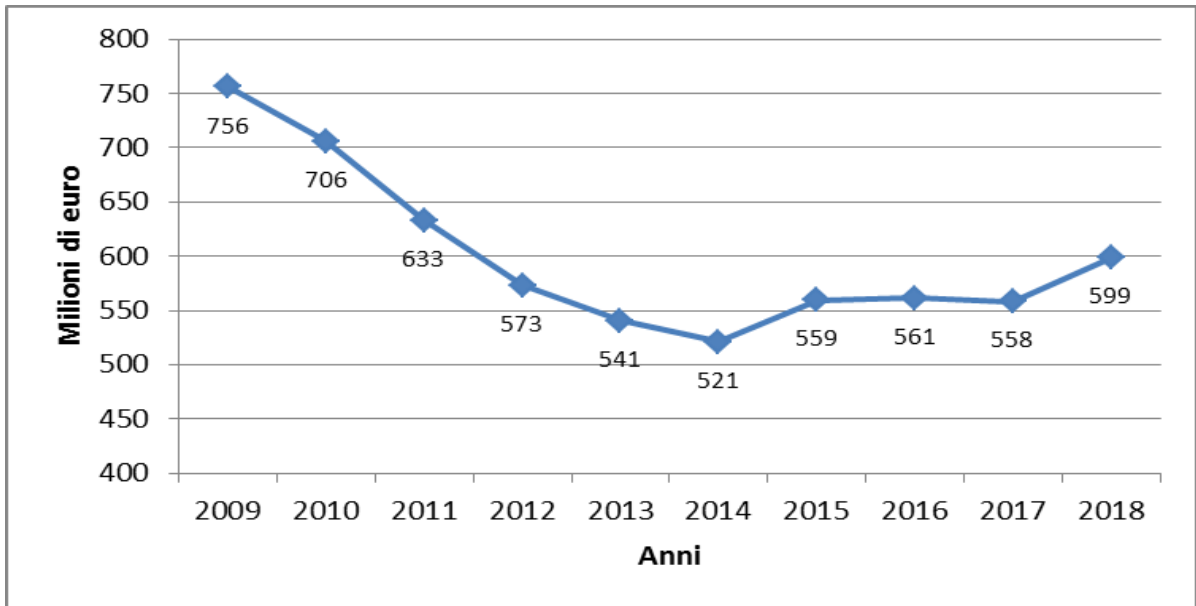


Grafico n. 19 - Regioni ed Enti locali: spesa per i contratti a tempo determinato e in formazione lavoro.



Nei seguenti grafici viene illustrato l'andamento della spesa per i lavoratori interinali (compresi i costi di agenzia) e per gli LSU/LPU, sempre al netto IRAP e dei contributi a carico dell'amministrazione.

Grafico n. 20 - Amministrazioni pubbliche: spesa per lavoratori interinali.

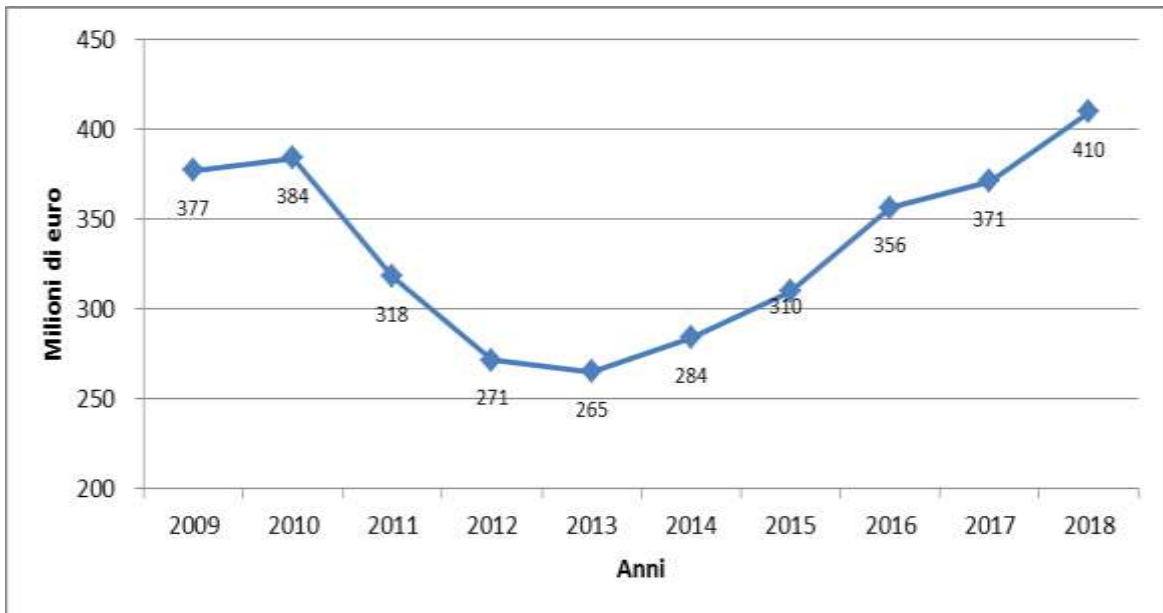
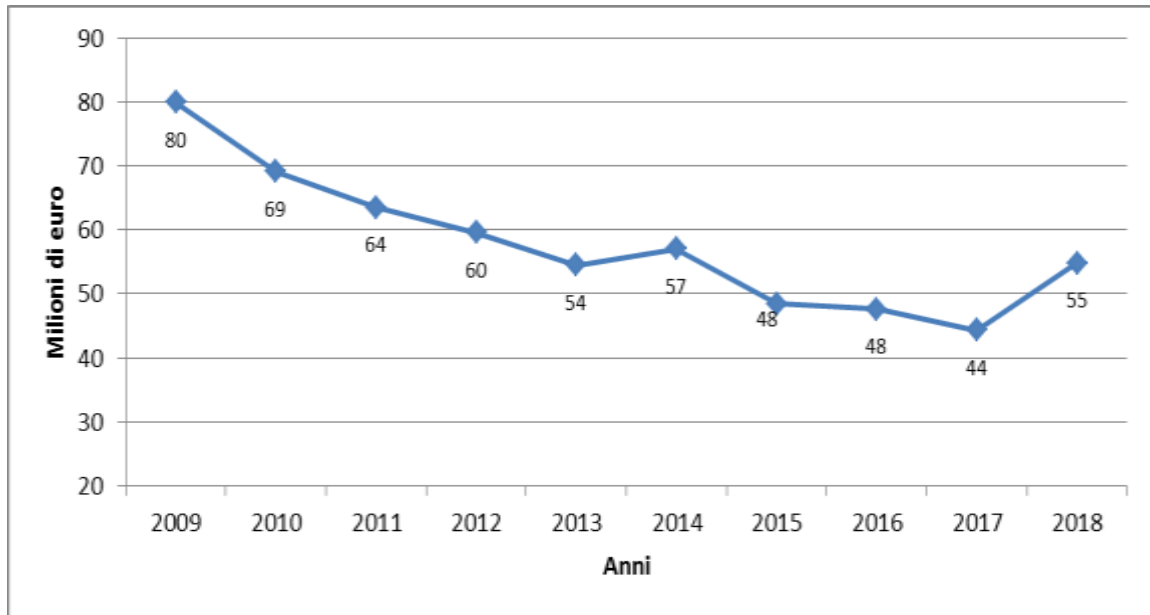


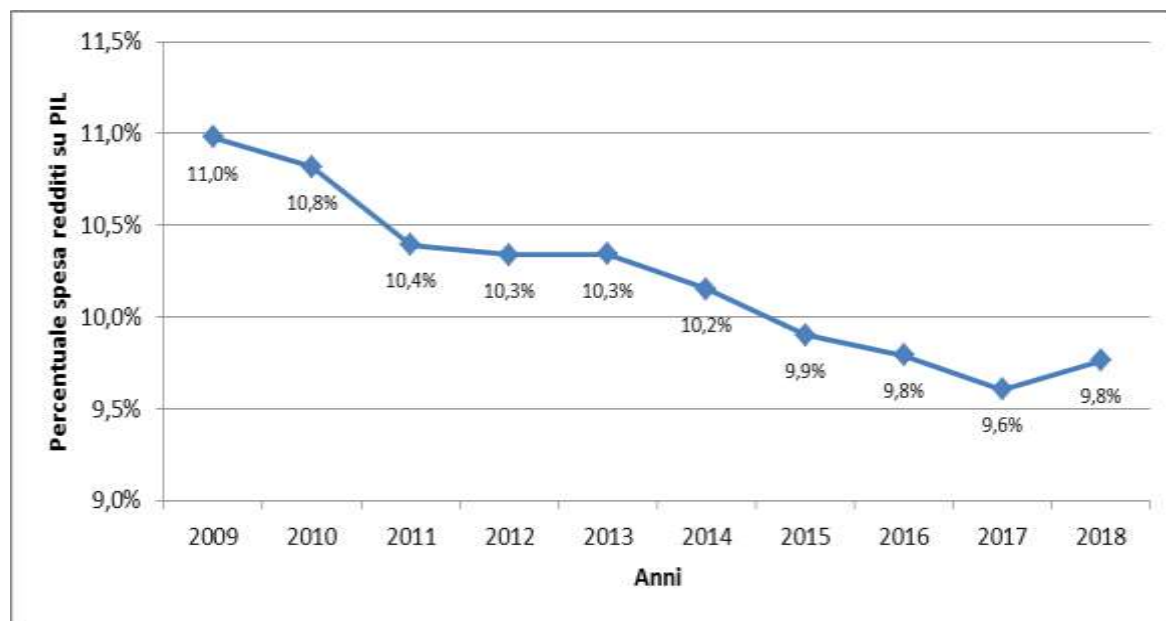
Grafico n. 21 - Amministrazioni pubbliche: spesa per LSU/LPU.



## La spesa per redditi del pubblico impiego nei documenti di finanza pubblica.

La spesa per redditi del pubblico impiego rilevata nell'ambito della Nota di aggiornamento al DEF 2019 (settembre 2019)<sup>2</sup> e rapportata al Prodotto Interno Lordo (PIL) ha registrato dal 2009 la dinamica decrescente illustrata nel seguente grafico.

Grafico n. 22 – Percentuale della spesa per redditi rispetto al PIL nominale – anni 2009/2018.



L'andamento crescente della spesa per redditi rispetto al PIL nominale di cui grafico n. 22 deriva dagli effetti economici dei rinnovi dei contratti e degli accordi del pubblico impiego (personale contrattualizzato e carriere di diritto pubblico) relativi al triennio 2016-2018. Un ulteriore elemento che ha concorso alla predetta dinamica incrementale è costituito dagli effetti economici derivanti dal riordino delle carriere dei Corpi di polizia, delle Forze armate e dei VV.FF. previsti dai decreti legislativi n. 94, 95 e 97 del 2017.

Nel grafico n. 23 è rappresentato, nel medesimo periodo 2009-2018, l'andamento del PIL nominale in valore assoluto che, dal 2013, ha ripreso una dinamica crescente. Pertanto, la dinamica decrescente del rapporto tra spesa per redditi e PIL mette in risalto la forte contrazione della spesa per redditi, come si evince dal grafico n. 24.

<sup>2</sup> La spesa per redditi indicata nell'ambito del DEF è quella rispondente al sistema europeo dei conti – SEC 2010. La differenza di tale grandezza con la spesa per redditi scaturente dal conto annuale è illustrata nelle pagine seguenti.

Grafico n. 23 – PIL nominale anni 2009/2018.

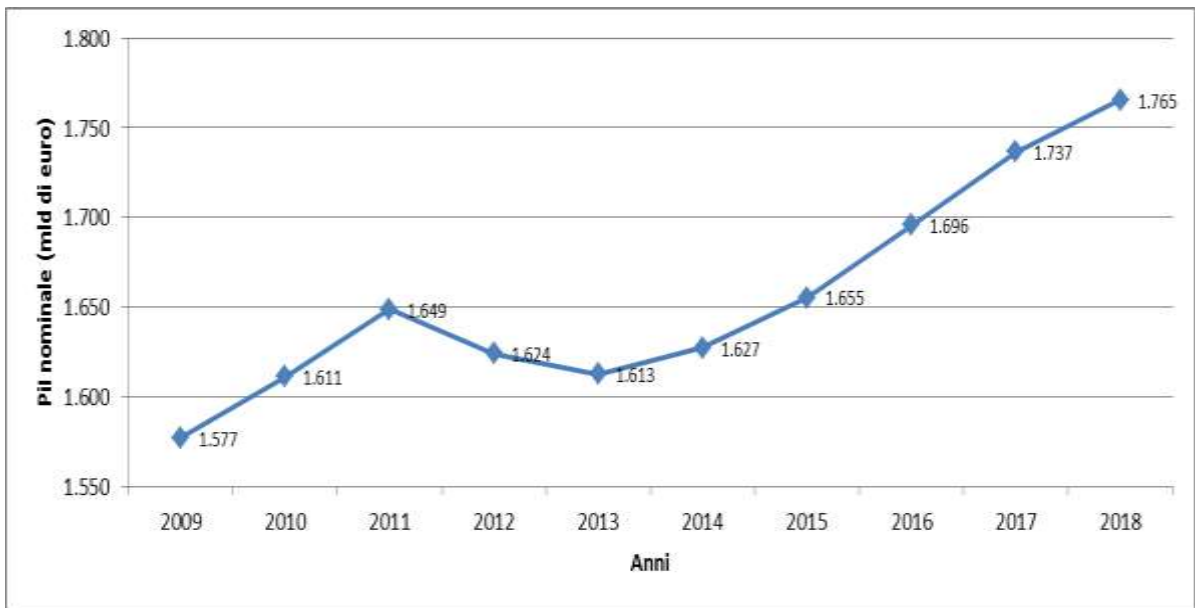
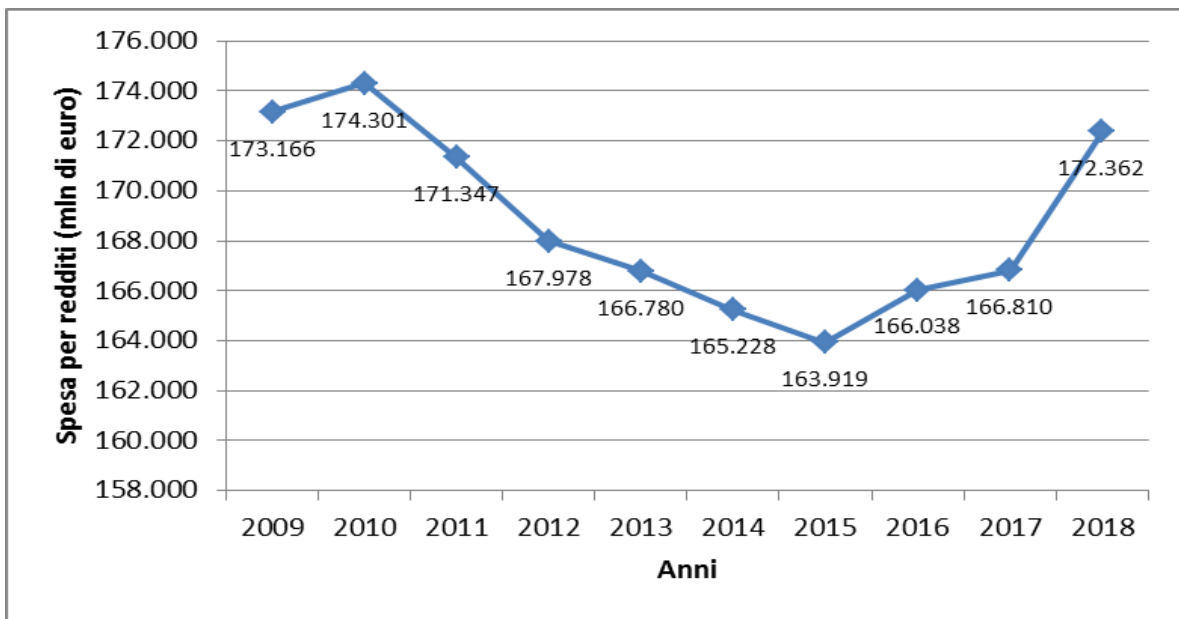


Grafico n. 24 – Spesa per redditi 2009/2018.



La dinamica della spesa per redditi del pubblico impiego risente sino al 2015 delle numerose misure di contenimento della spesa per redditi introdotte a decorrere dall'anno 2010.

Tra queste hanno inciso sull'andamento della spesa, in particolare, il blocco dei rinnovi contrattuali nel periodo 2010-2015 (senza possibilità di recupero nei trienni contrattuali futuri), la reiterazione della limitazione delle assunzioni a fronte delle cessazioni dal servizio ed il riconoscimento ai soli fini giuridici e non economici, delle progressioni di carriera.



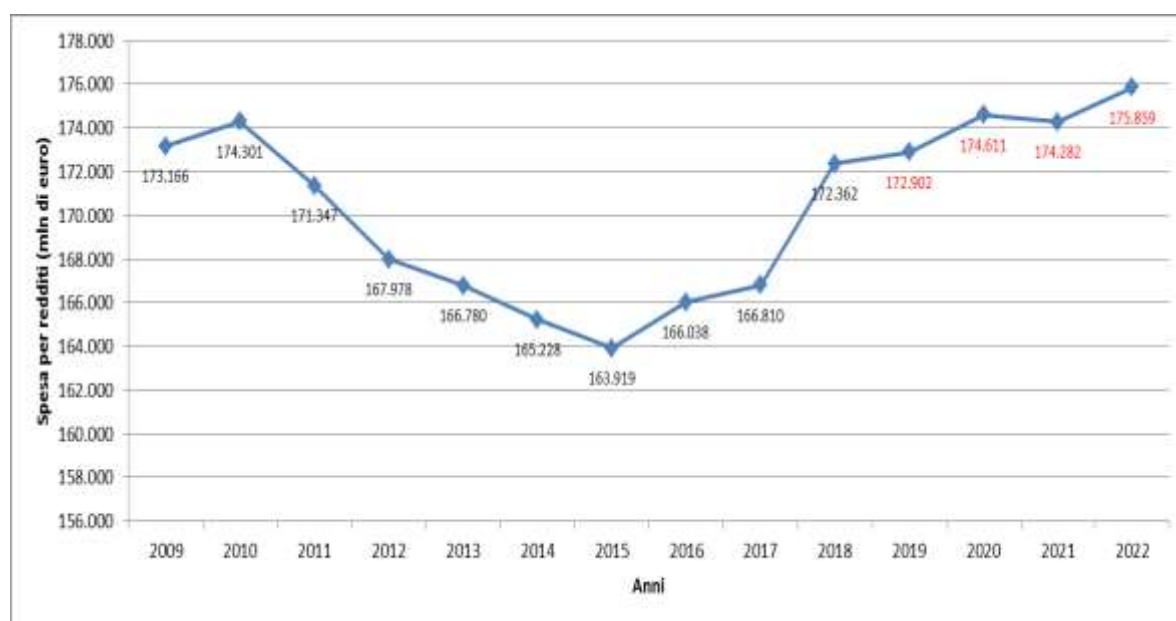
A decorrere dal 2015 la spesa per redditi presenta una dinamica incrementale in quanto, per effetto della cessazione delle misure di contenimento introdotte nell'anno 2010, trova nuovamente applicazione il riconoscimento, anche agli effetti economici, degli automatismi stipendiali e delle progressioni di carriera previste dai specifici ordinamenti.

Inoltre, sempre dal 2015, concorrono a tale dinamica incrementale anche le disposizioni normative in materia di "buona scuola" e l'attribuzione al personale del comparto sicurezza-difesa e del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco, del contributo straordinario previsto dall'art. 1, comma 972, della legge di stabilità 2016 (voce retributiva equivalente ai c.d. "80 euro" previsti per il personale pubblico contrattualizzato ed il personale del settore privato).

Si può, pertanto, affermare che la spesa in esame è stata oggetto di disposizioni normative che ne hanno mantenuto sotto controllo la dinamica con lo scopo di impedirne la crescita a fronte di un prolungato periodo di crisi economico-finanziaria che il Paese ha dovuto fronteggiare dal 2010.

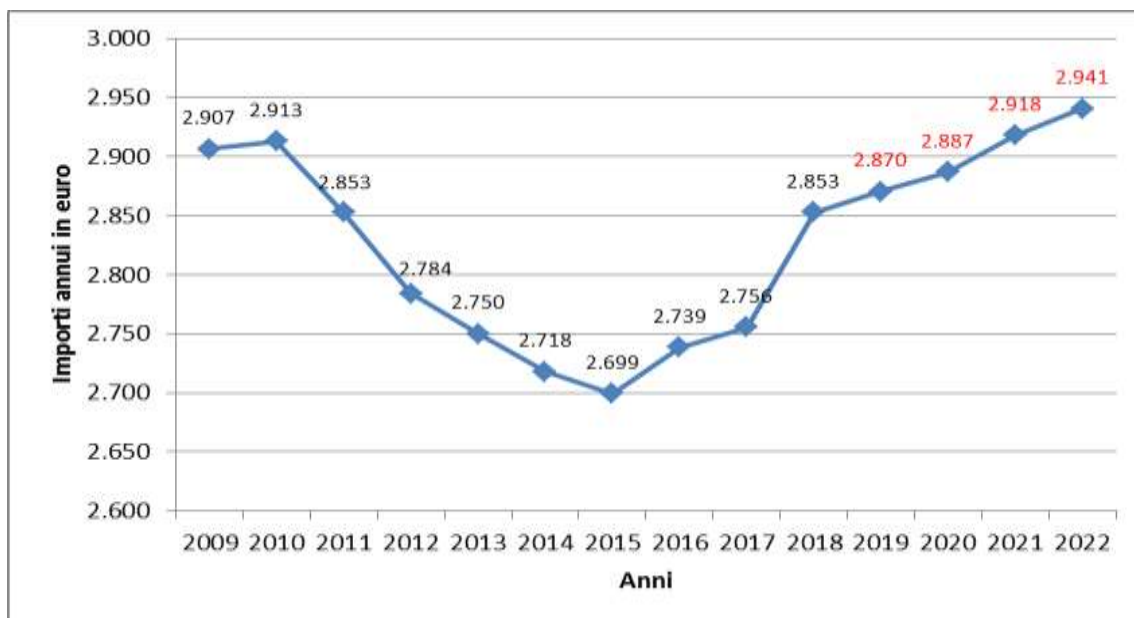
L'andamento della spesa per redditi contenuta nella NADEF 2019 ed espressa a legislazione vigente – ovvero prendendo a riferimento la stima degli effetti delle disposizioni normative in vigore - sino al 2022, è rappresentato nel grafico n. 25 (in colore rosso i valori stimati). Tali valori, ovviamente, non scontano gli effetti derivanti sulla spesa per redditi dalle modifiche introdotte con la legge di bilancio per il 2020 (legge n. 160/2019), di cui si terrà conto nell'ambito del DEF 2020.

Grafico n. 25 – Spesa per redditi 2009/2022 a legislazione vigente.



Le previsioni riportate nel grafico 25 relative alla spesa per redditi 2019/2022, includono un incremento previsto a legislazione vigente del 1,3%, per il 2019, dell'1,65 % per il 2020 e dell'1,95% complessivo a decorrere dal 2021, per gli effetti conseguenti ai futuri rinnovi contrattuali del triennio 2019-2021 (per i quali sono previsti incrementi a regime del 3.72% per la legge di bilancio per il 2020) e gli effetti di “quota 100” e non includono gli oneri derivanti dalle nuove assunzioni, anche in deroga, previste dalla legge n. 160/2019 (legge di bilancio 2020), in quanto tali stime sono desunte dalla NADEF 2019. I predetti incrementi contrattuali e gli oneri delle nuove assunzioni saranno oggetto di una aggiornata previsione in sede di DEF 2020.

Grafico n. 26 – Spesa per redditi a legislazione vigente in relazione alla popolazione residente – DEF 2019.



Dall’andamento dei grafici precedenti emerge con chiarezza come dal 2016 la spesa in esame abbia cominciato nuovamente a crescere proiettandosi, a livello previsionale nel 2022, in prossimità dei valori registrati nel 2010. Tale andamento è motivato dal venir meno, dal 2015, di alcuni meccanismi di “blocco” della spesa, vigenti negli anni precedenti.

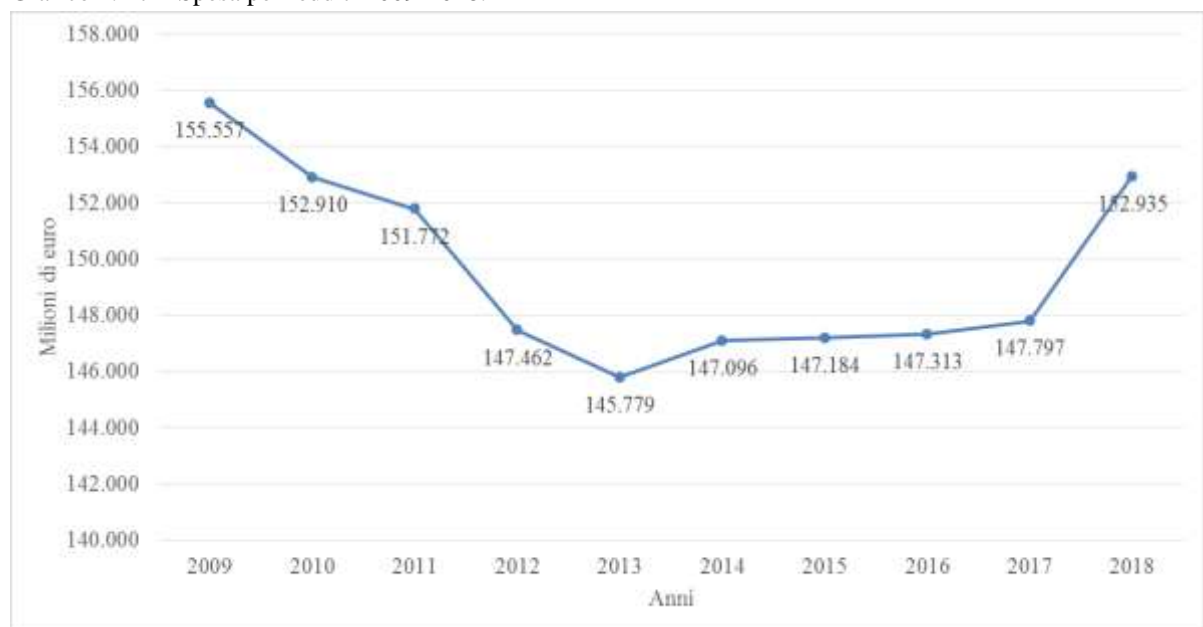
In particolare occorre menzionare il riconoscimento degli effetti economici correlati alle progressioni di carriera/progressioni economiche orizzontali, disposte negli anni 2011-2015, la ripresa a decorrere dal 2019 delle assunzioni che potranno essere disposte in misura corrispondente alle cessazioni e, soprattutto, il ripristino dei rinnovi contrattuali dal triennio 2016-2018 i cui effetti, sulla spesa, sono stati registrati nell’ambito del DEF a decorrere dal 2018, ivi compresa la spesa per arretrati relativa agli anni 2016 e 2017, con un incremento a regime delle retribuzioni del personale contrattualizzato, dal 2018, del 3,48%.

Tuttavia, nonostante la spesa per redditi abbia a legislazione vigente ripreso una dinamica crescente (anche in termini di dato previsionale), come mostrato in precedenza la sua incidenza rispetto al PIL resta piuttosto contenuta e ben lontana dai valori registrati ante crisi (rapporto pari al 9,8% nel 2018 a fronte del 11% nel 2009).

Inoltre, occorre evidenziare che il ripristino dal 2019 della facoltà per le amministrazioni di assumere personale in corrispondenza del numero delle cessazioni, non consentirà alle stesse di tornare alle consistenze di personale degli anni precedenti al 2010, dovendosi pertanto constatare una minore consistenza permanente di circa 151.260 unità per una minore spesa di circa 6,05 miliardi di euro complessivi.

Nelle pagine precedenti è stata pertanto esaminata la spesa per redditi nell'ambito del DEF mentre il grafico n. 27 mostra l'andamento dal 2009 al 2018 della predetta spesa come elaborata dal Conto Annuale, includendo, oltre alle retribuzioni espresse in termini lordo dipendente<sup>3</sup>, anche gli oneri sociali a carico del datore di lavoro (contributi a carico dell'amministrazione inclusi quelli per i fondi di previdenza complementare, quote di accantonamento per la corresponsione del TFR, assegni familiari, equo indennizzo, coperture assicurative) ed i contributi al benessere del personale e il saldo delle partite di giro per i compensi al personale comandato.

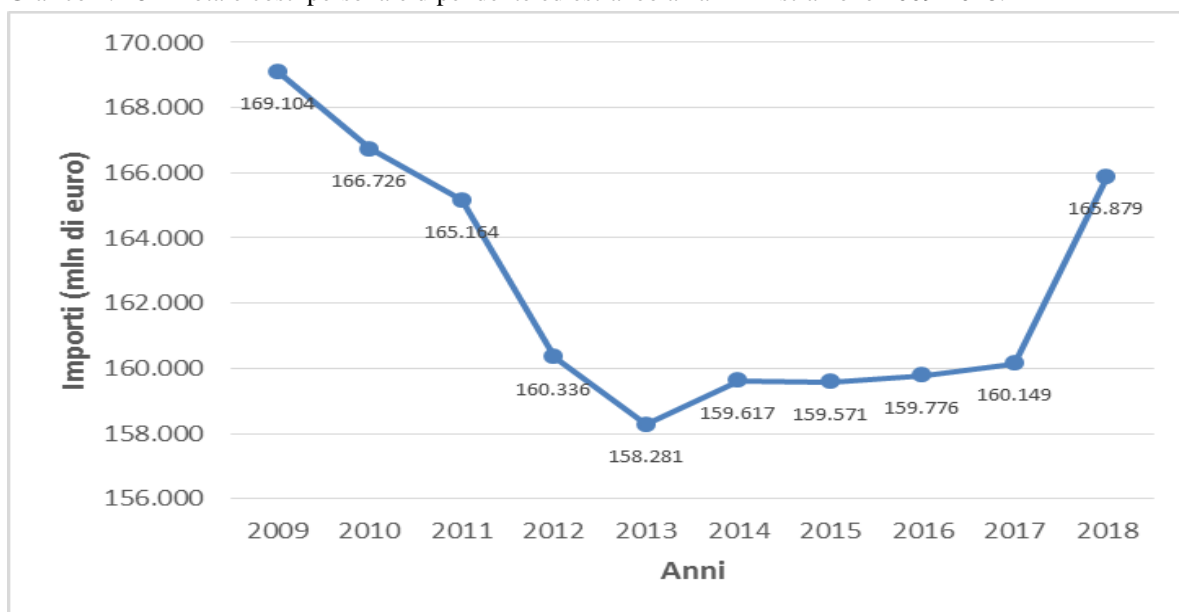
Grafico n. 27 – Spesa per redditi 2009-2018.



<sup>3</sup> Il dato include oltre alle spese sostenute per il pagamento delle retribuzioni fisse e accessorie al personale in servizio sia a tempo indeterminato che con rapporto di lavoro flessibile, anche gli accantonamenti per i rinnovi contrattuali, la spesa per la gestione delle mense o per l'erogazione dei buoni pasto.

Il seguente grafico n. 28 illustra invece l'andamento della spesa per il personale dipendente ed estraneo all'amministrazione. Tale spesa comprende anche l'IRAP (che nella classificazione del Sistema europeo dei conti nazionali - SEC 2010 – adottata dall'Istat nella rilevazione della spesa per redditi è compresa, invece, tra le imposte), le spese per la formazione e le indennità di missione e trasferimento ed evidenzia l'impatto finanziario complessivo della gestione del personale nelle pubbliche amministrazioni in ciascun esercizio.

Grafico n. 28 – Totale costi personale dipendente ed estraneo all'amministrazione 2009-2018.



I successivi grafici n. 29 e 30, infine, illustrano le differenze in valore assoluto ed in percentuale tra la spesa per redditi elaborata dall'Istat (SEC 2010) e il totale dei costi del personale dipendente ed estraneo all'amministrazione elaborata dal Conto Annuale.

Grafico n. 29 – Differenza spesa redditi Istat e totale costi personale dipendente ed estraneo all'amministrazione Conto Annuale (valori assoluti).

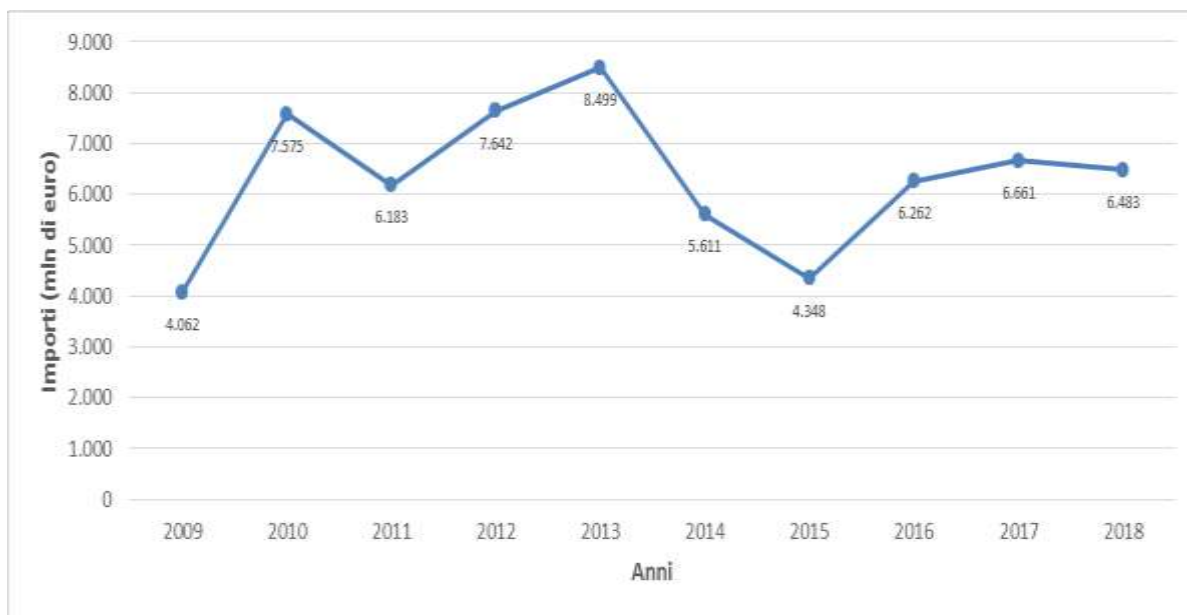
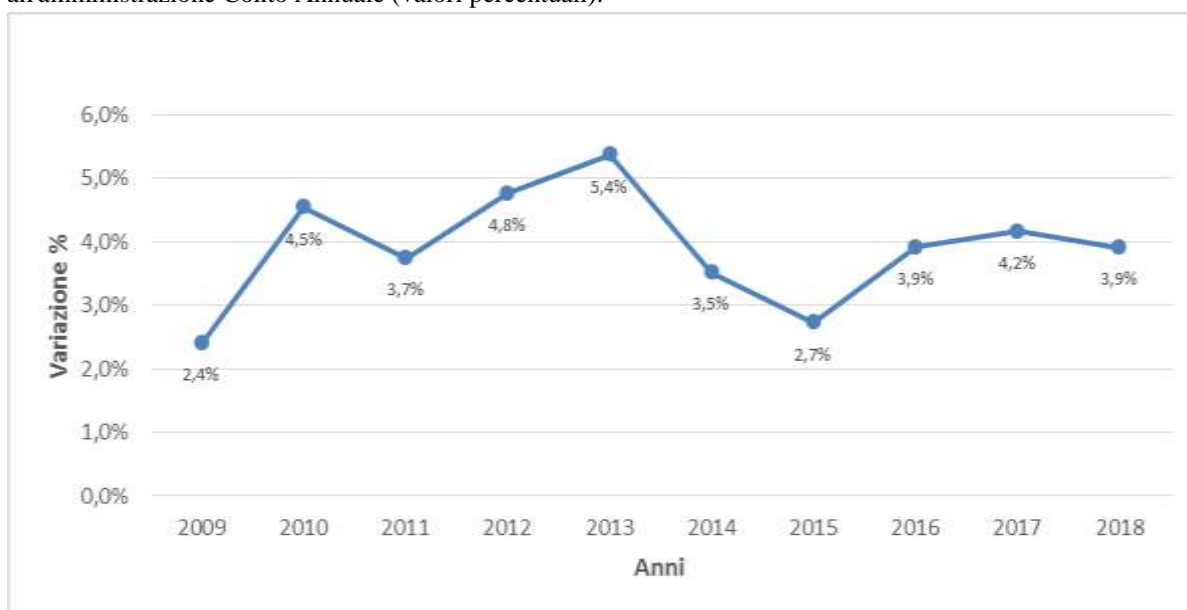


Grafico n. 30 – Differenza spesa redditi Istat e totale costi personale dipendente ed estraneo all'amministrazione Conto Annuale (valori percentuali).



Come si evince dai predetti grafici, la spesa per redditi del pubblico impiego elaborata dall'Istat in un contesto di regole europee risulta superiore a quella espressa dal Conto Annuale delle pubbliche amministrazioni di cui al d.lgs. 165/2001. Tali scostamenti, seppur minimi, sono dovuti al fatto che i due sistemi di rilevazione presentano alcune differenze che si riportano sinteticamente di seguito:

- la spesa per redditi da lavoro dipendente è rilevata dall'Istat secondo il criterio della competenza economica previsto dal sistema europeo dei conti nazionali e regionali (SEC 2010), mentre il Conto Annuale prende in considerazione (con esclusione dei dati relativi al Servizio sanitario nazionale) il criterio della cassa, ovvero le somme effettivamente erogate agli interessati nel corso dell'anno solare;
- la consistenza numerica del personale rilevata dall'Istat prende in considerazione le unità di lavoro equivalenti a tempo pieno (ULA) mentre il Conto Annuale fotografa lo stock di dipendenti in servizio al 31 dicembre di ciascun esercizio;
- gli organismi presenti nella banca dati dell'Istat (c.d. lista S13) sono più numerosi di quelli censiti dal Conto Annuale, per il quale il riferimento resta l'assoggettamento al d.lgs. n. 165/2001 mentre l'Istat, applicando principi e regole europee, considera pubblici anche organismi di tipo privatistico qualora la *governance* od i canali di finanziamento fanno capo a strutture pubbliche. Secondo i principi adottati in ambito europeo, un'organizzazione rientra tra le amministrazioni pubbliche se svolge attività di tipo erogativo o di redistribuzione della ricchezza (enti non market) e se è finanziata in prevalenza con risorse pubbliche a prescindere dalla sua forma giuridica. Sono quindi esclusi dal perimetro delle amministrazioni pubbliche gli organismi che operano sul mercato e i cui ricavi derivano prevalentemente dalla vendita di beni e servizi (enti market) pur se controllati dallo Stato o da altre amministrazioni pubbliche.  
Allo scopo di allineare il numero degli organismi rilevati dal conto annuale con quelli censiti ai sensi delle predette regole europee, l'articolo 2, comma 10, del decreto legge n. 101/2013 ha ampliato la rilevazione del costo del lavoro del Conto Annuale a decorrere dal 1° gennaio 2014, a tutti gli enti inseriti nella lista S13 (elenco redatto dall'Istat ai sensi dell'articolo 1, comma 3 della legge n. 196/2009) ad eccezione degli organi costituzionali;
- il Conto Annuale, tra i costi del personale, non include la “contribuzione aggiuntiva”, istituita dalla legge n. 335/1995 a carico del bilancio dello Stato che concorre a finanziare le prestazioni pensionistiche dei dipendenti pubblici.

Nonostante tali differenze nell'impostazione generale delle rilevazioni in esame, le relative serie storiche, ancorché registrino valori assoluti differenti, hanno elevati livelli di correlazione e, pertanto, sono entrambe validi punti di riferimento per un'analisi a livello generale dell'andamento della spesa per redditi.

Conseguentemente, mentre per i documenti di finanza pubblica il valore di riferimento, in ambito europeo, resta l'elaborazione fornita dall'Istat (elaborata grazie anche ai dati del conto annuale), per altre finalità quali, ad esempio, l'individuazione delle unità di personale e della massa salariale utile ai fini dei rinnovi contrattuali del pubblico impiego, il riferimento sono i dati contenuti nel Conto Annuale, così come il Conto è il principale strumento impiegato per quantificare gli effetti sui saldi di finanza pubblica di disposizioni normative che interessano il pubblico impiego.