

DISTRIBUZIONE DEI DIPENDENTI PER ETÀ

Il conto annuale ha reso disponibile una serie storica sufficientemente lunga per documentare il fenomeno dell'invecchiamento dei dipendenti pubblici. Poiché i mutamenti nella struttura per età sono lenti, i dati qui utilizzati si riferiscono ad un arco temporale più ampio rispetto a quello scelto per l'analisi degli altri fenomeni.

Per indagare questa caratteristica e le sue variazioni nel tempo, viene utilizzata la rappresentazione grafica tipica della struttura di una popolazione secondo l'età¹, dove l'ampiezza dei gradini della figura rappresenta la numerosità degli appartenenti della corrispondente classe di età. Nelle figure che seguono i gradini corrispondono alle classi d'età utilizzate nel conto annuale².

Già nel 2001 la forma assunta dalla distribuzione dei dipendenti pubblici non assomigliava ad una piramide ma piuttosto ad un rombo, poiché i valori più elevati erano concentrati nelle classi centrali di età. Le principali cause che hanno determinato la forma assunta dalla distribuzione erano già presenti nel decennio precedente e riconducibili essenzialmente a due fenomeni. Il primo, che ha avuto un effetto diretto, è riferibile alle disposizioni normative sul contenimento delle assunzioni che hanno limitato l'ingresso di personale nelle prime classi d'età. Il secondo è riconducibile ad una maggiore qualificazione richiesta dalle amministrazioni al nuovo personale (es. agli insegnanti o agli infermieri), anche per fronteggiare la crescente complessità dei processi da gestire o come conseguenza del processo di informatizzazione avviato all'interno delle pubbliche amministrazioni all'inizio degli anni '90. Le maggiori competenze richieste sono associate a percorsi formativi più lunghi, che si riflettono in un aumento dell'età dei nuovi assunti, i quali, al loro ingresso, si inseriscono nelle classi d'età intermedie, lasciando vuote le prime.

Il grafico che segue – relativo al 2001 – evidenzia un'asimmetria di genere, legata alla

¹ La rappresentazione grafica della popolazione secondo l'età è nota come "piramide dell'età"; la massima larghezza è caratteristica della base, che rappresenta la numerosità dei nuovi nati, mentre i gradini superiori vanno via via accorciandosi con l'aumentare dell'età. Il crollo della natalità registrato negli ultimi decenni ha mutato la forma di questa distribuzione ma non il nome con cui è conosciuta.

² Il conto annuale rileva l'età dei dipendenti in classi quinquennali, ad eccezione della prima classe di età "fino a 19 anni" per arrivare a "tra 60 e 64". Le ultime classi sono cambiate nel corso degli anni e la classe "65 e oltre" è stata sostituita dalle classi "tra 65 e 67" e "68 e oltre".

caratterizzazione di alcuni settori che hanno età medie molto differenti (donne per la Scuola; uomini per Corpi di polizia, Forze armate e Vigili del fuoco).

Grafico 7.1 – Distribuzione del totale del Personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni per età e genere. Anno 2001

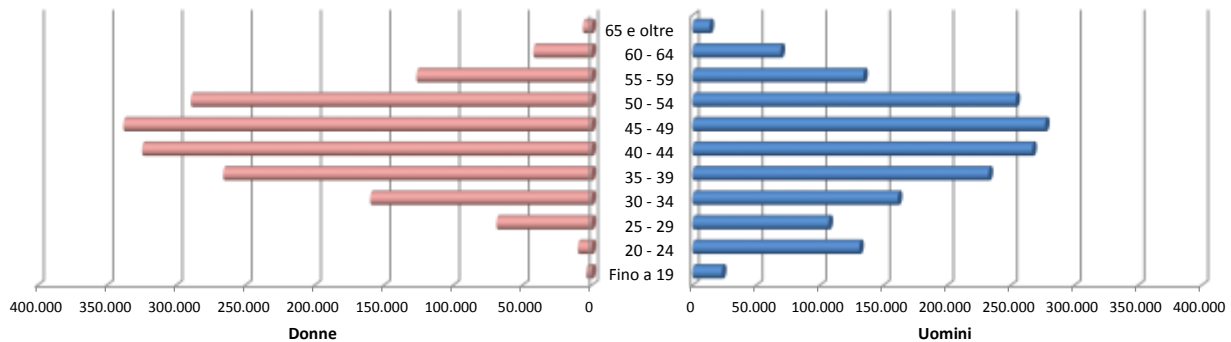
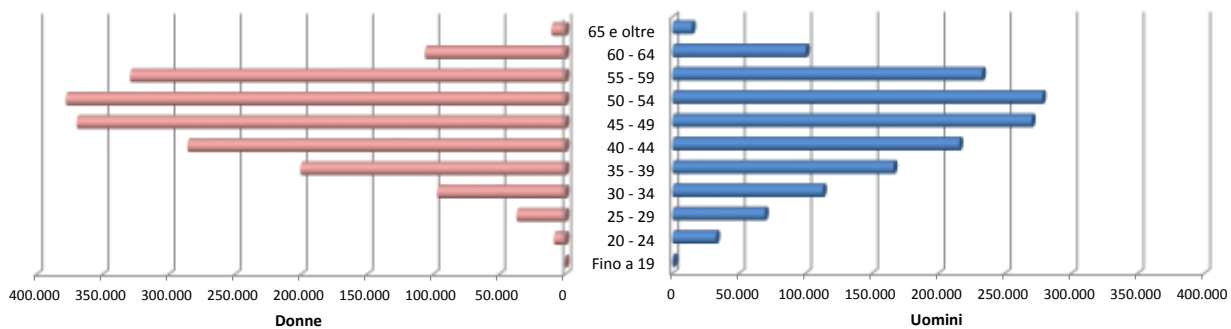


Grafico 7.2 – Distribuzione del totale del Personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni per età e genere. Anno 2010



Nel 2010 sono scomparse le discontinuità che nel 2001 erano presenti per gli uomini nelle prime classi di età, soprattutto per l'abolizione della leva obbligatoria, che ha interessato il settore della sicurezza-difesa.

E' questo l'anno in cui la classe modale³ cambia, passando dalla classe 45-49 anni, a quella successiva 50-54.

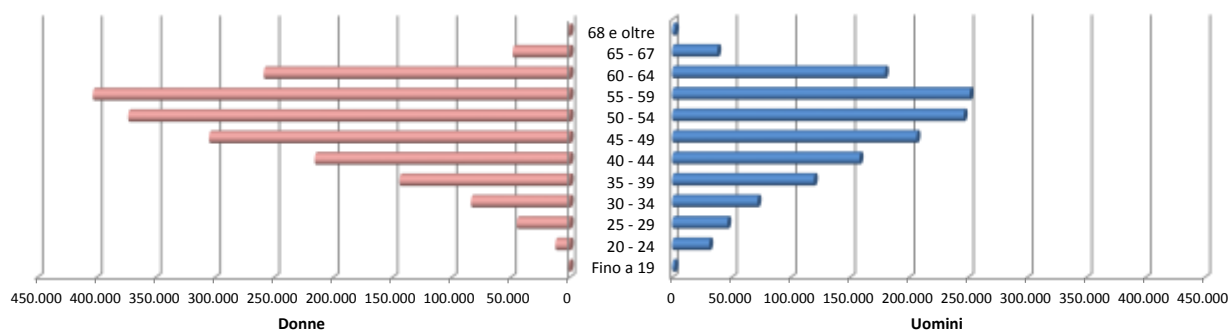
Il regime limitativo delle assunzioni, irrigidito negli anni successivi a fasi alterne ed in modo differenziato fra i comparti, è cessato solo negli anni più recenti senza che le immissioni di nuovo personale abbiano avuto significativi effetti. Ciò ha reso la forma della distribuzione simile ad una

³ La classe modale è quella dove vi è la massima frequenza di un valore, ovvero quella che presenta la maggiore numerosità.

piramide rovesciata.

La classe modale è diventata quella 55-59 anni per entrambi i generi, seguita a breve distanza dalla classe 50-54 in entrambi i casi. Le classi finali della distribuzione dell'ultimo anno sono differenti da quelle delle distribuzioni precedenti. Nella classe 60-64 nel 2019 si trova molto più personale di quanto non sia mai accaduto; di numerosità non trascurabile anche la classe 65-67.

Grafico 7.3 – Distribuzione del totale del Personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni per età e genere. Anno 2019



Il conto annuale 2019 incorpora i primi effetti della modifica normativa che ha consentito l'uscita del personale dal mondo del lavoro con la cosiddetta quota 100. L'impatto di tale modifica combinata con le modifiche normative al regime assunzionale, ha influenzato l'età media dei dipendenti pubblici.

L'ANDAMENTO DELL'ETÀ MEDIA

Nel periodo 2001-2019 l'età media riferita al totale del personale è cresciuta di sei anni e mezzo, con differenze significative fra i vari comparti, arrivando a toccare i 50 anni. Se nel 2001 in tutti i comparti né gli uomini né le donne raggiungevano i 50 anni di età media, nel 2019 tutti hanno varcato questa soglia, ad eccezione delle donne nel comparto Sanità e negli enti del Comparto autonomo o fuori comparto che si trovano appena al di sotto.

Solo nel Personale in regime di diritto pubblico i valori sono sensibilmente più bassi, sebbene sia questo il comparto che mostra il maggiore invecchiamento. Alla fine del 2019 l'età media di tale personale è infatti aumentata di nove anni e sette mesi. Il notevole invecchiamento del Personale in regime di diritto pubblico trova la sua parziale giustificazione sia nella fine della leva obbligatoria all'inizio del periodo considerato, sia nella costante riduzione del contingente personale volontario

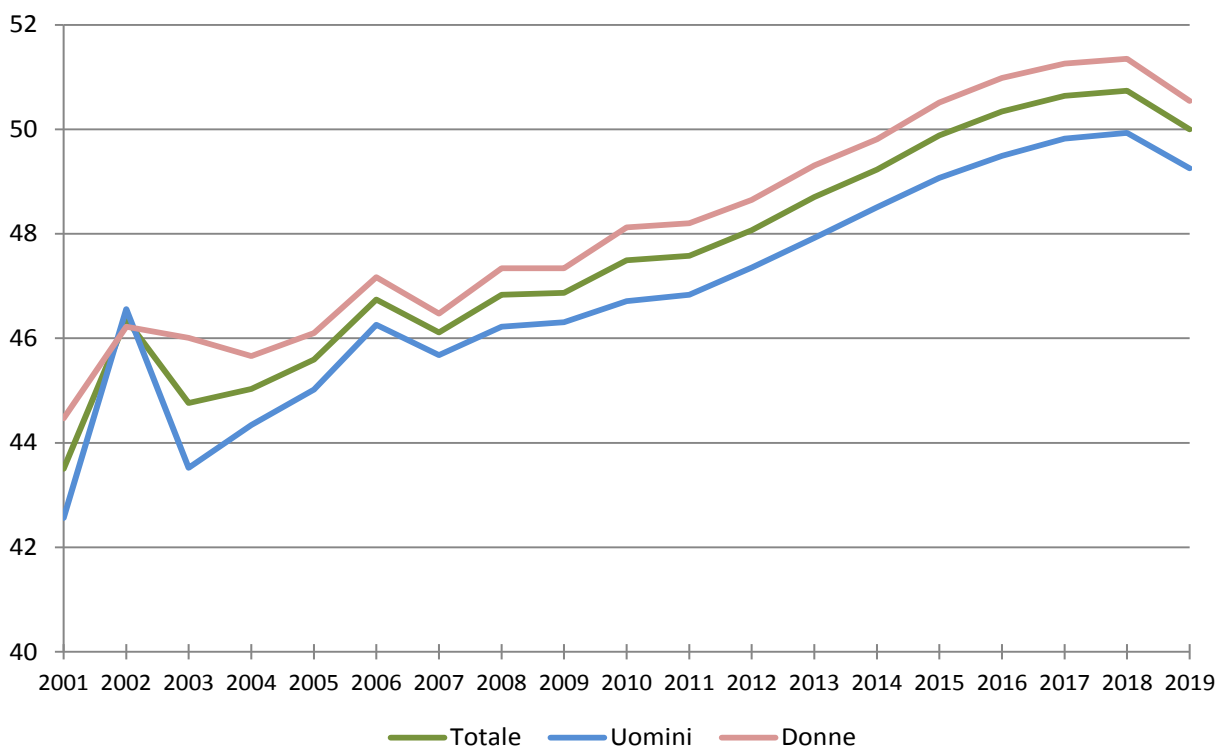
in ferma breve e prefissata. Entrambi questi fattori hanno fatto mancare al comparto l'apporto di una notevole quantità di personale concentrato nelle prime classi di età.

Tabella 7.1 – Età media per genere nel pubblico impiego

COMPARTO	2001			2010			2019		
	Media Uomini	Media Donne	Media	Media Uomini	Media Donne	Media	Media Uomini	Media Donne	Media
FUNZIONI CENTRALI	47,0	44,8	45,9	51,0	49,8	50,4	54,5	53,8	54,1
FUNZIONI LOCALI	46,6	43,5	45,2	49,9	47,6	48,7	53,8	51,8	52,7
ISTRUZIONE E RICERCA	48,9	46,6	47,2	51,1	49,5	49,8	51,1	50,7	50,8
SANITA'	46,3	41,6	43,5	49,8	46,2	47,5	51,7	49,6	50,3
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	42,6	44,7	42,8	47,5	46,0	46,7	51,8	49,8	51,0
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	34,1	38,5	34,4	40,6	42,0	40,8	44,0	43,5	44,0
TOTALE	42,6	44,5	43,5	46,7	48,1	47,5	49,3	50,5	50,0

Nel grafico che segue è rappresentato l'andamento dell'età media di tutto il pubblico impiego nei 19 anni considerati. Il valore anomalo registrato nel 2002 è dovuto alla mancata comunicazione da parte delle amministrazioni competenti del dato dei quasi 110.000 volontari e allievi dei Corpi di Polizia e delle Forze Armate. Il mancato inserimento di personale con un'età media intorno ai 22 anni ha fatto salire l'età media complessiva.

Grafico 7.4 – Andamento dell'età media del totale del pubblico impiego



Tra i fattori che hanno influenzato l'andamento dell'età media dei comparti si segnala il processo di stabilizzazione del personale precario, che ha comportato l'inserimento nei ruoli del tempo indeterminato di personale con un'età inferiore alla media⁴, seppur di poco.

Nella seconda metà della serie l'innalzamento dell'età media è evidente per entrambi i generi, con una progressione che non rallenta fino al 2018 per invertirsi in modo marcato nell'ultimo anno.

Si è già fatto cenno alle ragioni di questa inversione di tendenza – maggiori assunzioni e maggiori pensionamenti con quota 100 – che ha interessato tutti i comparti tranne gli enti del Comparto autonomo o fuori comparto che non hanno registrato una riduzione dell'età media. In tutti gli altri casi, sia per gli uomini che per le donne, si è registrata una lieve riduzione; solo per gli uomini del Personale in regime di diritto pubblico e le donne del comparto delle Funzioni locali si sono registrati valori costanti, in difformità rispetto agli incrementi degli anni precedenti.

L'esame dei dati di comparto mostra che gran parte dei nove mesi di riduzione dell'età media è imputabile alla riduzione di un anno e sei mesi che si registra nel comparto dell'Istruzione, dove la quasi totalità delle dinamiche sono riconducibili al settore Scuola. Una parte della riduzione potrebbe essere ascrivibile all'uso di una differente fonte dati per la tabella delle età. In fase di controllo delle informazioni raccolte, è stato infatti accertato che la tabella delle età comunicata

⁴ Il personale che opera nelle amministrazioni con forme di lavoro flessibile non è considerato nel calcolo dell'età media, ad eccezione della scuola, dove il solo personale con supplenze brevi non viene considerato a questi fini.

per il settore scuola dal Ministero dell'Istruzione conteneva dei dati incongrui che avrebbero falsato la distribuzione, non solo del comparto di riferimento, ma di tutto il pubblico impiego. Si è quindi preferito sostituire l'intera tabella con un'elaborazione dei dati presenti nel sistema di pagamento degli stipendi NoiPA che permette una stima del dato effettivo più realistica rispetto a quanto comunicato dal Ministero dell'Istruzione.

Come detto, le dinamiche interne alla Scuola hanno una grande rilevanza. Alcuni anni sono stati caratterizzati da un alto numero di cessazioni, come negli anni 2007, 2009, 2011, 2018 e 2019, in cui sono uscite dal pubblico impiego fra le 42.000 e le 52.000 unità. Anche le immissioni in ruolo hanno totalizzato numeri imponenti: nel 2007 e 2011 con oltre 60.000 assunzioni, nel 2015 con 86.000, nel 2018 e 2019 rispettivamente con 45.000 e con 50.000. Riguardo all'età media, tuttavia, le cessazioni e le immissioni in ruolo non hanno un'influenza speculare. Le cessazioni riguardano, per la quasi totalità, persone che si trovano nelle classi più avanzate, e quindi numeri consistenti di uscite hanno un effetto contenitivo dell'età media. Le immissioni in ruolo, invece, interessano generalmente persone che già si trovano nel mondo della scuola, sebbene con contratti annuali o non annuali. Tale personale è già considerato nella tabella delle età e dunque non ha nessuna influenza sull'età media.

Un ruolo importante è invece svolto dal maggiore o minor impiego del personale con contratti annuali o non annuali. Negli ultimi quattro anni si è fatto un ricorso crescente a questa forma di personale precario, la cui utilizzazione è aumentata di quasi 100.000 unità, di cui oltre 44.000 nell'ultimo anno. Poiché questo personale è concentrato nella prima metà della distribuzione per età, il loro massiccio ingresso può avere effetti rilevanti sull'intera distribuzione, cosa accaduta nell'ultimo anno.