

IL LAVORO FLESSIBILE

LE MODALITÀ DI RILEVAZIONE DEL LAVORO FLESSIBILE NEL CONTO ANNUALE

Nei comparti del pubblico impiego il personale può lavorare anche con contratti diversi dal tempo indeterminato. Il conto annuale registra le varie forme contrattuali con differenti modalità per rispondere alle diverse esigenze conoscitive quantitative e qualitative proprie di ciascun comparto.

Nel comparto dell'Istruzione e ricerca ed in quello del Personale in regime di diritto pubblico sono presenti due tipologie di impiego non a tempo indeterminato che costituiscono la parte più rilevante del personale che non ha un contratto a tempo indeterminato. In particolare, nella Scuola e nell'AFAM è presente il personale non di ruolo che viene impiegato come supplente annuale (contratti fino al 31 agosto) o fino al termine dell'attività didattica (contratti fino al 30 giugno). Nelle Forze armate e nei Corpi di polizia sono presenti gli allievi e il personale volontario in ferma annuale o pluriennale che non è in servizio permanente effettivo.

Queste due tipologie di personale, oltre ad essere rilevanti da un punto di vista quantitativo, hanno delle caratteristiche comuni. Per le Forze armate e i Corpi di polizia tale tipologia costituisce la modalità di accesso al servizio permanente effettivo; nella Scuola e nell'AFAM il periodo "non di ruolo" è di fatto un importante canale di accesso in questo settore. In entrambi i settori questa tipologia consente al personale di avere una continuità nel rapporto di lavoro con la pubblica amministrazione che generalmente dura più anni.

Nell'ambito del conto annuale queste caratteristiche (consistenza, ridotto numero di enti interessati, canale di accesso al ruolo, stabilità pluriennale) giustificano l'adozione della stessa modalità di rilevazione utilizzata per il personale a tempo indeterminato. La consistenza è quindi espressa come personale presente al 31 dicembre e vengono acquisite le caratteristiche di dettaglio tipiche del conto annuale (qualifica, età, titolo di studio, assenze, dislocazione territoriale, spese, etc.), sebbene vi siano delle particolarità sulle assunzioni, cessazioni e passaggi di ruolo.

Negli ultimi tre paragrafi del capitolo n. 2 – "Andamento dell'occupazione" è illustrata la differenza fra l'aggregato del "Personale stabile" e quello dell'"Altro personale" entro cui sono comprese le forme di precariato presenti nella Scuola e nell'AFAM, nelle Forze armate e nei Corpi di polizia, e il loro specifico andamento decennale, anche in rapporto all'andamento del personale a tempo indeterminato.

Di seguito sono illustrate le altre forme di contratti flessibili di lavoro di cui si avvale la pubblica amministrazione, che vengono rilevate dal conto annuale con una modalità più semplice rispetto a quella utilizzata per il tempo indeterminato.

Con il termine flessibile si fa riferimento a forme di lavoro che hanno come requisito principale la temporaneità e, pertanto, diverse dalla forma ordinaria del tempo indeterminato. Sono costituite da: contratti a tempo determinato, contratti di formazione e lavoro, lavori socialmente utili e di pubblica utilità (LSU; LPU) e contratti di somministrazione di lavoro (ex interinali). Resta esclusa dalla rilevazione la quantificazione delle supplenze brevi della Scuola e dell'AFAM, conferite dal Dirigente scolastico per la sostituzione di docenti assenti temporaneamente attingendo dalle graduatorie di circolo e d'istituto, che sono frammentate in un numero elevatissimo di contratti la cui durata va da pochi giorni ad alcune settimane. Di tali contratti, che si stima interessino un numero compreso fra venti e trentamila persone, nel conto annuale viene invece registrata la spesa.

Le forme contrattuali flessibili di cui si avvale la pubblica amministrazione non sempre determinano la nascita di un rapporto di dipendenza con la persona titolare del contratto. Con i contratti a tempo determinato e con quelli di formazione e lavoro si instaura un rapporto di lavoro fra la pubblica amministrazione ed il lavoratore, lo stesso non accade con i lavoratori ex interinali e con i lavoratori socialmente utili e di pubblica utilità.

Nel caso dei lavoratori ex interinali il rapporto di lavoro si instaura fra la persona e l'agenzia di somministrazione e si configura come un rapporto "triangolare"; un'impresa (Agenzia), riconosciuta ed autorizzata dal Ministero del Lavoro, mette a disposizione dell'amministrazione utilizzatrice il lavoratore mediante un contratto di fornitura di lavoro temporaneo. Anche per i lavoratori socialmente utili e di pubblica utilità il rapporto non può essere definito di lavoro dipendente, essendo assoggettati ad una specifica disciplina²².

Nel conto annuale l'unità di misura utilizzata per la rilevazione delle forme contrattuali a termine è diversa da quella adottata per quantificare l'occupazione del personale a tempo indeterminato. Per il lavoro flessibile, infatti, viene richiesto il numero di "unità annue" impiegate nell'anno di riferimento e la relativa spesa sostenuta.

²² Si definiscono lavoratori socialmente utili e di pubblica utilità coloro che svolgono attività aventi ad oggetto la realizzazione di opere e la fornitura di servizi di utilità collettiva. Per approfondimenti sulla disciplina si rimanda al sito istituzionale dell'INPS.

Le “*unità annue*” si ottengono sommando (distintamente per categoria di personale e genere) i mesi lavorati da coloro che prestano attività lavorativa a termine e dividendo il totale di ciascuna categoria per i 12 mesi dell’anno.

Nonostante il criterio delle “*unità annue*” sia adottato da molti anni e non presenti difficoltà di applicazione, le continue verifiche effettuate sui dati forniti dagli enti hanno messo in luce l’esistenza di un numero non trascurabile di casi in cui viene erroneamente comunicato il numero delle persone anziché le unità annue.

Nel valutare l’impatto avuto dalle specifiche norme emanate, spesso con l’obiettivo del contenimento della spesa pubblica, occorre considerare che le variazioni numeriche riscontrabili per queste forme contrattuali possono manifestarsi nella rilevazione con una certa gradualità, proprio in ragione della scelta di utilizzare le unità annue in luogo delle presenze al 31 dicembre. Infatti, se un contratto si sviluppa a cavallo di due anni, sarà conteggiato in quota parte in entrambi gli esercizi e la variazione si potrà accertare solo dall’anno successivo a quello della scadenza del contratto²³.

UNO SGUARDO D’INSIEME AL LAVORO “FLESSIBILE”

La tabella 4.1 sintetizza il ricorso alle diverse forme di lavoro non a tempo indeterminato nei vari comparti ed evidenzia il rapporto fra il totale dei contratti flessibili e il personale occupato a tempo indeterminato. Sono presenti le unità annue utilizzate a tempo determinato, formazione e lavoro, ex interinali e LSU/LPU nonché il personale non di ruolo della Scuola e dell’AFAM che, insieme agli allievi e volontari delle Forze armate e dei Corpi di polizia, rappresentano la quota maggioritaria del personale non a tempo indeterminato.

Non sono considerati tra le forme di lavoro flessibile la dirigenza, i direttori generali e, per il comparto delle Funzioni locali, il personale assunto ai sensi degli articoli 90 e 110 del testo unico sugli enti locali (TUEL). Queste figure hanno impieghi per periodi medio lunghi e vengono pertanto rilevate insieme al personale a tempo indeterminato.

²³ Ad esempio, un contratto di durata semestrale con inizio al primo di ottobre e termine al 31 di marzo sarà indicato in ciascuna delle due annualità con un valore di 0,25 unità annue. L’effetto contenitivo delle norme sui contratti a tempo determinato sarà visibile solo nell’anno successivo a quello in cui termina il contratto.

Tabella 4.1 – Riepilogo delle varie forme di lavoro flessibile e rapporto con il tempo indeterminato nel 2024

COMPARTO	Non di ruolo Suola e AFAM – Volontari e allievi Forze Armate e Corpi di polizia	Tempo determinato e formazione lavoro	Contratti di somministr. (interinali)	LSU / LPU	Totale lavoro flessibile	Tempo indetermin. al 31.12	Totale lavoro flessibile / Tempo indetermin.
FUNZIONI CENTRALI	-	12.809	440	10	13.259	211.236	6,3%
FUNZIONI LOCALI	-	26.771	4.325	3.108	34.203	499.429	6,8%
ISTRUZIONE E RICERCA	314.844	32.812	321	-	347.977	1.026.649	33,9%
SANITÀ	-	26.783	4.636	212	31.631	713.976	4,4%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	-	3.602	733	129	4.464	43.574	10,2%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	37.689	200	-	-	37.889	541.397	7,0%
TOTALE	352.533	102.977	10.455	3.459	469.423	3.036.261	15,5%

Il 74,1% del totale del lavoro flessibile è svolto nel comparto Istruzione e ricerca – in crescita negli ultimi anni – mentre i comparti della Sanità, delle Funzioni locali e del Personale in regime di diritto pubblico occupano quote di lavoro flessibile molto contenute, pari rispettivamente al 4,4%, 6,8% e 7,0%. Nei restanti due comparti la presenza di personale con contratto flessibile è piuttosto rara fino al 2021; dal 2022 il Ministero della Giustizia, per attuare i progetti PNRR, ha iniziato a fare ricorso al tempo determinato facendo aumentare la quota assorbita dalle Funzioni centrali e portando la quota di lavoro flessibile rispetto a quello a tempo indeterminato allo stesso livello dei comparti appena descritti (6,3%).

Dopo la riduzione del 2023, nel 2024 il rapporto fra contratti flessibili e unità a tempo indeterminato è tornato ad aumentare arrivando al valore massimo (15,5%). Gli andamenti sono diversificati fra i comparti: in aumento di alcuni decimi di punto nelle Funzioni centrali e nel Comparto autonomo, in calo di pochi decimi di punto nelle Funzioni locali e nel Personale in regime di diritto pubblico. in forte riduzione nella Sanità.

Nella Sanità i consistenti reclutamenti di personale flessibile avuti nel biennio 2020-2021 per contrastare la pandemia hanno comportato un notevole incremento del rapporto in corrispondenza degli stessi anni. La forte riduzione della quota del personale flessibile rispetto a quello a tempo indeterminato registrata a partire dal 2022 è proseguita anche nel 2024, arrivando al valore del

rapporto più basso del decennio. Tale andamento è coerente con l'incremento del tempo indeterminato di cui si è parlato nel secondo capitolo e con le stabilizzazioni di cui si parlerà più avanti.

Nel comparto Istruzione e ricerca l'ingresso nella rilevazione dal 2017 delle 14.000 unità annue di assegnisti di ricerca aveva fatto aumentare stabilmente il rapporto. Le peculiari caratteristiche della Scuola descritte in modo più approfondito nel richiamato capitolo n. 2 – “Andamento dell'occupazione”, determinano quasi per intero i valori elevati del rapporto tra lavoro flessibile e personale a tempo indeterminato registrati dal comparto dell'Istruzione e ricerca. Il valore del rapporto del comparto del 2024 (33,9%), è in aumento di oltre 3,5 punti percentuali sui valori massimi registrati negli ultimi anni.

Già nel 2018 l'indicatore sopra descritto (pari a 21,3%) evidenziava un ricorso al personale non di ruolo al di sopra di un livello fisiologico.

IL TEMPO DETERMINATO E LA FORMAZIONE LAVORO

La rilevazione del Conto annuale effettuata nel periodo 2015-2024 ha evidenziato uno scarso ricorso ai contratti di formazione e lavoro da parte della pubblica amministrazione. Nel 2024 tale tipologia contrattuale risulta utilizzata soltanto per alcune centinaia di unità annue, concentrate quasi esclusivamente nel comparto delle Funzioni locali.

Pertanto, in considerazione dell'esiguo numero di unità, l'analisi di tale tipologia contrattuale viene effettuata congiuntamente a quella dei contratti a tempo determinato, che costituiscono la parte prevalente del lavoro flessibile.

Il personale non di ruolo della Scuola e di quello non in servizio permanente effettivo del settore Sicurezza-Difesa, che sono già stati esaminati nel capitolo precedente, non vengono considerati nella rilevazione del personale a tempo determinato²⁴ e non sono pertanto presenti nelle tabelle che seguono.

Il ricorso ai contratti a tempo determinato non avviene in modo omogeneo in tutti i comparti. Nel comparto delle Funzioni locali e in quello della Sanità è concentrato il 52% delle unità annue a tempo determinato utilizzate nel 2024. Tuttavia, tale concentrazione nel 2024 si è fortemente ridotta a

²⁴ Vedi il paragrafo “Gli aggregati del “personale stabile” e dell’“altro personale”” del capitolo “Andamento dell'occupazione”

causa del notevole incremento registrato nell'ultimo anno dal comparto dell'Istruzione e ricerca che è diventato il primo utilizzatore di questa tipologia di contratti.

Tabella 4.2 – Unità annue di personale a tempo determinato e in formazione lavoro impiegate dalle pubbliche amministrazioni. Anni dal 2015 al 2024

COMPARTO	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
FUNZIONI CENTRALI	1.923	1.814	1.226	1.048	1.039	771	1.096	9.556	10.831	12.809
FUNZIONI LOCALI	37.058	37.696	36.249	36.822	35.140	29.631	28.793	27.956	27.340	26.771
ISTRUZIONE E RICERCA	7.212	6.613	21.370	18.326	18.041	18.294	19.355	18.665	19.435	32.812
SANITÀ	30.685	33.343	37.028	35.481	32.762	38.939	54.204	50.746	33.967	26.783
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	4.133	4.382	4.322	4.349	3.976	3.028	2.905	3.098	3.019	3.602
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	903	975	520	169	288	388	252	270	270	200
TOTALE	81.914	84.823	100.715	96.195	91.246	91.052	106.606	110.291	94.863	102.977

Ricordando che dal 2017 vengono rilevati gli assegnisti di ricerca, dal 2018 al 2020 il totale complessivo resta costante, nonostante gli interventi straordinari rivolti alla stabilizzazione del precariato, come quello previsto dall'articolo 20 del decreto legislativo n. 75 del 2017.

In termini assoluti il risultato del 2020 tiene conto di due andamenti opposti; nel comparto Sanità le misure di contrasto alla pandemia hanno generato un forte incremento del tempo determinato (+18,9% rispetto all'anno precedente) interamente compensato dalla forte riduzione negli altri comparti, soprattutto in quello delle Funzioni locali.

Tabella 4.3 – Variazioni percentuali delle unità annue di personale a tempo determinato e in formazione lavoro. Anni dal 2015 al 2024

COMPARTO	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2020 / 2019	2021 / 2020	2022 / 2021	2023 / 2022	2024 / 2023	2024 / 2015
FUNZIONI CENTRALI	-5,7%	-32,4%	-14,5%	-0,8%	-25,8%	42,1%	771,5%	13,3%	18,3%	566,1%
FUNZIONI LOCALI	1,7%	-3,8%	1,6%	-4,6%	-15,7%	-2,8%	-2,9%	-2,2%	-2,1%	-27,8%
ISTRUZIONE E RICERCA	-8,3%	223,2%	-14,2%	-1,6%	1,4%	5,8%	-3,6%	4,1%	68,8%	355,0%
SANITÀ	8,7%	11,1%	-4,2%	-7,7%	18,9%	39,2%	-6,4%	-33,1%	-21,2%	-12,7%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	6,0%	-1,4%	0,6%	-8,6%	-23,8%	-4,1%	6,6%	-2,5%	19,3%	-12,9%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	8,0%	-46,7%	-67,6%	70,6%	34,9%	-35,0%	7,0%	0,0%	-25,9%	-77,9%
TOTALE	3,6%	18,7%	-4,5%	-5,1%	-0,2%	17,1%	3,5%	-14,0%	8,6%	25,7%

Le azioni di reclutamento per contrastare la pandemia si sono concretizzate quando l'anno era già iniziato da alcuni mesi e pertanto non sono pienamente colte in termini di unità annue. Ed infatti nel 2021 l'incremento percentuale registrato dalla sanità rispetto all'anno precedente (+39,2%) è decisamente più elevato, con valori assoluti che sono quasi doppi rispetto a quelli di inizio decennio. Tale livello massimo viene riassorbito negli anni successivi, tanto che nel 2024 la Sanità ha raggiunto il valore minimo del decennio, dimezzando il valore del 2021.

Nella Sanità, la riduzione del tempo determinato registrata nei bienni 2018-2019 e 2023-2024 va messa in relazione anche con l'andamento del tempo indeterminato, dove la ripresa delle assunzioni ha probabilmente ridotto la necessità di ricorrere al tempo determinato. In questo comparto vigono specifiche disposizioni contrattuali in virtù delle quali il personale può fruire di un'aspettativa senza retribuzione presso l'azienda con cui ha un rapporto di lavoro a tempo indeterminato per prestare attività lavorativa, nella stessa o in un'altra azienda, in una diversa posizione con un nuovo contratto di lavoro a tempo determinato.

Da alcuni anni questo fenomeno viene rilevato dal Conto annuale e costituisce una parte importante del tempo determinato; al 31 dicembre 2024 interessava 2.596 dipendenti.

Nel comparto delle Funzioni centrali l'incremento del 2022 di un ordine di grandezza è dovuto alle assunzioni a tempo determinato effettuate dal ministero della Giustizia che è stato autorizzato a fare questi ingenti reclutamenti prima con l'articolo 255 del decreto-legge n. 34 del 2020 e con l'articolo 1, comma 125 della legge n. 178 del 2020, e poi in attuazione delle misure previste dal PNRR (articolo 11, decreto legge n. 80 del 2021), per conseguire l'obiettivo PNRR relativo alla riduzione dei tempi dei processi.

Il comparto delle Funzioni locali è quello che, fino al 2019 e con la sola eccezione del 2017, ha fatto maggiormente ricorso al tempo determinato. In questo comparto vi è stata una sostanziale stabilità fino al 2020, anno in cui la pandemia da covid 19 determina una riduzione significativa che non si arresta negli anni successivi. Nel 2024 il ricorso al tempo determinato è sui valori minimi del decennio, circa 10.000 unità annue in meno rispetto agli anni di massimo utilizzo 2015-2016.

Il 15,7% del personale temporaneo utilizzato dal comparto Funzioni locali è impiegato nelle scuole delle Province autonome di Trento e di Bolzano per le supplenze. Tale personale non è in carico al Ministero dell'Istruzione, ma alle Province autonome che hanno la titolarità alla sottoscrizione dei contratti collettivi provinciali.

Negli altri comparti il ricorso al contratto di lavoro a tempo determinato è meno frequente. Nel comparto Istruzione e ricerca l’incremento registrato nel 2017, che ha avuto influenza anche sull’andamento complessivo, è imputabile alla figura degli assegnisti di ricerca, censita per la prima volta nelle Università e negli Enti di ricerca. Tale figura, la cui consistenza ha oscillato fra il valore minimo di 12.194 unità annue del 2018 e le 15.158 del 2021, nel 2024 ha una crescita notevole, arrivando a 19.206 unità annue che rappresentano il 59% del personale a tempo determinato dell’intero comparto.

I professori e i ricercatori a contratto non vengono osservati ai fini del calcolo dell’occupazione poiché viene convenzionalmente rilevata una unità annua per ogni 60 ore di insegnamento. Nell’ultimo quinquennio rilevato, le unità annue riferite a queste due figure professionali - che non sono considerate nelle tabelle - sono rimaste stabili, con valori dei professori nell’ultimo anno di 20.562 e dei ricercatori di 9.469.

IL LAVORO INTERINALE E I LAVORI SOCIALMENTE UTILI (LSU/LPU)

Le forme contrattuali del lavoro interinale e i lavori socialmente utili (LSU/LPU) non determinano l’instaurarsi di un rapporto di lavoro fra il titolare del contratto e l’amministrazione. Essendo entrambe di ridotta entità verranno trattate insieme.

I comparti delle Funzioni locali e della Sanità fanno spesso ricorso a tali tipologie di lavoro flessibile, mentre nei restanti comparti la loro presenza è limitata a poche centinaia di unità annue. Per i due comparti citati le oscillazioni hanno riguardato poche migliaia di unità annue.

Tabella 4.4 – Unità annue di personale con contratto di somministrazione impiegate dalle pubbliche amministrazioni. Anni dal 2015 al 2024

COMPARTO	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
FUNZIONI CENTRALI	60	64	71	65	233	260	258	292	351	440
FUNZIONI LOCALI	3.047	3.233	3.317	3.366	3.977	4.047	4.839	5.214	5.201	4.325
ISTRUZIONE E RICERCA	249	305	217	129	201	158	208	176	175	321
SANITÀ	6.137	6.276	6.481	6.821	6.831	8.517	8.347	7.484	5.715	4.636
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	502	584	419	508	647	647	647	770	763	733
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	9.996	10.462	10.505	10.888	11.888	13.630	14.299	13.935	12.205	10.455

Fino al 2020 nel comparto delle Funzioni locali il ricorso al lavoro ex interinale è rimasto stabile, con una lieve tendenza all'aumento. Nel biennio 2021-2022 il ricorso a questa tipologia di lavoro è più intenso e poi torna gradualmente sui valori precedenti. Tale andamento è da mettere in relazione da un lato con il rallentamento nei reclutamenti ordinari conseguenti alla crisi pandemica, e dall'altro con le maggiori attività inerenti al PNRR.

Nella Sanità, gli anni fino al 2019 sono caratterizzati da un lento aumento del ricorso a questa tipologia di personale. La notevole crescita del 2020 è invece da mettere in relazione con la necessità di fornire una risposta rapida all'emergenza sanitaria da covid-19.

Tabella 4.5 – Unità annue di lavoratori socialmente utili impiegati dalle pubbliche amministrazioni. Anni dal 2015 al 2024

COMPARTO	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
FUNZIONI CENTRALI	49	48	17	0	-	19	-	2	3	10
FUNZIONI LOCALI	13.451	11.643	9.372	8.118	7.172	5.761	3.919	3.336	3.326	3.108
ISTRUZIONE E RICERCA	28	41	25	13	-	-	1	-	-	-
SANITÀ	707	644	617	1.093	283	277	235	422	183	212
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	10	12	77	86	84	70	70	118	122	129
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	14.245	12.389	10.108	9.310	7.539	6.127	4.224	3.878	3.634	3.459

L'utilizzo del personale Isu/lpu si è notevolmente ridotto negli anni, anche grazie alle azioni intraprese, soprattutto al livello regionale, per la trasformazione di questa tipologia di contratti di lavoro. Nel decennio la contrazione è stata continua e diffusa su tutto il territorio nazionale ed ha portato nel 2024 ad utilizzare il 75,7% in meno di Isu/lpu rispetto al 2015, tanto da poter considerare questa forma di lavoro marginale rispetto al totale del personale impiegato.

Questa tipologia di lavoro è quasi esclusiva del comparto delle Funzioni locali e caratterizzata da una forte concentrazione territoriale. Se nel 2015 il 43% del totale delle unità annue utilizzate era equamente ripartito fra la Campania e la Sicilia, nel 2024 la Sicilia, pur avendo ridotto il suo contingente del 38%, concentra sul suo territorio il 41% del totale degli Isu/lpu.

Tabella 4.6 – Variazioni percentuali delle unità annue di personale con contratto di somministrazione. Anni dal 2015 al 2024

COMPARTO	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2020 / 2019	2021 / 2020	2022 / 2021	2023 / 2022	2024 / 2023	2024 / 2015
FUNZIONI CENTRALI	6,7%	10,9%	-8,4%	257,4%	11,9%	-1,0%	13,3%	20,2%	25,2%	632,6%
FUNZIONI LOCALI	6,1%	2,6%	1,5%	18,2%	1,8%	19,6%	7,7%	-0,2%	-16,8%	41,9%
ISTRUZIONE E RICERCA	22,5%	-28,9%	-40,7%	55,9%	-21,3%	31,4%	-15,0%	-0,7%	83,2%	28,8%
SANITÀ	2,3%	3,3%	5,2%	0,1%	24,7%	-2,0%	-10,3%	-23,6%	-18,9%	-24,5%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	16,3%	-28,3%	21,2%	27,4%	0,1%	0,0%	18,9%	-0,9%	-3,9%	46,1%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	4,7%	0,4%	3,6%	9,2%	14,7%	4,9%	-2,5%	-12,4%	-14,3%	4,6%

Tabella 4.7 – Variazioni percentuali delle unità annue di lavoratori socialmente utili. Anni dal 2015 al 2024

COMPARTO	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2020 / 2019	2021 / 2020	2022 / 2021	2023 / 2022	2024 / 2023	2024 / 2015
FUNZIONI CENTRALI	-2,0%	-64,6%	-97,5%	-	-	-100,0%	-	50,0%	233,3%	-79,6%
FUNZIONI LOCALI	-13,4%	-19,5%	-13,4%	-11,7%	-19,7%	-32,0%	-14,9%	-0,3%	-6,6%	-76,9%
ISTRUZIONE E RICERCA	46,4%	-39,0%	-47,0%	-100,0%	-	-	-100,0%	-	-	-
SANITÀ	-8,9%	-4,2%	77,1%	-74,1%	-2,0%	-15,0%	79,2%	-56,6%	15,8%	-70,0%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	20,0%	541,7%	11,5%	-2,3%	-16,5%	-0,7%	69,2%	4,0%	5,4%	1190,0%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	-13,0%	-18,4%	-7,9%	-19,0%	-18,7%	-31,1%	-8,2%	-6,3%	-4,8%	-75,7%

LA STABILIZZAZIONE DEL PERSONALE PRECARIO

Vi sono alcuni settori dove per definire l’accesso al lavoro a tempo indeterminato provenendo da quello a tempo determinato l’utilizzo del termine “*stabilizzazione*” è improprio, poiché i rapporti di lavoro a termine costituiscono l’unica modalità di accesso (o quella largamente utilizzata) al contratto a tempo indeterminato. Ci si riferisce in particolare alle Forze armate e ai Corpi di polizia che hanno impiegato nel 2024 il 7% del totale dei dipendenti che non lavora nella pubblica amministrazione a tempo indeterminato. Tale personale è impiegato come allievo o volontario in ferma prefissata e il suo inserimento nel personale in servizio permanente effettivo avviene esclusivamente per concorso su contingenti stabiliti con decreto.

Analogamente improprio è il termine stabilizzazioni per definire l'accesso a tempo indeterminato degli insegnanti, del personale amministrativo della Scuola e dell'AFAM o degli assegnisti di ricerca.

In questo caso il personale non stabile copre le fisiologiche oscillazioni nel numero di cattedre che si formano ogni anno, ovvero quelle che restano scoperte a causa di assenza, ad esempio, per maternità, infortuni o, come accaduto di recente, per fronteggiare l'emergenza sanitaria.

Senza considerare il personale scolastico dipendente dalle Regioni a Statuto speciale e Province autonome, questi lavoratori non di ruolo sono il 74% di quelli con contratto di lavoro a termine nelle pubbliche amministrazioni, con una quota in forte crescita rispetto al 2018, quando costituivano il 55,9% del totale.

Il termine stabilizzazioni assume invece valenza compiuta con riferimento al personale flessibile che opera presso il comparto della Sanità (31.631 unità) e in quello delle Funzioni locali (34.203 unità).

Le risultanze del conto annuale consentono di evidenziare gli effetti della normativa, ivi inclusa quella regionale, introdotta per le stabilizzazioni.

Le principali norme nazionali di riferimento per le stabilizzazioni del personale precario sono le seguenti:

- Legge 27 dicembre 2006 n. 296 (legge finanziaria 2007) articolo 1 commi 519, 520, 521, 558, 565 e 940
- Legge 24 dicembre 2007 n. 244 (legge finanziaria 2008) articolo 3 comma 90, 92, 94, 95, 96 e 97
- Decreto legge 1° luglio 2009 n. 78 convertito nella legge 3 agosto 2009, n. 102 articolo 17 commi 10, 11 e 12
- Legge 228 del 2012 (legge di stabilità 2013), che con l'articolo 1, comma 401, ha modificato l'articolo 35 del decreto legislativo n. 165 del 2001
- Decreto legge 31 agosto 2013 n. 101 convertito dalla legge n. 125 del 2013, articolo 4 commi 6 e 6 quater
- Decreto legislativo n. 75 del 2017, articolo 20
- Legge 30 dicembre 2018 n. 145 (legge di bilancio 2019) articolo 1 commi, 446, 447 e 448
- Legge 27 dicembre 2019 n. 160 (legge di bilancio 2020) articolo 1, commi 495 e 497
- Legge 30 dicembre 2021, n. 234 articolo 1, comma 268, lettera b) (legge di bilancio 2022)
- Decreto legge 9 agosto 2022, n. 115 convertito in legge 21 settembre 2022, n. 142 articolo 35-bis

- Legge del 29 giugno 2022 n. 78 articolo 4 bis
- Legge 29 dicembre 2022, n. 197 articolo 1, comma 528 (legge di bilancio 2023)
- Legge 21 aprile 2023, n. 41 di conversione del decreto legge n. 13 del 2023 (Decreto PNRR 3)
- Legge 10 agosto 2023, n. 112 di conversione del decreto legge 22 giugno 2023, n. 75

Dal 2007 si sono succedute numerose leggi di stabilizzazione, sia di carattere generale sia relative a settori specifici. Insieme a queste misure *una tantum*, a partire dal 2013, si è anche disciplinata in ogni concorso pubblico l'istituzione a regime di una riserva di una quota di posti per il personale con contratto di lavoro a termine. L'ultimo piano di stabilizzazione, messo in atto con l'articolo 20 del decreto legislativo n. 75 del 2017, si basa su un sistema simile a quello determinato dalle leggi finanziarie per il 2007 e per il 2008 e ha previsto due modalità di immissione nei ruoli delle PP.AA. del personale precario disciplinate dal comma 1 e dal comma 2 del citato articolo 20, il cui testo vigente si riporta di seguito:

Comma 1. *“Le amministrazioni, al fine di superare il precariato, ridurre il ricorso ai contratti a termine e valorizzare la professionalità acquisita dal personale con rapporto di lavoro a tempo determinato, possono, fino al 31 dicembre 2023, in coerenza con il piano triennale dei fabbisogni di cui all'articolo 6, comma 2, e con l'indicazione della relativa copertura finanziaria, assumere a tempo indeterminato personale non dirigenziale che possieda tutti i seguenti requisiti: a) risulti in servizio successivamente alla data di entrata in vigore della legge n. 124 del 2015 con contratti a tempo determinato presso l'amministrazione che procede all'assunzione o, in caso di amministrazioni comunali che esercitino funzioni in forma associata, anche presso le amministrazioni con servizi associati; b) sia stato reclutato a tempo determinato, in relazione alle medesime attività svolte, con procedure concorsuali anche espletate presso amministrazioni pubbliche diverse da quella che procede all'assunzione; c) abbia maturato, al 31 dicembre 2021, alle dipendenze dell'amministrazione di cui alla lettera a) che procede all'assunzione, almeno tre anni di servizio, anche non continuativi, negli ultimi otto anni”.*

Comma 2. *“Fino al 31 dicembre 2024, le amministrazioni possono bandire, in coerenza con il piano triennale dei fabbisogni di cui all'articolo 6, comma 2, e ferma restando la garanzia dell'adeguato accesso dall'esterno, previa indicazione della relativa copertura finanziaria, procedure concorsuali riservate, in misura non superiore al cinquanta per cento dei posti disponibili, al personale non dirigenziale che possieda tutti i seguenti requisiti: a) risulti titolare, successivamente alla data di entrata in vigore della legge n. 124 del 2015, di un contratto di lavoro flessibile presso*

l'amministrazione che bandisce il concorso; b) abbia maturato, alla data del 31 dicembre 2024, almeno tre anni di contratto, anche non continuativi, negli ultimi otto anni, presso l'amministrazione che bandisce il concorso”.

Nella tabella 4.8 sono riportate le assunzioni effettuate negli anni a seguito delle stabilizzazioni del personale.

Tabella 4.8 – Unità di personale stabilizzate dalle pubbliche amministrazioni dal 2007 al 2024

ANNO	CAUSALE RILEVATA NEL CONTO ANNUALE	FUNZIONI CENTRALI	FUNZIONI LOCALI	ISTRUZIONE E RICERCA	SANITÀ	COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	TOTALE
2007	Stabilizzati	2.723	6.406	689	939	63	8	10.828
2008	da contratto a tempo determ.	3.850	7.310	2.386	7.629	116	1.010	22.301
2008	da LSU	-	2.759	2	268	-	-	3.029
2009	da contratto a tempo determ.	967	4.407	1.308	6.731	52	-	13.465
2009	da LSU	-	2.414	-	68	-	-	2.482
2010	da contratto a tempo determ.	279	2.538	755	4.843	213	-	8.628
2010	da LSU	-	1.421	84	50	-	-	1.555
2011	da contratto a tempo determ.	335	5.655	108	2.489	33	1	8.621
2011	da LSU	-	313	-	58	-	-	371
2012	da contratto a tempo determ.	13	266	357	1.640	37	-	2.313
2012	da LSU	-	153	-	16	-	-	169
2013	Procedura art. 35, comma 3-bis, d.lgs. 165/01	6	49	2	38	-	-	95
2013	Procedura art. 4, comma 6, legge 125/13	-	24	4	17	-	-	45
2013	da LSU	-	180	49	39	-	-	268
2014	Procedura art. 35, comma 3-bis, d.lgs. 165/01	1	58	10	32	-	2	103
2014	Procedura art. 4, comma 6, legge 125/13	-	493	52	318	10	-	873
2014	da LSU	99	149	3	138	1	-	390
2015	Procedura art. 35, comma 3-bis, d.lgs. 165/01	56	18	47	25	2	-	148
2015	Procedura art. 4, comma 6, legge 125/13	-	329	70	29	10	-	438
2015	da LSU	-	150	10	65	2	-	227
2016	Procedura art. 35, comma 3-bis, d.lgs. 165/01	1	48	3	115	1	-	168
2016	Procedura art. 4, comma 6, legge 125/13	-	653	66	343	1	-	1.063
2016	da LSU	-	69	6	103	3	-	181

ANNO	CAUSALE RILEVATA NEL CONTO ANNUALE	FUNZIONI CENTRALI	FUNZIONI LOCALI	ISTRUZIONE E RICERCA	SANITÀ	COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	TOTALE
2017	Procedura art. 35, comma 3-bis, d.lgs. 165/01	1	111	-	12	-	-	124
2017	Procedura art. 4, comma 6, legge 125/13	201	390	338	163	159	-	1.251
2017	da LSU	90	318	2	366	-	-	776
2018	Procedura art. 35, comma 3-bis, d.lgs. 165/01	3	83	-	68	4	-	158
2018	Procedura art. 4, comma 6, legge 125/13	-	253	163	126	2	-	544
2018	Procedura art. 20 d.lgs. 75/2017	169	2.155	2.134	3.868	14	-	8.340
2018	da LSU	2	646	7	368	-	-	1.023
2019	Procedura art. 35, comma 3-bis, d.lgs. 165/01	5	226	-	29	13	-	273
2019	Procedura art. 20 d.lgs. 75/2017	18	5.120	997	1.041	33	-	7.209
2019	da LSU	199	3.561	-	35	-	-	3.795
2020	Procedura art. 35, comma 3-bis, d.lgs. 165/01	158	195	9	92	7	-	461
2020	Procedura art. 20 d.lgs. 75/2017	7	2.183	463	3.029	53	-	5.735
2020	da LSU	20	2.028	14	361	6	-	2.429
2021	Procedura art. 35, comma 3-bis, d.lgs. 165/01	142	584	24	79	5	11	845
2021	Procedura art. 20 d.lgs. 75/2017	134	1.376	393	2.289	11	-	4.203
2021	da LSU	23	4.119	62	231	1	-	4.436
2022	Procedura art. 35, comma 3-bis, d.lgs. 165/01	6	148	86	187	26	-	453
2022	Procedura art. 20 d.lgs. 75/2017	67	1.247	611	3.495	11	-	5.431
2022	da LSU	4	670	1	130	-	-	805
2023	Procedura art. 35, comma 3-bis, d.lgs. 165/01	1.016	109	13	625	12	-	1.775
2023	Procedura art. 20 d.lgs. 75/2017	35	947	104	12.024	26	-	13.136
2023	da LSU	-	363	14	421	-	-	798
2024	Procedura art. 35, comma 3-bis, d.lgs. 165/01	26	133	122	478	11	-	770
2024	Procedura art. 20 d.lgs. 75/2017	194	778	97	5.027	141	-	6.237
2024	da LSU	2	613	4	227	-	-	846
TOTALE		10.852	64.218	11.669	60.764	1.079	1.032	149.614

Gli interventi hanno interessato, in tempi diversi, quasi tutti i settori determinando, a partire dal 2007, un numero complessivo di stabilizzazioni di 149.614 unità. Tale processo è stato

particolarmente intenso negli anni 2007-2011. L'ampliamento della platea dei soggetti stabilizzabili operato nel 2017 ha contribuito all'incremento del numero di personale immesso nei ruoli attraverso le procedure di stabilizzazione a partire dal 2018.

Come già osservato, in virtù della loro più veloce realizzazione rispetto alle ordinarie procedure di reclutamento a tempo indeterminato, nel comparto della Sanità c'è stato un massiccio ricorso ai contratti flessibili come risposta alla pressione creata dall'emergenza Covid-19 sulle strutture sanitarie. Gli effetti della tempestiva emanazione di una normativa di settore che consente la stabilizzazione del personale flessibile reclutato sono presenti già nel 2022.

Nella rilevazione, le stabilizzazioni si riferiscono al numero di unità di personale assunte a tempo indeterminato mentre il personale con contratto flessibile è espresso in "*unità annue*". Una sola di tali unità si può riferire a più persone che hanno lavorato per frazioni d'anno. Di conseguenza, le persone effettivamente assunte attraverso le stabilizzazioni potrebbero essere più elevate della differenza fra le unità annue di personale flessibile rilevabili fra due anni contigui.

Per le regioni e i comuni, il decreto legge n. 101 del 2013, all'articolo 4, comma 6-quater, ha previsto per gli anni dal 2013 al 2016, una priorità per le assunzioni a tempo indeterminato del personale assunto a tempo determinato ai sensi dell'articolo 1, comma 560, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. Nello specifico, si tratta del personale che, a seguito delle disposizioni introdotte dalla legge finanziaria per il 2007 ha conseguito la trasformazione del contratto di collaborazione coordinata e continuativa in contratto di lavoro a tempo determinato.

La legge di stabilità 2015, all'articolo 1, comma 426, proroga poi al 31 dicembre 2018 il comma 6 del decreto legge n. 101 del 2013, per dare priorità alla ricollocazione del personale in esubero delle Province, mentre negli ultimi anni ha avuto particolare rilevanza la stabilizzazione del personale Ipu/Ipu.

LA SPESA

Quando la prestazione lavorativa viene resa nella parte finale dell'anno, il pagamento totale o parziale della retribuzione può trovare la sua regolazione nell'esercizio successivo. In tali casi la spesa sostenuta dalle amministrazioni per il lavoro flessibile può essere disallineata temporalmente rispetto all'utilizzo del personale.

Tabella 4.9 – Spesa per i contratti a tempo determinato e di formazione lavoro, esclusi IRAP e contributi a carico dell'amministrazione. Anni dal 2015 al 2024. Dati in milioni di euro.

COMPARTO	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
FUNZIONI CENTRALI	57,29	54,33	60,28	50,81	49,50	20,23	24,44	208,60	339,74	354,06
FUNZIONI LOCALI	867,05	860,58	856,64	907,61	843,42	737,74	749,77	755,76	775,16	697,55
ISTRUZIONE E RICERCA	795,72	880,29	1.183,69	1.256,02	1.320,33	1.316,46	1.714,87	1.648,38	1.765,37	1.992,47
SANITÀ	1.177,67	1.274,13	1.397,92	1.353,87	1.235,53	1.464,44	1.928,06	1.874,94	1.364,42	1.168,89
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	121,31	128,55	135,86	132,60	122,27	84,08	92,06	108,37	119,69	137,06
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	54,75	42,47	27,33	14,92	23,24	21,88	20,33	21,20	18,44	14,06
TOTALE	3.073,80	3.240,35	3.661,72	3.715,83	3.594,29	3.644,83	4.529,53	4.617,26	4.382,83	4.364,08

Tabella 4.10 – Variazione percentuale della spesa per i contratti a tempo determinato e di formazione e lavoro, esclusi IRAP e contributi a carico dell'amministrazione. Anni dal 2015 al 2024

COMPARTO	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2020 / 2019	2021 / 2020	2022 / 2021	2023 / 2022	2024 / 2023	2024 / 2015
FUNZIONI CENTRALI	-5,2%	11,0%	-15,7%	-2,6%	-59,1%	20,8%	753,7%	62,9%	4,2%	518,0%
FUNZIONI LOCALI	-0,7%	-0,5%	5,9%	-7,1%	-12,5%	1,6%	0,8%	2,6%	-10,0%	-19,5%
ISTRUZIONE E RICERCA	10,6%	34,5%	6,1%	5,1%	-0,3%	30,3%	-3,9%	7,1%	12,9%	150,4%
SANITÀ	8,2%	9,7%	-3,2%	-8,7%	18,5%	31,7%	-2,8%	-27,2%	-14,3%	-0,7%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	6,0%	5,7%	-2,4%	-7,8%	-31,2%	9,5%	17,7%	10,5%	14,5%	13,0%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-22,4%	-35,6%	-45,4%	55,8%	-5,8%	-7,1%	4,3%	-13,0%	-23,7%	-74,3%
TOTALE	5,4%	13,0%	1,5%	-3,3%	1,4%	24,3%	1,9%	-5,1%	-0,4%	42,0%

La spesa per il personale a tempo determinato registra una moderata crescita nei primi anni del periodo che diventa più marcata nel 2021 soprattutto a causa del reclutamento del personale con contratti flessibili per il contrasto del covid-19. Nel 2022 a tali assunzioni della sanità si sommano quelle del Ministero della Giustizia arrivando al valore massimo della spesa nel decennio in esame.

Il forte incremento del comparto dell'Istruzione e ricerca nel 2017 è in gran parte dovuto all'ingresso nella rilevazione degli assegnisti di ricerca.

Nel comparto Istruzione e ricerca vi sono due particolarità. La prima è relativa alla Scuola per la quale sono inserite nella tabella 4.9 le sole spese per le supplenze brevi²⁵ poiché quelle dei supplenti annuali o fino al termine dell'attività didattica sono trattate insieme a quelle del personale di ruolo. Come già detto all'inizio del capitolo, la quantificazione delle supplenze brevi non viene fornita dal Ministero dell'Istruzione e non è quindi inserita nella tabella 4.2 che illustra l'occupazione a tempo determinato. Inoltre, nella Scuola i dati di flusso riferiti all'anno solare (1° gennaio – 31 dicembre) sono una ricostruzione derivante dalla necessità di considerare le porzioni temporali appartenenti a due distinti anni scolastici, che sono il differente riferimento temporale utilizzato nel mondo dell'istruzione (1° settembre – 31 agosto).

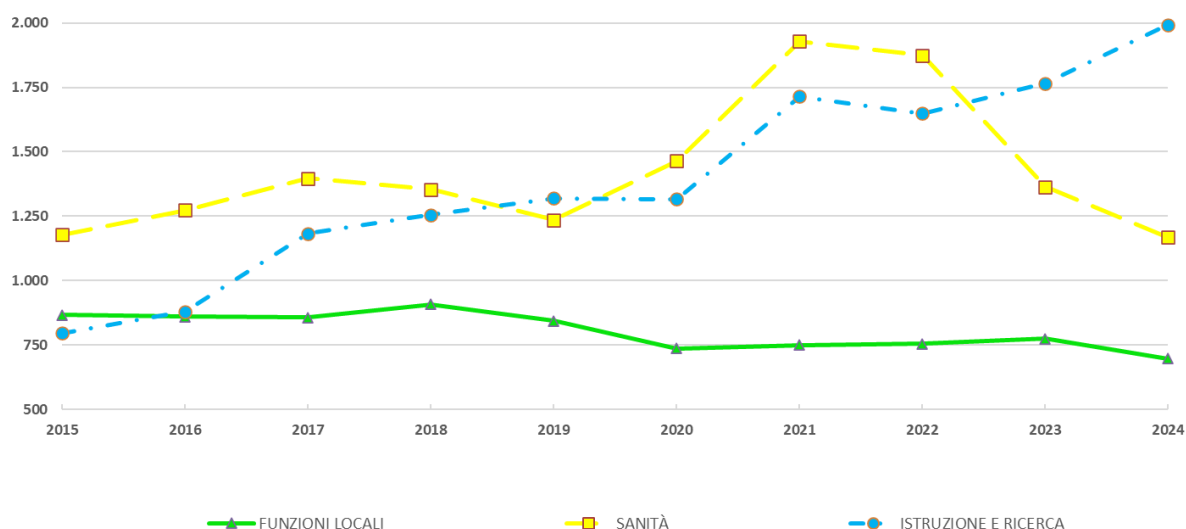
La seconda particolarità riguarda l'Università, per la quale è rappresentata la spesa per i professori e ricercatori assegnisti con un contratto per corsi da 60 ore annuali senza che siano considerati in termini di unità annue nella tabella del tempo determinato, come già illustrato. Non essendo possibile scorporare questa spesa da quella del restante personale impegnato a tempo determinato nell'università, tale spesa si trova allocata nel comparto dell'Istruzione e ricerca invece che in quello del Personale in regime di diritto pubblico.

Nel grafico seguente è rappresentato l'andamento dei comparti che fanno il maggior uso di personale a tempo determinato. L'evoluzione della spesa è coerente con quella delle unità annue impiegate. In linea generale, le riduzioni della spesa sono meno accentuate di quelle delle unità annue anche per lo sfasamento temporale della spesa di cui si è detto in precedenza.

Nella Sanità - comparto in cui la spesa è rilevata secondo il principio della competenza economica - l'incremento graduale si protrae per i primi anni del decennio. La decrescita successiva è causata dalla ripresa delle assunzioni a tempo indeterminato, anche per il nuovo impulso dato alle procedure di stabilizzazione. Nel 2020 si registra una impennata della spesa causata dall'emergenza sanitaria che poi manifesterà pienamente i suoi effetti sulla spesa del 2021. Terminata l'emergenza entrano gradualmente a regime le procedure di stabilizzazione e il costo del tempo determinato si contrae velocemente.

²⁵ Le supplenze brevi sono quelle conferite dal Dirigente scolastico ma solo dopo aver utilizzato gli spazi di flessibilità e di organizzazione dell'orario con docenti già in servizio nella stessa istituzione scolastica.

Grafico 4.1 – Andamento della spesa nei tre comparti che fanno maggior uso del tempo determinato. Anni dal 2015 al 2024. Dati in milioni di euro.



Nel comparto dell'Istruzione e ricerca si alternano invece accelerazioni della spesa - in parte imputabili alle caratteristiche tecniche nella rilevazione delle supplenze della Scuola²⁶ - ad anni dove questa è più limitata. Come già evidenziato, la forte crescita del 2017 è invece in gran parte imputabile all'ingresso nella rilevazione degli assegnisti di ricerca. Il secondo gradino è dovuto anche in questo caso alla necessità di fronteggiare la crisi pandemica ma, diversamente dalla Sanità, nel comparto dell'Istruzione e ricerca, la spesa per il tempo determinato è tornata a crescere negli ultimi due anni.

Nel comparto delle Funzioni locali la spesa ha un andamento pressoché costante fino al manifestarsi della pandemia quando si assesta su un livello inferiore rispetto ai primi anni del decennio.

Nel periodo considerato, fra i comparti delle Funzioni locali e della Sanità, la spesa per il tempo determinato e per gli ex interinali presenta valori più distanti di quanto non lo siano le unità impiegate. Ciò è dovuto al diverso costo unitario del personale, che per il comparto della Sanità è più elevato poiché a questo personale è richiesta in media una più elevata qualificazione rispetto a quello delle Funzioni locali.

²⁶ Nel 2014 si è intervenuti sulla regola di assegnazione della spesa per questo tipo di supplenze registrando nella voce relativa al tempo determinato gli importi pagati ad inizio anno e riferiti alle supplenze terminate nel mese di dicembre dell'anno precedente. Dal 2015 l'effetto di questa modifica è stato assorbito ed i valori sono tornati su livelli normali.

Tabella 4.11 – Spesa per lavoratori somministrati (compresi i costi di agenzia), esclusi IRAP e contributi a carico dell'amministrazione. Anni dal 2015 al 2024. Valori in milioni di euro

COMPARTO	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
FUNZIONI CENTRALI	1,93	1,95	2,05	2,41	7,22	7,45	8,06	8,32	8,31	8,72
FUNZIONI LOCALI	87,07	91,22	94,12	107,87	123,92	132,65	150,80	158,80	166,50	157,39
ISTRUZIONE E RICERCA	6,78	7,76	7,16	6,92	6,04	6,11	7,57	6,05	6,45	7,60
SANITÀ	195,56	233,28	251,45	273,49	279,52	332,07	329,34	291,21	249,63	202,52
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	18,20	21,86	16,00	19,91	21,24	23,06	24,96	23,37	24,43	21,69
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	309,54	356,06	370,78	410,61	437,94	501,34	520,74	487,76	455,31	397,92

Nel comparto della Sanità è concentrata circa metà della spesa complessiva di tutto il pubblico impiego per i contratti di somministrazione (ex interinali). I valori complessivi della spesa sono stati in moderato ma costante aumento fino al 2019. Nel 2020 l'incremento di quasi il 19% della Sanità ha portato ad un incremento annuale della spesa complessiva del 14,5%. Nel 2021 si raggiunge il picco massimo per questo tipo di spesa che decresce velocemente negli anni successivi.

Diverso è l'andamento del comparto delle Funzioni locali per il quale si osserva una crescita lenta ma costante che si protrae per tutto il periodo, arrestandosi solo nell'ultimo anno.

Tabella 4.12 – Variazione percentuale della spesa per i lavoratori somministrati (compresi i costi di agenzia), esclusi IRAP e contributi a carico dell'amministrazione. Anni dal 2015 al 2024.

COMPARTO	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2020 / 2019	2021 / 2020	2022 / 2021	2023 / 2022	2024 / 2023	2024 / 2015
FUNZIONI CENTRALI	1,0%	5,1%	17,7%	199,4%	3,1%	8,2%	3,3%	-0,2%	5,0%	351,7%
FUNZIONI LOCALI	4,8%	3,2%	14,6%	14,9%	7,0%	13,7%	5,3%	4,8%	-5,5%	80,8%
ISTRUZIONE E RICERCA	14,5%	-7,7%	-3,3%	-12,8%	1,2%	23,8%	-20,0%	6,5%	17,9%	12,1%
SANITÀ	19,3%	7,8%	8,8%	2,2%	18,8%	-0,8%	-11,6%	-14,3%	-18,9%	3,6%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	20,1%	-26,8%	24,5%	6,6%	8,6%	8,2%	-6,4%	4,5%	-11,2%	19,2%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	15,0%	4,1%	10,7%	6,7%	14,5%	3,9%	-6,3%	-6,7%	-12,6%	28,6%

Alla fine del decennio la variazione complessiva della spesa per contratti di somministrazione, comprensivi sia del corrispettivo al lavoratore sia del costo dell'agenzia, segna un aumento del 28,6%.

La spesa per lsu/lpu riguarda solo la quota a carico delle amministrazioni, al netto dei corrispettivi corrisposti dall'INPS²⁷ e l'evoluzione della stessa è in costante diminuzione, coerentemente con l'andamento delle unità annue utilizzate. Alla fine del periodo considerato la spesa sostenuta da tutte le amministrazioni pubbliche per i lsu/lpu si è ridotta del 52,8% rispetto alla spesa sostenuta nel 2015. In entrambi i casi, alcune variazioni percentuali sono particolarmente elevate a causa delle modeste cifre di partenza.

Tabella 4.13 – Spesa per compensi a LSU/LPU, esclusi IRAP e contributi a carico dell'amministrazione. Anni dal 2015 al 2024. Valori in milioni di euro

COMPARTO	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
FUNZIONI CENTRALI	-	-	0,15	-	-	0,29	-	0,03	0,03	0,02
FUNZIONI LOCALI	39,50	39,87	35,61	34,74	34,05	23,16	16,07	14,68	20,93	21,52
ISTRUZIONE E RICERCA	0,27	0,09	0,08	0,02	-	-	-	-	-	-
SANITÀ	8,69	7,58	8,70	18,02	1,97	1,87	1,91	2,09	1,33	0,96
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	-	0,03	0,15	0,13	0,12	0,12	0,10	0,32	0,40	0,38
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	48,46	47,58	44,69	52,91	36,14	25,44	18,08	17,12	22,70	22,89

Tabella 4.14 – Variazione percentuale della spesa per i compensi ai LSU, esclusi IRAP e contributi a carico dell'amministrazione. Anni dal 2015 al 2024.

COMPARTO	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2020 / 2019	2021 / 2020	2022 / 2021	2023 / 2022	2024 / 2023	2024 / 2015
FUNZIONI CENTRALI	-	-	-	-	-	-100,0%	-	-	-	-
FUNZIONI LOCALI	0,9%	-10,7%	-2,4%	-2,0%	-32,0%	-30,6%	-8,6%	42,6%	2,8%	-45,5%
ISTRUZIONE E RICERCA	-66,7%	-11,1%	-74,8%	-100,0%	-	-	-	-	-	-100,0%
SANITÀ	-12,8%	14,8%	107,1%	-89,1%	-4,9%	2,1%	9,3%	-36,4%	-27,6%	-88,9%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	-	400,0%	-11,6%	-11,9%	0,1%	-15,0%	219,1%	25,9%	-4,0%	-
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	-1,8%	-6,1%	18,4%	-31,7%	-29,6%	-28,9%	-5,3%	32,6%	0,9%	-52,8%

²⁷ I lavoratori utilizzati sono impiegati per 20 ore settimanali con un costo a totale carico dell'INPS. Possono essere utilizzati dall'ente per ulteriori ore eccedenti le 20 settimanali, per le quali si deve corrispondere un importo integrativo corrispondente alla retribuzione oraria relativa al livello retributivo in cui sono inquadrati.

COLLABORAZIONI E INCARICHI

Nel conto annuale sono rilevati anche dati relativi ad incarichi esterni e collaborazioni e la correlata spesa. La definizione utilizzata nella rilevazione è quella di “*contratti attivi*” nell’anno. I contratti che si sviluppano a cavallo di due anni sono conteggiati sia nel conto annuale del primo anno sia in quello successivo. Pertanto, non sono direttamente raffrontabili o aggregabili, con i dati relativi al personale a tempo indeterminato – che è rilevato come numero di persone – o con rapporto di lavoro flessibile, che invece è rilevato come unità annue.

Con la legge finanziaria per il 2008 ed il decreto-legge n. 112 del 2008, convertito dalla legge n. 133 del 2008, il legislatore ha introdotto rilevanti correttivi alla disciplina generale sugli incarichi esterni che possono essere conferiti nel rispetto di determinati vincoli espressamente definiti dalla normativa. Il ricorso a tali forme di collaborazione, da correlare anche alla necessità dell’apporto di specifiche professionalità non presenti nella pubblica amministrazione, è più frequente in alcuni comparti mentre in altri è pressoché assente.

Il ricorso ai contratti di collaborazione coordinata e continuativa²⁸ si è progressivamente ridotto a seguito degli interventi del legislatore che ne ha limitato in modo radicale la possibilità di utilizzo. A far data dal 1° luglio 2019 (articolo 22, comma 8 del decreto-legge n. 75 del 2017), le pubbliche amministrazioni, ai sensi dell’articolo 7, comma 5-*bis* del decreto legislativo n. 165 del 2001, non possono più stipulare nuovi contratti di collaborazione coordinata e continuativa. Conseguentemente, a parità di enti, il loro numero nel 2019 si è dimezzato. La necessità di contrastare l’evento pandemico ha portato il legislatore a derogare parzialmente al divieto nell’ambito del comparto Sanità. L’articolo 2-*bis* del decreto-legge n. 18 del 2020, prorogato con norme successive (articolo 4, commi 3 e 3-*bis* del decreto-legge n. 198 del 2022 e articolo 36, comma 4-*bis* del decreto legge n. 73 del 2022)

Il persistere di contratti rilevati anche dopo l’entrata in vigore del divieto e in settori diversi da quello della Sanità, sarebbe riconducibile ad una graduale applicazione della norma da parte degli enti che, in ogni caso, hanno continuato ad inviare le informazioni dei contratti ancora in essere e per tutto il periodo in cui sono rimasti attivi. Inoltre, assimilata a tali contratti è presente anche una componente rimasta fino ad ora residuale, quella delle collaborazioni professionali stipulate ai sensi dell’articolo

²⁸ I contratti di collaborazione coordinata e continuativa con la Pubblica Amministrazione si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione sono organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro. Tali contratti sono gestiti con iscrizione alla gestione separata INPS, con emissione di busta paga da parte del datore di lavoro e versamento dei contributi assicurativi obbligatori.

7, comma 6 del decreto legislativo n. 165 del 2001, che è diventata esclusiva dalla rilevazione per il 2023, quando è cambiata anche la definizione della variabile con cui sono raccolti i dati.

A differenza delle collaborazioni, almeno fino al loro divieto, qualificate come prestazioni di lavoro “parasubordinato” essendo svolte in coordinamento con il committente, le collaborazioni professionali (ex articolo 7, comma 6 del decreto legislativo n. 165 del 2001) non presentano alcun aspetto riconducibile al rapporto di lavoro subordinato, configurandosi quali incarichi individuali, conferiti con contratti di lavoro autonomo, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione.

La disposizione prevede che l’oggetto della prestazione deve risultare coerente con le esigenze di funzionalità dell’amministrazione conferente, la stessa amministrazione deve avere preliminarmente accertato l’impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno, la prestazione deve essere di natura temporanea e altamente qualificata e devono essere preventivamente determinati durata, oggetto e compenso della collaborazione professionale.

I dati rappresentati nella tabella che segue riflettono quindi due differenti definizioni: CO.CO.CO. fino al 2022 e collaborazioni professionali nel periodo successivo. Tale variazione non rende direttamente confrontabili i valori degli ultimi due anni.

Nella tabella è individuabile una generale riduzione in tutti i maggiori comparti fino al 2019. Nel 2020 l’emergenza sanitaria manifesta il suo effetto anche su questa forma contrattuale, con la grande crescita del solo comparto della Sanità che prosegue rafforzandosi anche nel 2021.

Tabella 4.15 – Contratti di collaborazione. Numero di contratti attivi negli anni dal 2015 al 2024

COMPARTO	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
FUNZIONI CENTRALI	385	414	422	427	699	926	951	954	2.657	2.400
FUNZIONI LOCALI	5.907	5.003	4.369	3.789	2.707	1.687	1.563	1.451	14.205	15.507
ISTRUZIONE E RICERCA	17.886	14.667	12.432	11.999	10.583	9.138	9.289	9.960	18.218	19.138
SANITÀ	6.890	6.631	6.065	5.099	3.964	9.977	18.864	12.454	14.222	14.456
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	6.619	5.471	6.646	5.253	7.911	8.656	10.979	10.128	6.750	8.005
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	37.687	32.186	29.934	26.567	25.864	30.384	41.646	34.947	56.052	59.506

Tabella 4.16 – Contratti di collaborazione. Variazioni percentuali del numero di contratti attivi negli anni dal 2015 al 2024

COMPARTO	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2020 / 2019	2021 / 2020	2022 / 2021	2023 / 2022	2024 / 2023	2024 / 2015
FUNZIONI CENTRALI	7,5%	1,9%	1,2%	63,7%	32,5%	2,7%	0,3%	178,5%	-9,7%	523,4%
FUNZIONI LOCALI	-15,3%	-12,7%	-13,3%	-28,6%	-37,7%	-7,4%	-7,2%	879,0%	9,2%	162,5%
ISTRUZIONE E RICERCA	-18,0%	-15,2%	-3,5%	-11,8%	-13,7%	1,7%	7,2%	82,9%	5,0%	7,0%
SANITÀ	-3,8%	-8,5%	-15,9%	-22,3%	151,7%	89,1%	-34,0%	14,2%	1,6%	109,8%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	-17,3%	21,5%	-21,0%	50,6%	9,4%	26,8%	-7,8%	-33,4%	18,6%	20,9%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	-14,6%	-7,0%	-11,2%	-2,6%	17,5%	37,1%	-16,1%	60,4%	6,2%	57,9%

Tra le cause dell'incremento registrato nel comparto autonomo dal 2019, si segnala la variabilità dell'universo di riferimento in cui compaiono enti che hanno avuto un ruolo importante nella ripartenza seguita all'emergenza sanitaria, come l'ANPAL servizi, il FORMEZ o delle Agenzie per la formazione, l'orientamento e il lavoro.

L'andamento della spesa è coerente con la dinamica manifestata dal numero dei contratti e con la loro evoluzione.

Tabella 4.17 – Spesa per contratti di collaborazione. Anni dal 2015 al 2024. Valori in milioni di euro

COMPARTO	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
FUNZIONI CENTRALI	8,46	10,36	8,92	11,69	13,44	19,49	23,07	19,36	22,39	18,99
FUNZIONI LOCALI	70,81	57,14	53,36	44,29	34,63	21,39	20,14	18,65	84,28	91,91
ISTRUZIONE E RICERCA	116,03	84,39	75,72	63,40	50,20	41,09	40,80	43,54	56,19	59,37
SANITÀ	131,87	140,61	132,90	107,74	96,98	171,99	388,13	221,44	282,70	331,68
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	98,82	93,04	90,24	85,19	118,86	191,07	188,43	130,26	92,65	102,84
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	0,20	0,13	0,20	-	-	-	-	-	-
TOTALE	425,99	385,75	316,27	312,52	314,12	445,03	660,58	433,25	538,22	604,80

Tabella 4.18 – Variazioni percentuali della spesa per contratti di collaborazione negli anni dal 2015 al 2024

COMPARTO	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2020 / 2019	2021 / 2020	2022 / 2021	2023 / 2022	2024 / 2023	2024 / 2015
FUNZIONI CENTRALI	22,5%	-13,9%	31,1%	14,9%	45,1%	18,3%	-16,1%	15,6%	-15,2%	124,5%
FUNZIONI LOCALI	-19,3%	-6,6%	-17,0%	-21,8%	-38,2%	-5,8%	-7,4%	351,9%	9,1%	29,8%
ISTRUZIONE E RICERCA	-27,3%	-10,3%	-16,3%	-20,8%	-18,2%	-0,7%	6,7%	29,1%	5,7%	-48,8%
SANITÀ	6,6%	-5,5%	-18,9%	-10,0%	77,3%	125,7%	-42,9%	27,7%	17,3%	151,5%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	-5,8%	-3,0%	-5,6%	39,5%	60,8%	-1,4%	-30,9%	-28,9%	11,0%	4,1%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	-9,4%	-18,0%	-1,2%	0,5%	41,7%	48,4%	-34,4%	24,2%	12,4%	42,0%

Il costo medio di un lavoratore con contratto di collaborazione - calcolato come rapporto fra il totale della spesa e il totale dei contratti - varia molto da un comparto all'altro con i 3.102€ medi per contratto corrisposti nel comparto dell'Istruzione e ricerca, per arrivare ai 22.944€ nel comparto della Sanità.

Anche gli incarichi libero professionali (fino al 2022), di studio, ricerca e consulenza sono riferiti al numero di contratti attivi nell'anno e quindi non sono direttamente raffrontabili con le altre tipologie di lavoro.

Tabella 4.19 – Incarichi (libero professionale fino al 2022), studio, ricerca e consulenza. Numero di contratti attivi negli anni dal 2015 al 2024

COMPARTO	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
FUNZIONI CENTRALI	760	624	824	567	3.774	3.296	4.120	3.808	3.574	3.178
FUNZIONI LOCALI	50.815	49.613	43.808	41.967	39.725	41.039	37.296	39.725	22.620	18.549
ISTRUZIONE E RICERCA	17.517	20.194	18.322	18.991	18.507	16.048	19.237	20.888	11.615	9.694
SANITÀ	12.426	12.642	12.542	11.327	10.700	18.310	23.866	20.782	5.867	5.536
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	6.546	6.009	5.292	6.096	6.059	5.513	5.470	6.428	7.387	7.140
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	88.064	89.082	80.788	78.948	78.765	84.206	89.989	91.631	51.063	44.097

Tabella 4.20 – Incarichi libero professionale, studio, ricerca e consulenza. Variazioni percentuali del numero di contratti attivi negli anni dal 2015 al 2024

COMPARTO	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2020 / 2019	2021 / 2020	2022 / 2021	2023 / 2022	2024 / 2023	2024 / 2015
FUNZIONI CENTRALI	-17,9%	32,1%	-31,2%	565,6%	-12,7%	25,0%	-7,6%	-6,1%	-11,1%	318,2%
FUNZIONI LOCALI	-2,4%	-11,7%	-4,2%	-5,3%	3,3%	-9,1%	6,5%	-43,1%	-18,0%	-63,5%
ISTRUZIONE E RICERCA	15,3%	-9,3%	3,7%	-2,5%	-13,3%	19,9%	8,6%	-44,4%	-16,5%	-44,7%
SANITÀ	1,7%	-0,8%	-9,7%	-5,5%	71,1%	30,3%	-12,9%	-71,8%	-5,6%	-55,4%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	-8,2%	-11,9%	15,2%	-0,6%	-9,0%	-0,8%	17,5%	14,9%	-3,3%	9,1%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	1,2%	-9,3%	-2,3%	-0,2%	6,9%	6,9%	1,8%	-44,3%	-13,6%	-49,9%

La definizione utilizzata per la rilevazione degli incarichi ha subito lievi modifiche nel corso degli anni, alle quali va imputata una parte delle differenze fino al 2022. La riduzione del 44,3% del 2023 è da imputare in massima parte alla limitazione ai soli incarichi di studio, ricerca e consulenza con gli incarichi professionali che hanno acquistato valenza autonoma nella rilevazione. Nell'utilizzo di questa tipologia di contratti il comparto delle Funzioni locali è largamente prevalente e rappresenta oltre il 40% dei contratti rilevati, sia prima che dopo variazione nella definizione.

Il numero di questi contratti non ha avuto grandi variazioni fra il 2015 e il 2019, con un aumento negli anni successivi da mettere in relazione con il manifestarsi della pandemia.

Visto il cambio di definizione degli ultimi due anni, è utile considerare complessivamente collaborazioni ed incarichi: nei dieci anni considerati l'anno di maggior ricorso a questi contratti è stato il 2021; nell'ultimo anno si registra una riduzione del 18% rispetto all'inizio del decennio e del 21% rispetto al 2021.

Tabella 4.21 – Spesa per incarichi (libero professionali fino al 2022), studio, ricerca e consulenza negli anni dal 2015 al 2024. Valori in milioni di euro

COMPARTO	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
FUNZIONI CENTRALI	5,36	8,06	11,75	6,65	20,00	17,42	21,18	23,29	33,01	27,26
FUNZIONI LOCALI	224,75	219,72	173,41	162,86	164,98	156,83	180,57	201,60	136,91	132,48
ISTRUZIONE E RICERCA	47,55	57,19	51,19	46,44	41,47	40,45	48,61	57,31	46,72	55,70
SANITÀ	229,52	223,68	220,18	200,98	207,22	328,62	500,69	377,12	129,10	115,81
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	57,31	48,95	54,40	56,88	57,51	59,99	68,47	86,06	78,92	82,04
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	0,12	1,23	1,15	1,03	-	-	-	-	-	-
TOTALE	564,61	558,83	512,08	474,84	491,18	603,30	819,51	745,38	424,67	413,29

Tabella 4.22 – Variazioni percentuali della spesa per incarichi (libero professionali fino al 2022), studio, ricerca e consulenza negli anni dal 2015 al 2024

COMPARTO	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2020 / 2019	2021 / 2020	2022 / 2021	2023 / 2022	2024 / 2023	2024 / 2015
FUNZIONI CENTRALI	50,4%	45,8%	-43,4%	200,5%	-12,9%	21,6%	10,0%	41,7%	-17,4%	408,8%
FUNZIONI LOCALI	-2,2%	-21,1%	-6,1%	1,3%	-4,9%	15,1%	11,6%	-32,1%	-3,2%	-41,1%
ISTRUZIONE E RICERCA	20,3%	-10,5%	-9,3%	-10,7%	-2,5%	20,2%	17,9%	-18,5%	19,2%	17,2%
SANITÀ	-2,5%	-1,6%	-8,7%	3,1%	58,6%	52,4%	-24,7%	-65,8%	-10,3%	-49,5%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	-14,6%	11,1%	4,5%	1,1%	4,3%	14,1%	25,7%	-8,3%	4,0%	43,1%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	-1,0%	-8,4%	-7,3%	3,4%	22,8%	35,8%	-9,0%	-43,0%	-2,7%	-26,8%

La spesa relativa agli incarichi, che ha presentato un andamento a fasi alterne seppur con una tendenza generale alla riduzione, coerentemente con il numero dei contratti, torna a salire notevolmente nel biennio 2020-2021.

Anche per questa tipologia di contratti i valori medi sembrano indicare una richiesta di prestazioni con livelli diversi di qualificazione: il costo medio unitario nel comparto Sanità (20.919€) risulta nettamente superiore a quello di tutti gli altri comparti, con il valore più basso registrato nel comparto dell'Istruzione e ricerca (5.746€).

È utile considerare cumulativamente collaborazioni e incarichi anche nel caso della spesa: nel 2024 la spesa complessiva è rimasta pressoché invariata rispetto all'inizio del decennio (+3%).

LE PRESTAZIONI PROFESSIONALI PER LA RESA DI SERVIZI O ADEMPIMENTI OBBLIGATORI

Una ulteriore categoria di lavoro che da alcuni anni viene sinteticamente rilevata nell'ambito del conto annuale è quella degli incarichi affidati per prestazioni professionali consistenti nella resa di servizi o adempimenti obbligatori per legge.

Appartengono a questa categoria, ad esempio, gli incarichi affidati agli avvocati nei casi in cui l'ente sia chiamato in giudizio e non disponga al proprio interno di personale abilitato a rappresentarlo, ovvero non sia tenuto ad essere rappresentato in giudizio dall'Avvocatura dello Stato.

Tabella 4.23 – Prestazioni professionali consistenti nella resa di servizi o adempimenti obbligatori per legge. Numero di contratti attivi negli anni dal 2015 al 2024

COMPARTO	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
FUNZIONI CENTRALI	981	800	633	703	1.781	1.876	2.142	2.253	2.591	2.449
FUNZIONI LOCALI	72.564	72.377	67.535	59.592	56.983	53.591	52.203	51.961	52.416	45.623
ISTRUZIONE E RICERCA	1.455	1.436	1.653	1.110	1.269	1.231	1.533	1.665	1.704	1.588
SANITÀ	5.656	4.896	5.565	5.228	5.263	5.207	5.267	5.291	4.470	4.539
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	9.757	9.009	10.420	9.954	8.006	8.397	8.472	9.047	11.500	5.045
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	90.413	88.518	85.806	76.587	73.302	70.302	69.617	70.217	72.681	59.244

Dal numero di contratti, ma non dalle tabelle relative alla spesa, è stato escluso il dato di Equitalia Spa, poi divenuta Agenzia entrate – riscossione, e di Serit Sicilia Spa, divenuta prima Riscossione Sicilia S.p.A che è poi confluita nell'Agenzia entrate – riscossione, e di Equitalia Giustizia. La loro attività istituzionale, per il contenzioso legato all'attività di riscossione, porta all'assegnazione di un numero elevatissimo di incarichi. Queste società hanno cumulativamente assegnato un numero di contratti crescente nel tempo, passando dai 141.054 del 2015 ai 408.201 del 2022. Nel 2024 sono stati assegnati 354.580 incarichi.

Tabella 4.24 – Prestazioni professionali consistenti nella resa di servizi o adempimenti obbligatori per legge. Variazioni percentuali del numero di contratti attivi negli anni dal 2015 al 2024

COMPARTO	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2020 / 2019	2021 / 2020	2022 / 2021	2023 / 2022	2024 / 2023	2024 / 2015
FUNZIONI CENTRALI	-18,5%	-20,9%	11,1%	153,3%	5,3%	14,2%	5,2%	15,0%	-5,5%	149,6%
FUNZIONI LOCALI	-0,3%	-6,7%	-11,8%	-4,4%	-6,0%	-2,6%	-0,5%	0,9%	-13,0%	-37,1%
ISTRUZIONE E RICERCA	-1,3%	15,1%	-32,8%	14,3%	-3,0%	24,5%	8,6%	2,3%	-6,8%	9,1%
SANITÀ	-13,4%	13,7%	-6,1%	0,7%	-1,1%	1,2%	0,5%	-15,5%	1,5%	-19,7%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	-7,7%	15,7%	-4,5%	-19,6%	4,9%	0,9%	6,8%	27,1%	-56,1%	-48,3%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	-2,1%	-3,1%	-10,7%	-4,3%	-4,1%	-1,0%	0,9%	3,5%	-18,5%	-34,5%

Considerata la natura di questi contratti, spesso legati al contenzioso, è possibile che la contrazione registrata nel numero di contratti e nella spesa sia un effetto indotto dello sforzo intrapreso per

rendere più efficiente la pubblica amministrazione, iniziato nel 2015 con l'introduzione della fatturazione elettronica e proseguito con il successivo potenziamento di tutti quegli strumenti tecnici e gestionali finalizzati ad un maggiore controllo della spesa ed alla riduzione dei tempi di regolamento delle fatture per adeguarsi a quanto previsto dalla normativa europea.

Tabella 4.25 – Spesa per prestazioni professionali consistenti nella resa di servizi o adempimenti obbligatori per legge negli anni dal 2015 al 2024. Valori in milioni di euro

COMPARTO	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
FUNZIONI CENTRALI	14,95	12,27	7,91	11,95	12,48	12,19	12,82	16,92	16,48	16,38
FUNZIONI LOCALI	348,93	331,49	305,55	254,70	245,95	243,84	248,84	255,54	272,73	274,05
ISTRUZIONE E RICERCA	16,17	11,31	10,18	9,87	11,93	11,89	13,49	18,14	15,15	17,56
SANITÀ	63,40	50,97	53,31	51,99	47,80	54,68	58,03	76,29	55,10	56,98
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	73,84	74,77	74,86	82,79	72,14	75,22	72,16	86,41	96,62	84,18
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	1,47	2,09	2,95	2,49	-	0,87	0,82	1,60	1,48	1,66
TOTALE	518,76	482,89	454,76	413,98	390,29	398,68	406,16	454,91	457,56	450,82

Il progressivo avvicinamento all'obiettivo indicato da tale normativa ha verosimilmente deflazionato il contenzioso associato, riflettendosi in una contrazione di questa tipologia di incarichi.

Attesa la loro particolare natura, è più difficile che l'incremento della spesa registrato dal 2020 su questa tipologia di contratti sia collegabile agli sforzi di contrasto della pandemia.

I valori unitari sono molto meno differenziati fra i comparti rispetto alle due tipologie precedentemente esaminate, con il valore più elevato presente negli enti del Comparto autonomo o fuori comparto (16.686€) e quello minimo in quello delle Funzioni locali (6.007€).

Tabella 4.26 – Variazioni percentuali della spesa per prestazioni professionali consistenti nella resa di servizi o adempimenti obbligatori per legge negli anni dal 2015 al 2024

COMPARTO	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2020 / 2019	2021 / 2020	2022 / 2021	2023 / 2022	2024 / 2023	2024 / 2015
FUNZIONI CENTRALI	-17,9%	-35,6%	51,1%	4,4%	-2,3%	5,2%	32,0%	-2,6%	-0,6%	9,6%
FUNZIONI LOCALI	-5,0%	-7,8%	-16,6%	-3,4%	-0,9%	2,1%	2,7%	6,7%	0,5%	-21,5%
ISTRUZIONE E RICERCA	-30,0%	-10,0%	-3,0%	20,9%	-0,4%	13,5%	34,5%	-16,5%	15,9%	8,6%
SANITÀ	-19,6%	4,6%	-2,5%	-8,1%	14,4%	6,1%	31,5%	-27,8%	3,4%	-10,1%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	1,3%	0,1%	10,6%	-12,9%	4,3%	-4,1%	19,7%	11,8%	-12,9%	14,0%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	42,0%	41,4%	-15,7%	-	-	-5,7%	95,5%	-7,1%	11,8%	12,8%
TOTALE	-6,9%	-5,8%	-9,0%	-5,7%	2,1%	1,9%	12,0%	0,6%	-1,5%	-13,1%

L'IMPATTO DEL PNRR SULLE FORME DI LAVORO NON A TEMPO INDETERMINATO

Con la rilevazione per l'anno 2022, anno di inizio dell'attuazione dei progetti del PNRR, è stato chiesto alle amministrazioni quanto personale fosse stato reclutato con le varie forme di contratti flessibili a valere sulle risorse messe a disposizione dal PNRR.

Nella tabella che segue sono riassunte le predette informazioni che probabilmente risultano sottostimate poiché alcune amministrazioni non hanno risposto al quesito.

Nel 2022 circa tre quarti dei nuovi ingressi finanziati con risorse PNRR sono state impiegate dal Ministero della Giustizia. Nel comparto delle Funzioni centrali sono stati stipulati contratti quasi esclusivamente a tempo determinato, mentre in quello delle Funzioni locali le regioni e le province hanno preferito collaborazioni e incarichi. I comuni hanno bilanciato i diversi tipi di contratto, come risulta anche nel comparto dell'Istruzione e ricerca.

Nei due anni successivi il personale reclutato è leggermente inferiore, ma distribuito in modo più omogeneo fra i comparti; si registra inoltre un minor numero di persone assunte a tempo determinato ed una crescita dei contratti per incarichi di collaborazione professionale. L'effetto del PNRR sull'occupazione nelle amministrazioni pubbliche sta iniziando a ridursi via via che i progetti PNRR arrivano a conclusione.

Tabella 4.27 – Persone non a tempo indeterminato reclutate con risorse PNRR. Anni dal 2022 al 2024

ANNO	COMPARTO	QUANTE PERSONE SONO STATE ASSUNTE NELL'ANNO A TEMPO DETERMINATO CON LE RISORSE DEL PNRR?	QUANTE PERSONE SONO STATE ASSUNTE NELL'ANNO CON ALTRE FORME FLESSIBILI DI LAVORO (EX INTERINALI, LSU, FORMAZIONE LAVORO) CON LE RISORSE DEL PNRR?	CON QUANTE PERSONE SONO STATI SOTTOSCRITTI CONTRATTI DI COLLABORAZIONE E INCARICHI NELL'ANNO CON LE RISORSE DEL PNRR?	TOTALE PERSONE NON A TEMPO INDETERMINATO IMPIEGATE CON RISORSE PNRR
2022	FUNZIONI CENTRALI	11.530	20	16	11.566
2022	FUNZIONI LOCALI	677	65	1.414	2.156
2022	ISTRUZIONE E RICERCA	264	9	179	452
2022	SANITÀ	13	17	27	57
2022	COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	103	13	86	202
2022	PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-
2022	TOTALE	12.588	124	1.723	14.433
2023	FUNZIONI CENTRALI	1.662	12	55	1.729
2023	FUNZIONI LOCALI	1.072	109	3.012	4.193
2023	ISTRUZIONE E RICERCA	4.815	14	755	5.584
2023	SANITÀ	154	68	76	298
2023	COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	112	64	237	413
2023	PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-
2023	TOTALE	7.815	267	4.135	12.217

ANNO	COMPARTO	QUANTE PERSONE SONO STATE ASSUNTE NELL'ANNO A TEMPO DETERMINATO CON LE RISORSE DEL PNRR?	QUANTE PERSONE SONO STATE ASSUNTE NELL'ANNO CON ALTRE FORME FLESSIBILI DI LAVORO (EX INTERINALI, LSU, FORMAZIONE LAVORO) CON LE RISORSE DEL PNRR?	CON QUANTE PERSONE SONO STATI SOTTOSCRITTI CONTRATTI DI COLLABORAZIONE E INCARICHI NELL'ANNO CON LE RISORSE DEL PNRR?	TOTALE PERSONE NON A TEMPO INDETERMINATO IMPIEGATE CON RISORSE PNRR
2024	FUNZIONI CENTRALI	27	14	95	136
2024	FUNZIONI LOCALI	688	153	2.401	3.242
2024	ISTRUZIONE E RICERCA	4.876	328	2.050	7.254
2024	SANITÀ	218	124	166	508
2024	COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	76	2	264	342
2024	PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-	-	-	-
2024	TOTALE	5.885	621	4.976	11.482

IL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO

Oggetto di questo capitolo è l'analisi dell'andamento del costo del lavoro del personale considerato in tutte le forme contrattuali - tempo indeterminato, contratti di lavoro flessibile e incarichi - considerando anche le spese non aventi carattere direttamente retributivo ma correlate al costo del lavoro pubblico quali, ad esempio, i buoni pasto, le spese per missioni e trasferimenti, quelle per il benessere del personale.

Per costo del lavoro si intende la spesa complessiva che l'amministrazione sostiene per remunerare l'attività lavorativa prestata dal personale, comprensivo quindi delle spese per missioni, buoni pasto, formazione, assegni familiari ancora a carico delle amministrazioni, benessere del personale, e altre, nonché degli oneri riflessi per la contribuzione previdenziale e assistenziale e dell'IRAP, al netto dei rimborsi ricevuti da altre amministrazioni, da U.E. o privati.

La valutazione del costo del lavoro del pubblico impiego tiene conto delle diverse contabilità adottate dalle pubbliche amministrazioni. Gli enti del settore sanitario utilizzano la contabilità economico-patrimoniale mentre la restante parte della pubblica amministrazione adotta la contabilità finanziaria.

Per gli enti in contabilità finanziaria, il conto annuale rileva la spesa di personale secondo il principio di cassa, ovvero considerando i pagamenti effettuati nell'anno di riferimento. Per gli enti del