



Collana **Aran Occasional Paper**

Anzianità ed età del personale pubblico

N. 3 – Giugno 2013

Autori:

Pierluigi Mastrogiuseppe, Cesare Vignocchi

Le elaborazioni statistiche sulle quali è basato il *paper* sono state curate da: Alessandra D'Amore, Rossella Di Tommaso, Adriana Piacente

Citare questa pubblicazione come:

Aran (2013), "Anzianità ed età del personale pubblico" – Aran, Occasional paper 3/2013
<http://www.aranagenzia.it/index.php/statistiche-e-pubblicazioni/>

Collana Aran Occasional Paper

La collana **Aran Occasional Paper** raccoglie brevi contributi a carattere tecnico-scientifico su argomenti e temi collegati alle funzioni istituzionali dell'Aran ed è curata da Pierluigi Mastrogiuseppe, responsabile della **Direzione Studi, risorse e servizi dell'Aran**.

Riferimenti

Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni

Direzione Studi, risorse e servizi

UO Studi e analisi compatibilità

Via del Corso, 476

00186 ROMA

Email: ufficiostudi@aranagenzia.it

web: www.aranagenzia.it

(Copyright (C) [2013] [ARAN]

Quest'opera è rilasciata sotto i termini della licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Condividi allo stesso modo 3.0. Italia License.

Per leggere una copia della licenza visita il sito web:
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/it/>



Indice

1. L'età media dei dipendenti pubblici in Italia e in Europa.....	3
2. I differenziali di età tra i diversi comparti della pubblica amministrazione.....	6
3. La pubblica amministrazione e i settori privati: benchmarking sull'età dei dipendenti	8
4. L'evoluzione nel tempo dell'anzianità	10

1. L'età media dei dipendenti pubblici in Italia e in Europa

La linea di rigore, adottata ormai da diversi anni, si è contraddistinta per interventi che hanno interessato innanzitutto le dinamiche retributive, ma nondimeno hanno inciso anche su quelle occupazionali, attraverso un sempre più stretto governo del turn-over. Al progressivo contenimento del flusso occupazionale in entrata si sono poi sovrapposti interventi legislativi miranti ad innalzare l'età di uscita dal lavoro, con la conseguenza di rendere sempre più elevata l'anzianità media degli occupati nel settore pubblico.

Nella Relazione annuale al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni, anche il **Cnel sottolineava come l'invecchiamento degli occupati pubblici rappresenti un fenomeno** che, in prospettiva, anche a causa del basso tasso di rimpiazzo, andrà intensificandosi, **con potenziali conseguenze in termini di qualità dei servizi e di capacità innovativa per l'intero aggregato della PA**. Le preoccupazioni si appuntavano sulla ridotta capacità di aggiornamento e sulla minore produttività.

Le rilevazioni del Conto Annuale consentono di approfondire questo tema e, dunque, valutare come si è modificata l'età media dei dipendenti pubblici nel medio periodo. Consentono inoltre di evidenziare la distribuzione dei dipendenti per classi di età e per i principali comparti di riferimento.

Volendo posizionare quanto si osserva nella pubblica amministrazione italiana in un orizzonte più ampio, un elemento di indubbio interesse è rappresentato dallo sviluppo di un'analisi comparata sia a livello europeo, sia con i principali settori privati italiani.

Una prima rappresentazione circa l'età media dei dipendenti pubblici è ottenibile dalle statistiche predisposte dall'OCSE sulla quota del personale con una età anagrafica di cinquanta anni ed oltre, limitatamente alle Amministrazioni centrali dello stato. Si tratta di una statistica abbastanza preliminare, spesso impiegata in quanto i suoi valori sono disponibili per un ampio insieme di paesi.

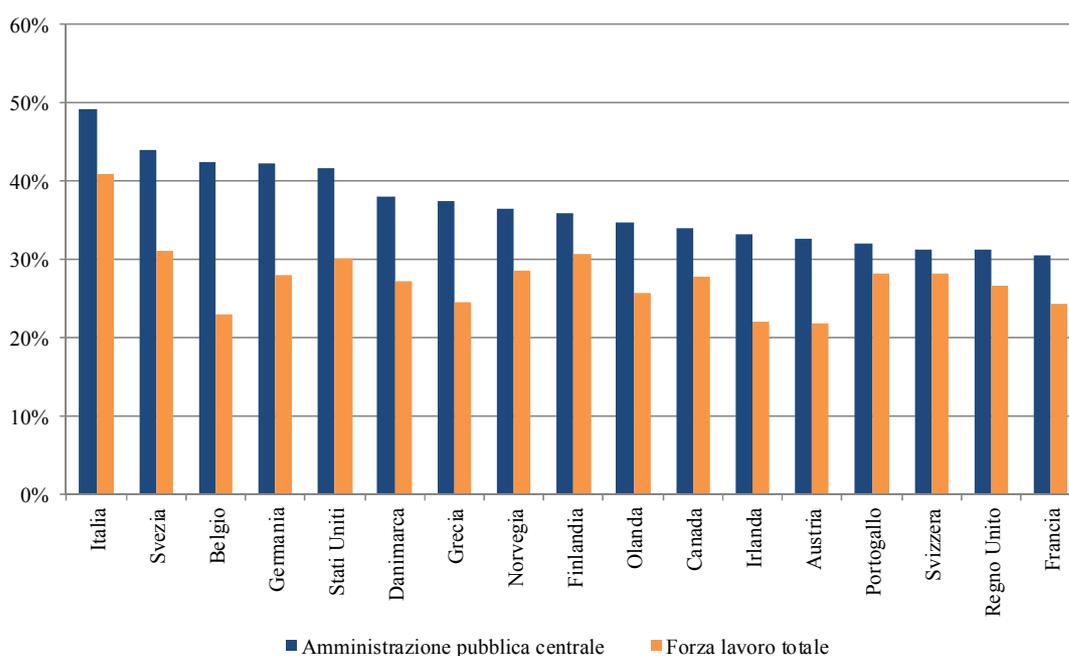
La **tavola 1** presenta tale statistica con riferimento all'ultima annualità disponibile ed affianca al dato sui dipendenti pubblici quello sull'intera forza lavoro. Il campione disponibile si riferisce alla maggior parte dei paesi OCSE, ma per semplicità di confronto vengono presentati solo i paesi più direttamente comparabili con la realtà italiana.

Concentrandosi sulla pubblica amministrazione, risulta immediatamente evidente come la quota italiana sia la più elevata nell'insieme dei paesi raffigurati: **in Italia poco meno della metà dei dipendenti pubblici dell'amministrazione centrale hanno un'età pari o superiore a 50 anni, mentre in Francia e Gran Bretagna, ad esempio, tale quota è al 30%.**

Successivamente al 2009, sono intervenuti i provvedimenti di aumento dell'età di vecchiaia a 65 anni per le donne del pubblico impiego, anche sulla scorta di una sentenza della Corte europea di giustizia, e la riforma Fornero che porta al superamento delle pensioni di anzianità. Come verrà illustrato meglio nell'ultima sezione, non sarà facile evitare nei prossimi anni un ulteriore forte incremento dell'anzianità media.

Tavola 1 – Percentuale di occupati di età pari o superiore a 50 anni

- Anno 2009

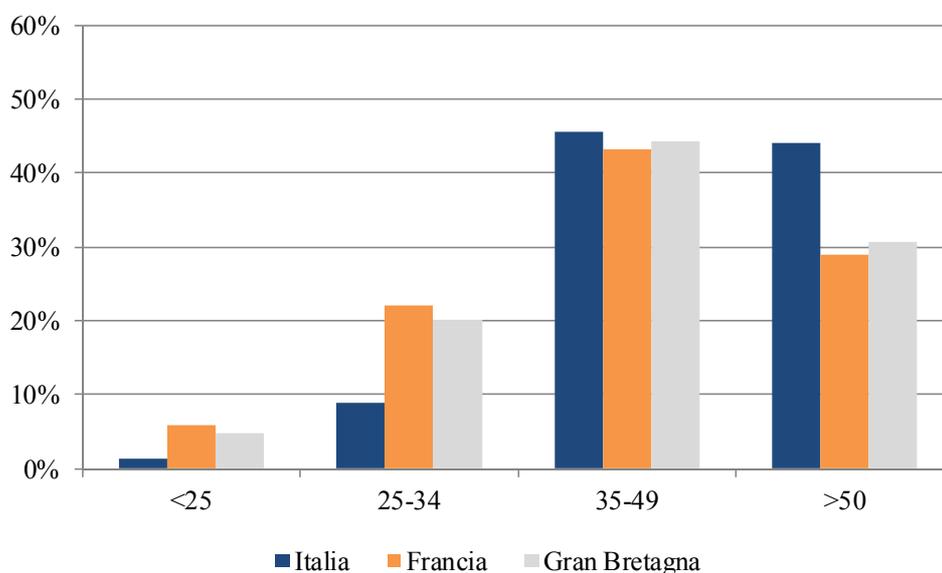


Fonte: OECD, *Strategic Human Resources Management in Government Survey* e *Labour Force Statistics Database*

Ulteriori indicazioni circa il posizionamento dell'Italia rispetto ai principali paesi europei giungono da un recente confronto presentato nell'indagine 2013 di Forum PA. In questo caso, anche se solo per tre paesi (Italia, Francia e Gran Bretagna), è disponibile un maggior grado di dettaglio. Rispetto alla semplice indicazione della quota dei dipendenti over 50, l'utilizzo di rilevazioni specifiche per ciascun paese consente di evidenziare la distribuzione percentuale dei dipendenti per diverse classi di età¹. Il dato riportato nella **tavola 2** si riferisce inoltre all'intera Pubblica Amministrazione e ad una annualità più recente, cioè il 2011.

Tavola 2 – Occupati pubblici per fasce d'età

Anno 2011



Fonte: Indagine 2013 sul pubblico impiego, Forum PA

Anche qui, si conferma che la Pubblica Amministrazione italiana è decisamente più “anziana” rispetto alle altre. In Francia, quasi il 6 per cento degli occupati ha meno di 25 anni, ma soprattutto circa il 22% ha un'età compresa tra i 25 e i 34 anni. I dati

¹ Si tratta del *Conto Annuale* per l'Italia, del *Système d'information sur les agents de la fonction publique* (INSEE) per la Francia e del *Public Sector Employment Statistical Bulletin* per la Gran Bretagna.

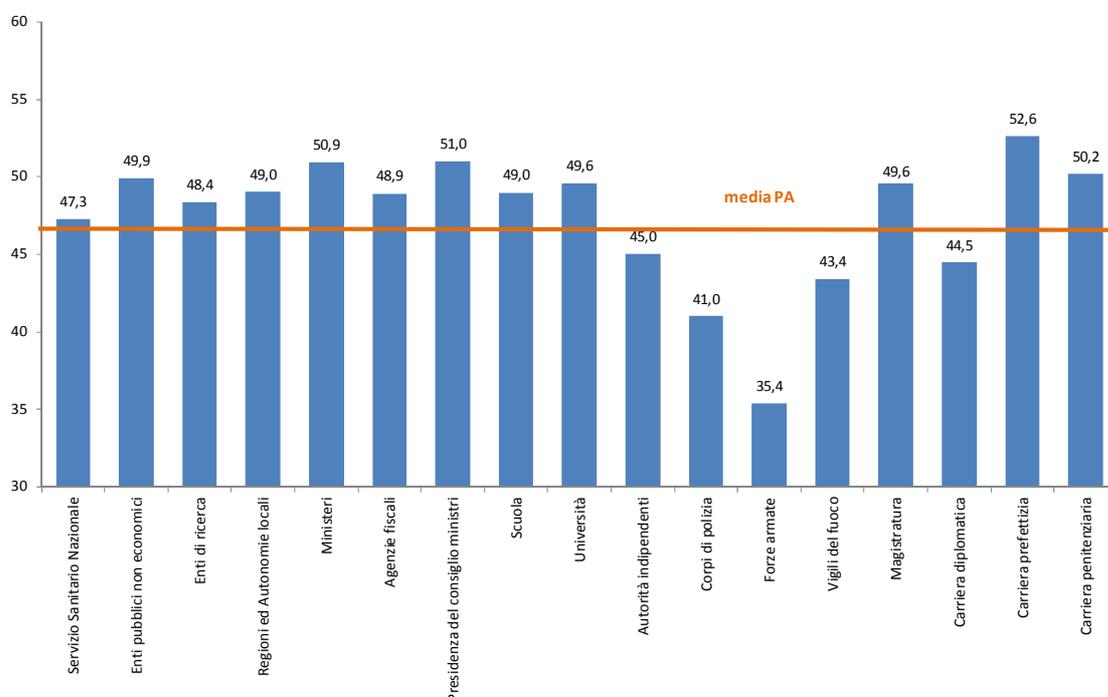
sono simili per la Gran Bretagna, dove circa il 5 per cento dei lavoratori della PA ha meno di 25 anni e il 20 per cento ha tra 25 e 34 anni. **In Italia, i lavoratori del pubblico impiego sotto i 35 anni sono solo il 10,3 per cento.** Un dato che merita ulteriori approfondimenti.

2. I differenziali di età tra i diversi comparti della pubblica amministrazione

Un primo elemento da considerare attiene all'età media, non solo con riferimento al complesso della pubblica amministrazione ma anche analizzando i principali comparti che la compongono.

Tavola 3 – Età media del personale della PA¹

Anno 2011



Fonte: elaborazioni Aran su dati RGS - IGOP.

¹ L'analisi riguarda gli aggregati "personale stabile" (personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato comprensivo dei dirigenti a tempo determinato che ricoprono posizioni dirigenziali non riconducibili ad esigenze temporanee dell'amministrazione) e "altro personale" (docenti Scuola a tempo determinato con contratto annuale e con contratto fino al termine dell'attività didattica ed alcune particolari categorie di personale non pienamente riconducibili alla definizione standard di "lavoro pubblico", come i direttori generali, i contrattisti, i volontari e gli allievi delle Forze armate e dei Corpi di polizia). Sono esclusi i lavoratori flessibili (tempo determinato, formazione lavoro, somministrazione) e i lavoratori socialmente utili.

Come è facile aspettarsi **ad un'età media complessiva, attorno ai 47 anni, si contrappongono alcune peculiarità di comparto**. Da un lato, si hanno i settori più "giovani", come le Forze armate, i Corpi di polizia e i Vigili del fuoco; dall'altro, quelli a maggiore anzianità, come la Carriera prefettizia, la Presidenza del Consiglio ed i Ministeri. Da segnalare poi come le Autorità indipendenti e la Carriera diplomatica presentino un valore significativamente più basso rispetto alla media.

Per offrire maggiori dettagli, la **tavola 4** illustra **la distribuzione dei dipendenti pubblici nelle diverse classi di età e per i principali comparti di riferimento**.

Tavola 4 – Composizione degli occupati nella PA per classi di età ¹

Anno 2011, valori %

Comparti	0-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64	65 e oltre
Servizio Sanitario Nazionale	0,2%	2,7%	4,9%	11,6%	16,6%	19,9%	20,8%	18,1%	4,6%	0,4%
Regioni ed Autonomie locali ²	0,2%	1,3%	4,4%	9,4%	13,9%	19,3%	23,3%	21,5%	6,3%	0,4%
Ministeri	0,0%	0,4%	2,0%	5,0%	11,2%	19,2%	28,1%	24,0%	9,2%	1,0%
Scuola	0,1%	0,9%	4,4%	9,0%	14,5%	19,5%	21,5%	22,0%	7,5%	0,5%
Corpi di polizia e forze armate	7,4%	10,9%	14,5%	17,0%	18,7%	19,0%	10,2%	2,1%	0,2%	0,0%
Carriera prefettizia e penitenziaria	0,0%	0,0%	1,8%	4,3%	8,6%	20,4%	24,6%	23,1%	15,1%	2,2%
Totale P.A.	1,3%	2,9%	6,0%	10,8%	15,4%	19,5%	20,1%	17,7%	5,7%	0,6%

Fonte: elaborazioni Aran su dati RGS - IGOP.

¹ L'analisi riguarda gli aggregati "personale stabile" e "altro personale". Sono esclusi lavoratori flessibili e i lavoratori socialmente utili.

² Comprende il comparto Regioni a statuto speciale e province autonome

Dall'osservazione dei dati, si evidenzia ancora più marcatamente che, **nei principali comparti di riferimento, le classi di età con maggior densità di dipendenti sono quelle tra 50 e 54 anni e tra 55 e 59**. Nel comparto dei Ministeri, inoltre, circa il 10% dei dipendenti si distribuisce nelle classi sopra i 60 anni. Un fenomeno simile è osservabile anche per il personale scolastico e per quello degli Enti locali, ove rispettivamente l'8% ed il 6,7% dei dipendenti si situa oltre i 60 anni.

Circa **i Corpi di Polizia e le Forze Armate si vede chiaramente quanto era intuibile anche dall'età media, ovvero che quasi il 70% del personale appartiene alle fasce d'età sotto i 45 anni**. Considerazioni di segno opposto vanno poi indirizzate alle

Carriere prefettizie e penitenziarie, ove circa il 65% del personale si posiziona invece sopra i 50 anni.

3. La pubblica amministrazione e i settori privati: benchmarking sull'età dei dipendenti

Chiarite le caratteristiche di fondo della pubblica amministrazione italiana, si apre la possibilità di metterle a **raffronto con analoghe risultanze dei settori privati del nostro sistema economico**. Elaborando le risultanze della Rilevazione Continua sulle Forze Lavoro, di fonte Istat, è possibile individuare per ciascuno dei 12 macrosettori Ateco, l'età media dei dipendenti e la distribuzione per classi di età, con riferimento all'anno 2012.

Tavola 5 – Occupati per età media e fasce d'età nei settori economici italiani

Anno 2012

	età media	15-24	25-34	35-44	45-54	55-64	>65
Agricoltura, caccia e pesca	45,7	4%	16%	25%	31%	18%	6%
Industria in senso stretto	41,8	5%	21%	33%	30%	10%	1%
Industria delle costruzioni	41,0	6%	24%	32%	25%	11%	1%
Commercio	41,2	7%	23%	31%	26%	11%	2%
Alberghi e ristoranti	38,7	14%	27%	27%	20%	10%	2%
Trasporti e magazzinaggio	43,4	3%	19%	32%	32%	13%	1%
Informazione e comunicazioni	40,5	4%	26%	36%	26%	7%	1%
Intermediazione monetaria e finanziaria	43,1	2%	20%	34%	29%	14%	1%
Immobiliari, servizi alle imprese e altre attività professionali e imprenditori	41,9	4%	24%	33%	25%	11%	3%
Pubblica amministrazione, difesa, assicurazioni sociali obbligatorie	46,1	2%	10%	30%	39%	20%	0%
Istruzione, sanità ed altri servizi sociali	45,7	2%	15%	27%	34%	21%	1%
Altri servizi pubblici, sociali e alle persone	42,1	6%	21%	31%	27%	13%	2%
Totale occupati	42,6	5%	20%	31%	29%	13%	2%

Fonte: Elaborazioni Aran su microdati Rilevazione Continua sulle Forze Lavoro (Istat).

Per una corretta lettura dei risultati, giova precisare che la suddetta classificazione per settori - tipica dei Conti nazionali e basata su attributi di settore merceologico - raggruppa in alcuni di essi sia informazioni relative ai dipendenti pubblici sia quelle

riferite ai privati. Il caso tipico è quello del settore *Istruzione, sanità ed altri servizi sociali* che comprende congiuntamente enti pubblici e strutture private. Come conseguenza il settore *Pubblica amministrazione, difesa, assicurazioni sociali obbligatorie*, che costituisce in qualche misura il nucleo più propriamente amministrativo, non esaurisce certamente il complesso del settore pubblico.

Queste peculiarità fanno sì che sussistano delle differenze in termini di età media e classi di età rispetto a quelle precedentemente evidenziate utilizzando come fonte informativa il Conto Annuale. L'effetto di questa diversa convenzione metodologica è evidente se si paragona l'età media del complesso della pubblica amministrazione di fonte Conto Annuale con quella associata al settore Pubblica amministrazione, difesa, assicurazioni sociali obbligatorie derivante dall'Istat.

Nel confronto fra la rilevazione Istat (relativa all'anno 2012) e quella del Conto Annuale (2011), un'età media lievemente più bassa (46 anni) risultante dalla prima fonte (classificazione Ateco) è tuttavia agevolmente interpretabile se si pensa che tale aggregato esclude la Scuola, un comparto in cui l'età è superiore alla media del settore pubblico e che rappresenta circa 1/3 dei dipendenti pubblici complessivi.

Osservando **l'età media dei diversi settori privati** risulta immediatamente evidente come la pubblica amministrazione rappresenti il settore dell'economia italiana maggiormente "anziano". Considerando, ad esempio, come benchmark **l'industria in senso stretto si vede che l'età media dei dipendenti pubblici è di circa 4 anni superiore rispetto a quella osservata in tale settore, pari a 41,8.**

Naturalmente il confronto appena illustrato costituisce una quantificazione preliminare che necessita di essere irrobustita con adeguati controlli statistici, che tengano conto ad esempio delle diverse composizioni professionali nonché di quella per titolo di studio.

4. L'evoluzione nel tempo dell'anzianità

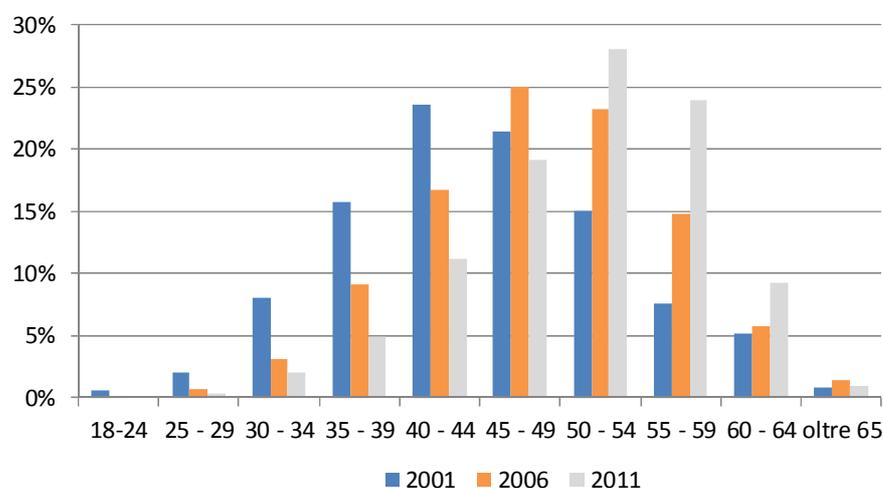
Le evidenze sinora commentate riflettono una rappresentazione statica dell'anzianità, la quale in realtà si determina in un processo dinamico nel tempo, entro il quale interagiscono le politiche di assunzione, gli assetti istituzionali ed i requisiti per il passaggio in quiescenza, le decisioni dei singoli individui. In chiave dinamica, la domanda preliminare da porsi è se la fotografia desumibile oggi appaia molto diversa da quelle relative ad anni precedenti, cioè se l'attuale struttura per anzianità differisca significativamente da quella prevalente, ad esempio, dieci anni orsono. La risposta è nettamente affermativa.

Le **tavole** che seguono mostrano **l'evolvere della struttura per età anagrafica** dei dipendenti pubblici in tre diversi istanti temporali, 2001, 2006 e 2011. Come esempio sono riprodotte le evidenze relative ai Ministeri (**tavola 6**) ed alle Regioni ed Autonomie Locali (**tavola 7**).

Emerge con forza che **in pochi anni si è drasticamente innalzata l'incidenza dei dipendenti con età pari o superiore ai 55 anni**. Nello specifico, per i Ministeri la quota di personale compreso tra 55 e 59 anni è passata da poco meno del 7,6% nel 2001, a poco meno del 15% nel 2006, fino ad arrivare a quasi 10 punti percentuali in più nel 2011 (24%). Anche la quota di personale che occupa la fascia tra 60 e 64 anni è cresciuta negli ultimi 5 anni, di circa 4 punti percentuali.

Tavola 6 – L'evoluzione dell'anzianità anagrafica

Occupati per fasce d'età - Ministeri

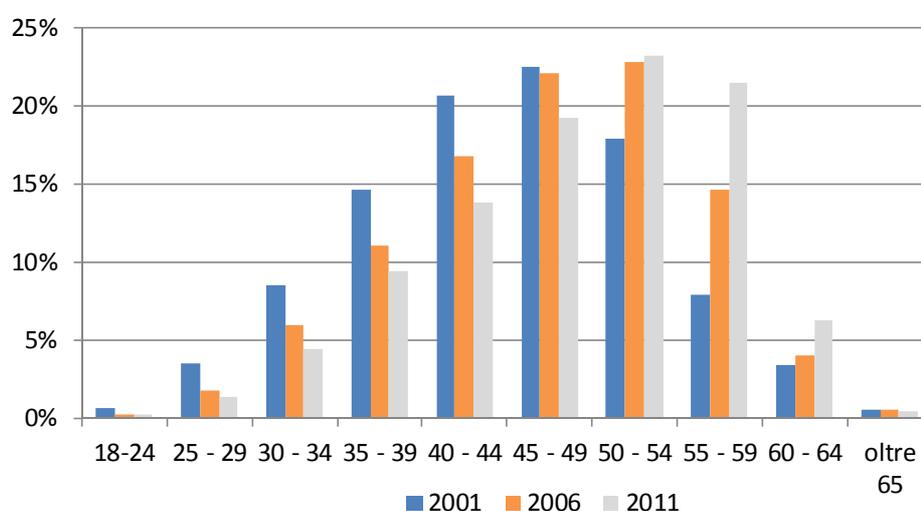


Fonte: Elaborazioni Aran su dati Conto Annuale

Non molto diverso è quello che si osserva per le Regioni e Autonomie Locali, dove la quota di personale tra 55 e 59 anni è cresciuta nell'ultimo decennio di quasi 14 punti percentuali, passando dal 7,8% nel 2001 al 21,5% nel 2011. Le **Tavole** si prestano anche ad una lettura più immediatamente dinamica. Si osservi che le tre annualità, come tre istantanee, sono state riprese a 5 anni di distanza fra loro (2001, 2006 e 2011), lo stesso lasso temporale che separa le diverse classi di anzianità. E' quindi rintracciabile un effetto di "onda", per cui approssimativamente lo stesso personale passa da una annualità a quella successiva, spostandosi allo stesso tempo nella classe di anzianità contigua. Ad esempio, il personale che nella annualità 2011 si trova nella classe 55-59 è più o meno lo stesso che nel 2006 si trovava nella classe 50-54 ed ancora prima in quella 45-49.

Tavola 7 – L'evoluzione dell'anzianità anagrafica

Occupati per fasce d'età - Regioni ed Enti locali



Fonte: Elaborazioni Aran su dati Conto Annuale

Il dato attiene alla somma del comparto Regioni ed Autonomie Locali e del comparto Regioni a statuto speciale e Province autonome

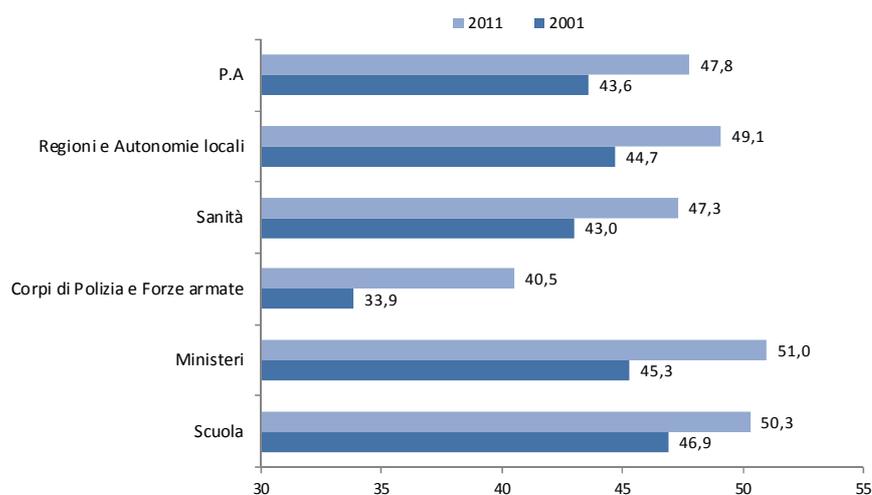
Diviene così **visivamente evidente** come l'evolvere dell'anzianità sia la risultante delle politiche attraverso le quali si sono governati (e contenuti) i flussi di ingressi nei diversi anni.

Nel corso del tempo questo fenomeno trova un naturale assestamento, quando queste coorti progressivamente più anziane giungono all'età della pensione. Uno stock di occupati che si distribuisce sempre più densamente nelle fasce d'età anziane tende a produrre un innalzamento dei tassi di cessazione. Questo è quanto si potrebbe desumere dalle rappresentazioni grafiche viste prima e ciò significa, in altri termini, che **nei prossimi anni la platea di quanti matureranno il diritto alla pensione andrà ampliandosi.**

Purtroppo questo naturale aggiustamento verrà ulteriormente procrastinato da quanto recentemente varato in tema di inasprimento dei requisiti per il passaggio in quiescenza². L'invecchiamento che si è prodotto negli ultimi dieci anni potrebbe quindi tendere, in parte, a riproporsi.

Tavola 8 – Età media del personale a tempo indeterminato

Personale a tempo indeterminato



Fonte: elaborazioni Aran su dati RGS - IGOP.

² Continuano ad operare meccanismi di deroga che consentono per un periodo transitorio e con riferimento a specifiche e selezionate fattispecie, l'applicazione dei requisiti e del regime delle decorrenze vigente prima della recente riforma pensionistica (legge n.214/2011), a condizione che il diritto alla decorrenza del trattamento pensionistico venga comunque conseguito entro l'anno 2014 (Cfr. D.L. 95 del 2012).

Il quadro è utilmente completato mostrando quanto appunto avvenuto, in chiave sintetica, nei principali comparti della pubblica amministrazione, prendendo a riferimento i due istanti temporali già visti, e cioè l'anno 2001 e il 2011. La **tavola 8** riporta queste evidenze mostrando come **nell'ultimo decennio l'età media dei dipendenti pubblici è aumentata di circa 4 anni**. In alcuni comparti l'invecchiamento dei dipendenti è risultato anche più marcato, pari a circa 6 anni per quello dei Ministeri e per i Corpi di polizia e le Forze armate, mentre nel comparto Scuola l'età media è cresciuta di circa 3,5 anni.