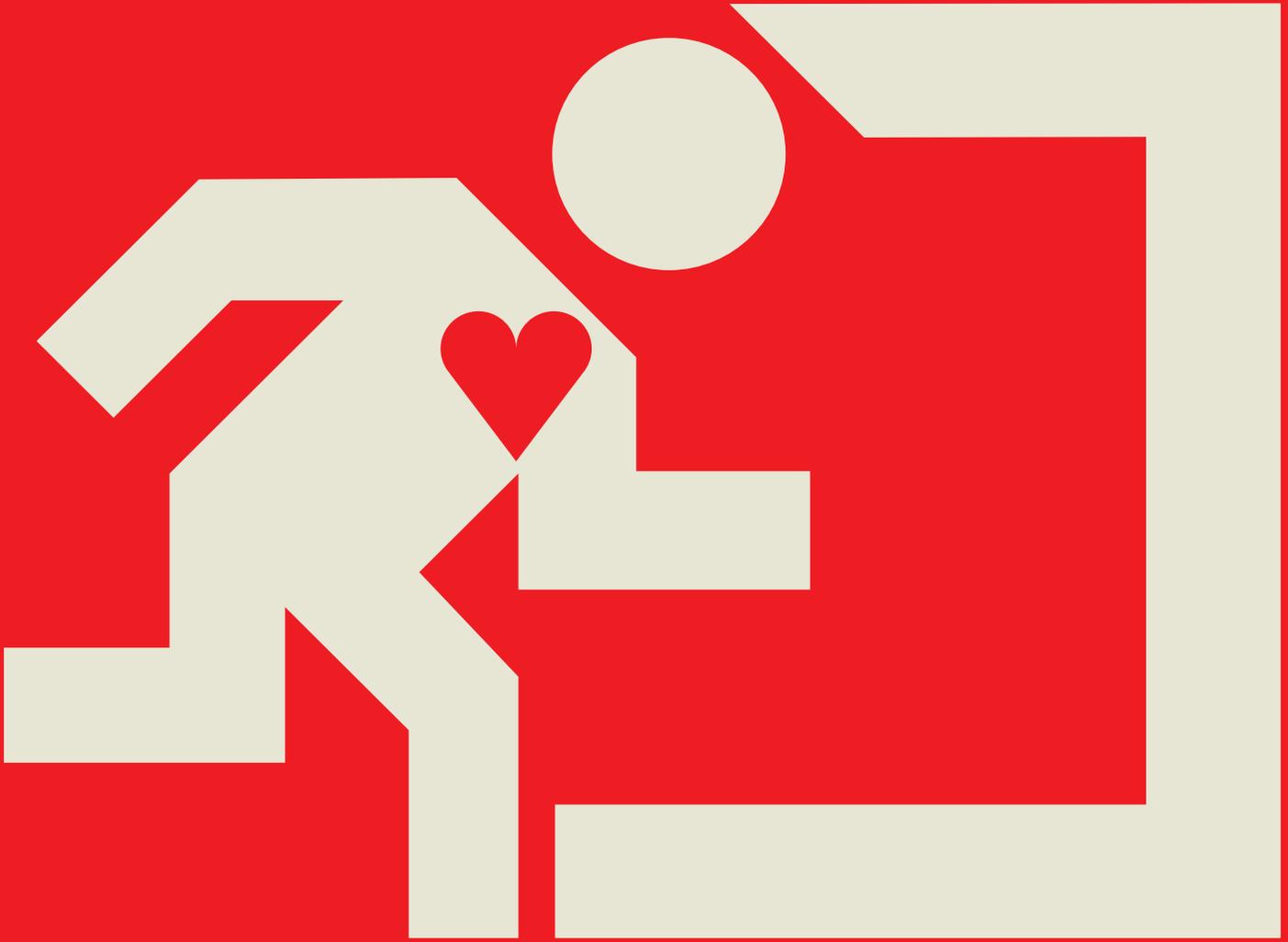




Piano
straordinario
per l'occupazione



Report 2022



Indice

Introduzione		05
<hr/>		
Analisi e commenti generali	Funzioni Centrali	09
	• Occupazione e rapporti di lavoro età media	09
	• Spesa per il personale e andamento delle retribuzioni	10
	• Formazione	11
	Funzioni Locali	13
	• Occupazione e rapporti di lavoro età media	13
	• Spesa per il personale e andamento delle retribuzioni	14
	• Formazione	15
	Sanità	17
	• Occupazione e rapporti di lavoro età media	17
	• Spesa per il personale e andamento delle retribuzioni	18
	• Formazione	19
<hr/>		
Principali risultati e proposte		21



Introduzione



In Italia, oggi, abbiamo bisogno di più o meno Pubblica Amministrazione?

È con questa domanda che si è aperta la riflessione che ha portato la Funzione Pubblica CGIL ad elaborare una proposta di **piano straordinario per l'occupazione pubblica di qualità**, che si inserisce nel solco di decenni di mobilitazioni, piattaforme, discussioni pubbliche, relazioni con le lavoratrici e i lavoratori della Pubblica Amministrazione, le Istituzioni, le cittadine e i cittadini del nostro Paese. Siamo fermamente convinti che la straordinaria occasione del PNRR possa rappresentare un'opportunità non solo per modernizzare il Paese, accelerare sulla transizione ecologica e digitale, realizzare nuove infrastrutture e potenziare quelle esistenti, ma soprattutto per **garantire a tutte e tutti accesso ai servizi pubblici con appropriatezza e qualità e rendere esigibili i diritti sanciti dalla nostra Costituzione**. Per far sì che gli investimenti programmati attraverso l'utilizzo dei fondi del Next Generation EU e della programmazione europea 2021-2027 determinino un miglioramento stabile e duraturo nel tempo della qualità della vita dei nostri concittadini, è necessario accompagnare a queste risorse un netto cambio di paradigma su come si intende il lavoro pubblico nel nostro Paese.

Occorre allontanare definitivamente la stagione dei tagli lineari alla spesa pubblica,

fare un serio investimento sulla valorizzazione del-

le competenze e delle professionalità, costruire le condizioni affinché i dipendenti siano adeguatamente formati, coinvolti e motivati. **Gli effetti di oltre un decennio di blocco del turn-over, dei tetti di spesa alla spesa del personale sanitario, dei mancati rinnovi dei contratti, ci consegnano oggi un quadro drammatico in cui dal 2000 al 2020 sono diminuite di circa 200.000 unità i dipendenti pubblici nel nostro Paese**, portandoci ai livelli più bassi dei Paesi europei per numero di dipendenti in ragione della popolazione (meno del 6%) e per età media del personale (50 anni), con livelli ancora più critici nelle Funzioni centrali e locali.¹ La spesa per redditi da lavoro dipendente in relazione al PIL è sistematicamente più bassa (10,7%) di Paesi come Francia (13,5%), Spagna (13,2%), Regno Unito (11,1%) e più in generale alla media degli Stati membri dell'Unione Europea (11,6%), parzialmente spiegato dalla crescita economica meno intensa ma soprattutto dal calo degli occupati, *trend* che nuovamente si mostra di segno inverso nei Paesi sopra citati.²

Sono necessarie ingenti risorse strutturali di parte corrente,

a carico del bilancio dello Stato, per accompagnare i grandi investimenti previsti attraverso le risorse europee e il fondo complementare nazionale. Occorre investire nel potenziamento del personale affinché ospedali e case della comunità, asili nido, scuole, gli enti locali e le amministrazioni dello Stato abbiano il personale necessario. **Sarebbe paradossale realizzare investimenti in infrastrutture sociali con risorse pubbliche e poi dover dare la gestione dei**

1) ISTAT, "Rapporto annuale 2022", 8 luglio 2022. Le differenze tra Paesi sono ascrivibili in parte alla diversa intensità nell'erogazione di servizi pubblici da parte di soggetti privati (tra i più rilevanti, sanità e istruzione) e del grado diverso con cui alcune mansioni accessorie sono internalizzate (ad esempio, l'informatica). Pur riducendo la dimensione dell'analisi alle sole funzioni fondamentali quali amministrazioni centrali e locali, difesa e sicurezza sociale obbligatoria, in termini di ore lavorate sul totale dell'economia l'Italia si posiziona agli ultimi posti con il 4,4% (Germania 6%, Francia 7,8%, Spagna 8,4%).

2) RGS-MEF, "La spesa per redditi da lavoro dipendente: confronto tra Germania, Francia, Italia, Regno Unito e Spagna", allegato al Conto Annuale 2020 RGS-MEF.

servizi in appalto a soggetti privati perché manca il personale, creando diseconomie e penalizzando lavoratrici e lavoratori che subirebbero trattamenti differenziati rispetto ai colleghi del settore pubblico pur gestendo servizi percepiti dai cittadini come “pubblici”. Laddove già oggi la soluzione alla carenza del personale è stato il ricorso alle esternalizzazioni stiamo verificando quali sono i rischi sociali e in termini di sostenibilità economica per i bilanci pubblici. La sfida per il rinnovamento della Pubblica Amministrazione parte da una scommessa fondamentale sul fattore più importante che abbiamo a disposizione, che qualifica e sostanzia la produzione di servizi pubblici efficienti ed efficaci: le lavoratrici e i lavoratori.

Sempre meno dipendenti pubblici.

Le assunzioni di dipendenti pubblici negli ultimi anni sono state costantemente minori delle cessazioni, tranne che per il comparto Istruzione e Ricerca in alcuni anni, oltre che in maniera molto timida per la Sanità a partire dal 2018. **Il personale impiegato nella Pubblica Amministrazione** (escluso il comparto Istruzione e Ricerca) **che avrà raggiunto i requisiti pensionistici nel 2026 supera le 300.000 unità, nel 2030 le 700.000**³. Senza un'inversione di tendenza, ben oltre gli orientamenti che si sono concretizzati finora nello Stato e nelle Amministrazioni periferiche, non saremo in grado di recuperare nemmeno il *turn-over*, figurarsi riuscire a fare quel salto in avanti di cui il nostro sistema paese ha bisogno.

Bisogna modificare le procedure di assunzione,

dal primo bilancio della semplificazione delle procedure di reclutamento possiamo registrare due dati: **le procedure non sempre si sono effettivamente velocizzate, le selezioni non sempre stanno producendo una corrispondenza tra unità di lavoro e requisiti e competenze corrispondenti.**

L'accentramento al Formez delle procedure concorsuali non ha determinato una maggiore velocità nella realizzazione dei bandi, si continuano a registrare ingenti ritardi rispetto alla programmazione ordinaria. **Inoltre le prove preselettive standardizzate che determinano ampia casualità nella scelta dei vincitori e prove successive semplificate pongono dubbi rispetto alle effettive competenze** che vengono così certificate e al personale che viene preso in forza all'Amministrazione. I nuovi Piani Triennali di Fabbisogno del Personale potevano rappresentare una buona innovazione uscendo dalla precedente logica rigida della dotazione organica, ma purtroppo rimangono nella sostanza inattuati per una concezione ancora troppo orientata agli adempimenti formali che alle politiche di valorizzazione del lavoro, oltre che per interpretazioni spesso troppo restrittive degli organi di controllo centrali.

Non è solo una questione di numeri.

Il dibattito pubblico si è concentrato negli ultimi tempi sul fenomeno delle “grandi dimissioni”, cessazioni volontarie di massa dei rapporti di lavoro, che hanno interessato principalmente Paesi come gli Stati Uniti, ma che hanno avuto un impatto considerevole anche nel nostro (1 milione nel primo semestre 2022, circa i 2/3 per ragioni volontarie).⁴ Da una ricerca del Politecnico di Milano, **la ricerca di maggiore flessibilità organizzativa è tra i motivi principali che portano alle dimissioni**, ma forse ancora più preoccupante è il totale disinteresse per la salute emotiva o psico-fisica dei propri dipendenti, per cui solo il 5% delle aziende pensa che questo sia un problema da affrontare⁵. Questo fenomeno dovrebbe rappresentare uno **spunto di analisi profondo per la dinamica del lavoro pubblico nel nostro Paese**, in cui sono balzate alle cronache le procedure concorsuali andate deserte o le rinunce di coloro che sono risultati vincitori dei concorsi. Non è pensabile che l'attrattiva del lavoro nella Pubblica Amministrazione sia data esclusivamente dalla certezza dell'impiego o dalle retribuzioni, su cui pure è necessario fare una riflessione visto l'ingente ricorso

3) Elaborazione Funzione Pubblica CGIL su Conto annuale 2020 RGS-MEF.

4) Osservatorio INPS sul precariato, 15 settembre 2022.

5) Osservatori Digital Innovation della School of Management del Politecnico di Milano, “Mercato del lavoro: le Grandi Dimissioni portano nuove sfide per le Direzioni HR”, 12 maggio 2022.

a forme di precariato nei rapporti di lavoro in essere e all'insufficienza dei salari per valorizzare adeguatamente le competenze spesso molto elevate che vengono richieste ogni giorno alle lavoratrici e ai lavoratori dei servizi pubblici. Ad esempio nel periodo 2011/2020 sono quasi 48 mila i precari di tutta la Pubblica Amministrazione che sono stati stabilizzati per effetto delle normative a loro dedicate ma, **nel solo 2020, erano oltre 87 mila i precari in forza all'Amministrazione** (tra tempi determinati, Lsu, formazione e lavoro e somministrati) di cui la maggior parte concentrati nella Sanità (47.284) e nelle Funzioni Locali (38.815).

Ricordiamo per dovere di cronaca che la CGIL non sottoscrisse l'accordo separato del 2009

sul modello contrattuale nel Pubblico Impiego che recepiva l'IPCA come indicatore ai fini della rivalutazione salariale. **In questi anni abbiamo utilizzato tutti gli strumenti di mobilitazione, compreso il ricorso a più scioperi generali per riconquistare sia la contrattazione collettiva che lo sblocco dei tetti imposti ai fondi per la contrattazione decentrata** che limitano la leva della valorizzazione professionale ed economica di secondo livello. Rispetto agli stanziamenti previsti dalle leggi di bilancio dei trienni riferibili ai due rinnovi contrattuali 16/18 e 19/21, la dotazione di partenza appostata dai vari governi era di molto inferiore al valore riconquistato grazie alle nostre mobilitazioni e che hanno consentito un'accelerazione della crescita salariale (al netto delle risorse aggiuntive: 3,48% nel 2018 e 4,07% nel 2021,

a cui vanno sommate altre per singoli comparti tra cui in particolare Sanità) e misure aggiuntive su riforma ordinamento e classificazione, come lo sblocco parziale dell'art. 23 D.lgs. 75/2017. Relativamente al triennio 22/24 sottolineiamo che ad oggi le risorse per il rinnovo dei CCNL non sono ancora quantificate e nel DEF compariva la clausola che vincola tali risorse alla *spending review* dei ministeri.

Per queste ragioni proponiamo un grande piano pluriennale di assunzioni stabili per 1.200.000 posti di lavoro,

che affronti da subito le gravi carenze di personale che esistono in tutte le amministrazioni, dai servizi sociali a quelli educativi, dal Ministero della Giustizia all'INPS, dalle specializzazioni mediche agli infermieri. Un piano che sia accompagnato da una serie di interventi e azioni per garantire formazione e aggiornamento professionale, carriere più dinamiche, responsabilizzazione e valorizzazione del personale, flessibilità organizzativa, possibilità di migliore conciliazione tra vita e lavoro. Un piano che sfidi le amministrazioni ad innovare e ad allargare il perimetro dell'azione pubblica, a migliorare la qualità dei servizi direttamente offerti alle cittadine e ai cittadini, a far maturare la consapevolezza che **i bisogni delle persone possono essere pienamente soddisfatti solo con un sistema pubblico in salute che per definizione stessa ha come missione fondamentale la tutela degli interessi della collettività e non il profitto.**

Analisi e commenti generali per comparti

Funzioni Centrali



Occupazione e rapporti di lavoro - età media

Nel 2020 le Funzioni Centrali hanno registrato un calo del 6,9% degli occupati rispetto al 2019, registrando un dato di sostanziale incremento di una perdita occupazionale costante nel decennio

2011/2020 che ha inciso per il 21,6% sulla dotazione rilevata nel 2011, pari ad un calo complessivo di 58.965 unità. Il calo più imponente l'hanno subito le Agenzie fiscali con oltre il 24%, che vedono contrarre il proprio organico di 13.239 unità, ovvero quasi 1 lavoratore su 4 perso nelle Funzioni centrali era in forze alle Agenzie fiscali e non è stato sostituito.

Tabella estratta da Conto Annuale MEF-RGS.

Numero di unità di personale a tempo indeterminato, anni 2011-2020, Funzioni centrali

N. unità	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Funzioni centrali	273.300	266.306	261.893	257.078	248.629	244.601	241.120	234.137	229.034	214.335
Ministeri	167.541	163.232	161.401	157.808	153.149	150.330	149.803	146.698	141.280	132.479
Agenzie fiscali	54.468	53.412	52.529	52.570	51.228	50.860	49.693	47.259	44.468	41.229
EPNE	50.283	48.625	46.963	45.737	43.354	42.505	40.748	39.320	42.460	39.762

Tabella estratta da Conto Annuale MEF-RGS.

Numero di unità di personale a tempo indeterminato, anni 2011-2020, Funzioni centrali

Variaz. %	2012 /2011	2013 /2012	2014 /2013	2015 /2014	2016 /2015	2017 /2016	2018 /2017	2019 /2018	2020 /2019	2011 /2020
Funzioni centrali	-2,6%	-1,7%	-1,8%	-3,3%	-1,6%	-1,4%	-2,9%	-2,2%	-6,4%	-6,4%
Ministeri	-2,57%	-1,12%	-2,23%	-2,95%	-1,84%	-0,35%	-2,07%	-3,69%	-6,23%	-6,23%
Agenzie fiscali	-1,94%	-1,65%	0,08%	-2,55%	-0,72%	-2,29%	-4,90%	-5,91%	-7,28%	-7,28%
EPNE	-3,30%	-3,42%	-2,61%	-5,21%	-1,96%	-4,13%	-3,50%	7,99%	-6,35%	-6,35%

Il calo degli occupati stabili, diversamente da quanto registrato in altri comparti, non ha comportato un aumento significativo nel ricorso a rapporti di lavoro a tempo determinato i quali hanno subito anch'essi nel corso del decennio 2011/2020 una fortissima

contrazione nel trend assunzionale, registrando un calo del 77,1%, come riportato nei dati seguenti, relativi al numero di contratti a tempo determinato e formazione lavoro stipulati nel periodo considerato.

Tabella estratta da Conto Annuale MEF-RGS.

Numero di contratti a tempo determinato e variazioni percentuali annue, anni 2011-2020, Funzioni centrali

N. contr. TD	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Funzioni centrali	3.369	3.938	3.715	2.166	1.923	1.814	1.226	1.048	1.042	772
Variaz. %	2012 /2011	2013 /2012	2014 /2013	2015 /2014	2016 /2015	2017 /2016	2018 /2017	2019 /2018	2020 /2019	2020 /2011
Funzioni centrali	16,9%	-5,7%	-41,7%	-11,2%	-5,7%	-32,4%	-14,5%	-0,6%	-25,9%	-77,1%

Tuttavia il dato non può essere esaustivo rispetto alla quantificazione reale dell'incidenza di forme di lavoro flessibile e precario poiché il conto annuale non censisce forme di lavoro flessibile a prestazione indiretta o come collaborazione professionale, ad eccezione del lavoro interinale e dei LSU e LPU la cui incidenza è quasi irrilevante rispetto alla consistenza organica complessiva (140 rapporti annuali instaurati mediamente nel decennio considerato). Andrebbe pertanto approfondito il tema delle esternalizzazioni dei servizi nel cui ambito si concentra la grande massa di lavoro precario, su cui incide la caratterizzazione di un mercato del lavoro pervaso da varie forme di *dumping* contrattuale la cui consistenza non è rilevabile nemmeno nella valutazione contabile della spesa relativa sopportata dalle pubbliche amministrazioni centrali in quanto confluenti nel magma indistinto delle spese di funzionamento.

L'innalzamento progressivo dell'età media dei lavoratori delle Funzioni Centrali è il secondo indicatore che assume rilevanza nella valutazione dei fattori del declino dei cicli lavorativi interni. Nella tabella che segue si evidenzia un dato di invecchiamento della popolazione attiva che negli ultimi 20 anni ha portato ad una elevazione del dato medio di oltre 8 anni.

Tabella estratta da Conto Annuale MEF-RGS.

Media età personale, anni 2001-2020, Funzioni centrali.

Funzioni centrali	2001	2011	2020
Donne	44,8	49,8	53,8
Uomini	47	51	54,4
Media generale	45,9	50,4	54,1

Questo è dovuto naturalmente alle politiche di compressione del turn over adottate nell'ultimo ventennio, con le conseguenze già evidenziate rispetto al calo degli addetti, nonché in relazione alle prospettive di rigenerazione organizzativa con particolare riferimento ai processi di innovazione tecnologica dettate dalla digitalizzazione.

Dai dati del Conto Annuale 2020 si evidenzia inoltre una incidenza delle classi di età più elevate molto rilevante: nei Ministeri il 57,5% degli addetti ha un'età superiore ai 55 anni e il 30,4% superiore ai 60, nelle Agenzie Fiscali il dato è rispettivamente del 46,5% e del 28,8%, negli EPNE il 53% e il 26,9%.

Spesa per il personale e retribuzioni medie

Il dato della spesa relativa al costo del lavoro nel periodo 2011/2020 segue un andamento parallelo alla contrazione degli organici, passando da 13,687 mld di euro nel 2011 a 11,734 mld di euro nel 2020, con una riduzione cumulata nel periodo del 14,3%.

Oltre alla contrazione degli organici sono altri fattori che hanno contribuito in modo sostanziale alla riduzione del costo del lavoro:

- la manovra del 2010 che ha prodotto il blocco della retribuzione individuale e del fondo per la contrattazione integrativa per gli anni 2011, 2012 e 2013 cristallizzando le risorse al 2010. Con la legge di stabilità per il 2014 tali misure sono state prorogate al 31 dicembre 2014. Le misure hanno bloccato l'aumento dei fondi producendo inoltre un calo proporzionale alla contrazione del personale;
- i limiti imposti ai fondi per la contrattazione integrativa che sono proseguiti negli anni successivi tramite vari interventi normativi hanno imposto un blocco alla crescita dei fondi destinati al salario accessorio, determinando con la manovra per il 2016 il limite al fondo 2015. L'art. 23 del D. Lgs 75/2017 è poi intervenuto con ulteriori disposizioni fissandone il limite alla disponibilità dei fondi 2016. Tale norma ha proseguito i suoi effetti sino alla stipula del CCNL 2019/2021.

Il costo complessivo delle retribuzioni nel periodo 2011/2020 per l'effetto combinato dei fattori sopra indicati produce una sensibile contrazione, passando dagli oltre 9 mld di euro del 2011 a poco più di 8 nel 2020, con una riduzione cumulata nel periodo del 12,6%.

I valori che si rilevano nelle retribuzioni medie nel periodo considerato subiscono gli effetti delle manovre di compressione della spesa e aumentano in concomitanza della ripresa della contrattazione nazionale con la sottoscrizione del CCNL 2016/2018. In ogni caso il dato complessivo registra un andamento di molto inferiore all'aumento del costo della vita registrato nel medesimo periodo determinando una perdita del valore di acquisto dei salari quantificabile nel 4% (tasso di inflazione 13% - retribuzione media 9%), che vede un saldo positivo solo nel periodo in cui ha agito la contrattazione collettiva.

Tabella estratta da Conto Annuale MEF-RGS.

Retribuzioni medie e variazioni percentuali annue, anni 2011-2020, Funzioni centrali

Retribuz. annua	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Funzioni centrali	31.311	31.260	31.434	31.220	31.304	31.648	32.184	33.435	34.606	34.144
Variatz. %	2012 /2011	2013 /2012	2014 /2013	2015 /2014	2016 /2015	2017 /2016	2018 /2017	2019 /2018	2020 /2019	2020 /2011
Funzioni centrali	-0,16%	0,56%	-0,68%	0,27%	1,10%	1,69%	3,89%	3,50%	-1,34%	9,05%

Occorre evidenziare che i valori “lordo dipendente” utilizzati ai fini del calcolo delle retribuzioni medie annue comprendono lo stipendio, la retribuzione di anzianità, la tredicesima mensilità, l’indennità integrativa speciale, le indennità fisse, il compenso per lavoro straordinario, la remunerazione della produttività ed altre competenze accessorie.

Gli stipendi tabellari delle nuove Aree, valori in Euro per 12 mensilità cui aggiungere la 13^a mensilità (trattamento fondamentale escluso salario accessorio, indennità specifiche, differenziali stipendiali), oggi sono pari a:

Funzioni Centrali (decorrente dalla data di applicazione del nuovo sistema di classificazione professionale):

Area dei FUNZIONARI € 23.501,93

Area degli ASSISTENTI € 19.351,97

Area degli OPERATORI € 18.390,84

Formazione

La rilevazione da conto annuale registra due dati: il totale annuo delle giornate dedicate alla formazione e la media per persona sulla base della consistenza di personale rilevata nell’anno.

Da questi dati si desume che, in riferimento agli Enti principali che compongono il comparto della Funzioni Centrali (Agenzie Fiscali, INPS, INL, INAIL, CNEL, ENAC e Ministeri) sono state svolte poco più di 160.000 giornate di formazione su un totale di 214.335 dipendenti, per una media complessiva di 0,75 giornate per unità di personale. Il numero dei giorni impegnati nella formazione è calato fortemente da 1 per dipendente nell’anno del 2011, con picco

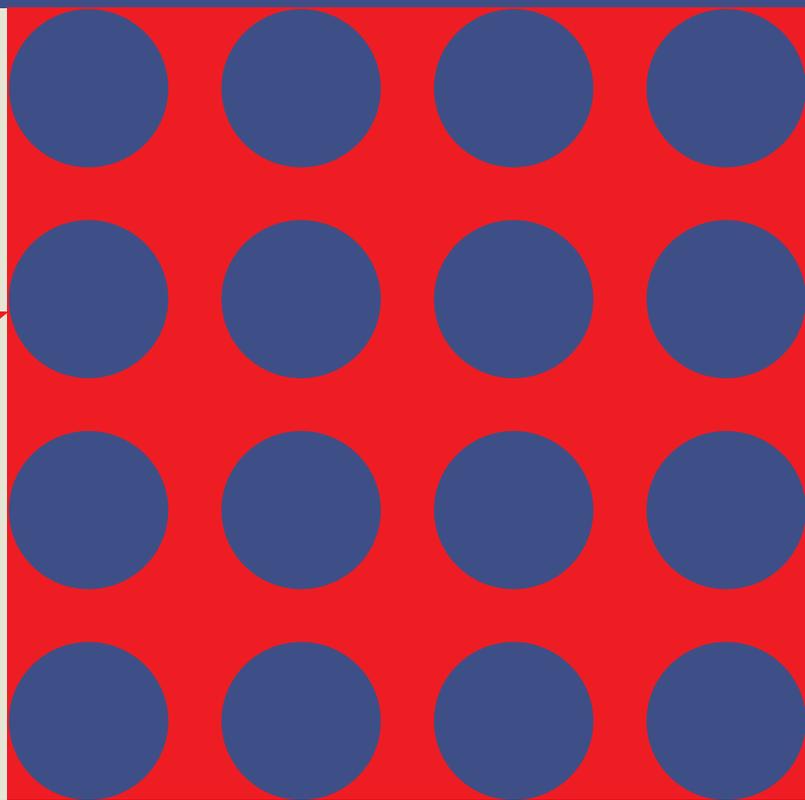
particolarmente intenso nelle Agenzie fiscali dove si passa da 1,2 a 0,18, mentre negli EPNE c’è un’inversione di tendenza con un incremento al 2,26 da 1,78. I tagli in bilancio conseguenti le manovre del 2010 che hanno ridotto del 50% le assegnazioni di bilancio sui capitoli di spesa afferenti alla formazione sono tra i principali responsabili del calo generalizzato dell’attività di formazione nel comparto.

Il dato del numero di giornate di formazione per dipendente varia tra donne e uomini, dove nella media di comparto e in particolare nei Ministeri c’è una forte differenza a favore delle donne (differenza media di 0,18 giornate l’anno per dipendente nel comparto), mentre la situazione appare meno intensa negli EPNE (2,30 donne e 2,21 uomini) e leggermente a favore degli uomini pur nella sua consistenza minima nelle Agenzie fiscali (0,16 e 0,20).

Nei Ministeri il personale non dirigente svolge meno attività formativa rispetto ai dirigenti e in particolare ai dirigenti di seconda fascia (1,20), solo il personale della terza area è superiore alla media del livello contrattuale (0,83 contro 0,45 media del contratto). Nelle Agenzie fiscali il livello minimo di attività formativa svolta non permette comparazioni significative, mentre negli EPNE è il personale non dirigente di area C a svolgere più giorni di formazione rispetto ai dirigenti (2,64 contro 2,51 e 2,25 dirigenti di prima e seconda fascia), ma la media del personale dirigente nel suo complesso è sensibilmente inferiore.

Analisi e commenti generali per comparti

Funzioni Locali



Occupazione e rapporti di lavoro - età media

Le Funzioni Locali hanno registrato nel 2020 un totale di occupati, comparto e dirigenza, pari a 490.329, con una riduzione del 2,76% rispetto al 2019 pari a 13.895 unità di personale. Fortemente

negativo risulta, il raffronto con il 2011. La diminuzione del personale delle autonomie locali, infatti, è stata nel decennio 2011/2020 pari a 106.767 lavoratori e lavoratrici (-17,88%).

Tabella estratta da Conto Annuale MEF-RGS.

Numero di unità di personale a tempo indeterminato, anni 2011-2020, Funzioni locali

N. unità	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Funzioni locali	597.096	583.553	577.736	572.466	552.542	538.889	526.701	513.284	504.224	490.329

Tabella estratta da Conto Annuale MEF-RGS.

Variazioni percentuali annue unità di personale a tempo indeterminato, anni 2011-2020, Funzioni locali

Variaz. %	2012 /2011	2013 /2012	2014 /2013	2015 /2014	2016 /2015	2017 /2016	2018 /2017	2019 /2018	2020 /2019	2020 /2011
Funzioni locali	-2,27%	-1,00%	-0,91%	-3,48%	-2,47%	-2,26%	-2,55%	-1,77%	-2,76%	-17,88%

Fra il 2011 e il 2020 le Funzioni locali registrano un calo costante con una perdita massima di personale tra il 2015 e il 2014. In un solo anno si registra una perdita di 19.924 unità. Nel corso di questi anni sono cessate dal servizio, in media, 11.863 unità di personale ogni anno.

Un'analisi disaggregata del dato per tipologia di ente conferma che una parte consistente della cor-

rezione al ribasso del numero di addetti è dovuta alla c.d. riforma degli enti Provincia (Legge 56/2014). Notiamo che per i comuni il trend negli anni 2015-2020 è declinante, con un'accelerazione della curva decrescente inferiore alla media delle Funzioni Locali (si passa da 356.686 addetti nell'anno 2015 a 316.915 nell'anno 2020 con una riduzione del 11,15%), diversa è la traiettoria per Province e Regioni.

Tabella estratta da Conto Annuale MEF-RGS.

Suddivisione per tipologia di enti del numero di unità di personale a tempo indeterminato, anni 2011-2020, Funzioni locali

N. unità	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Comuni	356.686	348.783	339.005	327.440	324.110	316.915
Province	32.764	24.426	19.651	17.129	16.084	15.564
Città metropol.	9.487	7.293	10.065	8.537	8.057	7.684
Regioni	32.712	37.042	35.965	37.865	36.085	33.888

Tabella estratta da Conto Annuale MEF-RGS.

Suddivisione per tipologia di enti delle variazioni percentuali annue unità di personale a tempo indeterminato, anni 2011-2020, Funzioni locali

Variaz. %	2016/2015	2017/2016	2018/2017	2019/2018	2020/2019	2020
Comuni	-2,22%	-2,80%	-3,41%	-1,02%	-2,22%	316.915
Province	-25,45%	-19,55%	-12,83%	-6,10%	-3,23%	15.564
Città metropol.	-23,13%	38,01%	-15,18%	-5,62%	-4,63%	7.684
Regioni	13,24%	-2,91%	5,28%	-4,70%	-6,09%	33.888

Per gli enti Provincia e per le città metropolitane il declino del personale è stato molto più accentuato che per il resto delle Funzioni Locali arrivando ad una perdita complessiva, tra gli anni 2015 e 2020, del 52,50% degli addetti delle Province e del 19% per gli addetti delle Città Metropolitane.

Per le Regioni il trend occupazionale è stato meno drammatico: in questo caso il numero di addetti è cresciuto del 3,60% tra il 2015 e il 2020 con una ten-

denza, però, che ha visto via via ridursi il surplus risultante di addetti tra il 2015 e gli anni successivi. Se nel 2018 il numero di addetti era superiore a quello del 2015 del 15,75%, nell'anno 2019 questo surplus si riduce al 10,31%.

Il lavoro precario con riferimento al lavoro a tempo determinato, nel periodo 2011-2020, conosce una importante riduzione. Si passa da 40.705 unità nel 2011 a 29.132 nel 2020 con una riduzione del 28,4%.

Tabella estratta da Conto Annuale MEF-RGS.

Numero di contratti a tempo determinato e variazioni percentuali annue, anni 2011-2020, Funzioni locali

N. contratti TD	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Funzioni locali	40.705	38.058	36.187	35.119	37.058	37.696	36.249	36.822	35.019	29.132
Variaz. %	2012 /2011	2013 /2012	2014 /2013	2015 /2014	2016 /2015	2017 /2016	2018 /2017	2019 /2018	2020 /2019	2020 /2011
Funzioni locali	-6,5%	-4,9%	-3,0%	5,5%	1,7%	-3,8%	1,6%	-4,9%	-16,8%	-28,4%

Negli anni 2019 e 2020 si osserva una forte diminuzione, dovuta in gran parte agli effetti normativi del D.Lgs. 75/2017. Va tuttavia sottolineato che la riduzione appare assai meno significativa se si tiene conto del peso del precariato sull'insieme delle Funzioni Locali: infatti, se nel 2011 i contratti a t.d. erano il 6,5% di tutti i rapporti di lavoro subordinato sottoscritti dagli enti territoriali, nel 2020 erano il 5,6%. In sostanza una parte importante della riduzione è effetto della contrazione più complessiva degli organici nelle Funzioni Locali.

Se si guarda al dato anche dei somministrati, il quadro che appare è quello di una moderata crescita. Si passa infatti da 3.364 a 4.003 unità. I lavoratori somministrati di tutte le autonomie locali costituiscono il 30% di tutti i lavoratori somministrati nella Pubblica Amministrazione. A tempi determinati e somministrati vanno aggiunti anche i lavoratori socialmente utili. Il loro numero ha conosciuto una forte riduzione passando da 17.100 nel 2011 a 5.680 nel 2020 (escluse le autonomie speciali il cui dato regionale rimane in alcuni casi significativo).

Tutte le forme di lavoro flessibile nelle Funzioni Locali raggiungono quasi le 40 mila unità (38.815) e il loro rapporto rispetto al totale del personale a tempo indeterminato è del 7,9%.

Secondo i dati del Conto Annuale RGS-MEF l'età media dei dipendenti pubblici è cresciuta nel decen-

nio di ben 6 anni e mezzo, arrivando a toccare i 50 anni, senza distinzione tra uomini e donne. Le Funzioni Locali si collocano sopra la media, a 52,5 anni. Nel 2001 era di 45,6 anni. Oltre il 45% dei dipendenti ha un'età superiore ai 55 anni.

Tabella estratta da Conto Annuale MEF-RGS.

Media età personale, anni 2001-2020, Funzioni locali

Funzioni locali	2001	2011	2020
Donne	43,5	47,6	51,7
Uomini	46,6	49,9	53,5
Media generale	45,2	48,7	52,5

Spesa per il personale e retribuzioni medie

La spesa per il personale a tempo determinato, al netto degli oneri, è nel 2020 di 734,18 mln di euro determinando una riduzione del -22,9% nel decennio. Quella per i somministrati raggiunge nel 2020 i 129,62 mln di euro, con una crescita negli anni 2011/2020 del 31%.

La spesa complessiva per il personale del comparto Funzioni Locali è scesa dai 27 mld circa del 2011 a poco più di 22 mld nel 2020. Si tratta di una riduzione del 18,7% la più alta tra tutti i settori della

Pubblica Amministrazione. Si deve tener conto che, per l'insieme delle pubbliche amministrazioni, vi è stato al contrario un aumento del 1% della spesa per il personale tra il 2011 e il 2020.

L'andamento della retribuzione media, anche a fronte del generalizzato blocco della contrattazione intervenuto tra il 2010 e il 2015, se paragonato a quello di Funzioni Centrali e Sanità, appare estremamente penalizzante. Nel comparto Funzioni Locali infatti, l'aumento della retribuzione tra il 2011 e il

2020 è stato solo del 3,3% a fronte di un aumento che per il comparto nelle Funzioni Centrali è stato del 9%, mentre per il comparto della Sanità è stato del 6,6%.

Solo il rinnovo del CCNL 2016/2018 ha temporaneamente invertito la tendenza alla stagnazione.

Tabella estratta da Conto Annuale MEF-RGS.

Retribuzioni medie e variazioni percentuali annue, anni 2011-2020, Funzioni locali

Retribuz. annua	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Funzioni locali	28.795	28.825	28.896	28.896	28.446	28.632	28.796	29.806	29.758	29.756
Variaz. %	2012 /2011	2013 /2012	2014 /2013	2014 /2013	2016 /2015	2017 /2016	2018 /2017	2019 /2018	2020 /2019	2020 /2011
Funzioni locali	0,10%	0,25%	-1,11%	-1,11%	0,65%	0,57%	3,51%	-0,16%	-0,01%	3,34%

Occorre evidenziare che i valori "lordo dipendente" utilizzati ai fini del calcolo delle retribuzioni medie comprendono lo stipendio, la retribuzione di anzianità, la tredicesima mensilità, l'indennità integrativa speciale, le indennità fisse, il compenso per lavoro straordinario, la remunerazione della produttività ed altre competenze accessorie.

Gli stipendi tabellari delle nuove Aree, valori in Euro per 12 mensilità cui aggiungere la 13^a mensilità (trattamento fondamentale escluso salario accessorio, indennità specifiche, differenziali stipendiali), oggi sono pari a:

Funzioni Locali (decorrente dalla data di applicazione del nuovo sistema di classificazione professionale):

Area dei FUNZIONARI ED ELEVATA QUALIFICAZIONE	€ 23.212,35
Area degli ISTRUTTORI	€ 21.392,87
Area degli OPERATORI ESPERTI	€ 19.034,51
Area degli OPERATORI	€ 18.283,31

Formazione

Nel comparto Funzioni Locali, nel corso del 2020, sono state svolte 476.752 giornate formative, pari ad un numero medio di giornate formative di 0,97 per

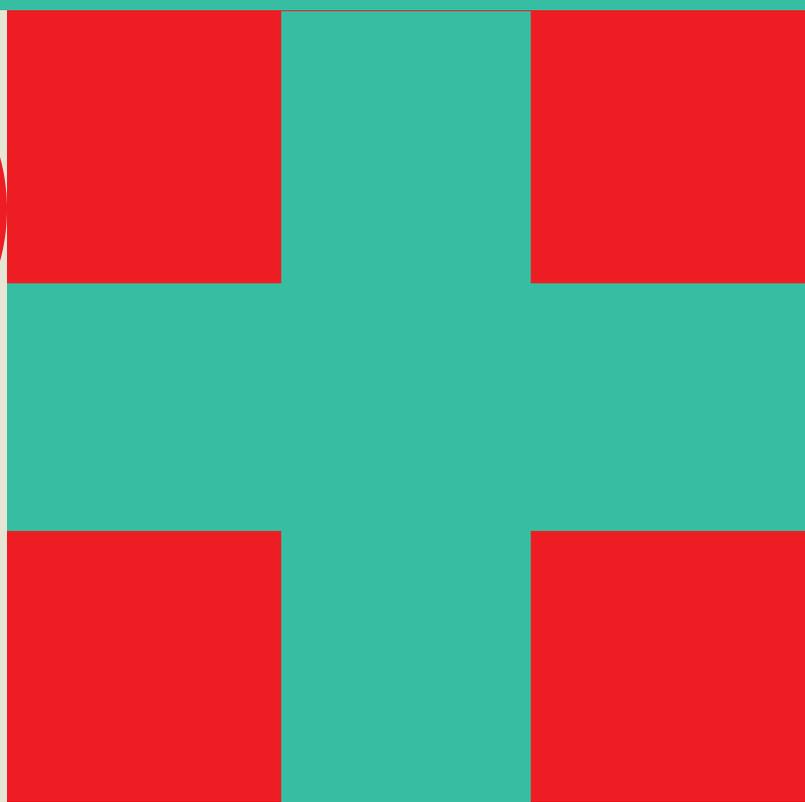
lavoratore. Se si prende in considerazione il solo personale non dirigente le giornate formative medie salgono a 1,05, con una forte differenziazione tra il personale della Categoria A che ha fatto 0,12 giornate di formazione in media in un anno e il personale della Categoria D che ne ha fatte 1,31. Le differenze sono molto accentuate anche in base al genere: le donne in media risultano fare più attività formativa degli uomini (1,19 contro 0,72), con differenziali ancora più marcati tra il personale non dirigente più qualificato, ovvero nelle categorie C e D, oltre che nelle Regioni a statuto speciale (1,52 contro 0,86).

I dirigenti negli enti delle Regioni a statuto ordinario in media svolgono maggiori attività formative rispetto al comparto (1,32), se confrontiamo l'area nel suo complesso il numero medio di giornate di formazione rimane più alto della media del comparto ma non per ciascuna categoria: il personale inquadrato in categoria D infatti ne svolge di più (1,31 contro 1,16).

Nel 2011 le giornate di formazione complessive erano state 563.481 per un numero medio di giornate di formazione pari sempre a 0,97.

Analisi e commenti generali per comparti

Sanità



Occupazione e rapporti di lavoro età media

La Sanità ha registrato nel 2020 un totale di occupati, comparto e dirigenza, pari a 664.686, con un incremento del 2,3% rispetto al 2019 pari a 15.163

unità di personale. Resta ancora fortemente negativo, nonostante gli incrementi dell'ultimo triennio, il raffronto con il 2011. La diminuzione del personale del Servizio Sanitario Nazionale, infatti, è stata nel decennio 2011/2020 pari a quasi 18 mila lavoratori e lavoratrici (-2,6%).

Tabella estratta da Conto Annuale MEF-RGS.

Numero di unità di personale a tempo indeterminato, anni 2011-2020, Sanità

N. unità	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Sanità	682.542	673.416	670.241	663.796	653.477	648.733	647.061	648.508	649.523	664.686

Tabella estratta da Conto Annuale MEF-RGS.

Numero di unità di personale a tempo indeterminato, anni 2011-2020, Sanità

Variaz. %	2012 /2011	2013 /2012	2014 /2013	2015 /2014	2016 /2015	2017 /2016	2018 /2017	2019 /2018	2020 /2019	2020 /2011
Sanità	-1,34%	-0,47%	-0,96%	-1,55%	-0,73%	-0,26%	0,22%	0,16%	2,33%	-2,62%

L'incremento tra il 2019 e il 2020 è in larga parte determinato dalle misure straordinarie collegate al contrasto degli effetti della crisi pandemica da Covid-19. Fra il 2011 e il 2016 la Sanità registra un calo costante, perdendo quasi 34.000 addetti, per restare stazionaria nella seconda metà del decennio appena al di sotto dei 650.000 dipendenti (compresa l'area della dirigenza medica e dei dirigenti non medici).

Una distinzione fondamentale per la Sanità, nel commentare il dato in tema di riduzione del personale è quella relativa alle Regioni in base alla loro collocazione tra Regioni in regime ordinario e quelle in Piano di Rientro, perché queste ultime contribuiscono quasi totalmente all'intera diminuzione del personale della Sanità. Nel periodo 2011/2020, le Regioni dove c'è stato invece un aumento del personale superiore al 5% sono solo Valle d'Aosta, Emilia Romagna, le Province autonome di Trento e Bolzano. Anche la Toscana, l'Umbria e il Veneto registrano un segno positivo seppur inferiore. Tutte le altre Regio-

ni portano un segno meno, in particolare la Campania, il Lazio, la Calabria, il Piemonte e la Sicilia e la Lombardia hanno una diminuzione di personale tra le 6.000 e le 2.000 unità ciascuna.⁶

Se si guarda al complesso degli occupati, si vede come i medici registrino una diminuzione di 3.302 unità (-2,8%), dai 115.449 del 2011 ai 112.147 del 2020. Il personale del comparto passa dalle 545.704 del 2011 alle 532.576 del 2020, con una diminuzione del 2,4% pari a oltre 13.000 unità. La dirigenza non medica registra il decremento maggiore (-9,5%) confermando una tendenza, purtroppo, decennale. L'anticipazione dell'andamento occupazionale del 2021 conferma un quadro negativo, dopo il picco occupazionale dell'emergenza pandemica. La crescita torna ad essere inferiore all'1% per il personale a tempo indeterminato, nello specifico si registra un tendenziale +0,77%, mentre si intensifica il ricorso ai contratti di lavoro a tempo determinato (+19% nel 2020/2019 e +30% nel 2021/2020).

Tabella estratta da Conto Annuale MEF-RGS.

Numero di contratti a Tempo Determinato e variazioni percentuali annue, anni 2011-2020, Sanità

N. contratti TD	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Sanità	29.376	27.159	27.337	28.271	30.685	33.343	37.028	35.481	32.699	38.834
Variaz. %	2012 /2011	2013 /2012	2014 /2013	2015 /2014	2016 /2015	2017 /2016	2018 /2017	2019 /2018	2020 /2019	2020 /2011
Sanità	-7,55%	0,66%	3,42%	8,54%	8,66%	11,05%	-4,18%	-7,84%	18,76%	26,56%

6) RGS-MEF, "Focus SSN", allegato al Conto Annuale 2020 RGS-MEF.

Negli anni 2018 e 2019 si osserva una diminuzione del totale dei rapporti di lavoro a tempo determinato, dovuta in gran parte alle stabilizzazioni *ex art. 20* del D.Lgs. 75/2017 che hanno interessato 3.868 lavoratrici e lavoratori nel 2018, 1.041 nel 2019 e 3.029 nel 2020. Numeri certo insufficienti, ma che sono stati ottenuti grazie all'azione sindacale e nonostante i tetti di spesa al personale che, seppure allentati dal "Decreto Calabria" 35/2019, ancorano la spesa a quella registrata al 31 dicembre 2018 o, se superiore, quella al 2004 diminuita dell'1,4%. Un vincolo ancora troppo stringente che, se non modificato, impedirà l'effettiva stabilizzazione dei precari fra cui quelli Covid, che non potranno beneficiare della specifica normativa inserita nella Legge di Bilancio 2022.

In emergenza pandemica, ad aprile 2021 sono state assunte, con le diverse forme contrattuali flessibili, 83.180 unità di personale, di cui 21.414 medici e 31.990 infermieri, il restante personale è costituito da Oss e altre professioni sanitarie.⁷ Delle 83.180 unità di personale, solo 1.350 medici, 8.757 infermieri e 7.044 altre professioni sono stati assunti a tempo indeterminato, rispettivamente il 12,4% dei medici, il 27,4% degli infermieri e il 23,7% di altre professioni.

Se si guarda al dato anche dei somministrati, la situazione peggiora nel senso che si osserva nel decennio una crescita del 64,1%. Si passa infatti da 4.980 a 8.170 lavoratori somministrati in tutti gli Enti e Aziende del Servizio Sanitario Nazionale, che costituiscono il 65% di tutti i lavoratori somministrati nella Pubblica Amministrazione. Tutte le forme di lavoro flessibile all'interno della Sanità raggiungono quasi le 50 mila unità (47.284) e costituiscono il 7,1% del personale a tempo indeterminato.

I rapporti di lavoro precari continuano a rappresentare una consistenza importante del personale impiegato dal Servizio Sanitario Nazionale e l'andamento registrato negli ultimi anni non ci fa ben sperare. Per questo riteniamo necessario invertire la tendenza, tornare a dare centralità al personale e alla valorizzazione delle tante competenze maturate e strutturate all'interno della Sanità, procedere rapidamente alla stabilizzazione delle lavoratrici e dei lavoratori impiegati. Senza una ridefinizione dei fab-

bisogni di personale, con conseguente e definitivo superamento dei tetti di spesa, sarà complicato dare una risposta ai cittadini che vedranno nuovamente un impoverimento del servizio pubblico.

L'età media dei dipendenti pubblici è cresciuta nel decennio di ben 6 anni e mezzo, arrivando a toccare i 50 anni, senza distinzione tra uomini e donne. La Sanità si colloca poco sotto la media, a 49,8 anni. Nel 2001 era di 43,5 anni. Nel dettaglio, però, vediamo come il 60% del personale si collochi nella fascia 50/64 anni e il 36%, oltre 240 mila lavoratori e lavoratrici, nella fascia over 55. Per dare un'idea delle cifre del necessario rinnovamento generazionale, nel Servizio Sanitario Nazionale per abbassare di un anno l'età media dei dipendenti servirebbe assumere oltre 48 mila lavoratori per una spesa di 2,9 miliardi di euro.

Tabella estratta da Conto Annuale MEF-RGS.
Media età personale, anni 2001-2020, Sanità.

Sanità	2001	2011	2020
Donne	41,6	46,2	49,2
Uomini	46,3	49,8	51
Media generale	43,5	47,5	49,8

Spesa per il personale e retribuzioni medie

La spesa per il personale a tempo determinato, al netto degli oneri, raggiunge nel 2020 quasi 1,5 miliardi di euro determinando una crescita del 39,3% nel decennio. Quella per i somministrati raggiunge nel 2022 i 322 mln di euro, con una crescita negli anni 2011/2020 di oltre il 72%. Al contrario, la spesa per retribuzioni del personale a tempo indeterminato cresce appena dello 0,6%, passando da 27,29 mld di euro a 27,44 mld di euro, che significa una riduzione in termini reali nel decennio in quanto i valori sono espressi a prezzi di mercato.

Per ciò che riguarda la Sanità, nella Legge di Bilancio 2022, è stata confermata ed estesa per il prossimo triennio la normativa di cui all'articolo 11 c. 1 del DL Calabria, affiancata da un percorso di revisione dei tetti previsti che sia ancorato all'adozione dei nuovi standard assistenziali che dovranno essere garantiti dalle Regioni e dalle Province autonome.

7) Corte dei Conti, "Rapporto sul Coordinamento della Finanza Pubblica 2021", 28 maggio 2021

Così facendo la definizione dei nuovi tetti potrebbe determinare la possibilità concreta di superare i precedenti vincoli di spesa per il personale.

L'analisi delle retribuzioni medie del personale del comparto e della dirigenza risente ancora una volta del blocco della contrattazione nel periodo 2010/2015. Nonostante gli sforzi della contrattazione collettiva ancora non siamo riusciti a recuperare il distacco maturato con l'inflazione registrata nel decennio scorso. Gli incrementi della retribuzione

media del comparto e dell'area dirigenza corrispondono a un +9,7% nel periodo e ad un +6,6% per il solo personale non dirigente, tutto concentrato negli anni di competenza dei rinnovi contrattuali ed in particolar modo grazie al rinnovo del 2016-2018, oltre che all'incidenza maggiore degli straordinari e alle premialità Covid erogate nel 2020 (circa il 7% il valore complessivo delle risorse a valere sul CCNL di comparto mentre ancora non si è insediato il tavolo per il rinnovo del CCNL dell'area della Dirigenza).

Tabella estratta da Conto Annuale MEF-RGS.

Retribuzioni medie e variazioni percentuali annue, anni 2011-2020, Sanità

Retribuz. annua	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Sanità	30.232	30.235	30.128	30.069	30.158	30.139	30.267	31.132	31.383	32.229
Variaz. %	2012 /2011	2013 /2012	2014 /2013	2015 /2014	2016 /2015	2017 /2016	2018 /2017	2019 /2018	2020 /2019	2020 /2011
Sanità	0,01%	-0,35%	-0,20%	0,30%	-0,06%	0,42%	2,86%	0,81%	2,70%	6,61%

Occorre evidenziare che i valori "lordo dipendente" utilizzati ai fini del calcolo delle retribuzioni medie comprendono lo stipendio, la retribuzione di anzianità, la tredicesima mensilità, l'indennità integrativa speciale, le indennità fisse, il compenso per lavoro straordinario, la remunerazione della produttività ed altre competenze accessorie.

Gli stipendi tabellari delle nuove Aree, valori in Euro per 12 mensilità cui aggiungere la 13^a mensilità (trattamento fondamentale escluso salario accessorio, indennità specifiche, differenziali stipendiali), oggi sono pari a:

Sanità (decorrente dalla data di applicazione del nuovo sistema di classificazione professionale):

Area dei PROFESSIONISTI DELLA SALUTE e dei FUNZIONARI	€ 23.298,93
Area degli ASSISTENTI	€ 21.437,79
Area degli OPERATORI	€ 20.105,34
Area del PERSONALE DI SUPPORTO	€ 19.039,05

Formazione

Nella Sanità sono state svolte 384.104 giornate formative nel 2020, pari ad un numero medio di giornate formative di 0,58 per lavoratore. Il confronto con il 2019 spiega come l'attività formativa sia stata particolarmente impattata dall'emergenza pandemica,

molto più che per altri comparti. La riduzione media delle giornate di formazione si attesta sui 2/3, passando ad esempio per il personale di ruolo infermieristico da 1,2 giornate l'anno per dipendente a 0,4.

Le differenze fra personale non dirigente e dirigente sono particolarmente intense all'interno della Sanità. In media ad esempio la Dirigenza medica svolge quasi il triplo della formazione rispetto al personale delle professioni sanitarie, rapporto che rimane in buona parte costante tra il 2019 e il 2020, segno che la pandemia non ha contribuito ad appianare le differenze nell'accesso alla formazione ma ha solo diminuito generalmente le attività formative per tutto il Servizio Sanitario Nazionale.

Le differenze di genere inoltre risentono delle caratteristiche dell'occupazione: solo nella Sanità tra i 3 maggiori comparti presi a riferimento si osserva che gli uomini svolgono mediamente più attività di formazione (0,71 uomini contro 0,53 donne). Questo effetto appare principalmente spiegato dall'elevata incidenza delle donne tra il personale di ruolo infermieristico, che partecipa sensibilmente meno ad attività formative, ed è maggiorato da una sostanziale parità nei generi rilevati tra i dirigenti sanitari. La somma di questi due effetti produce un dato particolarmente negativo per le infermiere e gli infermieri, che tra i profili professionali selezionati all'interno di questa analisi risultano aver svolto meno formazione tra tutti nella Pubblica Amministrazione nel 2020.



Principali risultati e proposte



Le elaborazioni fatte si sono soffermate sulla Pubblica Amministrazione (escluso il comparto Istruzione e Ricerca) nel suo complesso, nella suddivisione per comparti e nell'individuazione di alcuni profili professionali ritenuti esemplificativi dell'impatto della nostra proposta in termini di effetti sulla vita quotidiana delle cittadine e dei cittadini, nonché della maggiore efficacia dei servizi pubblici più in generale. I risultati così ottenuti sono delle stime che scontano delle ragionevoli semplificazioni, in modo da poter rendere comparabili tra loro settori e profili professionali di diversi comparti e contratti applicati (al 2020 anno di riferimento per gli ultimi dati generali del Conto annuale RGS-MEF). I profili professionali presi ad esempio, per le ragioni di cui sopra, sono i seguenti: funzionari e consulenti INPS, ispettori INL, cancellieri e funzionari giudiziari, personale educativo 0-3, personale dei servizi sociali, medici di emergenza e urgenza, medici di medicina generale, infermieri.

Complessivamente nella Pubblica Amministrazione da qui al 2030 saranno necessarie **1.200.000 assunzioni**, di cui **oltre 700.000** solo per compensare il personale che sarà cessato per **raggiunti limiti di età**; nelle **Funzioni Centrali** si registra la maggiore incidenza del *turn-over* con il 54% dei dipendenti che raggiungeranno i requisiti per poter essere messi in quiescenza, determinando un vuoto di quasi **120.000 unità**.

Nelle **Funzioni Locali** e nella **Sanità** si registra il **vuoto maggiore di dipendenti** (460.000) che cesseranno dal servizio in termini assoluti, con differenze importanti all'interno degli stessi. Se nelle Funzioni Locali è più omogenea l'incidenza delle classi di età più avanzate sul totale dell'organico (45%), nella Sanità i **medici** hanno un'incidenza del **43%** contro il **25%** del personale sanitario di **ruolo infermieri-**

stico; occorre individuare in tempi più che rapidi le risorse e aggiornare la programmazione dei fabbisogni formativi, in particolar modo in alcune specializzazioni come quella da noi individuata della **medicina di emergenza e urgenza** su cui è necessario un serio investimento per rendere nuovamente attrattiva la professione e frenare i trasferimenti dai reparti di Pronto Soccorso attualmente in corso.

Nel 2020 non si arriva a 1 giornata di formazione l'anno per dipendente (0,75) nei comparti delle Funzioni Centrali, Locali e della Sanità, con notevoli differenze tra comparti e profili professionali. Ad esempio, i cancellieri e funzionari giudiziari sono per poco al di sopra della media con 0,84, mentre **gli infermieri non arrivano a mezza giornata (0,41)**. Di contro i funzionari e consulenti INPS, insieme al personale degli Enti Pubblici Non Economici più in generale, più che triplica le giornate di formazione annue (2,65) insieme al personale medico che ne svolge in media 1,40 l'anno. I dati della Sanità risentono dell'emergenza pandemica ma nel 2019, in ogni caso, la media di giornate formative era di 1,45 mentre per gli infermieri di 1,16.

Le **donne** hanno **mediamente accesso a maggiori opportunità formative**, come ad esempio all'interno delle **Funzioni Locali** dove il rapporto è di 1,2 contro 0,7 e nelle Funzioni Centrali anche se in forma meno intensa (0,83 contro 0,65). Nella **Sanità**, anche vista l'elevata incidenza del genere femminile nel personale di ruolo sanitario infermieristico che svolge in media meno giornate di formazione l'anno, il **rapporto è inverso a favore degli uomini** (0,7 contro 0,5).

Le **retribuzioni medie** nell'ultimo decennio hanno subito **rivalutazioni mediamente insufficienti** per poter coprire l'aumento del costo della vita.⁸

8) ARAN, "Rapporto semestrale sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti", 21 ottobre 2022. A fine 2022 si stima che il personale non dirigente della Pubblica Amministrazione avrà perso il 5% del proprio potere d'acquisto in relazione all'inflazione maturata nel decennio precedente ovvero nel 2013/2022.

Se però dividiamo lo stesso periodo in due, prendendo a riferimento gli anni 2010-2015 relativi al blocco della contrattazione e gli anni 2016-2021 con i rinnovi contrattuali in essere, è evidente come **l'effetto dell'azione sindacale** si faccia sentire: nel primo periodo le retribuzioni medie sono indietro di circa 7 punti percentuali sull'inflazione, nel 2020 il distacco finale è del 4% (segnando un **recupero positivo di 3 punti percentuali nel periodo**) senza tenere in considerazione a pieno gli effetti dei rinnovi 19-21 che vedranno nel 2022 la loro completa attuazione. La perdita cumulata maggiore di potere d'acquisto è concentrata nelle Funzioni Locali, mentre la Sanità vede un recupero particolarmente intenso negli ultimi anni superiore alla media dei 3 comparti.

La **disparità salariale maggiore** in termini di **rapporto tra retribuzione media** dei profili professionali presi in esame e i **relativi dirigenti apicali** è disomogenea. Si passa da un rapporto di **5,2** volte lo stipendio medio di un lavoratore del comparto delle **Funzioni Centrali** al **3,4** delle **Funzioni Locali** per finire al **2,6** della **Sanità**, per via principalmente delle retribuzioni più basse del personale dirigente nelle ultime due e per l'elevata incidenza dei dirigenti sanitari nella Sanità.

Per poter dare seguito alle nostre richieste sono necessarie **ingenti risorse** e una **programmazione serrata** per i prossimi anni, in modo da far fronte ai fabbisogni delineati nel Piano ma anche per poter valorizzare al meglio gli oltre 2 milioni di lavoratrici e lavoratori rappresentati dalla Funzione Pubblica CGIL in forza all'Amministrazione. Tante di queste risorse però, esistono già a legislazione vigente, ma spesso gli enti sono in difficoltà a coglierne le opportunità anche per le forti carenze di organico con cui devono fare i conti per gestire l'ordinaria amministrazione. Ad esempio lo registriamo per gli stanziamenti a favore dei Comuni per assumere assistenti sociali ed educatori per i servizi di asili nido, disponibili per la grande maggioranza degli enti locali attraverso le assegnazioni delle risorse del Fondo di Solidarietà Comunale, ma largamente inutilizzati.

Le procedure di assunzione non rispondono ai reali fabbisogni delle Amministrazioni. Non si tratta solo di intervenire sulla programmazione di questi e sulle risorse connesse, per rispondere alle necessità di personale delineate dal nostro Piano è necessario agire contemporaneamente più leve. Dall'imme-

diata **proroga di tutte le graduatorie in scadenza** alla **sospensione dei tetti di spesa al personale**, bisogna procedere **velocemente** alla definizione delle **procedure concorsuali** in atto evitando dove possibile di replicarle all'infinito e disperdere così le competenze per effetto dei pensionamenti e delle assunzioni solo *ex post* la fuoriuscita del personale in servizio. Così come è necessario procedere alla **stabilizzazione** degli oltre **87 mila precari** della Pubblica Amministrazione che rappresentano uno straordinario bacino di professionalità che nei fatti già opera quotidianamente per migliorare e sostenere i nostri servizi pubblici. Infine, occorre **strutturare a regime**, dal 2027 in avanti, quelle **articolarioni organizzative strategiche** per un funzionamento più efficace ed efficiente delle amministrazioni centrali, a partire dall'Ufficio per il processo del Ministero della Giustizia, prevedendone la conferma in ruolo del personale assunto a tempo determinato per il raggiungimento degli obiettivi del PNRR.

L'organizzazione del lavoro è ancora troppo ancorata a modelli organizzativi rigidi e gerarchizzati: l'applicazione delle **nuove norme contrattuali sul lavoro agile** saranno un utile strumento per diffondere una nuova modalità di **flessibilità organizzativa** adattiva che sarà in grado di contemperare gli obiettivi generali di risultato delle amministrazioni con le esigenze dei dipendenti. La doppia formulazione contrattuale "lavoro da remoto" e "lavoro agile" è sottesa a differenziare le caratteristiche di due diverse tipizzazioni dello stesso istituto che afferiscono agli orari di connessione e al trattamento degli istituti di rilevanza economica, adeguati dalla disciplina contrattuale ad entrambe le fattispecie.

Il nostro Paese è il **primo in Europa** ad aver **contrattualizzato una disciplina organica sullo smart working** che anche la pandemia ha dimostrato essere un utile strumento organizzativo non solo di carattere emergenziale ma che riguarda la gestione dei tempi di vita-lavoro, la sostenibilità ambientale intervenendo sul decongestionamento delle città negli orari di più alta concentrazione di mobilità, di risparmio per le amministrazioni, di benessere organizzativo per i dipendenti. È evidente che il presupposto affinché ciò sia possibile riguarda alcuni interventi che il PNRR stesso mette al centro dell'agenda per la ripresa e il governo del salto tecnologico: infrastrutture digitali, banche dati interoperabili, accessibilità per i cittadini, competenze adeguate, un diverso approccio della dirigenza rispetto al cambiamento culturale con il lavoro in presenza a partire da diversi

profili di criticità. In tal senso, **l'innovazione organizzativa** deve saper investire sulle risorse umane passando dal modello del controllo della prestazione al modello della **fiducia tra amministrazione e personale** in ragione degli **obiettivi** da realizzare. Per questo, i dati raccolti per la verifica delle prestazioni rese in modalità agile o da remoto, utili a permettere un costante monitoraggio della effettiva efficacia delle procedure tecnologiche e amministrative, non solo non potranno essere utilizzate a fini disciplinari, ma non potranno impattare negativamente su tutti gli istituti retributivi ed accessori previsti dal contratto, compresa la possibilità di accedere alle progressioni economiche senza penalizzazioni derivanti dalla valutazione. Ciò in coerenza con il riconoscimento di autonomia organizzativa per chi lavora in modalità *smart*, la diffusione di strumenti e pratiche di interfaccia tra dipendenti e dirigenza e tra amministrazioni che possano operare anche da remoto.

Sono necessarie risorse e investimenti strutturali sulla **formazione ed aggiornamento professionale** dei dipendenti, per garantire adeguati percorsi di crescita professionale ed economica, **svincolando le risorse destinate dai CCNL** pari a più dell'1% del monte salari, dai **vincoli ad oggi esistenti in termini di spesa**, in special modo per Funzioni locali e per la Sanità, dove gli ecm andrebbero garantiti ed erogati direttamente dalle aziende sanitarie utilizzando le flessibilità orarie previste dalla contrattazione.

Per la **Sanità** soprattutto, è necessario ancorare al processo di riforma dei Livelli Essenziali di Assistenza dei **parametri uniformi su personale, servizi e strutture**, anche al fine di restituire ai Distretti Socio-Sanitari la loro funzione originaria quali luoghi in cui si esprimono al meglio i valori della multidisciplinarietà e multiprofessionalità, attraverso cui svolgere un ruolo fondamentale sui determinanti di salute della popolazione e per la riduzione della componente privata della spesa sanitaria. Bisogna sostenere l'assunzione e la valorizzazione delle lavoratrici e dei lavoratori nel settore sanitario e socio-sanitario attraverso adeguati riconoscimenti, **investendo nella formazione**, nei percorsi di crescita professionale ed economica oltre che nel miglioramento delle condizioni di lavoro. Solo così potremo rendere attrattive le professioni per i giovani e allo stesso tempo **evitare abbandoni e dimissioni dal servizio pubblico**. In questo senso è necessario anche innovare e potenziare il sistema universitario delle professioni sanitarie e socio-sanitarie, **abolendo il numero**

chiuso per l'accesso ai corsi di studio che impedisce il pieno soddisfacimento dei fabbisogni formativi del Servizio Sanitario Nazionale.

Bisogna garantire una **contrattazione piena sui processi organizzativi**, riportando l'organizzazione del lavoro tra le materie oggetto di contrattazione nel settore pubblico, e risorse adeguate per la contrattazione decentrata, svincolate dai tetti che ad oggi rendono la **leva della produttività** uno strumento **insufficiente** ai fini sia della **valorizzazione economica che professionale** dei dipendenti pubblici; vanno infine equiparati i regimi di defiscalizzazione della produttività tra pubblico e privato così come il regime di godimento del TFR.

Di seguito pubblichiamo una breve tabella riepilogativa dei fabbisogni ottimali per ciascun profilo professionale, che includono il *turn-over* stimato al 2030, i fabbisogni potenziali immediatamente realizzabili per stanziamenti o autorizzazioni di risorse già effettuate, i fabbisogni connessi all'attuazione del PNRR, i fabbisogni stimati di personale per realizzare i miglioramenti dei servizi pubblici richiamati in precedenza, con annesse alcune metriche attraverso cui evidenziare l'impatto immediato delle assunzioni.

Profili professionali	Personale in età da pensione al 2030	Incidenza su totale	Totale fabbisogni	Retribuzione media del profilo	Retribuzione media dirigenti / profilo
Funzionari e consulenti INPS (1)	9.279	52,57%	15.826	€ 44.659,00	5,21
Ispettori INL (2)(3)	1.332	53,27%	8.006	€ 38.935,00	5,51
Cancellieri e funzionari giudiziari (2)(4)	4.514	54,60%	15.145	€ 33.651,00	6,22
Personale educativo 0-3 (2)(5)	7.923	45,43%	50.756	€ 27.700,00	3,45
Servizi sociali (2)(5)	10.600	45,43%	24.600	€ 36.229,00	2,64
Medici emergenza e urgenza (2)(6)	3.226	43,57%	6.122	€ 85.193,00	0,97
MMG (2)	18.172	43,57%	28.083	N/A	N/A
Infermieri	69.865	25,31%	309.690	€ 34.711,00	2,39

Elaborazioni della Funzione Pubblica CGIL da dati del conto annuale RGS-MEF, SOSE, ISTAT, CENSIS-FNOPI, AGENAS, INPS, Ministero Giustizia, INL, Ministero Istruzione, SIMEU, Cittadinanzattiva

Retribuzione netta mensile stimata	Media giornate annue per tutti	Media giornate annue per donne	Media giornate annue per uomini	Metrica di riferimento attuale	Metrica di riferimento con assunzioni
€ 1.892,54	2,65	2,66	2,61	//	//
€ 1.750,53	0,84	0,89	0,74	480.119 lavoratori tutelati attraverso le ispezioni INL-INPS-INAIL	1.312.837 lavoratori tutelati attraverso le ispezioni INL-INPS-INAIL
€ 1.637,65	0,84	0,89	0,74	2.512 giorni per la durata media di un processo civile (2018)	627 giorni per la durata media di un processo civile
€ 1.486,45	1,16	1,39	0,81	1 educatore ogni 7 alunni	1 educatore ogni 5 alunni
€ 1.693,95	1,31	1,51	1,08	1 assistente sociale oltre ogni 6.500 abitanti	1 assistente sociale ogni 4.000 abitanti
€ 2.926,58	1,40	1,32	1,51	90 minuti attesa media in PS	60 minuti attesa media in PS
N/A	N/A	N/A	N/A	1 MMG oltre ogni 1.500 abitanti	1 MMG ogni 1.000 abitanti
€ 1.646,96	0,41	0,40	0,44	4,4 infermieri ogni 1.000 abitanti	7,4 infermieri ogni 1.000 abitanti

(1) la consistenza dell'organico è riferita a dati di ottobre 2022 allineati al 2020 applicando il tasso di turn-over inverso registrato nell'Istituto nell'organico Area C al 6 aprile 2021 del PTF 2021-23, con un ulteriore fattore proporzionale al I trimestre 2021 per raggiungere la consistenza del 31.12.2020

(2) la consistenza dell'organico che dovrà essere sostituito in turn-over è determinata applicando la percentuale di riferimento del comparto o del settore più analogo alla consistenza determinata al 2020, in assenza di migliori dati sulle classi di età

(3) la consistenza dell'organico è riferita a dati del 2021 allineati al 2020 applicando il tasso di turn-over inverso registrato nell'INL tra l'organico 2020 e 2021 e sterilizzando gli effetti dell'immissione in ruolo degli ispettori che dovranno essere reclutati attraverso le procedure concorsuali in essere

(4) la consistenza dell'organico è riferita a dati del PTF 2022-2024 al 1 marzo 2022, è allineata al 2020 applicando il tasso di turn-over inverso registrato nel comparto delle Funzioni centrali e sterilizzando le immissioni in ruolo dei cancellieri esperti reclutati mediante bando dell'11 dicembre 2020

(5) la consistenza dell'organico è riferita a dati del 2018 per il personale dei servizi sociali (SOSE) e al 2019 per il personale educativo (Indagine ISTAT sui servizi della prima infanzia 2021), è stata allineata all'anno 2020 applicando il tasso di turn-over della categoria contrattuale di riferimento per gli anni 2019 e 2020

(6) la consistenza dell'organico è riferita allo studio presentato a fine 2018 dalla SIMEU, a cui è stato applicato il tasso di turn-over osservato per il personale medico in modo da allineare il dato al 2020

