

LA DIMENSIONE TERRITORIALE – LA MOBILITA' ED ALTRI TEMI

Attraverso le informazioni del conto annuale è possibile valutare la distribuzione territoriale del personale pubblico. Alle tipologie di enti che hanno una rete territoriale viene chiesto di indicare la distribuzione del personale nelle regioni e province autonome; alle altre tipologie di enti quali gli enti locali, quelli della sanità e le università, la presenza sul territorio è desunta dalla loro localizzazione.

LA DISTRIBUZIONE GEOGRAFICA DEI DIPENDENTI PUBBLICI

La distribuzione territoriale del personale fa riferimento al personale “presente” nell'amministrazione al 31 dicembre dell'anno considerato, che include, oltre il personale dipendente anche quello comandato/distaccato presso l'amministrazione. Non è considerato il personale dell'amministrazione che si trova in posizione di comando/distacco altrove.

Con riferimento al personale comandato e distaccato si evidenzia che alcune amministrazioni, come ad esempio gli organismi internazionali, non inviano dati, pertanto, il totale del personale presentato in questi paragrafi non coincide con quello indicato nei precedenti capitoli. Gli 8.197 dipendenti che lavorano all'estero sono concentrati nei comparti delle Funzioni centrali (4.320 dipendenti del Ministero degli affari esteri; 498 dell'Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane – ICE) e del Personale in regime di diritto pubblico (568 Diplomatici e 1.874 appartenenti alle Forze armate e ai Corpi di polizia). Le tabelle che seguono sono focalizzate sulla distribuzione interna e non considerano il personale all'estero, che è poco significativo per quasi tutti i settori esaminati.

La distribuzione territoriale del personale del pubblico impiego è sostanzialmente stabile nel tempo.

Il Conto Annuale 2023, mostra che più della metà del personale è concentrato in sei regioni: la percentuale più alta, pari al 12,49%, si registra nel Lazio e nella Lombardia (12,38%), seguono la Campania (8,79%) e la Sicilia (8,52%) e poi l'Emilia-Romagna (7,34%) e il Veneto (6,97%).

La Lombardia è la regione con il valore più basso in termini di dipendenti pubblici (4.077) per ogni 100 mila abitanti.

La Valle d'Aosta e il Molise, le due regioni più piccole, registrano un numero di dipendenti al di sotto dell'1% del totale e presentano un valore per 100 mila abitanti rispettivamente pari a 9.206 e 6.007.

Tabella 10.1 - Distribuzione territoriale dei dipendenti pubblici. Anno 2023

REGIONI	TOTALE DIPENDENTI AL 31.12	VALORI %	DIPENDENTI PER 100.000 ABITANTI
ABRUZZO	89.798	2,72%	7.079
BASILICATA	31.829	0,96%	6.007
CALABRIA	114.027	3,45%	6.224
CAMPANIA	290.315	8,79%	5.207
EMILIA-ROMAGNA	242.705	7,34%	5.435
FRIULI-VENEZIA GIULIA	84.063	2,54%	7.040
LAZIO	412.653	12,49%	7.227
LIGURIA	97.932	2,96%	6.486
LOMBARDIA	409.147	12,38%	4.077
MARCHE	85.380	2,58%	5.764
MOLISE	17.425	0,53%	6.051
PIEMONTE	223.016	6,75%	5.240
PROVINCIA AUTONOMA BOLZANO	42.080	1,27%	7.801
PROVINCIA AUTONOMA TRENTO	42.844	1,30%	7.837
PUGLIA	218.818	6,62%	5.648
SARDEGNA	110.235	3,34%	7.060
SICILIA	281.584	8,52%	5.892
TOSCANA	217.438	6,58%	5.940
UMBRIA	51.335	1,55%	6.026
VALLE D'AOSTA/VALLÉE D'AOSTE	11.297	0,34%	9.206
VENETO	230.449	6,97%	4.750
TOTALE	3.304.370	100,00%	5.607

La distribuzione del personale per ripartizione geografica risulta parzialmente omogenea, con valori che al Nord ovest, al Sud e al Centro, sono compresi fra il 22,4% e il 23,2%, mentre nel Nord est lavora il 19,4% del personale pubblico e nelle isole il 11,9%.

Per alcuni settori del pubblico impiego nel paragrafo successivo viene affrontato il tema della mobilità territoriale. In particolare, sono stati analizzati i Ministeri, le Agenzie fiscali, la Scuola, gli Istituti di Alta Formazione e Specializzazione artistica e Musicale – AFAM e la Magistratura, il cui personale è in regime di diritto pubblico.

Ovviamente, il personale dei ministeri è distribuito in modo maggioritario nel Lazio (29,4%) ove sono ubicate le sedi centrali di tutti i dicasteri. In Puglia si registra un valore piuttosto elevato dovuto ai numerosi uffici giudiziari connessi alla presenza nella regione di due Corti d'appello e di una sezione distaccata di Corte d'appello. Le Agenzie fiscali hanno una forte presenza nel Lazio per via delle sedi

centrali (15,6%) e, per l'intensità dell'attività economica, nelle regioni del centro nord che evidentemente richiede una maggior presenza di personale.

Tabella 10.2 - Distribuzione territoriale in valore assoluto e percentuale dei dipendenti pubblici appartenenti ad alcuni "contratti". Anno 2023

Regioni	Ministeri	Ministeri Valori %	Agenzie fiscali	Agenzie fiscali Valori %	Scuola	Scuola Valori %	AFAM	AFAM Valori %	Magistr.	Magistr. Valori %
VALLE D'AOSTA	124	0,1%	124	0,3%	2.482	0,2%	-	0,0%	15	0,1%
PIEMONTE	4.973	4,1%	2.682	6,8%	88.931	7,3%	540	5,3%	518	4,9%
LIGURIA	4.047	3,4%	1.840	4,6%	27.811	2,3%	194	1,9%	291	2,8%
LOMBARDIA	7.253	6,0%	5.407	13,7%	163.905	13,4%	941	9,2%	1.120	10,7%
P.A. BOLZANO	213	0,2%	291	0,7%	-	0,0%	75	0,7%	75	0,7%
P.A. TRENTO	255	0,2%	329	0,8%	-	0,0%	137	1,3%	74	0,7%
FRIULI VENEZIA GIULIA	1.907	1,6%	1.067	2,7%	23.650	1,9%	224	2,2%	174	1,7%
VENETO	4.796	4,0%	2.901	7,3%	88.816	7,3%	884	8,6%	459	4,4%
EMILIA ROMAGNA	5.249	4,4%	2.836	7,2%	83.311	6,8%	877	8,5%	480	4,6%
MARCHE	2.282	1,9%	1.044	2,6%	34.445	2,8%	464	4,5%	203	1,9%
TOSCANA	6.781	5,6%	2.430	6,1%	76.056	6,2%	498	4,8%	485	4,6%
UMBRIA	1.941	1,6%	564	1,4%	20.063	1,6%	197	1,9%	156	1,5%
LAZIO	35.344	29,4%	6.192	15,6%	116.391	9,6%	942	9,2%	2.118	20,1%
ABRUZZO	2.616	2,2%	1.126	2,8%	45.081	3,7%	414	4,0%	208	2,0%
MOLISE	969	0,8%	261	0,7%	7.397	0,6%	113	1,1%	80	0,8%
CAMPANIA	11.764	9,8%	2.892	7,3%	134.912	11,1%	844	8,2%	1.338	12,7%
PUGLIA	9.957	8,3%	2.450	6,2%	88.862	7,3%	995	9,7%	663	6,3%
BASILICATA	1.330	1,1%	327	0,8%	13.953	1,1%	236	2,3%	129	1,2%
CALABRIA	4.815	4,0%	1.130	2,9%	48.071	3,9%	540	5,3%	559	5,3%
SICILIA	9.997	8,3%	2.483	6,3%	117.482	9,6%	821	8,0%	1.105	10,5%
SARDEGNA	3.559	3,0%	1.201	3,0%	37.109	3,0%	338	3,3%	264	2,5%
Totale	120.172	100%	39.577	100%	1.218.728	100%	10.274	100%	10.514	100%

La Magistratura, oltre alla presenza nella capitale degli uffici di grado superiore di tutte le magistrature, evidenzia una forte distribuzione territoriale per le finalità di contrasto della criminalità.

Per la Scuola, che segue logiche più correlate con la popolazione residente, le percentuali più elevate sono quelle delle regioni più popolate: Lombardia (13,4%), Campania (11,1%), Sicilia (9,6%) e Lazio (9,6%). Nella tabella non sono presenti i valori delle province autonome di Trento e Bolzano a causa della peculiarità con cui viene disciplinato il personale scolastico nelle due Province autonome.

Nella distribuzione territoriale dell'AFAM, oltre alla popolazione presente sul territorio, assume rilievo anche la dimensione storica, che fa aumentare le percentuali di alcune regioni che vantano una forte tradizione in questo particolare settore.

LA MOBILITÀ TERRITORIALE IN ALCUNI SETTORI DEL PUBBLICO IMPIEGO. NOTA METODOLOGICA

Oltre al tema della mobilità che fa riferimento generalmente al passaggio del personale da un'amministrazione ad un'altra vi è anche la mobilità territoriale, oggetto di questo paragrafo.

Si valuta quanto personale che lavora in ciascuna regione sia proveniente dalla regione stessa o da altre regioni. Il fenomeno è esplorato per i cinque settori citati in precedenza.

Per questa analisi occorrono dati più dettagliati di quelli resi disponibili attraverso il conto annuale, necessari per costruire le matrici di transizione origine-destinazione, per le quali occorre conoscere la località di nascita dei dipendenti e quella dove svolgono la loro attività lavorativa.

A tal fine si utilizza la base dati dei pagamenti stipendiali che vengono resi disponibili mensilmente da NoiPA. È importante sottolineare che poiché tale fonte informativa, illustrata nel terzo capitolo sull'anticipo dell'andamento del 2024 e al quale si rimanda per un approfondimento, costituisce una base dati che non fotografa una situazione giuridica dello stato dei dipendenti ad una certa data, ma fornisce una rappresentazione basata sulla sua manifestazione economica, il suo utilizzo potrebbe determinare alcune distorsioni.

La scelta della base dati di riferimento attua già una selezione dei settori su cui sviluppare l'analisi, poiché potrà riguardare esclusivamente il personale servito dal sistema di pagamento Noipa. Tra i contratti gestiti da Noipa la scelta è caduta su quelli che presentano due caratteristiche; l'integrale copertura degli enti da esaminare e la disponibilità per singolo dipendente dei dati di origine e destinazione¹.

Sono stati esclusi i casi in cui gli indicatori avrebbero fornito risultati limite: ad esempio, non si è preso in esame il personale appartenente alla Carriera diplomatica che risulta tutto concentrato su Roma.

L'analisi è stata condotta sul personale di: Ministeri, Agenzie Fiscali, Scuola, Istituti di Alta Formazione e Specializzazione artistica e Musicale (AFAM) e Magistratura. Per la Scuola l'analisi non ha riguardato le due Province autonome e la Valle d'Aosta in cui personale non è gestito da Noipa. Poiché lo stock dei dipendenti in servizio si rinnova lentamente, i risultati dell'analisi condotta sui dati del 2020 sono ancora sostanzialmente validi.

Dalla mensilità di dicembre 2020, sono stati estratti i dipendenti dei settori indicati che abbiano avuto in pagamento la voce "stipendio"; per ciascun dipendente selezionato sono state estratte la provincia di nascita e quella in cui ha svolto il servizio.

¹ Tali informazioni non sempre sono disponibili; per esempio, nel settore sicurezza-difesa quasi sempre la provincia di servizio è mancante o posta uguale a Roma, cosa che accade anche per la magistratura amministrativa i cui membri vengono tutti indicati nella capitale e pertanto è stata esclusa dall'analisi relativa alla magistratura.

Separatamente per ciascuno dei settori indicati si è proceduto ad aggregare i dati provinciali di nascita e destinazione in dati regionali. Sono state ottenute in tal modo le cinque matrici origine-destinazione in cui il totale delle righe in fondo a ciascuna colonna rappresenta il totale dei dipendenti in servizio nella regione, indipendentemente dalla regione di nascita. Il totale delle colonne in fondo a ciascuna riga rappresenta il totale del personale proveniente da quella regione, indipendentemente da dove presta servizio.

Il personale collocato nelle caselle della diagonale principale di queste matrici rappresenta il personale che è nato e lavora nella medesima regione e dunque non si è spostato al di fuori di questa, mentre i numeri al di fuori di queste caselle rappresentano i dipendenti che si sono spostati dalla regione di nascita.

Per ogni regione sono stati quindi calcolati due indicatori di mobilità territoriale, sintetizzando le due componenti fondamentali: l'emigrazione e l'immigrazione.

- **Emigrati:** emigrati dalla regione di nascita / totale dei nati nella regione
[(totale della riga – valore sulla diagonale principale) / totale della riga]
- **Immigrati:** immigrati nella regione di servizio/ totale dipendenti in servizio nella regione
[(totale della colonna – valore sulla diagonale principale) / totale della colonna]

Ciascuno dei due indicatori presenta valori compresi fra zero e uno. In ognuno dei cinque settori i due indicatori sono stati considerati congiuntamente come fossero coordinate cartesiane, utili a costruire dei grafici in cui ciascun punto rappresenta una regione e ne contraddistingue il carattere emigratorio o immigratorio a seconda della posizione assunta:

- *Quadrante I* (in alto a destra): valori di entrambi gli indicatori > di 0,5
- *Quadrante II* (in alto a sinistra): valore dell'indicatore di immigrazione > 0,5 e indicatore emigrazione < 0,5
- *Quadrante III* (in basso a sinistra): valori di entrambi gli indicatori < di 0,5
- *Quadrante IV* (in basso a destra): valore dell'indicatore di immigrazione < 0,5 e indicatore emigrazione > 0,5.

Nei grafici che seguono sull'asse delle ascisse viene rappresentata l'emigrazione. Quanto più le regioni sono rappresentate verso destra tanto maggiore è la propensione del personale nato nella regione a spostarsi. Sull'asse delle ordinate è rappresentata l'immigrazione: tanto più le regioni sono posizionate verso l'alto, tanto maggiore è la capacità attrattiva della regione del personale nato altrove.

Le regioni che si collocano al di sotto della bisettrice del I e III quadrante sono quelle in cui è prevalente il carattere emigratorio mentre al di sopra della bisettrice si collocano le regioni attrattive in cui è prevalente il carattere immigratorio.

LA MOBILITÀ TERRITORIALE NEL COMPARTO DELLE FUNZIONI CENTRALI

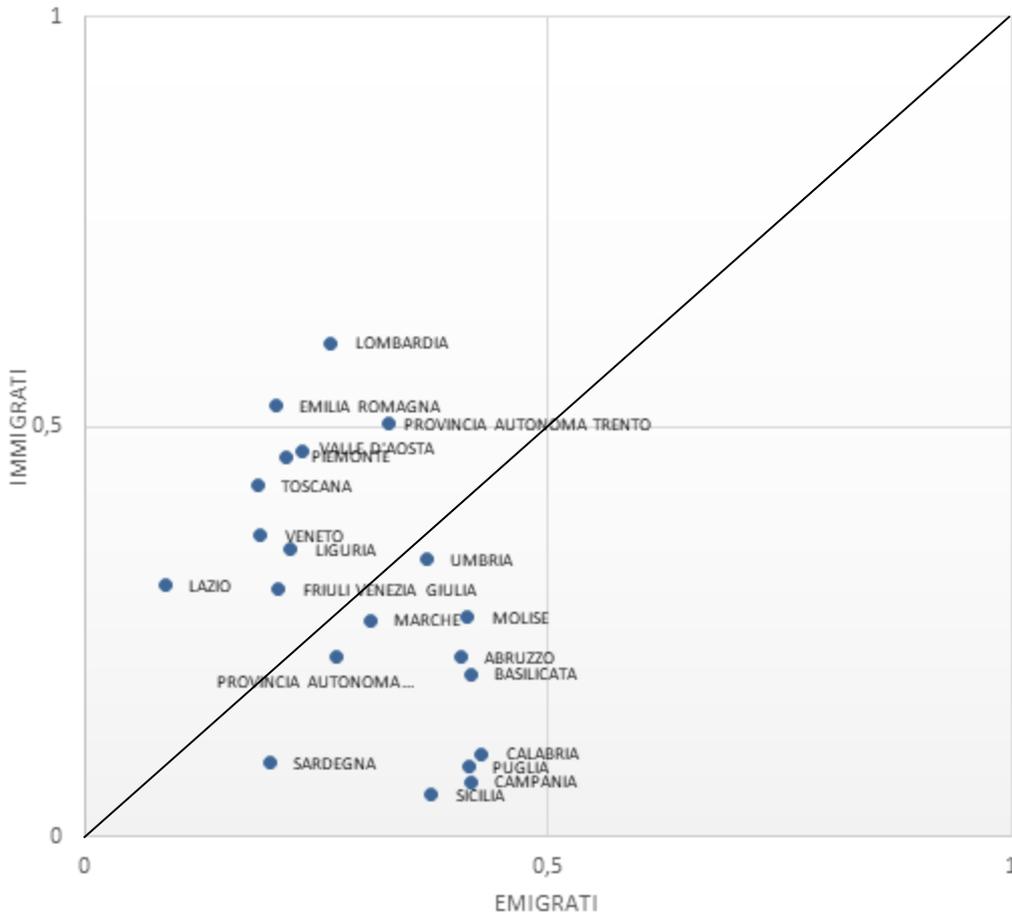
La mobilità territoriale del personale dei Ministeri non è particolarmente marcata, con valori dei due indicatori di immigrazione e di emigrazione al di sotto dello 0,5 per quasi tutte le regioni italiane. Il valore più elevato a livello nazionale dell'indicatore delle immigrazioni si registra in Lombardia, dove circa il 60% del personale che vi lavora proviene da altre regioni. Anche l'Emilia-Romagna e la Provincia autonoma di Trento presentano un carattere attrattivo tale che più della metà del personale è originario di altre regioni. Molto diversa è la situazione della Provincia autonoma di Bolzano dove la presenza di personale nato in altre regioni è molto inferiore, verosimilmente a causa del bilinguismo.

Si registrano alcune differenze tra le regioni del Nord che, con la sola eccezione della Provincia autonoma di Bolzano, sono collocate al di sopra della bisettrice e quindi presentano un carattere prevalentemente attrattivo, e quelle del Sud che sono posizionate tutte al di sotto di essa, con Puglia, Calabria, Campania e Sicilia che presentano un carattere emigratorio piuttosto forte senza essere per nulla attrattive.

Il Lazio presenta un carattere prevalentemente immigratorio soprattutto per la presenza a Roma delle Sedi centrali dei Ministeri che costituiscono un forte polo di attrazione. Il Lazio è la regione con un flusso di emigrazione molto basso, con la percentuale più alta di dipendenti nati nella stessa regione di lavoro (oltre il 90%).

Le regioni piccole quali Abruzzo, Molise e Basilicata presentano un carattere prevalentemente emigratorio, ma si distinguono (sono posizionate più in alto) dalle altre regioni del sud per la netta presenza di un maggior grado di attrattività. È possibile che tali regioni rappresentino una scelta subottimale dei dipendenti che non riescono a farsi assegnare in uffici presenti nella propria regione di appartenenza. La Sardegna, infine, è la regione che associa bassi caratteri sia emigratori sia immigratori.

Grafico 10.1 – La mobilità territoriale nel personale dei Ministeri. Anno 2020

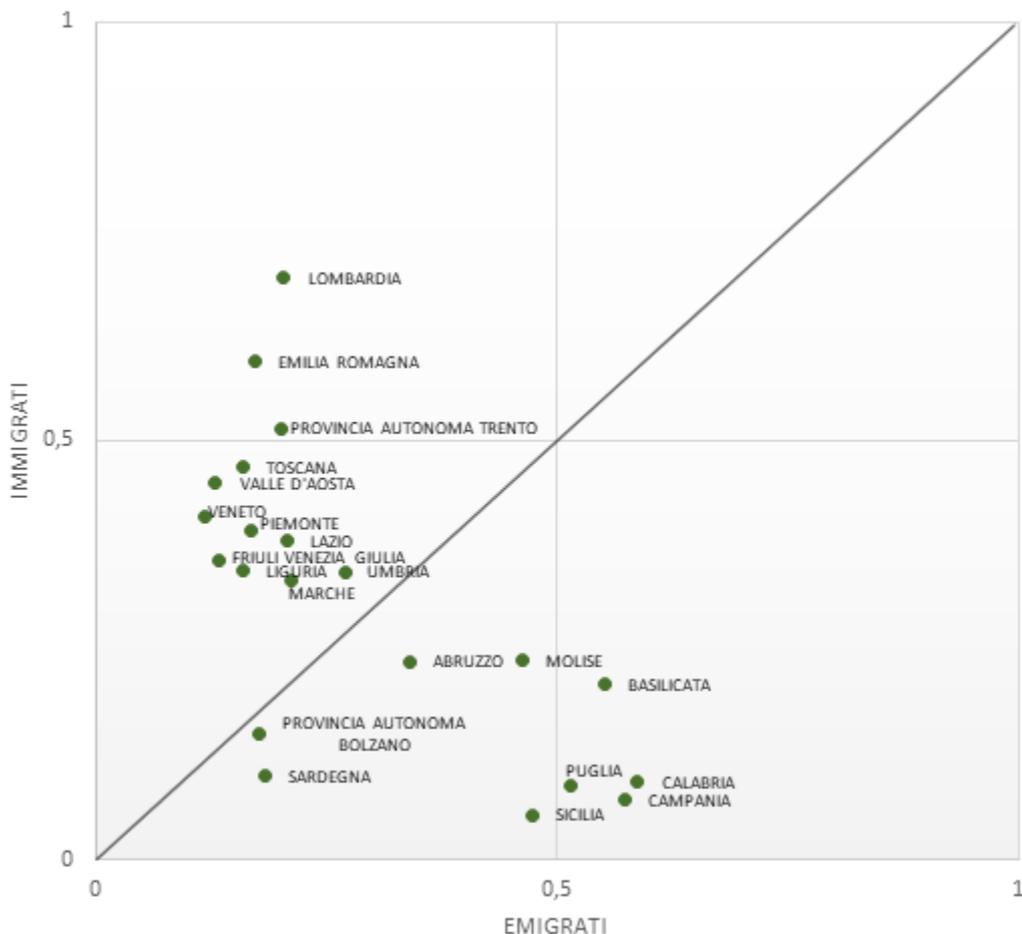


Il personale delle Agenzie fiscali presenta dei caratteri simili a quelli visti per i Ministeri, che risultano tuttavia più marcati. Le regioni del centro nord sono differenziate in modo più netto da quelle del sud.

Il carattere di prevalente emigrazione di tutte le regioni del sud risulta maggiormente accentuato con valori dell'indicatore delle emigrazioni che quasi per tutte supera o è prossimo al valore di 0,5. Viceversa, per le regioni del centro nord risulta più forte il carattere immigratorio; fra queste si distinguono la Lombardia e l'Emilia Romagna, con valori dell'indicatore rispettivamente pari a 0,7 e 0,6.

In Calabria, Campania, Puglia e Sicilia a fronte di un significativo flusso emigratorio si registrano valori dell'indicatore dell'immigrazione al di sotto dello 0,1 a conferma della poca disponibilità di occasioni lavorative nonostante la capillarità degli uffici territoriali delle Agenzie fiscali.

Più netto anche il posizionamento della Provincia autonome di Bolzano e della Sardegna dove gli spostamenti sia in entrata sia in uscita sono di scarsa entità, con valori dei due indicatori che si attestano al di sotto di 0,2.

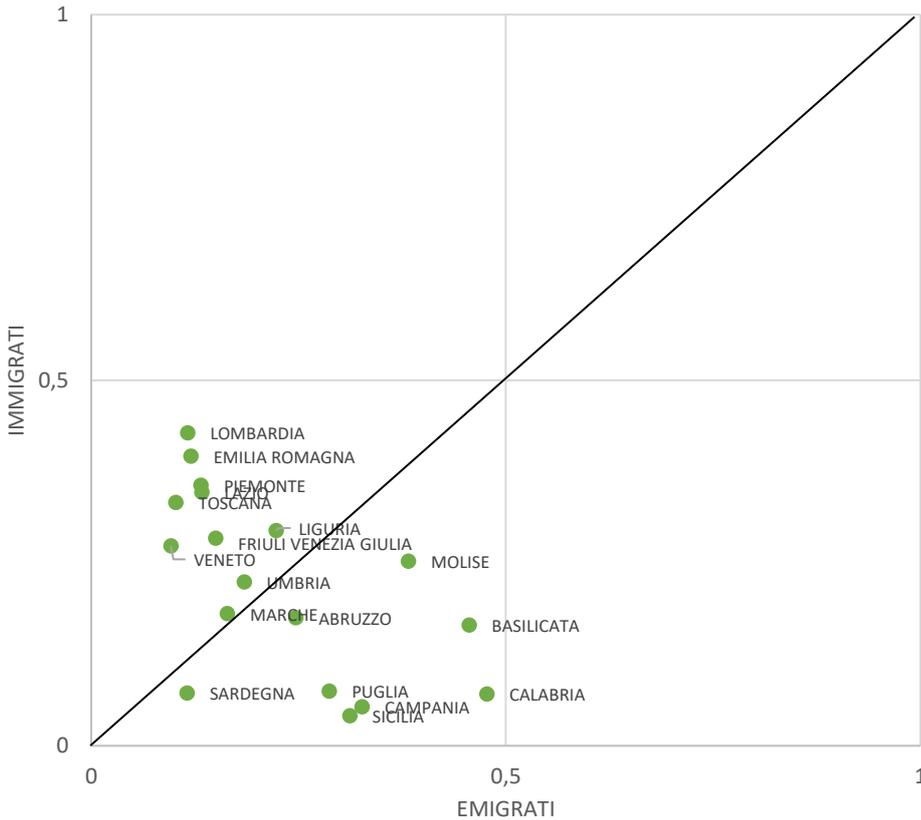
Grafico 10.2 – La mobilità territoriale nel personale delle Agenzie fiscali. Anno 2020

LA MOBILITÀ TERRITORIALE NEL COMPARTO DELL'ISTRUZIONE E RICERCA

Se i due settori analizzati del comparto delle Funzioni centrali presentano delle situazioni abbastanza simili, i due settori del comparto Istruzione e ricerca mostrano invece situazioni molto diverse fra loro.

Per il personale della Scuola, il posizionamento delle regioni è simile a quello visto in precedenza, ma il fenomeno della mobilità territoriale è di entità molto più modesta su tutto il territorio nazionale. Tutte le regioni, infatti, si posizionano nel quadrante più vicino all'origine, quello in cui i valori di entrambi gli indicatori si attestano al di sotto dello 0,5. La capillarità degli istituti scolastici presenti sul territorio, l'assenza di uffici centrali che fanno da polo attrattivo sono certamente elementi importanti nello spiegare la distribuzione. È possibile che un certo ruolo venga giocato anche dal livello retributivo non elevato del personale del settore, che certamente non favorisce la propensione alla mobilità territoriale.

Grafico 10.3 – La mobilità territoriale nel personale della Scuola. Anno 2020



Tutte le regioni del nord, ed in particolare la Lombardia e l’Emilia Romagna, si caratterizzano per valori di emigrazione minimi ai quali si contrappongono valori massimi di immigrazione.

La Sardegna anche in questo caso si distingue come la regione con la minore mobilità territoriale.

All’opposto, il fenomeno immigratorio è quasi assente in Puglia, Sicilia, Campania e Calabria, con valori crescenti dell’indicatore dell’emigrazione.

Nella tabella che segue sono riportati i dipendenti della Scuola distribuiti per regione di nascita e regione di servizio. Tali valori rappresentano i denominatori dei rapporti che costituiscono le coordinate alla base del grafico. I denominatori, anch’essi riportati nella tabella insieme alle coordinate, sono invece costituiti dal personale nato nella regione ma che presta servizio in regione diversa (emigrato) e da quello che lavora in una regione essendo nato in un’altra (immigrato). Appare evidente che valori bassi delle coordinate non vogliono affatto significare l’assenza del fenomeno in termini assoluti, ma solo in relazione alla dimensione complessiva del personale di riferimento. Ad esempio, la Lombardia presenta il quarto valore più basso della coordinata dell’emigrazione, al quale tuttavia corrisponde il quinto valore più alto in termini assoluti.

Tabella 10.3 – Dipendenti con il contratto Scuola per regione di nascita, regione di servizio, emigrati in altra regione e immigrati da altra regione. Anno 2020

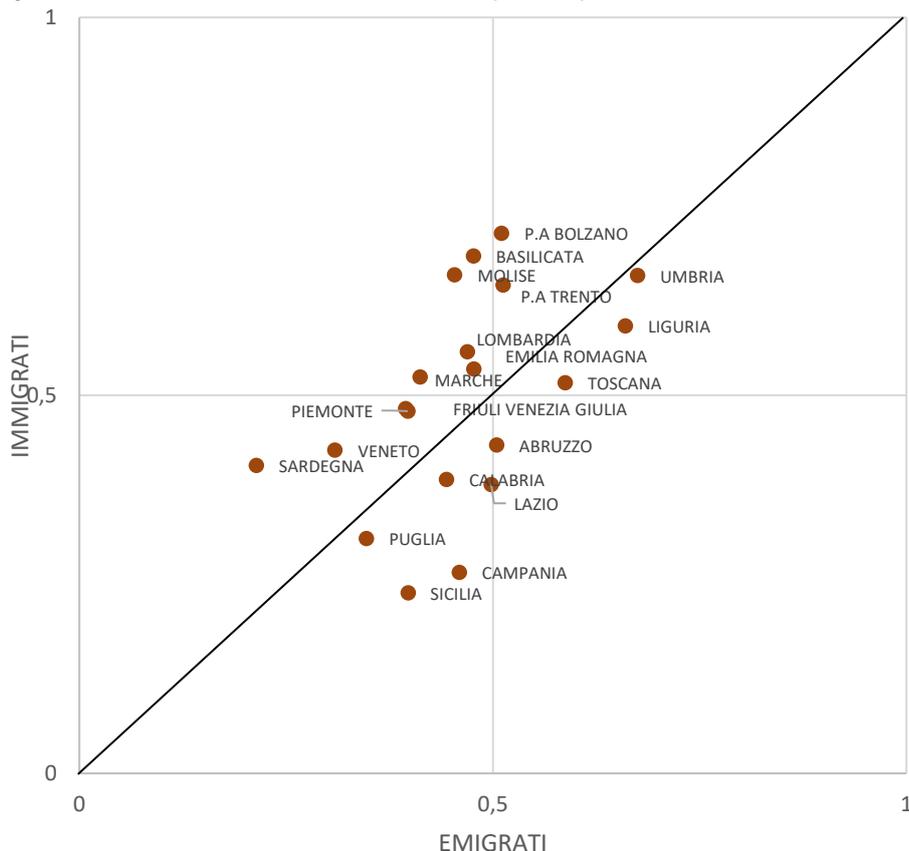
REGIONE	DIPENDENTI PER REGIONE DI NASCITA	DIPENDENTI EMIGRATI IN ALTRA REGIONE	COORDINATA EMIGRATI	DIPENDENTI PER REGIONE DI SERVIZIO	DIPENDENTI IMMIGRATI DA ALTRA REGIONE	COORDINATA IMMIGRATI
ABRUZZO	26.090	6.435	0,247	23.824	4.169	0,175
BASILICATA	19.541	8.905	0,456	12.735	2.099	0,165
CALABRIA	74.097	35.354	0,477	41.689	2.946	0,071
CAMPANIA	164.309	53.621	0,326	116.905	6.217	0,053
EMILIA ROMAGNA	46.587	5.591	0,120	67.890	26.894	0,396
FRIULI VENEZIA GIULIA	16.810	2.520	0,150	19.944	5.654	0,283
LAZIO	71.436	9.503	0,133	94.805	32.872	0,347
LIGURIA	21.370	4.762	0,223	23.528	6.920	0,294
LOMBARDIA	99.148	11.507	0,116	153.193	65.552	0,428
MARCHE	27.876	4.570	0,164	28.438	5.132	0,180
MOLISE	7.703	2.945	0,382	6.363	1.605	0,252
PIEMONTE	54.043	7.141	0,132	72.866	25.964	0,356
PROVINCIA AUTON. BOLZANO	856	856				
PROVINCIA AUTON. TRENTO	1.022	1.015		7		
PUGLIA	98.845	28.336	0,287	76.204	5.695	0,075
SARDEGNA	33.585	3.878	0,115	32.017	2.310	0,072
SICILIA	137.959	42.998	0,312	99.033	4.072	0,041
TOSCANA	45.314	4.605	0,102	61.005	20.296	0,333
UMBRIA	15.011	2.766	0,184	15.779	3.534	0,224
VALLE D'AOSTA	240	240				
VENETO	63.990	6.130	0,096	79.607	21.747	0,273
TOTALE	1.025.832	243.678		1.025.832	243.678	

Nel personale AFAM lo spostamento dalla regione di nascita per esigenze lavorative è piuttosto rilevante nella maggior parte del territorio italiano. Quasi tutte le regioni si collocano intorno al centro del grafico, con valori dei due indicatori piuttosto lontani dallo zero. Molte sono le regioni del nord per le quali l'incidenza delle immigrazioni supera il valore di 0,5. Tra queste, le province autonome di Trento e Bolzano, Umbria, Liguria e Toscana sono le aree geografiche nelle quali entrambi gli indicatori assumono valori maggiori di 0,5, segno della concomitante presenza di un rilevante fenomeno migratorio.

Gli spostamenti sono in generale più contenuti in alcune regioni meridionali e nelle Isole, fatta eccezione per la Basilicata e il Molise che, collocandosi nella parte più alta del grafico, si distinguono fra le regioni con un maggiore carattere immigratorio.

La Sardegna si distingue ancora per essere la regione con la minore incidenza di emigrati, ma questa volta con valori decisamente più elevati sia dell'indicatore emigratorio sia di quello relativo all'immigrazione.

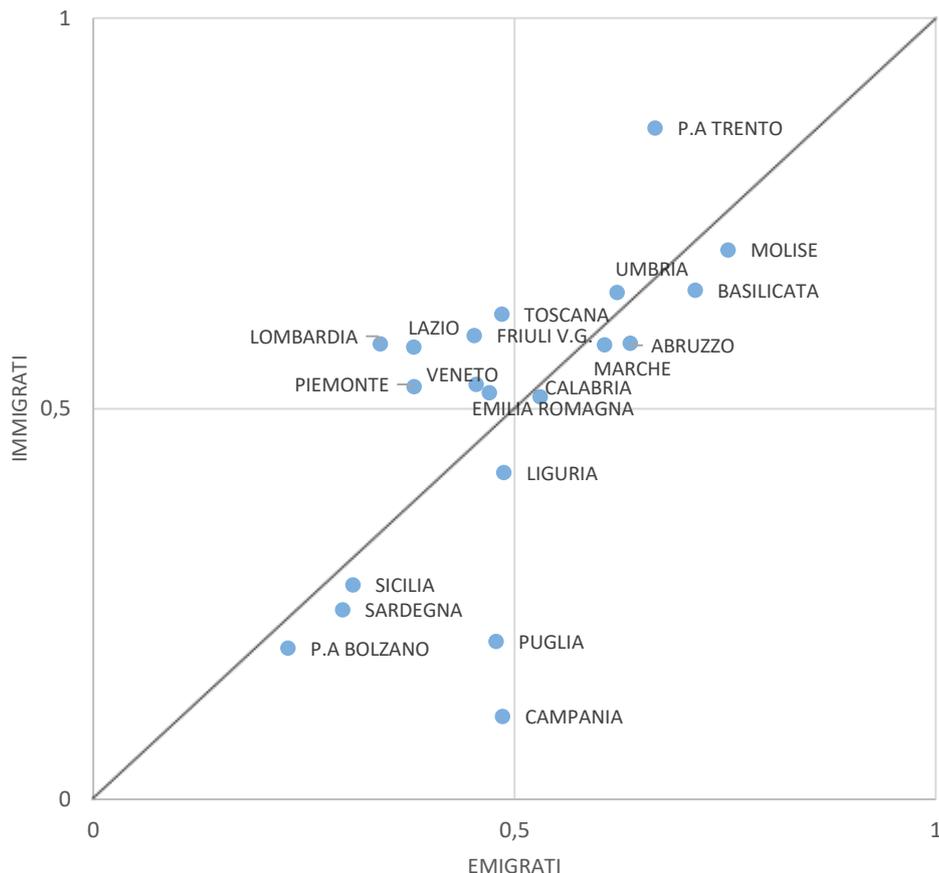
Grafico 10.4 – La mobilità territoriale nel personale degli Istituti di Alta Formazione e Specializzazione Artistica e Musicale (AFAM). Anno 2020



Nel caso dell'AFAM, occorre considerare che gli istituti sono molto meno numerosi rispetto a quelli scolastici, essendo un centinaio su tutto il territorio nazionale. La maggiore mobilità territoriale è forse un riflesso della caratteristica intrinseca di tali istituti che preparano gli allievi a delle carriere maggiormente votate alla mobilità. Valgono anche in questo caso le stesse considerazioni della Scuola circa la necessità di ulteriori approfondimenti.

LA MOBILITÀ NELLA MAGISTRATURA

I dati relativi al personale delle Magistrature (ordinaria, contabile e avvocatura dello stato) mostra che le regioni italiane sono maggiormente disperse nel grafico rispetto agli altri quattro settori del pubblico impiego che sono stati analizzati. Inoltre, sono collocate in egual numero nei primi tre quadranti, mentre nessuna regione si colloca nel quarto quadrante caratterizzato da un prevalente carattere emigratorio e scarsa immigrazione.

Grafico 10.5 – La mobilità territoriale nel personale della Magistratura. Anno 2020

In questo settore del pubblico impiego la mobilità è evidentemente maggiore rispetto agli altri settori. Il valore della Valle d’Aosta non è stato riportato nel grafico poiché il numero degli emigrati e dei nati nella regione coincide, come pure il numero degli immigrati e dei lavoratori della regione: si collocherebbe quindi sul vertice destro del grafico con un valore per entrambi gli indicatori pari ad 1.

Sono le regioni di piccole dimensioni a far registrare una maggiore mobilità territoriale, collocandosi tutte nel I quadrante, con la sola eccezione della Liguria. Il posizionamento nel I quadrante indica elevati valori sia di immigrazione che di emigrazione, determinati da un numero di personale nato nella regione e che vi resta a lavorare minore sia rispetto al totale dei magistrati nati nella regione, che rispetto al totale di quelli che ci lavorano.

La provincia autonoma di Trento si distingue come l’area geografica che presenta il più forte carattere immigratorio con un’incidenza del personale immigrato pari a 0,86; insieme con il Molise, la Basilicata e l’Umbria sono le aree con le coppie più elevate degli indicatori.

La Provincia Autonoma di Bolzano è l’area geografica in cui si rilevano i valori più bassi di entrambi gli indicatori, ad indicare una minore tendenza agli spostamenti dal luogo di nascita, ma anche una scarsa propensione ad attrarre personale proveniente da altre regioni; anche in questo caso il

fenomeno è verosimilmente imputabile alla presenza del bilinguismo, con la necessità di avere una particolare abilitazione per poter lavorare in questo territorio.

Molto vicino a Bolzano si collocano le due regioni insulari con bassi indici di immigrazione ed emigrazione. La Campania e la Puglia hanno i valori più bassi dell'indicatore di immigrazione, mentre forniscono alle altre regioni un numero di magistrati quasi pari a quelli che, nati nella regione, vi restano a lavorare.

IL PERSONALE ASSEGNATO AGLI UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE DELL'ORGANO POLITICO

Gli uffici di diretta collaborazione sono strutture preposte a supportare l'organo di governo per l'esercizio delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo che vengono attribuite dalla legge. Tali uffici sono costituiti da personale interno o di altre pubbliche amministrazioni, ovvero da personale esperto esterno alla P.A. Qualora i dipendenti appartengano ad altre amministrazioni, per la durata del contratto presso la nuova amministrazione, sono collocati in aspettativa senza assegni da quella di provenienza.

La normativa sull'argomento, fondata sul principio di separazione tra la funzione di indirizzo politico e la funzione amministrativa e di gestione, assicura agli organi titolari dell'autorità politica la possibilità di disporre di personale per l'esercizio delle loro funzioni.

Il legislatore ha demandato all'emanazione di un regolamento interno la disciplina sia dell'organizzazione della struttura sia del numero di dipendenti da assegnare.

Tra l'organo politico e il personale assegnato intercorre una relazione fiduciaria più stretta di quella esistente tra lo stesso organo e i dirigenti apicali e non apicali dell'amministrazione. Questi ultimi, infatti, una volta nominati non possono essere semplicemente rimossi dal loro incarico, ma, essendo figure stabili, vengono eventualmente ricollocati nell'ambito dell'amministrazione. Gli incarichi di collaborazione negli uffici di indirizzo politico, invece, possono essere revocati nel caso in cui venga meno il rapporto fiduciario e cessano, ove non confermati, allo scadere del mandato politico.

Nell'ambito del Conto annuale, per le amministrazioni dotate dell'organo di governo politico, a partire dalla rilevazione 2015, le assegnazioni agli uffici di diretta collaborazione sono state indagate con specifiche domande.

Le tipologie di enti interessati sono: ministeri, regioni, regioni a statuto speciale e province autonome, città metropolitane, province e comuni.

Nelle tabelle che seguono sono riportati i dati in valore assoluto, per il periodo 2016-2023, della

consistenza del personale stabile presente al 31 dicembre di ciascun anno, suddiviso tra dirigenti e non dirigenti. Per le amministrazioni di governo locale la categoria dirigenziale è unica, mentre nella dirigenza dei ministeri sono compresi, oltre ai dirigenti di prima e di seconda fascia, anche i dirigenti sanitari del Ministero della salute.

Tabella 10.4 – Totale dei Dirigenti presenti al 31 dicembre nelle amministrazioni dei diversi livelli di governo negli anni dal 2016 al 2023

DIRIGENTI PRESENTI AL 31.12	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
MINISTERI	2.575	2.470	2.345	2.254	2.408	2.434	2.395	2.440
REGIONI	1.747	1.632	1.543	1.445	1.336	1.371	1.429	1.505
REGIONI A STATUTO SPECIALE	2.273	2.182	2.058	1.960	1.763	1.708	1.637	1.302
CITTÀ METROPOLITANE	143	179	171	167	168	166	169	169
PROVINCE	387	330	311	293	295	289	299	319
COMUNI	3.504	3.345	3.200	3.062	3.012	3.060	3.153	3.309

Tabella 10.5 – Totale del personale non dirigente presenti al 31 dicembre nelle amministrazioni dei diversi livelli di governo negli anni dal 2016 al 2023

NON DIRIGENTI PRESENTI 31.12	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
MINISTERI	139.750	132.176	129.551	124.596	115.821	110.352	105.838	106.030
REGIONI	37.042	35.965	37.865	36.085	33.888	34.273	33.965	34.835
REGIONI A STATUTO SPECIALE	31.204	30.603	30.172	29.751	29.035	28.798	28.859	28.733
CITTA' METROPOLITANE	7.293	10.065	8.537	8.057	7.684	7.689	7.543	7.634
PROVINCE	23.911	19.651	17.129	16.084	15.435	15.751	15.557	15.702
COMUNI	348.783	339.003	326.754	323.349	317.203	315.343	313.965	313.557

L'andamento generalizzato evidenziato dalle due tabelle per tutti i livelli di governo non è diverso da quello descritto in termini generali nel capitolo sull'andamento dell'occupazione per i comparti delle Funzioni centrali e delle Funzioni locali. Gli unici andamenti difforni nei primi anni sono quelli legati all'avvio delle città metropolitane e alle vicende che hanno caratterizzato le province, con il trasferimento di una parte cospicua di personale nelle regioni.

Nelle due successive tabelle sono riportati i dati del solo personale assegnato alle strutture in argomento. Nel tempo le unità di staff sono rimaste abbastanza costanti, solo nei ministeri si nota una minima tendenza alla riduzione.

Tabella 10.6 – Dirigenti assegnati agli uffici di diretta collaborazione dell’Organo politico nei diversi livelli di governo negli anni dal 2016 al 2023

DIRIGENTI ASSEGNATI ALLE STRUTTURE DI STAFF	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
MINISTERI	167	166	120	122	145	137	141	145
REGIONI	75	90	98	95	80	90	69	70
REGIONI A STATUTO SPECIALE	32	19	19	29	32	38	29	38
CITTA' METROPOLITANE	3	6	6	5	8	3	8	10
PROVINCE	12	5	8	6	7	10	16	13
COMUNI	125	128	133	141	124	109	117	144

Tabella 10.7 – Personale non dirigente assegnato agli uffici di diretta collaborazione dell’Organo politico nei diversi livelli di governo negli anni dal 2016 al 2023

NON DIRIGENTI ASSEGNATI ALLE STRUTTURE DI STAFF	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
MINISTERI	1.413	1.455	1.196	1.214	1.321	1.330	1.329	1.223
REGIONI	1.520	1.492	1.386	1.489	1.523	1.543	1.778	1.442
REGIONI A STATUTO SPECIALE	316	289	247	288	369	453	402	358
CITTA' METROPOLITANE	132	262	280	232	199	163	271	269
PROVINCE	148	120	106	108	121	128	146	134
COMUNI	3.926	4.130	3.892	3.982	3.793	3.603	3.816	3.983

Nei due grafici seguenti è riportata l’incidenza percentuale dell’andamento del personale dirigente e non dirigente, assegnato agli organi di indirizzo politico, sul totale dei presenti al 31 dicembre.

L’incidenza percentuale dei dirigenti ha valori meno uniformi rispetto a quella del personale non dirigente. Nel primo caso, infatti, le percentuali sono comprese fra l’1% e il 7%, mentre nel secondo caso quattro tipologie di enti si trovano intorno all’1% e solo le regioni e le città metropolitane hanno un valore significativamente più elevato. L’andamento di queste ultime risente del graduale avvio della nuova tipologia di ente. Le regioni si collocano in entrambi i casi sui valori percentuali massimi rispetto alle altre tipologie.

Grafico 10.6 – Incidenza percentuale del personale dirigente assegnato agli uffici di indirizzo politico sul totale dei dirigenti. Anni dal 2016 al 2023

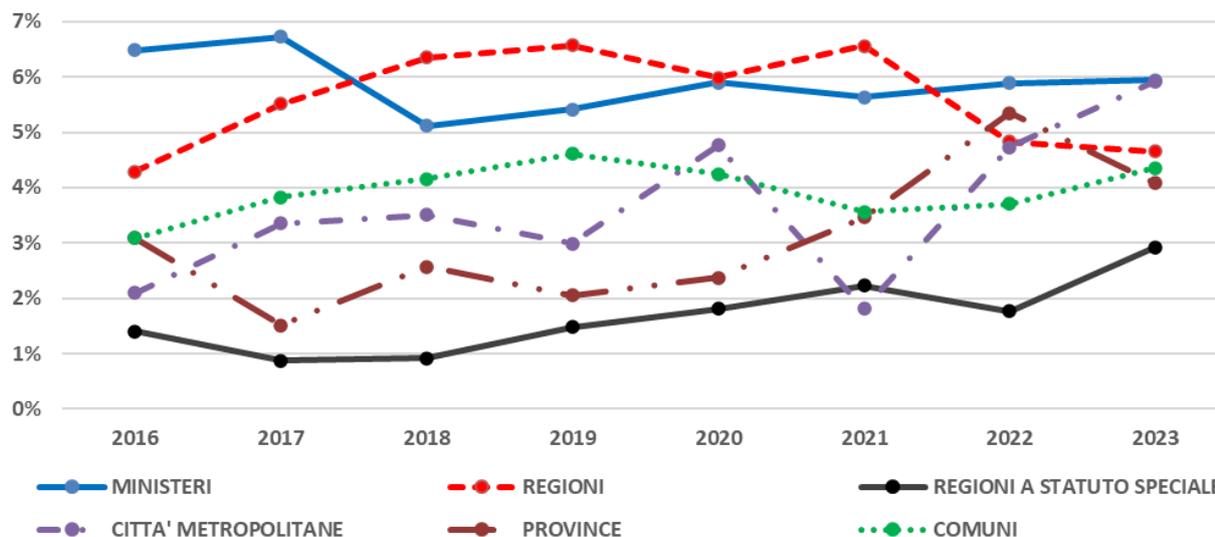
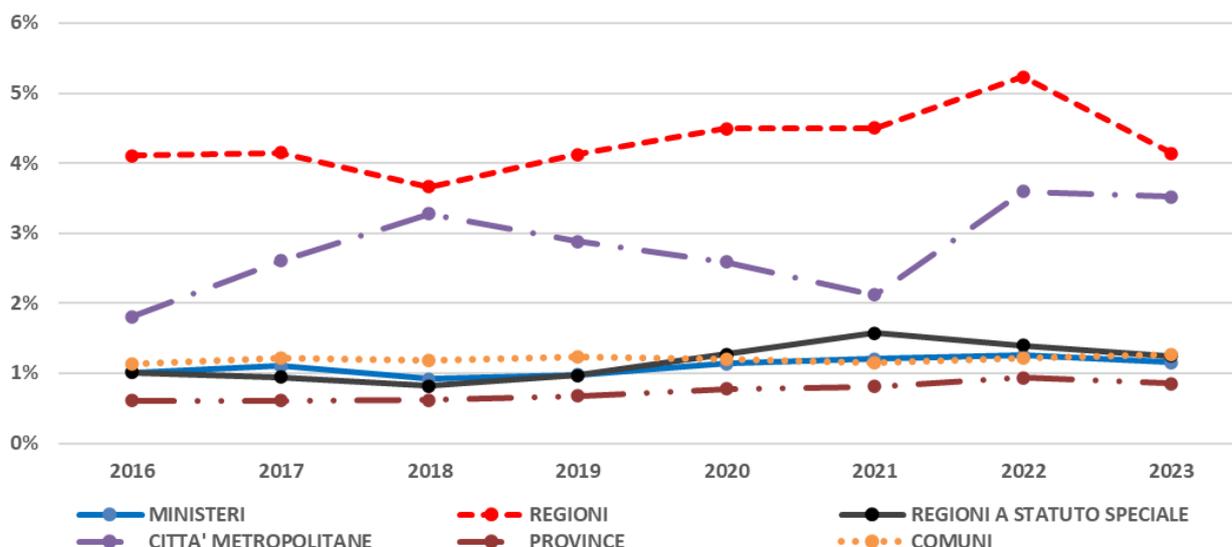


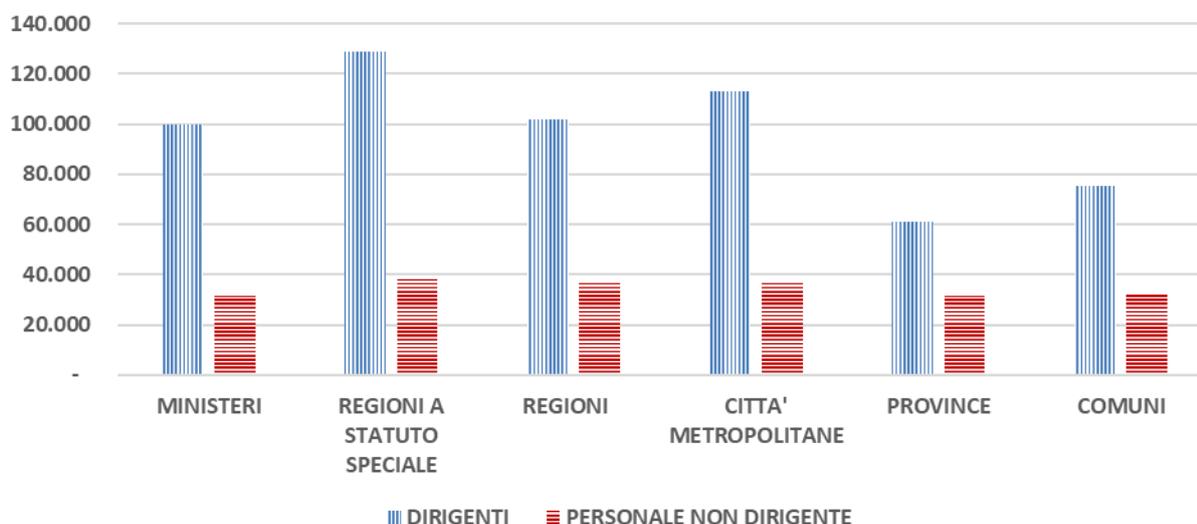
Grafico 10.7 – Incidenza del personale non dirigente assegnato agli uffici di indirizzo politico sul totale del personale non dirigente. Anni dal 2016 al 2023



L'anno 2022 vede un accentuato incremento del personale non dirigente assegnato agli uffici di indirizzo politico rispetto al 2021 nelle Regioni e nelle Città metropolitane pur in presenza di una lieve flessione dei dipendenti presenti al 31 dicembre. In particolare, per le Città metropolitane l'incremento è determinato dalla Città di Napoli, mentre la crescita viene registrata nelle regioni Toscana, Piemonte, Campania e Lazio. Il valore massimo registrato nel 2022 non verrà mantenuto nell'ultimo anno, quando si registra un arretramento di quasi un punto percentuale.

Sono stati rilevati anche i dati di spesa media sostenuta dagli enti sia per il personale dirigente sia per quello del comparto per l'anno 2023.

Grafico 10.8 – Spesa media pro-capite del personale assegnato agli uffici di diretta collaborazione dell’organo politico nei Ministeri, Regioni a statuto speciale e Province autonome, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni. Anno 2023



I valori più elevati si registrano nelle Regioni a Statuto speciale per entrambe le macrocategorie di personale mentre sono le province ad avere i valori medi più bassi. Per il personale dirigente si osserva una maggiore variabilità della spesa media rispetto al personale non dirigente, dove lo scostamento fra le varie tipologie di ente è minimo. La ridotta dimensione della platea del personale dirigente considerato nell’analisi rende i risultati maggiormente dipendenti da situazioni contingenti verificatesi nei singoli enti, generando una elevata variabilità dell’indicatore.

ANALISI SU ALCUNE CATEGORIE DI PERSONALE NEGLI ENTI LOCALI

A partire dall’anno 2022 è stata introdotta la rilevazione del personale destinatario di specifiche sezioni del CCNL Funzioni locali del 16 novembre 2022. Gli enti interessati da questo approfondimento sono i comuni, le unioni di comuni, le città metropolitane, le province e le comunità montane. Poiché nei CCRL delle regioni a statuto speciale e delle province autonome il personale è classificato in modo differente, i dati presentati fanno riferimento ai soli enti che applicano il contratto nazionale delle Funzioni locali.

Con riferimento al totale del personale presente al 31 dicembre, la rilevazione è finalizzata a qualificare il personale della Polizia locale, degli iscritti agli ordini o albi professionali e del personale educativo e scolastico, distintamente per i dirigenti e i dipendenti delle aree dei “Funzionari ed elevate qualificazioni” e degli “Istruttori”.

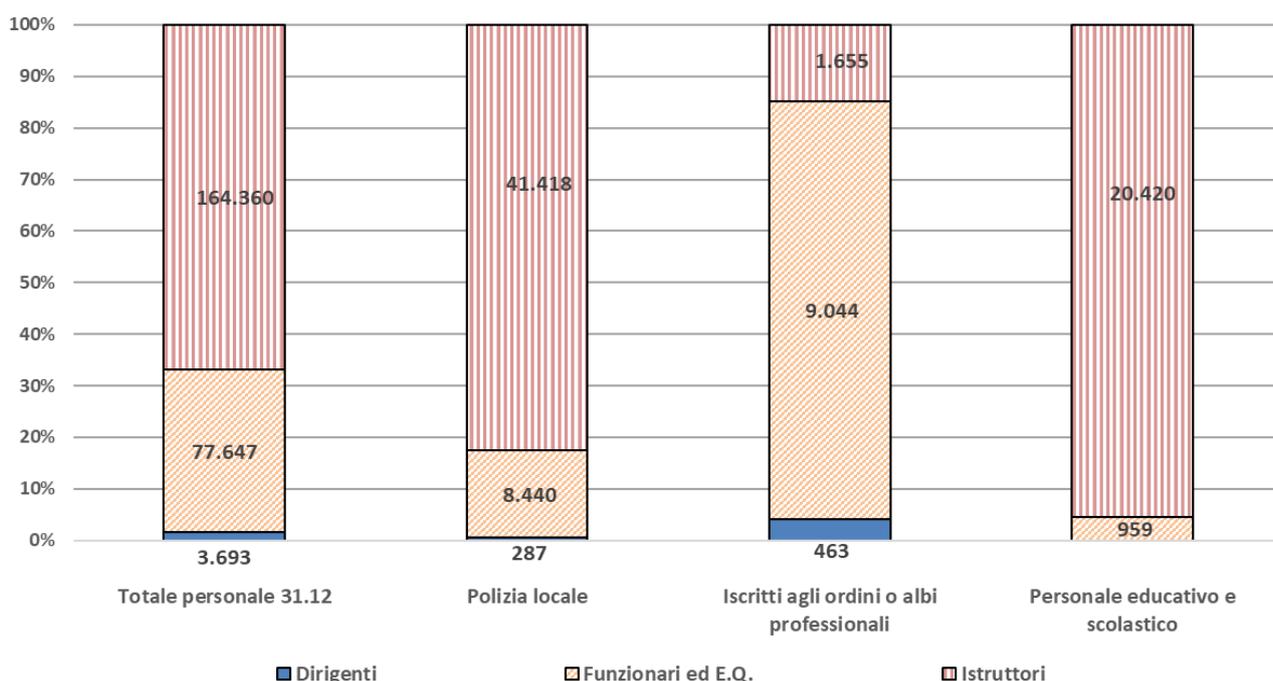
Inoltre, per il personale educativo e scolastico, viene chiesto presso quale tipo di struttura il personale presta servizio, distinguendo fra gli asili nido, le scuole materne e i centri di formazione

professionale.

Si è infine valutato quanto personale abbia avuto dal medico competente un giudizio di idoneità condizionata alla mansione, con solo riferimento ai casi in cui siano previste delle limitazioni. Infatti, mentre le sole prescrizioni, quali quelle di utilizzo di particolari dispositivi di protezione, difficilmente incidono sull'assetto organizzativo interno dell'ente, le limitazioni, come l'esclusione dalla turnazione, possono condizionarlo. Questo particolare aspetto viene osservato da diversi anni nella Sanità, e dunque nei risultati presentati di seguito sarà presente anche il personale del SSN.

Il grafico che segue mostra nella prima colonna la composizione di tutto il personale dirigente e delle aree dei "Funzionari ed elevate qualificazioni" e degli "Istruttori", mentre nelle colonne successive è riportata la composizione nelle tre tipologie di impiego della Polizia locale, degli Iscritti agli ordini o albi professionali e del Personale educativo e scolastico.

Grafico 10.9 – Personale dei Comuni, Unioni di comuni, Città metropolitane, Province e Comunità montane impiegato nella Polizia locale, o come Iscritti agli ordini o albi professionali, o come Personale educativo e scolastico. Anno 2023



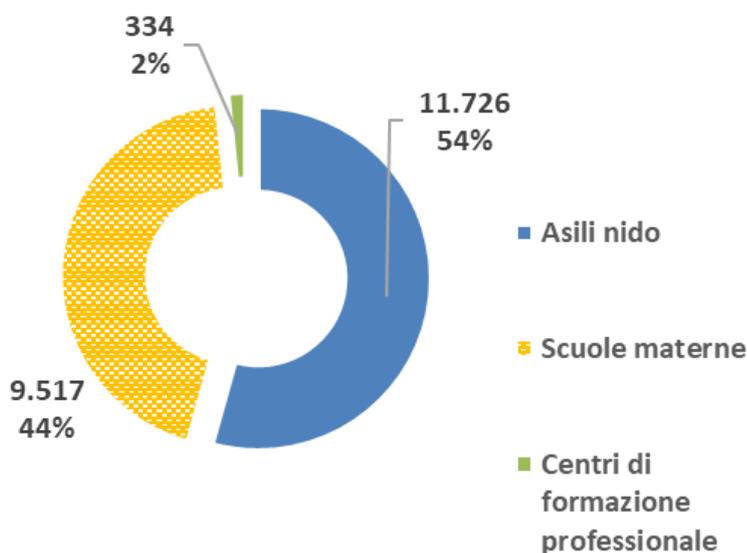
La maggiore qualificazione che generalmente è richiesta a coloro che sono iscritti agli ordini o albi professionali appare evidente. I quasi 11.200 dipendenti che rientrano in questo gruppo appartengono infatti in massima parte alla categoria D e alla Dirigenza, in proporzioni molto più alte rispetto alle altre tipologie di personale. All'opposto, il personale educativo e scolastico è composto quasi esclusivamente da personale inquadrato nell'area degli Istruttori. Fra il personale della Polizia

locale la quota appartenente all'area dei Funzionari ed elevate qualificazioni e alla Dirigenza è assai inferiore rispetto alla composizione del totale del personale.

Il personale della Polizia locale rappresenta oltre il 20% del totale del personale dirigente e delle due aree considerate, mentre il Personale educativo e scolastico non arriva al 9% e quello iscritto agli ordini o albi professionali rappresenta un gruppo minoritario (4,5%).

Gli enti locali hanno in carico la gestione delle scuole dell'infanzia (asili nido, scuola materna) e dei centri di formazione professionale. Questa attività è svolta per la quasi totalità dai comuni.

Grafico 10.10 – Tipologia di struttura in cui presta servizio il Personale educativo e scolastico. Anno 2023



Il grafico 10.10 rappresenta il personale scolastico dipendente dagli enti locali che applicano il contratto nazionale, cumulativamente per aree dei Funzionari ed elevate qualificazioni e degli Istruttori, a seconda della tipologia di struttura in cui è impiegato. Le piccole differenze nel totale, rispetto al grafico precedente, sono imputabili a problemi di quadratura dei dati di alcuni enti, ma non sono tali da alterare il significato complessivo.

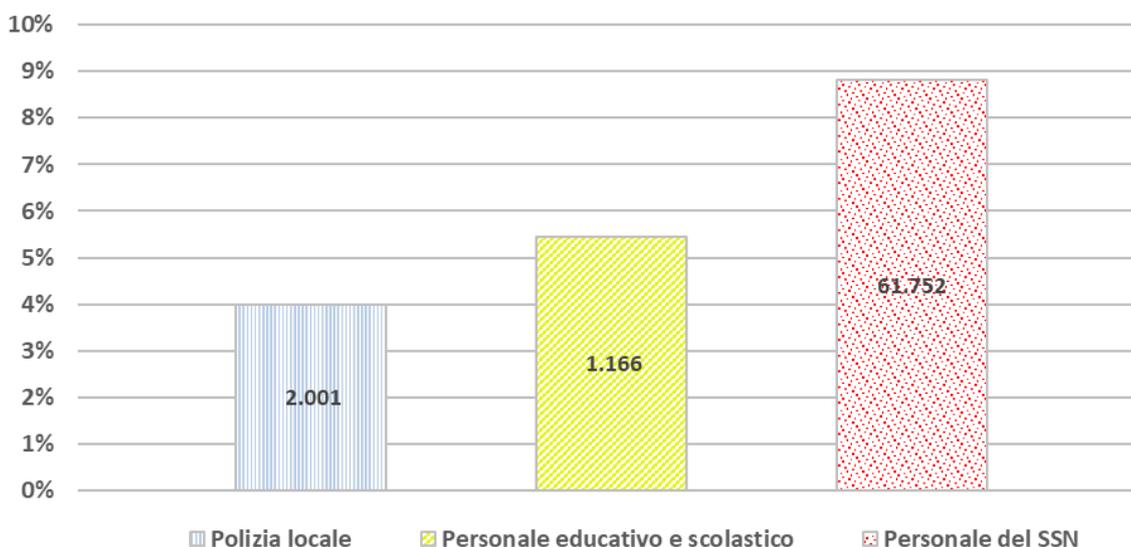
L'articolo 41, comma 6, del decreto legislativo n. 81 del 2008 prevede che il medico competente, a seguito di visita medica, giudichi il dipendente in funzione della mansione specifica: a) idoneo; b) idoneo parziale, temporaneo o permanente, con prescrizioni o limitazioni; c) inidoneo temporaneo; d) inidoneo permanente.

L'applicazione di tale norma ha importanti riflessi sugli aspetti organizzativo-gestionali degli enti, soprattutto, come detto, nei casi in cui le limitazioni comportino l'esclusione dai turni. Questo

peculiare aspetto è particolarmente rilevante nella Sanità dove una parte notevole dell'attività è organizzata facendo ruotare il personale con turnazioni anche sulle 24 ore. Per acquisire elementi conoscitivi utili a valutare l'ampiezza del fenomeno, da alcuni anni, negli enti del SSN, il Conto annuale rileva il numero di dipendenti per i quali sia stato espresso dal medico competente giudizio di idoneità condizionata alla mansione di cui alla lettera b) con solo riferimento alle limitazioni, distinguendo la dirigenza dal personale del comparto. Viene anche richiesto di indicare quanto personale è stato escluso dai turni a seguito delle limitazioni ricevute.

Dal 2022, limitatamente al personale che ha avuto un giudizio di inidoneità, analoga indagine è stata estesa anche agli enti locali per il personale della Polizia locale e per il Personale educativo e scolastico.

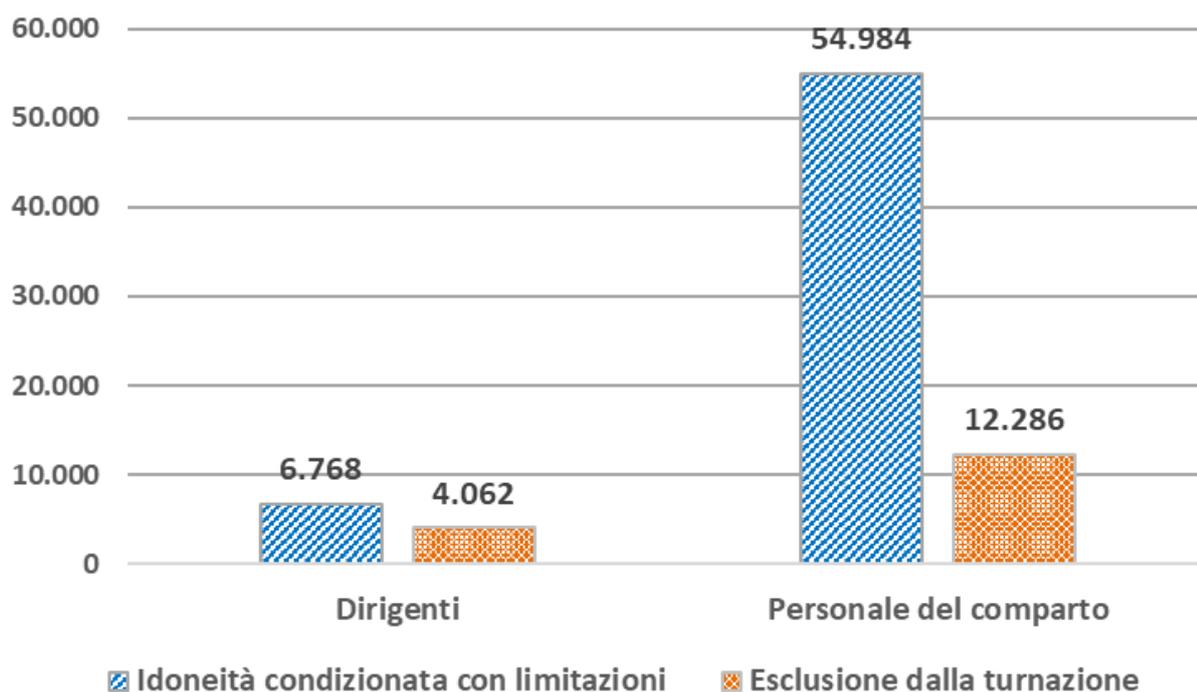
Grafico 10.11 – Personale con giudizio di idoneità condizionata alla mansione che comporta delle limitazioni. Anno 2023



Nel grafico 10.11 è rappresentato il personale dei due settori degli enti locali e quello della sanità che ha avuto un giudizio di inidoneità nei termini sopra specificati. Oltre ad essere indicati in numero assoluto, assume rilevanza la percentuale rispetto al totale del personale di riferimento, costituito dal totale del personale della Polizia locale, dal totale del Personale educativo e scolastico e dal totale del personale dirigente e non dirigente del SSN.

Dal grafico appare evidente che la frazione del personale che ha ricevuto tale giudizio dal medico competente non costituisce una frazione particolarmente rilevante né con riferimento al Personale della Polizia locale, né per il Personale educativo e scolastico. Diversamente per il personale impiegato nella sanità, quasi il 9% del personale ha delle limitazioni. Il grafico seguente evidenzia quanta parte delle limitazioni si è tradotta nell'esclusione dalla turnazione.

Grafico 10.12 – Personale del SSN che a seguito di un giudizio di idoneità condizionata alla mansione che comporta delle limitazioni è stato escluso dalla turnazione. Anno 2023



Se la dirigenza con idoneità condizionata che prevede delle limitazioni rappresenta il 5% del totale della dirigenza del SSN, il 60% di costoro sono stati esclusi dalla turnazione; il personale del comparto con idoneità condizionata che prevede di limitazioni è più numeroso, rappresentando il 9,7% del totale del personale del comparto. Tuttavia, solo per il 22% questo giudizio ha comportato l'esclusione dalla turnazione. Si evince, quindi, che i dirigenti esclusi dalla turnazione sono il 3,0% del totale dei dirigenti, mentre il personale del comparto in tale condizione è il 2,2%.

Tali percentuali sono tratte da valori aggregati al livello nazionale e possono non rendere evidenti situazioni locali dove il fenomeno assume una rilevanza notevole e comporta delle difficoltà organizzativo-gestionali di difficile gestione.