

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 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 differente da quello indicato come presente al 31 dicembre dell'anno.

Rilevante è invece l'effetto prodotto dall'ingresso nell'universo di riferimento di amministrazioni già esistenti ma in precedenza rimaste escluse dalla rilevazione. Nel 2014, vi è stata l'estensione dell'universo di riferimento del conto annuale anche a enti della lista S13 elaborata dall'Istat che non erano già considerati. 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 i totali calcolati al netto dei nuovi ingressi registrati dopo il 2013.

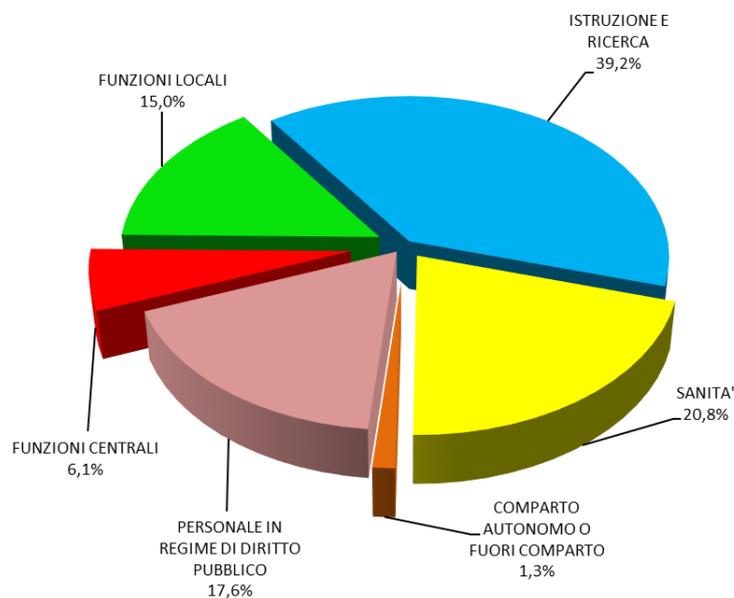
Nell'allegato *"Indicazioni per la lettura dei dati"* sono riportati gli eventi maggiormente significativi registrati in ciascun anno, relativi soprattutto all'ingresso nella rilevazione di enti non censiti in precedenza, nonché ai transiti avvenuti fra i diversi comparti.

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, Istruzione 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 nel citato allegato.

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 2022.



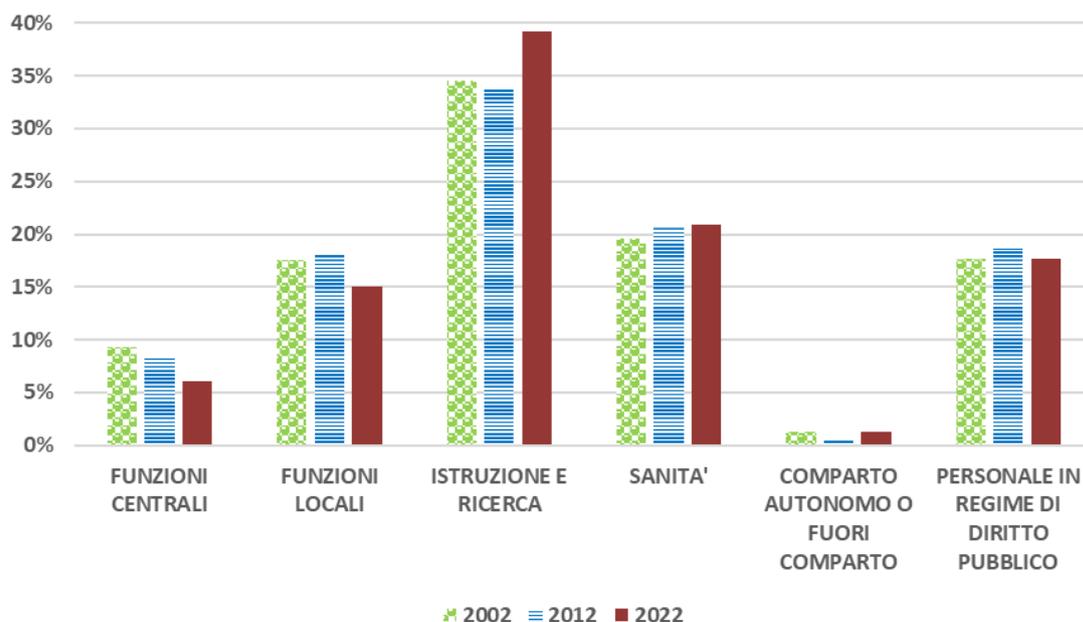
Prendendo a riferimento il solo personale stabile, cioè il personale a tempo indeterminato e poche

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.

altre figure a tempo determinato ma caratterizzate da una maggiore stabilità del rapporto, la distribuzione evidenzia il peso del comparto Istruzione e ricerca che si riduce di circa cinque punti percentuali a causa del personale non di ruolo della Scuola che costituisce la 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 2.2, dove sono identificabili alcune tendenze. Nei venti anni considerati la quota sul totale dei dipendenti della Sanità e del Personale in regime di diritto pubblico non ha avuto grandi variazioni, mentre il peso relativo del comparto delle Funzioni centrali e delle Funzioni locali si è ridotto in modo consistente. Per quest'ultimo si consideri che il valore del 2001 è sottostimato per l'assenza del personale con i contratti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome.

Grafico 2.2 – Confronto della distribuzione fra i comparti del totale del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni negli anni 2002, 2012 e 2022.



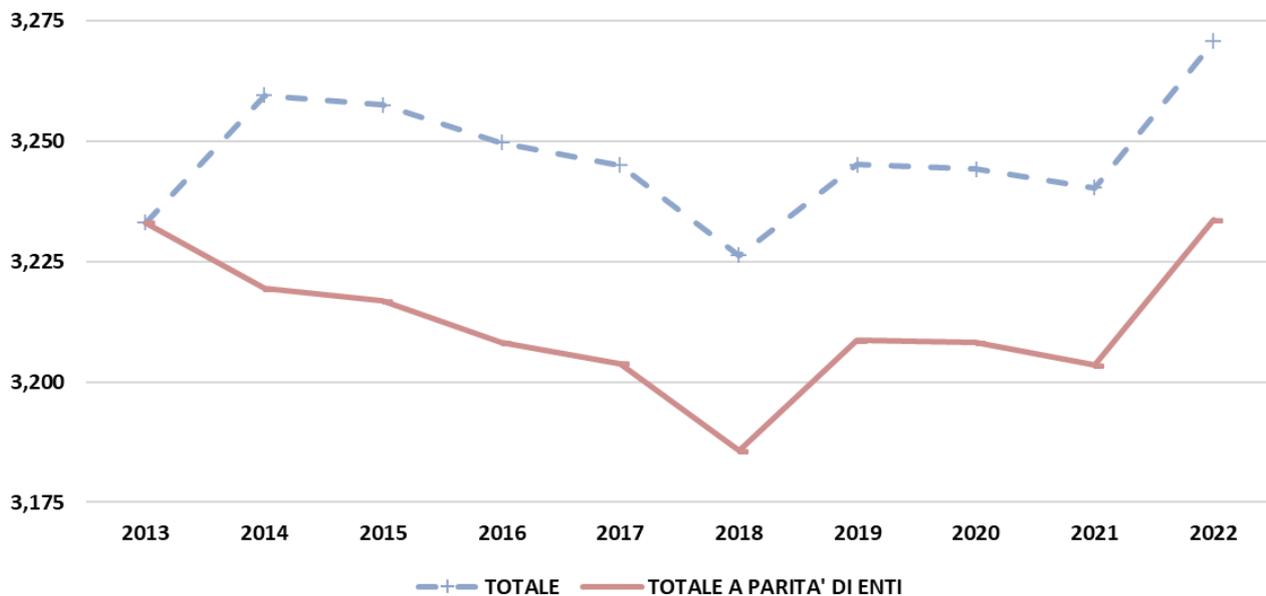
Il comparto dell'Istruzione e ricerca arriva nel 2022 al suo massimo; quasi 4 dipendenti pubblici su 10 appartengono a questo comparto, dove tutte le dinamiche sono imposte dal settore della scuola, che copre il comparto quasi per intero. L'andamento rappresentato nel grafico è opposto a quello della popolazione studentesca, la cui variazione è stata nell'ordine di alcune centinaia di migliaia di studenti².

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.

LA DINAMICA DEL PERSONALE

Rispetto al 2021 la forza lavoro impiegata nelle amministrazioni pubbliche nel 2022 è aumentata di 30.445 unità, realizzando il maggior incremento del decennio (+0,9%).

Grafico 2.3 – Andamento del totale del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni. Anni 2013-2022.



Al netto dell'apporto degli enti entrati di recente nella rilevazione, alla fine del 2022 il personale impiegato dalle pubbliche amministrazioni è tornato alla consistenza di dieci anni prima. Gli effetti delle limitazioni sulle assunzioni sono evidenti nella prima metà del grafico in cui gli addetti si riducono ininterrottamente fino al 2018, con fasi più o meno accelerate.

Con il venir meno delle limitazioni alle assunzioni tale tendenza si inverte e si manifesta un consistente recupero che si arresta nei due anni successivi, quando l'epidemia da Covid-19 ha fatto sentire i suoi effetti anche sulle procedure di reclutamento delle amministrazioni. Nel grafico è considerato solo il personale non di ruolo della scuola e non anche quello assunto con contratti flessibili per contrastare la pandemia, per esempio in Sanità, né quello assunto a tempo determinato per supportare l'attuazione del PNRR.

Le politiche di contenimento del *turn over*, introdotte già prima del 2013 ma non in modo uniforme fra i comparti, sono risultate efficaci in termini di riduzione del personale e della spesa ad esso correlata. Tuttavia, il protrarsi nel tempo di tale disciplina di contenimento ha determinato un significativo incremento dell'età media dei dipendenti pubblici per la cui analisi si rinvia allo specifico capitolo n. 7 - Distribuzione per età.

Tabella 2.1 – Distribuzione per comparto del totale del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni. Anni 2013-2022.

COMPARTO	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
FUNZIONI CENTRALI	261.893	257.078	248.629	244.601	241.120	234.137	229.034	214.435	203.877	197.986
FUNZIONI LOCALI	577.736	572.466	552.542	538.889	526.701	513.284	504.224	491.053	493.209	491.882
ISTRUZIONE E RICERCA	1.110.561	1.120.779	1.166.177	1.186.751	1.204.728	1.206.492	1.241.342	1.259.633	1.264.060	1.281.758
SANITÀ	670.241	663.796	653.477	648.733	647.061	648.508	649.523	664.468	670.637	681.855
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	14.204	48.312	48.871	50.137	49.996	49.496	43.220	44.033	40.453	41.046
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	598.486	597.182	587.912	580.577	575.388	574.350	577.769	570.562	568.103	576.257
TOTALE	3.233.121	3.259.613	3.257.608	3.249.688	3.244.994	3.226.267	3.245.112	3.244.184	3.240.339	3.270.784
TOTALE A PARITA' DI ENTI	3.233.121	3.219.398	3.216.859	3.208.113	3.203.850	3.185.686	3.208.631	3.208.189	3.203.436	3.233.739

Tabella 2.2 – Variazioni percentuali del totale del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni. Anni 2013-2022.

COMPARTO	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016	2018 / 2017	2019 / 2018	2020 / 2019	2021 / 2020	2022 / 2021	2022 / 2013
FUNZIONI CENTRALI	-1,8%	-3,3%	-1,6%	-1,4%	-2,9%	-2,2%	-6,4%	-4,9%	-2,9%	-24,4%
FUNZIONI LOCALI	-0,9%	-3,5%	-2,5%	-2,3%	-2,5%	-1,8%	-2,6%	0,4%	-0,3%	-14,9%
ISTRUZIONE E RICERCA	0,9%	4,1%	1,8%	1,5%	0,1%	2,9%	1,5%	0,4%	1,4%	15,4%
SANITÀ	-1,0%	-1,6%	-0,7%	-0,3%	0,2%	0,2%	2,3%	0,9%	1,7%	1,7%
COMPARTO AUTONOMO O FUORI COMPARTO	240,1%	1,2%	2,6%	-0,3%	-1,0%	-12,7%	1,9%	-8,1%	1,5%	189,0%
PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO	-0,2%	-1,6%	-1,2%	-0,9%	-0,2%	0,6%	-1,2%	-0,4%	1,4%	-3,7%
TOTALE	0,8%	-0,1%	-0,2%	-0,1%	-0,6%	0,6%	0,0%	-0,1%	0,9%	1,2%
TOTALE A PARITA' DI ENTI	-0,4%	-0,1%	-0,3%	-0,1%	-0,6%	0,7%	0,0%	-0,1%	0,9%	0,0%

Il forte invecchiamento nel pubblico impiego è legato anche alla modifica dei requisiti pensionistici avvenuta prima dell'inizio del decennio considerato.

L'iniziale "accumulo" di personale nelle classi di età più avanzate ha determinato, in un periodo

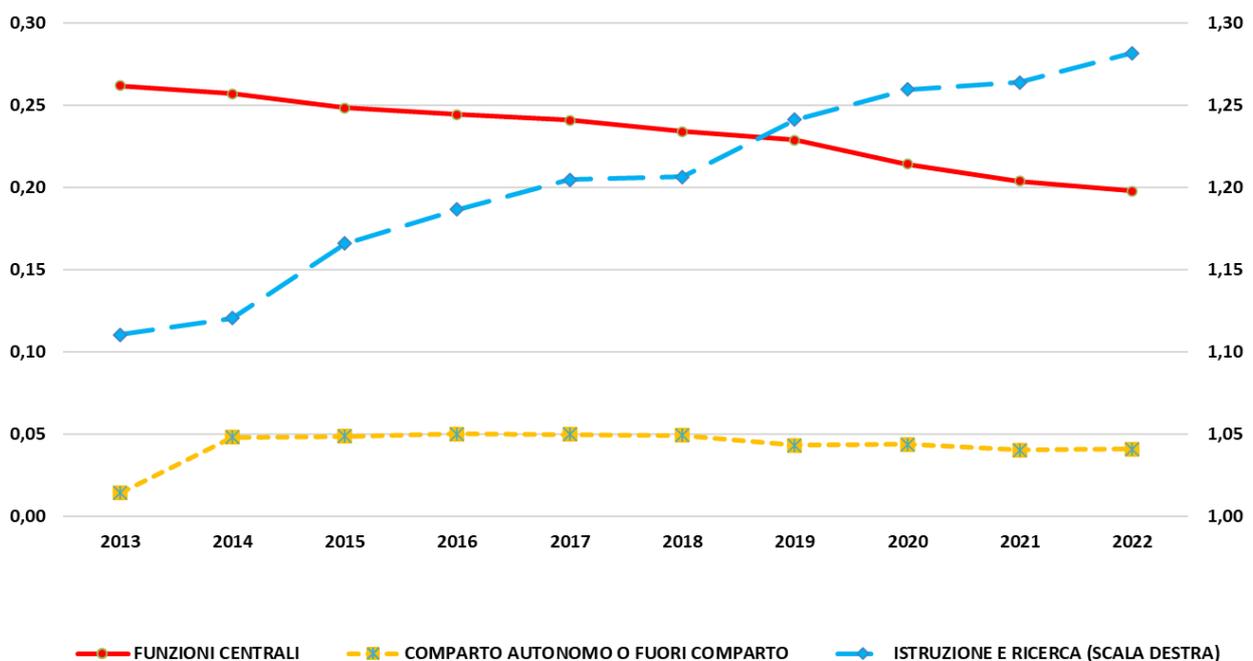
successivo, una accelerazione nelle uscite dal mondo del lavoro, favorita dalla possibilità di accedere al pensionamento con requisiti in seguito divenuti meno stringenti. Gli ultimi anni qui rappresentati incorporano, infatti, gli effetti di “quota 100” e delle successive modifiche.

Nel biennio 2020-2021 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 hanno ostacolato il processo di affiancamento fra neoassunti e dipendenti esperti, necessario per la trasmissione della conoscenza dei processi lavorativi propri dell'impiego pubblico.

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

Nel grafico 2.4 sono rappresentati sulla scala sinistra i due comparti di minori dimensioni, quello di dimensioni maggiori (in azzurro) segue la scala sulla destra del grafico. In entrambi i casi il passaggio da una riga all'altra della griglia rappresentata equivale ad una variazione di 50.000 unità.

Grafico 2.4 – Andamento del personale dei comparti Funzioni centrali, Istruzione e ricerca e Comparto autonomo o fuori comparto. Anni 2013-2022. Dati in milioni di 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 che non si arresta neanche nel 2022, quando le azioni legate al PNRR cominciano a manifestare i loro effetti sotto l'aspetto occupazionale. Questo comparto in dieci anni ha perso 63.907 addetti, pari al 24,4% della sua consistenza del 2013. Le tre principali articolazioni che compongono il comparto (Ministeri, Agenzie fiscali, Enti pubblici non economici) presentano tutte una consistente riduzione che, in termini percentuali, è pari al 22% degli Enti pubblici non economici, al 24% dei Ministeri e al 28% delle Agenzie fiscali.

Il comparto dell'Istruzione e ricerca è invece assai più dinamico ed è l'unico ad aver avuto una crescita ininterrotta nel decennio, con 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 cresce meno; 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".

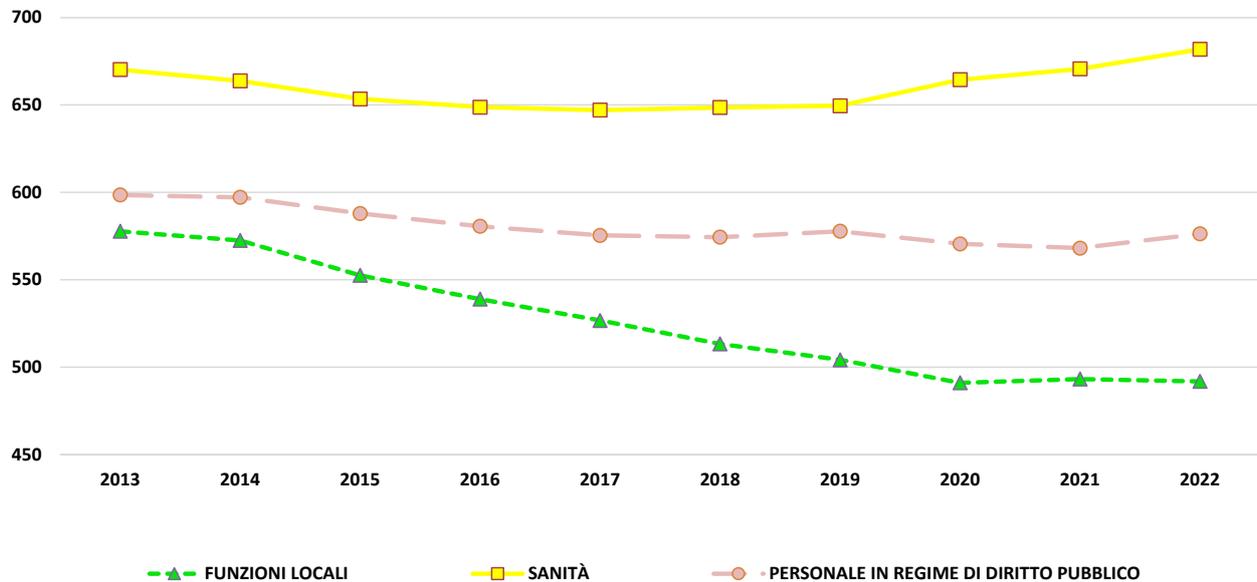
La maggior parte dell'andamento di questo comparto è imputabile al personale della Scuola, in costante crescita. Nel 2022 nelle scuole lavorano 170.094 persone in più rispetto al 2013 (+16,6%). Anche il personale degli Enti di ricerca è in forte crescita (+15,2%), soprattutto grazie alle stabilizzazioni avvenute nell'ultimo periodo. Nelle Università, invece, il personale si è ridotto del 7,9%, perdendo 4.135 addetti.

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 leggermente turbata, 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.

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

Nel grafico 2.5 sono rappresentati gli altri tre comparti per i quali, avendo dimensioni omogenee, non è stato necessario ricorrere a scale differenti.

Grafico 2.5 – Andamento del personale dei comparti Funzioni locali e Sanità e del Personale in regime di diritto pubblico. Anni 2013-2022. Dati in migliaia 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. Dal 2013 il comparto ha perso 22.229 unità, circa un terzo di quelle perse dal comparto delle Funzioni centrali.

Tra il Personale in regime di diritto pubblico le riduzioni più elevate in termini assoluti sono ascrivibili ai Corpi di polizia (-13.277 addetti) e alle Forze armate (-12.486 persone). Nel primo caso la riduzione rappresenta il 4,2% della consistenza iniziale, nel secondo il 6,7%.

Ai fini di una corretta interpretazione dell'evoluzione occupazionale del personale delle Forze armate va considerata la presenza del personale volontario e in ferma prefissata, riconducibile all'aggregato "altro personale". Le presenze in servizio riscontrate sono 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).

La sostanziale stabilità fra inizio e fine decennio dei professori e i ricercatori universitari è dovuta all'integrazione in tutte le tabelle di organico e di spesa dei ricercatori di cui all'art. 24, comma 3, lettera b) della legge 240/2010. Tale inserimento è stato effettuato nel 2022 ed ha permesso una

migliore conoscenza dei 6.402 ricercatori che in precedenza erano conosciuti solo tramite specifiche domande e non conteggiati nelle tabelle di organico.

Il personale dei Vigili del fuoco, in ragione della specifica normativa di settore che ha consentito il reclutamento di nuovo personale, ha registrato l'aumento di 2.150 unità, pari ad un incremento del 6,7% della consistenza del 2013.

Il comparto delle Funzioni locali ha sperimentato una forte riduzione dell'occupazione. La perdita cumulata sul decennio è stata di 85.854 addetti, che rappresentano il 14,9% della consistenza del 2013.

Il rallentamento del 2014 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 è diversificata fra gli enti che applicano il contratto nazionale e quelli che applicano i contratti delle regioni a statuto speciale o delle province autonome.

Dal 2014 le autonomie speciali hanno registrato una riduzione del 1,7%, inferiore al 16,5% registrato dagli 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 Province. 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. Solo nel 2021 gli enti di questa tipologia hanno ripreso un regolare ritmo di assunzioni manifestando una lieve crescita.

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 basate sul turn over con il nuovo principio fondato sulla sostenibilità finanziaria a regime della spesa di personale - non hanno potuto esplicare a pieno i loro positivi effetti incrementando le unità di personale da assumere, a causa dell'intervenuta emergenza epidemiologica da Covid-19. Tuttavia, dal 2020 si assiste a una timida inversione di tendenza che

³ La prima fase di mobilità del personale delle Province 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.

consente agli enti locali di iniziare nuovamente ad incrementare il proprio personale seppure non in misura pari alle potenzialità offerte dalla nuova disciplina assunzionale e ciò presumibilmente a causa della carenza di risorse finanziarie strutturali, che alcuni enti lamentano, da utilizzare a copertura degli oneri connessi alle assunzioni.

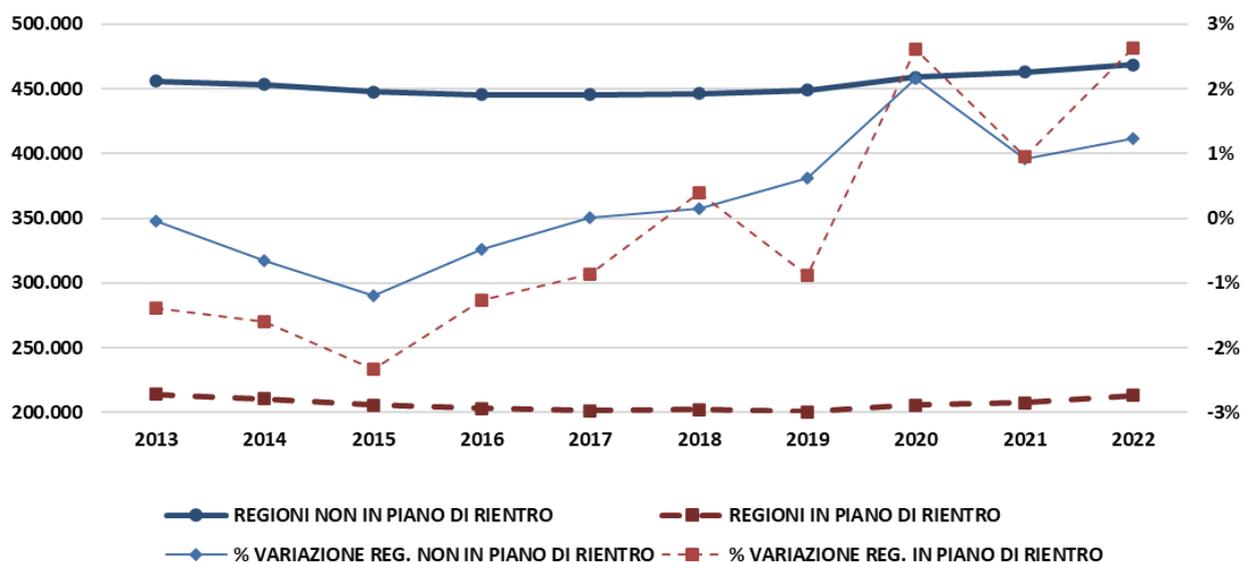
La pandemia ha determinato il rallentamento delle procedure concorsuali già in atto e di quelle da predisporre per la gran parte delle annualità 2020 e 2021, con ciò ritardando e posticipando nel tempo i predetti incrementi nelle nuove assunzioni. A ciò si sono sommati gli effetti della contrazione del 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 21.508 addetti, attestandosi appena al di sotto dei 650.000 dipendenti. Negli ultimi quattro anni si assiste invece ad un rapido incremento, pari a complessive 32.332 unità, imputabile alla nuova disciplina assunzionale introdotta e alle misure di contrasto della pandemia.

La crescita registrata nell'ultimo anno non è stata uniforme per tutte le tipologie di personale; la dirigenza medica ha perso quasi 488 unità di personale.

Il trend è stato influenzato anche dalla disciplina del piano di rientro della spesa sanitaria⁴.

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.



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 e Puglia, mentre la Liguria il Piemonte e la Sardegna sono comprese fra le regioni non in piano di rientro.

Nel grafico 2.6 è rappresentato l'andamento assoluto e dei tassi di variazione rispetto all'anno precedente dei due gruppi di regioni, sottoposte o non ai piani di rientro. Appare evidente che fino al 2019 la riduzione del personale avuta nel comparto è imputabile in massima parte alle regioni sottoposte a tale disciplina.

Ad eccezione del 2018 la curva del tasso di variazione delle regioni sottoposte ai piani di rientro è inferiore a quella delle regioni non sottoposte a tali piani. Solo a partire dal 2020, quando il contrasto della pandemia diventa prioritario, i tassi di variazione divengono positivi per entrambi i gruppi di regioni, ma quello delle regioni in piano di rientro si è mostrato più reattivo al venir meno dei vincoli, restando significativamente più elevato di quello del gruppo di regioni non soggette ai piani.

Nel 2022 il tasso di variazione delle regioni non in piano di rientro resta pressoché costante, mentre quello delle regioni in piano di rientro cresce notevolmente e diviene quasi il doppio (2,64%) di quello delle regioni non in piano di rientro (1,24%).

GLI AGGREGATI DEL “PERSONALE STABILE” E DELL’ “ALTRO PERSONALE”

L'universo dei dipendenti pubblici può essere suddiviso 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 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).

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 di 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 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.

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 28,7%, 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 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 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.

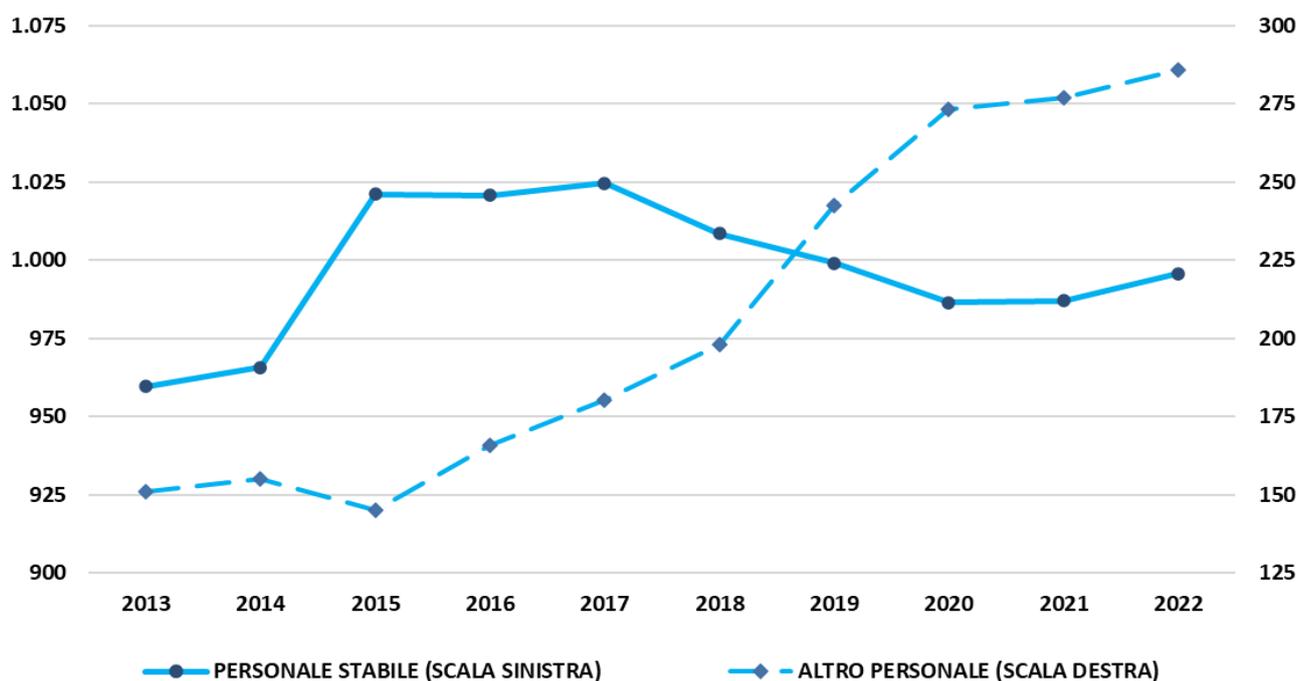
Per chiarire quanta parte della dinamica complessiva dei due comparti sia imputabile a ciascuno dei due aggregati, nei grafici che seguono ne sono rappresentati gli andamenti. Poiché i due aggregati hanno dimensioni diverse, l'andamento del *"personale stabile"* è riferito all'asse verticale di sinistra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

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, la cui programmazione segue l'anno scolastico che è stabilito sul periodo settembre/agosto e si concilia con qualche difficoltà con il riferimento all'anno solare utilizzato dal conto annuale.

Dal grafico seguente è possibile distinguere varie fasi. Nei primi anni del decennio il personale non di ruolo è stabile intorno al valore minimo in conseguenza delle consistenti immissioni in ruolo realizzate nel 2011.

Grafico 2.7 – Andamento del personale stabile e dell'altro personale nel comparto Istruzione e ricerca. Anni 2013-2022. Dati in migliaia di unità.



Nel 2015 si ha un 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 che si era avuta nel 2011; tuttavia, è sufficiente a far toccare a questo aggregato il livello minimo del decennio. Tale livello minimo è pari a poco più della metà di quello registrato negli anni più recenti, che hanno superato abbondantemente il precedente record del numero massimo di presenze non di ruolo risalente al 2006⁶.

Nel 2016 e 2017 le consistenti immissioni in ruolo riescono appena a compensare i pensionamenti, determinando la stazionarietà del personale stabile che è però accompagnata da un 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 unità. Il ricorso alle supplenze annuali e fino al termine dell'attività didattica è crescente, con un'accelerazione nel 2019 e 2020.

I livelli massimi degli ultimi decenni nell'utilizzo nella scuola del personale non di ruolo sono stati raggiunti per l'azione congiunta di variabili endogene ed esogene. Fra le variabili endogene si possono annoverare l'età anagrafica e contributiva del personale, la sua collocazione nelle diverse

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 superato solo a partire dal 2020. Simmetricamente, nello stesso periodo, si è avuta una consistente contrazione del personale stabile, passato dalle 975.456 unità del 2001 alle 898.992 del 2006.

qualifiche e la distribuzione geografica; fra quelle esogene, 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.

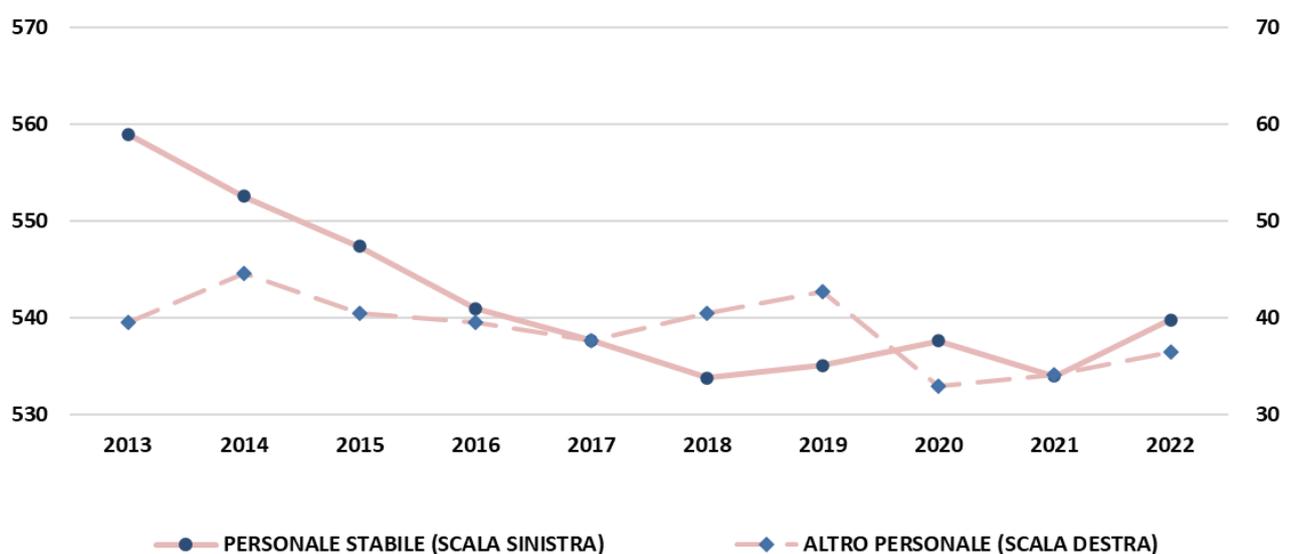
I DUE AGGREGATI NEL COMPARTO DEL PERSONALE IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO

Nel Personale in regime di diritto pubblico le Forze armate occupano la maggior parte dell' "altro personale". Il personale volontario – conteggiato nell' "altro personale" – effettua necessariamente 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%. Nel 2020 c'è stata una significativa riduzione al 6,1%, per la consistente riduzione del contingente di personale volontario e degli allievi imputabile alle difficoltà di reclutamento dovute alla pandemia.

Considerando le sole Forze armate, i valori risultano sensibilmente più elevati ed è sceso gradualmente dal 26,7% del 2014 al 22,5% del 2015, per oscillare, nei quattro anni successivi, di pochi decimi di punto intorno a questo valore. Nel 2020 il rapporto si riduce notevolmente, passando al 20,8%, raggiunge il valore minimo del 18,4%, anno in cui si è avuto il l'effetto pandemico sul ricambio dei contingenti, per risalire lievemente nell'ultimo anno (19,5%).

Grafico 2.8 – Andamento del personale stabile e dell'altro personale nel Personale in regime di diritto pubblico. Anni 2013-2022. Dati in migliaia di unità.



Entrambi gli aggregati subiscono una riduzione nell'arco del decennio. Fra il 2013 e il 2019 l' *"altro personale"* ha un andamento altalenante, con oscillazioni 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 più recenti 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 temporanea 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. Entrambi questi effetti sono stati presenti nel 2020, mentre negli anni successivi si è assistito ad un ritorno alla normalità.