

IL RILANCIO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE TRA VELLEITÀ E PRAGMATISMO

LO STATO DELL'AMMINISTRAZIONE: DATI DI PARTENZA E CHIAVI INTERPRETATIVE

CINZIA CARMOSINO, SVEVA DEL GATTO, FABRIZIO DI MASCIO, EDOARDO
GIARDINO, CHIARA LACAVA, MARIANNA MAZZARELLA, ELISABETTA MORLINO,
ALESSANDRO NATALINI, PATRIZIO RUBECHINI, GABRIELE SABATO, ELEONORA
SCHNEIDER, GIUSEPPE SCIASCIA, SUSANNA SCREPANTI, GIANLUCA SGUEO, LUISA
TORCHIA.

*Introduzione*¹. – L'amministrazione italiana è al centro di un dibattito altalenante, che procede per strappi: a geremiadi contro l'arretratezza amministrativa si alternano proposte palinogenetiche di cambiamento, alla convinzione che senza l'amministrazione ogni progetto di riforma o cambiamento è destinato a fallire si ribatte che l'amministrazione è un ostacolo e una zavorra e che sarebbe quindi bene farne a meno nella misura maggiore possibile. L'incerto stato della riflessione sul tema emerge anche dal PNRR inviato dal governo italiano alla Commissione europea il 30 aprile 2021, nel quale la riforma amministrativa è considerata essenziale alla riuscita del piano, senza che però siano indicate con precisione le misure e i tempi per la sua realizzazione².

Le pagine che seguono contengono un'analisi su alcuni elementi di fondo la cui conoscenza è necessaria per una discussione informata sullo stato della pubblica amministrazione.

Il primo tema esaminato è lo stato della pubblica amministrazione italiana rispetto alla situazione di altri paesi europei: l'analisi dei dati consente di sfatare qualche falso mito, di verificare il "peso amministrativo" rispetto al Pil, alla popolazione e alla spesa pubblica e di indicare le principali differenze fra l'Italia e altri sistemi amministrativi.

Il secondo tema affrontato è relativo ad uno strumento fondamentale per il miglioramento dello stato dell'amministrazione: l'analisi dei fabbisogni, che dovrebbe precedere e guidare le politiche di reclutamento e l'inserimento di forze nuove e di nuove competenze nella ormai depauperata amministrazione italiana. L'analisi mostra come a fronte di una sin troppo articolata e densa disciplina normativa, la effettiva capacità delle amministrazioni di analizzare i propri fabbisogni di risorse umane sia molto limitata e non abbia sinora portato a risultati soddisfacenti.

Il terzo tema affrontato è relativo all'uguaglianza di genere nell'impiego pubblico, comparato con la situazione nel settore privato.

Per tutti e tre i temi – articolati in tre sezioni – sono indicate anche possibili misure di riforma, tarate sui nodi e sui punti critici emersi dall'analisi.

* Di Luisa Torchia.

² Per approfondimenti riguardo al reclutamento del personale e al PNRR si vedano i contributi collettanei [Come può la pubblica amministrazione reclutare le migliori competenze? Le buone pratiche](#) e [I piani nazionali di ripresa e resilienza in prospettiva comparata](#), prodotti nell'ambito della medesima ricerca Irpa sul Rilancio della Pubblica amministrazione di cui al seguente link: <https://www.irpa.eu/ricerca/il-rilancio-della-pubblica-amministrazione-tra-velleita-e-pragmatismo/>

Sezione 1 - La prospettiva comparata*

1. Come comparare, cosa comparare. – La contestualizzazione dei dati relativi all'amministrazione italiana nella prospettiva comparata è utile per discutere e valutare possibili interventi di riforma. L'analisi comparata relativa alle amministrazioni sconta, tuttavia, alcune difficoltà di cui occorre tenere conto per selezionare e leggere i dati della comparazione.

Le difficoltà attengono, anzitutto, alle fonti dei dati e, quindi, alle specificità nazionali.

Sotto il primo profilo, i dati su ciascuna amministrazione sono ricavabili da due fonti principali: fonti nazionali che offrono spesso un'ampia gamma di dati relativi all'amministrazione nazionale e fonti internazionali (o trasversali) che già mettono a confronto più amministrazioni nazionali, spesso tuttavia intorno a una selezione di dati più ristretta. Mentre le fonti nazionali sono senz'altro la componente più completa di conoscenza e approfondimento di un certo ordinamento nazionale, esse tuttavia possono basarsi su criteri di rilevazione e metodi di raccolta dei dati diversi da paese a paese. Così, un dato, che nominalmente descrive lo stesso fenomeno, può variare non perché indicativo di una realtà differente, ma perché selezionato e raccolto con metodi non uniformi dalle varie fonti nazionali. Diversamente fonti internazionali, che presumibilmente si basano su criteri di valutazione e raccolta unitari, forniscono una comparazione effettiva. Un'analisi comparata accurata, dunque, deve tenere conto di questa circostanza, tenendo distinti, come si vedrà, i *dati provenienti da fonti nazionali e quelli desumibili da fonti internazionali*, e potendo usare solo questi ultimi ai fini di una comparazione diretta e quelli nazionali ai fini di un generale confronto tra ordinamenti.

Sotto il secondo profilo, occorre considerare che esistono *variazioni strutturali nell'organizzazione amministrativa* di ciascun paese e che queste si traducono in dati che non hanno riscontri nei dati di altri paesi. L'esistenza di una certa tipologia contrattuale del pubblico impiego in un paese, ad esempio, può non trovare corrispondenza in altri paesi. Anche in questo caso la comparazione dovrà fondarsi su quanto comparabile, escludendo o eventualmente segnalando le variazioni che si aggiungono a un minimo comune denominatore.

Di questi due profili si è tenuto conto nell'analisi che segue. Essa include, infatti, una parte relativa a ciascun paese e una parte comune di sintesi e comparazione.

La scelta degli ordinamenti tra cui effettuare la comparazione è stata compiuta basandosi, principalmente, su due *criteri funzionali* non all'analisi comparata di per se stessa, ma agli obiettivi di analisi e riforma dell'amministrazione italiana: le dimensioni complessive degli apparati amministrativi, scegliendo quindi quelli che sotto questo profilo fossero più vicini all'Italia; l'appartenenza all'Unione europea degli ordinamenti considerati per la maggiore somiglianza con l'Italia in termini di regolazione e organizzazione degli apparati amministrativi. Si sono quindi scelte la Francia, la Spagna, la Germania, il Regno Unito – quest'ultimo in virtù del fatto che, pur non essendo più parte dell'Unione europea, ha sviluppato la propria amministrazione in ambito europeo per oltre quarant'anni.

Gli *indici* selezionati per la comparazione sono di carattere generale e specifico. Gli indici generali includono *dati sulle dimensioni delle amministrazioni sotto il profilo degli occupati* (il rapporto tra popolazione generale e occupati, il rapporto tra occupati nelle amministrazioni pubbliche sul totale degli occupati, il rapporto tra occupati nelle amministrazioni pubbliche sul totale dei residenti) e *dati sulla spesa per le pubbliche amministrazioni* (PIL, totale della spesa per le pubbliche amministrazioni, spesa per i redditi da lavoro dipendente nelle pubbliche amministrazioni, quota della spesa generale per redditi da lavoro). Gli indici più specifici, relativi all'organizzazione interna dell'apparato amministrativo riguardano l'articolazione amministrativa, la distribuzione dei funzionari per tipo di amministrazione, la distribuzione di genere, il trattamento salariale.

* Cinzia Carmosino si è occupata dei paragrafi 3-4-7; Elisabetta Morlino si è occupata dei paragrafi 1-2-5-6-7.

2. Francia. – La Francia conta una popolazione di oltre 67 milioni di abitanti (67,144 milioni al 2019). Di questi circa la metà sono occupati (29, 246 milioni al 2019) e, degli occupati, il 19,6% lo è nella pubblica amministrazione (dato al 2019). In generale, il rapporto tra il totale degli occupati e il totale dei residenti è dell'8,4% (Appendice, *Francia*: Tabella 1). Inoltre, al 2017, il 62% dei dipendenti pubblici erano donne, a fronte del 46% di donne tra gli impiegati nel settore privato³. Come si vedrà dalla comparazione, la pubblica amministrazione francese è la più grande, per dimensioni e spesa, tra quelle dei paesi europei.

A fronte di un PIL, in tendenza crescente e pari a 3.349 miliardi di euro al 2019 (con un calo nel 2020 in conseguenza della pandemia), il totale della spesa corrente delle amministrazioni pubbliche, che include quindi la spesa per i dipendenti pubblici, le spese strumentali (approvvigionamenti, affitti, manutenzioni e tutte quelle necessarie al funzionamento della macchina amministrativa), le spese per la prestazione di servizi sociali, quali istruzione e sanità, ammonta a 1.348 miliardi di euro al 2019, in crescita rispetto agli anni precedenti. Di questa cifra, una parte è destinata alla spesa di reddito di lavoro dipendente delle pubbliche amministrazioni: circa 297 miliardi al 2019, in tendenza crescente rispetto ai 293 miliardi al 2018 e ai 290 miliardi al 2017 (Appendice, *Francia*: Tabella 2). Dunque, in proporzione al PIL la percentuale di spesa per redditi da lavoro delle pubbliche amministrazioni si assesta al 12,7%, con un andamento pressoché costante tra il 2017 e il 2019 e una previsione di incremento per il 2020. Rispetto, invece, alla spesa totale corrente al netto degli interessi, la percentuale sale al 22,7% nel 2019, con un lieve decremento rispetto alla tendenza alla crescita degli anni precedenti (Appendice, *Francia*: Tabella 2).

I dipendenti pubblici effettivi al 2019 sono stati circa 5.664.500, di cui 51.700 sono stati dipendenti assunti con contratti agevolati (*contrat aidé*), ossia i contratti in cui il datore di lavoro percepisce un finanziamento dallo Stato e in cambio è tenuto a seguire il lavoratore nominando un tutore e permettendogli di accedere alla formazione)⁴. Come negli anni precedenti, nel 2019 alcuni degli ex beneficiari di contratti agevolati sono poi rimasti nel servizio pubblico, con contratti di diritto pubblico (*sous le statut de contractuel de droit public*)⁵.

Nel 2018⁶, a livello centrale, l'età media dei dipendenti è stata di 43,8 anni; le donne rappresentano il 50,1% dei dipendenti e il 16,1% delle posizioni senior. A livello territoriale, l'età media è di 44,4 anni, le donne costituiscono il 61% e coprono il 18% delle posizioni senior. A livello dell'amministrazione ospedaliera, l'età media è di 42,9 anni, le donne sono il 76,4% e ricoprono il 37,9% delle posizioni senior, mentre la maggior parte svolge funzioni di assistenza sanitaria (ostetriche, infermiere, assistenti infermiere). A livello centrale, il 17,4% delle donne lavora a tempo parziale, rispetto al 2,9% degli uomini.

I tre filoni principali lungo cui si distribuiscono i dipendenti pubblici sono le amministrazioni statali, quelle territoriali e quelle sanitarie. Le amministrazioni statali, in proporzione alle altre impiegano il maggior numero di soggetti: 2.507.600 nel 2019. A queste seguono le amministrazioni territoriali con 1.966.500 (dato al 2019) e le amministrazioni ospedaliere con 1.189.400 lavoratori (al 2019) (Appendice, *Francia*: Tabella 3). All'interno, poi, di ciascuna di queste categorie si possono fare ulteriori distinzioni. Nell'ambito delle amministrazioni statali la maggioranza di dipendenti è impiegata presso i Ministeri (1.972.400 nel 2019) e i rimanenti negli enti pubblici a carattere amministrativo (*étab. publics à caractère administratif*) (532.200 nel 2019). Tra i dipendenti delle amministrazioni territoriali la grande

³ Fonte: <https://www.fonction-publique.gouv.fr/legalite-entre-femmes-et-hommes-dans-la-fonction-publique-infographies>.

⁴ On parle de "contrat aidé" parce que l'employeur perçoit une aide de l'Etat (75% du SMIC horaire brut, 95% dans le cas d'un CUI-CAE). En échange, l'employeur est tenu d'accompagner le jeune en désignant un tuteur et doit lui permettre d'accéder à des formations, al <https://infos.emploipublic.fr/article/les-contrats-aides-dans-la-fonction-publique-eea-5027>.

⁵ Fonte: <https://www.fonction-publique.gouv.fr/statistiques-calendrier-et-publications-par-theme> e, in particolare, <https://www.fonction-publique.gouv.fr/l'emploi-dans-la-fonction-publique-2019-premiers-resultats>.

⁶ Fonte: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Public_employment_-_France&oldid=369054.

maggioranza è impiegata negli enti locali (1.522.400 nel 2019), mentre un quarto circa è impiegato presso le regioni (444.100 nel 2019). (Appendice, *Francia*: Tabella 4).

Nel 2017 un dipendente delle amministrazioni centrali (*fonction publique de l'état*) ha percepito una media di 2.556 euro netti mensili equivalente a un impiego a tempo pieno. La media tiene conto di tutti i dipendenti pubblici dei ministeri e delle istituzioni pubbliche, indipendentemente dalla qualifica di funzionari pubblici. Nel 2018 lo stipendio netto delle donne è risultato in media inferiore del 13,5% rispetto a quello degli uomini⁷. Variazioni stipendiali si riscontrano a seconda del livello professionale: i dirigenti hanno percepito una media di 3.138 euro netti al mese, a fronte dei 2.341 euro netti mensili dei funzionari intermedi (*professions intermédiaires*) e dei 2.040 euro mensili degli impiegati⁸.

Nel 2017 un dipendente delle amministrazioni territoriali (*fonction publique territoriale-FPT*) ha percepito in media 1.944 euro netti mensili per impiego a tempo pieno. La media prende in considerazione tutti i dipendenti delle autorità locali, indipendentemente dal fatto che abbiano la qualifica di funzionari pubblici o meno. Lo stipendio netto delle donne è stato, nel 2017, in media del 9,1% inferiore a quello degli uomini.⁹ Se si considerano le diverse funzioni svolte, in relazione allo stesso anno: i dirigenti hanno percepito una media di 3.365 euro netti mensili, i funzionari intermedi 2.290 euro netti mensili, gli impiegati 1.713 euro netti mensili¹⁰. Nell'ambito delle amministrazioni territoriali poi gli stipendi risultano maggiori, in ordine decrescente, nei dipartimenti, nelle regioni, negli enti pubblici per la cooperazione intercomunale (con sistema fiscale proprio) e inferiori nei comuni¹¹.

3. Regno Unito. – Il Regno Unito ha una popolazione di oltre 67 milioni di abitanti (67.530.172 al 2019). Di questi, circa la metà sono occupati (32,71 milioni al 2019). Il 16% degli occupati lo è nella pubblica amministrazione (dato al 2019). Il rapporto tra il totale degli occupati nella pubblica amministrazione e il totale dei residenti è del 7,8% (dato al 2019). (Appendice, *Regno Unito*: Tabella 1).

Al 2019, a fronte di un PIL pari a 2.321 miliardi di euro, il totale della spesa corrente delle amministrazioni pubbliche è pari a 1.036 miliardi di euro, in crescita rispetto al 2017 e 2018¹². Di questi, la spesa per redditi da lavoro dipendente delle amministrazioni pubbliche ammonta a 230,70 miliardi di euro al 2019, in crescita rispetto ai 215,77 miliardi di euro nel 2018 e ai 210,15 miliardi di euro nel 2017. Rispetto al PIL, la spesa per redditi da lavoro dipendente delle amministrazioni pubbliche al 2019 è pari al 9,9%, in crescita rispetto al 9,5% nel 2018 e al 9,3% nel 2017. Rispetto al totale della spesa corrente al netto degli interessi, la spesa per redditi da lavoro dipendente delle amministrazioni pubbliche al 2019 è pari al 23,5%, in leggero aumento rispetto al 23,1% nel 2017 e 2018 (Appendice, *Regno Unito*: Tabella 1).

Al 2015 la dimensione del settore pubblico nel Regno Unito si colloca al diciottesimo posto rispetto agli Stati membri dell'UE, con una spesa totale pari al 42,85% del PIL¹³. Secondo dati OCSE, nel 2017 e 2018 la spesa pubblica nel Regno Unito è pari, rispettivamente, al 41,0% e al 40,8% del PIL (la media dei paesi OCSE nel 2017 è pari al 40,4%)¹⁴.

⁷ Fonte: https://www.insee.fr/fr/statistiques/4634885?pk_campaign=avis-parution.

⁸ Fonte: <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4277685?sommaire=4318291#titre-bloc-3>.

⁹ Fonte: https://www.insee.fr/fr/statistiques/4647813?pk_campaign=avis-parution.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Nel 2018 lo stipendio medio netto è di 1.858 euro mensili nei comuni, 2.044 euro negli enti pubblici per la cooperazione intercomunale (EPCI) con sistema fiscale proprio, 2.119 euro nelle regioni e 2.177 euro nei dipartimenti.

¹² La spesa corrente include la spesa per i dipendenti pubblici, le spese legate al funzionamento della macchina statale (affitti, acquisti, manutenzioni, mutui, etc.) e le spese riconducibili alle prestazioni sociali (sanità, previdenza e assistenza).

¹³ *European Commission, Public administration characteristics and performance in EU28: United Kingdom*, 2018, p. 1042.

¹⁴ Fonte: OECD, *Government at a glance 2019, United Kingdom Country Fact sheet*, <https://www.oecd.org/gov/gov-at-a-glance-2019-germany.pdf>.

Nel Regno Unito il settore pubblico comprende il Governo centrale, il Governo locale e le società pubbliche (*public corporations*). Quando si parla di Governo centrale, si fa riferimento ai Ministeri, alle Agenzie e ai *non-departmental public bodies (NDPBs)*. Appartengono al Governo centrale anche le Forze Armate, il Sistema sanitario (*National Health System - NHS*) e le Accademie¹⁵.

A dicembre 2020, i dipendenti pubblici risultano essere 5,6 milioni, con un aumento del 2,9% (+160.000) rispetto a dicembre 2019¹⁶, e sono pari a circa il 17,3% della forza lavoro (*workforce*)¹⁷. A dicembre 2019, risultano occupati nel settore pubblico circa 5,44 milioni di persone, dato in aumento rispetto agli anni precedenti (5,37 milioni di persone a dicembre 2018 e 5,35 milioni di persone a dicembre 2017), ma inferiore al dato del 2020¹⁸ (Appendice, *Regno Unito*: Tabella 2).

Quanto alla distribuzione dei dipendenti pubblici per livello territoriale, a dicembre 2020, a livello centrale i dipendenti pubblici sono 3,39 milioni, con un aumento del 3,6% (+118.000) rispetto a dicembre 2019. A contribuire a questo aumento sono stati principalmente il Sistema sanitario (*NHS*), il *Civil Service* e le scuole degli enti locali diventate Accademie¹⁹. A livello locale, a dicembre 2020 sono stati stimati 2,01 milioni di dipendenti pubblici, con una riduzione dello 0,1% rispetto a dicembre 2019 (-2.000)²⁰. Nel periodo 2017-2020, si osserva la tendenza costante a un aumento del numero dei dipendenti pubblici a livello centrale e a una riduzione nelle amministrazioni locali, principalmente a causa del fatto che alcune scuole degli enti locali in Inghilterra si sono trasformate in Accademie²¹ (Appendice, *Regno Unito*: Tabella 3).

Quanto, invece, alla distribuzione dei dipendenti pubblici tra i principali settori di attività nell'anno 2020, istruzione e sanità sono i due settori nei quali sono occupati il maggior numero di dipendenti, con 1.482 e 1.783 persone rispettivamente (valori in migliaia). (Appendice, *Regno Unito*: Tabella 4).

Quanto alle retribuzioni, al 2018 il salario medio lordo (*mean monthly earnings*) dei dipendenti pubblici nel settore 'Pubblica amministrazione e difesa, previdenza sociale e

¹⁵ Office for National Statistics (ONS), *Statistical bulletin, Public sector employment, UK: December 2019*, Glossary, in <https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/publicsectorpersonnel/bulletins/publicsectoremployment/december2019>.

¹⁶ Fonte: ONS, *Statistical bulletin, Public sector employment, UK: December 2020*, <https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/publicsectorpersonnel/bulletins/publicsectoremployment/december2020>.

¹⁷ Fonte: <http://www.civilservant.org.uk/information-numbers.html> (dati aggiornati a marzo 2021). Il dato del 17,3% è tratto dal sito <http://www.civilservant.org.uk/information-numbers.html>, che indica la percentuale di dipendenti pubblici rispetto alla *workforce* ("The UK workforce currently totals around 32 million, of which around 17.3% (5.6 million) work in the public sector"). Il dataset scaricabile dal sito dell'ONS (colonna F) (<https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/publicsectorpersonnel/datasets/publicsectoremploymenttimeseriesdataset>) indica la stessa percentuale di dipendenti pubblici ma rispetto al *total employment* ("Public Sector Employment as % of Total Employment"). Non è chiaro se i due concetti di *workforce* e *total employment* coincidono.

¹⁸ Fonte: Office for National Statistics (ONS), *Statistical bulletin, Public sector employment, UK: December 2019*, <https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/publicsectorpersonnel/bulletins/publicsectoremployment/december2019>; *Statistical bulletin, Public sector employment, UK: December 2018*, <https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/publicsectorpersonnel/bulletins/publicsectoremployment/december2018>; *Statistical bulletin, Public sector employment, UK: December 2017*, <https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/publicsectorpersonnel/bulletins/publicsectoremployment/december2017>.

¹⁹ Fonte: ONS, *Statistical bulletin, Public sector employment, UK: December 2020*, cit.

²⁰ Fonte: ONS, *Statistical bulletin, Public sector employment, UK: December 2020*, cit.

²¹ Fonte: ONS, *Statistical bulletin, Public sector employment, UK: December 2019*, cit.

obbligatoria' è pari a 3.385 euro (3.667 euro per gli uomini e 3.119 euro per le donne). I dipendenti con meno di trenta anni hanno un salario medio mensile lordo pari a 2.709 euro (2.786 euro per gli uomini e 2.638 euro per le donne)²².

Da un confronto tra Italia e Regno Unito circa il numero degli occupati nelle amministrazioni pubbliche, si osserva che al 2019 l'Italia, in valore assoluto (in migliaia), possiede un numero di occupati di gran lunga inferiore (3.355 in Italia rispetto ai 5.239 nel Regno Unito). Al 2019, il numero dei dipendenti pubblici italiani è circa il 64% rispetto a quelli britannici (Appendice, *Regno Unito*: Tabella 3.3). Con riferimento, invece, al rapporto tra gli occupati nelle pubbliche amministrazioni e il totale degli occupati, tale rapporto è inversamente correlato al tasso di disoccupazione. Al riguardo, nel periodo 2014-2019, nel Regno Unito, come in Italia, Francia, Spagna e Germania, i valori di riferimento subiscono variazioni negative (dato Regno Unito: dal 16,9% nel 2014 a 16,5% nel 2015, a 16,2% nel 2016, al 16,1% nel 2017 fino al 16,0% al 2019)²³. Infine, quanto al rapporto tra gli occupati nel pubblico impiego sul totale della popolazione residente, nel periodo 2014-2019 per l'Italia i valori restano sostanzialmente invariati (tra il 5,5% e il 5,6%), mentre nel Regno Unito si assiste a un progressivo calo (dall'8,1% nel 2014, al 7,9% nel 2015, fino al 7,8% nel periodo 2016-2019) (Appendice, *Regno Unito*: Tabella 3.5).

A marzo 2021, i *civil servants*²⁴ sono circa 473.000, in crescita rispetto al 2020 (con 456.410 persone) e al 2019 (con 445.480 persone)²⁵, e rappresentano circa l'8,5% dei dipendenti pubblici (*public servants*)²⁶.

Al 31 marzo 2020, il *Civil Service* presenta le seguenti caratteristiche²⁷.

Quanto all'età, il 36,1% ha meno di quarant'anni (percentuale in aumento rispetto al 35,8% nel 2019); l'età media è di 46 anni (*median age*), dato invariato rispetto al 2019.

Quanto alla distribuzione di genere, 245.640 *civil servants* sono donne (53,8%), mentre 210.760 sono uomini. Si osserva una riduzione delle donne dello 0,1% rispetto al 2019. Quanto al livello di responsabilità²⁸, le donne superano gli uomini al di sotto dei *Gradi 6 e 7*, mentre gli

²²

Fonte:

Eurostat

https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/EARN_SES18_20_custom_864207/default/table?lang=en. La suddivisione dei settori economici segue la classificazione NACE (*nomenclature statistique des activités économiques dans la Communauté européenne*). Tale classificazione scompone l'economia in branche, suddividendo le attività produttive secondo criteri di omogeneità dei prodotti ottenuti e dei processi impiegati. La branca 'Pubblica amministrazione e difesa, previdenza sociale e obbligatoria' include l'attività giudiziaria, l'azione legislativa, la difesa nazionale e l'ordine pubblico, gli affari esteri, la gestione dell'immigrazione, l'esazione delle imposte, la gestione della previdenza pubblica, l'attuazione dei programmi e degli interventi governativi.

²³ Fonte: Conto annuale MEF, *La spesa per redditi da lavoro dipendente: confronto tra Germania, Francia, Italia, Regno Unito e Spagna*, pp. 8-9, <https://www.contoannuale.mef.gov.it/ext/Documents/CONFRONTI%20INTERNAZIONALI.pdf>

²⁴ I *civil servants* sono definiti come "those who are employed by the Crown, excluding those employed by the Monarch herself. The Civil Service therefore excludes those who are employed by Parliament and those employed by other public bodies [such as local authorities, the NHS, the police service and the BBC]" (ved. https://www.civilservant.org.uk/information-grades_and_roles.html). Quanto al riferimento agli *other public bodies*, ved. <http://www.civilservant.org.uk/information-definitions.html>. I *civil servants* "are usually - but not always - in practice employed by 'Ministers of the Crown' - so most civil servants work in government departments and are therefore employed by Government Ministers" (ved. <http://www.civilservant.org.uk/information-definitions.html>).

²⁵ Fonte: 2020 *Civil Service Statistical Bulletin*, http://www.civilservant.org.uk/library/2020-CS-Statistical_bulletin.pdf

²⁶ Fonte: *Civil service numbers*, <http://www.civilservant.org.uk/information-numbers.html>. Il testo originale è "The UK workforce currently totals around 32 million, of which... around 17.3% (5.6 million) work in the public sector, of which ...only around 1.5% (473 thousand - around 8.5% of public servants) are in the civil service".

²⁷ Fonte: 2020 *Civil Service Statistical Bulletin*, cit.

²⁸ I livelli di responsabilità nel *Civil Service* sono: *Senior Civil Service Level (SCS level)*, *Grades 6 and 7 (G6/7)*, *Higher Executive Officers/Senior Executive Officers (HEO/SEO)*, *Executive Officers (EO)*,

uomini sono più numerosi a livello dei *Gradi 6 e 7* e a livello di *Senior Civil Service*. Tuttavia, la percentuale di donne in posizioni *senior* è in aumento: nel 2020, a livello di *Senior Civil Service*, il 45,7% sono donne, rispetto al 34,1% nel 2010. Allo stesso modo, nel 2020 nei *Gradi 6 e 7* il 47,6% sono donne, rispetto al 40,2% nel 2010.

Quanto al livello di responsabilità, il 67,8% di *civil servants* lavorano come *Executive Officer* o a un livello più elevato (in aumento rispetto al 66,4% nel 2019 e al 53,2% nel 2010); dal 2011, la percentuale di *civil servants* che lavorano a livello di *Administrative Assistants/Administrative Officers* si è ridotta dal 47,1% al 32,2%; la percentuale di *civil servants* che lavorano a livello dei *Gradi 6 e 7* è aumentata dal 7% nel 2010 a 12,5%. La percentuale dei livelli non riportati si attesta al 3,4% nel periodo 2018-2020.

La maggior parte dei *civil servants* lavora per il *Department for Work and Pensions* (80.790), seguito dal *Ministry of Justice* con 75.920 e dall'*HM Revenue and Customs* con 67.390. Il 91,660% dei *civil servants* lavora a Londra (in aumento rispetto all'89,100% nel 2019).

Le minoranze etniche sono pari al 13,2% del *Civil service* (percentuale in aumento rispetto al 12,9% del 2019 e al 9,2% del 2010). Quanto al livello di responsabilità, si evidenzia che la percentuale di gruppi etnici minoritari è aumentata per ogni livello di responsabilità dal 2010 (il maggiore incremento si osserva a livello di *Higher Executive Officers/Senior Executive Officers*, in cui la presenza si attesta al 12,9% nel 2020, +5%). Si osserva comunque che la presenza di gruppi etnici minoritari è inferiore ai livelli *senior* (ad esempio, a livello di *Senior Civil Service* la presenza è del 9,1%, che rappresenta il dato più basso tra tutti i livelli di responsabilità).

Il *median salary* annuo è di £28.180 (in crescita del 4,1% rispetto a £27.080 al 2019). Il *median salary* varia molto in relazione al livello di responsabilità: si va da £20.500 a livello di *Administrative Assistants/Administrative Officers* fino a £81.440 a livello di *Senior Civil Service*. Le donne hanno un *median salary* di £28.650, rispetto a £30.880 degli uomini. Il *mean salary* delle donne è di £32.760 rispetto a £34.530 degli uomini. Queste differenze sono in parte dovute alla diversa presenza dei due sessi tra i vari livelli di responsabilità.

Per quanto riguarda l'orario di lavoro, il 22,9% dei *civil servants* lavora part-time.

4. Germania. – La Germania ha una popolazione di oltre 83 milioni di abitanti (83.166.711 al 2019). Di questi, più della metà sono occupati (oltre 45 milioni al 2019). Il 10,8% degli occupati lo è nella pubblica amministrazione (dato al 2019). Il rapporto tra il totale degli occupati nella pubblica amministrazione e il totale dei residenti è del 5,9% (dato al 2019) (Appendice, *Germania*: Tabella 1).

Al 2019, a fronte di un PIL pari a 3.232 miliardi di euro, il totale della spesa corrente delle amministrazioni pubbliche è pari a 1.558 miliardi di euro, in crescita rispetto al 2017 e 2018²⁹. Di questi, la spesa per redditi da lavoro dipendente delle amministrazioni pubbliche ammonta a 271,54 miliardi di euro al 2019, in crescita rispetto a 259,62 miliardi di euro nel 2018 e a 250,07 miliardi di euro nel 2017. Rispetto al PIL, la spesa per redditi da lavoro dipendente delle amministrazioni pubbliche al 2019 è pari all'8,4%, in crescita rispetto all'8,1% nel 2018 e al 7,9% nel 2017. Rispetto al totale della spesa corrente al netto degli interessi, la spesa per redditi da lavoro dipendente delle amministrazioni pubbliche al 2019 è pari al 17,7%, in leggero calo rispetto al 17,8% nel 2017 e 2018 (Appendice, *Germania*: Tabella 1).

A causa della sua struttura federale, la Germania è uno dei paesi più decentralizzati in Europa, sia in termini di spesa pubblica che di pubblico impiego. Tra il 2010 e il 2015, la spesa

Administrative Assistants/Administrative Officers (AA/AO). Al riguardo, ved. *2020 Civil Service Statistical Bulletin*, cit., p. 4.

²⁹ La spesa corrente include la spesa per i dipendenti pubblici, le spese legate al funzionamento della macchina statale (affitti, acquisti, manutenzioni, mutui, etc.) e le spese riconducibili alle prestazioni sociali (sanità, previdenza e assistenza).

dell'amministrazione centrale è diminuita notevolmente e nel 2015 è risultata la più bassa tra gli Stati membri dell'UE, con un valore pari al 28,8% della spesa pubblica³⁰.

Quanto al pubblico impiego, in base a statistiche nazionali, al 2019 (ultimo dato disponibile) i dipendenti pubblici in Germania risultano essere circa 4,9 milioni. Di questi, soltanto 502 mila circa (10,3%) sono impiegati a livello federale (*Bundesbereich*), mentre la quota maggiore è distribuita tra i *Länder* (*Landesbereich*), con circa 2,461 milioni di dipendenti pubblici (50,4%), e a livello locale (*Kommunaler Bereich*) con circa 1,556 milioni (31,9%); il restante 7,5% è impiegato nel *Sozialversicherung* (inclusa la *Federal Employment Agency*) con circa 366 mila dipendenti³¹ (Appendice, *Germania*: Tabella 2).

Per quanto riguarda le caratteristiche qualitative del pubblico impiego in Germania, al 2019 il quadro risulta il seguente³². Il 57,3% dei dipendenti pubblici sono donne, mentre il 42,7% sono uomini. Quanto alla fascia d'età, il 6,4% dei dipendenti pubblici ha meno di 25 anni, il 20,7% è di età compresa tra 25 e 35 anni, mentre il 46,7% ha fra i 35 e i 55 anni; il 14,9% è di età compresa tra 55 e 60 anni, mentre i dipendenti con un'età superiore a 60 anni rappresentano l'11,3%.

Circa le tipologie contrattuali, 3,011 milioni (61,6%) sono *employees* (*Arbeitnehmer*), 1,703 milioni (34,9%) sono *civil servants*/giudici? (*Beamte/Richter*), 171 mila (3,5%) sono militari di carriera e temporanei (o forze armate?) (*Berufs- und Zeitsoldaten*) (Appendice, *Germania*: Tabella 3).

Infine, quanto all'orario di lavoro, 3,269 milioni di dipendenti pubblici (66,9%) lavorano a tempo pieno, mentre 1,616 milioni (33,1%) a tempo parziale (Appendice, *Germania*: Tabella 3).

Quanto alle retribuzioni, al 2018 il salario medio lordo (*mean monthly earnings*) dei dipendenti pubblici nel settore 'Pubblica amministrazione e difesa, previdenza sociale e obbligatoria' è pari a 3.619 euro (3.769 euro per gli uomini e 3.472 euro per le donne). I dipendenti con meno di trenta anni hanno un salario medio mensile lordo pari a 2.305 euro (2.316 euro per gli uomini e 2.295 euro per le donne)³³.

Da un confronto tra Italia e Germania circa il numero degli occupati nelle amministrazioni pubbliche, si osserva che al 2019 l'Italia, in valore assoluto (in migliaia), possiede un numero di occupati inferiore (3.355 rispetto ai 4.885 della Germania). In particolare, il numero dei dipendenti pubblici italiani è circa il 69% rispetto a quelli tedeschi³⁴ (Appendice, *Germania*: Tabella 3.3). Per quanto riguarda, invece, il rapporto tra gli occupati nelle pubbliche amministrazioni e il totale degli occupati, tale rapporto è inversamente correlato al tasso di

³⁰ European Commission, *Public administration characteristics and performance in EU28: Germany*, 2018, p. 359.

³¹ I dati sono al 30 giugno 2019. Fonti: Destatis, <https://www.destatis.de/EN/Themes/Government/Public-Service/Tables/public-service-personnel-type-employment-contract.html>, e sito della Federal Agency for Civic Education, <https://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61714/oeffentlicher-dienst>

³² I dati sono al 30 giugno 2019. Fonte: Federal Agency for Civic Education, <https://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61714/oeffentlicher-dienst>.

³³ Fonte: Eurostat https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/EARN_SES18_20_custom_864207/default/table?lang=en. La suddivisione dei settori economici segue la classificazione NACE (*nomenclature statistique des activités économiques dans la Communauté européenne*). Tale classificazione scompone l'economia in branche, suddividendo le attività produttive secondo criteri di omogeneità dei prodotti ottenuti e dei processi impiegati. La branca 'Pubblica amministrazione e difesa, previdenza sociale e obbligatoria' include l'attività giudiziaria, l'azione legislativa, la difesa nazionale e l'ordine pubblico, gli affari esteri, la gestione dell'immigrazione, l'esazione delle imposte, la gestione della previdenza pubblica, l'attuazione dei programmi e degli interventi governativi.

³⁴ Fonte: Conto annuale MEF, *La spesa per redditi da lavoro dipendente: confronto tra Germania, Francia, Italia, Regno Unito e Spagna*, p. 8, <https://www.contoannuale.mef.gov.it/ext/Documents/CONFRONTI%20INTERNAZIONALI.pdf>

disoccupazione. Al riguardo, la Germania è il paese che risulta caratterizzato dal rapporto più contenuto a fronte di Italia, Spagna, Francia e Regno Unito (10,8% della Germania rispetto al 13,4% dell'Italia al 2019), indice di un livello più elevato di occupazione³⁵. Infine, quanto al rapporto tra gli occupati nel pubblico impiego sul totale della popolazione residente, nel periodo 2014-2019 per l'Italia i valori restano sostanzialmente invariati (tra il 5,5% e il 5,6%), mentre la Germania mostra un lieve aumento a partire dal 2018 (dal 5,7% nel 2014-2017, al 5,8% nel 2018, fino al 5,9% nel 2019) (Appendice, *Germania*: Tabella 3.5).

5. Spagna. – La Spagna conta una popolazione di oltre 47 milioni di abitanti (46,736 al 2019). Di questi circa la metà sono occupati (19,78 milioni al 2019) e, degli occupati, il 15,9% lo è nella pubblica amministrazione (dato al 2019). In generale, il rapporto tra il totale degli occupati e il totale dei residenti è del 6,8% (Appendice, *Spagna*: Tabella 1). Inoltre, al 2020, i dipendenti pubblici risultavano essere per il 56,27% donne e il 43% uomini³⁶. Come si vedrà dalla comparazione, la pubblica amministrazione spagnola è la più piccola, per dimensioni e spesa, tra quelle dei paesi europei.

A fronte di un PIL, in tendenza crescente e pari a 1.194 miliardi di euro al 2019 (con un calo nel 2020 in conseguenza della pandemia), il totale della spesa corrente delle amministrazioni pubbliche, che include quindi la spesa per i dipendenti pubblici, le spese strumentali (approvvigionamenti, affitti, manutenzioni e tutte quelle necessarie al funzionamento della macchina amministrativa), le spese per la prestazione di servizi sociali, quali istruzione e sanità, ammonta a 523 miliardi di euro al 2019, in crescita rispetto agli anni precedenti. Di questa cifra, una parte è destinata alla spesa di reddito di lavoro dipendente delle pubbliche amministrazioni: circa 134 miliardi al 2019, in tendenza crescente rispetto ai 127 miliardi al 2018 e ai 123 miliardi al 2017 (Appendice, *Spagna*: Tabella 1). Dunque, in proporzione al PIL la percentuale di spesa per redditi da lavoro delle pubbliche amministrazioni si assesta al 11,3%, con un andamento in lieve aumento tra il 2017 e il 2019 e una previsione di incremento per il 2020. Rispetto, invece, alla spesa totale corrente al netto degli interessi, la percentuale sale al 27,7% nel 2019, con un lieve decremento rispetto alla tendenza alla crescita degli anni precedenti, ma la più alta tra i paesi considerati (Appendice, *Spagna*: Tabella 1).

I dipendenti pubblici effettivi al 2019 sono stati circa 3.223 milioni³⁷ di cui otto su dieci al servizio delle comunità autonome e delle amministrazioni locali, e solo due su dieci svolgono il loro lavoro nel campo del settore pubblico statale.

In particolare, per quanto attiene alla distribuzione tra i diversi livelli di governo³⁸, dei 2.597.712 dipendenti pubblici censiti nel gennaio del 2021, il 19,7% (512.767 dipendenti) apparteneva al settore pubblico dello Stato, mentre il 58,29% (1.514.126) prestava servizio nelle comunità autonome e il 21,97% (570.819) agli enti locali³⁹.

Il 56,14% del personale al servizio delle pubbliche amministrazioni nel suo complesso (1.458.453 dipendenti) è costituito da funzionari pubblici di carriera, mentre il 23% è impiegato (*personal laboral*)⁴⁰ (599.613 dipendenti) e il resto (interinali, eventuali e altro personale) rappresenta il 20,7 %.

A livello ministeriale, la distribuzione dei dipendenti pubblici mostra una massiccia concentrazione di dipendenti all'Interno, a cui seguono il Ministero delle finanze, quello della difesa e quello dell'istruzione (rilevazioni al 1° gennaio 2021. Appendice, *Spagna*: Tabella 3).

Per quanto riguarda la distribuzione di genere, al 2020, nella pubblica amministrazione dello Stato vi sono il 31,26% di donne e il 68,73 % di uomini; nell'Amministrazione delle

³⁵ Fonte: Conto annuale MEF, cit., p. 9.

³⁶ Fesp, *La brecha de género en las Administraciones Públicas*, 12 febbraio, 2020, 6.

³⁷ Fonte: Conto annuale MEF, cit.

³⁸ Fesp, *La brecha de género en las Administraciones Públicas*, cit., 7.

³⁹ Fonte: <https://www.epdata.es/datos/funcionarios-efectivos-administraciones-publicas-graficos/395/espana/106>.

⁴⁰ *Ibid.*

Comunità Autonome il 69,63% sono donne e il 30,36% uomini; nell'amministrazione locale 49,62% donne e il 50,37% uomini; nelle università il 47,61% sono donne e il 52,38% uomini.

Al 2020, l'età media dei funzionari pubblici spagnoli è di 45 anni⁴¹, con un ingresso all'interno nell'amministrazione a 35 anni. Tuttavia, i dipendenti pubblici sotto i 30 anni rappresentano il 7,5% del totale, mentre i dipendenti pubblici oltre 50 anni il 44%⁴².

6. La comparazione. – Sulla base dei dati raccolti, una comparazione diretta, con dati desumibili da una fonte comune, è possibile rispetto ad alcuni indici, quali le dimensioni generali delle pubbliche amministrazioni (sulla base del numero di dipendenti pubblici), l'articolazione amministrativa, la spesa erogata per il settore pubblico. Un confronto tra i vari paesi invece, basato sui dati raccolti da fonti nazionali – diverse per ciascun paese –, è possibile per altri indici quali la distribuzione per tipologia di livelli di amministrazione e funzioni, i salari, la distribuzione di genere.

6.1 Il Prodotto interno lordo. – Prendendo come indice di contesto il *PIL* per ciascun paese, il valore maggiore, al 2019, è quello tedesco, con 3.052 miliardi di euro. A questo seguono, con un significativo distacco, ma vicine tra loro, la Francia con 2.129 miliardi di euro e il Regno Unito con 2.051 miliardi di euro. Italia e Spagna si collocano più in basso: a metà del valore tedesco l'Italia, con 1.557 miliardi di euro, e a un terzo del valore tedesco la Spagna, con 1.046 miliardi di euro (in questo paragrafo, Tabella 1). In parte proporzionale ai valori del PIL è il numero di abitanti: la Germania ha il numero maggiore di abitanti con oltre 83 milioni di persone⁴³; segue il Regno Unito, con oltre 67 milioni⁴⁴; la Francia, con oltre 65 milioni⁴⁵, l'Italia con circa 60 milioni⁴⁶ e la Spagna con quasi 47 milioni⁴⁷. La proporzionalità tra PIL e numero di abitanti è tendenziale ma non esatta. In particolare, se si considerano Germania e Italia, il rapporto dei due rispettivi PIL è di 2 a 1, con l'Italia che ha circa la metà del PIL tedesco, mentre il rapporto della popolazione è di circa 4 a 3, con l'Italia che ha circa tre quarti della popolazione tedesca. In misura minore questo vale anche nella comparazione dell'Italia con Francia e Regno Unito. Dunque, complessivamente l'Italia risulta avere un valore inferiore del PIL che ha ovviamente solo in parte una propria spiegazione nel numero più ristretto della popolazione complessiva.

Tabella 1 – PIL in miliardi di Euro

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Germania	2.982	3.026	3.094	3.174	3.214	3.232	3.052
Francia	2.174	2.198	2.223	2.273	2.314	2.349	2.129
Regno Unito	2.326	2.645	2.383	2.266	2.274	2.321	2.051
Italia	1.643	1.655	1.677	1.705	1.721	1.727	1.557
Spagna	1.038	1.078	1.110	1.143	1.171	1.194	1.046

Fonte: Conto annuale MEF, 2021.

⁴¹ <https://elordenmundial.com/mapas/edad-media-trabajadores-sector-publico-privado/>.

⁴² ADAMS, *Analisi del empleo publico en Espana. Edad de los asalariados del sector publico*, 2019.

⁴³ 83.783.942 al 2020. Fonte: <https://www.worldometers.info/population/countries-in-europe-by-population/>

⁴⁴ 67.886.011 al 2020. Fonte: <https://www.worldometers.info/population/countries-in-europe-by-population/>

⁴⁵ 65.273.511 al 2020. Fonte: <https://www.worldometers.info/population/countries-in-europe-by-population/>

⁴⁶ 60.461.826 al 2020. Fonte: <https://www.worldometers.info/population/countries-in-europe-by-population/>

⁴⁷ 46.754.778 al 2020. Fonte: <https://www.worldometers.info/population/countries-in-europe-by-population/>

A fronte di questi dati relativi al PIL, si pone la questione di valutare se a maggiori valori del PIL corrispondano anche dimensioni maggiori della pubblica amministrazione (dal punto di vista degli occupati), un'articolazione amministrativa più ramificata, una spesa maggiore per la macchina amministrativa e, all'interno di questa, una spesa più elevata per i redditi da pubblico impiego.

6.2 Le dimensioni delle amministrazioni. – Sotto il profilo delle *dimensioni*, la risposta è negativa ed è indicativa della struttura economica e delle tradizioni amministrative di ciascuno dei paesi considerati. Per capire le dimensioni dell'amministrazione si può assumere come valore indicativo generale il numero di dipendenti pubblici (in questo paragrafo, Tabella 2). La Francia è il paese europeo con l'amministrazione di maggiori dimensioni, se si considerano le dimensioni sulla base degli occupati: nel 2019 sono risultati occupati nell'amministrazione francese oltre 5 milioni e 600 mila persone. Poco al di sotto, l'amministrazione inglese che, nello stesso anno, ha contato più di 5 milioni e 200 mila persone. La Germania, invece, in tendenza inversa rispetto al proprio PIL e alla popolazione totale, ha impiegato nello stesso anno circa 4 milioni e 800 mila persone: un'amministrazione relativamente piccola se la si considera nel complesso dell'economia nazionale. Nello spettro che va dal sovradimensionamento dell'amministrazione al sottodimensionamento della stessa in relazione al PIL interno, la Spagna si pone più sul primo versante, quello di un'amministrazione abbastanza estesa, con 3.223 milioni di lavoratori impiegati nel settore, e l'Italia sul secondo versante, quello di un'amministrazione relativamente più contenuta, con 3.355 milioni di occupati nel settore. Potrebbe apparire il contrario se in termini assoluti si considerassero gli occupati nelle pubbliche amministrazioni, in quanto l'Italia ne ha più della Spagna, ma assumendo questi dati nel contesto del PIL il rapporto si inverte.

Tabella 2 – Numero di occupati nelle pubbliche amministrazioni (in migliaia)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Francia	5.641	5.648	5.672	5.665	5.641	5.664
Regno Unito	5.212	5.163	5.152	5.155	5.177	5.239
Germania	4.653	4.645	4.689	4.739	4.803	4.885
Italia	3.366	3.364	3.357	3.366	3.343	3.355
Spagna	2.926	2.975	3.001	3.029	3.151	3.223

Fonte: Conto annuale MEF, 2021.

Le dimensioni delle amministrazioni dal punto di vista degli occupati rispetto al mercato totale degli occupati (in questo paragrafo, Tabella 3) confermano questa lettura dei dati. Ai due poli opposti dello spettro si collocano la Francia e la Germania. In Francia, sul totale degli occupati nel 2019, quasi il 20% è risultato impiegato nelle amministrazioni pubbliche. In Germania lo stesso dato è dimezzato: nel 2019, i dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono stati poco più del 10% del totale degli occupati. Dimensioni abbastanza significative dell'amministrazione, in relazione al complesso degli occupati, emergono anche nel Regno Unito e in Spagna: nel 2019, in entrambi i paesi, circa il 16% degli occupati era dipendente pubblico. Una fetta minore, di poco più del 13%, è costituita dagli occupati delle pubbliche amministrazioni in Italia. Il dato è indicativo dell'assetto economico e industriale dei paesi presi in considerazione, nonché delle loro tradizioni di sviluppo amministrativo. Dal 2010 al 2020 in Germania oltre il 70% degli occupati è stato impiegato nel settore industriale⁴⁸, con una tendenza progressiva crescente. In Francia, all'opposto, nello stesso arco temporale, oltre il 75% dei lavoratori è stato impiegato nel settore dei servizi, con un aumento di questa percentuale con il passare degli anni⁴⁹. Nel Regno Unito la percentuale di impiegati nel settore dei servizi è ancora

⁴⁸ Fonte: <https://www.statista.com/statistics/624297/employment-by-economic-sector-in-germany/>

⁴⁹ Fonte: <https://www.statista.com/statistics/270358/distribution-of-the-workforce-across-economic-sectors-in->

maggiore: dal 79% e all'81% tra il 2010 e il 2020⁵⁰. Dal punto di vista della distribuzione degli occupati, l'Italia appare più vicina alla Francia, ma con una distribuzione più uniforme tra occupati nei servizi e nell'industria: gli occupati nei servizi sono passati dal 67,7% nel 2010 al 70,7% nel 2020⁵¹ e nello stesso segmento temporale gli occupati nell'industria sono passati dal 28,6 per cento al 25,6%⁵². Il livello di occupati nei servizi, più basso di alcuni punti percentuali rispetto alla Francia e, soprattutto al Regno Unito, contribuisce a spiegare la percentuale inferiore degli occupati nelle pubbliche amministrazioni di cui si è detto sopra.

Tabella 3 – Percentuale degli occupati nelle pubbliche amministrazioni sul totale degli occupati

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Francia	20,3	20,3	20,3	20,0	19,7	19,6
Regno Unito	16,9	16,5	16,2	16,1	16,0	16,0
Spagna	16,2	16,0	15,8	15,6	15,8	15,9
Italia	14,1	14,0	13,8	13,7	13,5	13,4
Germania	10,9	10,8	10,8	10,7	10,7	10,8

Fonte: Conto annuale MEF, 2021.

Le dimensioni delle amministrazioni dal punto di vista degli occupati si riflettono anche sull'*articolazione* delle stesse. Le due amministrazioni di maggiori dimensioni, quella francese e quella inglese, sono anche quelle che presentano un'articolazione complessivamente più ramificata (in questo paragrafo, Tabelle 4 e 5 – le rilevazioni sono al 2017 e alcuni di questi numeri sono intanto variati di qualche unità). La combinazione, infatti, tra numero dei ministeri e agenzie⁵³ pone il Regno Unito in cima agli altri paesi per complessità della ramificazione istituzionale, con 25 ministeri, 350 agenzie, tre livelli di governo, e un'amministrazione di fatto federale⁵⁴, distribuita tra 57 autorità *single tier*, 28 autorità *upper tier* (27 *county councils* e *Greater London Authority*), 269 autorità *lower tier* (36 autorità metropolitane, 32 *London Borough Councils*, 201 *non-metropolitan district councils*). A questa segue la Francia con 18 ministeri (al 2017; 15 al 2020), 103 agenzie, e quattro livelli di governo, distribuiti tra 13 regioni, 96 dipartimenti (Francia continentale), 5 dipartimenti (oltremare), 35.416 comuni. Le due grandi amministrazioni europee hanno, quindi, un'organizzazione parzialmente differente soprattutto per quanto riguarda il sistema delle agenzie: in numero tre volte superiore nel Regno Unito che in Francia. Le amministrazioni tedesca e spagnola si collocano all'estremo opposto di questo

france/#:~:text=The%20statistic%20shows%20the%20distribution,and%2077.73%20percent%20in%20services.

⁵⁰ Fonte: <https://www.statista.com/statistics/270382/distribution-of-the-workforce-across-economic-sectors-in-the-united-kingdom/#:~:text=Distribution%20of%20the%20workforce%20across%20economic%20sectors%20in%20the%20United%20Kingdom%202020&text=In%202020%2C%201.01%20percent%20of,to%20about%2066.9%20million%20people>.

⁵¹ Fonte: <https://www.statista.com/statistics/270488/distribution-of-the-workforce-across-economic-sectors-in-italy/#:~:text=Distribution%20of%20the%20workforce%20across%20economic%20sectors%20in%20Italy%202020&text=In%202020%2C%203.61%20percent%20of,and%2070.78%20percent%20in%20services>.

⁵² Fonte: <https://www.statista.com/statistics/270488/distribution-of-the-workforce-across-economic-sectors-in-italy/#:~:text=Distribution%20of%20the%20workforce%20across%20economic%20sectors%20in%20Italy%202020&text=In%202020%2C%203.61%20percent%20of,and%2070.78%20percent%20in%20services>.

⁵³ Il termine inglese *agencies* è usato in Commissione europea, *A comparative overview of public administration characteristics and performance in EU28, European Union*, 2018.

⁵⁴ Così è definita ("federal in practice") in Commissione europea, *A comparative overview of public administration characteristics and performance in EU28*, cit., 13.

spettro per quanto riguarda l'amministrazione centrale, che è relativamente leggera in entrambi i paesi: 14 ministeri per la Germania e 13 per la Spagna (al 2017). Tuttavia, entrambe le amministrazioni hanno un'articolazione ramificata per tutte le istituzioni diverse da quelle ministeriali (si vedano in questo paragrafo, Tabelle 4 e 5). L'Italia, da un lato, ha un numero di ministeri (18 al 2018, 15 al 2021) equiparabile a quello della Francia (18 al 2017; 14 al 2021), dall'altro ha il minor numero di agenzie tra i paesi europei considerati, mentre una ramificazione più articolata a livello locale.

Tabella 4 – Numero di ministeri e agenzie (agencies)

	Ministeri	Agenzie (agencies)
Regno Unito	25	350
Francia	18	103
Italia	18	25
Germania	14	85
Spagna	13	59 enti autonomi +38 federazioni +1 autorità amministrativa indipendenti

Fonte: Commissione europea, *A comparative overview of public administration characteristics and performance in EU28, European Union, 2018, Annex 3.*

Tabella 5 – Articolazione amministrativa

	Struttura	Livelli di governo	Tipi di livelli
Regno Unito (Inghilterra)	Federale (<i>de facto</i>)	3	• 57 autorità <i>single tier</i> • 28 autorità <i>upper tier</i> (27 <i>county councils</i> e <i>Greater London Authority</i>) • 269 autorità <i>lower tier</i> (36 autorità metropolitane, 32 <i>London Borough Councils</i>, 201 <i>non-metropolitan district councils</i>)
Francia	Unitario	4	• 13 regioni • 96 dipartimenti (Francia continentale); 5 dipartimenti (oltremare) • 35.416 comuni
Italia	Unitario	4	• 20 regioni • 103 province • 8.088 comuni
Germania	Federale	4	• 16 stati (<i>Länder</i>) • 295 distretti (<i>Kreisverwaltungen</i>) • 11.091 comuni (<i>Kommunen/Gemeinden</i>)
Spagna	Federale (<i>de facto</i>)	4	• 17 comunità autonome • 50 province • 8.124 comuni

Fonte: Commissione europea, *A comparative overview of public administration characteristics and performance in EU28, European Union, 2018.*

6.3 La spesa corrente delle pubbliche amministrazioni. – La prospettiva comparata sulla *spesa corrente delle pubbliche amministrazioni*, inclusa quella per redditi da pubblico impiego, è un dato interessante da considerare quando messo in relazione al PIL e alle dimensioni delle varie amministrazioni. Se si considera la spesa corrente delle amministrazioni pubbliche, nel complesso, troviamo alcuni dati che, alla luce di quanto detto in precedenza, non ci si aspetterebbe. Nonostante le dimensioni relativamente ridotte degli occupati nel pubblico impiego, la spesa maggiore delle pubbliche amministrazioni è sostenuta dalla Germania: 1.558 miliardi al 2019. Seguono, e questo non stupisce, la Francia con 1.348 miliardi e il Regno Unito con 1.036 miliardi (entrambi al 2019). L'Italia spende quasi la metà della Germania, ossia 871 miliardi, e poco più della Spagna, che si assesta sui 523 miliardi, solo un terzo della spesa tedesca (in questo paragrafo, Tabella 6).

Se si incrociano questi dati con quelli relativi alle *percentuali di spesa per i redditi di lavoro delle pubbliche amministrazioni* sul totale della spesa corrente delle pubbliche amministrazioni ci si può ben rendere conto di quanto incida la componente del pubblico impiego. Sebbene la Spagna, come già rilevato, abbia un'amministrazione relativamente contenuta (in termini di occupati) e la spesa corrente minore tra i paesi considerati, esso destina quasi un terzo della spesa corrente (il 27,2% nel 2019, con un calo nel 2020 al 25,4%) ai redditi di lavoro dipendente delle pubbliche amministrazioni. All'opposto, la Germania ha il totale di spesa corrente maggiore, tra i paesi considerati, ma la percentuale minore, tra gli stessi paesi, di questa spesa (il 16,3%) è usata per i redditi da impiego nelle pubbliche amministrazioni. Il dato è coerente con l'alto livello di spesa complessiva sostenuta dalla Germania per la pubblica amministrazione: a parità di spesa per i redditi da pubblico impiego, la percentuale di spesa per i redditi sarà minore al crescere della spesa complessiva. Francia, Regno Unito e Italia sono vicine nella percentuale di spesa per redditi di lavoro dipendente sulla spesa corrente: 21,77% la Francia, 20,6% il Regno Unito, 19,6% l'Italia. Questi dati si spiegano alla luce delle stesse considerazioni svolte per la Germania, e a fronte di una spesa corrente inferiore per i tre paesi (in questo paragrafo, Tabella 7). Tutti i paesi, tuttavia, tra il 2014 e il 2020 hanno ridotto progressivamente di alcuni punti percentuali la spesa per i redditi del pubblico impiego (in questo paragrafo, Tabella 7).

Tabella 6 – *Totale spesa corrente delle pubbliche amministrazioni (in miliardi di euro)*

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Germania	1.297	1.336	1.390	1.441	1.492	1.558	1.743
Francia	1.230	1.249	1.266	1.298	1.315	1.348	1.427
Regno Unito	996	1.118	1.011	974	994	1.036	1.199
Italia	828	833	832	847	857	871	960
Spagna	466	473	473	479	502	523	585

Fonte: Conto annuale MEF 2021, sulla base di elaborazione dati *European Commission's Directorate General for Economic and Financial Affairs.*

Tabella 7 – *Percentuale spesa per redditi di lavoro dipendente delle pubbliche amministrazioni sul totale della spesa corrente delle pubbliche amministrazioni*

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Spagna	26,7	27,1	27,5	27,5	27,0	27,2	25,4
Francia	23,5	23,3	23,2	23,1	23,1	22,7	21,7
Regno Unito	22,6	22,5	22,9	23,1	23,1	23,5	20,6
Italia	21,9	21,4	21,7	21,4	21,8	21,4	19,6
Germania	18,2	18,0	17,8	17,8	17,8	17,7	16,3

Fonte: Conto annuale MEF 2021, sulla base di elaborazione dati *European Commission's Directorate General for Economic and Financial Affairs*.

Se poi si considera la spesa per redditi da lavoro dipendente nelle pubbliche amministrazioni in termini assoluti, la Francia si conferma il paese che, in termini assoluti (ma come si è visto non relativi) devolve più risorse al pubblico impiego coerentemente con le dimensioni del suo apparato amministrativo: nel 2019, sono stati convogliati nei redditi da lavoro dipendente 297 miliardi. Segue la Germania, che ha sostenuto, nel 2019, una spesa di 271 miliardi per i dipendenti pubblici; e ancora, con differenze di circa 30 miliardi, il Regno Unito con 230 miliardi, l'Italia con 173 miliardi e la Spagna con 134 miliardi (in questo paragrafo, Tabella 8).

Queste cifre acquisiscono, però, una valenza ben diversa da quella apparente se messe a confronto con l'incidenza che questa spesa ha in ciascun paese rispetto al PIL complessivo. Il PIL elevato della Germania fa sì che l'incidenza percentuale della spesa per redditi da pubblico impiego, che pure è tra le più alte d'Europa, sia molto bassa: appena il 9% (al 2019). Di converso, il PIL complessivamente inferiore e la più alta spesa per il pubblico impiego tra tutti i paesi europei fa sì che la Francia registri l'impatto maggiore di tale spesa sul PIL: il 14,3% (al 2019). Segue a poca distanza, tuttavia, la Spagna che avendo il PIL più basso tra i paesi considerati, subisce un impatto abbastanza significativo: il 13,6% (al 2019). Italia e Regno Unito hanno valori intermedi, rispettivamente del 11,4% e dell'11,6% (entrambi al 2019) (in questo paragrafo, Tabella 9).

Tabella 8 – *Spesa per redditi da lavoro dipendente nelle pubbliche amministrazioni (in miliardi di euro)*

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Francia	278,50	281,30	283,98	290,87	293,82	297,49	303,51
Germania	227,51	239,99	240,70	250,07	259,62	271,54	280,81
Regno Unito	211,67	238,44	217,65	210,15	215,77	230,70	237,29
Italia	165,23	163,92	166,39	167,22	172,63	173,05	176,72
Spagna	114,98	119,22	121,51	123,46	127,63	134,46	141,86
Media UE	125,03	129,15	129,11	131,20	134,61	139,40	143,60

Fonte: Conto annuale MEF, 2021.

Tabella 9 – *Percentuale del PIL per la spesa dei redditi da lavoro delle pubbliche amministrazioni*

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Francia	12,8	12,8	12,8	12,8	12,7	12,7	14,3
Spagna	11,1	11,1	10,9	10,8	10,9	11,3	13,6
Italia	10,1	9,9	9,9	9,8	10,0	10,0	11,4
Regno Unito	9,1	9,0	9,1	9,3	9,5	9,9	11,6
Germania	7,6	7,7	7,8	7,9	8,1	8,4	9,2

Fonte: Conto annuale MEF, 2021.

Per quanto riguarda i dati solo in parte direttamente comparabili, data l'origine da fonti nazionali, possono distinguersi tre aspetti principali: età, distribuzione di genere, livelli salariali.

Alcune delle amministrazioni considerate mostrano una forbice di *età media* dei dipendenti pubblici che si colloca tra i 40 e i 50 anni. A titolo esemplificativo, nel 2018, in Francia, l'età media dei dipendenti dell'amministrazione centrale è stata di 43,8 anni; nel Regno Unito, nel 2019, l'età media dei *civil servants* è stata di 46 anni.

6.4 La distribuzione di genere. – La *distribuzione di genere* (sul tema, in Italia, si veda la sezione 3, par. 1) mostra nel complesso una prevalenza femminile nelle amministrazioni pubbliche, e tuttavia in modo trasversale a tutti i paesi considerati, tale dato sembra spiegarsi principalmente per la presenza largamente maggioritaria nei settori dell'istruzione e della sanità (con ruoli di assistenza). Diviene equivalente o inferiore a quella maschile nelle amministrazioni centrali, con una riduzione significativa nelle posizioni apicali⁵⁵.

6.5 I livelli salariali. – Per quanto riguarda i *livelli salariali*, secondo dati Eurostat che si riferiscono alle amministrazioni centrali⁵⁶, fino al 2019 l'Italia si è distinta per i livelli di retribuzione per l'impiego pubblico più bassi tra tutti i paesi europei (e non solo tra quelli considerati). Una situazione simile, sebbene migliore, è rilevabile in Francia. Al di sopra della media europea, in ordine crescente per valori delle retribuzioni si collocano il Regno Unito, la Germania e la Spagna.

7. Proposte. – Prospettare proposte di riforma amministrativa sulla base della comparazione comporta due rischi. Il primo è quello di pensare che le buone soluzioni siano sempre esportabili e, quindi, sia possibile un trapianto di istituti normativi, organizzativi e gestionali a prescindere dal contesto economico di riferimento, dal particolare assetto organizzativo di ciascuno Stato, dalla sua storia e tradizioni consolidate. Al contrario, scelte che sono idonee nel contesto di provenienza potrebbero rivelarsi non adeguate in quello di arrivo. Nel selezionare, quindi, interventi riforma basati sull'analogia con altre realtà amministrative occorre, prima individuare, e poi tenere conto delle differenze di contesto. Solo alla luce di queste si potrà valutare la fattibilità del "trapianto" e gli eventuali aggiustamenti da compiere.

Il secondo rischio è distorcere la lente della comparazione e ritenere a priori che altre realtà amministrative siano sempre più virtuose o abbiano soluzioni organizzative e gestionali migliori di quella italiana. Una comparazione senza pregiudizi mette, invece, in luce come alcuni dei problemi che emergono dall'analisi dell'amministrazione italiana si presentano in termini simili anche in altre amministrazioni europee. La questione di genere, ad esempio, è trasversale a pressoché tutte le amministrazioni considerate.

La comparazione condotta è servita a verificare alcune ipotesi sulle amministrazioni europee:

- Una di queste riguarda il rapporto tra PIL e amministrazioni. Se ci si sarebbe potuti aspettare una relazione proporzionale tra PIL e dimensioni dell'amministrazione, al contrario il confronto ha mostrato un'eccezione significativa e tale da confutare questa presunzione di proporzionalità, quella della Germania.
- Inoltre, in modo controintuitivo, la comparazione ha mostrato come, a parità di spesa per i redditi da pubblico impiego, la percentuale di spesa per i redditi è minore al crescere della spesa complessiva. Così, ad esempio, la Germania ha una spesa complessiva per l'attività amministrativa molto alta, ma una percentuale ridotta di risorse impiegate nella retribuzione dei dipendenti pubblici.

⁵⁵ Fonte: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/pdfscache/10774.pdf>

⁵⁶ Fonte: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/prc_rem_cs/default/bar?lang=en (*Remuneration of national civil servants in central public administration*).

- Attesa e confermata, invece, è la relazione tra dimensioni delle amministrazioni e loro ramificazione: alle pubbliche amministrazioni di dimensioni maggiori, ossia Francia e Regno Unito, corrisponde un'organizzazione amministrativa più ramificata.

Sulla base della comparazione, interventi di riforma potrebbero toccare diversi profili:

1. Si è detto di come una comparazione accurata, che non ceda a facili trapianti di norme, istituti e scelte organizzative e tenga conto gli elementi di contesto, sia importante ai fini di ripensare le amministrazioni nazionali.
 - Sarebbe così auspicabile, anzitutto, la moltiplicazione di opportunità di scambio e confronto tra l'amministrazione italiana e le altre amministrazioni europee relativamente ad aree o iniziative specifiche di riforma. Questo potrebbe realizzato attraverso la creazione di *fora*, utili alla diffusione e circolazione di buone pratiche, nonché per la messa a punto di sperimentazioni pilota, specie nell'ottica delle decisioni di distribuzione e impiego delle risorse provenienti dai fondi europei per la ripresa.
2. Uno dei parametri su cui l'amministrazione italiana si differenzia rispetto alle altre amministrazioni considerate è l'età media dei dipendenti pubblici. Le pubbliche amministrazioni dei paesi europei considerati sono più "giovani", con un'età media che va dai 43,8 anni in Francia (al 2018) ai 46,7 anni in Germania (al 2019) rispetto alla media di 50 anni dell'Italia (al 2019).
 - Sarebbe pertanto opportuno riflettere su politiche e strumenti per incentivare un abbassamento dell'età media nel pubblico impiego in Italia, oltre all'apertura di nuovi concorsi pubblici (per approfondimenti si veda la sezione 2). A tale riguardo, i *contrats aidés* francesi sembrano rappresentare un interessante strumento per favorire l'ingresso di giovani nelle pubbliche amministrazioni laddove prevedono un co-finanziamento, dall'amministrazione e da un fondo istituito per questo scopo, e il supporto all'attività di formazione. Come si è visto, nell'amministrazione francese molti dei giovani che entrano con questa formula contrattuale sono poi stabilizzati come dipendenti pubblici.
3. Per quanto riguarda i livelli salariali, fino al 2019 l'Italia si è distinta per i livelli di retribuzione per l'impiego pubblico più bassi tra tutti i paesi europei. Posto che i livelli salariali più bassi rispecchiano in parte anche un costo inferiore della vita, questa relazione non è tuttavia sufficiente a spiegare il *gap* salariale fra i dipendenti pubblici italiani e i dipendenti pubblici di altre amministrazioni europee. Se il dato di un'amministrazione che "costa poco" può essere complessivamente considerato positivo, esso non dovrebbe tuttavia tradursi in una disincentivazione all'accesso al pubblico impiego da parte di individui con competenze e qualifiche di alto livello.
 - Una revisione dei livelli salariali armonizzata ai livelli salariali degli altri paesi europei sarebbe, dunque, auspicabile.
4. Quanto al problema delle differenze di genere, esso si presenta in modo analogo e pressoché con lo stesso andamento in tutte le amministrazioni considerate: le donne impiegate nelle amministrazioni pubbliche sono una maggioranza rispetto agli uomini, ma il rapporto si inverte via via che si sale nei livelli di carriera. Da questo punto di vista, la comparazione è meno significativa e si rinvia alle proposte specifiche presentate nella sezione 3, par. 7.
 - A complemento di queste, vale segnalare che sarebbe utile adottare un duplice approccio per favorire la parità di genere nelle pubbliche amministrazioni (come messo in luce già da tempo dalla Commissione europea): da un lato, attraverso misure puntuali volte ad affrontare problemi specifici, ad es. interventi di tipo normativo, attività di sensibilizzazione, sostegno finanziario; dall'altro, attraverso

misure volte a integrare una prospettiva di genere in ogni fase dello sviluppo di politiche, programmi o progetti, dalla pianificazione all'esecuzione al monitoraggio alla valutazione dei risultati, valutandone l'impatto sulla parità di genere.

Sezione 2 - Piani dei fabbisogni del personale, concorsi e turnover: criticità e proposte*

1. Premessa. – La pubblica amministrazione italiana è in grado di analizzare i propri bisogni di personale, elaborarli e programmare piani pluriennali per il reperimento della necessaria forza lavoro sulla base di uno studio completo e trasparente dei dati a propria disposizione? Quanti posti vengono messi a concorso, in particolare, per soddisfare le esigenze di personale? In che misura vi è un effettivo ricambio nel personale dell'amministrazione, alla luce delle fuoriuscite e delle nuove assunzioni? Questi dati (e la loro elaborazione) che sono gestiti dal singolo ente (ministero) sono poi messi a disposizione delle altre pubbliche amministrazioni e, soprattutto, dei cittadini? Qual è la vera capacità della pubblica amministrazione di analizzare il proprio fabbisogno, ovvero di innovare attraverso un *turnover* adeguato, le proprie risorse?

Attraverso un'analisi dei dati e delle fonti disponibili per reperirli, con riguardo ai i) fabbisogni, ii) posti messi a concorso e al iii) *turnover* relativo ai principali centri funzionali, l'indagine tenta di rispondere a questi interrogativi al fine di contribuire a una riflessione sullo stato dell'amministrazione italiana nell'ottica del reperimento delle risorse umane necessarie al suo effettivo ed efficace funzionamento.

Al riguardo, lo stesso svolgimento dell'indagine e le difficoltà ad essa connesse hanno permesso di constatare, fin da subito, alcuni evidenti limiti dell'assetto organizzativo attuale, in particolare con riferimento alla gestione sia dei dati sia delle fonti per consultarli.

Anzitutto, per motivi di economicità e per agevolare la comparazione dei dati e delle informazioni, tra le amministrazioni pubbliche, sono state prese a riferimento soltanto quelle centrali (in particolare, i principali Ministeri come elencati nella tabella che segue), tralasciando, quindi, altri enti dello Stato e le autorità amministrative indipendenti, nonché le Regioni e gli enti locali. Ciononostante, si è constatata una rilevante difficoltà nel reperimento di dati certi, aggiornati, omogenei e chiari: le informazioni appaiono frammentate, mancando un unico *database* dal quale sia possibile trarre informazioni complete e puntuali, nonché aggiornate rispetto all'evoluzione dinamica delle necessità e delle risorse per farvi fronte a disposizione dell'amministrazione nazionale, ovvero almeno in grado di misurare bisogni, cessazioni e assunzioni attuali e prospettiche.

Per quanto attiene alle fonti, si rileva una significativa difficoltà nel reperire dati pubblici, *on-line*. Certamente la sezione amministrazione trasparente sul sito di ciascun ente non è sufficiente, poiché, nella maggior parte dei casi, le informazioni non sono pubblicate in questa sezione *web*.

Migliore e, certamente, più utile si è rivelato il sito *internet* del Dipartimento della Funzione Pubblica⁵⁷ e del MEF conto annuale⁵⁸, che, però, non pubblicano dati aggregati né, a volte, aggiornati (ad esempio, i dati pubblicati dal MEF sul conto annuale del *turnover* sono aggiornati al 2019; sono aggregati ma per filtri particolari, quali quello di genere e/o di inquadramento e non per categoria professionale).

2. Il fabbisogno di risorse umane. – Si è già avuto modo più volte di evidenziare⁵⁹ che «Condizione di un buon sistema di reclutamento è un efficiente sistema di pianificazione...» e

* Di Chiara Lacava, Eleonora Schneider e Giuseppe Sciascia.

⁵⁷ <http://www.funzionepubblica.gov.it/>

⁵⁸ <https://www.contoannuale.mef.gov.it/>

⁵⁹ Sul tema si rinvia al lavoro IRPA “Come può la pubblica amministrazione reclutare le migliori competenze? Le buone pratiche”, pubblicato sul sito IRPA www.irpa.eu, in data 16 aprile 2021.

che «È fondamentale che questo processo sia coerente con gli obiettivi strategici delle amministrazioni e che tenga conto sia delle funzioni da sviluppare, sia delle aree/processi da razionalizzare/semplificare, anche a fini di contenimento dei costi».

Come noto, al fine di ovviare alla logica formalistica della rilevazione delle carenze nell'organico, il legislatore è già intervenuto nel più recente passato, prevedendo la redazione dei piani triennali e annuali dei fabbisogni⁶⁰.

Tuttavia, a più di quattro anni di distanza dalla riforma legislativa in materia, le previsioni normative ivi contenute, di fatto, hanno ancora bisogno di trovare piena attuazione, in primo luogo sul piano metodologico e organizzativo.

Ed invero, per come vengono utilizzati, oggi, i piani tradiscono la finalità principale della norma, riducendosi ad una mera compilazione, un esercizio formale e burocratico di calcolo *in-out* (solo riempire i vuoti) senza una effettiva verifica dei carichi di lavoro, funzioni/competenze necessarie, peraltro prendendo a riferimento un arco temporale (triennio) differente per ogni singola amministrazione.

A questo si aggiunge che l'irreperibilità (o, meglio, alla assai difficoltosa reperibilità) dei dati e, quindi, di fatto la mancata verifica della veridicità e/o verosimiglianza degli stessi, rende quantomeno poco chiare le scelte fatte dall'amministrazione in materia di fabbisogno del personale e, quindi, di reclutamento, che si trasforma in assenza di motivazione e quindi di trasparenza nell'operato amministrativo.

Per tale via non è dato sapere con certezza se e come sia stato ottimizzato, da parte delle amministrazioni, l'impiego delle risorse pubbliche disponibili.

Più in particolare, per quanto attiene ai dati estrapolati dai piani del fabbisogno del personale, segnaliamo che anche questi ultimi, sempre per agevolare la comparazione, fanno riferimento unicamente all'amministrazione centrale (principali ministeri).

Si evidenzia che, come prevede la normativa di riferimento, i piani sono relativi ad un arco temporale triennale, ma non si tratta dello stesso triennio: quest'ultimo, infatti, cambia a seconda dell'ente preso a riferimento⁶¹.

Alcuni piani risultano pubblicati sul sito del MEF conto annuale⁶². Tuttavia, non tutti sono aggiornati all'ultimo triennio e, comunque, hanno contenuti differenti a seconda dell'ente di riferimento. Senza dubbio non sono standard, ovvero sono strutturati in base alle esigenze e alla impostazione prescelta dall'ente che lo ha redatto.

Dunque, si lascia ad ogni singolo ministero/ente la gestione dello studio del proprio fabbisogno del personale, la redazione del programma di cessazioni e di assunzioni e dell'impiego del relativo *budget* da impiegare a tal fine, ovvero, quindi anche del relativo *turnover* di risorse. Sennonché, è dato riscontrare che tali dati e informazioni non sono sempre reperibili e nemmeno in maniera aggiornata né chiara neppure sotto la sezione "amministrazione trasparente" sul sito di ciascun ente preso a riferimento.

Mancano, inoltre, informazioni precise e ufficiali sullo stato di avanzamento dei concorsi pubblici, organizzate in funzione della tipologia di profili ricercati, delle date dei bandi e di svolgimento delle prove: risulta, dunque, nei fatti assai difficoltoso monitorare, verificare e dedurre il modo in cui l'amministrazione misura il proprio fabbisogno di personale e decide di procedere su come reperirlo, ovvero, quindi, raccogliere dati puntuali, precisi e concordanti anche in relazione ai tempi di svolgimento delle attività di reclutamento e sui profili effettivamente ricercati.

⁶⁰ La riforma attuata con la Madia (Cfr. art. 2 del D.lgs. 75/2017 e ss. mm. che ha modificato art. 6 del D.lgs. 165/2001 e il d.m. 8 maggio 2018, l. n. 56/2019) prescrive una serie di finalità e di requisiti da perseguire attraverso la redazione dei piani.

⁶¹ In ogni caso, gli anni di riferimento sono dal 2018 al 2023: per il Ministero dell'Ambiente della Tutela del Territorio e del Mare, il Ministero del Lavoro; il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il Ministero dell'Interno Presidenza del Consiglio dei Ministri 2020-2022; per il Ministero della Salute 2021-2023; per il MIBACT, il Ministero della Giustizia, il MIUR, il Ministero degli Affari Esteri e cooperazione internazionale e il Ministero della Difesa 2019-2021; per il MISE 2018-2020.

⁶² Vedi riferimento *link sub* nota 57.

Infine, manca, la conoscibilità della gestione dei piani: ad esempio, quanti posti vengono poi assorbiti magari con mero slittamento delle graduatorie o con mobilità etc.?

3. Lo stato dei concorsi. – All’inizio del mese di marzo, i concorsi banditi o in corso di svolgimento per le amministrazioni italiane riattivati a seguito dell’adozione del protocollo per i concorsi pubblici da parte del Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP) erano 672. Svariati concorsi pubblici unici banditi dal DFP e riguardanti un totale di 7471 posti hanno subito le ricadute dell’emergenza pandemica, con conseguente sospensione del loro svolgimento. In particolare, i concorsi sospesi a causa dell’emergenza sanitaria erano stati banditi tra il luglio 2019 e il luglio 2020, e riguardavano diverse amministrazioni centrali; la sospensione ha interessato anche il concorso unico per funzionari amministrativi da 2133 posti (di cui 2079 da allocare presso i ministeri e la Presidenza del Consiglio dei ministri) bandito nel giugno del 2020 (v. *infra*). I concorsi in via di svolgimento erano invece rivolti rispettivamente alla selezione di profili amministrativi e impiegatizi per la Regione Campania e al reclutamento di 2180 unità di personale per varie amministrazioni (cfr. Concorso in G.U. n. 96 dell’11/12/2020).

Nelle ultime settimane, alcune iniziative ulteriori di reclutamento hanno avuto concreto avvio. Il c.d. “Bando per il Sud” ha previsto il reclutamento di 2800 unità di personale, prevalentemente con l’obiettivo di rafforzare la capacità amministrativa di enti locali e amministrazioni delle regioni meridionali, e con un limitato rafforzamento degli organici delle amministrazioni centrali. Il DFP ha inoltre reso noto il prossimo avvio di concorsi per il comparto scuola per un totale di circa 91000 unità, nonché di ulteriori iniziative di reclutamento per oltre 4500 posti.

In che modo le iniziative concorsuali attuali sono in linea con i fabbisogni elaborati dalle amministrazioni per il triennio 2020-2022?

La tabella seguente mette a confronto il fabbisogno di personale non dirigenziale elaborato sulla base dei piani di fabbisogno dei ministeri, con il totale dei posti attualmente messi a concorso alla prima decade di aprile e per i quali siano state reperite sufficienti informazioni. La colonna finale misura il *gap/surplus* di personale sulla base del differenziale tra fabbisogno e concorsi disponibili⁶³.

Tabella 1 – Confronto tra i dati del fabbisogno personale non dirigenziale dei Ministeri e totale dei posti attualmente messi a concorso

Ente	Fabbisogno non dirigenti	Posti attualmente messi a concorso		Gap/Surplus non dirigenti
		"Bando unico" per funzionari amministrativi	Altri bandi (selezioni ancora in corso al marzo 2021)	
MIBACT	1.751	250	1052	-449
MAECI	356	0	400	44
Ministero del Lavoro	1584	356	1584	356
Ministero della Difesa	285	48	315	78
Ministero della Giustizia	8095	0	2329	-5.766
Ministero della Mobilità Sostenibile (già MIT)		210	80	290
Ministero della Salute	388	19	0	-369
Ministero delle Politiche Agricole		12	0	12
Ministero dell'Economia e delle Finanze	1.285	243	93	-949
Ministero dell'Interno	4.608	350	0	-4.258
MISE	213	250	70	107
MITE (già MATIM)	836	67	343	-426
MIUR	385	181	0	-204
Presidenza del Consiglio dei Ministri	282	93	14	-175
Totale	20.068	2.079	6.280	-11.709

Fonte: Dipartimento della Funzione Pubblica e Conto annuale MEF, 2021.

I dati permettono di svolgere alcune osservazioni. In primo luogo, allo stato attuale, si osserva nella maggior parte dei casi un *gap* tra fabbisogni e posti messi a concorso. In secondo luogo, la forbice rispetto a quanto si osserva con riguardo ai dirigenti (v. *infra*) appare molto più

⁶³ I dati relativi al bando unico per funzionari amministrativi non tengono conto delle unità da assegnare ad amministrazioni diverse da quelle indicate nella prima colonna.

marcata, con scostamenti che toccano, in alcuni casi, le migliaia di unità, come nel caso del Ministero della giustizia e del Ministero dell'interno.

Analogamente, la tabella seguente mette a confronto il fabbisogno di personale dirigenziale elaborato sulla base dei piani di fabbisogno dei ministeri, con il totale dei posti attualmente messi a concorso alla prima decade di aprile e per i quali siano state reperite sufficienti informazioni. La colonna finale misura il *gap/surplus* di personale sulla base del differenziale tra fabbisogno e concorsi disponibili.

Tabella 2 – *Confronto tra i dati del fabbisogno personale dirigenziale dei Ministeri e totale dei posti attualmente messi a concorso*

Ente	Fabbisogno dirigenti	Posti da dirigente attualmente messi a bando	Gap/Surplus dirigenti
MIBACT	33	20	-13
MAECI	35	0	-35
Ministero del Lavoro	0	4	4
Ministero della Difesa	233	13	-220
Ministero della Giustizia	40	18	-22
Ministero della Mobilità Sostenibile (già MIT)		12	12
Ministero della Salute	85	47	-38
Ministero delle Politiche Agricole		3	3
MEF	55	15	-40
Ministero dell'Interno	52	21	-31
MISE	19	17	-2
MITE (già MATIM)	26	10	-16
MIUR	16	18	2
Presidenza del Consiglio dei Ministri	34	18	-16

Fonte: Dipartimento della Funzione Pubblica e Conto annuale MEF, 2021.

I dati permettono di svolgere alcune osservazioni. In primo luogo, si nota come risulti più frequente un differenziale negativo tra fabbisogno e posti messi a concorso: tale elemento potrebbe essere indicativo della circostanza che la maggior parte dei posti dirigenziali non sono coperti attraverso il reperimento di risorse “esterne”, ma attraverso la successiva cooptazione di personale non dirigente, secondo il meccanismo delle promozioni. A ben vedere, inoltre, gli unici casi in cui è possibile osservare un *surplus* riguardano ministeri che non hanno indicato i propri fabbisogni di personale nella categoria dirigenziale.

4. Il turnover. – Secondo elaborazioni basate sui dati disponibili all'interno del Conto Annuale della RGS, alla fine del 2019, il saldo netto relativo agli assunti e cessati nei ministeri italiani risultava negativo per un numero superiore alle 5000 unità. La maggior parte delle fuoriuscite dal comparto ha riguardato il personale non dirigente, con una leggera maggioranza di uomini; le nuove assunzioni sono state invece prevalentemente femminili, con un saldo netto positivo limitato alle sole categorie della dirigenza sanitaria e del personale non appartenente ad altri segmenti.

Tabella 3 – Assunti e cessati nei ministeri italiani (fine 2019)

	Totale	Assunti		Cessati		
Comparto		Uomini	Donne	Uomini	Donne	
FUNZIONI CENTRALI - MINISTERI		1.817	2.271	5.054	4.452	
		1.817	2.271	5.054	4.452	
		1.817	2.271	5.054	4.452	
	1.817	2.271	5.054	4.452	Saldo netto categoria	
	DIRIGENTI DI 1^ FASCIA	10	5	21	14	-20
	DIRIGENTI DI 2^ FASCIA	54	43	98	94	-95
	DIRIGENTI PROFESSIONALITÀ SANITARIE (MINISTERO SALUTE)	15	46	8	8	45
	PERSONALE NON DIRIGENTE	1.639	2.034	4.832	4.256	-5.415
	ALTRO PERSONALE	99	143	95	80	67
Totale complessivo		4.088		9.506		
Saldo netto		-5.418				

Fonte: Conto annuale MEF, 2021.

L’“emorragia” di personale nelle amministrazioni pubbliche è un dato costante. Secondo elaborazioni storiche della Ragioneria generale dello Stato, nell’ultimo decennio si è assistito a una continua riduzione del personale della pubblica amministrazione italiana, derivante dalla costante prevalenza dei “cessati” rispetto ai nuovi assunti. Eccezioni notevoli si sono registrate per gli anni 2011 e 2015 nel solo comparto dell’istruzione e della ricerca, coincidenti con significative immissioni in ruolo nel mondo della scuola. Le flessioni più marcate hanno invece riguardato funzioni centrali e locali, con un picco negativo raggiunto a metà dello scorso decennio. Il tasso di sostituzione si attesta a livelli molto bassi: in media, per ogni nuovo assunto occorrono da 1,5 a 3 cessazioni, con conseguente stagnazione dell’età media del personale in servizio; lo scarso ricambio generazionale è acuito dall’immissione in ruolo – come nel caso del comparto scuola – di personale precario, da tempo attivo sebbene non in ruolo.

Al contempo, l’elevata età media del personale incide sulle prospettive dei saldi. Sulla base dei dati relativi alla distribuzione del personale per fasce di età è possibile osservare come, nel prossimo quindicennio, più di 1 milione di dipendenti pubblici cesseranno dal servizio, con un probabile picco intorno al 2031.

Tabella 4 – Distribuzione del personale per fasce di età

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

Fonte: Conto annuale MEF, 2021.

Qualora l'amministrazione italiana e, in particolare, il sistema dei concorsi pubblici, continuasse a non riuscire ad assicurare un adeguato ricambio a fronte di tali uscite, la decrescita delle unità di personale potrebbe assumere un ritmo insostenibile. È pertanto necessario che le esigenze di programmazione tengano conto non soltanto dei bisogni attuali, ma anche di quelli che – con il passare degli anni – potranno rappresentare un rischio per la capacità operativa delle amministrazioni.

5. Proposte. – Emerge, dunque, un tema di organizzazione, di metodo di raccolta e gestione dei dati sui concorsi, sul fabbisogno del personale e sul *turnover*, nonché di pubblicazione e, quindi, di trasparenza dell'agire amministrativo in questo settore.

1. Ancor più in generale, quanto sopra rilevato offre uno spunto utile per domandarsi a che punto sia l'implementazione da parte della pubblica amministrazione di strumenti assai innovativi e rilevanti per la gestione della cosa pubblica, già previsti e messi a disposizione degli enti, come, ad esempio, quello dei *cloud* pubblici, nonché, quindi, della interoperabilità dei dati tra amministrazioni. Come noto, infatti, lo scambio immediato di informazioni tra gli enti consente alle amministrazioni di ridurre i costi di gestione e i tempi di condivisione.
 - Tutto questo non può che valere anche, e soprattutto, per la materia oggetto di analisi, dove la conoscibilità e la lettura dei dati e delle informazioni dovrebbero essere semplificate, anzitutto, mediante la pubblicazione sulla sezione "amministrazione trasparente" del sito *web* di ciascun ente di riferimento (oppure prevedendo normativamente una, obbligatoria, *ad hoc*, sul sito *web* di ciascun ente), ma, ancor più importante, essi dovrebbero essere raccolti e pubblicati in *cloud* a livello centrale e, quindi, liberamente consultabili.

2. Il problema della trasparenza e della corretta gestione dei dati su concorsi, fabbisogno del personale e *turnover*, ad oggi, davvero poco accessibili e, comunque, poco intellegibili, emerge immediatamente dall'analisi dei piani triennali di fabbisogno del personale della pubblica amministrazione, che rappresentano una realtà caotica e frammentata. Dall'analisi svolta, infatti, si è rilevato che, ad oggi, la pubblica amministrazione svolge un percorso “a ritroso”, ovvero quest'ultima parte dall'analisi della spesa e, quindi, da un dato meramente quantitativo e non qualitativo: erroneamente, essa desume il fabbisogno del personale dall'analisi dei cessati e non – come invece dovrebbe essere – dalle competenze e dalle funzioni di cui, in quel momento, necessita, assumendo, peraltro, che i posti liberati dai cessati corrispondano effettivamente a quelli da bandire. Manca, dunque, l'analisi delle necessità reali ed effettive dell'amministrazione, ovverosia delle funzioni, della organizzazione nel suo complesso, dei carichi di lavoro, delle competenze mancanti, che, come noto, sono assi mutevoli nel tempo, essendo peraltro condizionate da numerosi fattori esterni (fra tutte, si pensi alla circostanza della crisi sanitaria dovuta alla pandemia da virus Covid-19 e alla necessità che essa ha determinato per la pubblica amministrazione di doversi ri-organizzare, molto velocemente, rispetto ad un cambio repentino di strumenti, tempi, modalità di lavoro e competenze). Oggi, la pubblica amministrazione non considera prioritaria la qualità della ricerca delle competenze, ma antepone ad essa la spesa economica che questa comporta. L'attenzione alla progettazione e la programmazione della ricerca del personale risponderebbero, invece, maggiormente alle esigenze di una amministrazione che vuole migliorare e rimanere necessariamente moderna e competitiva per garantire il buon andamento del proprio operato.

- I piani dei fabbisogni dovrebbero rappresentare una fase di effettiva progettazione e reale programmazione delle esigenze della pubblica amministrazione e non, come invece accade, un esercizio di calcolo puramente numerico (e non qualitativo): manca, infatti, una seria e motivata analisi del carico di lavoro, delle funzioni e dell'organizzazione degli uffici pubblici. Questa sfida, oggi, è ancor più importante alla soglia dell'adozione del PNRR⁶⁴, il cui fulcro nodale risiede proprio (e non a caso) nella capacità dell'amministrazione di saper programmare e verificare per *step* il raggiungimento degli obiettivi da essa stessa prefissati e dichiarati.
- Pertanto, affinché siano realmente perseguiti obiettivi di trasparenza, imparzialità e buon andamento, la pubblica amministrazione dovrebbe procedere ad un'analisi di dati (propri e di quelli relativi alle altre amministrazioni pubbliche) non solo quantitativa ma, anzitutto, qualitativa.
- A tal proposito, è interessante notare come la stessa norma⁶⁵ che disciplina gli obblighi di pubblicazione concernenti la dotazione organica e il costo del personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, crei un equivoco di fondo soffermandosi sul costo del personale e non sulle competenze. Tale visione “miope” dell'analisi dei fabbisogni meriterebbe di essere “corretta” da parte del legislatore, in primo luogo, con una riforma della norma, che ne modifichi il testo ancorando espressamente l'analisi dei fabbisogni, anche, al dato qualitativo, ovverosia alle reali e mutevoli esigenze della pubblica amministrazione.
- Per superare questo “automatismo disordinato” di redazione dei piani, occorrerebbe, quindi, un ripensamento (riscrittura) della norma che semplifichi e ri-organizzi, in maniera uniforme per tutte le amministrazioni pubbliche, la gestione della materia (alcune amministrazioni, ad esempio il MEF, pubblicano addirittura i nomi e i cognomi dei cessati, aprendo, peraltro, rilevanti temi come quello della tutela della

⁶⁴ In data 25 aprile 2021, il Governo ha trasmesso al Parlamento il testo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Sul tema si veda <https://www.governo.it/it/articolo/pnrr/16718>

⁶⁵ Cfr. art. 16 del D.lgs. n. 14 marzo 2013, n. 33, recante “Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”, pubblicato in G.U. n. 80 del 5 aprile 2013.

privacy), dettando modalità *standard* redazionali comuni dei piani e prevedendo che tutti i piani vengano redatti con riferimento allo stesso arco temporale (ovverosia allo stesso triennio).

- Inoltre, così come avviene per i dati pubblici sui concorsi e sul *turnover*, anche per i piani del fabbisogno del personale, occorrerebbe prevedere normativamente l'obbligo di pubblicazione e raccolta centralizzata di questi dati pubblici, ovvero dovrebbe spettare al legislatore dare indicazioni certe di dove reperirli, rendendoli intellegibili, sia per le pubbliche amministrazioni stesse sia da parte dei terzi (ovverosia da parte dei cittadini).
- Al fine di agevolare la rendicontazione dei dati, si potrebbe ridurre l'arco temporale di analisi dei dati: evitare piani "frullatore" di numeri e puntare a piani "programma" annuali e, quindi verificabili per step, eviterebbe senz'altro che questi rimangano vuoti contenitori di numeri incomprensibili e dannosi per la pubblica amministrazione.

Le modifiche normative sopra proposte e gli interventi di riforma delle modalità operative della rendicontazione sopra descritti mirano a preservare la necessaria circolarità tra fabbisogni, concorsi e *turnover*, in modo tale da mettere a sistema, nel modo più razionale possibile, trasparenza, concorsi banditi sulla base di fabbisogni reali e verificati.

In conclusione, tuttavia, un *caveat* sia concesso: è vero che i dati contenuti nei piani triennali del fabbisogno sembrano sconnessi rispetto ai dati dei concorsi banditi e sui dati del *turnover* ma è, altresì, vero che, nel tempo, si è verificata oggettivamente una vera e propria "emorragia" del personale frutto, al contempo, di una continua riduzione del personale della pubblica amministrazione italiana, derivante dalla costante prevalenza dei "cessati" rispetto ai nuovi assunti e dal blocco delle assunzioni durato anni.

Una minima base di contemperamento, quindi, serve: occorre, infatti, una connessione funzionale tra i tre elementi (bandi e concorsi, piani triennali del fabbisogno del personale e *turnover*), ma bisogna anche fornire immediatamente pronte risposte alla esigenza attuale ed emergenziale di carenza del personale e di funzioni creata da anni di blocco dei concorsi e delle relative assunzioni.

Occorre, pertanto, riattivare subito il sistema dei concorsi pubblici, ma in maniera funzionale, trasparente e programmata.

Sezione 3 - Uguaglianza di genere e pari opportunità nel personale pubblico*

1. Premessa. – I dati sul personale pubblico possono essere esaminati anche in una prospettiva di genere, per valutare eventuali problemi e prospettare possibili rimedi per valorizzare l'uguaglianza tra uomini e donne e le pari opportunità all'interno della pubblica amministrazione, anche per contribuire a migliorare la situazione di un mercato del lavoro caratterizzato, in generale, da un tasso di occupazione femminile ancora molto basso (49% nel 2020) e da un divario di genere ancora significativo rispetto al panorama europeo e globale⁶⁶.

* Di Susanna Screpanti. Le opinioni espresse dall'autore sono a titolo personale e non impegnano l'Istituzione di appartenenza.

⁶⁶ In base ai dati Eurostat (aprile 2021), il tasso di occupazione femminile risulta pari al 49% ed è calato notevolmente (-1,1%) nel 2020, attestandosi al di sotto della media europea (62,5%) di ben 13,5 punti percentuali, soprattutto a causa degli effetti negativi della pandemia da Covid-19 che hanno colpito i settori (i servizi) e le tipologie contrattuali (i contratti a tempo determinato) caratterizzati dalla prevalenza delle donne. Il tasso di occupazione maschile è, invece, nel 2020 del 67,2% rispetto a una media europea del 72,9%. Sugli effetti della pandemia sull'occupazione femminile si veda anche Istat, *Il benessere equo e sostenibile in Italia, BES 2020, 2021*. Sul divario di genere in Europa, si veda Commissione europea, *Report on gender equality in the EU*, 2021 e, a livello globale, si veda *World Economic Forum, Global Gender Gap Report*, 2021.

2. La composizione del personale pubblico per genere, distribuzione geografica e comparto. – In base ai dati del Conto Annuale del MEF, in particolare della Ragioneria Generale dello Stato (RGS)⁶⁷ risulta che la pubblica amministrazione costituisce uno sbocco occupazionale importante e in progressiva crescita per il genere femminile. Nel 2019, infatti, il numero delle donne risulta pari a 1.886.198 unità, rappresenta il 58,2% del totale del personale pubblico ed è in progressivo aumento rispetto al 2010 (le donne erano il 54,9%), nonostante una generale contrazione del pubblico impiego (-2,3%) dal 2010 al 2019. Il calo del personale pubblico è andato, dunque, a discapito del genere maschile (-9,5%) a fronte di un contestuale incremento di quello di femminile (+3,5%).

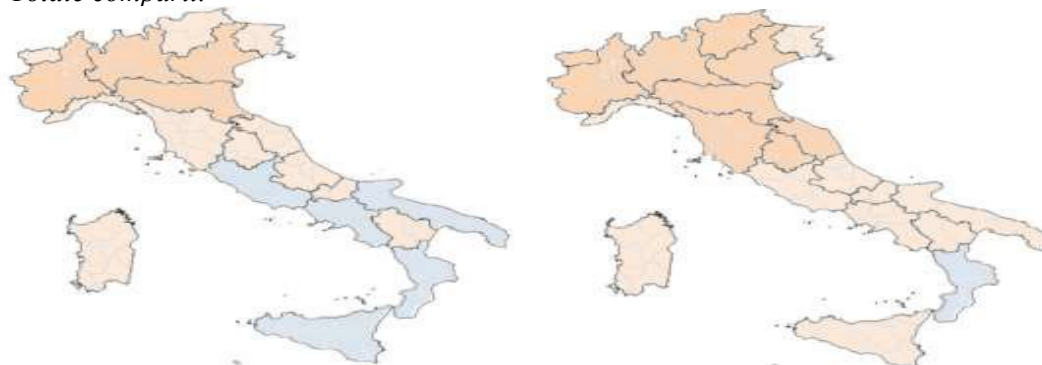
Grafico 1 – *Composizione del personale per genere: anni 2010 e 2019*



Fonte: Conto annuale MEF, 2021.

La prevalenza e il progressivo aumento del personale pubblico femminile si riscontra dal 2010 al 2019 in modo complessivo sia a livello territoriale con riferimento a tutte le regioni (eccetto la Calabria), sia in relazione a tutti i comparti pubblici⁶⁸.

Grafico 2 – *Composizione del personale per genere e distribuzione territoriale: anni 2010 e 2019. Totale comparti.*



Fonte: Conto annuale MEF, 2021.

⁶⁷ Ragioneria Generale dello Stato, *Il personale pubblico per genere, titolo di studio e distribuzione territoriale*. Focus 4 relativo al Conto annuale 2019, pubblicato il 19 marzo 2021; Id. *Commento ai principali dati del conto annuale del periodo 2010-2019*, 2021.

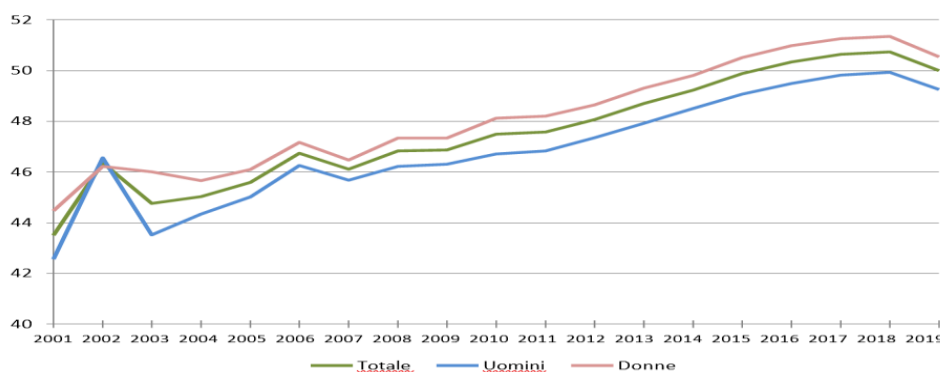
⁶⁸ In particolare, nei ministeri, il personale femminile prevale (nel 2019, 53,5%) rispetto a quello maschile, concentrato soprattutto nelle regioni del Sud Italia; Presidenza del Consiglio dei ministri (PCM), il personale maschile supera di poco (50,2%) quello femminile (49,8%), che però ha conosciuto un progressivo incremento di 2 punti percentuali dal 2010; nella magistratura, le donne sono aumentate dal 2010 e nel 2019 (dal 43,5% al 53,2%) su tutto il territorio nazionale; per la Carriera prefettizia, le donne sono aumentate dal 2010 e nel 2019 (dal 53,4% al 58,7%) a fronte di una progressiva riduzione del personale maschile riscontrabile in quasi tutte le regioni italiane, tranne in Umbria, Lombardia e Friuli Venezia-Giulia; nelle università, esiste una sostanziale uguaglianza di genere (50%), sebbene il personale femminile sia cresciuto dal 2010 in cui era pari a 46,2%, mentre il personale maschile sia sostanzialmente diminuito dal 53,6% e si concentri ancora nelle regioni del Mezzogiorno; nelle regioni ordinarie e autonomie locali, le donne sono aumentate (dal 50,7% del 2010 al 53,8% del 2019) a fronte di un calo progressivo della componente maschile (la stessa dinamica si osserva per le regioni a statuto speciale), che rimane comunque importante nelle regioni del Centro Sud; nelle Autorità indipendenti, il numero delle donne è progressivamente aumentato da 849 unità nel 2010 a 1.305 unità nel 2019 superando gli uomini che nel 2019 risultano 1.173 unità.

La componente femminile risulta particolarmente concentrata nelle regioni del Centro-Nord soprattutto nei settori della scuola (nel 2019, donne: 79%; uomini: 21%) e del servizio sanitario nazionale – SSN (nel 2019, donne: 67,7%; uomini: 32,3%), mentre in alcuni comparti pubblici (le Agenzie fiscali, i vigili del fuoco, i corpi di polizia, le forze armate, la carriera diplomatica, gli enti di ricerca) la componente maschile è ancora prevalente nella maggior parte delle regioni italiane. Ciò significa che esistono ancora ampi margini per una maggiore inclusione delle donne in molti settori di attività pubblica e nel Mezzogiorno ed è in questo senso che il *policy maker* dovrebbe orientare le politiche e le misure pubbliche di promozione della parità di genere.

3. Il personale pubblico femminile per età e titolo di studio⁶⁹. – Se, fino al 2001, né gli uomini né le donne raggiungevano in media i 50 anni di età, dal 2001 al 2019, l'età media riferita al totale del personale pubblico è cresciuta di circa sei anni e mezzo, con differenze significative fra i vari comparti, arrivando, nel 2018, a toccare la media dei 50 anni per entrambi i generi (51 anni circa è l'età media delle donne)⁷⁰. La classe di età più numerosa diventa, infatti, quella 55-59 anni, registrando inoltre, un incremento mai rilevato prima sia per la classe 60-64 anni, sia per quella 65-67 anni. Tale dinamica appare riconducibile essenzialmente all'introduzione di norme, dai primi anni del 2000, volte a contenere la spesa per redditi mediante una generalizzata limitazione al ricambio di personale (*turnover*) e alla richiesta di maggiori competenze che implicano tempi lunghi di istruzione e formazione.

A partire dal 2018 e soprattutto nel 2019 si registra, tuttavia, una contro-tendenza volta alla riduzione dell'età media, imputabile a maggiori assunzioni e pensionamenti con quota 100⁷¹.

Grafico 3 – Andamento dell'età media del totale del pubblico impiego



Fonte: Conto annuale MEF, 2021.

Guardando ai titoli di studio, a fronte di una complessiva crescita (+19,7%) del personale pubblico laureato e specializzato dal 2010 al 2019, si registra un progressivo aumento della percentuale del genere femminile dotato di laurea e di titoli post-laurea (dal 60% nel 2010 al

⁶⁹ I dati provengono da Ragioneria Generale dello Stato, *Commento ai principali dati del conto annuale del periodo 2010-2019*, 2021 e Id. *La distribuzione per classi di età e andamento dell'età media nel periodo 2003-2019*. Focus 3 al Conto annuale, 2021.

⁷⁰ Ad eccezione delle donne nel comparto sanità e negli enti del comparto autonomo o fuori comparto che si trovano appena al di sotto. Solo nel personale in regime di diritto pubblico i valori sono sensibilmente più bassi, sebbene sia questo il comparto che mostra il maggiore invecchiamento. Per le donne del comparto "funzioni locali" si sono registrati valori costanti, in difformità rispetto agli incrementi degli anni precedenti.

⁷¹ L'esame dei dati di comparto mostra che gran parte dei nove mesi di riduzione dell'età media è imputabile alla riduzione di un anno e sei mesi che si registra nel comparto dell'istruzione, dove la quasi totalità delle dinamiche sono riconducibili al settore scuola.

65,6% nel 2019), a fronte di una contestuale e speculare riduzione della percentuale maschile (dal 39,9% nel 2010 al 34,4% nel 2019).

Tabella 1 – *Composizione del personale per genere e titolo di studio: anni 2010 e 2019*

Totale personale pubblico con laurea e post-laurea	Anno 2010	Anno 2019
	1.122.1	1.343.5
% uomini	39,9%	34,4%
% donne	60,1%	65,6%

Fonte: Conto annuale MEF, 2021.

Le predette linee di tendenza sono, peraltro, riscontrabili nella maggior parte dei comparti pubblici⁷²: scuola (80%); ministeri (62%), agenzie fiscali (50,2%), magistratura (51,9%), carriera prefettizia (58%), carriera penitenziaria (70%), enti pubblici non economici (60%), SSN (63,3%), regioni ordinarie e autonomie locali (61,9%), regioni a statuto speciale e province autonome (65,3%). Nei casi, invece, della Presidenza del Consiglio dei ministri (PCM) e delle Autorità indipendenti, nonostante nel 2019 si registri una prevalenza del personale femminile laureato e specializzato (PCM: 52,4%; Autorità indipendenti: 53,9%), si rileva una riduzione, rispetto all'anno 2010, della percentuale di donne laureate e specializzate (PCM: 55,3%; Autorità indipendenti: 55,1%) a fronte, invece, di una crescita degli uomini laureati e specializzati.

Come nel mercato del lavoro in generale, così anche nell'ambito del pubblico impiego, nel 2019, la percentuale del personale femminile in possesso di un titolo di laurea (breve e specialistica/magistrale) supera quello maschile sul totale del personale pubblico laureato e specializzato (eccetto che per le discipline scientifiche – c.d. STEM)⁷³.

Tabella 2 – *Ripartizione del personale pubblico per titoli di studio e genere: anno 2019*

Titoli di studio	Uomini	Donne
Fino alla scuola dell'obbligo	52%	48%
Licenza media superiore	45%	55%
Laurea breve	41%	59%
Laurea specialistica/magistrale	31%	69%
Specializzazione post-laurea e dottorato	50%	50%
Altri titoli post-laurea	59%	41%

Fonte: Conto annuale MEF, 2021.

Pur essendo mediamente più istruite degli uomini, la loro presenza tende a diminuire considerando le posizioni più elevate: le donne ricoprono, infatti, ancora oggi, anche all'interno delle pubbliche amministrazioni, posizioni e incarichi con minori responsabilità rispetto agli uomini e godono, in media, pur nell'eterogeneità dei singoli comparti pubblici, di circa la metà dei giorni di formazione degli uomini. Le donne dovrebbero, dunque, essere messe nelle condizioni di assumere, in egual misura rispetto al genere maschile, ruoli con maggiori responsabilità professionali in un'ottica di progressione di carriera e di fare più formazione con l'obiettivo specifico di incrementare competenze specialistiche e manageriali e di valorizzare le conoscenze acquisite nei spesso lunghi percorsi di istruzione.

In questo contesto, è plausibile ritenere che un ostacolo o comunque un ritardo nella carriera del genere femminile sia spesso riconducibile alle maggiori responsabilità domestiche e

⁷² Le percentuali indicate per ciascun settore fanno riferimento alle donne laureate e specializzate e s'intendono calcolate sul totale dei laureati e specializzati rilevati in ciascun settore nel 2019.

⁷³ Il raffronto con il resto di Europa mostra, comunque, un forte ritardo anche per la componente femminile, che nel 2020 non raggiunge ancora il livello della media europea.

familiari gravanti ancora oggi sulle donne. Ciò sembra trovare conferma in alcuni dati del Conto annuale sul personale pubblico, che appaiono significativi in tal senso. Le donne, in particolare, più degli uomini, anche nel 2019: a) hanno un rapporto di lavoro c.d. flessibile (contratto a tempo determinato; interinale e di formazione lavoro); b) usufruiscono del telelavoro (71%); c) si assentano più spesso soprattutto per congedo maternità, congedo parentale, malattia del figlio o per usufruire di altri congedi retribuiti o per godere dei giorni previsti dalla legge n.104/92⁷⁴ (mentre gli uomini, nel complesso, prendono più giorni di ferie delle donne). Inoltre, nel corso della pandemia da Covid-19, il personale pubblico di genere femminile ha complessivamente fatto più spesso ricorso al lavoro agile (con un picco del 66% a maggio 2020)⁷⁵. Anche nel pubblico impiego, dunque, sono le donne ad avere le tipologie contrattuali meno stabili e a sacrificare, più degli uomini, la professione e spesso anche la carriera rispetto alla cura della famiglia. In questa prospettiva, la pubblica amministrazione dovrebbe offrire misure e strumenti per un'adeguata conciliazione tra vita lavorativa e privata, anche in un'ottica di equa redistribuzione delle responsabilità professionali e dei carichi familiari tra entrambi i generi.

4. La carriera dirigenziale nella pubblica amministrazione in una prospettiva di genere.

– Fino agli anni 2000, gli uomini rappresentavano circa l'80% della classe dirigente nella pubblica amministrazione, ma, con il tempo, il numero delle donne dirigenti e le posizioni dirigenziali apicali affidate a donne sono progressivamente aumentati⁷⁶. La progressiva riduzione del divario di genere deve essere, tuttavia, relativizzata perché l'aumento delle dirigenti donne non appare, almeno sino ad oggi, tanto riconducibile a nuove assunzioni o ad avanzamenti di carriera, quanto piuttosto a una contestuale diminuzione più che proporzionale del numero di dirigenti uomini, a fronte di una stabilità del *turn over* femminile. Ancora oggi, inoltre, si registra complessivamente una netta prevalenza di dirigenti pubblici uomini (nel 2019, 37.488 unità maschili a fronte di 24.492 unità femminili), nonostante il personale pubblico femminile superi numericamente quello maschile.

Nelle amministrazioni pubbliche è, altresì, ancora significativo il fenomeno della c.d. segregazione verticale, in base al quale poche donne ricoprono nel complesso posizioni apicali: su 511 dirigenti di prima fascia, 336 unità sono uomini e 175 unità sono donne⁷⁷. Per quanto riguarda i dirigenti di seconda fascia, nonostante una prevalenza maschile, è possibile registrare, tuttavia, una tendenza a un maggiore equilibrio di genere: 1.968 unità sono uomini e 1.561 sono donne.

⁷⁴ In tal senso, si vedano i dati RGS del conto annuale 2021, con riferimento all'anno 2019 e a tutti i comparti (funzioni centrali, funzioni locali, istruzione e ricerca, personale in regime di diritto pubblico e sanità).

⁷⁵ Cfr. Dipartimento della Funzione Pubblica, *Monitoraggio sull'attuazione del lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni*, 2020 da cui risulta, tra l'altro, un giudizio complessivo estremamente favorevole sul lavoro agile da parte di lavoratrici e lavoratori in termini sia di maggiori possibilità di conciliare le esigenze personali e familiari con quelle lavorative, sia di superiore produttività del lavoro.

⁷⁶ Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (oggi Scuola Nazionale dell'Amministrazione), *La presenza femminile nella P.A.: il contesto italiano, il quadro normativo e la promozione delle pari opportunità*, 2010; Dipartimento della Funzione pubblica e Dipartimento delle Pari opportunità, *Misure per attuare parità e pari opportunità tra uomini e donne nelle amministrazioni pubbliche*, 2015; FPA, *Anziani, laureati e con una forte presenza femminile: l'identikit dei dirigenti pubblici italiani*, 2019 presentato al Forum PA il 15 Maggio 2019; Ragioneria Generale dello Stato, *Il bilancio di genere per l'esercizio finanziario 2019*, Relazione al Parlamento, 2020.

⁷⁷ L'incremento della presenza femminile nelle posizioni di vertice della pubblica amministrazione è una delle priorità richiamate di recente dalla Presidenza del Consiglio dei ministri nella direttiva n. 2 del 27 giugno 2019.

Tabella 3 – *Distribuzione dirigenti per genere – anno 2019 (tutti i comparti)*

Totale Dirigenti Prima Fascia		Totale Dirigenti Seconda Fascia		Totale Altri Dirigenti	
Uomini	Donne	Uomini	Donne	Uomini	Donne
326	175	1.968	1.561	35.194	22.756
% donne su totale dirigenti		% donne su totale dirigenti		% donne su totale dirigenti	
34,93%		44,23%		39,27%	

Fonte: elaborazioni IRPA su dati Conto annuale MEF, 2021.

Nel 2019, il numero più elevato di dirigenti donne, che supera il genere maschile, si registra, per esempio, per i dirigenti scolastici (5.424 donne e 2.363 uomini) e, nell'ambito del SSN, per i dirigenti sanitari non medici (12.380 donne e 5.581 uomini). Al contrario, nel comparto delle regioni, nel corpo di polizia, nelle forze armate e nei vigili di fuoco, la dirigenza maschile è nettamente prevalente⁷⁸.

Concentrando l'analisi sulle funzioni centrali, si rileva una costante prevalenza del genere maschile nelle posizioni dirigenziali, tranne alcune eccezioni per i dirigenti di seconda fascia in alcune strutture pubbliche. In particolare, nei Ministeri, nel 2019, i dirigenti di prima fascia sono 151 uomini e 83 donne e gli incarichi di Capi Dipartimento e di Segretario generale sono affidati a 11 uomini e 2 donne. Guardando ai singoli Ministeri, nel 2019, risulta che le donne prevalgono soltanto nelle posizioni di dirigente di seconda fascia all'interno del Ministero del lavoro (30 donne e 8 uomini), del Ministero della salute (29 donne e 21 uomini) e nel Ministero per i beni e le attività culturali (56 donne e 42 uomini), mentre il genere femminile risulta particolarmente sottorappresentato in tutte le posizioni dirigenziali nel Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, nel Ministero degli Affari esteri e nel Ministero delle politiche agricole e forestali. Nelle altre strutture ministeriali, la percentuale di dirigenti donne, sebbene inferiore a quella degli uomini, è arrivata comunque a superare la soglia del 40% e a toccare quella del 50%. Nella PCM, sempre nel 2019, i dirigenti di prima fascia risultano 63 uomini e 43 donne; quelli di seconda fascia sostanzialmente si equivalgono (73 uomini; 71 donne). Si assiste, dunque, a un tendenziale livellamento di genere nei ruoli dirigenziali di seconda fascia e, in prospettiva, è ragionevole attendersi che almeno in alcuni comparti si raggiunga un progressivo riequilibrio di genere, se non addirittura un superamento del genere femminile, anche per la dirigenza di prima fascia e gli incarichi apicali.

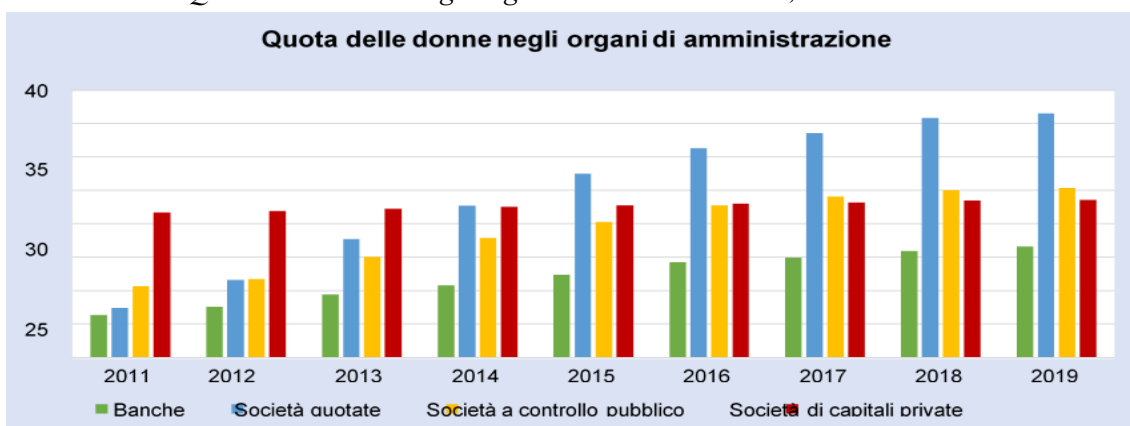
Appare significativo, infine, che, nel complesso, le dirigenti donne hanno un'età media (53,7 anni) superiore a quella degli uomini (52 anni) e un'anzianità media di servizio (ci si riferisce alla "anzianità nel ruolo dirigenziale") inferiore, pari a 16 anni, ad eccezione delle dirigenti donne di prima fascia che hanno, invece, in media, un'anzianità di servizio di circa 27 anni, a fronte di 23 anni di anzianità media di servizio degli uomini. Concentrandosi sui Ministeri, sono più numerosi i dirigenti donne che non hanno ancora compiuto 45 anni, mentre i dirigenti uomini sono più numerosi tra coloro che hanno almeno 60 anni. Pur con le opportune differenze di settore, le donne dirigenti sono in media, più anziane anagraficamente degli uomini e sembrano arrivare più tardi alle posizioni apicali, riflettendo un divario di genere nei percorsi di carriera che verosimilmente potrebbe essere colmato nei prossimi anni anche grazie a un progressivo ricambio generazionale, a seguito dei nuovi concorsi pubblici, e a un *turnover* più favorevole per le donne (si rinvia alla sezione 2).

⁷⁸ La presenza delle donne in posizioni di vertice è in costante aumento anche se a diverse velocità e a seconda dell'istituzione. In istituzioni come la Corte costituzionale, il Consiglio superiore della magistratura, le diverse *Autorità* (Privacy, Comunicazioni, Concorrenza e mercato), il Corpo diplomatico, prese nel loro insieme, la rappresentanza femminile è ancora esigua, pur se in lenta crescita, e raggiunge nel 2020, il 19,1%.

5. Un confronto con il mondo privato: le posizioni di vertice. – Nel settore privato, la presenza femminile nelle posizioni di vertice è ancora nel complesso limitata, anche se nell'ultimo decennio (2011-2019)⁷⁹ si sono registrati costanti progressi, raggiungendo una quota di donne con incarichi negli organi di amministrazione e di controllo senza precedenti⁸⁰.

Nonostante una eterogeneità dimensionale, settoriale e geografica, tali progressi hanno riguardato soprattutto le società quotate in mercati regolamentati e le società a controllo pubblico, essenzialmente in virtù dell'applicazione della legge n. 120/2011 (cosiddetta legge Golfo-Mosca), del D.P.R. 30 novembre 2012, n. 251 e del d.lgs. n. 175/2016 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), che hanno prescritto per queste categorie societarie specifici obblighi di equilibrio di genere in attuazione di un principio di uguaglianza sostanziale del genere.

Grafico 4 – Quota delle donne negli organi di amministrazione, 2011-2019



Fonte: Consob, Banca d'Italia, DPO, 2021.

In particolare, per effetto delle norme sulle quote di genere, la percentuale di donne negli organi amministrativi, a fine 2019, risulta pari al 37% per le società quotate e al 25% per le società a controllo pubblico raggiungendo, negli organi di controllo, il 39% nelle quotate e il 33% nelle società a controllo pubblico⁸¹.

Nei settori senza vincoli sulla composizione di genere, la quota delle donne negli organi amministrativi e di controllo è aumentata, ma in modo moderato nelle banche non quotate o è rimasta sostanzialmente stabile nelle società di capitali private. In ogni caso, gli incarichi di maggiore rilievo (Amministratore delegato e Presidente) risultano raramente ricoperti da donne (nelle società quotate solo il 2% delle donne è amministratore delegato, nelle banche solo l'1%). La maggioranza delle donne con incarichi negli organi di amministrazione ha un'età compresa tra i 40 e i 60 anni, mentre le classi di età estreme (fino a 30 anni e superiore ai 70 anni) sono maggiormente rappresentate nelle società di capitali private, presumibilmente per il prevalere di meccanismi di selezione degli amministratori tra i membri delle famiglie controllanti.

Dai dati complessivi emergono, dunque, buoni risultati generati dall'imposizione normativa di specifici vincoli di genere nelle posizioni di vertice di alcune società, comprese quelle a

⁷⁹ Consob, Banca d'Italia, Dipartimento per le pari opportunità, *La partecipazione femminile negli organi di amministrazione e controllo delle società italiane*, 8 marzo 2021 che prende in considerazione società quotate, banche, società di capitali a controllo pubblico e società private con riferimento al periodo 2011-2019.

⁸⁰ I progressi ottenuti grazie all'introduzione della normativa sulle "quote" sono ragguardevoli e sono stati riconosciuti a livello europeo e internazionale. L'indice sulla parità di genere dell'EIGE certifica, anche per il 2020, che la componente femminile nell'ambito dei *board* delle società quotate si colloca molto al di sopra della media europea.

⁸¹ La minore presenza di donne negli organi delle società a controllo pubblico è attribuibile alla numerosità delle società con amministratore unico.

controllo pubblico ed è perciò utile interrogarsi sull'opportunità di introdurre, anche nel pubblico impiego, specifiche quote di genere (o almeno percentuali minime da garantire al genere meno rappresentato) per le posizioni dirigenziali e per l'affidamento delle posizioni apicali quantomeno nei settori in cui gli organi competenti registrino e documentino un divario di genere con prospettive di riequilibrio solo nel medio-lungo termine.

6. Proposte. – Sebbene il pubblico impiego costituisca già oggi un positivo sbocco occupazionale per le donne e i dati analizzati rivelino un progressivo miglioramento dell'uguaglianza di genere e delle pari opportunità nel personale pubblico, imputabile a specifiche politiche e misure pubbliche adottate nel tempo⁸², esistono ancora oggi alcune criticità per le quali si offrono alcuni spunti per possibili soluzioni⁸³.

1. In tema di ruoli dirigenziali e affidamento di posizioni apicali, si registra una prevalenza maschile, ma è in corso un tendenziale riequilibrio di genere (soprattutto per i dirigenti di seconda fascia), che occorre accelerare con riferimento alle posizioni di vertice. A tal fine:
 - a livello strategico-istituzionale, si potrebbe introdurre un obiettivo di equilibrio di genere nelle posizioni apicali o in tutti i livelli dirigenziali di ciascuna amministrazione pubblica, entro la fine del 2024, sulla falsariga di quanto previsto nella strategia della Commissione europea sulla parità di genere⁸⁴;
 - a livello normativo, si potrebbe introdurre una norma che preveda una percentuale minima da riservare al genere meno rappresentato per le posizioni apicali nelle pubbliche amministrazioni.
2. In tema di formazione, le donne sembrano usufruirne, in media, meno degli uomini, mentre invece occorre:
 - garantire e verificare che la formazione sia garantita in egual misura a entrambi i generi, anche costruendo percorsi formativi individuali per incrementare le competenze (digitali, tecnologiche, ambientali e linguistiche) in settori chiave per il rilancio del Paese;
 - investire maggiormente nella formazione, anche valorizzando le risorse del PNRR, per migliorare:
 - ✓ la cultura organizzativa sulla parità di genere soprattutto nei settori che risultano appannaggio degli uomini, in particolar modo a livello di responsabili;
 - ✓ le capacità manageriali delle donne tramite specifici programmi di sviluppo della *leadership*, fattore da considerare fondamentale per la performance e la progressione di carriera individuale.
3. In tema di conciliazione tra vita professionale e vita privata, occorre puntare su misure, strumenti e modalità di lavoro che consentano alle donne di non dover sacrificare la carriera rispetto alla cura della famiglia e di redistribuire le responsabilità professionali e i carichi familiari su entrambi i generi. In questo senso, sarebbe utile:
 - puntare su processi di riorganizzazione del lavoro caratterizzati da:
 - ✓ una maggiore flessibilità di orario (piuttosto che una flessibilità delle tipologie contrattuali quali part-time o contratti a tempo determinato), facendo attenzione che nel processo di valutazione della *performance* individuale pesi il raggiungimento di

⁸² Per un approfondimento sulle politiche, le norme e le misure concrete sinora adottate si rinvia *ex multis* a Dipartimento della Funzione pubblica e Dipartimento delle Pari opportunità, *Misure per attuare parità e pari opportunità tra uomini e donne nelle amministrazioni pubbliche*, 2015; Ragioneria Generale dello Stato, *Il bilancio di genere per l'esercizio finanziario 2019*, Relazione al Parlamento, 2020; Camera dei deputati, *Legislazione e politiche di genere*, 2021.

⁸³ Per ulteriori proposte, si rinvia a M. Benedetti, G. Bertezzo, H. Caroli Casavola, M. De Bellis, E. Morlino, S. Pellizzari, *La Parità di genere nella Pubblica Amministrazione*, Rapporto IRPA, Editoriale scientifica, 2013.

⁸⁴ Cfr. *Strategia per la parità di genere 2020-2025*.

uno o più obiettivi predeterminati, piuttosto che il numero delle ore lavorate o dei giorni di presenza/assenza;

- ✓ un utilizzo sempre più importante di nuove tecnologie, abbinato a investimenti economici (anche grazie alle risorse del PNRR) in dotazioni strumentali innovative (ad esempio, pc portatili, cellulari aziendali e abbonamenti per connessioni veloci a internet), che consentano, tra l'altro, al personale, di lavorare da remoto o con altre forme di lavoro flessibile, soprattutto a fronte di necessità documentate (in ipotesi, gravidanza; assistenza familiare). In questa prospettiva, potrebbe essere utile che la pubblica amministrazione offrisse comunque, in modo strutturale (a prescindere dal contesto emergenziale in cui si è affermato l'utilizzo del lavoro agile), la possibilità a uomini e donne di scegliere se lavorare in *smart-working* almeno per uno o due giorni a settimana, senza che tale scelta si traduca in una discriminazione nella progressione di carriera individuale;
- incrementare, migliorare e aggiornare l'offerta di servizi di welfare, anche guardando alle *best practices* del welfare aziendale nel settore privato, con una particolare attenzione ai servizi per l'infanzia, di assistenza e cura per anziani e disabili, in attuazione del principio del *work life balance*, da garantire in tutte le strutture pubbliche e in modo omogeneo in tutto il territorio nazionale. La pubblica amministrazione avrebbe peraltro il vantaggio, da un lato, di poter sfruttare le risorse europee del PNRR e, dall'altro, di valorizzare il ruolo di una struttura centralizzata (in ipotesi Consip) per ottenere le migliori condizioni economiche nelle convenzioni con organismi o aziende che offrono servizi di welfare. Ciascuna pubblica amministrazione dovrebbe poi verificare e valutare la misura più consona in base alle proprie risorse umane, finanziarie e strumentali, ad esempio se istituire asili interni a favore dei figli dei dipendenti, come già realizzato all'interno del Ministero dell'economia e delle finanze, o provvedere invece a incentivi o contributi economici per asili nido.

*Sommario e conclusioni*⁸⁵. – Per offrire un quadro aggiornato dello stato attuale dell'amministrazione italiana e individuare alcune proposte di riforma, si sono esaminati prima di tutto i dati relativi ad altri paesi, in chiave comparata. Gli ordinamenti tra cui è stata effettuata la comparazione sono la Francia, la Spagna, la Germania e il Regno Unito.

Le principali differenze rilevanti per l'Italia attengono all'età media dei dipendenti pubblici e ai livelli salariali. Relativamente alla prima, potrebbero essere elaborati nuovi strumenti e meccanismi volti a incentivare l'assunzione di personale più giovane anche in Italia, così come avviene in Francia e in Germania. Nel nostro Paese risultano più bassi anche i salari: si potrebbe quindi intervenire per evitare che il personale altamente qualificato sia disincentivato a trovare la propria occupazione nel pubblico impiego a causa della scarsa retribuzione.

In secondo luogo, si è proceduto ad analizzare lo stato dell'amministrazione in vista del reperimento delle risorse umane necessarie ad una sua efficace ed efficiente attività. Oggetto di riflessione sono stati i dati relativi ai piani dei fabbisogni, ai posti messi a concorso e al *turnover* dei principali centri funzionali delle sole amministrazioni centrali. Le informazioni che è stato possibile reperire sono tuttavia risultate poco omogenee e di complessa interpretazione.

Esaminando i piani di fabbisogno triennali del personale della pubblica amministrazione, è emerso in modo evidente che quest'ultima individua il personale da assumere non valutando le competenze e le funzioni necessarie in un determinato periodo di tempo, bensì tenendo conto quasi esclusivamente dei cessati, senza una analisi qualitativa delle risorse. È quindi necessaria una rivalutazione dei piani dei fabbisogni come utili strumenti di pianificazione delle esigenze amministrative, al fine di costituire un sistema trasparente, efficiente e imparziale.

Potrebbe essere utile, in proposito, un intervento legislativo diretto non solo a uniformare i criteri e le modalità di redazione dei piani, ma anche a prevedere gli obblighi di pubblicazione dei relativi dati. Solo così fabbisogni, concorsi e *turnover* risulterebbero legati da un rapporto circolare e funzionale rispetto alle esigenze di assunzione del personale, attualmente carente.

È stato infine elaborato, anche in chiave comparata, un *focus* sull'uguaglianza di genere e sulle pari opportunità nel personale pubblico. Sono stati analizzati: la sua composizione per genere, distribuzione geografica e comparto; i dati relativi all'età e ai titoli di studio del personale pubblico femminile; lo sviluppo della carriera dirigenziale nella pubblica amministrazione in una prospettiva di genere. È stato infine effettuato un confronto con il settore privato relativamente alla presenza femminile nelle posizioni di vertice.

Dall'analisi è emerso che un numero cospicuo di donne è occupato nel pubblico impiego, all'interno del quale sono state nel tempo adottate politiche tendenti a garantire maggiormente l'uguaglianza di genere e le pari opportunità. È stato tuttavia riscontrato che le posizioni apicali sono prevalentemente ricoperte da uomini, soprattutto per quanto concerne i ruoli dirigenziali. Per colmare più rapidamente questo divario può essere utile rendere l'equilibrio di genere un obiettivo strategico-istituzionale, unitamente ad un intervento del legislatore diretto a riservare una percentuale minima delle posizioni apicali di una determinata amministrazione al genere meno rappresentato in essa. Sarebbero necessarie, però, anche misure volte a consentire una ridistribuzione equa tra uomini e donne dei compiti e delle responsabilità familiari. Solo mediante una riorganizzazione del lavoro (consistente, ad esempio, nell'adozione di strumenti di flessibilità oraria, di innovazione tecnologica e nell'introduzione di maggiori servizi di *welfare*) le donne potrebbero essere meno indotte a rinunciare a uno sviluppo della propria carriera lavorativa per dedicarsi alla cura familiare.

*Di Marianna Mazzarella.

Appendice statistica della Sezione 1

Francia

Tabella 1 – *Pubblica amministrazione e occupazione*⁸⁶

	Anno		
	2017	2018	2019
POPOLAZIONE ⁸⁷ (in milioni)	66.774 (al 31/12)	66.992 (al 31/12)	67.144 (al 31/12)
Donne	34.477	34.594	34.684
Uomini	32.297	32.398	32.460
Occupati nelle amministrazioni pubbliche ⁸⁸ (Valori in migliaia)	5.665 (Donne: 22,2% Uomini: 7,8%)	5.641 (Donne: 22,1% Uomini: 7,8%)	5.664
Rapporto tra occupati nelle amministrazioni pubbliche sul totale degli occupati (in percentuale) ⁸⁹	20	19,7	19,6
Rapporto tra occupati nelle amministrazioni pubbliche sul totale dei residenti (in percentuale) ⁹⁰	8,4	8,4	8,4

Tabella 2 – *Spesa per le pubbliche amministrazioni*

	Anno			
	2017	2018	2019	2020
PIL (in miliardi di euro a prezzi di mercato correnti) ⁹¹	2.273	2.314	2.349	2.129
Totale spesa corrente delle amministrazioni pubbliche (in miliardi di euro) ⁹²	1.298	1.315	1.348	1.427
Spesa per redditi da lavoro dipendente delle amministrazioni pubbliche (in miliardi di euro) ⁹³	290,87	293,82	297,49	303,51

⁸⁶ Fonte: Conto annuale MEF, Tabella 3.5.⁸⁷ Per i dati sulla popolazione (al 29/03/2021), Fonte: <https://www.worldometers.info/world-population/france-population/>⁸⁸ Fonte : Conto annuale MEF, Tabella 3.3. <https://www.contoannuale.mef.gov.it/ext/Documents/CONFRONTI%20INTERNAZIONALI.pdf>⁸⁹ Fonte: <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2381478>⁹⁰ Fonte: Conto annuale MEF, Tabella 3.3. <https://www.contoannuale.mef.gov.it/ext/Documents/CONFRONTI%20INTERNAZIONALI.pdf>⁹¹ Fonte: Conto annuale MEF, Tabella 2.1. Valori in parte diversi si rilevano in Eurostat <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00001/default/table?lang=en>⁹² Fonte: Conto annuale MEF, Tabella 4.1⁹³ Fonte: Conto annuale MEF, Tabella 1.1. I dati fino al 2019 sono di consuntivo, mentre per il 2020 i valori sono previsionali.

Spesa per redditi da lavoro dipendente delle pubbliche amministrazioni in percentuale rispetto al PIL (in percentuale)⁹⁴	12,8	12,7	12,7	14,3
Quota della spesa per redditi da lavoro dipendente delle amministrazioni pubbliche sul totale della spesa corrente al netto degli interessi (in percentuale)⁹⁵	23,1	23,1	22,7	21,7

Tabella 3 – Distribuzione dei funzionari pubblici per tipo di amministrazione (con variazioni rispetto agli anni precedenti)

Funzionari effettivi al 31 dicembre		In migliaia 2019	Evoluzione in percentuale 2017-2018	Evoluzione in percentuale 2018-2019
Funzione pubblica dello Stato	nel complesso, inclusi i contratti agevolati	2.507,6	-0,1	0,2
	esclusi i contratti agevolati	2.493,6	0,8	1,0
Funzione pubblica territoriale	nel complesso, inclusi i contratti agevolati	1.966,5	-0,8	0,5
	esclusi i contratti agevolati	1.933,9	0,7	0,8
Funzione pubblica ospedaliera	nel complesso, inclusi i contratti agevolati	1.189,4	-0,2	0,3
	esclusi i contratti agevolati	1.184,2	0,4	0,5
Funzione pubblica	nel complesso, inclusi i contratti agevolati	5.663,5	-0,4	0,3
	esclusi i contratti agevolati	5.611,8	0,7	0,8
Volume di lavoro complessivo se a tempo pieno (volume de travail en équivalent temps plein)				
Funzione pubblica	nel complesso, inclusi i contratti agevolati	5.324,7	-0,4	0,3
	esclusi i contratti agevolati	5.281,9	0,7	0,7

Fonte: https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/stats-rapides/V6_FP_Emploi_311220.pdf

⁹⁴ Fonte: Conto annuale MEF, Tabella 2.4.

⁹⁵ Fonte: Conto annuale MEF, Tabella 4.2.
<https://www.contoannuale.mef.gov.it/ext/Documents/CONFRONTI%20INTERNAZIONALI.pdf>

Tabella 4 – *Distribuzione dei funzionari pubblici per amministrazione pubblica con distinzioni all'interno delle varie amministrazioni*

Funzionari effettivi al 31 dicembre 2019	In migliaia 2019	Evoluzione nel corso dell'anno (in percentuale)	
	(compresi i contratti agevolati)	Compresi contratti agevolati	Esclusi i contratti agevolati
Funzione pubblica dello Stato			
Ministeri	1.972,4	-0,3	-0,3
Istituzioni pubbliche a carattere amministrativo (<i>Étab. Publics à caractère administrative</i>)	535,2	2	5,9
Funzione pubblica territoriale			
Regioni e dipartimenti	444,1	-0,7	-0,5
Settore comunale (comprende "métropole de Lyon et métropole du Grand Paris, établissements publics territoriaux, offices publics d'habitations à loyer modéré (OPHLM), caisses de crédit municipal, régies et établissements publics à caractère administratif (EPA) locaux").	1.522,4	0,8	1,2
Funzione pubblica ospedaliera			
Ospedali	1.036,7	0,2	0,3
Istituzioni medico-sociali (<i>Étab. Médico-sociaux</i> ; comprende: "établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) de la FPH")	152,8	1,2	1,7

Fonte: https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/stats-rapides/V6_FP_Emploi_311220.pdf

Tabella 5 – *Stipendi mensili (in euro netti al mese) per categoria socio-professionale*

	Amministrazioni dello Stato	Amministrazioni territoriali	Amministrazioni ospedaliere
Dirigenti (<i>Cadres</i>)	3.138	3.365	4.876
Funzionari intermedi (<i>Professions intermédiaires</i>)	2.341	2.290	2.332
Impiegati (<i>employés, ouvriers</i>)	2.040	1.713	1.1740
Totale	2.556	1.944	2.288

Fonte: <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4277685?sommaire=4318291#titre-bloc-3>

Tabella 1 – Informazioni generali

	Anno				
	2017	2018	2019	2020	2021
POPOLAZIONE (in milioni) ⁹⁶	66.727.461	67.141.684	67.530.172	67.886.011	68.148.586 (al 28/03)
OCCUPATI (in milioni) (+16 anni) ⁹⁷			32,71 (stima periodo nov. 2018- gen. 2019)	32,99 (stima periodo nov. 2019- gen. 2020)	32,37 (stima periodo nov. 2020- gen. 2021)
Rapporto tra occupati nelle amministrazioni pubbliche sul totale degli occupati (in percentuale)⁹⁸	16,1%	16,0%	16,0%		
Rapporto tra occupati nelle amministrazioni pubbliche sul totale dei residenti (in percentuale)⁹⁹	7,8%	7,8%	7,8%		
PIL (valori in milioni di euro a prezzi di mercato correnti) ¹⁰⁰	2.359.789,9	2.420.897,2	2.526.615,2		
Totale spesa corrente delle amministrazioni pubbliche (valori in miliardi di euro)¹⁰¹	974	994	1.036	1.199	
Spesa per redditi da lavoro dipendente delle amministrazioni pubbliche (valori in miliardi di euro)¹⁰²	210,15	215,77	230,70	237,29	

⁹⁶ Fonte: <https://www.worldometers.info/world-population/uk-population/>⁹⁷ Fonte: Office for National Statistics (ONS). Per l'anno 2019, si veda <https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/employmentandemployeetypes/bulletins/employmentintheuk/march2019> (Testo originale: “Estimates for November 2018 to January 2019 show 32.71 million people aged 16 years and over in employment”). Per il 2020, <https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/employmentandemployeetypes/bulletins/employmentintheuk/march2020> (Testo originale: “Estimates for November 2019 to January 2020 show a record 32.99 million people aged 16 years and over in employment”). Per il 2021, <https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/employmentandemployeetypes/bulletins/employmentintheuk/march2021#employment-in-the-uk-data> (Testo originale: “Estimates for November 2020 to January 2021 show 32.37 million people aged 16 years and over in employment”).⁹⁸ Fonte: Conto annuale MEF, Tabella 3.4. <https://www.contoannuale.mef.gov.it/ext/Documents/CONFRONTI%20INTERNAZIONALI.pdf>⁹⁹ Fonte Conto annuale MEF, cit., Tabella 3.5.¹⁰⁰ Fonte: Eurostat <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00001/default/table?lang=en>¹⁰¹ Fonte: Conto annuale MEF, cit., Tabella 4.1.¹⁰² Fonte: Conto annuale MEF, Tabella 1.1. I dati fino al 2019 sono di consuntivo, mentre per il 2020 i valori sono previsionali.

Quota della spesa per redditi da lavoro dipendente delle amministrazioni pubbliche sul totale della spesa corrente al netto degli interessi (valori percentuali) ¹⁰³	23,1	23,1	23,5	20,6	
Spesa per redditi da lavoro dipendente delle amministrazioni pubbliche in percentuale del PIL a prezzi di mercato 2015 (in euro) ¹⁰⁴	9,3	9,5	9,9		

Tabella 2 – Occupati nel settore pubblico (in milioni). Periodo 2017-2020. Fonte: Office for National Statistics (ONS), Statistical bulletins, Public sector employment, UK: December 2017; December 2018; December 2019; December 2020

Anno	Occupati
Dic. 2020	5,60 (+2,9% rispetto a dic. 2019)
Dic. 2019	5,44 (+1,5% rispetto a dic. 2018)
Dic. 2018	5,37
Dic.2017	5,35

Fonte:

<https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/publicsectorpersonnel/bulletins/publicsectoremployment/previousReleases>

Tabella 3 – Distribuzione dei dipendenti pubblici per livello territoriale (in milioni). Periodo 2017-2020. Fonte: ONS, Statistical bulletins, Public sector employment, UK: December 2017; December 2018; December 2019; December 2020

Livello di governo	Anno			
	Dic. 2017	Dic. 2018	Dic. 2019	Dic. 2020
Centrale	3,07	3,17	3,27 (+3,24% rispetto a dic. 2018)	3,39 (+3,6% rispetto a dic. 2019)
Locale	2,09	2,04	2,01	2,01

Fonte:

<https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/publicsectorpersonnel/bulletins/publicsectoremployment/previousReleases>

¹⁰³ Fonte Conto annuale MEF, cit., Tabella 4.2.

¹⁰⁴ Fonte: Conto annuale MEF, cit., Tabella 2.4.

Tabella 4 – Dipendenti pubblici per settore nell'anno 2020 (in migliaia). Fonte: ONS, *Public sector employment, dataset December 2020, Table 2* (Public sector employment by industry, Headcount)

Edilizia	Forze armate	Polizia (inclusi i civili)	Amm. pubblica	Istruzione	Sistema sanitario (NHS)	Altri lavori nel settore dell'assistenza sociale e sanitaria	Altro ¹⁰⁵	Tot.
36	156	261	1.073	1.482	1.783	208	554	5.552

Fonte:

<https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/publicsectorpersonnel/datasets/publicsectoremploymentreferencetable>

Tabella 3.5 - Rapporto tra occupati nelle amministrazioni pubbliche sul totale dei residenti in percentuale

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Francia	8,5	8,5	8,5	8,4	8,4	8,4
Germania	5,7	5,7	5,7	5,7	5,8	5,9
Italia	5,5	5,5	5,5	5,6	5,5	5,6
Regno Unito	8,1	7,9	7,8	7,8	7,8	7,8
Spagna	6,3	6,4	6,5	6,5	6,7	6,8

Fonte: Elaborazione su dati Ameco; Conto Annuale; Destatis; INE; INSEE; ONS

Fonte: Conto annuale MEF, cit., Tabella 3.5 p. 9,

<https://www.contoannuale.mef.gov.it/ext/Documents/CONFRONTI%20INTERNAZIONALI.pdf>

Germania

Tabella 1 – Informazioni generali

	Anno				
	2017	2018	2019	2020	2021
POPOLAZIONE ¹⁰⁶ (in milioni)	82.792.400 (al 31/12)	83.019.200 (al 31/12)	83.166.711 (al 31/12)	83.190.556 (al 30/9)	83.982.094 (al 29/03)
Donne	41.948.800	42.052.500	42.129.098	42.138.265	
Uomini	40.843.600	40.966.700	41.037.613	41.052.291	
OCCUPATI ¹⁰⁷ (persons engaged in economic activity; not-adjusted value. Valori in migliaia)	44.543 (al 12/2017)	45.072 (al 12/2018)	45.327 (al 12/2019)	44.596 (al 12/2020)	44.283 (al 2/2021)
Rapporto tra occupati nelle amministrazioni pubbliche sul totale	10,7	10,7	10,8		

¹⁰⁵ “Includes Train Operating Companies operating under emergency measures agreements during the COVID-19 pandemic from June 2020”. Ved. ONS, *Public sector employment, dataset December 2020, Table 2* (Public sector employment by industry, Headcount) <https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/publicsectorpersonnel/datasets/publicsectoremploymentreferencetable>

¹⁰⁶ Per i dati sulla popolazione (al 29/03/2021), Fonte: <https://www.worldometers.info/world-population/germany-population/>. Per il periodo 2017-2020, Fonte: Destatis, <https://www.destatis.de/EN/Themes/Society-Environment/Population/Current-Population/Tables/liste-current-population.html;jsessionid=E48F1649334E61ABD50FA1628C7FF61E.live711>

¹⁰⁷ Fonte: Destatis, https://www.destatis.de/EN/Themes/Economy/Short-Term-Indicators/Labour-Market/karb811_x13a.html;jsessionid=F4212872EFC2A330DB1B03D8457B57B6.live712

degli occupati (in percentuale) ¹⁰⁸					
Rapporto tra occupati nelle amministrazioni pubbliche sul totale dei residenti (in percentuale) ¹⁰⁹	5,7	5,8	5,9		
PIL (in milioni di euro a prezzi di mercato correnti) ¹¹⁰	3.259.860	3.356.410	3.449.050	3.332.230	
Totale spesa corrente delle amministrazioni pubbliche (in miliardi di euro) ¹¹¹	1.441	1.492	1.558	1.743	
Spesa per redditi da lavoro dipendente delle amministrazioni pubbliche (in miliardi di euro) ¹¹²	250,07	259,62	271,54	280,81	
Quota della spesa per redditi da lavoro dipendente delle amministrazioni pubbliche sul totale della spesa corrente al netto degli interessi (valori percentuali) ¹¹³	17,8	17,8	17,7	16,3	
Spesa per redditi da lavoro dipendente delle amministrazioni pubbliche in percentuale del PIL a prezzi di mercato 2015 ¹¹⁴	7,9	8,1	8,4	9,2	

Tabella 2 – Distribuzione dei dipendenti pubblici per livello territoriale e nel Sozialversicherung (in migliaia). Periodo 2017-2019. Fonte: Federal Agency for Civic Education

Anno (al 30/06)	Totale dipendenti pubblici	Livello federale (Bundesbereich)	Livello statale (Landes-Bereich)	Livello comunale (kommunaler Bereich)	Sozialversicherung
2019	4.885	502	2.461	1.556	366
2018	4.803	496	2.420	1.519	368

¹⁰⁸ Fonte: Conto annuale MEF, *La spesa per redditi da lavoro dipendente: confronto tra Germania, Francia, Italia, Regno Unito e Spagna*, Tabella 3.4, <https://www.contoannuale.mef.gov.it/ext/Documents/CONFRONTI%20INTERNAZIONALI.pdf>

¹⁰⁹ Fonte: Conto annuale MEF, cit., Tabella 3.5.

¹¹⁰ Fonte: Eurostat <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00001/default/table?lang=en>

¹¹¹ Fonte: Conto annuale MEF, cit., Tabella 4.1.

¹¹² Fonte: Conto annuale MEF, cit, Tabella 1.1. I dati fino al 2019 sono di consuntivo, mentre per il 2020 i valori sono previsionali.

¹¹³ Fonte: Conto annuale MEF, cit., Tabella 4.2.

¹¹⁴ Fonte: Conto annuale MEF, Tabella 2.4.

2017	4.740	493	2.389	1.488	370
------	-------	-----	-------	-------	-----

Fonte: <https://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61714/oeffentlicher-dienst>

Tabella 3 – Distribuzione dei dipendenti pubblici per tipologia contrattuale e orario di lavoro (in migliaia). Periodo 2017-2019. Fonte: Federal Agency for Civic Education

Anno (al 30/06)	Totale dipendenti pubblici	Tempo pieno	Tempo parziale	Civil servants/giudici (<i>Beamte/ Richter</i>)	Militari di carriera e temporanei (o forze armate?) (<i>Berufs- und Zeitsoldate</i>)	Employees (<i>Arbeitnehmer</i>)
2019	4.885	3.269	1.616	1.703	171	3.011
2018	4.803	3.232	1.571	1.688	168	2.947
2017	4.740	3.207	1.533	1.679	166	2.895

Fonte: <https://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61714/oeffentlicher-dienst>

Tabella 3.5 - Rapporto tra occupati nelle amministrazioni pubbliche sul totale dei residenti in percentuale

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Francia	8,5	8,5	8,5	8,4	8,4	8,4
Germania	5,7	5,7	5,7	5,7	5,8	5,9
Italia	5,5	5,5	5,5	5,6	5,5	5,6
Regno Unito	8,1	7,9	7,8	7,8	7,8	7,8
Spagna	6,3	6,4	6,5	6,5	6,7	6,8

Fonte: Elaborazione su dati Ameco; Conto Annuale; Destatis; INE; INSEE; ONS

Fonte: Conto annuale MEF, cit., Tabella 3.5, p. 9,
<https://www.contoannuale.mef.gov.it/ext/Documents/CONFRONTI%20INTERNAZIONALI.pdf>

Spagna

Tabella 1 – Informazioni generali

	Anno				
	2017	2018	2019	2020	2021
POPOLAZIONE¹¹⁵ (in milioni)	46,647,428 (46,440,099 -fonte: es.statista)	46,692,858 (46,658,447 -fonte: es.statista)	46,736,776 (46,937,060 - fonte: es.statista)	47,329,961 (47.332.614 - fonte: es.statista)	
Donne (calcolate su fonte: es.statista)	23,69	23,78	23,93	24,13	
Uomini (calcolato su fonte: es.statista)	22,83	22,88	23,01	23,19	
OCCUPATI¹¹⁶ (persons engaged in economic activity;	18,83 (al 12/2017)	19,33 (al 12/2018)	19,78 (al 12/2019)	18,81 (al 12/2020)	19 (al 2/2021)

¹¹⁵ Per i dati sulla popolazione (al 29/03/2021), Fonte: <https://www.worldometers.info/world-population/spain-population/>. E anche: <https://es.statista.com/estadisticas/725153/evolucion-de-la-poblacion-de-espana/> E per la distribuzione di genere: <https://es.statista.com/estadisticas/627691/evolucion-de-la-poblacion-de-espana-por-genero/>

¹¹⁶ Fonte : <https://es.statista.com/estadisticas/501094/empleados-en-espana/>

not-adjusted value. Valori in milioni)					
Rapporto tra occupati nelle amministrazioni pubbliche sul totale degli occupati (in percentuale)¹¹⁷	15,6	15,8	15,9		
Rapporto tra occupati nelle amministrazioni pubbliche sul totale dei residenti (in percentuale)¹¹⁸	6,5	6,7	6,8		
PIL (in miliardi di euro a prezzi di mercato correnti)¹¹⁹	24,970	25,770	26,430	23,690	
Totale spesa corrente delle amministrazioni pubbliche (in miliardi di euro)¹²⁰	479	502	523	585	582
Spesa per redditi da lavoro dipendente delle amministrazioni pubbliche (in miliardi di euro)¹²¹	123,46	127,63	134,46	141,86	145,83
Quota della spesa per redditi da lavoro dipendente delle amministrazioni pubbliche sul totale della spesa corrente al netto degli interessi (valori percentuali)¹²²	27,5	27,0	27,2	25,4	26,2

Tabella 2 – Numero di dipendenti pubblici 2002-2020.

Anno	Funzionari delle pubbliche amministrazioni
2002	2.303.076
2003	2.329.667
2004	2.353.080
2005	2.387.414

¹¹⁷ Fonte: Conto annuale MEF, Tabella 3.4.
<https://www.contoannuale.mef.gov.it/ext/Documents/CNFRONTI%20INTERNAZIONALI.pdf>

¹¹⁸ Fonte: Conto annuale MEF, Tabella 3.5.
<https://www.contoannuale.mef.gov.it/ext/Documents/CNFRONTI%20INTERNAZIONALI.pdf>

¹¹⁹ Fonte: Eurostat <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00001/default/table?lang=en>

¹²⁰ Fonte: Conto annuale MEF, Tabella 4.1. Il valore della spesa corrente è costituito dalla spesa per i dipendenti pubblici, dalle spese legate al funzionamento della macchina statale (affitti, acquisti, manutenzioni, mutui, etc.) e dalle spese riconducibili alle prestazioni sociali (sanità, previdenza e assistenza).

<https://www.contoannuale.mef.gov.it/ext/Documents/CNFRONTI%20INTERNAZIONALI.pdf>

¹²¹ Fonte: Conto annuale MEF, Tabella 1.1. I dati fino al 2019 sono di consuntivo, mentre per il 2020 i valori sono previsionali.

<https://www.contoannuale.mef.gov.it/ext/Documents/CNFRONTI%20INTERNAZIONALI.pdf>

¹²² Fonte: Conto annuale MEF, Tabella 4.2.
<https://www.contoannuale.mef.gov.it/ext/Documents/CNFRONTI%20INTERNAZIONALI.pdf>

2006	2.436.172
2007	2.512.038
2008	2.582.846
2009	2.636.900
2010	2.696.028
2011	2.683.370
2012	2.685.837
2013	2.576.746
2014	2.551.123
2015	2.544.804
2016	2.519.280
2017	2.519.383
2018	2.561.383
2019	2.578.388
2020	2.597.712

Fonte: <https://www.epdata.es/datos/funcionarios-efectivos-administraciones-publicas-graficos/395/espana/106>

Tabella 3 – Distribuzione dei dipendenti pubblici nei ministeri al 1° gennaio 2020

Ministero	Personal funcionario de carrera	Personal laboral
Agricultura, Pesca Y Alimentacion	1.147	223
Asuntos Exteriores, Union Europea Y Cooperacion	2.152	3.330
Ciencia, Innovacion Y Universidades	321	29
Cultura Y Deporte	867	877
Defensa	3.983	10.235
Economia Y Empresa	1.261	184
Educacion Y Formacion Profesional	3.815	3.636
Fomento	2.783	1.409
Hacienda	7.065	521
Industria, Comercio Y Turismo	1.328	983
Interior	25.644	2.911
Justicia	1.853	137
Politica Territorial Y Funcion Publica	5.898	950
Presidencia, Relaciones Con Las Cortes E Igualdad	700	266
Sanidad, Consumo Y Bienestar Social	888	157
Trabajo, Migraciones Y Seguridad Social	2.577	567
Transicion Ecologica	1.189	448

Fonte: <https://www.epdata.es/datos/funcionarios-efectivos-administraciones-publicas-graficos/395/espana/106>