

Il personale dei Comuni italiani

Quinta edizione - 2016

A large rectangular area filled with a repeating pattern of small, stylized green shapes that resemble leaves or scales, arranged in a dense, overlapping grid.

Dossier e Manuali

IFEL

Fondazione ANCI



Il personale dei Comuni italiani

Quinta edizione - 2016

Dossier e Manuali

Il rapporto è stato realizzato
da IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale

Coordinamento: *Walter Tortorella*
Cura: *Carla Giorgio e Giorgia Marinuzzi*

I testi dei Capitoli sono stati redatti da *Alessia Ribolletti*
I testi dei Focus sono stati realizzati da *Claudia Peiti*
e *Cesare Vignocchi* (Ref Ricerche)

Gli apparati statistici sono stati elaborati da *Giorgia Marinuzzi*

Il rapporto è stato realizzato con il contributo del Dipartimento Affari
istituzionali, Politiche per il Personale e Relazioni Sindacali dei Comuni
dell'ANCI - Responsabile *Agostino Bultrini*

Si ringrazia per la collaborazione *Giovanni Crescenzi* - Ispettorato
Generale per gli Ordinamenti del Personale e l'analisi dei costi del
lavoro pubblico (IGOP) del Ministero dell'Economia e delle Finanze

La pubblicazione si chiude con le informazioni disponibili a febbraio 2016

Codice ISBN 978-88-6650-129-9

Progetto grafico: cpalquadrato, Roma
Pasquale Cimaroli, Claudia Pacelli
cpalquadrato.it

Indice

Prefazione	5
Presentazione	9
1. Quadro d'insieme e principali dinamiche dal 2007 al 2014	11
1.1 <i>Quadro d'insieme</i>	13
1.2 <i>Dipendenti comunali in servizio per abitante</i>	17
1.3 <i>Incidenza del rapporto di lavoro flessibile</i>	20
1.4 <i>Principali dinamiche dal 2007 al 2014</i>	22
2. Dipendenti a tempo indeterminato	25
2.1 <i>Composizione per genere</i>	27
2.2 <i>Tipologia di rapporto di lavoro</i>	29
2.3 <i>Età e titolo di studio</i>	37
2.4 <i>Anzianità di servizio</i>	42
2.5 <i>Telelavoro</i>	45
3. Dirigenti a tempo indeterminato	49
3.1 <i>Composizione per genere</i>	51
3.2 <i>Età</i>	52
4. Personale con rapporto di lavoro flessibile	55
4.1 <i>Composizione per genere</i>	57
4.2 <i>Tipologia contrattuale</i>	60
5. Consistenza delle dotazioni organiche	63
5.1 <i>Consistenza per ripartizione geografica e classi di ampiezza</i>	65

6. Personale delle amministrazioni regionali	69
7. Personale delle amministrazioni provinciali	75
Focus	81
1. Retribuzioni del personale comunale	
1.1 <i>Premessa</i> _____	83
1.2 <i>Retribuzioni contrattuali a confronto con i settori privati</i> _____	86
1.3 <i>Andamento delle retribuzioni</i> _____	88
1.4 <i>Dinamiche e livelli retributivi</i> _____	92
1.5 <i>Differenziali retributivi per ripartizione dimensionale</i> _____	98
2. Turnover e mobilità del personale comunale	
2.1 <i>Premessa</i> _____	105
2.2 <i>Saldi occupazionali e vincoli al turnover</i> _____	107
2.3 <i>Procedure di mobilità</i> _____	112
2.4 <i>Assenze per principali motivazioni</i> _____	116
Indice delle tabelle e delle figure _____	123

Prefazione

Il 2016 costituisce per molti aspetti un punto di snodo importante rispetto alla materia del personale e alle connesse problematiche di carattere organizzativo degli enti locali. È l'anno nel quale, dopo 6 anni di blocco, si riavvia il negoziato sul Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro, nel contesto di un'articolazione dei comparti di contrattazione significativamente ridefinita. È l'anno nel quale si perfeziona il processo di riordino istituzionale avviato dalla legge n. 56/2014 e si conclude la conseguente ricollocazione del personale delle province. Nel corso del 2016, infine, prenderanno forma i provvedimenti attuativi della legge delega in materia di riorganizzazione della pubblica amministrazione. Provvedimenti importanti, che impatteranno in modo significativo sull'intero comparto pubblico, ma in particolar modo sui comuni, che della PA costituiscono il punto di contatto con i cittadini. Insomma: quest'anno dovremo cogliere diverse occasioni imperdibili per migliorare la qualità dell'amministrazione.

Se questo è vero, è purtroppo altrettanto vero, in totale controtendenza con dette opportunità di innovazione, che la legge di stabilità 2016 ha previsto la drastica riduzione del turnover del personale non dirigenziale per gli enti locali, le cui facoltà assunzionali nel triennio 2016-2018 non potranno superare il 25% della spesa del personale cessato nell'anno precedente. Un'assurdità che, da una parte mette in ginocchio i comuni che vedono le proprie strutture sempre più vecchie e con addetti in numero sempre minore, dall'altra nega il futuro alle decine di migliaia di giovani che così vedono allontanarsi sempre più l'ingresso nel mondo del lavoro e, conseguentemente, la possibilità di progettare il proprio futuro a causa della mancanza di occupazione.

I numeri riportati in questa edizione del Rapporto - fotografando la situazione esistente nel 2014, testimoniano l'improrogabile esigenza di proce-

dere ad un vero e proprio ricambio generazionale negli uffici dei comuni - ci dicono che l'impatto del reiterato blocco/limitazione delle assunzioni (concorde con tale valutazione il presidente della Corte dei Conti in occasione dell'audizione in Senato sul D.D.L. stabilità) determinerà sia un'ulteriore contrazione del personale (e conseguente diminuzione della capacità operativa delle amministrazioni di prossimità), sia l'innalzamento dell'età media del personale degli enti locali. Nel 2014 meno dell'11% dei dipendenti a tempo indeterminato (e l'1% dei dirigenti a tempo indeterminato!) aveva meno di 40 anni di età, mentre oltre il 60% dei dipendenti e il 75% dei dirigenti, superava i 50 anni.

Ad aggravare tale situazione la circostanza che i comuni, nel 2015, hanno subito un sostanziale blocco delle assunzioni imposto dalle norme finalizzate alla ricollocazione dei dipendenti soprannumerari delle province; procedura che ancora oggi, al momento della pubblicazione del rapporto, non si è conclusa in molte regioni, determinando la ricordata contrazione dell'autonomia organizzativo-assunzionale da parte dei comuni del proprio personale.

Consapevoli di queste difficoltà, misurate quotidianamente sulla pelle degli amministratori locali, è necessario continuare a chiedere al Governo una complessiva semplificazione delle regole che definiscono la spesa per il personale e il regime delle assunzioni. Un unico e semplice parametro di virtuosità che tutti devono rispettare e che aiuti a superare gli innumerevoli vincoli e limiti che azzerano totalmente l'autonomia organizzativa degli enti locali. I comuni non sono meri apparati burocratici, sono enti che erogano servizi; sono l'unico, vero ente di prossimità, sono il *front office* delle istituzioni repubblicane.

Insomma, non si può pensare di innovare la pubblica amministrazione e di modernizzare il Paese, mortificando le politiche di ricambio generazionale e la ricerca di nuove professionalità, con reiterate norme sul blocco del turnover. Si deve dare la possibilità ai comuni di acquisire quelle nuove competenze e professionalità che la moderna società ritiene necessarie per

affrontare, appropriatamente, le nuove sfide per rendere i comuni *partner* del rinnovamento e soggetti solutori nella nuova idea di crescita del Paese.

Infine, è necessario semplificare il quadro degli adempimenti che gravano come macigni sugli uffici. Gli enti di prossimità non possono continuare ad essere destinatari di nuove funzioni senza che con esse vengano conferite nuove risorse e maggiore autonomia organizzativa e decisionale. Il personale dei comuni deve lavorare per curare gli interessi e le esigenze dei cittadini e non per compilare piani, rapporti, referti, e adempiere ad obblighi di comunicazione, dati questi spesso reperibili presso le altre PA.

Questi sono gli obiettivi sui quali è impegnata l'ANCI e sui quali lavoreremo, in un leale e costruttivo confronto con il Governo ed il Parlamento, per dare ai cittadini amministrazioni locali efficienti, capaci di rispondere alle istanze delle comunità, pur in una condizione di incontestabile difficoltà determinata dai continui tagli ai trasferimenti e da un troppo spesso incerto quadro normativo di riferimento che negli anni i vari Governi hanno determinato.

Umberto Di Primio

Sindaco di Chieti, Vicepresidente ANCI
con delega per la Pubblica amministrazione,
Personale e Relazioni Sindacali

Presentazione

La recente legge, che delega il Governo alla riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, nota come Riforma Madia, ha posto le basi per una profonda rivisitazione del comparto pubblico. In tale scenario che andrà ad innovare anche la disciplina del personale della PA, si inserisce la Quinta edizione del Rapporto sul personale comunale, che, a partire dai dati del Conto Annuale della Ragioneria Generale dello Stato-IGOP, analizza gli elementi utili ad approfondire la consistenza e le dinamiche relative al personale comunale. Con l'edizione del 2016, il Rapporto si arricchisce di nuovi Focus: il primo è dedicato all'analisi delle retribuzioni, contrattuali e di fatto, del personale comunale che sono confrontate, oltre che con gli altri enti territoriali del comparto, anche con il settore privato; il secondo approfondisce il tema del turnover e della mobilità, intra ed extracomparto, e affronta il tema delle le giornate di assenza del personale comunale. Il monitoraggio di questi fenomeni fornisce utili elementi di valutazione circa gli effetti di specifici interventi normativi. Negli ultimi anni, le politiche pubbliche di contenimento sono state indirizzate anche verso la componente del personale. Si è prodotto un sistema di vincoli alle spese per i singoli enti che hanno fortemente influenzato le dinamiche del turnover all'interno dei comuni così come il blocco della contrattazione economica ha determinato peculiari dinamiche dei costi del personale.

Un Rapporto, dunque, ricco e completo non solo di dati ma anche di osservazioni critiche, che è stato ampliato per cogliere le principali dinamiche, endogene ed esogene, che coinvolgono il personale comunale.

Pierciro Galeone
Direttore IFEL

**Quadro d'insieme
e principali dinamiche
dal 2007 al 2014**

1

1.1 Quadro d'insieme

Il personale in servizio delle amministrazioni comunali ammonta a 416.964 unità distribuite su 7.885⁽¹⁾ comuni (Tabella 1.1).

I dipendenti comunali sono 409.429, i dirigenti 4.265, i segretari comunali 3.245. Questi ultimi sono presenti in numero apprezzabile nei comuni di Lombardia, Campania e Piemonte, rispettivamente, 443, 356 e 306.

I direttori generali, presenti nei comuni di 11 regioni, sono 25⁽²⁾.

Delle 409.429 unità di personale in servizio quelle a tempo indeterminato sono 368.889 e quelle con un rapporto di lavoro flessibile 37.873⁽³⁾. I dirigenti comunali si suddividono in 3.124 unità a tempo indeterminato e 688 a tempo determinato ai sensi dell'articolo 110 comma 1 del TUEL; infine sono 453 i dirigenti e le alte specializzazioni fuori dotazione organica ai sensi dell'articolo 110 comma 2 del TUEL (Tabella 1.1a).

1 Degli 8.048 comuni italiani è stato censito nel 2014 il personale in servizio in 7.885 comuni, nei quali vive complessivamente il 99,6% della popolazione residente in Italia al 31 dicembre 2014.

2 La figura del direttore generale si riscontra nei comuni che nel 2010 avevano già effettuato la nomina; dal 2010, per effetto dell'art. 1, c. 1-quater, lett. d), D.L. n. 2/2010, convertito dalla L. n. 4/2010 la nomina di tale figura è consentita solo nei comuni con popolazione superiore ai 100.000 abitanti.

3 I contrattisti, i collaboratori a tempo determinato art. 90 TUEL ed il personale della scuola a tempo determinato ammontano a 2.667 unità.

Il personale dei Comuni italiani

Tabella 1.1 Il personale in servizio delle amministrazioni comunali, per regione, 2014

Regione	Dipendenti comunali	Dirigenti comunali	Segretari comunali	Direttori generali	Totale personale	N. comuni censiti
Piemonte	29.127	375	306	3	29.811	1.165
Valle d'Aosta	1.431	9	44	0	1.484	74
Lombardia	59.910	567	443	3	60.923	1.478
Trentino-Alto Adige	9.837	107	236	0	10.180	323
Veneto	27.252	314	204	3	27.773	567
Friuli-Venezia Giulia	10.719	84	85	0	10.888	216
Liguria	13.334	181	80	1	13.596	234
Emilia-Romagna	30.222	414	134	4	30.774	339
Toscana	26.591	328	136	3	27.058	279
Umbria	5.822	82	41	0	5.945	91
Marche	10.112	116	92	1	10.321	236
Lazio	40.696	485	168	0	41.349	375
Abruzzo	7.842	91	107	0	8.040	303
Molise	1.890	15	49	0	1.954	132
Campania	36.395	319	356	1	37.071	544
Puglia	17.579	274	168	2	18.023	254
Basilicata	3.966	32	58	0	4.056	130
Calabria	14.761	69	164	0	14.994	396
Sicilia	50.401	277	220	2	50.900	387
Sardegna	11.541	126	154	2	11.823	362
Totale	409.429	4.265	3.245	25	416.964	7.885

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2016

1. Quadro d'insieme e principali dinamiche dal 2007 al 2014

Regione	Dipendenti comunali				Dirigenti comunali			
	A tempo indeterminato	Con rapporto di lavoro flessibile*	Altro**	Totale	A tempo indeterminato	A tempo determinato	Fuori dot. organica	Totale
Piemonte	28.323	722	82	29.127	301	25	49	375
Valle d'Aosta	1.409	22	0	1.431	9	0	0	9
Lombardia	56.779	2.970	161	59.910	434	58	75	567
Trentino-Alto Adige	8.841	981	15	9.837	107	0	0	107
Veneto	25.399	1.816	37	27.252	251	48	15	314
Friuli-Venezia Giulia	9.503	1.201	15	10.719	57	12	15	84
Liguria	13.059	252	23	13.334	158	17	6	181
Emilia-Romagna	28.647	1.295	280	30.222	256	93	65	414
Toscana	25.585	855	151	26.591	229	75	24	328
Umbria	5.527	245	50	5.822	69	9	4	82
Marche	9.388	694	30	10.112	71	33	12	116
Lazio	37.199	3.096	401	40.696	357	62	66	485
Abruzzo	6.927	840	75	7.842	57	26	8	91
Molise	1.720	167	3	1.890	6	2	7	15
Campania	32.559	3.689	147	36.395	186	93	40	319
Puglia	16.407	1.087	85	17.579	199	54	21	274
Basilicata	3.572	383	11	3.966	21	7	4	32
Calabria	10.889	3.820	52	14.761	43	12	14	69
Sicilia	36.695	12.728	978	50.401	218	48	11	277
Sardegna	10.461	1.009	71	11.541	95	14	17	126
Totale	368.889	37.873	2.667	409.429	3.124	688	453	4.265

*Tempo determinato, formazione lavoro, contratti interinali; LSU.

**Contrattisti, collaboratori a tempo determinato art. 90 TUEL, personale della scuola a tempo determinato.

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2016

Tabella 1.2 L'incidenza percentuale di personale di genere femminile in servizio nelle amministrazioni comunali, per regione, 2014

Regione	Incidenza % donne					Totale personale
	Dipendenti	Dirigenti	Segretari	Direttori	Totale	
Piemonte	61,3%	37,9%	46,4%	33,3%	60,9%	29.811
Valle d'Aosta	58,5%	55,6%	54,5%	-	58,4%	1.484
Lombardia	62,6%	32,1%	44,7%	0,0%	62,2%	60.923
Trentino-Alto Adige	56,8%	43,0%	36,9%	-	56,2%	10.180
Veneto	57,9%	29,0%	42,2%	0,0%	57,5%	27.773
Friuli-Venezia Giulia	57,9%	40,5%	45,9%	-	57,7%	10.888
Liguria	54,7%	39,8%	46,3%	100,0%	54,5%	13.596
Emilia-Romagna	67,9%	42,8%	68,7%	0,0%	67,6%	30.774
Toscana	56,1%	36,6%	47,1%	33,3%	55,9%	27.058
Umbria	52,5%	37,8%	53,7%	-	52,3%	5.945
Marche	48,7%	32,8%	46,7%	0,0%	48,5%	10.321
Lazio	62,3%	32,0%	57,1%	-	61,9%	41.349
Abruzzo	41,4%	30,8%	56,1%	-	41,5%	8.040
Molise	38,5%	20,0%	65,3%	-	39,0%	1.954
Campania	30,0%	26,0%	56,5%	0,0%	30,2%	37.071
Puglia	41,5%	24,5%	47,0%	0,0%	41,3%	18.023
Basilicata	38,7%	28,1%	53,4%	-	38,8%	4.056
Calabria	33,7%	31,9%	53,7%	-	33,9%	14.994
Sicilia	47,8%	32,9%	50,9%	50,0%	47,7%	50.900
Sardegna	45,9%	41,3%	60,4%	50,0%	46,1%	11.823
Totale	53,2%	34,0%	50,1%	20,0%	53,0%	416.964

In Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia, Umbria, Lazio, Abruzzo, Molise, Basilicata e Calabria non vi sono amministrazioni comunali censite nelle quali siano presenti direttori generali.

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2016

Analizzando la ripartizione per genere del personale comunale in servizio, si osserva che oltre la metà, il 53,0%, è donna (Tabella 1.2).

In generale, è nei comuni delle regioni del nord e del centro, tranne che in quelli di Umbria e Marche che si rileva un'incidenza percentuale di personale di genere femminile superiore al dato medio.

Nei comuni dell'Emilia-Romagna oltre due terzi (67,6%) del personale in servizio è donna, così come in quelli della Lombardia, del Lazio e del Piemonte il rapporto è di circa 6 a 10.

Dall'osservazione dell'indicatore per le diverse tipologie di personale in servizio, si rileva come, tra i dipendenti comunali si assista ad un'equa rappresentanza dei generi, con una leggera prevalenza di quello femminile, il 53,2% del totale. Sono evidenti, però, le differenze nella composizione di genere tra i dipendenti dei comuni nelle varie regioni italiane: nei comuni del nord e del centro, ad eccezione di Umbria e Marche, l'incidenza percentuale di dipendenti di genere femminile è superiore alla media, al contrario, nei comuni delle regioni del sud, i valori sono inferiori. Considerando l'indicatore per le altre cariche comunali, si evidenzia che la metà, il 50,1%, dei segretari comunali è donna, mentre solo il 20,0% dei 25 direttori generali è di genere femminile.

Tra i dirigenti comunali il dato si ferma al 34,0%, con differenze rilevanti nei comuni delle regioni del nord, in cui si rilevano valori superiori al dato medio (ad eccezione di Lombardia e Veneto). Al sud e nelle isole, solo nei comuni della Sardegna (41,3%) si supera il valore medio.

Viceversa, l'incidenza percentuale di segretari comunali di genere femminile è superiore al dato medio in prevalenza nei comuni delle regioni del sud e delle isole, tranne che in quelli della Puglia, e del centro, con l'eccezione di quelli di Marche e Toscana. Al nord, solo nelle amministrazioni comunali emiliano-romagnole, con il valore più elevato pari al 68,7%, e della Valle d'Aosta (54,5%), si ha un'incidenza di segretari comunali donne superiore al valore medio del 50,1%.

1.2 Dipendenti comunali in servizio per abitante

I dipendenti comunali in servizio sono 409.429 unità⁽⁴⁾, in media 6,77 ogni 1.000 abitanti (Tabella 1.3). Questo dato è, però, territorialmente eterogeneo. Emerge il caso dei comuni della Valle d'Aosta, dove il numero di dipendenti ogni 1.000 cittadini supera le 11 unità. Seguono le amministrazioni della Sicilia e del Trentino-Alto Adige, in cui il dato è superiore a 9 dipen-

⁴ Si tratta del personale in servizio delle amministrazioni comunali al netto dei dirigenti comunali, dei segretari comunali e dei direttori generali.

Il personale dei Comuni italiani

denti ogni 1.000 residenti. I valori più bassi si riscontrano invece nelle amministrazioni comunali della Puglia, in cui i dipendenti comunali sono poco più di 4 ogni 1.000 abitanti, e in quelle dell'Abruzzo e del Veneto, dove il dato è inferiore a 6 unità.

Tabella 1.3 Il numero di dipendenti comunali in servizio per 1.000 abitanti, per regione, 2014

Regione	N. dipendenti comunali	
	Totale	Per 1.000 abitanti
Piemonte	29.127	6,64
Valle d'Aosta	1.431	11,15
Lombardia	59.910	6,03
Trentino-Alto Adige	9.837	9,34
Veneto	27.252	5,59
Friuli-Venezia Giulia	10.719	8,74
Liguria	13.334	8,43
Emilia-Romagna	30.222	6,79
Toscana	26.591	7,09
Umbria	5.822	6,51
Marche	10.112	6,52
Lazio	40.696	6,91
Abruzzo	7.842	5,89
Molise	1.890	6,08
Campania	36.395	6,24
Puglia	17.579	4,32
Basilicata	3.966	6,89
Calabria	14.761	7,58
Sicilia	50.401	9,92
Sardegna	11.541	7,03
Totale	409.429	6,77

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze ed Istat, 2016

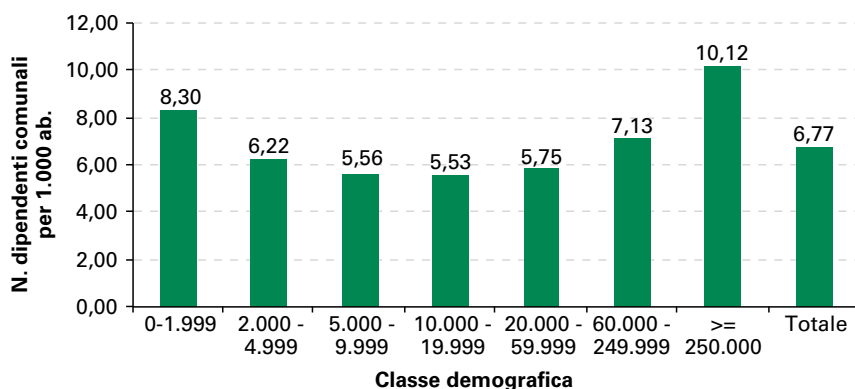
Con riferimento alla taglia demografica dei comuni si osserva che il numero di dipendenti ogni 1.000 abitanti supera il dato medio nei comuni collocati alle estremità opposte delle classi di ampiezza demografica (Tabella 1.4 e Figura 1.1). Nelle realtà amministrative più grandi, con oltre 250.000 abitanti, si raggiunge il valore massimo, oltre 10 dipendenti ogni 1.000 residenti; in quelle con una popolazione compresa tra i 60 mila ed i 249.999 cittadini si ferma a 7,13, mentre nei comuni con meno di 2.000 abitanti si attesta a poco più di 8 dipendenti comunali (8,30) ogni 1.000 residenti. È nei comuni di medie dimensioni, con una popolazione compresa tra i 5.000 ed i 19.999 abitanti che si rilevano, invece, i valori più bassi dell'indicatore (poco più di 5,5 dipendenti ogni 1.000 cittadini).

Tabella 1.4 Il numero di dipendenti comunali in servizio per 1.000 abitanti, per classe demografica, 2014

Classe di ampiezza demografica	N. dipendenti comunali	
	Totale	Per 1.000 abitanti
0 - 1.999	26.797	8,30
2.000 - 4.999	41.420	6,22
5.000 - 9.999	46.282	5,56
10.000 - 19.999	54.306	5,53
20.000 - 59.999	78.650	5,75
60.000 - 249.999	67.930	7,13
>=250.000	94.044	10,12
Totale	409.429	6,77

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze ed Istat, 2016

Figura 1.1 Il numero di dipendenti comunali in servizio per 1.000 abitanti, per classe demografica, 2014



Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze ed Istat, 2016

1.3 Incidenza del rapporto di lavoro flessibile

Nel 2014, le unità di personale in servizio che nei comuni italiani hanno un rapporto di lavoro flessibile⁵⁾ ammontano a 37.873 (Tabella 1.5). Questa categoria include il personale comunale che ha un rapporto di lavoro a tempo determinato, interinale, di formazione lavoro o è un lavoratore socialmente utile.

Se si confronta tale valore con il numero di dipendenti comunali in servizio, si rileva che il 9,3% dei dipendenti comunali è inquadrato con un contratto di lavoro flessibile.

I valori che l'indicatore assume a livello geografico, tra le amministrazioni comunali del Paese, sono molto differenti. Nei comuni della Calabria e della Sicilia, ad esempio, il rapporto tra le unità di personale in servizio con lavoro flessibile ed il numero totale dei dipendenti comunali si attesta rispettivamente al 25,9% e al 25,3%.

5 L'ammontare di questa tipologia di personale viene quantificata in termini di "unità annue". Tale valore si ottiene sommando i mesi lavorati, distintamente per ciascuna delle tipologie, per categoria di personale e per genere, e dividendo tale valore per i 12 mesi dell'anno.

In generale, è nelle realtà comunali delle regioni del sud e delle isole, tranne che in quelle molisane (8,8%), sarde (8,7%) e pugliesi (6,2%), che l'incidenza del rapporto di lavoro flessibile è superiore al valore medio (9,3%). Nei comuni delle regioni del centro e del nord, viceversa, ad eccezione di quelli del Friuli-Venezia Giulia (11,2%) e del Trentino-Alto Adige (10,0%), l'indicatore è sotto alla media, con i valori più contenuti rilevati nelle amministrazioni comunali della Liguria e della Valle d'Aosta (rispettivamente l'1,9% e l'1,5%).

Tabella 1.5 L'incidenza del rapporto di lavoro flessibile, per regione, 2014

Regione	Personale comunale con rapporto di lavoro flessibile (a)	Dipendenti comunali (b)	Incidenza del rapporto di lavoro flessibile sul numero di dipendenti (a/b)
Piemonte	722	29.127	2,5%
Valle d'Aosta	22	1.431	1,5%
Lombardia	2.970	59.910	5,0%
Trentino-Alto Adige	981	9.837	10,0%
Veneto	1.816	27.252	6,7%
Friuli-Venezia Giulia	1.201	10.719	11,2%
Liguria	252	13.334	1,9%
Emilia-Romagna	1.295	30.222	4,3%
Toscana	855	26.591	3,2%
Umbria	245	5.822	4,2%
Marche	694	10.112	6,9%
Lazio	3.096	40.696	7,6%
Abruzzo	840	7.842	10,7%
Molise	167	1.890	8,8%
Campania	3.689	36.395	10,1%
Puglia	1.087	17.579	6,2%
Basilicata	383	3.966	9,7%
Calabria	3.820	14.761	25,9%
Sicilia	12.728	50.401	25,3%
Sardegna	1.009	11.541	8,7%
Totale	37.873	409.429	9,3%

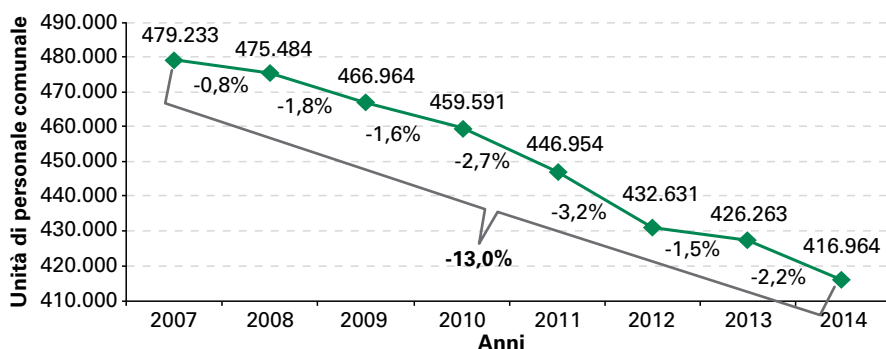
Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2016

1.4 Principali dinamiche dal 2007 al 2014

Negli ultimi 8 anni il personale comunale in servizio ha subito una progressiva e sensibile riduzione (Figura 1.2). Se, infatti, nel 2007 ammontava a 479.233 unità, nel 2014 il valore si riduce a 416.964, con una variazione percentuale di periodo che si attesta al -13,0%.

La riduzione percentuale più significativa, pari al -3,2%, è quella rilevata nel passaggio tra il 2011 ed il 2012: in tale intervallo, infatti, il personale comunale in servizio è diminuito, in valore assoluto, di oltre 14 mila unità.

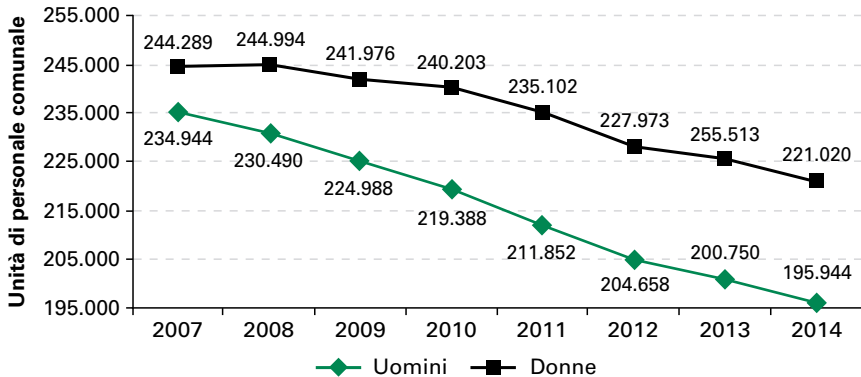
Figura 1.2 Il personale in servizio delle amministrazioni comunali italiane, 2007-2014



Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, anni vari

Negli 8 anni considerati, la riduzione del numero complessivo di unità di personale comunale in servizio ha colpito in misura maggiore la componente di genere maschile (Figura 1.3), che si è contratta di quasi il doppio (-39.000 unità) rispetto alla riduzione avvenuta a carico della componente femminile (-23.269).

Figura 1.3 Il personale in servizio delle amministrazioni comunali italiane, per genere, 2007-2014



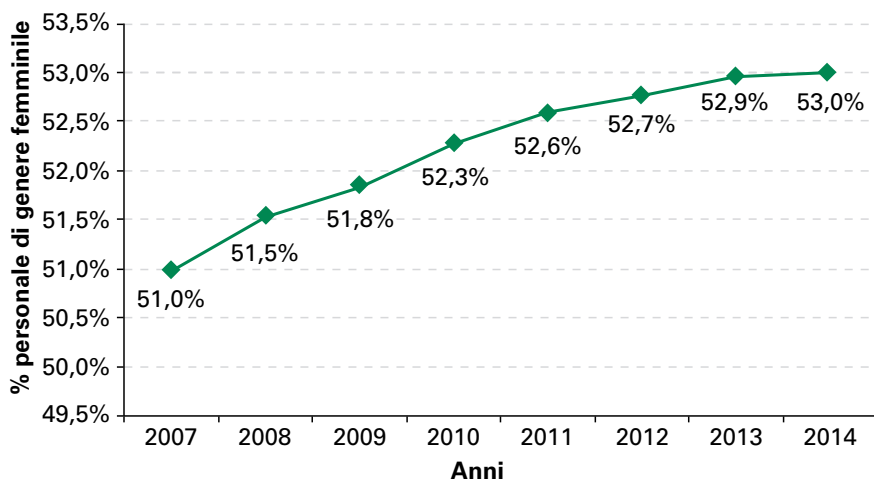
Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, anni vari

L'analisi dell'incidenza percentuale del personale in servizio di genere femminile sul totale conferma quanto sopra esposto. Infatti, il valore dell'indicatore è sempre cresciuto, anche se in misura minore dal 2011, in tutte e 8 le annualità considerate (Figura 1.4). Nel 2007 il personale in servizio di genere femminile rappresentava poco più della metà dell'universo complessivo, il 51,0%; nel 2014 l'incidenza delle donne sul totale raggiunge il 53,0%.

Nel corso degli 8 anni osservati, il numero di unità di personale comunale in servizio ogni 1.000 abitanti è passato da 8,04, rilevato nel 2007, a 6,89 nel 2014⁶) (Figura 1.5). Una riduzione di periodo dunque pari al -14,3%.

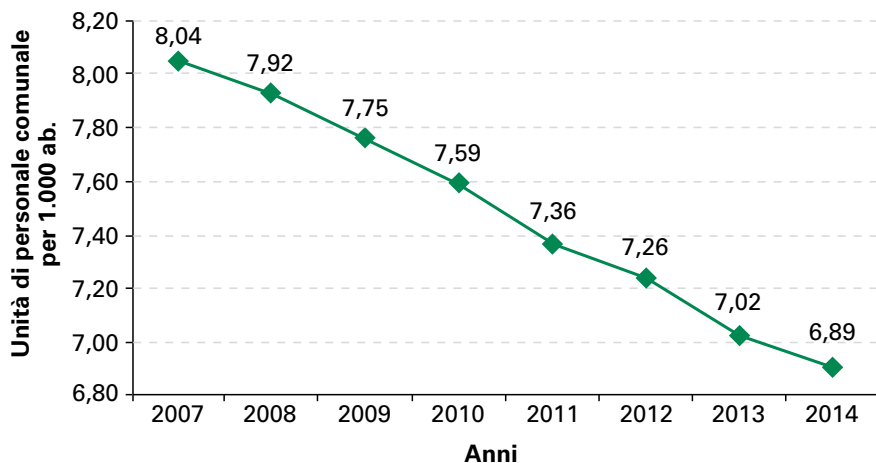
⁶ Nel 2014 il personale dei comuni italiani in servizio ogni 1.000 abitanti è pari a 6,89 unità. Considerando solo i dipendenti comunali, ossia il personale in servizio al netto dei dirigenti comunali, dei segretari comunali e dei direttori generali, la suddetta proporzione scende lievemente, attestandosi a quota 6,77 (v. Tabella 1.3, Tabella 1.4 e Figura 1.1).

Figura 1.4 L'incidenza percentuale di personale di genere femminile in servizio nelle amministrazioni comunali, 2007-2014



Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, anni vari

Figura 1.5 Il personale in servizio delle amministrazioni comunali italiane, per 1.000 abitanti, 2007-2014



Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze ed Istat, anni vari

Dipendenti a tempo indeterminato

2

2.1 Composizione per genere

Al 31 dicembre 2014 i dipendenti a tempo indeterminato⁽¹⁾ nelle amministrazioni comunali del Paese sono 368.889 (Tabella 2.1).

Si tratta di un universo composto, in maniera quasi equivalente, da donne e da uomini, con una leggera prevalenza delle prime sui secondi. L'incidenza del genere femminile è infatti pari al 52,9%.

Nelle amministrazioni comunali della Lombardia si concentra il 15,4% dei dipendenti a tempo indeterminato (56.779 unità). Seguono i comuni del Lazio (10,1%), della Sicilia (9,9%) e quelli della Campania (8,8%).

Nelle amministrazioni comunali della Valle d'Aosta si contano 1.409 dipendenti a tempo indeterminato (un dato quaranta volte più piccolo di quello registrato in Lombardia) che rappresentano lo 0,4% dei tempi indeterminati totali.

1 I dipendenti a tempo indeterminato non comprendono: segretari comunali, dirigenti, contrattisti, collaboratori a tempo determinato, direttori generali, alte specializzazioni fuori dotazione organica, personale della scuola a tempo determinato.

Tabella 2.1 I dipendenti a tempo indeterminato, per genere e regione, 2014

Regione	Valore assoluto			Valore percentuale	Incidenza % donne
	Uomini	Donne	Totale		
Piemonte	10.880	17.443	28.323	7,7%	61,6%
Valle d'Aosta	589	820	1.409	0,4%	58,2%
Lombardia	21.016	35.763	56.779	15,4%	63,0%
Trentino-Alto Adige	3.898	4.943	8.841	2,4%	55,9%
Veneto	10.539	14.860	25.399	6,9%	58,5%
Friuli-Venezia Giulia	3.889	5.614	9.503	2,6%	59,1%
Liguria	5.926	7.133	13.059	3,5%	54,6%
Emilia-Romagna	9.433	19.214	28.647	7,8%	67,1%
Toscana	11.293	14.292	25.585	6,9%	55,9%
Umbria	2.648	2.879	5.527	1,5%	52,1%
Marche	4.781	4.607	9.388	2,5%	49,1%
Lazio	14.662	22.537	37.199	10,1%	60,6%
Abruzzo	4.042	2.885	6.927	1,9%	41,6%
Molise	1.115	605	1.720	0,5%	35,2%
Campania	23.077	9.482	32.559	8,8%	29,1%
Puglia	9.585	6.822	16.407	4,4%	41,6%
Basilicata	2.275	1.297	3.572	1,0%	36,3%
Calabria	7.591	3.298	10.889	3,0%	30,3%
Sicilia	20.992	15.703	36.695	9,9%	42,8%
Sardegna	5.602	4.859	10.461	2,8%	46,4%
Totale	173.833	195.056	368.889	100,0%	52,9%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2016

Per quanto riguarda la distribuzione dei dipendenti a tempo indeterminato nelle diverse classi di ampiezza demografica comunale, si osserva, in linea di massima, un rapporto di proporzionalità diretta: al crescere della classe demografica anche l'ammontare di personale si incrementa (Tabella 2.2). Si passa, infatti, dalle 22.220 unità dei comuni con meno di 2.000 abitanti, il 6,0% del totale, alle quasi 90 mila unità delle città più popolate (oltre 250.000 residenti), che costituiscono poco meno del 24% del totale dei dipendenti a tempo indeterminato. Unica eccezione al trend di crescita si rileva nei comuni con una popolazione compresa tra

i 60.000 ed i 249.999 residenti, in corrispondenza dei quali la consistenza del personale si riduce rispetto alla classe precedente (17,3% contro 19,6% rispettivamente).

Tabella 2.2 I dipendenti a tempo indeterminato, per genere e classe demografica, 2014

Classe di ampiezza demografica	Valore assoluto			Valore percentuale	Incidenza % donne
	Uomini	Donne	Totale		
0 - 1.999	12.963	9.257	22.220	6,0%	41,7%
2.000 - 4.999	19.091	15.811	34.902	9,5%	45,3%
5.000 - 9.999	20.089	19.755	39.844	10,8%	49,6%
10.000 - 19.999	23.649	24.817	48.466	13,1%	51,2%
20.000 - 59.999	35.582	36.581	72.163	19,6%	50,7%
60.000 - 249.999	27.879	36.119	63.998	17,3%	56,4%
>=250.000	34.580	52.716	87.296	23,7%	60,4%
Totale	173.833	195.056	368.889	100,0%	52,9%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2016

2.2 Tipologia di rapporto di lavoro

Delle 368.889 unità di dipendenti a tempo indeterminato l'88,6% ha una tipologia di rapporto di lavoro full time, l'8,5% ha un part time con orario di lavoro superiore al 50% di quello ordinario e infine il 2,9% un part time con meno della metà delle ore ordinarie (Tabelle 2.3, 2.4 e 2.5).

Il numero maggiore di dipendenti con contratto a tempo indeterminato e pieno, pari al 14,8% dei tempi pieni complessivi, si rileva nei comuni della Lombardia (48.312 unità).

Primato dei comuni lombardi si ha anche per quanto riguarda gli indeterminati con orario di lavoro part time, sia superiore che inferiore al 50% di quello ordinario. Sono infatti ben 6.560, pari al 21,0% del totale, le unità con tipologia di orario di lavoro superiore al 50% e 1.907, il 17,6% del totale, quelli che si avvalgono della formula del part time con meno della metà delle ore ordinarie.

Tabella 2.3 I dipendenti a tempo indeterminato, per tipologia di rapporto di lavoro e regione (valori assoluti), 2014

Regione	Tempo pieno	Part time <50%	Part time >50%	Totale
Piemonte	25.409	754	2.160	28.323
Valle d'Aosta	1.153	51	205	1.409
Lombardia	48.312	1.907	6.560	56.779
Trentino-Alto Adige	6.174	646	2.021	8.841
Veneto	21.425	807	3.167	25.399
Friuli-Venezia Giulia	8.321	206	976	9.503
Liguria	11.773	290	996	13.059
Emilia-Romagna	25.234	721	2.692	28.647
Toscana	23.681	570	1.334	25.585
Umbria	5.252	114	161	5.527
Marche	8.506	281	601	9.388
Lazio	34.085	1.064	2.050	37.199
Abruzzo	6.429	216	282	6.927
Molise	1.459	142	119	1.720
Campania	31.138	808	613	32.559
Puglia	15.477	276	654	16.407
Basilicata	3.193	199	180	3.572
Calabria	9.085	743	1.061	10.889
Sicilia	30.733	803	5.159	36.695
Sardegna	9.933	214	314	10.461
Totale	326.772	10.812	31.305	368.889

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2016

Come visto, poco meno del 90% dei dipendenti a tempo indeterminato dei comuni italiani ha un orario di lavoro a tempo pieno e il restante 11% circa si avvale di un orario parziale.

A livello regionale è possibile evidenziare alcuni scostamenti significativi rispetto ai valori medi (Tabella 2.5). Ad esempio, nelle amministrazioni comunali del Trentino-Alto Adige, il personale con un full time si riduce al 69,8%, mentre il 22,9% (quasi il triplo della media nazionale) ha un part time con oltre la metà delle ore lavorative ordinarie.

2. Dipendenti a tempo indeterminato

In generale, oltre al picco delle amministrazioni del Trentino-Alto Adige, in tutte quelle appartenenti alle restanti regioni del nord, ad eccezione di quelle di Liguria e Piemonte, si rilevano, per tale tipologia contrattuale (part time >50%), valori superiori al dato medio dell'8,5%.

Tabella 2.4 I dipendenti a tempo indeterminato, per tipologia di rapporto di lavoro e regione (percentuale di colonna), 2014

Regione	Tempo pieno	Part time <50%	Part time >50%	Totale
Piemonte	7,8%	7,0%	6,9%	7,7%
Valle d'Aosta	0,4%	0,5%	0,7%	0,4%
Lombardia	14,8%	17,6%	21,0%	15,4%
Trentino-Alto Adige	1,9%	6,0%	6,5%	2,4%
Veneto	6,6%	7,5%	10,1%	6,9%
Friuli-Venezia Giulia	2,5%	1,9%	3,1%	2,6%
Liguria	3,6%	2,7%	3,2%	3,5%
Emilia-Romagna	7,7%	6,7%	8,6%	7,8%
Toscana	7,2%	5,3%	4,3%	6,9%
Umbria	1,6%	1,1%	0,5%	1,5%
Marche	2,6%	2,6%	1,9%	2,5%
Lazio	10,4%	9,8%	6,5%	10,1%
Abruzzo	2,0%	2,0%	0,9%	1,9%
Molise	0,4%	1,3%	0,4%	0,5%
Campania	9,5%	7,5%	2,0%	8,8%
Puglia	4,7%	2,6%	2,1%	4,4%
Basilicata	1,0%	1,8%	0,6%	1,0%
Calabria	2,8%	6,9%	3,4%	3,0%
Sicilia	9,4%	7,4%	16,5%	9,9%
Sardegna	3,0%	2,0%	1,0%	2,8%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2016

Tabella 2.5 I dipendenti a tempo indeterminato, per tipologia di rapporto di lavoro e regione (percentuale di riga), 2014

Regione	Tempo pieno	Part time <50%	Part time >50%	Totale
Piemonte	89,7%	2,7%	7,6%	100,0%
Valle d'Aosta	81,8%	3,6%	14,5%	100,0%
Lombardia	85,1%	3,4%	11,6%	100,0%
Trentino-Alto Adige	69,8%	7,3%	22,9%	100,0%
Veneto	84,4%	3,2%	12,5%	100,0%
Friuli-Venezia Giulia	87,6%	2,2%	10,3%	100,0%
Liguria	90,2%	2,2%	7,6%	100,0%
Emilia-Romagna	88,1%	2,5%	9,4%	100,0%
Toscana	92,6%	2,2%	5,2%	100,0%
Umbria	95,0%	2,1%	2,9%	100,0%
Marche	90,6%	3,0%	6,4%	100,0%
Lazio	91,6%	2,9%	5,5%	100,0%
Abruzzo	92,8%	3,1%	4,1%	100,0%
Molise	84,8%	8,3%	6,9%	100,0%
Campania	95,6%	2,5%	1,9%	100,0%
Puglia	94,3%	1,7%	4,0%	100,0%
Basilicata	89,4%	5,6%	5,0%	100,0%
Calabria	83,4%	6,8%	9,7%	100,0%
Sicilia	83,8%	2,2%	14,1%	100,0%
Sardegna	95,0%	2,0%	3,0%	100,0%
Totale	88,6%	2,9%	8,5%	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2016

Questa formula contrattuale, viceversa, è meno utilizzata nei comuni del resto d'Italia, con le eccezioni di quelli siciliani, in cui il valore risale oltre la media attestandosi al 14,1%, e di quelli calabresi (9,7%).

Nei comuni della Campania si rileva il minore impiego di tale contratto: qui, infatti, il 95,6% dei dipendenti è inquadrato con un tempo pieno e solo il restante 4,4% si avvale di un part time. Tra questi, l'1,9% usufruisce di un part time con orario superiore al 50% dell'ordinario.

Per quanto riguarda il tempo parziale con un orario lavorativo inferiore al 50% dell'ordinario, significativi scostamenti rispetto al valore medio si

hanno per le amministrazioni comunali del Trentino-Alto Adige, del Molise, della Basilicata e della Calabria. In tali enti, infatti, si osserva l'impiego maggiore di questa modalità lavorativa (tra il 5,6% e l'8,3%).

In linea di massima, nei comuni di tutte le regioni del Paese, tra i dipendenti in part time, prevalgono i contratti con un orario di lavoro superiore al 50%. Le uniche eccezioni sono rappresentate dai comuni molisani, campani e lucani, dove prevale il tempo parziale con orario di lavoro inferiore al 50%. Per quanto riguarda la diffusione delle tipologie contrattuali nelle differenti classi di ampiezza demografica (Tabelle 2.6, 2.7 e 2.8), le città con più di 250.000 abitanti presentano il maggior numero di full time, pari a 79.669 dipendenti a tempo indeterminato. Il maggior numero di part time con orario di lavoro superiore al 50% si riscontra nella classe di ampiezza demografica "20.000-59.999" con 6.447 unità di dipendenti (20,6% del totale). Al contrario, per il part time con meno del 50% delle ore lavorative ordinarie, il primato spetta ai comuni con una popolazione compresa tra 2.000 e 4.999 abitanti, dove si contano 1.868 dipendenti (Tabelle 2.6 e 2.7). Analizzando come varia la composizione del personale per tipologia di rapporto di lavoro in base alla classe di ampiezza demografica del comune, si osserva come negli enti di maggiori dimensioni, con oltre 60.000 abitanti, l'incidenza del personale con contratto full time raggiunga livelli superiori alla media nazionale, pari all'88,6% (Tabella 2.8).

Tabella 2.6 I dipendenti a tempo indeterminato, per tipologia di rapporto di lavoro e classe demografica (valori assoluti), 2014

Classe di ampiezza demografica	Tempo pieno	Part time <50%	Part time >50%	Totale
0 - 1.999	18.801	1.681	1.738	22.220
2.000 - 4.999	29.871	1.868	3.163	34.902
5.000 - 9.999	34.827	1.309	3.708	39.844
10.000 - 19.999	42.271	1.589	4.606	48.466
20.000 - 59.999	63.887	1.829	6.447	72.163
60.000 - 249.999	57.446	1.208	5.344	63.998
>=250.000	79.669	1.328	6.299	87.296
Totale	326.772	10.812	31.305	368.889

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2016

Tabella 2.7 I dipendenti a tempo indeterminato, per tipologia di rapporto di lavoro e classe demografica (percentuale di colonna), 2014

Classe di ampiezza demografica	Tempo pieno	Part time <50%	Part time >50%	Totale
0 - 1.999	5,8%	15,5%	5,6%	6,0%
2.000 - 4.999	9,1%	17,3%	10,1%	9,5%
5.000 - 9.999	10,7%	12,1%	11,8%	10,8%
10.000 - 19.999	12,9%	14,7%	14,7%	13,1%
20.000 - 59.999	19,6%	16,9%	20,6%	19,6%
60.000 - 249.999	17,6%	11,2%	17,1%	17,3%
>=250.000	24,4%	12,3%	20,1%	23,7%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2016

Tabella 2.8 I dipendenti a tempo indeterminato, per tipologia di rapporto di lavoro e classe demografica (percentuale di riga), 2014

Classe di ampiezza demografica	Tempo pieno	Part time <50%	Part time >50%	Totale
0 - 1.999	84,6%	7,6%	7,8%	100,0%
2.000 - 4.999	85,6%	5,4%	9,1%	100,0%
5.000 - 9.999	87,4%	3,3%	9,3%	100,0%
10.000 - 19.999	87,2%	3,3%	9,5%	100,0%
20.000 - 59.999	88,5%	2,5%	8,9%	100,0%
60.000 - 249.999	89,8%	1,9%	8,4%	100,0%
>=250.000	91,3%	1,5%	7,2%	100,0%
Totale	88,6%	2,9%	8,5%	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2016

Di conseguenza, è nei comuni di minori dimensioni demografiche che il part time trova più diffusione, con il picco di incidenza dell'orario ridotto nei comuni con meno di 2.000 residenti, in cui raggiunge il 15,4%. In tali realtà, si osserva l'incidenza maggiore dei part time con orario inferiore al 50% delle ore ordinarie, ossia il 7,6%. In generale, è nelle realtà con meno di 20.000 residenti che si rilevano le incidenze di part time inferiore al 50% più elevate del dato Paese (2,9%).

Tra i dipendenti a tempo indeterminato con un contratto part time, la formula con oltre il 50% dell'orario di lavoro ordinario è comunque la più usata in media nei comuni di tutte le dimensioni demografiche. Il valore massimo si rileva nelle amministrazioni con una popolazione compresa tra 10.000 e 19.999 individui, dove il 9,5% dei dipendenti comunali a tempo indeterminato ha un contratto con tale tipologia di rapporto di lavoro. Da evidenziare che nelle città con oltre 250.000 abitanti solo il 7,2% del personale è inquadrato con un part time superiore al 50%, mentre nei comuni delle classi dimensionali intermedie, con popolazione tra 2.000 e 59.999 residenti, il valore percentuale del personale con questo tipo di contratto è superiore a quello medio (8,5%).

Il rapporto di lavoro a tempo pieno è diffuso in uguale misura tra i dipendenti a tempo indeterminato di genere femminile e quelli di genere maschile (Tabella 2.9). Al contrario, la tipologia di lavoro a tempo parziale è una forma lavorativa in cui prevalgono i dipendenti di genere femminile: 3 su 4 con un contratto part time sono donne (75,2%).

A livello regionale, le amministrazioni comunali in cui, tra i part time, si rileva la maggior incidenza di dipendenti di genere femminile sono quelle del Trentino-Alto Adige (il 92,9% è donna).

In generale, in tutti i comuni delle regioni del nord la percentuale delle donne dipendenti a tempo indeterminato con orario ridotto rispetto all'ordinario è superiore al valore medio nazionale (75,2%). Anche nei comuni delle regioni del centro lo strumento del part time è utilizzato principalmente dalle donne, anche se con percentuali inferiori rispetto a quelle delle regioni settentrionali.

Tabella 2.9 I dipendenti a tempo indeterminato, per tipologia di rapporto di lavoro, genere e regione (valori percentuali), 2014

Regione	Tempo pieno		Part time	
	Uomini	Donne	Uomini	Donne
Piemonte	40,8%	59,2%	17,4%	82,6%
Valle d'Aosta	47,4%	52,6%	16,8%	83,2%
Lombardia	41,4%	58,6%	12,0%	88,0%
Trentino-Alto Adige	60,1%	39,9%	7,1%	92,9%
Veneto	46,9%	53,1%	12,3%	87,7%
Friuli-Venezia Giulia	44,8%	55,2%	13,5%	86,5%
Liguria	47,9%	52,1%	22,2%	77,8%
Emilia-Romagna	35,1%	64,9%	16,5%	83,5%
Toscana	45,7%	54,3%	25,0%	75,0%
Umbria	48,6%	51,4%	35,6%	64,4%
Marche	53,5%	46,5%	26,5%	73,5%
Lazio	40,4%	59,6%	28,7%	71,3%
Abruzzo	59,9%	40,1%	38,4%	61,6%
Molise	68,3%	31,7%	45,2%	54,8%
Campania	71,2%	28,8%	62,8%	37,2%
Puglia	59,1%	40,9%	46,3%	53,7%
Basilicata	65,8%	34,2%	45,9%	54,1%
Calabria	71,6%	28,4%	60,1%	39,9%
Sicilia	60,6%	39,4%	39,9%	60,1%
Sardegna	54,4%	45,6%	38,3%	61,7%
Totale	50,0%	50,0%	24,8%	75,2%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2016

Nelle amministrazioni comunali di quasi tutte le regioni del sud e delle isole, tra i contratti part time, le donne sono, anche se di poco, la maggioranza. È solo in quelle campane e calabresi che la situazione si capovolge e a prevalere sono gli uomini che costituiscono rispettivamente il 62,8% e il 60,1% dei dipendenti.

A livello nazionale, i dipendenti comunali a tempo indeterminato con un contratto full time si dividono equamente tra uomini e donne. Si osservano però evidenti scostamenti a livello regionale rispetto al dato medio. Nelle amministrazioni comunali del nord e del centro, fatta eccezione per quelle del Trentino-Alto Adige e delle Marche, la rappresentanza femminile di dipendenti con contratto full time prevale rispetto a quella maschile. Al contrario, nelle amministrazioni comunali del sud la situazione si ribal-

ta e gli uomini con contratto full time rappresentano una quota superiore al 50% del totale. In particolare, nei comuni campani e calabresi i dipendenti comunali full time di genere maschile costituiscono rispettivamente il 71,2% ed il 71,6% del totale.

Analizzando la diffusione dei contratti a tempo parziale per taglia demografica comunale si osserva che le donne sono sempre la maggioranza (Tabella 2.10). Inoltre, a partire dai comuni con popolazione superiore ai 5.000 residenti, la percentuale dei dipendenti a tempo indeterminato di genere femminile supera il valore medio nazionale. Nei comuni con una popolazione compresa tra i 60.000 e i 249.999 abitanti, l'83,5% dei tempi indeterminati part time è donna.

Tra i full time, invece, si osserva che nei comuni con popolazione inferiore ai 60.000 residenti a prevalere sono sempre gli uomini. A partire dalla taglia demografica successiva il rapporto si inverte e sono le donne ad essere la maggioranza. Nelle città con oltre 250.000 abitanti i dipendenti a tempo pieno di genere femminile costituiscono il 58,7% del totale, ossia il dato medio più elevato se confrontato con le altre taglie demografiche.

Tabella 2.10 I dipendenti a tempo indeterminato, per tipologia di rapporto di lavoro, genere e classe demografica (valori percentuali), 2014

Classe di ampiezza demografica	Tempo pieno		Part time	
	Uomini	Donne	Uomini	Donne
0 - 1.999	62,1%	37,9%	37,8%	62,2%
2.000 - 4.999	58,4%	41,6%	32,6%	67,4%
5.000 - 9.999	54,1%	45,9%	24,6%	75,4%
10.000 - 19.999	52,4%	47,6%	24,3%	75,7%
20.000 - 59.999	52,6%	47,4%	23,7%	76,3%
60.000 - 249.999	46,7%	53,3%	16,5%	83,5%
>=250.000	41,3%	58,7%	22,5%	77,5%
Totale	50,0%	50,0%	24,8%	75,2%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2016

2.3 Età e titolo di studio

L'età media dei dipendenti comunali a tempo indeterminato è di 51 anni, mentre nel 2013 era di 50 anni. Come per l'anno precedente, anche nel

2014 la classe che registra la maggiore concentrazione di lavoratori, pari al 24,9%, è quella dei 55-59enni (Tabella 2.11). Nel confronto con il 2013, il personale con meno di 34 anni si riduce, passando dal 4,3% al 3,7% del totale. All'opposto i 60-64enni aumentano, dall'11,2% al 13,9%. È così possibile cogliere da un lato l'effetto del blocco al turnover che preclude l'ingresso di personale giovane e dall'altro del rallentamento delle dinamiche in uscita, il quale riflette l'esigenza di allungare la vita lavorativa per rendere sostenibili i sistemi previdenziali.

Le donne costituiscono più della metà dei dipendenti comunali in servizio nelle classi di età con meno di 55 anni, con l'eccezione della classe "fino a 29 anni", in cui l'incidenza delle donne è pari al 49,7%. La maggiore incidenza dei dipendenti di genere femminile, pari al 61,4%, si registra nella fascia di età "40-44". Al contrario, nelle classi con oltre 55 anni di età a prevalere sono gli uomini: in particolare tra gli over 65 le donne sono soltanto il 16,4%.

Tabella 2.11 L'età dei dipendenti a tempo indeterminato, per genere, 2014

Classi di età	Valore assoluto			Valore percentuale	Incidenza % donne
	Uomini	Donne	Totale		
Fino a 29	1.374	1.359	2.733	0,8%	49,7%
30 - 34	4.335	6.242	10.577	2,9%	59,0%
35 - 39	10.415	15.733	26.148	7,1%	60,2%
40 - 44	16.695	26.597	43.292	11,7%	61,4%
45 - 49	24.404	35.650	60.054	16,3%	59,4%
50 - 54	36.808	43.658	80.466	21,8%	54,3%
55 - 59	47.944	43.973	91.917	24,9%	47,8%
60 - 64	29.832	21.446	51.278	13,9%	41,8%
65 e oltre	2.026	398	2.424	0,7%	16,4%
Totale	173.833	195.056	368.889	100,0%	52,9%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2016

Analizzando l'età dei dipendenti comunali a tempo indeterminato per fascia demografica, si osserva che i 55-59enni prevalgono in tutte le classi di ampiezza demografica, con il dato maggiore (26,0%) rilevato nei comuni con una popolazione compresa tra i 20.000 e i 59.999 abitanti (Tabella 2.12).

Tabella 2.12 L'età dei dipendenti a tempo indeterminato, per classe demografica, 2014

Classe di ampiezza demografica	Classi di età									
	Fino a 29	30 - 34	35 - 39	40 - 44	45 - 49	50 - 54	55 - 59	60 - 64	65 e oltre	Totale
0 - 1.999	1,4%	3,7%	7,9%	12,6%	15,5%	20,9%	25,3%	12,2%	0,6%	100,0%
2.000 - 4.999	1,0%	3,1%	7,8%	12,5%	15,7%	21,1%	25,1%	13,0%	0,7%	100,0%
5.000 - 9.999	0,8%	3,1%	7,8%	13,0%	16,4%	21,6%	24,4%	12,3%	0,5%	100,0%
10.000 - 19.999	0,8%	3,0%	8,0%	12,4%	16,7%	21,6%	24,1%	12,7%	0,6%	100,0%
20.000 - 59.999	0,7%	2,6%	6,4%	11,0%	16,1%	22,0%	26,0%	14,5%	0,8%	100,0%
60.000 - 249.999	0,7%	2,9%	6,7%	11,0%	16,9%	21,9%	25,0%	14,3%	0,7%	100,0%
>= 250.000	0,6%	2,6%	6,6%	11,3%	16,1%	22,3%	24,5%	15,3%	0,7%	100,0%
Totale	0,8%	2,9%	7,1%	11,7%	16,3%	21,8%	24,9%	13,9%	0,7%	100,0%

Fonte: elaborazione IFFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2016

La più alta incidenza di 60-64enni, rispetto al valore medio, si rileva nei comuni con una popolazione superiore ai 250.000 residenti, dove essi rappresentano il 15,3% dei dipendenti.

Viceversa, il più alto valore percentuale di dipendenti comunali con età compresa tra i 30 e i 40 anni si rileva nei comuni con meno di 2.000 abitanti (pari all'11,6% del totale).

Nella classe di età "40-44 anni" si osservano valori superiori alla media nelle amministrazioni comunali con un numero di abitanti inferiore a 20.000; nella classe dei 45-49enni questo accade per i comuni nella fascia "60.000-249.999" e per quelli con una popolazione compresa tra i 5 mila e i 19.999 abitanti.

Va segnalato come il progressivo invecchiamento del personale, connesso ad un rigido governo del turnover potrebbe rendere difficoltoso un fisiologico riadattamento ai nuovi fabbisogni professionali. A questo proposito l'analisi dei titoli di studio posseduti dal personale comunale merita una descrizione. Ciò che si osserva è un profilo di amministrazione pubblica che risente di scelte e dinamiche storiche, i cui effetti tendono ad acuirsi in presenza di limiti all'avvicendamento del personale.

Poco più della metà dei dipendenti comunali a tempo indeterminato, il 56,3%, è in possesso di un titolo di studio di scuola superiore. Il 24,5% ha terminato la scuola dell'obbligo, il 15,8% ha una laurea e il 2,0% una laurea breve (Tabella 2.13).

Tabella 2.13 Il titolo di studio dei dipendenti a tempo indeterminato, per genere, 2014

Titolo di studio	Valore assoluto			Valore percentuale	Incidenza % donne
	Uomini	Donne	Totale		
Scuola dell'obbligo	56.686	33.727	90.413	24,5%	37,3%
Scuola superiore	92.328	115.353	207.681	56,3%	55,5%
Laurea breve	2.167	5.262	7.429	2,0%	70,8%
Laurea	21.003	37.239	58.242	15,8%	63,9%
Dottorato	662	1.269	1.931	0,5%	65,7%
Altro titolo post laurea	987	2.206	3.193	0,9%	69,1%
Totale	173.833	195.056	368.889	100,0%	52,9%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2016

In generale, in corrispondenza dei titoli di studio “più avanzati” si riscontrano le percentuali più elevate di dipendenti comunali a tempo indeterminato di genere femminile: ad esempio tra i dipendenti con laurea breve, laurea, dottorato e altri titoli post laurea, le donne sono rispettivamente il 70,8%, il 63,9%, il 65,7% ed il 69,1%. Al contrario l’incidenza percentuale delle donne si riduce al 37,3% tra chi ha terminato la propria formazione con la scuola dell’obbligo.

Analizzando il titolo di studio dei dipendenti comunali nelle differenti classi dimensionali comunali, si può rilevare che per tutte le taglie di ampiezza demografica oltre la metà dei dipendenti a tempo indeterminato ha conseguito al massimo il diploma di scuola superiore (Tabella 2.14). È nelle amministrazioni più piccole, con meno di 10.000 residenti, e in quelle con più di 250.000 abitanti, che, in relazione a questo titolo, si rilevano valori superiori al dato medio (56,3%).

Tabella 2.14 Il titolo di studio dei dipendenti a tempo indeterminato, per classe demografica, 2014

Classe di ampiezza demografica	Titolo di studio						Totale
	Scuola dell’obbligo	Scuola superiore	Laurea breve	Laurea	Dottorato	Altro titolo post laurea	
0 - 1.999	30,4%	57,6%	1,4%	10,4%	0,1%	0,04%	100,0%
2.000 - 4.999	27,7%	57,3%	1,5%	13,2%	0,1%	0,1%	100,0%
5.000 - 9.999	25,0%	56,5%	1,7%	16,2%	0,2%	0,3%	100,0%
10.000 - 19.999	24,5%	55,2%	1,7%	17,8%	0,2%	0,6%	100,0%
20.000 - 59.999	25,6%	54,6%	1,4%	17,5%	0,4%	0,5%	100,0%
60.000 - 249.999	24,4%	54,4%	2,3%	17,8%	0,6%	0,5%	100,0%
>=250.000	20,6%	58,8%	3,0%	14,0%	1,2%	2,3%	100,0%
Totale	24,5%	56,3%	2,0%	15,8%	0,5%	0,9%	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Ministero dell’Economia e delle Finanze, 2016

Nelle realtà comunali con meno di 10.000 residenti e in quelle con una popolazione compresa tra i 20.000 e i 59.999 abitanti, si rilevano valori superiori al dato medio (24,5%) in relazione alla scuola dell’obbligo.

La laurea è maggiormente diffusa tra i dipendenti dei comuni che hanno

un numero di abitanti compreso tra i 5.000 ed i 249.999, con valori più alti della media nazionale (15,8%). Al contrario, nei comuni con meno di 2.000 residenti, l'incidenza dei dipendenti comunali a tempo indeterminato laureati assume il valore minimo, pari al 10,4%.

La laurea breve è un titolo di studio generalmente poco diffuso, più presente tra i dipendenti dei comuni con popolazione superiore a 250.000 residenti (3,0%).

2.4 Anzianità di servizio

In linea di massima, se si considera l'anzianità di servizio, si rileva una distribuzione quasi omogenea dei dipendenti a tempo indeterminato fino ad un numero di anni di servizio inferiore a 36 (Tabella 2.15). In tale intervallo, infatti, si passa dal numero massimo di unità di dipendenti rilevato per la classe "31-35 anni" (16,9%), al minimo in corrispondenza dei dipendenti con un'anzianità di servizio fino a 5 anni (9,4%).

Le classi meno rappresentate sono quelle con un numero di anni di anzianità più elevato: 23.755 unità di dipendenti (6,4%) hanno tra 36 e 40 anni di servizio e solo 1.650 (0,4%) oltre 40 anni.

Tabella 2.15 L'anzianità di servizio dei dipendenti a tempo indeterminato, per genere, 2014

Anni di servizio	Valore assoluto			Valore percentuale	Incidenza % donne
	Uomini	Donne	Totale		
Fino a 5	15.311	19.430	34.741	9,4%	55,9%
6 - 10	18.247	26.505	44.752	12,1%	59,2%
11 - 15	24.513	30.249	54.762	14,8%	55,2%
16 - 20	20.169	26.897	47.066	12,8%	57,1%
21 - 25	23.504	25.643	49.147	13,3%	52,2%
26 - 30	27.625	23.208	50.833	13,8%	45,7%
31 - 35	32.581	29.602	62.183	16,9%	47,6%
36 - 40	11.067	12.688	23.755	6,4%	53,4%
Oltre 40	816	834	1.650	0,4%	50,5%
Totale	173.833	195.056	368.889	100,0%	52,9%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2016

Le donne costituiscono la maggioranza dei dipendenti nelle classi con un numero di anni di servizio inferiore a 25 anni e nelle due classi più "anziane", oltre i 36 anni di servizio. In particolare, l'incidenza maggiore del personale di genere femminile, pari al 59,2%, si rileva nella classe dai 6 ai 10 anni di servizio.

Gli uomini sono presenti in numero più cospicuo nelle classi tra 26 e 35 anni di servizio, con l'incidenza maggiore, pari al 54,3%, in corrispondenza della classe "26-30".

Come visto, la classe con il maggior peso, pari al 16,9% del totale, è quella che comprende il personale comunale con anzianità di servizio tra i 31 e i 35 anni. Si tratta di un dato che accomuna tutte le classi di ampiezza demografica, con il picco, pari al 19,3%, nei comuni con meno di 2.000 abitanti (Tabella 2.16).

Da rilevare che il personale comunale con minore anzianità di servizio, ossia fino a 5 anni, è superiore alla media del 9,4% nei comuni con meno di 2.000 abitanti, in quelli con popolazione compresa tra 10.000 e 19.999 abitanti e in quelli con oltre 250.000 residenti, mentre nella fascia "2.000-4.999" la percentuale del personale si eguaglia con la media. Infine il personale con oltre 40 anni di anzianità presenta l'incidenza maggiore, pari allo 0,7%, nelle amministrazioni comunali con una popolazione inferiore ai 2 mila cittadini e pari allo 0,6% nelle amministrazioni comunali con una popolazione compresa tra i 60.000 e i 249.999 abitanti.

Tabella 2.16 L'anzianità di servizio dei dipendenti a tempo indeterminato, per classe demografica, 2014

Classe di ampiezza demografica	Anni di servizio										Totale
	Fino a 5	6 - 10	11 - 15	16 - 20	21 - 25	26 - 30	31 - 35	36 - 40	Oltre 40	Totale	
0 - 1.999	10,5%	14,1%	13,6%	11,4%	10,5%	12,9%	19,3%	7,1%	0,7%	100,0%	
2.000 - 4.999	9,4%	13,0%	14,8%	12,8%	11,4%	14,0%	17,7%	6,6%	0,4%	100,0%	
5.000 - 9.999	9,2%	12,2%	15,0%	14,1%	12,8%	13,6%	16,6%	6,1%	0,4%	100,0%	
10.000 - 19.999	10,0%	12,8%	15,0%	13,4%	12,5%	13,4%	16,2%	6,3%	0,4%	100,0%	
20.000 - 59.999	8,5%	12,2%	15,3%	12,8%	12,6%	14,8%	17,3%	6,3%	0,4%	100,0%	
60.000 - 249.999	9,0%	11,9%	14,6%	15,1%	13,7%	12,9%	16,1%	6,1%	0,6%	100,0%	
>=250.000	10,0%	11,1%	14,9%	10,5%	15,9%	13,9%	16,6%	6,8%	0,4%	100,0%	
Totale	9,4%	12,1%	14,8%	12,8%	13,3%	13,8%	16,9%	6,4%	0,4%	100,0%	

Fonte: elaborazione ISEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2016

2.5 Telelavoro

Il telelavoro⁽²⁾ è, per i dipendenti comunali con un contratto a tempo indeterminato, una differente modalità di svolgimento dell'orario di servizio rispetto a quella ordinaria.

Si tratta di uno strumento non ancora molto diffuso tra le amministrazioni comunali italiane. Le unità annue di dipendenti comunali a tempo indeterminato che usufruiscono di questa possibilità sono 297 (Tabella 2.17). Da rilevare che nelle realtà comunali del Friuli-Venezia Giulia, dell'Abruzzo, del Molise, della Calabria e della Sardegna tale tipologia contrattuale non è presente.

L'incidenza delle donne è elevata: costituiscono poco più dei tre quarti del totale (78,2%), e nelle realtà comunali della Valle d'Aosta e delle Marche l'incidenza delle donne è pari al 100,0%.

Tale strumento di flessibilità nello svolgimento dell'orario di servizio trova diffusione soprattutto nei comuni delle regioni del nord. In particolare, nelle amministrazioni comunali del Piemonte, si rileva il valore più alto, 59 unità annue di dipendenti comunali a tempo indeterminato, con un'incidenza del personale di genere femminile che supera l'80%. Seguono le amministrazioni dell'Emilia-Romagna, con 57 unità annue, e della Lombardia, con 55 unità, rispettivamente pari al 19,2% e al 18,4% del totale. Valori significativi si riscontrano anche nelle amministrazioni comunali del Veneto, del Trentino-Alto Adige e della Toscana.

2 Il telelavoro è una modalità flessibile di lavoro prevista dalla legge n. 191/98 e dall'accordo quadro A.Ra.N./OO.SS. del 23.03.2000. La prestazione lavorativa è disciplinata, per i dipendenti a tempo indeterminato, dal contratto collettivo di comparto e dalla contrattazione collettiva integrativa di ente sulla base di progetti predisposti dall'Amministrazione. La prestazione è contraddistinta dai seguenti elementi: utilizzo di collegamenti informatici; distanza del lavoratore dalla sede di servizio presso il quale lo stesso presta servizio. L'ammontare di questa tipologia di personale viene quantificata in termini di "unità annue". Tale valore si ottiene sommando i mesi lavorati, distintamente per ciascuna delle tipologie, per categoria di personale e per genere, e dividendo tale valore per i 12 mesi dell'anno.

Tabella 2.17 Il personale con contratti telelavoro, per genere e regione, 2014

Regione	Valore assoluto			Valore percentuale	Incidenza % donne
	Uomini	Donne	Totale		
Piemonte	9	50	59	19,7%	84,6%
Valle d'Aosta	0	1	1	0,3%	100,0%
Lombardia	14	41	55	18,4%	74,5%
Trentino-Alto Adige	6	29	36	12,0%	82,5%
Veneto	6	39	45	15,1%	86,7%
Friuli-Venezia Giulia	0	0	0	0,0%	-
Liguria	2	7	9	3,0%	77,8%
Emilia-Romagna	10	48	57	19,2%	83,4%
Toscana	4	8	12	4,0%	66,7%
Umbria	2	1	3	1,0%	33,3%
Marche	0	6	6	2,0%	100,0%
Lazio	2	1	3	1,0%	33,3%
Abruzzo	0	0	0	0,0%	-
Molise	0	0	0	0,0%	-
Campania	6	0	6	2,0%	0,0%
Puglia	2	1	3	1,0%	33,3%
Basilicata	1	0	1	0,3%	0,0%
Calabria	0	0	0	0,0%	-
Sicilia	1	1	2	0,7%	50,0%
Sardegna	0	0	0	0,0%	-
Totale	65	232	297	100,0%	78,2%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2016

Per quanto riguarda la diffusione del telelavoro per classi di ampiezza demografica, si assiste ad un incremento di tale tipologia contrattuale, in linea di massima, all'aumentare della popolosità comunale, ad esclusione della fascia "5.000-9.999" (Tabella 2.18). Nei comuni che superano i 250.000 cittadini si registra il valore più elevato, pari a 133 unità annue, il 44,7% del totale.

L'incidenza delle donne è superiore al valore medio del 78,2% nei comuni con meno di 2.000 residenti e in quelli con una popolazione superiore a 60.000 abitanti. Nelle realtà comunali con oltre 250.000 cittadini tale dato raggiunge il valore più elevato, pari all'87,2%.

Tabella 2.18 Il personale con contratti telelavoro, per genere e classe demografica, 2014

Classe di ampiezza demografica	Valore assoluto			Valore percentuale	Incidenza % donne
	Uomini	Donne	Totale		
0 - 1.999	1	5	6	1,9%	82,1%
2.000 - 4.999	5	2	7	2,5%	32,5%
5.000 - 9.999	2	3	5	1,8%	57,0%
10.000 - 19.999	10	9	19	6,3%	46,9%
20.000 - 59.999	13	36	49	16,5%	73,5%
60.000 - 249.999	17	62	78	26,3%	78,9%
>=250.000	17	116	133	44,7%	87,2%
Totale	65	232	297	100,0%	78,2%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2016

Nei comuni con popolazione compresa tra i 2.000 ed i 4.999 abitanti si riscontra un'incidenza delle donne con contratti telelavoro pari al 32,5%, dunque pur trattandosi di poche unità di dipendenti (7) si rileva una forte prevalenza maschile.

Dirigenti a tempo indeterminato

3

3.1 Composizione per genere

I dirigenti a tempo indeterminato⁽¹⁾ nei comuni italiani sono, in valore assoluto, 3.124. Più di un dirigente su tre, il 36%, è donna (Tabella 3.1).

A livello regionale, la maggiore incidenza della componente femminile si rileva nei comuni della Valle d'Aosta. In tali realtà amministrative, infatti, esse rappresentano il 55,6% del totale dei dirigenti comunali a tempo indeterminato.

Valori superiori alla media si rilevano anche nei comuni di altre regioni del nord-ovest, precisamente Piemonte e Liguria, nelle amministrazioni di alcune regioni del nord-est, ossia Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia ed Emilia-Romagna, e, infine, al sud e nelle isole nei comuni di Sicilia e Sardegna. Nei comuni dell'Umbria si registra un'incidenza percentuale di dirigenti donne a tempo indeterminato poco superiore al valore medio (36,2%).

Il numero più elevato di dirigenti a tempo indeterminato, in valore assoluto, si rileva nei comuni della Lombardia (434), pari al 13,9% del totale, e in quelli del Lazio (357), l'11,4% del totale nazionale.

1 I dirigenti a tempo indeterminato sono pari al numero dei dirigenti comunali in dotazione organica al netto dei dirigenti a tempo determinato.

Tabella 3.1 I dirigenti a tempo indeterminato, per genere e regione, 2014

Regione	Valore assoluto			Valore percentuale	Incidenza % donne
	Uomini	Donne	Totale		
Piemonte	178	123	301	9,6%	40,9%
Valle d'Aosta	4	5	9	0,3%	55,6%
Lombardia	286	148	434	13,9%	34,1%
Trentino-Alto Adige	61	46	107	3,4%	43,0%
Veneto	178	73	251	8,0%	29,1%
Friuli-Venezia Giulia	34	23	57	1,8%	40,4%
Liguria	95	63	158	5,1%	39,9%
Emilia-Romagna	140	116	256	8,2%	45,3%
Toscana	147	82	229	7,3%	35,8%
Umbria	44	25	69	2,2%	36,2%
Marche	47	24	71	2,3%	33,8%
Lazio	234	123	357	11,4%	34,5%
Abruzzo	37	20	57	1,8%	35,1%
Molise	6	0	6	0,2%	0,0%
Campania	128	58	186	6,0%	31,2%
Puglia	144	55	199	6,4%	27,6%
Basilicata	16	5	21	0,7%	23,8%
Calabria	28	15	43	1,4%	34,9%
Sicilia	137	81	218	7,0%	37,2%
Sardegna	54	41	95	3,0%	43,2%
Totale	1.998	1.126	3.124	100,0%	36,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2016

3.2 Età

L'età media dei 3.124 dirigenti a tempo indeterminato dei comuni italiani è di 54 anni.

Quasi un dirigente su tre, ossia 960 in valore assoluto, ha un'età compresa tra 55 e 59 anni (Tabella 3.2). Dei restanti, le concentrazioni maggiori sono rilevate per le classi di età tra 60 e 64 anni, a cui appartiene il 23,8% dei dirigenti a tempo indeterminato, "50-54", con il 21,7% e "45-49" anni, in corrispondenza del quale si ha una percentuale del 16,1%.

3. Dirigenti a tempo indeterminato

Pochi i dirigenti a tempo indeterminato con meno di 39 anni, pari complessivamente all'1% del totale. Per quanto riguarda l'incidenza percentuale del genere femminile, si nota un andamento tendenzialmente decrescente all'aumentare della classe di età presa in considerazione, fatta eccezione per la classe "40-44", dove si registra il 42,1%. Nelle classi di età fino ai 59 anni si rileva un'incidenza percentuale delle donne superiore al dato medio (36%). Tra i dirigenti fino a 29 anni la proporzione tra uomini e donne è esattamente di uno a uno.

Tabella 3.2 L'età dei dirigenti a tempo indeterminato, per genere, 2014

Classi di età	Valore assoluto			Valore percentuale	Incidenza % donne
	Uomini	Donne	Totale		
Fino a 29	3	3	6	0,2%	50,0%
30 - 39	16	10	26	0,8%	38,5%
40 - 44	114	83	197	6,3%	42,1%
45 - 49	307	196	503	16,1%	39,0%
50 - 54	413	264	677	21,7%	39,0%
55 - 59	592	368	960	30,7%	38,3%
60 - 64	543	201	744	23,8%	27,0%
65 e oltre	10	1	11	0,4%	9,1%
Totale	1.998	1.126	3.124	100,0%	36,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2016

Personale con rapporto di lavoro flessibile

4

4.1 Composizione per genere

Nel 2014, le unità di personale in servizio che nei comuni italiani hanno un rapporto di lavoro flessibile ammontano a 37.873⁽¹⁾. Si tratta di personale comunale che ha un contratto a tempo determinato, interinale, di formazione lavoro o è un lavoratore socialmente utile. Il rapporto di lavoro flessibile riguarda il 9,3% dei dipendenti comunali in servizio (Tabella 1.5, Paragrafo 1.3). Dalla Tabella 4.1 emerge come la maggior parte del personale con rapporto di lavoro flessibile abbia un contratto a tempo determinato (il 56,8%) e che la flessibilità interessi soprattutto le donne. Infatti, queste ultime, costituiscono il 57,8% delle unità annue di personale con rapporto di lavoro flessibile. Nello specifico, tra i soli tempi determinati, più dei 2/3 è di genere femminile (68,3%).

La seconda tipologia di rapporto flessibile più frequente nelle amministrazioni comunali del Paese è quella dei lavoratori socialmente utili (LSU), il 39,3% delle unità annue. Da rilevare che questa tipologia contrattuale è la sola che presenta un'incidenza percentuale delle donne (42,7%) inferiore a quella degli uomini.

1 A differenza del personale a tempo indeterminato, l'ammontare di questa tipologia di personale viene quantificata in termini di "unità annue". Tale valore si ottiene sommando i mesi lavorati, distintamente per ciascuna delle tipologie, per categoria di personale e per genere, e dividendo tale valore per i 12 mesi dell'anno.

Poco diffusi sono i contratti interinali, appena il 3,5%, e i contratti di formazione lavoro, lo 0,5% dei rapporti flessibili.

Tabella 4.1 Il personale con rapporto di lavoro flessibile, per tipologia contrattuale e genere, 2014

Tipologia contrattuale	Valore assoluto			Valore percentuale	Incidenza % donne
	Uomini	Donne	Totale		
Tempo determinato	6.825	14.674	21.499	56,8%	68,3%
Formazione lavoro	54	132	186	0,5%	70,8%
Contratti interinali	573	746	1.319	3,5%	56,5%
LSU	8.524	6.345	14.869	39,3%	42,7%
Totale	15.977	21.896	37.873	100,0%	57,8%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2016

Occorre rilevare che il maggior numero di unità annue di personale comunale con contratto flessibile si trova nei comuni della Sicilia (Tabella 4.2): 12.728 unità, il 33,6% del totale.

Seguono i comuni di altre due regioni del sud, ovvero, quelli calabresi, con 3.820 unità annue di personale flessibile e quelli campani, con 3.689 unità, che rappresentano, rispettivamente, il 10,1% e il 9,7% del totale.

Tra i comuni del centro e del nord, i primi per unità di personale con rapporto di lavoro flessibile sono quelli laziali, 3.096 in valore assoluto, l'8,2% del totale, seguiti da quelli lombardi, 2.970, il 7,8% del totale.

All'opposto, da rilevare la bassa incidenza sul totale del personale con rapporto di lavoro flessibile nei comuni di Valle d'Aosta, Molise, Umbria e Liguria: ciascuno con meno dell'1%.

Nei comuni di tutte le regioni del nord, tranne che in quelli del Veneto e del Friuli-Venezia Giulia, del centro, ad eccezione di quelli delle Marche ed in quelli di Molise, Basilicata e Sicilia, le donne, sul totale delle unità annue flessibili, sono sempre la maggioranza.

4. Personale con rapporto di lavoro flessibile

Tabella 4.2 Il personale con rapporto di lavoro flessibile, per genere e regione, 2014

Regione	Valore assoluto			Valore percentuale	Incidenza % donne
	Uomini	Donne	Totale		
Piemonte	348	374	722	1,9%	51,8%
Valle d'Aosta	5	17	22	0,1%	77,7%
Lombardia	1.305	1.665	2.970	7,8%	56,0%
Trentino-Alto Adige	341	640	981	2,6%	65,3%
Veneto	917	899	1.816	4,8%	49,5%
Friuli-Venezia Giulia	616	585	1.201	3,2%	48,7%
Liguria	101	151	252	0,7%	60,0%
Emilia-Romagna	212	1.083	1.295	3,4%	83,6%
Toscana	287	568	855	2,3%	66,4%
Umbria	98	147	245	0,6%	59,9%
Marche	393	301	694	1,8%	43,4%
Lazio	510	2.586	3.096	8,2%	83,5%
Abruzzo	515	325	840	2,2%	38,7%
Molise	47	120	167	0,4%	71,9%
Campania	2.323	1.367	3.689	9,7%	37,0%
Puglia	650	437	1.087	2,9%	40,2%
Basilicata	151	232	383	1,0%	60,5%
Calabria	2.154	1.665	3.820	10,1%	43,6%
Sicilia	4.400	8.329	12.728	33,6%	65,4%
Sardegna	604	405	1.009	2,7%	40,2%
Totale	15.977	21.896	37.873	100,0%	57,8%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2016

Analizzando la distribuzione del personale con rapporto di lavoro flessibile per classi di ampiezza demografica comunale (Tabella 4.3), si rileva che il numero maggiore di unità annue si trova nei comuni con popolazione compresa tra i 2.000 ed i 4.999 abitanti (il 16,9% del totale), nonché in quelli con un numero di residenti compreso tra i 5 mila ed 9.999 individui (16,7%). Al contrario, nei comuni con meno di 2.000 abitanti e in quelli nella fascia demografica "60.000-249.999" la flessibilità è meno diffusa: l'11,9% delle unità annue complessive nel primo caso e solo il 9,5% nel secondo.

Infine nei comuni più popolosi si rilevano le quote percentuali più elevate di unità di personale di genere femminile con rapporto di lavoro flessibile: il 63,8% per i comuni nella fascia "60.000-249.999" e il 79,3% per le amministrazioni con oltre 250.000 residenti. Le donne, per qualsiasi taglia demografica, ad eccezione dei comuni con meno di 2 mila residenti, rappresentano sempre la maggioranza del personale con contratti di tipo flessibile.

Tabella 4.3 Il personale con rapporto di lavoro flessibile, per genere e classe demografica, 2014

Classe di ampiezza demografica	Valore assoluto			Valore percentuale	Incidenza % donne
	Uomini	Donne	Totale		
0 - 1.999	2.281	2.209	4.490	11,9%	49,2%
2.000 - 4.999	2.914	3.480	6.394	16,9%	54,4%
5.000 - 9.999	2.949	3.374	6.323	16,7%	53,4%
10.000 - 19.999	2.644	3.027	5.671	15,0%	53,4%
20.000 - 59.999	2.799	3.355	6.154	16,2%	54,5%
60.000 - 249.999	1.307	2.304	3.611	9,5%	63,8%
>=250.000	1.083	4.147	5.230	13,8%	79,3%
Totale	15.977	21.896	37.873	100,0%	57,8%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2016

4.2 Tipologia contrattuale

Un'ulteriore analisi per taglia demografica comunale consente di capire la diffusione dei differenti contratti di lavoro flessibile (Tabelle 4.4, 4.5 e 4.6). Per tutte le tipologie dimensionali comunali, ad eccezione di quella compresa tra 5.000 e 19.999 abitanti, dove prevale la categoria dei lavori socialmente utili, la forma flessibile maggiormente diffusa è il contratto a tempo determinato.

Nelle realtà comunali con più di 250.000 abitanti si concentra il 19,5% delle unità annue di personale a tempo determinato, pari a 4.196 in valore assoluto. La classe di ampiezza "0-1.999" ha invece il primato rispetto ai contratti di formazione lavoro (52,8%).

Analizzando il personale inquadrato come lavoratore socialmente utile spicca il dato dei comuni compresi nella fascia demografica "5.000-

4. Personale con rapporto di lavoro flessibile

19.999” residenti, in cui circa 1 lavoratore con contratto flessibile su 2 è un LSU, contro un dato medio del 39,3%. In particolare, sia nella fascia “5.000-9.999”, che in quella “10.000-19.999”, ricade oltre il 20% delle unità complessive di LSU. Al contrario, in relazione a tale tipologia contrattuale, nei comuni con più di 60.000 abitanti il dato è significativamente meno rilevante rispetto a quello delle altre classi dimensionali (<10%).

Tabella 4.4 Il personale con rapporto di lavoro flessibile, per tipologia contrattuale e classe demografica (valori assoluti), 2014

Classe di ampiezza demografica	Personale con rapporto di lavoro flessibile				
	Tempo determinato	Formazione lavoro	Contratti interinali	LSU	Totale
0 - 1.999	2.325	98	164	1.903	4.490
2.000 - 4.999	3.628	13	159	2.594	6.394
5.000 - 9.999	3.058	19	179	3.068	6.323
10.000 - 19.999	2.507	18	161	2.984	5.671
20.000 - 59.999	3.489	17	249	2.399	6.154
60.000 - 249.999	2.296	2	357	956	3.611
>=250.000	4.196	18	51	965	5.230
Totale	21.499	186	1.319	14.869	37.873

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2016

Tabella 4.5 Il personale con rapporto di lavoro flessibile, per tipologia contrattuale e classe demografica (percentuale di colonna), 2014

Classe di ampiezza demografica	Personale con rapporto di lavoro flessibile				
	Tempo determinato	Formazione lavoro	Contratti interinali	LSU	Totale
0 - 1.999	10,8%	52,8%	12,4%	12,8%	11,9%
2.000 - 4.999	16,9%	7,2%	12,1%	17,4%	16,9%
5.000 - 9.999	14,2%	10,3%	13,5%	20,6%	16,7%
10.000 - 19.999	11,7%	9,9%	12,2%	20,1%	15,0%
20.000 - 59.999	16,2%	9,0%	18,9%	16,1%	16,2%
60.000 - 249.999	10,7%	1,1%	27,0%	6,4%	9,5%
>=250.000	19,5%	9,6%	3,8%	6,5%	13,8%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2016

Tabella 4.6 Il personale con rapporto di lavoro flessibile, per tipologia contrattuale e classe demografica (percentuale di riga), 2014

Classe di ampiezza demografica	Personale con rapporto di lavoro flessibile				
	Tempo determinato	Formazione lavoro	Contratti interinali	LSU	Totale
0 - 1.999	51,8%	2,2%	3,6%	42,4%	100,0%
2.000 - 4.999	56,7%	0,2%	2,5%	40,6%	100,0%
5.000 - 9.999	48,4%	0,3%	2,8%	48,5%	100,0%
10.000 - 19.999	44,2%	0,3%	2,8%	52,6%	100,0%
20.000 - 59.999	56,7%	0,3%	4,0%	39,0%	100,0%
60.000 - 249.999	63,6%	0,1%	9,9%	26,5%	100,0%
>=250.000	80,2%	0,3%	1,0%	18,5%	100,0%
Totale	56,8%	0,5%	3,5%	39,3%	100,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2016

I contratti interinali e di formazione lavoro sono, in genere, strumenti di flessibilità poco diffusi nelle amministrazioni comunali del Paese. Il maggior numero di unità annue di personale che si avvale della formula interinale (357) si registra nei comuni con una popolazione compresa tra i 60 mila ed i 249.999 abitanti e corrisponde al 27,0% del totale dei lavoratori con rapporto flessibile appartenenti a tale categoria contrattuale.

Consistenza delle dotazioni organiche

5

5.1 Consistenza per ripartizione geografica e classi di ampiezza

La dotazione organica⁽¹⁾ complessiva nei comuni italiani è pari a 479.648 unità. Il personale comunale in servizio al 31 dicembre 2014, al netto delle unità di personale che non rientrano nella dotazione organica, è pari a 375.673 (Tabella 5.1).

Dal rapporto tra questi due valori, ossia dividendo il numero di unità di personale in servizio al netto del personale fuori dotazione organica rispetto alla dotazione, si ottiene la percentuale di copertura della dotazione organica. A livello nazionale tale indicatore risulta pari al 78,3%, con un picco dell'82,7% in corrispondenza dei comuni appartenenti alla ripartizione geografica settentrionale. Il valore più basso, invece, si rileva in media nei comuni delle regioni del sud e delle isole; in questi ultimi la percentuale di copertura dei posti previsti nella struttura organizzativa degli enti scende al 73,2%.

1 La dotazione organica è la consistenza dell'organico di diritto, vigente al 31.12.2014 individuata da ciascuna istituzione comunale con provvedimento formale ai sensi dell'art. 89, comma 5 del d.lgs. n. 267/2000. Si precisa che la dotazione organica di diritto riguarda tutti i posti previsti nella struttura organizzativa dell'ente distinti per categoria (coperti e vacanti). Nel Conto Annuale 2014 si tratta di 7.867 comuni censiti con dotazione organica. Il personale in servizio fuori dotazione organica include i dirigenti e le alte specializzazioni fuori dotazione organica.

Tabella 5.1 Consistenza delle dotazioni organiche nelle amministrazioni comunali, per ripartizione geografica, 2014

Ripartizione geografica	N. comuni	Dotazione organica (a)	Personale in servizio al netto del personale fuori dotazione organica (b)	Personale in servizio fuori dotazione organica	% di copertura della dotazione organica (b/a)
Nord	4.391	211.315	174.693	225	82,7%
Centro	979	101.915	79.240	106	77,8%
Sud e Isole	2.497	166.418	121.740	122	73,2%
Totale	7.867	479.648	375.673	453	78,3%

Per tutti i comuni, ad eccezione di quelli di Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige, i dati non prendono in considerazione la categoria dei segretari, né in termini di personale, né di dotazione organica, poiché quest'ultima è tutta in carico all'ex Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali ora confluita nel Ministero dell'Interno.

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2016

Analizzando la consistenza della dotazione organica nelle diverse classi dimensionali comunali (Tabella 5.2), emerge il dato delle città con oltre 250.000 residenti, dove la dotazione organica è superiore alle 100.000 unità. Leggermente al di sotto di tale soglia la dotazione organica dei comuni con una popolazione compresa tra i 20 mila ed i 59.999 abitanti, dove si contano complessivamente 95.629 unità.

La copertura dei posti previsti dalla dotazione organica è leggermente superiore al dato medio, pari al 78,3%, nelle realtà comunali con oltre 60.000 abitanti e nella fascia "0-1.999", mentre raggiunge il valore più contenuto, pari al 75,1%, nei comuni con una popolazione compresa tra i 5.000 ed i 9.999 abitanti.

Tabella 5.2 Consistenza delle dotazioni organiche nelle amministrazioni comunali, per classe demografica, 2014

Classe di ampiezza demografica	N. comuni	Dotazione organica (a)	Personale in servizio al netto del personale fuori dotazione organica (b)	Personale in servizio fuori dotazione organica	% di copertura della dotazione organica (b/a)
0 - 1.999	3.402	28.599	22.461	101	78,5%
2.000 - 4.999	2.062	46.470	35.127	69	75,6%
5.000 - 9.999	1.177	53.327	40.029	53	75,1%
10.000 - 19.999	708	63.500	48.965	56	77,1%
20.000 - 59.999	413	95.629	73.743	68	77,1%
60.000 - 249.999	93	80.119	65.492	41	81,7%
>=250.000	12	112.004	89.856	65	80,2%
Totale	7.867	479.648	375.673	453	78,3%

Per tutti i comuni, ad eccezione di quelli di Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige, i dati non prendono in considerazione la categoria dei segretari, né in termini di personale, né di dotazione organica, poiché quest'ultima è tutta in carico all'ex Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali ora confluita nel Ministero dell'Interno.

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2016

**Personale
delle amministrazioni
regionali**

6

Il personale delle regioni a statuto ordinario ammonta a 37.015 unità⁽¹⁾ (Tabella 6.1), e si compone in maniera quasi equivalente da uomini e da donne, con una leggera prevalenza delle seconde (18.784) sui primi (18.231). L'incidenza percentuale del personale di genere femminile è maggiore nelle regioni del nord, nonché in Toscana ed Umbria. In tali amministrazioni, infatti, le donne rappresentano sempre la maggioranza del personale e, addirittura, nella regione Lombardia e Piemonte esse arrivano a rappresentare poco meno di due terzi del personale, rispettivamente il 64,0% ed il 63,7%.

Il maggior numero di personale si rileva nella regione Campania: 5.574 unità, il 15,1% del totale. Seguono il Lazio (11,7%), la Lombardia (8,9%) e l'Emilia-Romagna (7,9%). Al contrario la concentrazione minore si rileva nella regione Molise: 695 unità, l'1,9% del totale.

1 Di tali unità 1.243 hanno un rapporto di lavoro flessibile: 852 sono a tempo determinato, 390 sono lavoratori socialmente utili ed un'unità ha un contratto interinale.

Tabella 6.1 Il personale delle regioni a statuto ordinario, per regione e genere, 2014

Regione	Valore assoluto			Valore percentuale	Incidenza % donne
	Uomini	Donne	Totale		
Piemonte	1.049	1.842	2.891	7,8%	63,7%
Lombardia	1.186	2.112	3.298	8,9%	64,0%
Veneto	1.253	1.555	2.807	7,6%	55,4%
Liguria	488	716	1.204	3,3%	59,5%
Emilia-Romagna	1.156	1.758	2.914	7,9%	60,3%
Toscana	1.128	1.632	2.760	7,5%	59,1%
Umbria	569	709	1.279	3,5%	55,5%
Marche	708	682	1.390	3,8%	49,1%
Lazio	2.234	2.109	4.343	11,7%	48,6%
Abruzzo	884	805	1.689	4,6%	47,7%
Molise	388	307	695	1,9%	44,2%
Campania	3.424	2.150	5.574	15,1%	38,6%
Puglia	1.733	1.077	2.810	7,6%	38,3%
Basilicata	712	471	1.183	3,2%	39,8%
Calabria	1.319	858	2.177	5,9%	39,4%
Totale	18.231	18.784	37.015	100,0%	50,7%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2016

Il personale delle regioni a statuto speciale è pari a 37.996 unità⁽²⁾ (Tabella 6.2). La maggioranza, circa il 46%, si rileva in Sicilia, il resto si distribuisce per il 27,1% nella regione Trentino-Alto Adige e nelle province autonome di Trento e Bolzano, l'11,2% nella regione Sardegna e l'8,1% ciascuna nelle regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle D'Aosta.

In queste amministrazioni a statuto speciale, però, contrariamente a quanto accade per quelle a statuto ordinario, l'incidenza percentuale delle donne sul totale si riduce al 44,8%. In particolare, nella regione siciliana appena il 39,3% del personale è di genere femminile; percentuale che

2 Di tali unità 1.586 hanno un rapporto di lavoro flessibile: 1.505 sono a tempo determinato, 60 hanno un contratto interinale e 21 sono lavoratori socialmente utili.

sale al 40,9% in Sardegna e al 49,4% in Friuli-Venezia Giulia. Solo in Valle D'Aosta (54,0%) ed in Trentino-Alto Adige (51,4%) il personale di genere femminile rappresenta la maggioranza.

Tabella 6.2 Il personale delle regioni a statuto speciale, per regione e genere, 2014

Regione	Valore assoluto			Valore percentuale	Incidenza % donne
	Uomini	Donne	Totale		
Valle D'Aosta	1.415	1.658	3.072	8,1%	54,0%
Trentino-Alto Adige	5.000	5.285	10.285	27,1%	51,4%
Friuli-Venezia Giulia	1.555	1.519	3.074	8,1%	49,4%
Sicilia	10.511	6.810	17.321	45,6%	39,3%
Sardegna	2.510	1.734	4.244	11,2%	40,9%
Totale	20.990	17.006	37.996	100,0%	44,8%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2016

In media, nelle regioni a statuto ordinario, si rilevano 0,72 unità di personale ogni 1.000 abitanti (Tabella 6.3). L'indicatore, analizzato tra le amministrazioni della penisola, assume valori fortemente eterogenei. Infatti, si passa dal valore più basso osservato per la regione Lombardia, pari a 0,33 ogni 1.000 residenti, al valore massimo della regione Molise, che si attesta a quota 2,22. Valori superiori all'unità si evidenziano anche nelle regioni Basilicata, Umbria, Abruzzo e Calabria.

Per quanto riguarda il personale delle regioni a statuto speciale, si rilevano, in media, 4,14 unità di personale ogni 1.000 abitanti (Tabella 6.4). Il dato, più alto rispetto a quello delle regioni a statuto ordinario, è influenzato in particolar modo dai valori che l'indicatore assume in Valle D'Aosta (23,95 ogni 1.000 abitanti) ed in Trentino-Alto Adige (9,74). Va ricordato che tra il personale in servizio in queste due regioni è incluso anche quello delle rispettive province: Aosta, Trento e Bolzano.

Tabella 6.3 Il personale delle regioni a statuto ordinario per 1.000 abitanti, per regione, 2014

Regione	Personale delle amministrazioni regionali	
	Totale	Per 1.000 abitanti
Piemonte	2.891	0,65
Lombardia	3.298	0,33
Veneto	2.807	0,57
Liguria	1.204	0,76
Emilia-Romagna	2.914	0,65
Toscana	2.760	0,74
Umbria	1.279	1,43
Marche	1.390	0,90
Lazio	4.343	0,74
Abruzzo	1.689	1,27
Molise	695	2,22
Campania	5.574	0,95
Puglia	2.810	0,69
Basilicata	1.183	2,05
Calabria	2.177	1,10
Totale	37.015	0,72

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze ed Istat, 2016

Tabella 6.4 Il personale delle regioni a statuto speciale per 1.000 abitanti, per regione, 2014

Regione	Personale delle amministrazioni regionali	
	Totale	Per 1.000 abitanti
Valle D'Aosta	3.072	23,95
Trentino-Alto Adige	10.285	9,74
Friuli-Venezia Giulia	3.074	2,50
Sicilia	17.321	3,40
Sardegna	4.244	2,55
Totale	37.996	4,14

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze ed Istat, 2016

Personale delle amministrazioni provinciali

7

Il personale delle amministrazioni provinciali italiane ammonta a 51.951 unità⁽¹⁾, di cui il 44,3% è donna (Tabella 7.1).

Il dato sulla consistenza del personale delle province varia notevolmente tra le regioni del Paese. Nelle province del Molise, infatti, è pari a 387 unità, di cui appena il 29,1% costituito da donne; all'opposto, in quelle della Sicilia, il dato arriva a 5.612 e, in quelle della Lombardia, raggiunge il valore massimo di 5.992.

In media, il personale di genere femminile è la maggioranza solo nelle province delle regioni del nord, ad eccezione di quelle liguri, con il picco massimo in quelle dell'Emilia-Romagna (il 54,3%).

1 Di tali unità 2.160 hanno un rapporto di lavoro flessibile: 1.109 sono a tempo determinato, 865 sono lavoratori socialmente utili e 186 hanno un contratto interinale.

Tabella 7.1 Il personale delle amministrazioni provinciali, per regione e genere, 2014

Regione	Valore assoluto			Valore percentuale	Incidenza % donne
	Uomini	Donne	Totale		
Piemonte	2.003	2.028	4.031	7,8%	50,3%
Lombardia	2.888	3.105	5.992	11,5%	51,8%
Veneto	1.466	1.552	3.018	5,8%	51,4%
Friuli-Venezia Giulia	671	717	1.388	2,7%	51,7%
Liguria	930	892	1.822	3,5%	48,9%
Emilia-Romagna	1.802	2.139	3.941	7,6%	54,3%
Toscana	2.272	2.033	4.305	8,3%	47,2%
Umbria	863	534	1.397	2,7%	38,2%
Marche	1.159	1.001	2.160	4,2%	46,3%
Lazio	2.481	1.969	4.450	8,6%	44,2%
Abruzzo	925	554	1.479	2,8%	37,5%
Molise	274	113	387	0,7%	29,1%
Campania	2.393	1.153	3.546	6,8%	32,5%
Puglia	1.684	935	2.619	5,0%	35,7%
Basilicata	668	374	1.043	2,0%	35,9%
Calabria	1.960	1.013	2.973	5,7%	34,1%
Sicilia	3.512	2.100	5.612	10,8%	37,4%
Sardegna	988	801	1.789	3,4%	44,8%
Totale	28.940	23.010	51.951	100,0%	44,3%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2016

A livello complessivo, ogni 1.000 abitanti si rilevano 0,87 unità di personale provinciale (Tabella 7.2). Valori inferiori a quello medio si osservano nelle province della Lombardia e della Campania (entrambe 0,60), del Veneto (0,61), della Puglia (0,64) e del Lazio (0,76). Nelle province lucane, al contrario, ogni 1.000 abitanti si contano poco meno di 2 unità di personale (1,81).

7. Personale delle amministrazioni provinciali

Tabella 7.2 Il personale delle amministrazioni provinciali per 1.000 abitanti, per regione, 2014

Regione	Personale delle amministrazioni provinciali	
	Totale	Per 1.000 abitanti
Piemonte	4.031	0,91
Lombardia	5.992	0,60
Veneto	3.018	0,61
Friuli-Venezia Giulia	1.388	1,13
Liguria	1.822	1,15
Emilia-Romagna	3.941	0,89
Toscana	4.305	1,15
Umbria	1.397	1,56
Marche	2.160	1,39
Lazio	4.450	0,76
Abruzzo	1.479	1,11
Molise	387	1,23
Campania	3.546	0,60
Puglia	2.619	0,64
Basilicata	1.043	1,81
Calabria	2.973	1,50
Sicilia	5.612	1,10
Sardegna	1.789	1,08
Totale	51.951	0,87

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze ed Istat, 2016

1. Retribuzioni del personale comunale

2. Turnover e mobilità del personale comunale

Focus

1.1 Premessa

Nel corso del 2013 il primo livello contrattuale si sarebbe dovuto riaprire con il rinnovo dei Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro (CCNL) del comparto pubblico per il triennio 2013-2015, tra cui quello delle regioni e delle autonomie locali (RALN). In realtà ciò non è avvenuto, dando corso alla proroga prevista nel D.L. n. 98/2011, che consentiva di riparlare di adeguamenti retributivi nel 2015. Rispetto all'impostazione originaria, che prevedeva dunque il blocco contrattuale per il quadriennio 2010-2013, sono intervenute due ulteriori proroghe, posticipando i rinnovi al triennio 2016-2018.

A fronte quindi di un'aspettativa forte di riapertura della contrattazione, è intervenuta alla fine del 2015 la legge di stabilità per il 2016, la quale stanziava 300 milioni a decorrere dal 2016 per la contrattazione collettiva nazionale. Allo stesso tempo, la legge ancora le risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, agli importi determinati per l'anno 2015⁽¹⁾.

1 Si precisa che lo stanziamento di 300 milioni, ai sensi dell'art.1 comma 466 della L. n. 208/2015, attiene gli oneri posti a carico del bilancio statale per la contrattazione collettiva nazionale del personale delle amministrazioni dello Stato. Per il personale dipendente da amministrazioni, istituzioni ed enti pubblici diversi dall'amministrazione statale, gli oneri per i rinnovi contrattuali per il triennio 2016-2018, nonché quelli derivanti dalla corresponsione

Per comprendere il contesto in cui queste ultime disposizioni si inseriscono giova ripercorrere i passaggi legislativi degli ultimi 6 anni, riepilogando brevemente gli elementi fondanti il blocco retributivo in vigore fino al 2015 e le proroghe che hanno agito sui provvedimenti originari.

L'ultimo rinnovo contrattuale ha riguardato il periodo 2008-2009, un biennio già di moderazione salariale, con una dinamica che forse per la prima volta non ha travalicato gli indirizzi macroeconomici, che fissavano al 3,2% l'incremento da garantire. Il blocco retributivo si innesta sul periodo successivo, configurando un fenomeno di grande cesura: l'episodio, per alcuni versi è analogo a quello del 1992-93, nel quale si configurò tuttavia un'esperienza di minore incisività. Peraltro un aspetto peculiare dell'attuale fase è che nei comparti privati dell'economia i CCNL sono stati siglati prevedendo adeguamenti retributivi non troppo dissimili dall'evidenza di medio periodo. Ciò premesso, va poi ricordato che, tra il 2009 e il 2010, il nostro sistema di regolazione delle relazioni industriali ha conosciuto una serie di importanti innovazioni. Lo scopo era quello di superare l'Accordo interconfederale del luglio 1993 e, dopo diversi tentativi ed ipotesi di intesa, il 22 gennaio del 2009 è stato firmato un Accordo Quadro di Riforma degli Assetti contrattuali, cui sono seguiti due Accordi attuativi, uno per i settori privati del 15 aprile, ed uno per l'impiego pubblico del 30 aprile. Le modifiche più rilevanti attengono, da un lato, ad un diverso tasso di inflazione cui legare le dinamiche salariali e, dall'altro, alla volontà di consegnare al momento contrattuale di secondo livello il riconoscimento della produttività.

Sul versante del lavoro pubblico, l'adesione al nuovo Accordo del 22 gennaio è stata poi affiancata da una riforma, culminata nel D.Lgs. n. 150 dell'ottobre 2009 (c.d. Riforma Brunetta), che è nuovamente intervenuta in tema di produttività, efficienza, sistemi di valutazione e premialità retributiva. Non è trascorso nemmeno un anno che su questo versante la

dei miglioramenti economici al personale di cui all'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sono posti a carico dei rispettivi bilanci ai sensi dell'articolo 48, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001.

forza degli eventi economici ha prodotto impatti di grande rilevanza. La difficoltà in molti Paesi di mantenersi su di un sentiero di sostenibilità del debito ha consigliato manovre di ampia portata in tema di pubblico impiego. Nel nostro Paese, con il D.L. n. 78/2010 si è deciso di saltare un'intera stagione contrattuale, cioè quella del triennio 2010-2012. Il blocco inoltre, come si ricorderà, non solo riguardava il rinnovo dei CCNL, ma agiva in realtà su altri tre livelli. Oltre al divieto di procedere ai rinnovi dei CCNL, escludendo peraltro ogni possibilità di recupero successivo, sino alla fine del 2013 l'ammontare delle risorse previste per i trattamenti accessori non poteva superare il valore del 2010 e, comunque, andava proporzionalmente adeguato in caso di riduzione del personale. Se l'impatto della prima disposizione riguardava in larga misura i trattamenti retributivi fissi, decisi in sede nazionale, la seconda si occupava di quanto negoziato a livello decentrato. Inoltre, per rendere ancora più stringente il blocco, si era disposto che il trattamento economico dei dipendenti, presi singolarmente, sino al 2013 compreso, non potesse superare quello spettante nel 2010. Veniva poi ribadito che tutti gli avanzamenti di carriera, decisi dopo il 2010 e sino al 2013, avessero per quegli anni effetti unicamente giuridici e non economici.

Successivamente è intervenuta la proroga a tutto il 2015 del blocco della contrattazione economica, già previsto fino alla fine del 2014 con conseguente ulteriore slittamento del triennio contrattuale dal 2015-2017 al 2016-2018. Il blocco contrattuale fu dapprima prorogato al 2014 con D.P.R. del settembre 2013, in attuazione del D.L. 98/2011, e successivamente esteso a tutto il 2015 dalla legge di stabilità per il 2015. Tuttavia, mentre nel D.P.R. citato furono ribaditi anche il congelamento della retribuzione individuale, il blocco della contrattazione integrativa e l'inibizione al riconoscimento economico delle progressioni di carriera, la novità per il 2015 era legata al fatto che dal corrente anno questi tre provvedimenti cessavano il loro effetto, rimanendo in vigore solo il primo dei quattro vincoli citati. La legge di stabilità per il 2016 è intervenuta poi nuovamente sulla contrattazione integrativa vincolando l'ammontare complessivo delle risorse destinate al trattamento accessorio agli importi 2015.

Le evidenze empiriche dei prossimi paragrafi giungono a supporto della lettura del dettato normativo, evidenziando da un lato la coerenza dei dati comunali rispetto al 3,2% che era da garantire nell'ultimo rinnovo contrattuale (2008-2009 per la non dirigenza e 2006-2009 per la dirigenza) e dall'altro sottolineando la tenuta dei vincoli retributivi. A tal proposito va sottolineato che tali risultati appaiono addirittura rafforzati da un contributo alla dinamica del salario accessorio che si posiziona su un sentiero di riduzione già dal 2010, prima dell'operare dei vincoli imposti a partire da quell'anno.

1.2 Retribuzioni contrattuali a confronto con i settori privati

Una prima modalità per evidenziare l'evoluzione degli andamenti retributivi attiene l'analisi in serie storica dei soli disposti nazionali.

Più nello specifico, lo studio dell'andamento nel tempo delle retribuzioni da CCNL costituisce un modo efficace per visualizzare la tempistica dei rinnovi contrattuali e l'ordine di grandezza delle varie *tranche* erogate. A ciò si aggiunge che l'analisi può essere impostata in ottica di confronto, rappresentando graficamente l'andamento delle retribuzioni da CCNL non solo per il contratto nazionale delle autonomie territoriali⁽²⁾ ma anche l'evoluzione delle retribuzioni contrattuali dei principali settori privati, come quello del commercio e della metalmeccanica. A supporto dell'analisi è possibile utilizzare l'indagine Istat sulle retribuzioni contrattuali, aggiornata mensilmente e con un ritardo temporale di un paio di mesi. L'orizzonte temporale prescelto è di medio periodo, utilizzando come dato di partenza quello del mese di gennaio 2008 e come dato finale quello di dicembre 2015, ultimo mese disponibile.

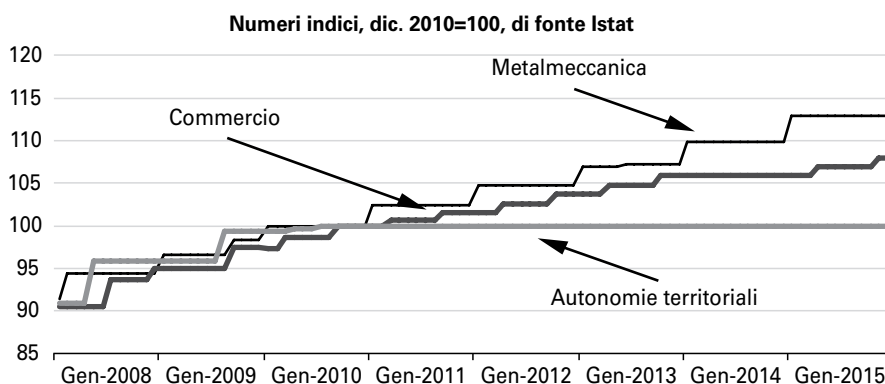
La Figura 1 mostra dunque le retribuzioni da CCNL per l'intero comparto delle autonomie territoriali e per i due settori privati scelti come riferi-

2 Il comparto regioni ed autonomie locali comprende gli enti elencati all'art. 9 del contratto collettivo quadro per la definizione dei comparti di contrattazione di giugno 2007 (CCNQ 11.06.2007). Tra i principali enti rientrano i comuni, le unioni di comuni, le comunità montane, le province e le regioni a statuto ordinario.

mento: il settore metalmeccanico e il settore del commercio. Ciascuna serie evidenzia la tempistica dei rinnovi e l'ordine di grandezza delle varie *tranche* erogate per i tre contratti appena citati.

Osservando l'intera evoluzione di medio periodo si evidenzia chiaramente come negli ultimi anni, per il comparto pubblico, al regolare proseguire dei rinnovi dei contratti privati e delle relative *tranche* erogate, si contrappone l'effetto del blocco della contrattazione nazionale entrato in vigore nel 2010. Nello specifico, l'indice delle retribuzioni contrattuali del comparto delle autonomie territoriali, che fino alla fine del 2009 aveva mantenuto un andamento in linea con il settore metalmeccanico, rimane invariato da metà 2010. Si nota quindi come, rispetto al periodo pre 2010, in cui sussisteva un'analogia tra l'andamento della contrattazione nazionale pubblica con quella dei due settori privati, si contrappone ora un marcato "disaccoppiamento", con un indice delle retribuzioni contrattuali del comparto delle autonomie territoriali che negli ultimi cinque anni rimane invariato. A confronto con questa stazionarietà osservata nel pubblico, le retribuzioni del settore metalmeccanico e del commercio risultano in netta crescita.

Figura 1. Le retribuzioni contrattuali da CCNL del comparto delle autonomie territoriali e dei settori del commercio e metalmeccanico, 2008-2015



Fonte: elaborazione REF Ricerche su dati Contabilità Nazionale Istat, anni vari

1.3 Andamento delle retribuzioni

Avendo a mente la diversa evoluzione dei disposti nazionali per i differenti comparti pubblici e privati, si può rivolgere l'analisi alle retribuzioni di fatto⁽³⁾. Per passare dalle retribuzioni contrattuali a quelle di fatto occorre aggiungere i benefici della contrattazione di secondo livello. Ovvero, laddove le retribuzioni contrattuali sono misurate come indici, che registrano solo l'effetto dei rinnovi di CCNL, l'analisi delle retribuzioni di fatto fa riferimento a quanto percepito in busta paga, tenendo conto pertanto di tutti gli effetti della contrattazione di secondo livello.

L'analisi avviene in tal caso con riferimento ai dati fino al 2014, sussistendo un naturale sfasamento tra l'aggiornamento dei dati contrattuali e i dati di fatto; alla dinamica contrattuale ad oggi disponibile fino a dicembre 2015 si accompagna l'aggiornamento delle fonti sulle retribuzioni di fatto che attiene l'annualità 2014. Per uniformità espositiva i dati del presente paragrafo e dei successivi fanno riferimento al complesso dei comuni cui si applica il CCNL delle regioni e delle autonomie locali⁽⁴⁾.

Le Figure 2.a, 2.b e 2.c presentano - rispettivamente per la non dirigenza, per la dirigenza e per il loro aggregato⁽⁵⁾ - la dinamica delle retribuzioni di fatto nel periodo 2011/2014.

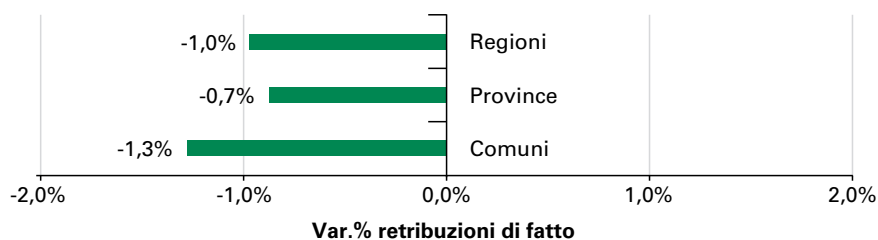
I dati sottostanti i grafici vengono altresì riepilogati in Tabella 1 affiancando ad essi anche i dati dei due settori privati già visti in precedenza: il commercio e l'industria metalmeccanica.

3 Fonte: Conto Annuale del MEF-IGOP, anni vari.

4 Nel resto del Rapporto, ad eccezione del Focus 2 (anch'esso riferito solo al contratto RALN), sono presi in considerazione tutti i CCNL afferenti il personale del mondo comunale (RALN, AFAM, PRBZ, PRTN, REFR, REVA, SCLA).

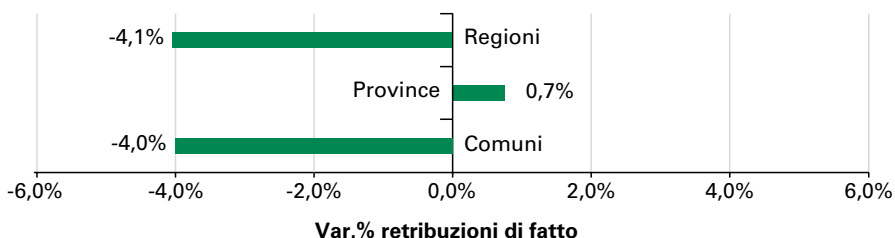
5 Il personale non dirigente (e la relativa retribuzione) viene definito come somma del solo personale dei livelli (Categoria A, B, C, D). Il personale dirigente (e la relativa retribuzione) viene definito come somma del personale dirigente a tempo determinato e indeterminato.

Figura 2.a Le retribuzioni di fatto del personale non dirigente comunale, provinciale e regionale, variazioni percentuali 2011/2014



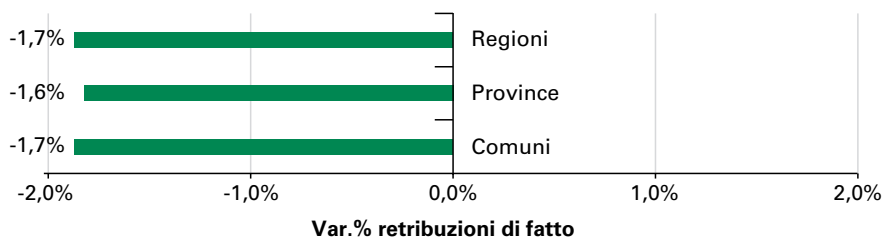
Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, anni vari

Figura 2.b Le retribuzioni di fatto del personale dirigente comunale, provinciale e regionale, variazioni percentuali 2011/2014



Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, anni vari

Figura 2.c Le retribuzioni di fatto del personale comunale, provinciale e regionale, variazioni percentuali 2011/2014



Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, anni vari

Tabella 1. Le retribuzioni di fatto (euro pro capite) del personale comunale, provinciale e regionale, dirigente e non dirigente, 2011/2014

		Euro pro capite		Var. % 2011/2014
		2011	2014	
Comuni	Personale non dirigente	27.862	27.507	-1,3%
	Personale dirigente	93.843	90.118	-4,0%
	Totale	28.646	28.171	-1,7%
Province	Personale non dirigente	28.088	27.880	-0,7%
	Personale dirigente	98.909	99.630	0,7%
	Totale	29.924	29.432	-1,6%
Regione	Personale non dirigente	34.618	34.288	-1,0%
	Personale dirigente	108.240	103.816	-4,1%
	Totale	38.887	38.212	-1,7%
Industria metalmeccanica		34.979	37.813	8,9%
Commercio		27.995	29.755	6,8%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, anni vari; per i settori privati elaborazione REF Ricerche su dati Contabilità Nazionale Istat, anni vari

Ancora una volta è evidente l'effetto delle disposizioni limitative sulla spesa del pubblico impiego, con una dinamica 2011/2014 dei sotto-comparti delle autonomie territoriali che per il complesso del personale risulta negativa e che mostra un disallineamento tra comparto pubblico e i principali settori privati. Questi ultimi scontano infatti una crescita retributiva che negli ultimi sette anni si posiziona al 19,4% nell'industria metalmeccanica e al 15,3% nel commercio.

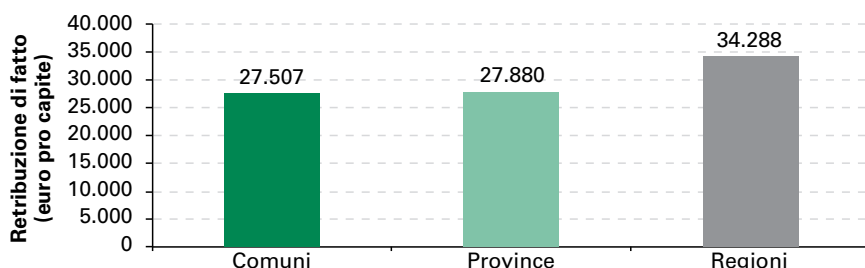
Nello specifico il protrarsi del blocco ha creato una dinamica 2011/2014 negativa nel pubblico a cui si contrappone una dinamica del tutto positiva nei settori privati. Da un lato, infatti, i settori privati evidenziano crescite fra il 6% e il 9%, mentre i sotto-comparti delle autonomie territoriali come comuni, province e regioni scontano in termini di retribuzione pro capite, sempre dal 2011 al 2014, tassi negativi attorno al -2%, con cali del -4% in corrispondenza della dirigenza.

Concentrandosi poi sui singoli dati del pubblico, si evidenzia come il mondo comunale sconti tassi di variazione complessiva allineati con

regioni e province, con una riduzione tuttavia più marcata rispetto alle medesime in termini di retribuzioni del personale non dirigente (-1,3% rispetto al -0,7% per le province e al -1% per le regioni).

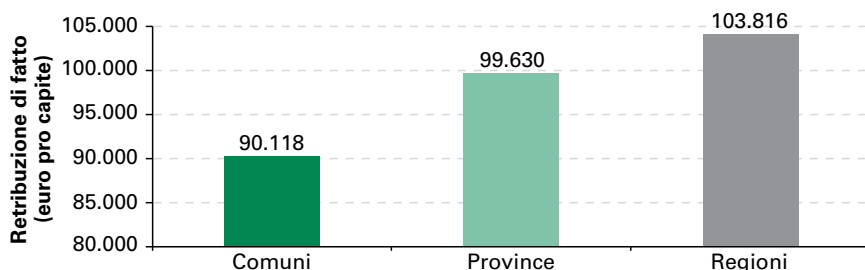
I risultati finali delle dinamiche sono poi osservabili nei livelli retributivi di fatto al 2014: più in dettaglio, come evidenziato nella Figura 3.c, le retribuzioni mostrano nel comparto regioni ed autonomie locali un posizionamento piuttosto simile tra province e comuni, con una retribuzione di fatto tra i circa 28.000 e i 29.000 euro pro capite, mentre le regioni si pongono su un livello superiore e attorno a poco più di 38.000 euro.

Figura 3.a Le retribuzioni di fatto (euro pro capite) del personale non dirigente comunale, provinciale e regionale, 2014



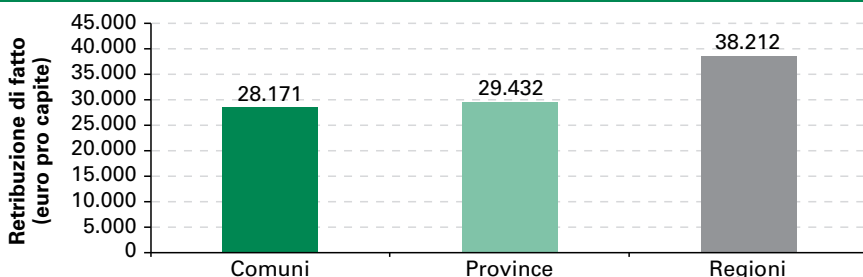
Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2016

Figura 3.b Le retribuzioni di fatto (euro pro capite) del personale dirigente comunale, provinciale e regionale, 2014



Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2016

Figura 3.c Le retribuzioni di fatto (euro pro capite) del personale comunale, provinciale e regionale, 2014



Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2016

1.4 Dinamiche e livelli retributivi

Nella sezione precedente, le dinamiche e i livelli retributivi registrati dall'universo dei comuni sono stati posti a raffronto con altre importanti realtà, sia del mondo privato, sia di altri sotto-comparti delle autonomie territoriali. Si tratta ora di capire quali siano stati i *driver* che hanno determinato le dinamiche retributive nel mondo comunale.

In particolare, una volta evidenziate le tendenze di fondo del comparto, è possibile analizzare con più dettaglio la dinamica di fatto osservata nei comuni. A tal proposito, si illustrano di seguito, per il personale dei livelli, i contributi provenienti rispettivamente dalle componenti fisse, accessorie e da quanto attribuibile agli effetti di turnover e carriera (Tabella 2.a e Tabella 2.b). Viene riportata la dinamica relativa all'ultimo quadriennio (2011/2014) caratterizzato dalle procedure di blocco.

Appare subito che le retribuzioni di fatto per il personale comunale non dirigente subiscono una riduzione del -1,3%.

Per comprendere questo dato occorre da un lato evidenziare che la riduzione osservata è il risultato di un fenomeno che già era in corso prima del blocco retributivo dall'altro è utile riprendere quanto già detto in precedenza. Dal 2010, infatti, con il D.L. n. 78/2010, la dinamica retributiva è stata soggetta a vincoli non solo per la parte fissa ma anche per la parte

accessoria, prevedendo che, per ciascuno degli anni 2011-2013 (poi prorogato anche al 2014), sia il trattamento economico dei singoli dipendenti non potesse superare il valore 2010, sia che l'ammontare delle risorse complessive destinate al trattamento accessorio del personale fosse congelato al valore 2010.

Un terzo elemento da considerare per l'interpretazione della dinamica 2011/2014 attiene le disposizioni limitative rispetto alle procedure di assunzione. L'effetto di carriera e turnover⁶⁾ riflette in parte l'operare dei vincoli, con un contributo che nel periodo considerato segna un effetto negativo, seppur contenuto.

Tabella 2.a Dinamica retributiva del personale comunale non dirigente (variazioni percentuali), 2011/2014

		Var. % 2011/2014
Dinamica di fatto		-1,3%
Contributo del fisso		-0,1%
di cui:	tabellare	-0,1%
	ind. tà di comparto	-0,002%
	RIA	-0,1%
Contributo per accessorio		-1,0%
Contributo turnover e carriera		-0,1%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, anni vari

Tabella 2.b Dinamica retributiva del personale comunale non dirigente (scarti in euro pro capite), 2011/2014

		Scarto in euro pro capite 2011/2014
Dinamica di fatto		-355
Contributo del fisso		-26
di cui:	tabellare	-22
	ind. tà di comparto	-1
	RIA	-29
Contributo per accessorio		-289
Contributo turnover e carriera		-41

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, anni vari

6 Si ricordi che impiegando una dizione "allargata", per carriera si intende sia quella vera e propria costituita da avanzamenti verticali, sia quella dovuta alle progressioni orizzontali.

A tal proposito, si evidenzia come le risorse dedicate a finanziare gli avanzamenti di carriera sono significativamente diminuite, riflettendo l'emergere di una maggiore attenzione rispetto all'utilizzo di questo strumento gestionale.

Pertanto, com'è corretto aspettarsi, stante la presenza dei vincoli in materia di spesa pubblica, i dati rimangono sostanzialmente stabili sul fisso e in riduzione dell'1% sull'accessorio. Ciò precisato, il risultato osservato nel 2014 rispetto al 2011 è in larga misura attribuibile ad una riduzione del trattamento accessorio (-1%).

Come già osservato in precedenza, risulta interessante soffermarsi sul contributo per turnover e carriera e sulla tendenza osservata nell'ultimo periodo considerato. Per comprendere questo andamento va ricordato che tipicamente l'effetto di turnover genera un impatto negativo sulla dinamica di fatto, in quanto il personale che cessa percepisce una retribuzione più alta di quella media, mentre ai nuovi assunti viene riconosciuta una retribuzione mediamente più bassa. Questa evoluzione naturale è compensata dall'altro fenomeno della carriera: cessano coloro che costano di più e analogamente quelli che restano "fanno carriera". In equilibrio stazionario i due fenomeni tendono a compensarsi.

Nella fase attuale, tuttavia, questo equilibrio viene modificato dalla presenza di due provvedimenti specifici: il riconoscimento solo giuridico degli avanzamenti di carriera e il blocco del turnover.

Nello specifico, il blocco del turnover, ovvero la presenza di limiti alle facoltà assunzionali, mitiga l'impatto in riduzione generalmente attribuito al rapporto retributivo tra entrati e usciti; ovvero, i limiti assunzionali fanno sì che alle fisiologiche cessazioni si accompagni un minor avvicendamento di entrati e la cui risultante dovrebbe essere una retribuzione media pro capite leggermente più elevata. Al tempo stesso il fatto che gli avanzamenti di carriera esplicano esclusivamente effetti giuridici tende ad agire in senso opposto. Il personale che resta non muta il proprio assetto retributivo, quindi non vi sono tensioni positive sulla dinamica di fatto.

Un'analisi analoga può essere condotta rispetto al personale dirigenziale, per il quale le risultanze 2011/2014 evidenziano l'operare del blocco contrattuale (Tabella 3.a e Tabella 3.b). Emerge altresì una differenza strutturale tra dirigenza e non dirigenza, in base alla quale l'operare delle restrizioni legislative produce un impatto significativo sulla variazione del salario accessorio (-4% nel periodo 2011/2014 per la dirigenza).

Una volta indagata la dinamica di fatto e le principali componenti che la determinano, è utile analizzare con più dettaglio gli istituti retributivi che la compongono, con particolare riferimento alle costituenti del trattamento accessorio.

Tabella 3.a Dinamica retributiva del personale comunale dirigente (variazioni percentuali), 2011/2014

		Var. % 2011/2014
Dinamica di fatto		-4,0%
Contributo del fisso		-0,01%
di cui:	tabellare	-0,1%
	RIA	-0,1%
Contributo per accessorio		-4,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, anni vari

Tabella 3.b Dinamica retributiva del personale comunale dirigente (scarti in euro pro capite), 2011/2014

		Scarto in euro pro capite 2011/2014
Dinamica di fatto		-3.725
Contributo del fisso		-13
di cui:	tabellare	-86
	RIA	-58
Contributo per accessorio		-3.712

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, anni vari

Un'analisi della distribuzione dei trattamenti accessori, con particolare riferimento al ruolo della produttività, costituisce inoltre il punto di partenza per valutare come hanno operato le politiche salariali incentivanti.

Come è noto, la garanzia dei sistemi di riconoscimento della produttività, innanzitutto collettiva, ed eventualmente individuale, trova spazio nella contrattazione decentrata.

In particolare, il contratto integrativo si fa carico di rivalutare il sistema delle indennità, di fornire il quadro di riferimento degli avanzamenti di carriera e il riconoscimento dello sforzo profuso e dei risultati raggiunti. In altre parole, se da una parte il fondo per la contrattazione integrativa rappresenta le risorse da cui attingere anche per la produttività, dall'altra una quota importante di tali risorse tende ad essere destinata ad impieghi di tipo stabile: indennità specifiche di comparto, progressioni economiche orizzontali e tutto il sistema indennitario legato a specifiche prestazioni (turno, rischio, disagio, ecc.).

Al tempo stesso, una situazione come quella attuale, in cui si osserva una sostanziale stabilità dei dati retributivi generata dal blocco contrattuale, consente di sviluppare una robusta analisi sulle retribuzioni, anche in termini di differenziali comunali. In altre parole, la maggior solidità dei dati 2014, ascrivibile ad un sostanziale assestamento rispetto alle annualità precedenti, può essere sfruttata per fissare le idee circa le grandezze retributive di fondo del mondo comunale e può essere confrontata agevolmente con il 2011.

Alla luce di tali premesse, risulta utile comprendere come si differenziano gli istituti retributivi. A tal proposito la disaggregazione della Tabella 4 evidenzia, per la non dirigenza, i principali elementi della retribuzione fissa e accessoria, distinguendo quest'ultima in compensi di produttività e risultato, retribuzione di posizione e straordinario. Alcune componenti residuali, evidenziate in un'unica voce, attengono, infine, agli arretrati per anni precedenti, ai compensi oneri, rischi e disagi, nonché ad altre indennità varie non ricomprese nelle voci precedenti. In media si osserva una composizione piuttosto equilibrata delle componenti accessorie con circa 1/4 della retribuzione accessoria legata a compensi di produttività e risultato, 1/4 alla posizione ed il restante ascrivibile al sistema indennitario e ai compensi per

straordinario. In termini di livelli, quanto appena visto si traduce nel 2014 in una produttività media pro capite poco sotto i 1.000 euro, una retribuzione di posizione e responsabilità su valore pressoché analogo, mentre 587 euro per unità di personale è l'importo medio associato allo straordinario. Dal confronto con il 2011 una prima notazione attiene la quota media di trattamento accessorio rispetto alla retribuzione di fatto pro capite media. Si tratta di una quota che è andata riducendosi nel tempo e che rappresenta il 14,3% della retribuzione complessiva nel 2014 a fronte di un 15,1% del 2011.

Tabella 4. Retribuzione di fatto (euro pro capite) del personale comunale non dirigente, 2011/2014

		2011	2014
Fisso		23.650	23.583
di cui:	Tabellare	22.769	22.712
	Ind.tà di comparto	527	527
	RIA	268	233
Accessorio		4.212	3.923
di cui:	Produttività e risultato	988	988
	Posizione, fondo specifiche responsabilità	1.003	989
	Straordinario	718	587
	Compensi oneri e rischi, indennità varie, arretrati per anni precedenti, ecc.	1.504	1.359
Totale		27.862	27.507
Quota retribuzione accessorio		15,1%	14,3%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, anni vari

Entrando poi nel dettaglio degli istituti retributivi, in termini di posizione e produttività, emerge un dato pro capite che rimane stabile nel tempo a causa delle misure di blocco introdotte dal D.L. 78/2010 (poco al di sotto dei 990 euro nel 2011 e 2014). Stesso andamento per la retribuzione di posizione (circa 1.000 euro nel 2011 e 2014). È quindi possibile notare come la quota di salario più direttamente legata ai risultati conseguiti (produttività collettiva e individuale e risultato) abbia risentito solo lievemente dell'attuale sistema di vincoli. La differenza più marcata rispetto al tempo attiene il valore pro capite dello straordinario, che nel 2011 si attestava attorno ai 700 euro pro capite e risulta inferiore di circa 130 euro nel 2014. Anche il sistema inden-

nitario e degli arretrati va riducendosi, passando da 1.504 euro nel 2011 a circa 1.360 euro nel 2014.

Un approfondimento può essere condotto anche per la dirigenza, per la quale si osserva una composizione tra componente fissa e accessoria delle retribuzione media notevolmente diversa da quella osservata per la non dirigenza.

In particolare, si evidenzia dapprima come nella dirigenza più della metà della retribuzione abbia carattere accessorio (Tabella 5). Entrando poi maggiormente nel dettaglio si ha che nel 2014 la retribuzione accessoria pari a circa 46.300 euro pro capite si riduce rispetto ai 49.983 euro pro capite del 2011.

Tabella 5. Retribuzioni di fatto (euro pro capite) del personale comunale dirigente, 2011/2014

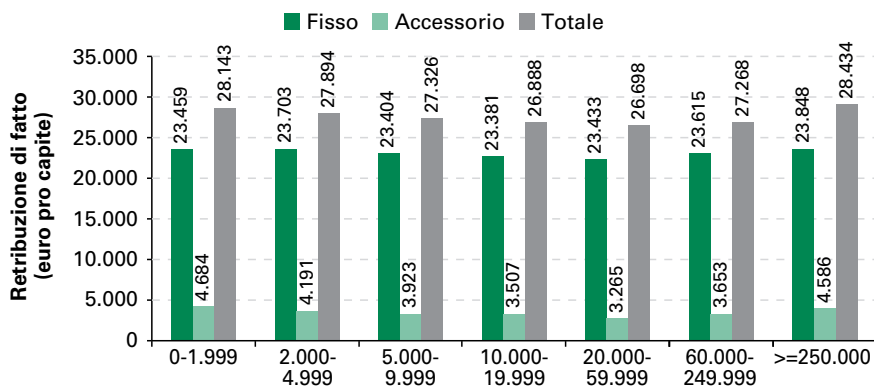
		2011	2014
Fisso		43.860	43.847
di cui:	Tabellare	43.461	43.375
	RIA	400	341
Accessorio		49.983	46.271
Totale		93.843	90.118
Quota retribuzione accessoria		53,3%	51,3%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, anni vari

1.5 Differenziali retributivi per ripartizione dimensionale

Le elaborazioni appena presentate consentono di contestualizzare i livelli retributivi comunali e di introdurre un'analisi sui differenziali tra comuni. Partendo dal personale non dirigenziale, la Figura 4 mostra come sono i comuni di piccolissima dimensione e i comuni con oltre 250.000 abitanti a presentare una quota di retribuzione maggiore, attorno al 16% della retribuzione complessiva, e che si confrontano con un dato medio attorno al 14%.

Figura 4. Retribuzioni di fatto (euro pro capite) del personale comunale non dirigente, per classe demografica, 2014



Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2016

Approfondendo poi la composizione interna di fisso e accessorio, ovvero con riferimento ai singoli istituti, risulta che a fronte di una sostanziale analogia nelle retribuzioni fisse lungo le dimensioni, si osserva una maggior variabilità nella composizione degli istituti della retribuzione accessoria.

Rispetto alle classi dimensionali, la dicotomia di comportamento fisso/accessorio fa sì che l'andamento della retribuzione complessiva rispetto al numero di abitanti trovi intera spiegazione nella componente accessoria: al crescere della dimensione, la retribuzione pro capite - che nei comuni di piccolissima dimensione risulta pari a circa 28.143 euro - tende progressivamente a ridursi fino ai 60.000 abitanti, registrando un punto di minimo in corrispondenza della classe tra i 20.000 ed i 59.999 abitanti (circa 26.700 euro) e ritornando a crescere progressivamente all'aumentare della dimensione, toccando così circa i 28.450 euro nell'ultima classe dimensionale.

A spiegare in parte questo comportamento è una minore incidenza delle posizioni organizzative al crescere della dimensione, compensata da un maggior sistema indennitario nei comuni medio-grandi, sopra i 20.000 abitanti (Tabella 6). Per questi infatti, a fronte di una retribuzione di posi-

zione media di circa 1.000 euro, la posizione pro capite erogata si attesta tra i 600 ed i 500 euro. Analogamente, rispetto ad un dato medio nazionale del sistema indennitario pari a oltre 1.300 euro, tali comuni erogano un valore molto vicino alla media (tra i 20.000 e i 249.999 abitanti) o di circa 900 euro superiore (nei comuni con almeno 250.000 residenti).

Il ruolo della produttività tende invece ad essere maggiormente stabile lungo le classi dimensionali, seppur con dati medi pro capite più bassi nei comuni tra i 10.000 e i 60.000 cittadini (circa 800 euro pro capite contro la media nazionale di poco meno di 1.000 euro).

Passando poi all'approfondimento lungo la dimensione territoriale delle retribuzioni della dirigenza, ciò che si osserva è un dato diversificato lungo le classi dimensionali, con valori della quota della retribuzione accessoriache passano dal 42,8% nei comuni di minori dimensioni a quote che addirittura superano la metà della retribuzione complessiva (56%) nei comuni con almeno 250.000 abitanti⁽⁷⁾ (Tabella 7).

Questo tipo di comportamento introduce poi una prima osservazione circa il legame tra retribuzione di fatto e dimensione demografica. Ciò che si osserva è che la retribuzione media complessiva cresce all'aumentare della dimensione, passando da 75.416 euro pro capite nei comuni piccoli a oltre 100.000 euro nei comuni con almeno 250.000 abitanti, un'evidenza determinata unicamente dalle politiche sull'accessorio. A differenza di quanto emerge per la non dirigenza, per la quale si osserva un tipico andamento ad "U" rispetto alla popolazione, per la dirigenza il legame dimensionale è sempre positivo e crescente.

Concentrandosi sulla retribuzione accessoria, si osserva un dato pro capite che cresce all'aumentare della dimensione (da circa 32.250 euro nella classe 5.000-9.999) a meno del doppio nella classe sopra i 250.000 abitanti (poco oltre i 56.300 euro pro capite).

7 I dati relativi alla retribuzione di fatto media nei comuni di dimensione inferiore ai 5.000 abitanti non vengono riportati a causa della non significatività statistica.

Tabella 6. Retribuzioni di fatto (euro pro capite) del personale comunale non dirigente, per classe demografica, 2014

	Classe di ampiezza demografica							Totale
	0 - 1.999	2.000 - 4.999	5.000 - 9.999	10.000 - 19.999	20.000 - 59.999	60.000 - 249.999	>= 250.000	
Fisso	23.459	23.703	23.404	23.381	23.433	23.615	23.848	23.583
di cui:	22.558	22.809	22.517	22.483	22.534	22.717	23.050	22.712
Tabellare	524	519	526	524	527	530	532	527
Ind.tà di comparto	251	242	215	233	237	247	223	233
RIA	4.684	4.191	3.923	3.507	3.265	3.653	4.586	3.923
Accessorio	28.143	27.894	27.326	26.888	26.698	27.268	28.434	27.507
Quota retribuzione accessorio	16,6%	15,0%	14,4%	13,0%	12,2%	13,4%	16,1%	14,3%

Fonte: elaborazione IFEI-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2016

Tabella 7. Retribuzioni di fatto (euro pro capite) del personale comunale dirigente, per classe demografica, 2014

		Classe di ampiezza demografica					Totale
		5.000 - 9.999	10.000 - 19.999	20.000 - 59.999	60.000 - 249.999	>= 250.000	
Fisso		43.166	43.628	43.689	44.180	43.809	43.847
di cui:	Tabellare	42.686	43.253	43.309	43.455	43.462	43.375
	RIA	191	206	263	496	321	341
Accessorio		32.250	33.575	40.500	47.427	56.331	46.271
Totale		75.416	77.203	84.189	91.608	100.139	90.118
Quota retribuzione accessoria		42,8%	43,5%	48,1%	51,8%	56,3%	51,3%

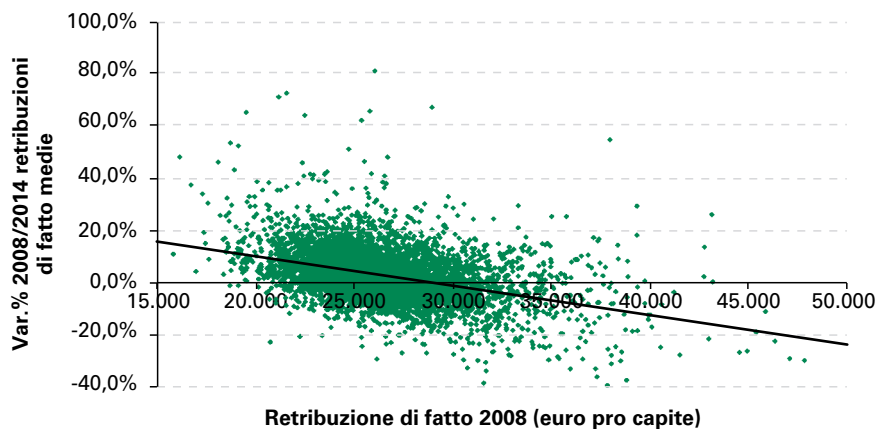
Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2016

I dati presentati finora sono valori medi, che celano evidentemente l'aspetto di variabilità tra le amministrazioni. Una prima rappresentazione della variabilità comunale viene fornita nella Figura 5, che delinea l'andamento nel tempo nella varianza osservata a livello comunale nelle retribuzioni di fatto della non dirigenza.

Più nello specifico, al fine di verificare se sussiste o meno convergenza nel tempo nei dati retributivi comunali, la figura pone a confronto il livello medio di fatto di "partenza" (2008) e la variazione percentuale dell'ultimo dato medio (2014) rispetto all'istante di riferimento iniziale.

Si evidenzia così un fenomeno di convergenza retributiva, dove i comuni che registravano nel 2008 un dato pro capite superiore alla media nazionale hanno tipicamente mantenuto tale livello o addirittura l'hanno ridotto e viceversa dove i comuni che avevano un livello di partenza più basso rispetto alla media sono stati quelli che hanno maggiormente incrementato il dato retributivo nel 2014.

Figura 5. La convergenza retributiva per la non dirigenza: dinamica 2008/2014 e legame con livello retributivo 2008



Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, anni vari

2.1 Premessa

In tema di gestione del personale, dopo la dimensione retributiva, si intende qui approfondire l'analisi della struttura e delle caratteristiche occupazionali nonché delle evoluzioni dinamiche ad esse associate.

Le dimensioni da analizzare sono molteplici. Dagli aspetti più tipici quali i dati sul numero di consistenze ed i relativi elementi che le descrivono (saldo occupazionale, tassi di assunzione, cessazione, mobilità), fino a una serie di tematiche di tipo più comportamentale (analisi per motivazione delle giornate di assenza, tassi di assenteismo).

Queste dimensioni tendono ad assumere una valenza di primo piano oggi, quando l'esigenza di contenimento della spesa pubblica ha spinto all'assunzione di misure di politica economica che impattano fortemente sulle caratteristiche del capitale umano.

I fronti su cui il decisore pubblico ha agito nel corso degli ultimi anni sono molteplici, dai blocchi retributivi, alle misure di contenimento del numero di occupati. La presenza di blocchi occupazionali, soprattutto se protratti nel tempo, tende a modificare profondamente la struttura occupazionale incidendo sull'età, sull'anzianità della forza lavoro, sull'adeguatezza in termini di qualificazione, sulla capacità di sostenere nuovi impegni lavorativi.

L'analisi che segue si concentra su alcuni di tali aspetti, ricordando, ove possibile, il contesto legislativo in cui questi elementi si inseriscono e leggendo i fenomeni sia in ottica complessiva, sia in relazione al particolare momento economico.

Emerge un saldo occupazionale negativo nel 2014, con una riduzione del personale dirigenziale e non pari al 2%, in larga misura attribuibile a dei tassi di assunzione inferiori all'1% e a dei tassi di cessazione per collocamento a riposo poco sopra il 2%. Considerando poi un orizzonte temporale di medio periodo (2008/2014) è evidente lo sforzo attuato dal mondo comunale negli ultimi anni. Lo stesso impegno lavorativo è stato sostenuto nonostante una riduzione delle consistenze occupazionali attorno al 10%.

A queste evidenze si lega poi l'utilizzo dell'istituto della mobilità, che nel 2014, rispetto a quanto osservato nel passato a 6 anni di distanza, risulta in crescita a livello intracompartimentale, con quote sia in entrata che in uscita che quasi raddoppiano, interessando circa l'1% dei dipendenti. Si riduce invece la mobilità extracomparto, il cui utilizzo è tuttavia in entrambi gli anni esiguo e presenta il comparto comunale come un cedente netto rispetto al resto della PA. L'uso della mobilità temporanea è diffuso nel mondo comunale con una quota di usciti di circa tre volte superiore agli entrati nel 2008 e, nel 2014, di circa quattro volte.

L'andamento occupazionale da un lato e l'utilizzo di strumenti organizzativi alternativi alle assunzioni dimostrano lo sforzo compiuto dal comparto comunale negli ultimi anni. In questo quadro sarebbe plausibile che le politiche restrittive attuate a livello nazionale, sia in termini retributivi che di ricambio occupazionale, possano aver influito negativamente sul coinvolgimento professionale e sull'apporto lavorativo. A giudicare dalle assenze del personale, il clima organizzativo non ha invece registrato importanti peggioramenti. Al contrario, il tasso di assenteismo risulta nel 2014 su valori pressoché analoghi a quelli del 2008, quando già erano stati adottati diversi provvedimenti di legge mirati a ridurre l'incidenza. Si osserva inoltre una parziale ricomposizione delle motivazioni, tra le quali spicca sicuramente la riduzione nel 2014 delle giornate di malattia.

2.2 Saldi occupazionali e vincoli al turnover

Come ricordato in premessa, ancora prima dell'avvio della recente crisi economica nell'autunno 2008, il pubblico impiego ha dovuto registrare un crescendo di provvedimenti legislativi, volti al contenimento della spesa. Questa progressione di norme restrittive si è dispiegata lungo diversi filoni di intervento: la regolazione del turnover, il congelamento della dinamica retributiva procapite, una più facile praticabilità dei trasferimenti di personale, una stretta sull'assenteismo. Un percorso complesso che ha avuto inizio nel primo decennio degli anni 2000 e che si è reso necessario per tentare di riportare l'equilibrio dei conti pubblici su un sentiero di sostenibilità.

È dal 2006 che il legislatore ha iniziato ad impostare un sistema di vincoli alle spese di personale, più volte rivisti e modificati nel tempo, nella convinzione che occorresse porre qualche freno concreto alla dinamica della spesa. In effetti, con la legge finanziaria per il 2007 si stabilisce che per gli enti non sottoposti al patto di stabilità interno le spese per il personale non avrebbero potuto eccedere il valore registrato nel 2004, fatti salvi gli effetti dei rinnovi contrattuali, mentre gli enti sottoposti al patto di stabilità avrebbero dovuto assicurare la riduzione delle spese di personale garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, anche attraverso la razionalizzazione delle strutture burocratico-amministrative. Per gli anni 2005 e 2006 erano in vigore, inoltre, già altre norme volte al contenimento della dinamica delle spese di personale: la finanziaria per il 2006 aveva stabilito che gli enti locali adottassero misure necessarie a garantire che le spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, non superassero per ciascuno degli anni 2006, 2007 e 2008 il corrispondente ammontare dell'anno 2004 diminuito dell'1%.

Con il D.L. 112/2008, nella sua versione iniziale, si è intervenuti poi affermando che le assunzioni fossero precluse ove il rapporto fra spese di personale e spesa corrente eccedesse il 50%. Addirittura, per gli enti sottoposti al patto si prevedeva che, in caso di mancato rispetto del patto di stabilità

interno nell'esercizio precedente, fosse vietato procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale. Ma l'intervento forte si è avuto con il D.L. n. 78/2010, che da un lato ha ridotto al 40% il rapporto tra spese di personale e spese correnti, vincolo oggi del tutto abrogato, ma dall'altro ha stabilito che, gli enti che non superavano tale rapporto percentuale potessero assumere personale nel limite del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente. Successivamente, i vincoli citati hanno subito poi nel tempo modifiche in restrizione e in allentamento; tra le più recenti il quinto comma dell'art. 3 D.L. 90/2014 ha incrementato le facoltà assunzionali dei comuni, prevedendo che nel 2014 e 2015 gli enti sottoposti al patto di stabilità interno avrebbero potuto procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite del 60% della spesa sostenuta per il personale di ruolo cessato nell'anno precedente. La disposizione prevedeva poi di estendere il turnover all'80% negli anni 2016-2017 e al 100% a decorrere dall'anno 2018, sempre nel rispetto della disciplina sulla riduzione della spesa per il personale.

Con la legge di stabilità per il 2016 si fissano le ultime disposizioni in materia. Si agisce nuovamente sulla quota di riferimento, individuando, rispetto alla normativa previgente, limitazioni più stringenti per i prossimi anni e fino al 2018, con un vincolo assunzionale, per il personale privo di qualifica dirigenziale, pari al 25% della spesa per cessati dell'anno precedente. Unica deroga per le fusioni e le unioni di comuni istituitesi dall'anno 2011, per le quali le assunzioni possono invece avvenire al 100% della spesa per cessati dell'anno precedente.

L'attuale disciplina prevede poi, per i comuni non sottoposti al patto di stabilità interno, la possibilità di procedere all'assunzione di personale nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno ed è vincolata al rispetto del tetto di spesa sostenuto nell'anno 2008.

Per ciò che concerne la possibilità di avvalersi di forme di lavoro flessibile, solo per i comuni che abbiano rispettato sia i vincoli di spesa ed assunzionali previsti, la disciplina limita la spesa sostenibile per dette tipologie

di lavoro al 50% di quella affrontata nell'anno 2009. In materia di lavoro flessibile con il comma 4-bis dell'art. 11 D.L. 90/2014, si sono aperti spazi per le assunzioni a tempo determinato per i comuni sottoposti al patto di stabilità interno che hanno garantito la costante riduzione della spesa per il personale, e per gli enti di minori dimensioni esclusi dal patto di stabilità che abbiano contenuto tale spesa al di sotto di quella risultante nel 2008. Tali enti non sono più soggetti all'obbligo di rispettare il 50% della corrispondente spesa sostenuta nel 2009 per le assunzioni con contratto di lavoro a tempo determinato, di collaborazione coordinata e continuativa, di formazione-lavoro e altri rapporti formativi, di somministrazione e lavoro accessorio. Resta fermo che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009.

La Tabella 1 mostra i numeri assoluti delle consistenze di personale del mondo comunale, distinguendo il personale dirigente e non dirigente, e articolando altresì quest'ultimo nelle quattro categorie⁽¹⁾. Come per il contributo sulle retribuzioni i dati che seguono attengono il solo personale cui si applica il contratto delle regioni ed autonomie locali.

Nella tabella vengono presi a riferimento due istanti, l'ultimo anno disponibile, il 2014, e il 2008, cioè un momento precedente all'inasprimento varato negli ultimi anni.

Tabella 1. Il personale comunale dirigente e non dirigente, per inquadramento contrattuale, 2008/2014

	2008	2014	Var. % (2008/2014)
Personale dirigente	4.912	3.627	-26,2%
Personale non dirigente	384.354	348.268	-9,4%
Categoria A	23.394	17.599	-24,8%
Categoria B	108.878	92.396	-15,1%
Categoria C	166.067	158.266	-4,7%
Categoria D	86.015	80.007	-7,0%
Totale	389.266	351.895	-9,6%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, anni vari

¹ Il personale dirigente qui considerato attiene le figure dirigenziali a tempo determinato e indeterminato. Il personale non dirigenziale attiene il solo personale dei livelli.

Ciò che emerge è un saldo occupazionale negativo, che si quantifica in una riduzione delle consistenze complessive di poco inferiore al 10%, con valori ben più marcati per le sole figure dirigenziali.

Un andamento che è in linea con il percorso già evidenziato negli ultimi anni anche dalla Corte dei Conti, la quale proprio con la deliberazione n. 16/2015, ha evidenziato "il decremento generalizzato della maggior parte delle tipologie contrattuali del mondo comunale nell'ultimo triennio disponibile (2011-2013)'

Le Tabelle 2 e 3 mostrano la medesima analisi per il personale delle province e delle regioni.

Ciò che si osserva è come anche tali amministrazioni mostrano un andamento in linea con quanto osservato nel mondo comunale, il quale (al netto dei fenomeni di riorganizzazione che stanno caratterizzando le province), risulta comunque il sotto-comparto in cui è stato compiuto lo sforzo maggiore.

La Tabella 4 evidenzia poi i tassi di assunzione e cessazione del personale comunale, nonché le principali cause ad esse connesse per il 2008 e per il 2014.

È evidente come l'operare dei vincoli sul turnover abbiano portato i tassi dell'ultimo biennio su valori prossimi allo zero in termini assunzionali. Il riflesso di ciò, abbinato a tassi di cessazione non molto diversi nei due bienni, è immediatamente rinvenibile nel saldo occupazionale, con una dinamica delle consistenze che nel 2007/2008 segna un incremento dell'1% a fronte di una riduzione del 2% nel periodo 2013/2014.

Come è corretto aspettarsi tra le motivazioni che portano alla riduzione dei tassi di assunzione rientrano le nomine da concorso, che passano da un tasso del 2,3% nel 2008 ad un tasso dello 0,6% nel 2014, e le stabilizzazioni di personale (anch'esse dal 2% del 2008 si riducono allo 0,1% del 2014).

Tabella 2. Il personale provinciale dirigente e non dirigente, per inquadramento contrattuale, 2008/2014

	2008	2014	Var. % (2008/2014)
Personale dirigente	1.580	961	-39,2%
Personale non dirigente	53.305	47.176	-11,5%
Categoria A	1.096	676	-38,3%
Categoria B	17.515	14.803	-15,5%
Categoria C	18.106	16.660	-8,0%
Categoria D	16.588	15.037	-9,4%
Totale	54.885	48.137	-12,3%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, anni vari

Tabella 3. Il personale regionale dirigente e non dirigente, per inquadramento contrattuale, 2008/2014

	2008	2014	Var. % (2008/2014)
Personale dirigente	2.198	1.828	-16,8%
Personale non dirigente	34.532	32.835	-4,9%
Categoria A	705	552	-21,7%
Categoria B	7.451	6.056	-18,7%
Categoria C	10.325	10.716	3,8%
Categoria D	16.051	15.511	-3,4%
Totale	36.730	34.663	-5,6%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, anni vari

Tabella 4. Assunzioni e cessazioni del personale comunale dirigente e non dirigente, 2007/2008 e 2013/2014

	2007/2008	2013/2014
Assunzioni	4,9%	0,9%
Nomina da concorso	2,3%	0,6%
Personale stabilizzato	2,0%	0,1%
Categorie protette	0,1%	0,05%
Passaggi da amm.ni di altro comparto	0,1%	0,05%
Altre cause	0,4%	0,2%
Cessazioni	3,9%	2,9%
Collocamento a riposo	2,9%	2,1%
Passaggi ad amm.ni di altro comparto	0,1%	0,1%
Licenziamenti ed altre cause	0,8%	0,7%
Dinamica consistenze	1,0%	-2,0%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, anni vari

Ciò a conferma che i vincoli al turnover stanno producendo i loro effetti e che addirittura proprio l'operare del fisiologico ridursi delle consistenze per i collocamenti a riposo produce progressive riduzioni nel saldo occupazionale. I dati evidenziano infatti tassi di cessazione per collocamento a riposo non dissimili nei due bienni considerati (2,9% nel 2008 e 2,1% nel 2014). È pur vero che una cautela va posta nell'interpretare direttamente le risultanze appena osservate in termini di tenuta o meno dei vincoli assunzionali. Dal 2007 in poi infatti, i limiti imposti dal legislatore si riferiscono alla spesa per cessazioni e non al numero delle cessazioni intervenute⁽²⁾. I numeri appena presentati vanno quindi interpretati come un'approssimazione del fenomeno.

2.3 Procedure di mobilità

Un altro elemento fondamentale per la completa descrizione delle dinamiche occupazionali attiene l'istituto della mobilità, vale a dire l'iter per il trasferimento dei dipendenti pubblici all'interno dell'universo delle amministrazioni pubbliche.

A livello normativo, le procedure di mobilità vengono regolate già da molti anni dal D.Lgs. n. 165/2001. Si tratta tuttavia di un istituto che negli ultimi anni è stato oggetto di diversi tentativi riformatori.

In particolare, si è cercato di rafforzare e semplificare tale istituto, se non altro per bilanciare la timidezza con la quale le amministrazioni se ne erano servite. Di rilievo è quanto stabilito dalla legge di stabilità per il 2012 (L. n. 183/2011) con la quale sono state introdotte alcune modifiche legislative nell'ottica di conferire maggiore flessibilità a tale istituto, con particolare riferimento alle eccedenze di personale e alla mobilità collettiva. Infatti, proprio il contesto di rigore che negli ultimi anni ha caratterizzato il pubblico impiego ha portato all'emanazione di un insieme di

2 Come ricordato nel paragrafo 2.2, infatti, il calcolo dei limiti rispetto a cui determinare le nuove assunzioni prende principalmente a riferimento la spesa per il personale cessato nell'anno precedente o la spesa per cessazioni rispetto ad un anno base.

provvedimenti incaricati di governare le situazioni di eccedenza del personale anche attraverso la mobilità. La disponibilità di uno strumento che consenta di favorire la riallocazione tra amministrazioni di personale in eccedenza/carenza può tradursi in invarianza o in un possibile risparmio di spesa complessivo. Posti vacanti possono essere coperti da personale in eccedenza in altre amministrazioni.

Se da un lato, poi, nell'attuale dibattito sui temi della mobilità l'attenzione è stata principalmente posta sul suo utilizzo come modalità di razionalizzazione della spesa, dall'altro non vi è dubbio che l'istituto della mobilità potrà divenire un'utile strumento per raggiungere miglioramenti qualitativi, non solo per le amministrazioni ma anche per gli stessi dipendenti.

In quest'ottica, il decreto legge 90 del 2014 ha riscritto la normativa sulla mobilità volontaria introducendo, seppur in via sperimentale, una modalità di flessibilità in cui l'idea di fondo è che la tendenziale maggiore flessibilità richiesta ai singoli vada compensata anche garantendo loro la possibilità di offrirsi sul mercato del lavoro pubblico senza la necessità di un preventivo nulla osta da parte dell'organizzazione di provenienza. Al momento questo tipo di flessibilità si applica solo alle sedi centrali di cui però andranno monitorati con grande attenzione esiti ed effetti: la scelta infatti di rendere questo istituto più immediatamente praticabile anche da parte degli stessi dipendenti potrebbe rappresentare un modo per costruire un vero mercato del lavoro pubblico, con flussi che aiutano a riaggiustare situazioni di sperequazione territoriale, anche mettendo in campo meccanismi di riequilibrio retributivo.

Oltre a ciò, l'agevolazione dei meccanismi di mobilità tende a fornire uno strumento concreto nel pervenire ad una "allocazione" ottimale del personale. Un obiettivo che il legislatore aveva ben chiaro già quando, con la stesura del D.Lgs. n. 165/2001 e successive modificazioni, ha dotato le amministrazioni di strumenti di programmazione e di gestione delle risorse umane tramite processi di mobilità e di reclutamento del personale. In questo quadro, la definizione della dotazione organica, congiuntamente alla programmazione triennale del fabbisogno, rappresenta uno strumento con

cui l'amministrazione viene periodicamente "chiamata" a valutare la coerenza della propria dotazione di personale con gli effettivi fabbisogni. Si tratta di giudicare la congruità tra i profili professionali individuati presenti e i compiti istituzionali dell'ente. Da questo punto di vista la mobilità costituisce una leva gestionale idonea per realizzare la "ottimale distribuzione" dei dipendenti pubblici all'interno dei diversi enti o delegazioni della medesima amministrazione della sfera pubblica. Un risultato teorico di non poco conto, soprattutto se letto parallelamente ai recenti provvedimenti che mirano a individuare modalità di razionalizzazione delle strutture.

Da quanto detto, è evidente quindi l'importanza dell'istituto della mobilità e, prima di addentrarsi nelle evidenze empiriche, ne va chiarito innanzitutto il significato. Sintetizzando i concetti chiave che ruotano attorno a tale strumento si ricorda che per mobilità volontaria si intende quella in cui è il dipendente a richiedere il trasferimento, mentre la mobilità obbligatoria interessa sia la cessione di personale in conseguenza del trasferimento di funzioni da una amministrazione ad un'altra, sia la riallocazione di dipendenti in eccedenza o in soprannumero (cosiddetta mobilità collettiva o d'ufficio). In ogni caso, si tratta di un trasferimento a carattere permanente, ovvero che prevede la cessione del rapporto di lavoro. Esiste poi anche la cosiddetta mobilità temporanea, che seppur non regolamentata nello stesso D. Lgs. 165/2001, si configura nell'assegnazione, per un periodo di tempo limitato, di un lavoratore a un'amministrazione diversa da quella di appartenenza, per determinate esigenze dell'una o dell'altra (comandi e distacchi). La mobilità sia permanente che temporanea può poi avvenire da/verso amministrazioni dello stesso comparto (mobilità intercompartimentale) o da/verso amministrazioni di altri comparti (mobilità extracompartimentale).

Nel passare alle evidenze empiriche sull'utilizzo di tale istituto è necessario precisare che, sebbene le statistiche disponibili distinguano tra mobilità temporanea e permanente, purtroppo per quest'ultima non è possibile conoscere il dettaglio tra volontaria e d'ufficio⁽³⁾.

3 Gli effetti del processo di mobilità, attualmente in corso, del personale soprannumerario

Le Tabelle 5 e 6 descrivono i fenomeni di mobilità nel mondo comunale, separando quelli permanenti da quelli temporanei e dividendo altresì la mobilità che avviene all'interno del comparto delle regioni ed autonomie locali da quella che interessa l'intera pubblica amministrazione. Anche in questo caso, i dati vengono presentati per due annualità, il 2008 e il 2014. Risulta interessante notare come nel 2014, rispetto al 2008, sia cresciuto l'utilizzo della mobilità all'interno del comparto, con entrati e usciti che passano da poco più dello 0,5% delle consistenze nel 2008 all'1% nel 2014⁽⁴⁾. Rimane invece stabile il dato sulla mobilità extracomparto, con il mondo comunale che risulta un cedente netto rispetto al resto della PA (con un numero di usciti rispetto agli entranti quasi doppio). Analogo comportamento interessa infine la mobilità temporanea, dove non si evidenziano particolari differenziazioni nel tempo, con una quota di usciti di tre volte superiore agli entrati in entrambe le annualità.

Va, infine, precisato che è del tutto probabile che l'intero processo di riorganizzazione che sta interessando gli enti di area vasta, porterà ad osservare nei prossimi anni un'ulteriore accentuazione del fenomeno osservato⁽⁵⁾.

di province e città metropolitane (<http://mobilita.gov.it/>) potranno essere misurati in occasione delle prossime edizioni del rapporto.

4 È utile precisare che nella mobilità intracomparto le differenze tra il numero di entrati e di usciti sono ascrivibili al fatto che il mondo comunale rappresenta, seppur in modo preponderante, solo un pezzo dell'intero comparto delle regioni ed autonomie locali. Una perfetta identità tra entrati e usciti si avrebbe se si considerassero tutti gli enti inclusi nel comparto di riferimento. Per la mobilità extracomparto le differenze tra il numero di entrati e di usciti attengono i rapporti del mondo comunale rispetto al resto della pubblica amministrazione, mentre, infine, nella mobilità temporanea non è possibile operare questa distinzione (intra ed extra) e i flussi in entrata e in uscita rappresentano rispettivamente il personale che si muove sia all'interno del mondo comunale e del comparto, sia quello che si sposta temporaneamente da/verso amministrazioni al di fuori del comparto regioni ed autonomie locali.

5 Per maggiori approfondimenti sul tema della riorganizzazione degli enti di area vasta si veda L. n. 56/2014 relativa a "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni".

Tabella 5. Mobilità permanente del personale comunale dirigente e non dirigente, 2008/2014

		Intracomparto		Extracomparto	
		Valore assoluto	% su consistenze	N.	% su consistenze
2008	Entrati	2.411	0,6%	282	0,07%
	Usciti	2.731	0,7%	412	0,11%
2014	Entrati	3.429	1,0%	181	0,05%
	Usciti	3.404	1,0%	270	0,08%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, anni vari

Tabella 6. Mobilità temporanea del personale comunale dirigente e non dirigente, 2008/2014

		Comandi/distacchi e fuori ruolo	
		Valore assoluto	% su consistenze
2008	Entrati	1.105	0,3%
	Usciti	3.769	1,0%
2014	Entrati	920	0,3%
	Usciti	3.721	1,1%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, anni vari

2.4 Assenze per principali motivazioni

Una volta analizzata la scomposizione del saldo occupazionale risulta altresì interessante comprendere ulteriori caratteristiche degli assetti lavorativi. A tal proposito, una prima informazione disponibile attiene ai giorni non lavorati per motivo di assenza. Le Tabelle 7 e 8 riepilogano le risultanze per le due annualità già utilizzate nei precedenti paragrafi, ovvero l'ultimo anno disponibile (2014) e il 2008. I giorni, espressi in valori annui pro capite, vengono suddivisi per motivazione e per genere e attengono il solo personale non dirigente. È presente altresì nella tavola la distinzione per categorie economiche e l'indicazione delle giornate di formazione.

Emerge che nel 2014, in complesso, per il personale non dirigente i giorni non lavorati ammontano a poco meno di 50 pro capite annui, con un

differenziale di circa 6 unità fra uomini e donne, a favore di quest'ultime, in larga misura riconducibile alle assenze per congedo parentale e maternità. Questa naturale divaricazione spinge a ricordare come la sola osservazione di dati forniti in forma aggregata possa essere fuorviante in queste analisi, in quanto il dato complessivo può sensibilmente risentire di diverse composizioni per genere.

Premesso ciò, la motivazione principale delle giornate non lavorate si riferisce alle ferie, che concorrono per poco meno di 30 giornate, con intensità analoga fra generi ed anche lungo le quattro categorie di inquadramento. Come seconda motivazione appare quella per malattia. Emerge qui una regolarità che caratterizza quasi sempre questa statistica. All'innalzarsi dell'inquadramento, da A verso D, le assenze per malattia tendono a diminuire da 13,8 giorni sino a poco più di 6,8. Qualcosa di simile avviene anche per le "altre assenze".

Rispetto al 2008, si osserva poi, a fronte di un lieve aumento dei giorni non lavorati (48,2 nel 2008 e 49,2 nel 2014) principalmente ascrivibile alle ferie, una riduzione delle giornate di malattia, che passano da 10,3 a 9,4. Questo dato risulta di particolare interesse se letto in relazione ai provvedimenti legislativi varati negli ultimi anni in materia di assenze. A partire dal 2008 si è riaperto infatti un vivace dibattito sul tema dell'assenteismo che ha avuto una prima manifestazione - nel giugno dello stesso anno - con il decreto legge 112 (convertito con modificazioni dalla L. 133/2008), provvedimento che ha cercato di segnare una netta cesura rispetto alla precedente normativa. Questo cambio di passo si è manifestato da un lato attraverso il riconoscimento nei primi dieci giorni di assenza per malattia del solo trattamento economico fondamentale (con esclusione quindi di ogni altra indennità o trattamento economico accessorio), e dall'altro attraverso l'inasprimento delle fasce di reperibilità per i controlli da parte delle strutture sanitarie competenti⁽⁶⁾.

6 A testimoniare l'importanza del tema trattato con la legge 133, ed alla luce dell'accesso dibattito che continua a caratterizzare la questione, il 2009 si è distinto per una serie di prov-

A riguardo, i dati comunali 2014 si confrontano quindi con un'annualità già assestata al nuovo regime, in quanto il 2008 dovrebbe già scontare un'effettiva riduzione dei giorni di assenza, riflettendo con molta probabilità l'effetto dei primi mesi di applicazione della nuova normativa. Ritornando poi alle evidenze empiriche presentate nelle tavole, un ultimo aspetto attiene le giornate di formazione, per le quali si osserva invece una riduzione, da circa una giornata e mezzo nel 2008 a poco meno di una giornata nel 2014. Questo in parte spiegabile con la stretta sulle spese di formazione, prevista dal D.L. 78/2010, che fissa tale tipologia di spesa al 50% del valore sostenuto nel 2009.

Una volta individuate le principali componenti delle giornate di assenza, un'altra modalità di analisi del fenomeno è rappresentata dai tassi di assenteismo, più comunemente detti tassi di gravità. È consuetudine infatti rapportare le giornate non lavorate (depurate dalla ferie) ai giorni lavorabili in un anno.

La Tabella 9 presenta il risultato di tale indicatore nelle due annualità di riferimento, confrontando i tassi di gravità non solo sul dato aggregato, ma per ciascuna delle principali motivazioni.

Emerge una sostanziale stabilità del tasso di gravità complessivo, con i valori 2014 praticamente analoghi a quelli osservati sul 2008, e con una parziale ricomposizione delle motivazioni: nel 2014 si evidenzia infatti, rispetto al 2008, un maggior contributo dei congedi parentali e delle altre assenze, controbilanciato da un più basso contributo della malattia.

vedimenti successivi che hanno nuovamente modificato la normativa. Oltre ai cambiamenti sulle fasce di reperibilità, rese un po' meno stringenti dal decreto legge n. 78/2009 (convertito in L. 102/2009) ma nuovamente inasprite con decreto ministeriale alla fine del 2009, di particolare rilevanza sono risultate le disposizioni introdotte con il decreto legislativo n. 150/2009. Come noto, le novità proposte dal D.Lgs. 150/2009 attengono all'invio telematico dei certificati medici e alla responsabilizzazione dei dirigenti, con la previsione di sanzioni (quali la riduzione della retribuzione di risultato) in caso di mancata vigilanza.

Tabella 7. Giorni non lavorati dal personale comunale non dirigente (valori pro capite), per motivo di assenza, 2008

	Personale non dirigente				
	Categoria A	Categoria B	Categoria C	Categoria D	Totale
Ferie	28,5	29,5	27,8	28,6	28,5
<i>di cui uomini</i>	28,6	29,6	28,9	28,9	29,1
<i>donne</i>	28,2	29,4	27,0	28,3	27,9
Malattia	13,5	12,1	10,0	7,8	10,3
<i>di cui uomini</i>	12,3	10,2	8,8	6,7	9,1
<i>donne</i>	16,8	14,7	10,8	8,8	11,4
Maternità e congedi parentali	0,6	1,6	4,4	3,3	3,1
<i>di cui uomini</i>	0,3	0,4	0,7	0,4	0,5
<i>donne</i>	1,2	3,3	6,9	6,1	5,7
Permessi retribuiti	2,3	2,9	3,4	3,2	3,2
<i>di cui uomini</i>	2,2	2,7	3,5	3,2	3,1
<i>donne</i>	2,7	3,2	3,3	3,2	3,3
Scioperi	0,1	0,2	0,3	0,3	0,3
<i>di cui uomini</i>	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2
<i>donne</i>	0,2	0,3	0,4	0,3	0,4
Altre assenze	2,6	3,1	2,9	2,7	2,9
<i>di cui uomini</i>	2,2	2,5	2,3	2,4	2,4
<i>donne</i>	3,5	4,0	3,3	3,1	3,4
Totale	47,6	49,4	48,8	45,8	48,2
<i>di cui uomini</i>	45,7	45,5	44,4	41,7	44,3
<i>donne</i>	52,7	55,0	51,8	49,8	52,1
Formazione	0,1	0,6	2,1	1,5	1,4
<i>di cui uomini</i>	0,1	0,4	2,2	1,2	1,2
<i>donne</i>	0,2	0,9	2,1	1,8	1,7

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2016

Tabella 8. Giorni non lavorati dal personale comunale non dirigente (valori pro capite), per motivo di assenza, 2014

	Personale non dirigente				
	Categoria A	Categoria B	Categoria C	Categoria D	Totale
Ferie	29,7	30,1	29,0	29,3	29,4
<i>di cui uomini</i>	29,9	30,4	29,9	29,3	29,9
<i>donne</i>	29,0	29,7	28,5	29,3	28,9
Malattia	13,8	11,2	9,1	6,8	9,4
<i>di cui uomini</i>	13,2	9,8	8,1	5,8	8,5
<i>donne</i>	15,3	13,0	9,8	7,7	10,1
Maternità e congedi parentali	1,8	2,3	4,4	3,4	3,4
<i>di cui uomini</i>	1,4	1,2	1,5	1,2	1,3
<i>donne</i>	2,8	3,7	6,3	5,2	5,4
Permessi retribuiti	2,1	2,8	3,5	3,1	3,1
<i>di cui uomini</i>	1,9	2,5	3,5	3,0	3,0
<i>donne</i>	2,7	3,1	3,5	3,2	3,3
Scioperi	0,04	0,1	0,2	0,1	0,2
<i>di cui uomini</i>	0,03	0,1	0,1	0,1	0,1
<i>donne</i>	0,1	0,1	0,3	0,2	0,2
Altre assenze	3,5	3,9	3,7	3,4	3,7
<i>di cui uomini</i>	3,2	3,4	3,3	3,1	3,3
<i>donne</i>	4,2	4,6	4,0	3,7	4,0
Totale	51,0	50,3	49,9	46,1	49,2
<i>di cui uomini</i>	49,7	47,4	46,4	42,4	46,1
<i>donne</i>	54,2	54,2	52,3	49,2	52,0
Formazione	0,2	0,5	0,8	1,6	0,9
<i>di cui uomini</i>	0,1	0,4	0,7	1,6	0,8
<i>donne</i>	0,3	0,6	0,9	1,6	1,0

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2016

Tabella 9. Tassi di gravità del personale comunale non dirigente, per motivo di assenza, 2008/2014

	Personale non dirigente	
	2008	2014
Malattia	4,7%	4,3%
<i>di cui uomini</i>	4,2%	3,9%
<i>donne</i>	5,2%	4,6%
Maternità e congedi parentali	1,4%	1,6%
<i>di cui uomini</i>	0,2%	0,6%
<i>donne</i>	2,6%	2,4%
Permessi retribuiti	1,4%	1,4%
<i>di cui uomini</i>	1,4%	1,4%
<i>donne</i>	1,5%	1,5%
Scioperi	0,1%	0,1%
<i>di cui uomini</i>	0,1%	0,1%
<i>donne</i>	0,2%	0,1%
Altre assenze	1,3%	1,7%
<i>di cui uomini</i>	1,1%	1,5%
<i>donne</i>	1,6%	1,8%
Totale*	9,0%	9,1%
<i>di cui uomini</i>	6,9%	7,4%
<i>donne</i>	11,0%	10,5%

*Dato al netto delle ferie.

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, anni vari

Indice delle tabelle e delle figure

Capitolo 1.

Tabella 1.1 Il personale in servizio delle amministrazioni comunali, per regione, 2014

Tabella 1.1a I dipendenti ed i dirigenti in servizio delle amministrazioni comunali, per regione, 2014

Tabella 1.2 L'incidenza percentuale di personale di genere femminile in servizio nelle amministrazioni comunali, per regione, 2014

Tabella 1.3 Il numero di dipendenti comunali in servizio per 1.000 abitanti, per regione, 2014

Tabella 1.4 Il numero di dipendenti comunali in servizio per 1.000 abitanti, per classe demografica, 2014

Figura 1.1 Il numero di dipendenti comunali in servizio per 1.000 abitanti, per classe demografica, 2014

Tabella 1.5 L'incidenza del rapporto di lavoro flessibile, per regione, 2014

Figura 1.2 Il personale in servizio delle amministrazioni comunali italiane, 2007-2014

Figura 1.3 Il personale in servizio delle amministrazioni comunali italiane, per genere, 2007-2014

Figura 1.4 L'incidenza percentuale di personale di genere femminile in servizio nelle amministrazioni comunali, 2007-2014

Figura 1.5 Il personale in servizio delle amministrazioni comunali italiane, per 1.000 abitanti, 2007-2014

Capitolo 2.

Tabella 2.1 I dipendenti a tempo indeterminato, per genere e regione, 2014

Tabella 2.2 I dipendenti a tempo indeterminato, per genere e classe demografica, 2014

Tabella 2.3 I dipendenti a tempo indeterminato, per tipologia di rapporto di lavoro e regione (valori assoluti), 2014

Tabella 2.4 I dipendenti a tempo indeterminato, per tipologia di rapporto di lavoro e regione (percentuale di colonna), 2014

Tabella 2.5 I dipendenti a tempo indeterminato, per tipologia di rapporto di lavoro e regione (percentuale di riga), 2014

Tabella 2.6 I dipendenti a tempo indeterminato, per tipologia di rapporto di lavoro e classe demografica (valori assoluti), 2014

Tabella 2.7 I dipendenti a tempo indeterminato, per tipologia di rapporto di lavoro e classe demografica (percentuale di colonna), 2014

Tabella 2.8 I dipendenti a tempo indeterminato, per tipologia di rapporto di lavoro e classe demografica (percentuale di riga), 2014

Tabella 2.9 I dipendenti a tempo indeterminato, per tipologia di rapporto di lavoro, genere e regione (valori percentuali), 2014

Tabella 2.10 I dipendenti a tempo indeterminato, per tipologia di rapporto di lavoro, genere e classe demografica (valori percentuali), 2014

Tabella 2.11 L'età dei dipendenti a tempo indeterminato, per genere, 2014

Tabella 2.12 L'età dei dipendenti a tempo indeterminato, per classe demografica, 2014

Tabella 2.13 Il titolo di studio dei dipendenti a tempo indeterminato, per genere, 2014

Tabella 2.14 Il titolo di studio dei dipendenti a tempo indeterminato, per classe demografica, 2014

Tabella 2.15 L'anzianità di servizio dei dipendenti a tempo indeterminato, per genere, 2014

Tabella 2.16 L'anzianità di servizio dei dipendenti a tempo indeterminato, per classe demografica, 2014

Tabella 2.17 Il personale con contratti telelavoro, per genere e regione, 2014

Tabella 2.18 Il personale con contratti telelavoro, per genere e classe demografica, 2014

Capitolo 3.

Tabella 3.1 I dirigenti a tempo indeterminato, per genere e regione, 2014

Tabella 3.2 L'età dei dirigenti a tempo indeterminato, per genere, 2014

Capitolo 4.

Tabella 4.1 Il personale con rapporto di lavoro flessibile, per tipologia contrattuale e genere, 2014

Tabella 4.2 Il personale con rapporto di lavoro flessibile, per genere e regione, 2014

Tabella 4.3 Il personale con rapporto di lavoro flessibile, per genere e classe demografica, 2014

Tabella 4.4 Il personale con rapporto di lavoro flessibile, per tipologia contrattuale e classe demografica (valori assoluti), 2014

Tabella 4.5 Il personale con rapporto di lavoro flessibile, per tipologia contrattuale e classe demografica (percentuale di colonna), 2014

Tabella 4.6 Il personale con rapporto di lavoro flessibile, per tipologia contrattuale e classe demografica (percentuale di riga), 2014

Capitolo 5.

Tabella 5.1 Consistenza delle dotazioni organiche nelle amministrazioni comunali, per ripartizione geografica, 2014

Tabella 5.2 Consistenza delle dotazioni organiche nelle amministrazioni comunali, per classe demografica, 2014

Capitolo 6.

Tabella 6.1 Il personale delle regioni a statuto ordinario, per regione e genere, 2014

Tabella 6.2 Il personale delle regioni a statuto speciale, per regione e genere, 2014

Tabella 6.3 Il personale delle regioni a statuto ordinario per 1.000 abitanti, per regione, 2014

Tabella 6.4 Il personale delle regioni a statuto speciale per 1.000 abitanti, per regione, 2014

Capitolo 7.

Tabella 7.1 Il personale delle amministrazioni provinciali, per regione e genere, 2014

Tabella 7.2 Il personale delle amministrazioni provinciali, per 1.000 abitanti, per regione, 2014

Focus 1

Figura 1. Le retribuzioni contrattuali da CCNL del comparto delle autonomie territoriali e dei settori del commercio e metalmeccanico, 2008-2015

Figura 2.a Le retribuzioni di fatto del personale non dirigente comunale, provinciale e regionale, variazioni percentuali 2011/2014

Figura 2.b Le retribuzioni di fatto del personale dirigente comunale, provinciale e regionale, variazioni percentuali 2011/2014

Figura 2.c Le retribuzioni di fatto del personale comunale, provinciale e regionale, variazioni percentuali 2011/2014

Tabella 1. Le retribuzioni di fatto (euro pro capite) del personale comunale, provinciale e regionale, dirigente e non dirigente, 2011/2014

Figura 3.a Le retribuzioni di fatto (euro pro capite) del personale non dirigente comunale, provinciale e regionale, 2014

Figura 3.b Le retribuzioni di fatto (euro pro capite) del personale dirigente comunale, provinciale e regionale, 2014

Figura 3.c Le retribuzioni di fatto (euro pro capite) del personale comunale, provinciale e regionale, 2014

Tabella 2.a Dinamica retributiva del personale comunale non dirigente (variazioni percentuali), 2011/2014

Tabella 2.b Dinamica retributiva del personale comunale non dirigente (scarti in euro pro capite), 2011/2014

Tabella 3.a Dinamica retributiva del personale comunale dirigente (variazioni percentuali), 2011/2014

Tabella 3.b Dinamica retributiva del personale comunale dirigente (scarti in euro pro capite), 2011/2014

Tabella 4. Retribuzione di fatto (euro pro capite) del personale comunale non dirigente, 2011/2014

Tabella 5. Retribuzioni di fatto (euro pro capite) del personale comunale dirigente, 2011/2014

Figura 4. Retribuzioni di fatto (euro pro capite) del personale comunale non dirigente, per classe demografica, 2014

Tabella 6. Retribuzioni di fatto (euro pro capite) del personale comunale non dirigente, per classe demografica, 2014

Tabella 7. Retribuzioni di fatto (euro pro capite) del personale comunale dirigente, per classe demografica, 2014

Figura 5. La convergenza retributiva per la non dirigenza: dinamica 2008/2014 e legame con livello retributivo 2008

Focus 2

Tabella 1. Il personale comunale dirigente e non dirigente, per inquadramento contrattuale, 2008/2014

Tabella 2. Il personale provinciale dirigente e non dirigente, per inquadramento contrattuale, 2008/2014

Tabella 3. Il personale regionale dirigente e non dirigente, per inquadramento contrattuale, 2008/2014

Tabella 4. Assunzioni e cessazioni del personale comunale dirigente e non dirigente, 2007/2008 e 2013/2014

Tabella 5. Mobilità permanente del personale comunale dirigente e non dirigente, 2008/2014

Tabella 6. Mobilità temporanea del personale comunale dirigente e non dirigente, 2008/2014

Tabella 7. Giorni non lavorati dal personale comunale non dirigente (valori pro capite), per motivo di assenza, 2008

Il personale dei Comuni italiani

Tabella 8. Giorni non lavorati dal personale comunale non dirigente (valori pro capite), per motivo di assenza, 2014

Tabella 9. Tassi di gravità del personale comunale non dirigente, per motivo di assenza, 2008/2014

iFEL Fondazione ANCI
Istituto per la Finanza
e l'Economia Locale

Piazza San Lorenzo in Lucina 26
00186 Roma
Tel. 06.688161
Fax 06.68816268
e-mail: info@fondazioneifel.it
www.fondazioneifel.it

