

ANDAMENTO DELL'OCCUPAZIONE

PREMESSA

I dati illustrati di seguito sono elaborati esclusivamente su quanto comunicato dagli enti tenuti all'invio del modello del conto annuale. Gli enti inadempienti sono di dimensioni molto ridotte, pertanto non si è ritenuto necessario effettuare una stima volta a integrare le informazioni mancanti, in ragione della loro scarsa influenza sull'andamento generale dell'organico e della spesa.

Il Ministero dell'Istruzione non ha fornito tutte le informazioni richieste con il modello del conto annuale del personale della scuola ma, trattandosi di informazioni secondarie, quali per esempio i giorni di ferie o altre tipologie di assenza, non è stata elaborata alcuna stima o sostituzione per i dati mancanti. Solo per la distribuzione del personale nelle fasce retributive si è preferito utilizzare un'elaborazione basata sui dati di pagamento in luogo della tabella inviata dal Ministero che recava un totale del personale molto differente da quello indicato come presente al 31.12.

Rilevante è invece l'effetto prodotto dall'ingresso nell'universo di riferimento di amministrazioni già esistenti ma in precedenza rimaste escluse dalla rilevazione. Tale evento si è verificato alcune volte nell'arco temporale qui considerato (2012-2021), in particolare nel 2014, anno in cui si è avuto un elevato impatto causato dall'estensione dell'universo di riferimento del conto annuale anche a quegli enti della lista S13 elaborata dall'Istat che non erano già compresi in tale universo. L'eterogeneo insieme di enti della lista S13 - che non ha alle proprie dipendenze personale in regime di diritto pubblico e costituisce un raggruppamento che non rientra nell'ambito di applicazione dei contratti A.Ra.N. - occupava nel 2014 oltre 34.000 dipendenti.

Dalla pubblicazione relativa al 2019 sono presenti anche i dati delle poche migliaia di persone occupate negli ordini professionali.

Per ottenere aggregati confrontabili nel tempo, ove significativi, sono stati inseriti nelle tabelle e nei grafici dei totali calcolati al netto dei nuovi ingressi registrati dopo il 2012.

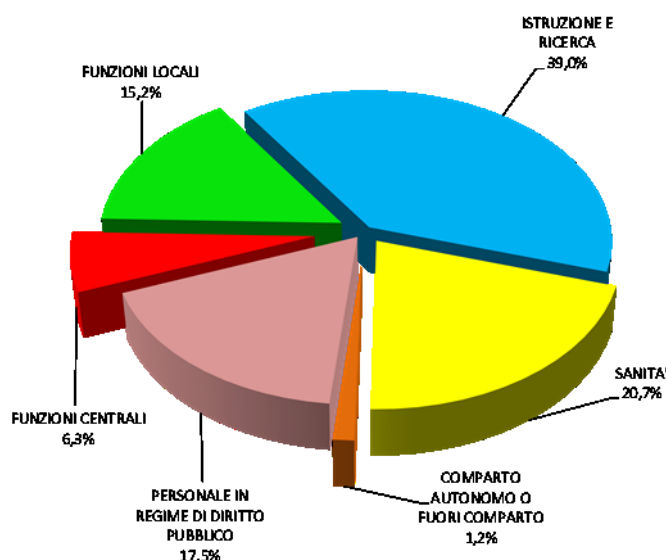
Nell'allegato *"Indicazioni per la lettura dei dati"* sono riportati gli eventi maggiormente significativi registrati in ciascun anno, relativi soprattutto all'ingresso nella rilevazione di enti non censiti in precedenza, nonché ai transiti avvenuti fra i diversi comparti.

LA DISTRIBUZIONE DEL PERSONALE FRA I COMPARTI

Come illustrato nel capitolo “Copertura della rilevazione”, la pubblicazione dei dati si basa sull’articolazione introdotta dal CCNQ del 13 luglio 2016. Ai quattro comparti ivi previsti (Funzioni centrali, Funzioni locali, Istruzioni e ricerca, Sanità) sono stati aggiunti due comparti convenzionali (Comparto autonomo o fuori comparto e Personale in regime di diritto pubblico), in modo da avere una rappresentazione esaustiva di tutto il pubblico impiego; la composizione di tali due ultimi comparti convenzionali è illustrata in dettaglio nell’allegato, mentre nel quinto capitolo, dove si tratterà dell’andamento della spesa, si accennerà brevemente ai rinnovi contrattuali fornendo un maggior dettaglio della composizione dei comparti previsti dal CCNQ.

La distribuzione del personale¹ fra i comparti esposta nei grafici che seguono non è soggetta a forti variazioni da un anno all’altro. I fattori che maggiormente hanno influenza sono quelli legati al maggiore o minore ricorso della Scuola al personale non di ruolo e la variazione della consistenza dei contingenti di volontari nelle Forze armate. Altri fattori, come la maggiore o minore possibilità di realizzare il *turn over* e la reattività delle amministrazioni a coprire la quota di assunzioni consentita (anche attraverso l’utilizzo di assunzioni in deroga alla vigente normativa assunzionale), generalmente influenzano la distribuzione solo in un arco temporale sufficientemente lungo.

Grafico 2.1 – Distribuzione fra i comparti del totale del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni. Anno 2021.



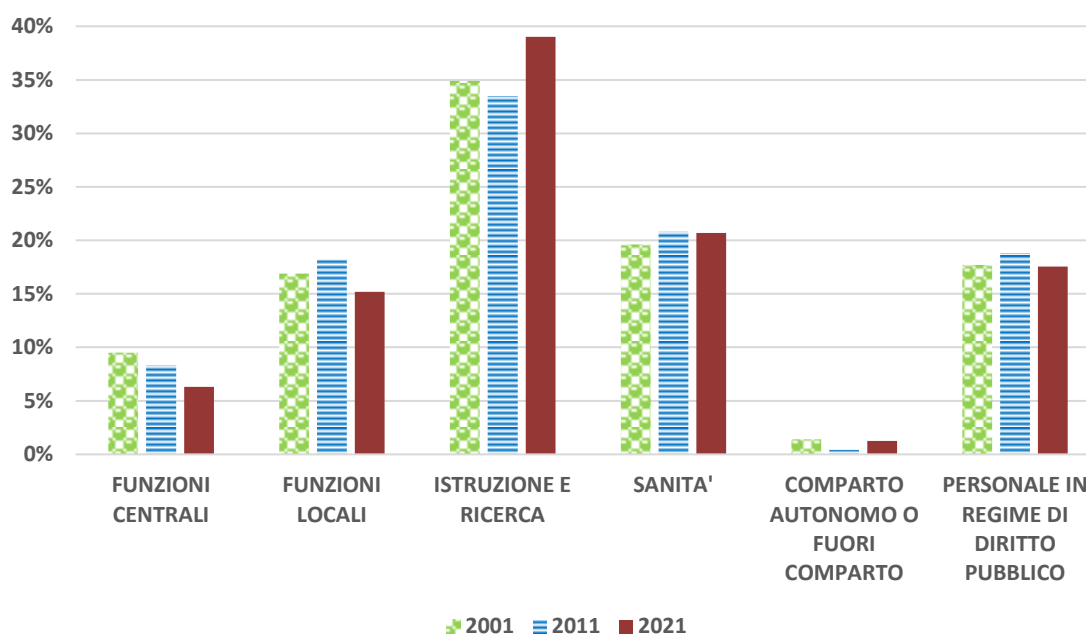
Prendendo a riferimento il solo personale stabile, cui si è fatto cenno nella nota precedente, la

¹ Nel sito di pubblicazione del conto annuale i grafici e le tabelle sono riferiti al **Totale Personale** che lavora nelle Pubbliche Amministrazioni, che non comprende i lavoratori con contratti flessibili (tempo determinato, LSU, in formazione e lavoro, interinali), cui è destinata una tavola apposita. Il totale del personale è composto dal **Personale Stabile** e dall'**Altro Personale**, per la cui definizione si rinvia al successivo paragrafo di approfondimento.

distribuzione diventa più uniforme, con il peso del comparto Istruzione e ricerca che si riduce di circa cinque punti percentuali. La causa va cercata nel personale non di ruolo della Scuola che costituisce la grande maggioranza dei dipendenti che non lavorano a tempo indeterminato di tutto il pubblico impiego.

Si è detto che le variazioni nella distribuzione del personale sono apprezzabili solo su una scala temporale ampia, come ad esempio quella del grafico seguente, dove alcune tendenze sono identificabili. Nei ventuno anni considerati nel grafico la quota sul totale dei dipendenti della Sanità e del Personale in regime di diritto pubblico non ha avuto grandi oscillazioni, mentre il peso relativo del comparto delle Funzioni locali si è ridotto in modo consistente, considerando che il valore del 2001 è significativamente sottostimato per l'assenza del personale con i contratti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome. Anche il peso del comparto delle Funzioni centrali si è progressivamente ridotto nel periodo considerato.

Grafico 2.2 – Confronto della distribuzione fra i comparti del totale del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni negli anni 2001, 2011 e 2021.



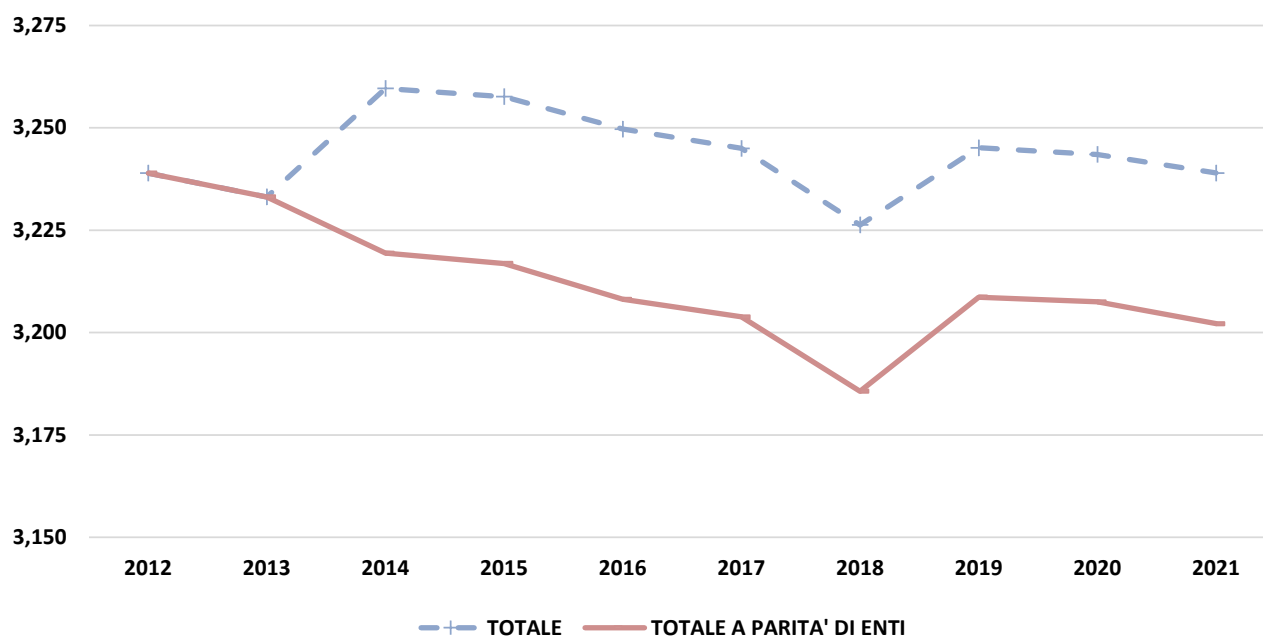
Interessante è l'andamento del comparto dell'Istruzione e ricerca, arrivato nel 2021 al suo massimo, tanto che oggi quasi 4 dipendenti pubblici su 10 appartengono a questo comparto, dove tutte le dinamiche sono imposte dal settore della scuola, che copre il comparto quasi per intero. L'andamento rappresentato nel grafico è opposto a quello della popolazione studentesca, la cui

variazione è stata nell'ordine di alcune centinaia di migliaia di studenti².

LA DINAMICA DEL PERSONALE

Rispetto al precedente anno la forza lavoro impiegata nelle amministrazioni pubbliche nel 2021 ha avuto una riduzione percentuale dello 0,1%, inferiore alle cinquemila unità.

Grafico 2.3 – Andamento del totale del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni. Anni 2012-2021.



Alla fine del 2021 il personale impiegato dalle pubbliche amministrazioni è sostanzialmente tornato alla consistenza di dieci anni prima. Al netto dell'apporto degli enti entrati di recente nella rilevazione, si registra una riduzione dell'1,1%, corrispondente ad una contrazione assoluta di 36.778 unità. La riduzione degli addetti prosegue ininterrotta fino al 2018, con fasi più o meno accelerate. Tale tendenza si inverte nel 2019 quando si manifesta un consistente recupero ma si arresta nei due anni successivi, quando la diffusione dell'epidemia da Covid-19 ha fatto sentire i suoi effetti anche sulle procedure di reclutamento delle amministrazioni. Nel grafico è considerato il personale non di ruolo della scuola ma non quello assunto con contratti flessibili per contrastare la pandemia, per esempio in Sanità, né quello assunto per supportare l'attuazione del PNRR.

Le principali determinanti di questo andamento sono da ricercare nel blocco del *turn over*, che ha interessato buona parte del decennio considerato, sebbene la sua applicazione non sia stata uniforme fra i comparti, e nella modifica delle disposizioni in materia di accesso alla pensione, che

² In una pubblicazione del luglio 2022, l'Ufficio di Statistica del Ministero dell'Istruzione indica la popolazione studentesca degli anni scolastici 2000/01, 2010/11 e 2020/21 rispettivamente pari a 8.714.307, 8.965.822 e 8.363.291.

ha contribuito significativamente al rallentamento delle uscite registrato negli anni centrali.

Tabella 2.1 – Distribuzione per comparto del totale del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni. Anni 2012-2021.

| COMPARTO | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| FUNZIONI CENTRALI | 266.306 | 261.893 | 257.078 | 248.629 | 244.601 | 241.120 | 234.137 | 229.035 | 214.435 | 203.831 |
| FUNZIONI LOCALI | 583.553 | 577.736 | 572.466 | 552.542 | 538.889 | 526.701 | 513.284 | 504.280 | 490.991 | 492.093 |
| ISTRUZIONE E RICERCA | 1.096.476 | 1.110.561 | 1.120.779 | 1.166.177 | 1.186.751 | 1.204.728 | 1.206.492 | 1.241.342 | 1.259.633 | 1.264.053 |
| SANITÀ | 673.416 | 670.241 | 663.796 | 653.477 | 648.733 | 647.061 | 648.508 | 649.523 | 664.469 | 670.566 |
| COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO | 14.112 | 14.204 | 48.312 | 48.871 | 50.137 | 49.996 | 49.496 | 43.220 | 44.033 | 40.321 |
| TOTALE | 3.238.949 | 3.233.121 | 3.259.613 | 3.257.608 | 3.249.688 | 3.244.994 | 3.226.267 | 3.245.169 | 3.244.123 | 3.238.968 |
| TOTALE A PARITA' DI ENTI | 3.238.949 | 3.233.121 | 3.219.398 | 3.216.859 | 3.208.113 | 3.203.850 | 3.185.686 | 3.208.688 | 3.208.128 | 3.202.171 |

Tabella 2.2 – Variazioni percentuali del totale del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni. Anni 2012-2021.

| COMPARTO | 2013 / 2012 | 2014 / 2013 | 2015 / 2014 | 2016 / 2015 | 2017 / 2016 | 2018 / 2017 | 2019 / 2018 | 2020 / 2019 | 2021 / 2020 | 2021 / 2012 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| FUNZIONI CENTRALI | -1,7% | -1,8% | -3,3% | -1,6% | -1,4% | -2,9% | -2,2% | -6,4% | -4,9% | -23,5% |
| FUNZIONI LOCALI | -1,0% | -0,9% | -3,5% | -2,5% | -2,3% | -2,5% | -1,8% | -2,6% | 0,2% | -15,7% |
| ISTRUZIONE E RICERCA | 1,3% | 0,9% | 4,1% | 1,8% | 1,5% | 0,1% | 2,9% | 1,5% | 0,4% | 15,3% |
| SANITÀ | -0,5% | -1,0% | -1,6% | -0,7% | -0,3% | 0,2% | 0,2% | 2,3% | 0,9% | -0,4% |
| COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO | 0,7% | 240,1% | 1,2% | 2,6% | -0,3% | -1,0% | -12,7% | 1,9% | -8,4% | 185,7% |
| TOTALE | -0,2% | 0,8% | -0,1% | -0,2% | -0,1% | -0,6% | 0,6% | 0,0% | -0,2% | 0,0% |
| TOTALE A PARITA' DI ENTI | -0,2% | -0,4% | -0,1% | -0,3% | -0,1% | -0,6% | 0,7% | 0,0% | -0,2% | -1,1% |

Le politiche di contenimento del *turn over*, introdotte per la generalità dei comparti già prima del

2012, sono risultate efficaci in termini di riduzione del personale e della spesa ad esso correlata. Tuttavia, il protrarsi nel tempo di detta disciplina di contenimento ha determinato anche un significativo incremento dell'età media dei dipendenti pubblici per la cui analisi si rinvia all'ultimo capitolo. Il forte invecchiamento nel pubblico impiego è legato anche alla modifica in senso restrittivo dei requisiti pensionistici avvenuta all'inizio del decennio considerato.

L'accumulo di personale nelle classi di età più avanzate ha determinato, negli anni centrali del periodo considerato, una accelerazione nelle uscite dal mondo del lavoro, favorito dalla possibilità di accedere al pensionamento con requisiti divenuti meno stringenti. Gli ultimi tre anni qui rappresentati incorporano, infatti, gli effetti di "quota 100".

Negli ultimi due anni considerati i meccanismi concorsuali con cui la pubblica amministrazione procede al reclutamento del personale a tempo indeterminato sono stati ostacolati dalle misure necessarie per fronteggiare la crisi pandemica che hanno comportato prima la sospensione e poi il rallentamento delle attività in presenza. Oltre alle difficoltà manifestate in sede di reclutamento, quelle di carattere organizzativo che non sono certo mancate, hanno finito per ostacolare il processo di affiancamento fra neoassunti e dipendenti esperti, necessario per la trasmissione della conoscenza dei complessi processi lavorativi propri dell'impiego pubblico.

Nello scomporre l'andamento generale in quello dei singoli comparti, assumono rilevanza alcuni elementi, quali la dimensione degli stessi comparti e le modalità di ingresso delle nuove assunzioni. Poiché le dimensioni dei comparti sono diverse, per cogliere meglio gli andamenti è utile rappresentarli su due grafici con scale differenti.

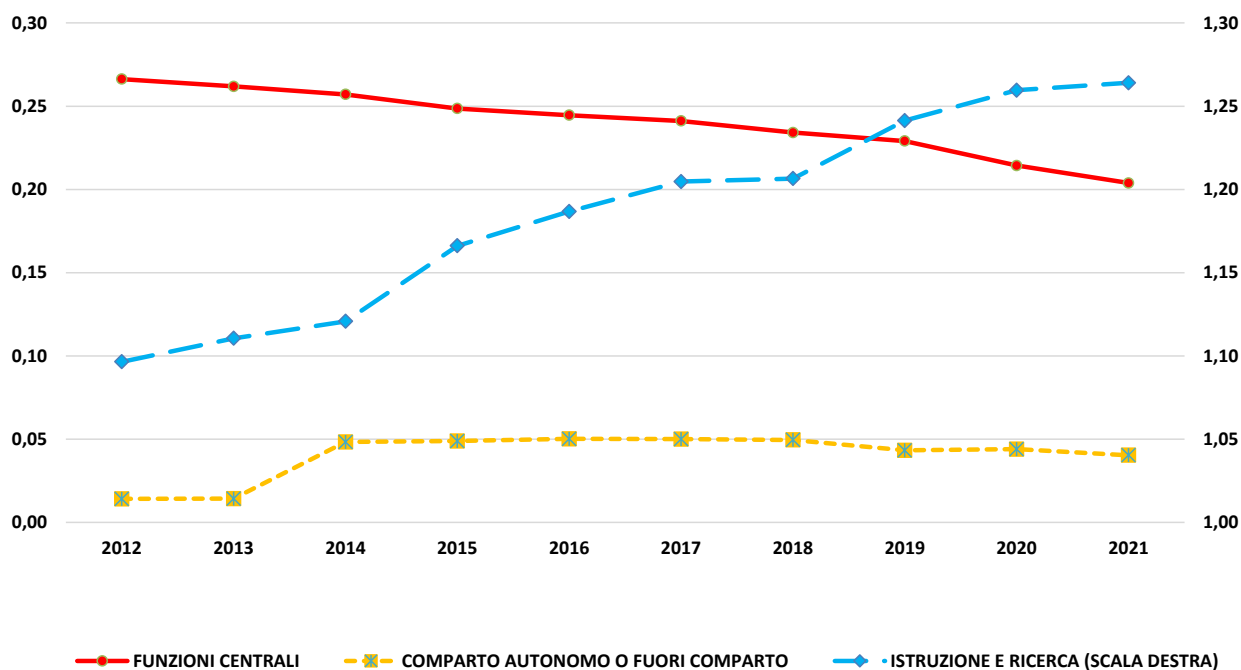
I COMPARTI DELLE FUNZIONI CENTRALI, ISTRUZIONE E RICERCA E COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO

Nel grafico successivo sono rappresentati i due comparti di minori dimensioni, il cui andamento è misurabile sulla scala sinistra, e quello di dimensioni maggiori (in azzurro) che invece segue la scala sulla destra del grafico. In entrambi i casi il passaggio da una riga all'altra della griglia rappresentata equivale ad un salto di 50.000 unità.

I tre comparti rappresentati nel grafico esprimono andamenti differenti. Il comparto delle Funzioni centrali subisce una forte contrazione in modo pressoché costante nel periodo considerato, posto che in dieci anni ha perso 62.475 addetti, pari al 23,3% della sua consistenza iniziale. Le tre principali articolazioni da cui è composto il comparto (Ministeri, Agenzie fiscali, Enti pubblici non economici) presentano tutte una consistente riduzione che, in termini percentuali, va dal 22% dei Ministeri al

27% delle Agenzie fiscali. Senza l'ingresso dei circa duemila occupati degli Ordini professionali nel 2019 la riduzione degli Enti pubblici non economici sarebbe risultata pari a quella delle Agenzie fiscali.

Grafico 2.4 – Andamento del personale dei comparti Funzioni centrali, Istruzione e ricerca e Comparto autonomo o fuori comparto. Anni 2012-2021. Dati in milioni di unità.



Nell'eterogeneo gruppo delle amministrazioni con comparto autonomo o "fuori comparto", le variazioni sono dettate soprattutto dalla variazione del numero degli enti considerati. La decisa crescita registrata nel 2014 è infatti dovuta all'ingresso nella rilevazione degli enti appartenenti alla lista S13. Il resto del periodo è caratterizzato da una sostanziale stabilità, turbata appena, negli ultimi anni, dall'uscita dalla lista S13 e quindi dalla rilevazione di enti significativi, quali l'ANAS S.p.A. nel 2019 e la Fondazione del Teatro alla Scala nel 2020 e il passaggio dall'Agenzia forestale regionale per lo sviluppo del territorio e dell'ambiente della Sardegna – Forestas al comparto delle Funzioni locali.

Il comparto dell'Istruzione e ricerca è invece assai più dinamico ed è l'unico ad aver avuto una crescita ininterrotta nel decennio, con delle accelerazioni nel 2015 e nel 2019. Il suo andamento è determinante per spiegare l'andamento generale del pubblico impiego rappresentato nel grafico 2.3: in riduzione marcata quando il personale di questo comparto non cresce; in riduzione più contenuta quando l'espansione del comparto Istruzione e ricerca non è forte ma riesce parzialmente a controbilanciare la forte tendenza alla riduzione degli altri comparti; stabile o in aumento negli anni in cui la crescita del comparto della conoscenza si fa più sostenuta. Più avanti sarà evidenziato

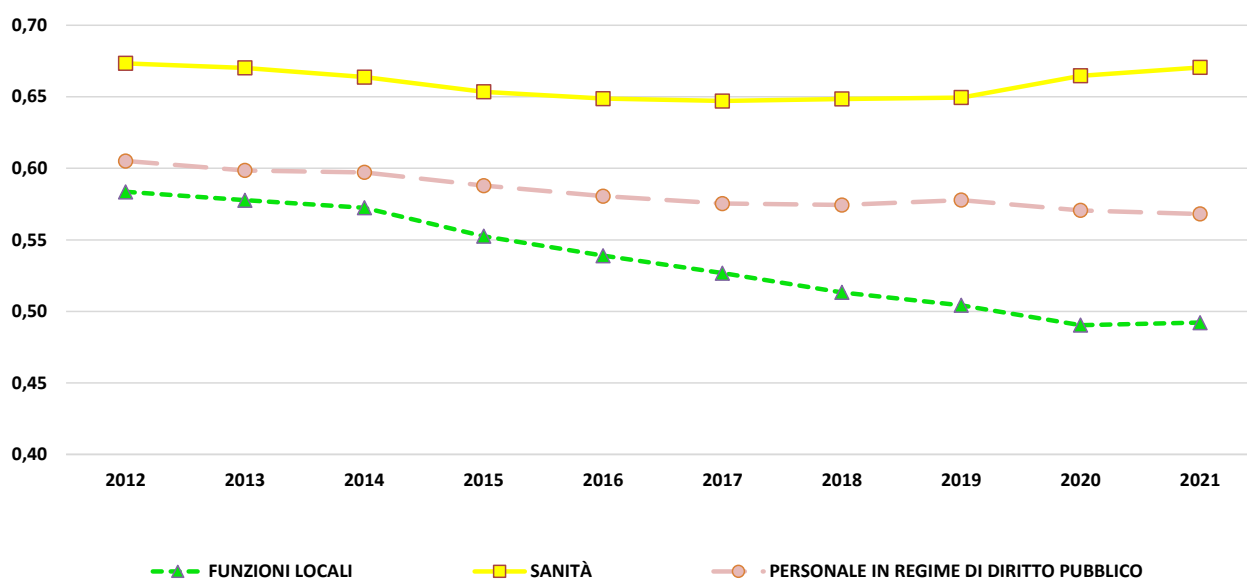
l'effetto della particolare modalità di transito del personale (immissioni in ruolo) fra i due raggruppamenti costituiti dal personale stabile e dall'“altro personale”.

La quasi totalità dell'andamento di questo comparto è imputabile al personale della Scuola, che cresce a partire dal 2013. Alla fine del periodo in esame nelle scuole lavoravano 170.271 persone in più rispetto al 2012 (+16,8%). Anche il personale degli Enti di ricerca è in forte crescita (+12,6%), soprattutto grazie alle stabilizzazioni avvenute nell'ultimo periodo. Opposta la tendenza nelle Università, dove il personale del comparto si è ridotto dell'11%, perdendo 5.288 addetti.

I COMPARTI DELLE FUNZIONI LOCALI, DELLA SANITÀ E DEL PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO

Nel grafico che segue sono rappresentati gli altri tre comparti che, avendo dimensioni più omogenee, non hanno bisogno del ricorso a scale differenti. Nel grafico è percepibile una tendenza generalizzata alla contrazione ma gli andamenti presentano delle differenze non trascurabili.

Grafico 2.5 – Andamento del personale dei comparti Funzioni locali e Sanità e del Personale in regime di diritto pubblico. Anni 2012-2021. Dati in milioni di unità.



Il Personale in regime di diritto pubblico tende a decrescere, alternando fasi di più marcata contrazione ad altre di rallentamento o di stasi. L'apporto alla riduzione del totale del personale pubblico è stato di 36.982 unità, inferiore di quasi 25.500 unità a quello del comparto delle Funzioni centrali, che però ad inizio periodo aveva una dimensione ben al di sotto della metà del Personale in regime di diritto pubblico.

All'interno di questo “comparto”, in termini assoluti, le riduzioni più elevate sono ascrivibili ai Corpi di polizia (-17.270 addetti) e dalle Forze armate (-14.941 persone). Nel primo caso la riduzione

rappresenta il 5,4% della consistenza iniziale, nel secondo l'8,0%.

Per le Forze armate la corretta interpretazione dell'evoluzione occupazionale richiede la valutazione dell'utilizzo del personale volontario e in ferma prefissata, riconducibile all'aggregato "altro personale". Le presenze in servizio riscontrate sono comunque in linea con le dotazioni organiche previste dal regime transitorio che terminerà nell'anno 2024, anno in cui dovranno raggiungersi gli obiettivi di riduzione delle dotazioni organiche stabilite dall'articolo 2206 – bis del Codice dell'Ordinamento Militare (d.lgs. 66 del 15.03.2010).

I professori e i ricercatori universitari hanno registrato una importante riduzione sia in termini assoluti (-8.649 unità), che in termini relativi, poiché tale valore rappresenta il 16,4% della consistenza iniziale.

In controtendenza il personale dei Vigili del fuoco che, in ragione della specifica normativa di settore che ha consentito il reclutamento di nuovo personale, ha registrato l'aumento di 2.624 unità, pari ad un incremento del 8,3% della consistenza del 2012.

Il comparto delle Funzioni locali ha sperimentato una forte riduzione dell'occupazione. La perdita cumulata sul decennio è stata di 91.460 addetti, che rappresentano il 15,7% della consistenza che il comparto aveva nel 2012. Nel grafico si nota un rallentamento nel 2014, quando la tendenza alla contrazione pare leggermente attenuarsi. Tale andamento non è da attribuirsi alle dinamiche occupazionali bensì all'ingresso di nuovi enti nella rilevazione (Agenzia regionale Calabria Verde, con quasi 6.000 addetti) e alla più completa rilevazione della regione Sicilia (personale forestale). Dal 2015 la contrazione del comparto riprende con un ritmo sostenuto.

Questa dinamica non tocca nello stesso modo gli enti che applicano il contratto nazionale rispetto a quelli che applicano i contratti delle regioni a statuto speciale o delle province autonome. Dal 2014, ossia da quando il numero di enti diviene stabile, questo secondo aggregato di enti ha manifestato una riduzione del 1,6%, di un ordine di grandezza inferiore al -16,5% degli enti che applicano il contratto nazionale degli enti locali.

Una parte della consistente contrazione registrata nel comparto delle Funzioni locali è da correlare al processo di ricollocazione del personale delle ex Province, ora enti di Area Vasta. Nelle more della ricollocazione del personale provinciale inserito nelle liste di mobilità³ era stata infatti disposta la temporanea impossibilità di utilizzare il budget previsto per le assunzioni per gli enti del comparto.

³ La prima fase di mobilità del personale di Area vasta si è conclusa con la pubblicazione delle graduatorie nazionali e delle liste di assegnazione dei posti presso le amministrazioni pubbliche solo con l'emanazione del DPCM 10 agosto 2016.

Solo nel 2021 gli enti di questa tipologia hanno ripreso un regolare ritmo di assunzioni manifestando una sia pur lieve crescita.

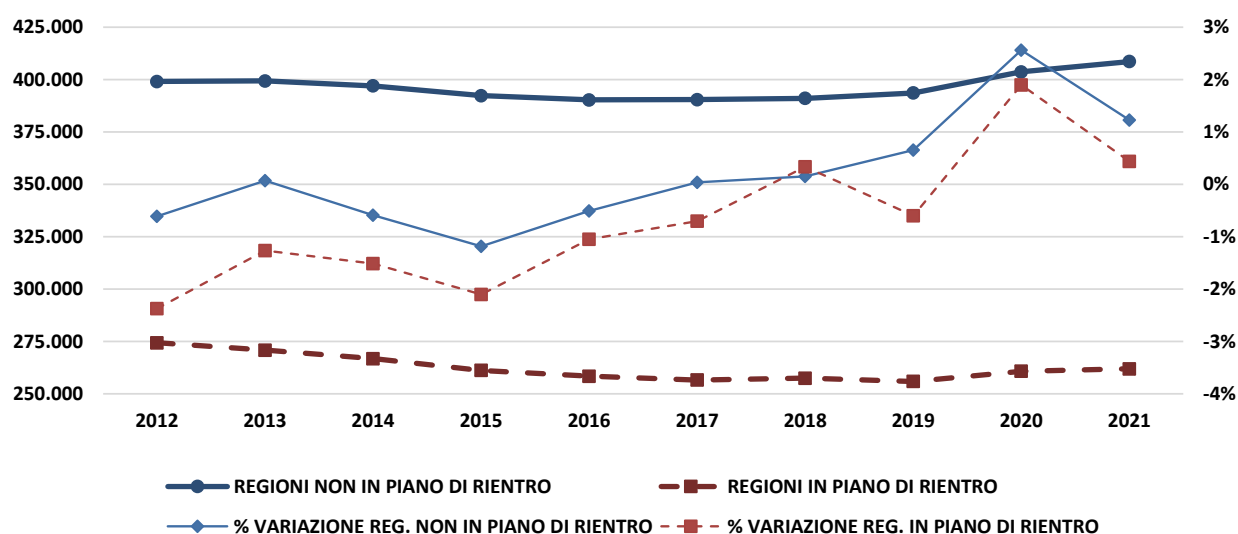
Peraltro, per le Regioni e i Comuni le nuove disposizioni in materia di assunzioni a tempo indeterminato introdotte dall'articolo 33, commi 1 e 2, del decreto legge n. 34/2019 e dai correlati decreti attuativi, che hanno sostituito le facoltà assunzionali di tali enti, in precedenza basate sul turn over, con il nuovo principio fondato sulla sostenibilità finanziaria a regime della spesa di personale, non hanno potuto esplicare i loro positivi effetti incrementando le unità di personale da assumere, a causa dell' intervenuta emergenza epidemiologica da Covid-19. La pandemia ha determinato il rallentamento delle procedure concorsuali già in atto e di quelle da predisporre per la gran parte delle annualità 2020 e 2021, con ciò ritardando e posticipando nel tempo i predetti incrementi nelle nuove assunzioni in tali importanti e significativi segmenti del comparto delle autonomie locali. A ciò si sono sommati gli effetti della contrazione del personale in servizio derivante dalla possibilità di beneficiare dei pensionamenti anticipati rispetto alla ordinaria normativa del settore previdenziale della c.d. "Quota 100".

Fino al 2016 la Sanità registra un calo costante, perdendo quasi 25.000 addetti, per restare stazionaria nella parte centrale del decennio appena al di sotto dei 650.000 dipendenti. Negli ultimi due anni si assiste invece ad un rapido incremento imputabile alle misure di contrasto della pandemia.

Alla fine del decennio considerato il comparto della Sanità è tornato quasi esattamente al valore iniziale, con una contrazione fra le meno significative (-0,4%). È interessante verificare se abbia determinato comportamenti differenti la sottoposizione o meno delle Regioni alla disciplina del piano di rientro della spesa sanitaria⁴. Nel grafico seguente è rappresentato l'andamento assoluto e quello dei tassi di variazione rispetto all'anno precedente dei due gruppi di regioni. Appare evidente come fino al 2019 la riduzione del personale avuta nel comparto sia imputabile in massima parte alle regioni sottoposte a tale disciplina.

⁴ Il Piano di rientro della spesa sanitaria è un accordo fra lo Stato e la Regione su un programma di riordino concernente taluni fattori di spesa, tra cui le spese di personale, ed è finalizzato a ripristinare l'equilibrio economico-finanziario della Regione interessata. Nel grafico le regioni considerate in Piano di rientro sono: Lazio, Abruzzo, Campania, Molise, Sicilia, Calabria, Puglia e Piemonte, mentre la Liguria e la Sardegna sono comprese fra le regioni non in piano di rientro.

Grafico 2.6 – Andamento del personale del comparto Sanità nelle regioni in piano di rientro e in quelle non sottoposte ai piani. Anni 2012-2021.



Ed infatti, se si eccettua il 2018, dove i valori sono prossimi allo zero, la curva del tasso di variazione delle regioni sottoposte ai piani di rientro è dominata da quella delle regioni non sottoposte a tali piani. Anche negli ultimi due anni, quando il contrasto della pandemia è divenuto prioritario ed i tassi di variazione divengono positivi per entrambi i gruppi di regioni, si è manifestata una certa inerzia, con delle variazioni percentuali che restano significativamente inferiori nel gruppo di regioni soggette ai piani di rientro. È possibile che la prolungata azione dei vincoli sulle assunzioni abbia avuto dei riflessi sull'organizzazione del reclutamento che non si è mostrato immediatamente reattivo al venir meno dei vincoli.

GLI AGGREGATI DEL "PERSONALE STABILE" E DELL' "ALTRO PERSONALE"

L'universo dei dipendenti pubblici può essere scomposto in "personale stabile" – il gruppo più numeroso – e "altro personale".

Per "personale stabile" si intende convenzionalmente quello con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, comprensivo dei dirigenti a tempo determinato poiché ricoprono posti di funzione non propriamente riconducibili ad esigenze temporanee dell'amministrazione.

Nell' "altro personale" sono considerate alcune particolari figure professionali che hanno rapporti di lavoro non a tempo indeterminato, come i supplenti annuali o fino al termine dell'attività didattica⁵

⁵ Le supplenze annuali, che hanno durata fino al 31 agosto, sono utilizzate per la copertura delle cattedre e dei posti vacanti, cioè privi di titolare, costituiti in organico di diritto e disponibili dopo aver effettuato i trasferimenti. Le supplenze fino al termine delle attività didattiche hanno una durata sino al 30 giugno; sono utilizzate per la copertura delle cattedre e dei posti non vacanti, cioè coperti da titolari in servizio altrove, in attesa nonché per la copertura delle cattedre e dei posti costituiti in organico di fatto per l'aumento del numero delle classi e degli alunni o per altre esigenze. Vi sono poi le supplenze brevi che sono conferite dal Dirigente scolastico per la sostituzione di docenti assenti

della Scuola e dell'AFAM, ovvero che non rientrano nelle categorie contrattuali del pubblico impiego, ricomprendendo in questa definizione anche il personale disciplinato da norme di diritto pubblico (ad esempio: direttori generali, contrattisti – ossia il personale che lavora nelle amministrazioni pubbliche con contratti di lavoro privatistici – volontari e allievi nelle Forze Armate e nei Corpi di Polizia).

In coincidenza con il riordino che ha interessato i Corpi di polizia e le Forze armate (2018), la classificazione del personale è stata modificata anche riguardo al personale volontario, con la creazione della specifica macrocategoria dei Militari di truppa e in ferma prefissata, che sono ora classificati al di fuori dell' *"altro personale"*. Tuttavia, per omogeneità di lettura dei dati nel decennio esaminati in questo capitolo, si è continuato a considerare questo personale nell'ambito di questo particolare raggruppamento.

Nel comparto Istruzione e ricerca e fra il Personale in regime di diritto pubblico si concentra la massima parte dell' *"altro personale"*. Nel periodo considerato il rapporto fra l' *"altro personale"* e il *"personale stabile"* ha oscillato nel primo comparto fra il 14,2% e il 28,1%, mentre nel secondo fra il 6,1% e l'8,1%. Negli altri comparti la presenza dell' *"altro personale"* è assai meno rilevante e questo rapporto non è mai andato oltre il 3,2% (Funzioni locali).

Nei due settori che raccolgono la grande maggioranza dell' *"altro personale"* - la Scuola e le Forze armate - l'inizio dell'attività lavorativa in questa categoria di personale è quasi sempre propedeutica al successivo ingresso fra il personale a tempo indeterminato. Le politiche di immissione in ruolo per la Scuola e della definizione del contingente del personale volontario per la Sicurezza - Difesa si riverberano sull'evoluzione degli aggregati dell' *"altro personale"* e del *"personale stabile"* e quindi sull'andamento generale del totale del personale.

Per chiarire quanta parte della dinamica complessiva dei due comparti sia imputabile a ciascuno dei due aggregati, nei grafici che seguono ne sono rappresentati gli andamenti. Poiché i due aggregati hanno dimensioni diverse, l'andamento del *"personale stabile"* è riferito all'asse verticale di sinistra mentre quello dell' *"altro personale"* è rappresentato tramite l'asse verticale sulla destra dei grafici.

I DUE AGGREGATI NEL COMPARTO DELL'ISTRUZIONE E RICERCA

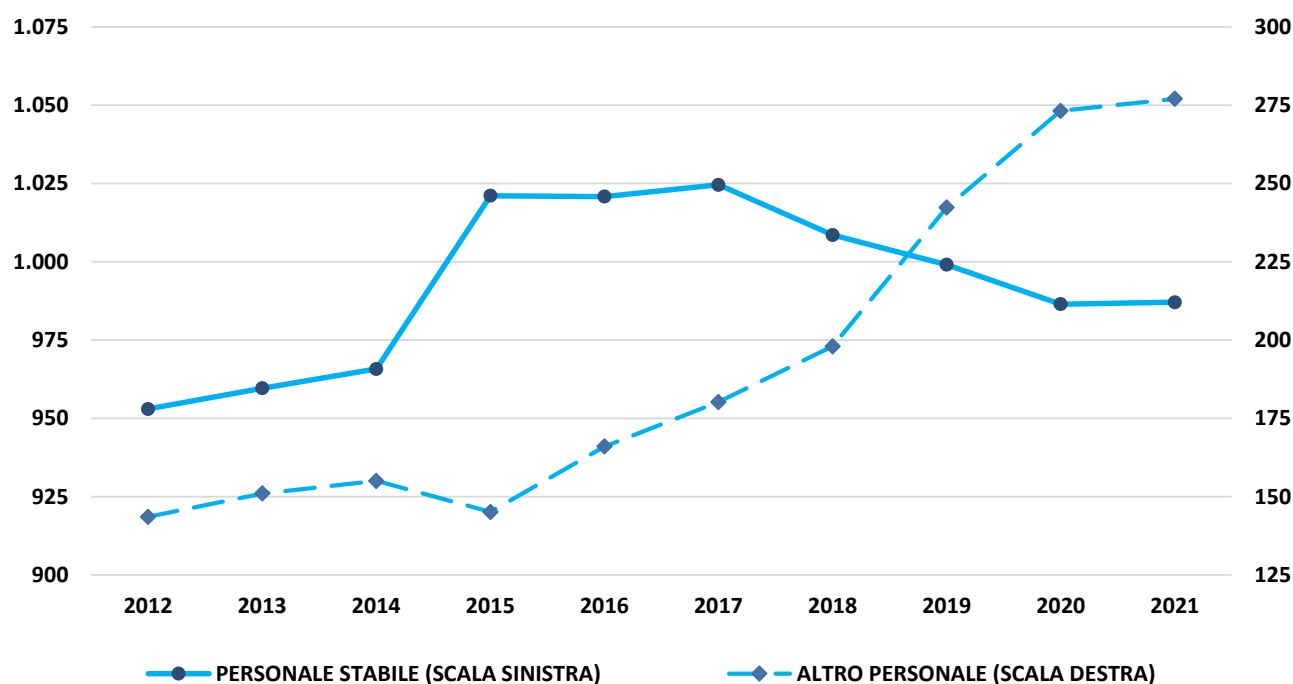
La dinamica del comparto Istruzione e ricerca è determinata dalla sua componente maggioritaria, ossia dalla Scuola, che a sua volta è influenzata dall'anno scolastico impostato sul periodo

temporaneamente, attingendo dalle graduatorie di circolo e d'istituto ma solo dopo aver utilizzato gli spazi di flessibilità e di organizzazione dell'orario con docenti già in servizio nella stessa istituzione scolastica.

settembre/agosto e non sull'anno solare.

Dal grafico seguente è possibile distinguere varie fasi. Dopo le consistenti immissioni in ruolo realizzate nel 2011, nell'anno successivo il personale non di ruolo è al suo valore minimo di tutto il decennio 2012-2021. Nei due anni successivi il personale stabile è poco movimentato e tendenzialmente in aumento, ma avviene comunque una ripresa nel ricorso al personale non di ruolo.

Grafico 2.7 – Andamento del personale stabile e dell'altro personale nel comparto Istruzione e ricerca. Anni 2012-2021. Dati in migliaia di unità.



Nel 2015 si ha un nuovo e più massiccio aumento del personale stabile della Scuola; la riduzione nell'utilizzo del personale non di ruolo non è però corrispondente alle immissioni in ruolo ed è assai inferiore a quella avuta nel 2011, ma tuttavia è sufficiente per far tornare questo aggregato in prossimità del livello minimo del decennio. Tale livello minimo è pari a poco più della metà di quello registrato nel 2006, anno con il numero massimo di presenze non di ruolo fino al 2020⁶.

Nel 2016 e 2017 le pur consistenti immissioni in ruolo riescono appena a compensare i pensionamenti, determinando la stazionarietà del personale stabile che è però accompagnata da un

⁶ Negli anni che vanno dal 2001 al 2006 la Scuola ha fatto ricorso ad un numero crescente di dipendenti non di ruolo, passati da 158.871 del 2001 a 248.948 del 2006, anno di massimo degli ultimi 19 anni superato solo a partire dal 2020. Simmetricamente nello stesso periodo si è avuta una contrazione del personale stabile, passato dalle 975.456 unità del 2001 alle 898.992 del 2006.

maggior ricorso al personale non di ruolo. Nei tre anni successivi le immissioni in ruolo non riescono più a compensare i pensionamenti, con una conseguente riduzione del personale di ruolo che torna sotto il milione di persone. Il ricorso alle supplenze annuali e fino al termine dell'attività didattica è crescente, con un'accelerazione nel 2019, per proseguire sugli stessi ritmi nel 2020, per stabilizzarsi su quei livelli nell'ultimo anno.

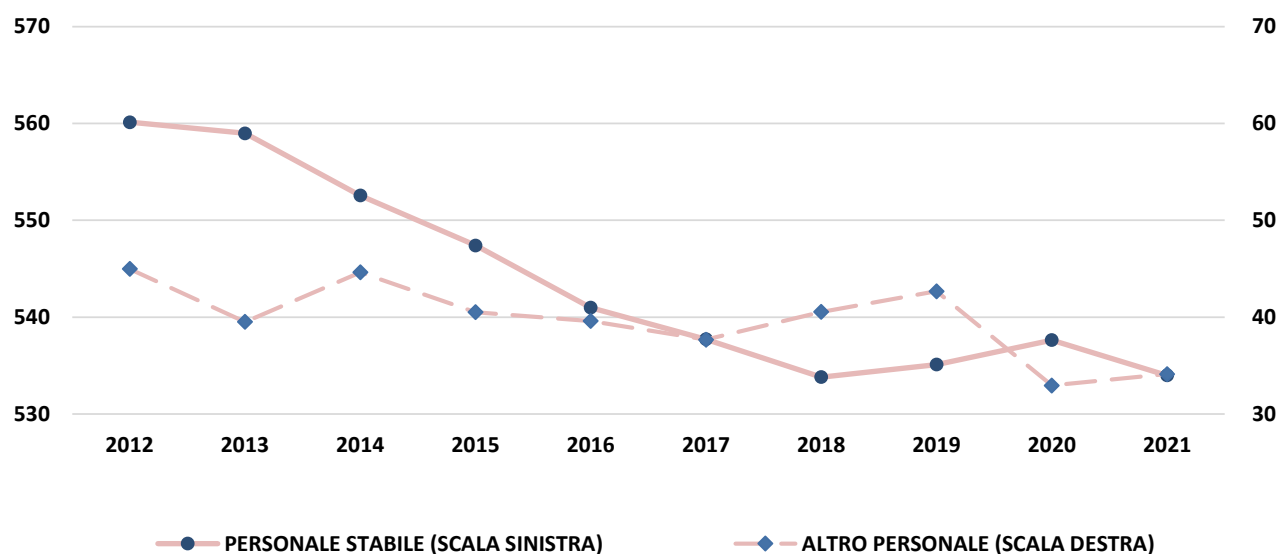
L'azione congiunta di variabili endogene ed esogene ha fatto sì che negli ultimi due anni l'utilizzo nella scuola del personale non di ruolo abbia oltrepassato il livello massimo che era stato raggiunto nell'ormai lontano 2006. Fra le variabili endogene si possono annoverare l'età anagrafica e contributiva del personale, la sua collocazione nelle diverse qualifiche e la distribuzione geografica; fra quelle esogene possiamo considerare la sostituzione del personale malato e in quarantena e quello reclutato per le altre politiche di sostegno rese necessarie per contrastare gli effetti della pandemia, le politiche di adeguamento alle sentenze riguardanti il personale di sostegno e, più in generale, quelle riguardanti il riassorbimento del personale precario.

I DUE AGGREGATI NEL COMPARTO DEL PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO

Nel Personale in regime di diritto pubblico sono le Forze armate ad occupare la maggior parte dell' "altro personale"; è infatti necessario che il personale volontario – conteggiato nell' "altro personale" – effettui un periodo iniziale di permanenza nelle qualifiche comprese in questo aggregato prima di poter accedere al concorso che permette il transito in servizio permanente effettivo, ossia nell'aggregato del "personale stabile".

In questo comparto il rapporto fra l' "altro personale" ed il "personale stabile" fino al 2019 ha oscillato fra il 7,1% e l'8,1%. Solo nel 2020 c'è stata una significativa riduzione al 6,1%, a causa della consistente riduzione del contingente di personale volontario e degli allievi. Il valore del 2021 è appena superiore. Nelle Forze armate questo rapporto ha valori sensibilmente più elevati ed è sceso gradualmente dal 26,5% del 2012 al 22,5% del 2015, per oscillare, nei quattro anni successivi, di pochi decimi di punto intorno a questo valore. Nel 2020 questo rapporto si riduce notevolmente, passando al 20,8%, raggiungendo il valore minimo del 18,4% nell'ultimo anno.

Grafico 2.8 – Andamento del personale stabile e dell'altro personale nel Personale in regime di diritto pubblico. Anni 2012-2021. Dati in migliaia di unità.



Dal grafico si vede come entrambi gli aggregati subiscano una riduzione nell'arco del decennio. Fra il 2012 e il 2019 l' "altro personale" ha un andamento altalenante, con le oscillazioni che tendono a smorzarsi intorno alle 40.000 unità. Il personale in servizio permanente effettivo presenta invece un netto andamento discendente fino al 2018, per restare stabile nell'anno successivo.

Negli anni finali il brusco calo dell' "altro personale" è il frutto dalla necessità di rimodulare il reclutamento di questo particolare contingente di personale per tenere conto delle difficoltà organizzative conseguenti all'evento pandemico. La riduzione dei nuovi ingressi è stata parzialmente compensata con l'aumento dei contingenti nelle varie rafferme, cercando di preservare il passaggio in servizio permanente effettivo di coloro che avevano ultimato il loro periodo di rafferma nell' "altro personale". Anche il "personale stabile" ha risentito della necessità di fronteggiare la pandemia, ma in questo caso il maggiore impegno si è concretizzato in una leggera riduzione del flusso di pensionamenti, probabilmente dovuta a coloro che maturavano i requisiti che si sono portati maggiormente a ridosso del limite ordinamentale.