

IL TURN OVER

SCelta DEGLI INDICATORI

In questo capitolo è analizzato in linea generale il fenomeno del turnover per i sei comparti definiti in precedenza. I dati di riferimento riguardano il totale del personale dal quale è escluso quello con contratti flessibili. Le assunzioni e le cessazioni considerate sono al netto dei passaggi ad altra amministrazione dello stesso o di altro comparto, pertanto il turnover è analizzato al netto della mobilità interna.

Il turnover, spesso definito come il ricambio generazionale del personale, consiste nell'avvicendamento fra chi esce dal lavoro pubblico e quanti vi fanno ingresso ed è analizzato esaminando l'andamento di due indicatori calcolati per ciascun comparto e per ogni anno del periodo 2010-2019.

Il primo indicatore è calcolato nel seguente modo:

Tasso di turnover: (assunti - cessati) / totale dipendenti al 31 dicembre.

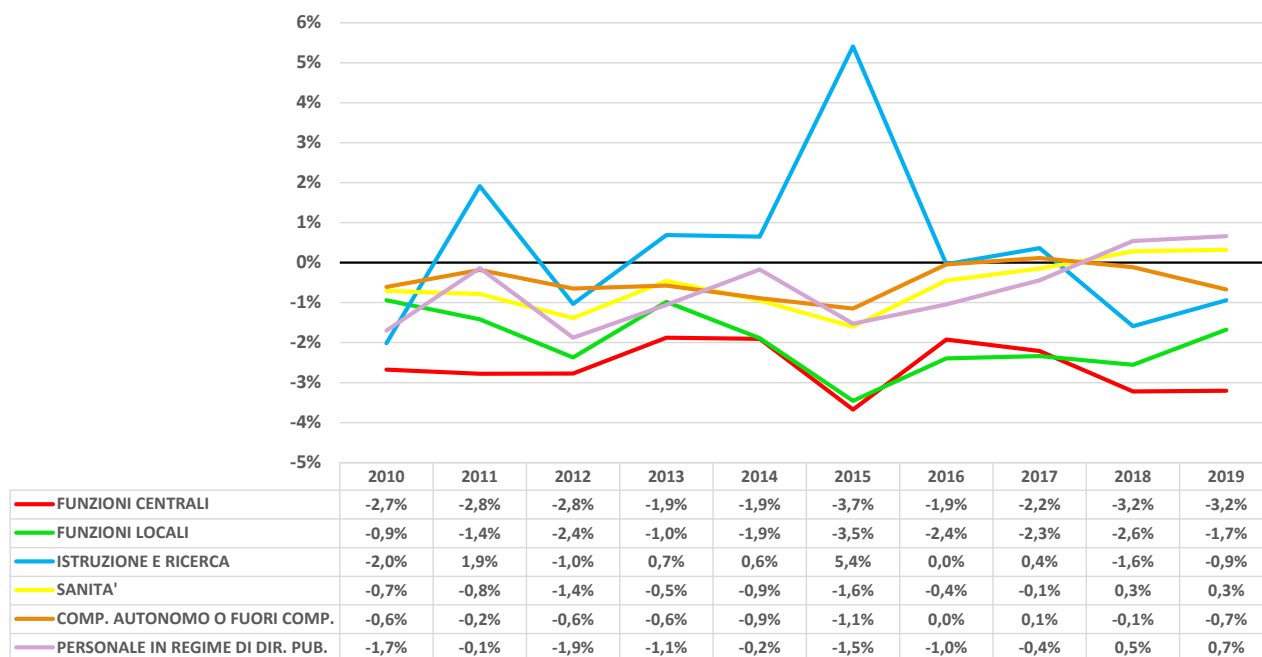
Per valori negativi l'amministrazione è in situazione di perdita di personale; per valori positivi l'amministrazione ha sostituito i cessati, incrementando il proprio personale; per valori prossimi a zero resta invariata la consistenza di personale nell'anno considerato.

Il secondo indicatore è il Rapporto di sostituzione del personale cessato e si ottiene rapportando per ciascun anno il personale assunto con quello cessato. L'indicatore fornisce, per ogni cessato, il numero di dipendenti assunti.

IL TASSO DI TURNOVER

Il grafico seguente mostra che, ad eccezione del comparto dell'Istruzione e Ricerca, per tutti gli altri comparti i valori sono quasi sempre negativi, indicando ciò una perdita di personale continua e generalizzata nel corso del decennio considerato per la pubblica amministrazione.

Grafico 8.1 - Tasso di turnover per comparto



L'andamento dei comparti conferma quanto già indicato nel secondo capitolo: i due picchi negli anni del 2011 e del 2015 nel comparto dell'Istruzione e Ricerca sono riconducibili alle rilevanti immissioni in ruolo nella Scuola¹, così come viene in evidenza la tendenza alla leggera crescita negli ultimi due anni per la Sanità e per il Personale in regime di diritto pubblico. I valori in aumento sono comunque prossimi allo zero e dunque indicano una sostanziale invarianza della consistenza di personale. I comparti che presentano la perdita più elevata di personale sono quelli delle Funzioni locali e delle Funzioni Centrali. Insieme al comparto autonomo o fuori comparto, che però ha valori sempre prossimi allo zero, quello delle Funzioni centrali è l'unico a non avere alcun segno di ripresa nell'ultimo anno.

IL RAPPORTO DI SOSTITUZIONE DEL PERSONALE CESSATO

L'indicatore fornisce un ulteriore riscontro evidente degli effetti del blocco del turn over: tutti i comparti sono al di sotto del valore pari a uno, ad eccezione del comparto Istruzione e ricerca per i motivi più volte ricordati. Il tasso di sostituzione medio del decennio del comparto Istruzione e ricerca è pari a 1,15 corrispondente a più di un assunto per ogni cessato. Sebbene l'indicatore sia di poco superiore ad uno, in considerazione delle molte unità presenti nel comparto, determina un

¹ Il personale annuale e fino al termine dell'attività didattica non è rilevato nelle tabelle delle assunzioni e delle cessazioni ma solo in quella della consistenza del personale alla fine dell'anno. Per calcolare correttamente l'indicatore al denominatore è stato considerato il solo personale di ruolo. Per ulteriori dettagli si rinvia allo specifico Focus.

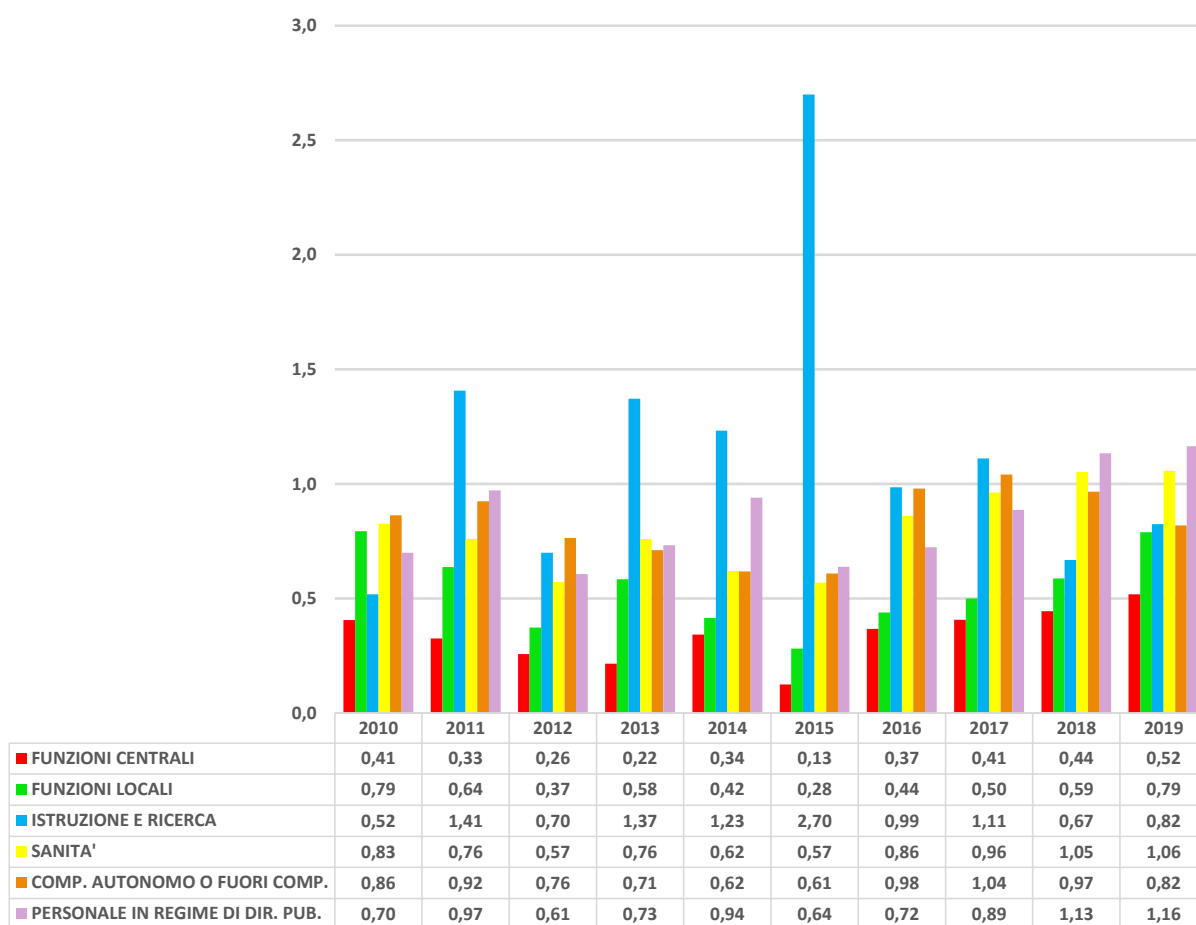
incremento apprezzabile dell'occupazione.

Il comparto delle Funzioni centrali ha il più basso rapporto di sostituzione; il tasso medio nel decennio considerato è pari a 0,34, con il minimo nel 2015 (0,13) ed il massimo nel 2019 (0,52). Ciò significa che mediamente nel decennio c'è stato un solo nuovo assunto a fronte di tre cessazioni e che nell'ultimo anno, la possibilità di sostituzione integrale delle cessazioni è stata utilizzata solo per metà.

Il comparto delle Funzioni locali è simile a quello delle Funzioni centrali ma si mostra più dinamico all'inizio e alla fine della serie considerata. Il tasso di sostituzione medio nel decennio è pari a 0,54, con il minimo nel 2015 (0,28) ed il massimo nel 2010 e nel 2019 (0,79). Qui in media si registra un nuovo assunto ogni due cessazioni.

Per la Sanità, per il Comparto autonomo o fuori comparto e per il Personale in regime di diritto pubblico, il tasso di sostituzione medio nel decennio considerato è molto simile, rispettivamente pari a pari a 0,80, 0,83 e 0,85. Con tali valori occorrono circa 1,2 cessazioni per ogni assunto.

Grafico 8.2 - Rapporto di sostituzione del personale cessato



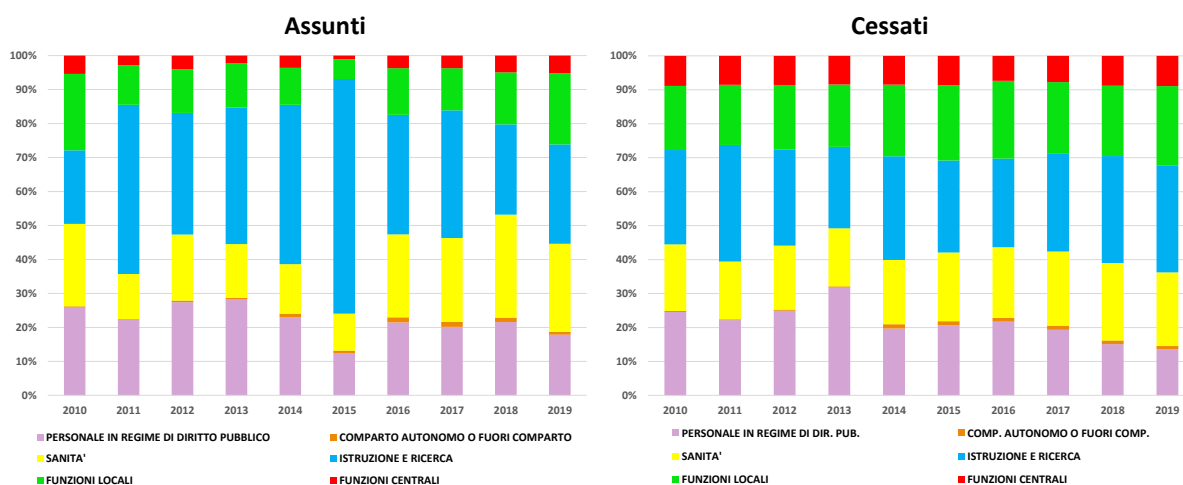
Le elaborazioni effettuate guardano da una diversa prospettiva il fenomeno già esaminato della riduzione generalizzata dell'occupazione in tutti i comparti, con le sole eccezioni delle amministrazioni autonome o fuori comparto, il cui peso è però trascurabile sul totale del pubblico impiego, e del comparto dell'Istruzione e ricerca, che invece ha ben altra rilevanza.

Lo scarso ricambio generazionale nella PA nel corso del decennio considerato, assume un carattere particolare nell'unico comparto che cresce, quello dell'Istruzione e ricerca. In tale comparto, il cui andamento è influenzato dalla Scuola, le assunzioni sono costituite dalle immissioni in ruolo che, nella maggior parte dei casi, riguardano personale che ha prestato già molti anni di servizio come personale non di ruolo. Ed infatti le contenute variazioni in termini di età media stanno a testimoniare come il ricambio del personale di ruolo dia luogo solo in modo limitato ad un radicale ringiovanimento.

RIPARTIZIONE DEGLI ASSUNTI E CESSATI PER COMPARTO

I grafici seguenti mostrano per ogni anno del periodo considerato la ripartizione tra i sei comparti delle assunzioni e delle cessazioni. È interessante notare che le cessazioni avvengono con variazioni simili fra gli anni nei diversi comparti, tanto da lasciare sostanzialmente invariata la composizione percentuale della distribuzione, soprattutto con riguardo alla seconda metà del periodo in esame.

Grafico 8.3 - Ripartizione degli assunti e dei cessati fra i comparti

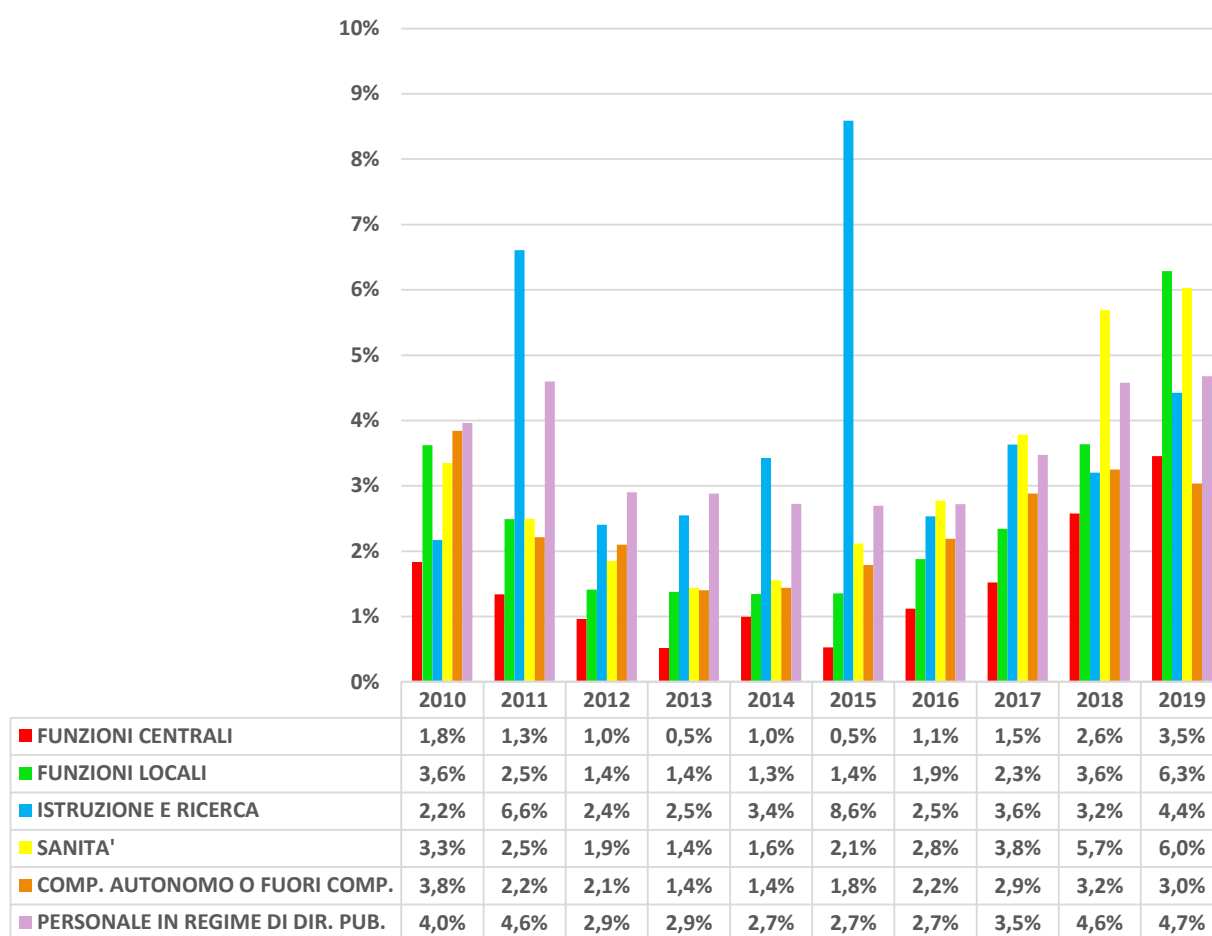


La distribuzione degli assunti presenta invece una variabilità maggiore, in particolare nella prima

metà del periodo. Come già evidenziato in precedenza, sono soprattutto le massicce immissioni in ruolo del personale precario della Scuola all'interno del comparto Istruzione e ricerca ad alterare la distribuzione. Negli anni più recenti, quando la distribuzione assume un carattere di maggiore stabilità, la quota della sanità raggiunge livelli rilevanti.

Ulteriori interessanti indicazioni si possono trarre valutando le assunzioni rispetto alla dimensione di ogni comparto. Con questa finalità è stato costruito il grafico successivo, dove l'indicatore è stato rappresentato per ciascun comparto per il decennio considerato.

Grafico 8.4 - Rapporto fra Assunti e Occupati per comparto



Sotto questa prospettiva, ad esempio, è possibile osservare che per l'Istruzione e ricerca, vengono raggiunti livelli sensibilmente più alti dell'indicatore in tutti gli anni compresi fra i due picchi causati dalle elevatissime immissioni in ruolo (2011 e 2015), mentre negli altri anni la percentuale di assunti è ai livelli o al di sotto dell'incidenza degli altri comparti (3%).

Questo indicatore presenta sempre valori molto elevati per il "Personale in regime di diritto

pubblico”. La ragione va ricercata nella particolare composizione di questo comparto, in cui la parte quantitativamente più rilevante è quella del settore sicurezza-difesa che, per la quasi totalità, ha un limite massimo per il posizionamento in quiescenza più basso rispetto agli altri settori (60 anni). Per il mantenimento del medesimo livello di occupati in questo settore occorre dunque un maggior numero di assunzioni per compensare il più breve tempo di permanenza in servizio.

Si evidenzia una ripresa delle assunzioni nelle due ultime annualità considerate (2018 e 2019) dei comparti Funzioni centrali, Funzioni locali e Sanità che registrano tassi di assunzione raddoppiati rispetto agli anni precedenti e che vanno dal 3 al 6% della forza lavoro già presente.

UNO SGUARDO AL FUTURO PROSSIMO DEL TURNOVER

Nei capitoli precedenti si è detto che l’età media dei dipendenti pubblici si attesta a valori prossimi ai 50 anni, con differenze non molto rilevanti nei diversi comparti, se si esclude il Personale in regime di diritto pubblico in quanto assoggettato a regole previdenziali e di collocamento in quiescenza diverse da quelle applicabili al restante personale c.d. “contrattualizzato”.

La tabella che segue riporta la numerosità del personale nelle classi di età più avanzate. La tabella fornisce anche una rappresentazione implicita delle future cessazioni dal servizio, nella considerazione che queste persone saranno obbligatoriamente collocate in quiescenza avendo raggiunto il limite massimo ordinamentale di età per restare in servizio.

Nelle classi di età superiori ai 65 anni rientrano anche i soggetti che beneficiano della deroga al divieto di trattenimento in servizio in quanto dipendenti che non hanno raggiunto il requisito minimo dei venti anni di contributi necessari per il diritto alla pensione e, pertanto, è consentita la loro permanenza in servizio oltre il limite massimo ordinamentale, al fine di maturare il trattamento di quiescenza (in ogni caso non oltre i 70 anni di età).

Negli enti e nelle aziende del Servizio sanitario nazionale, il numero delle cessazioni dal servizio relativi al biennio 2020-2021 potrebbe in realtà essere inferiore, poiché la normativa speciale connessa all’emergenza epidemiologica da COVID-19 consente il trattenimento in servizio del personale, anche in deroga alle vigenti disposizioni normative.

La velocità con cui i numeri contenuti nella tabella si tradurranno in effettive cessazioni dipende dal maggiore o minore ricorso al pensionamento su base volontaria dei dipendenti che maturano i requisiti ordinari previsti dalla “Legge Fornero”, di quelli che optano per il pensionamento con

“Quota 100” o con le altre forme di pensionamento che consentono l’uscita dal mondo del lavoro anticipando il limite dell’età.

Tabella 8.1 - Distribuzione del personale nelle classi di età più avanzate

Comparto	Aggregato	55-59	60-64	65-67	68-Oltre
FUNZIONI CENTRALI	Totale Funzioni centrali	59.617	54.279	10.672	96
	MINISTERI	39.021	34.955	7.134	78
	AGENZIE FISCALI	9.227	9.890	2.036	4
	ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	11.131	9.243	1.480	14
	ENTI ART.70 - C.N.E.L. ENTI ART.70 - E.N.A.C.	19 219	13 178	1 21	0 0
FUNZIONI LOCALI	Totale Funzioni locali	125.494	89.730	15.100	109
	REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	103.415	78.972	13.875	104
	REGIONI A STATUTO SPECIALE E PROVINCE AUTONOME	22.079	10.758	1.225	5
ISTRUZIONE E RICERCA	Totale Istruzione e Ricerca	256.967	188.789	40.115	579
	SCUOLA	240.144	176.811	37.916	558
	IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	1.187	912	193	5
	UNIVERSITA'	11.076	7.498	1.317	12
	ENTI DI RICERCA ENTI ART.70 - A.S.I.	4.507 53	3.526 42	682 7	4 0
SANITA'	Totale Sanità (escluso Altro personale)	134.902	87.909	15.697	991
	PERSONALE NON DIRIGENTE	110.377	57.955	8.351	252
	MEDICI	20.472	25.623	6.265	686
	DIRIGENTI NON MEDICI	4.053	4.331	1.081	53
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	Totale Comparto autonomo o Fuori comparto	9.535	5.348	829	32
	PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	529	576	101	0
	AUTORITA' INDIPENDENTI	459	250	32	0
	ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	2.069	1.343	257	6
	ENTI ART.70 - UNIONCAMERE ENTI LISTA S13 ISTAT	16 6.462	16 3.163	1 438	0 26
TOTALE (escluso il Personale in regime di diritto pubblico e Altro personale della Sanità)		586.515	426.055	82.413	1.807

Un numero così elevato di cessazioni concentrato nei prossimi anni renderà necessario operare numerose assunzioni al fine di mantenere il tasso di sostituzione del personale entro limiti che consentano l’operatività delle amministrazioni. Questa è una grande occasione di rinnovamento, nell’età e nelle professioni, della pubblica amministrazione che necessita di un’attenta programmazione che tenga conto dei fabbisogni presenti e quelli emergenti in prospettiva e che permetta di soddisfarli con procedure concorsuali celeri ed efficaci.