

ANDAMENTO DELL'OCCUPAZIONE

PREMESSA

La pubblicazione dei dati illustrati di seguito si basa esclusivamente sull'elaborazione dei dati forniti dagli enti tenuti all'invio del modello del conto annuale. Per gli enti inadempienti, in numero esiguo e di modeste dimensioni, non si è ritenuto necessario effettuare alcuna stima volta a integrare le informazioni mancanti in ragione della loro scarsa influenza in termini di organico e di spesa. Più rilevante è invece l'effetto derivante dall'ingresso nell'universo di riferimento di nuove amministrazioni già esistenti, che in precedenza erano rimaste escluse dalla rilevazione o di nuova istituzione. Evento verificatosi due volte nell'arco temporale considerato (2008-2017).

Dal 2014 nel conto annuale sono considerati tutti gli enti della lista S13 aggiornata dall'Istat. Tale estensione dell'universo di riferimento ha influenzato i risultati della rilevazione in misura superiore a quanto registrato nel 2011, a seguito dell'inserimento nel conto annuale di enti con rilevante numero di personale¹ non censiti precedentemente.

Gli enti della lista S13 - che non hanno alle loro dipendenze personale in regime di diritto pubblico e costituiscono un raggruppamento eterogeneo che non rientra nell'ambito di applicazione dei contratti A.Ra.N. - occupavano nel 2017 oltre 36.000 dipendenti, a fronte delle 24.000 nuove unità appartenenti agli enti censiti per la prima volta nel 2011.

Per ottenere aggregati confrontabili nel tempo è stato inserito nelle tabelle un totale calcolato al netto dei nuovi ingressi registrati nel 2011 e nel 2014.

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

¹ Regione Siciliana ed ex Ipab di Trento nel comparto Regioni a statuto speciale; Ente foreste Sardegna fra gli enti ex art. 60.

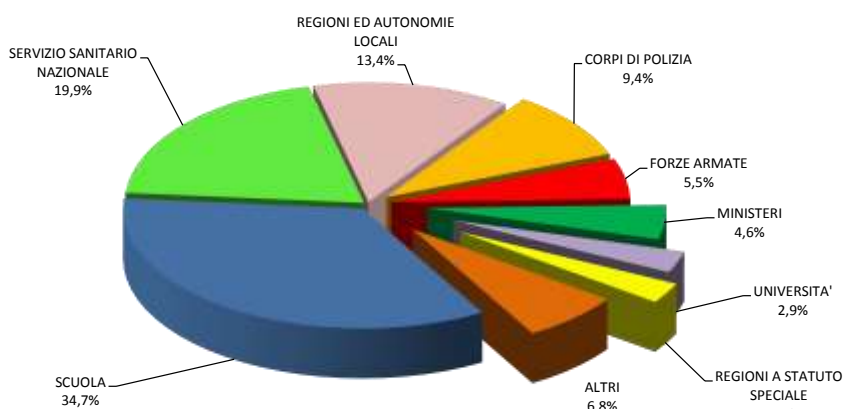
LA DISTRIBUZIONE DEL PERSONALE FRA I COMPARTI²

Gli occupati nel pubblico impiego sono concentrati per oltre due terzi in tre comparti: Scuola (34,7%), Sanità (19,9%) e Regioni ed autonomie locali³ (13,4%). Unitamente agli addetti dei comparti Sicurezza – Difesa, la percentuale degli occupati arriva all'83% di tutto il pubblico impiego.

Altri comparti con un peso significativo sono quelli dei Ministeri (4,6%) e dell'Università (2,9%), mentre i restanti comparti contano meno del 7% del personale pubblico.

Il grafico seguente illustra le dimensioni dei principali comparti con riferimento al totale del personale⁴.

Grafico 2.1 – Personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni



Altri comparti	
AGENZIE FISCALI	1,53%
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	1,26%
ENTI LISTA S13 ISTAT	1,12%
VIGILI DEL FUOCO	1,07%
ENTI DI RICERCA	0,65%
MAGISTRATURA	0,32%
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	0,30%
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	0,28%
AUTORITA' INDIPENDENTI	0,07%
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	0,06%
CARRIERA PREFETTIZIA	0,04%
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	0,04%
CARRIERA DIPLOMATICA	0,03%
CARRIERA PENITENZIARIA	0,01%

Nel 2017 la variazione più significativa della distribuzione è quella del comparto Scuola, che aumenta dello 0,7% il proprio peso percentuale, mentre si riduce soprattutto il peso del comparto delle Regioni ed autonomie locali (contratto nazionale) dello 0,4%, della Sanità, dell'Università e delle Agenzie fiscali che perdono un decimo di punto ciascuno.

² Non è stata ancora utilizzata l'articolazione del pubblico impiego nei nuovi quattro comparti (Funzioni centrali, Funzioni locali, Istruzioni e ricerca, Sanità) prevista dal CCNQ del 13.07.2016 a partire dalla tornata contrattuale 2016-2018 che è stata appena avviata.

³ In questo comparto sono presenti solo gli enti che applicano il CCNL nazionale, mentre gli enti che applicano i contratti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome sono inseriti in un comparto separato.

⁴ 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 paragrafo successivo.

La distribuzione del solo personale stabile, secondo i criteri esplicitati nella nota precedente, risulta meno concentrata nel comparto della Scuola che assorbe oltre un terzo del totale dei dipendenti (31,5%); anche il comparto delle Forze armate riduce il suo peso (4,8%) rispetto agli altri comparti che invece tendono a crescere. Ciò in quanto i comparti della Scuola e delle Forze armate sono fra quelli che impiegano la massima parte di personale non a tempo indeterminato, che sarà indicato nel seguito nell'aggregato dell' *"altro personale"*.

L'ANDAMENTO DEL TOTALE DEL PERSONALE

Il totale della forza lavoro impiegata nelle amministrazioni pubbliche nel 2017 è in lieve calo rispetto al precedente anno. L'ingresso dei nuovi enti nella rilevazione, avvenuto, come detto, nel 2011 e nel 2014, non rende evidente il trend effettivo del totale del personale pubblico. Al netto dei nuovi ingressi, dal 2008 si osserva una continua riduzione.

Considerando la serie storica costituita dalle rilevazioni effettuate dal 2008 al 2017, nella parte iniziale della serie, la riduzione annua del personale è stata nell'ordine delle decine di migliaia di dipendenti, toccando il minimo nel 2015, mentre negli ultimi anni il fenomeno risulta molto attenuato.

La principale determinante di questo andamento è costituita dal blocco del *turn over*, che ha trovato un'applicazione non uniforme fra i comparti. Al rallentamento registrato negli ultimi anni ha contribuito significativamente la modifica delle disposizioni in materia di accesso alla pensione.

Tabella 2.1 – Totale personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni

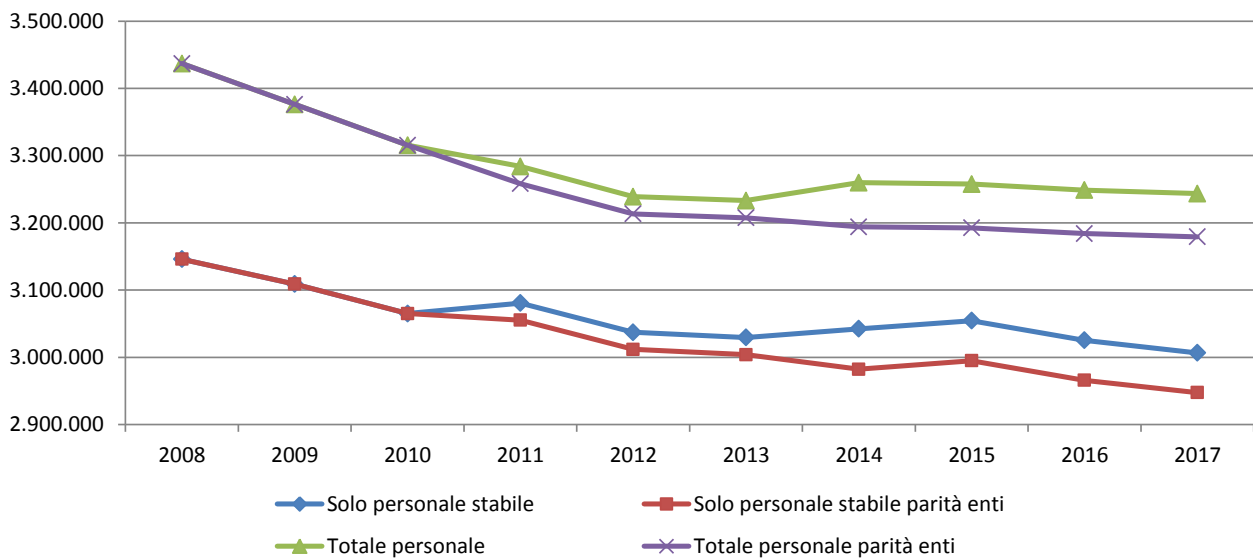
	Valori assoluti									
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
SCUOLA	1.129.863	1.074.772	1.043.284	1.015.589	1.013.171	1.027.863	1.038.606	1.085.082	1.106.180	1.124.471
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	9.008	8.796	9.209	9.081	9.174	9.153	9.362	9.174	9.229	9.221
MINISTERI	183.414	179.318	174.427	167.541	163.232	161.401	157.808	153.149	150.291	149.731
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	2.425	2.344	2.521	2.438	2.347	2.272	2.209	2.128	2.100	2.091
AGENZIE FISCALI	55.238	54.405	53.674	54.468	53.412	52.529	52.570	51.228	50.860	49.693
VIGILI DEL FUOCO	31.982	31.695	31.586	32.608	31.732	32.231	33.139	33.572	33.908	34.594
CORPI DI POLIZIA	330.816	328.786	324.071	324.086	320.404	316.717	313.987	312.132	308.765	305.928
FORZE ARMATE	191.940	196.802	194.608	193.328	187.324	185.325	187.388	181.523	178.639	176.860
MAGISTRATURA	10.410	10.486	10.195	10.136	10.308	10.425	10.588	10.270	10.299	10.423
CARRIERA DIPLOMATICA	935	919	909	919	923	910	933	917	958	977
CARRIERA PREFETTIZIA	1.478	1.415	1.403	1.356	1.315	1.277	1.232	1.197	1.213	1.197
CARRIERA PENITENZIARIA	473	456	432	397	370	356	349	335	321	287
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	56.235	53.888	52.144	50.283	48.625	46.963	45.737	43.354	42.505	40.736
ENTI DI RICERCA	17.421	18.186	18.111	20.864	21.078	20.909	20.809	20.570	20.414	20.955
UNIVERSITA'	119.870	115.912	111.006	108.502	105.574	103.695	101.384	99.131	97.206	94.974
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	689.873	693.600	688.484	682.542	673.416	670.241	663.796	653.477	648.729	647.048
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	522.325	520.160	515.543	502.997	490.159	484.132	479.041	460.768	447.129	434.809
REGIONI A STATUTO SPECIALE	72.597	73.338	73.083	94.099	93.394	93.604	93.425	91.774	90.825	90.141
AUTORITA' INDIPENDENTI	1.428	1.490	1.523	1.598	2.016	2.043	2.085	2.155	2.213	2.256
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	4.200	4.266	4.117	1.315	1.339	1.295	1.256	1.194	1.171	1.171
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	4.902	5.048	5.017	9.637	9.636	9.780	9.588	9.370	9.593	9.630
ENTI LISTA S13 ISTAT	0	0	0	0	0	0	34.321	35.108	36.153	36.242
TOTALE	3.436.833	3.376.082	3.315.347	3.283.784	3.238.949	3.233.121	3.259.613	3.257.608	3.248.701	3.243.435
TOTALE A PARITA' DI ENTI	3.436.833	3.376.082	3.315.347	3.258.324	3.213.375	3.207.467	3.194.003	3.192.577	3.183.895	3.179.172

La riduzione sull'intero periodo considerato è stata pari al 5,6% del valore registrato nel 2008. Al netto dell'apporto degli enti acquisiti solo di recente nella rilevazione, il calo è ben più marcato ed è pari al 7,5%, corrispondente ad una contrazione assoluta di 257.661 unità.

Tabella 2.2 – Variazioni percentuali del totale del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni

	Variazioni %									
	2009/2008	2010/2009	2011/2010	2012/2011	2013/2012	2014/2013	2015/2014	2016/2015	2017/2016	2017/2008
SCUOLA	-4,9%	-2,9%	-2,7%	-0,2%	1,5%	1,0%	4,5%	1,9%	1,7%	-0,5%
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	-2,4%	4,7%	-1,4%	1,0%	-0,2%	2,3%	-2,0%	0,6%	-0,1%	2,4%
MINISTERI	-2,2%	-2,7%	-3,9%	-2,6%	-1,1%	-2,2%	-3,0%	-1,9%	-0,4%	-18,4%
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	-3,3%	7,6%	-3,3%	-3,7%	-3,2%	-2,8%	-3,7%	-1,3%	-0,4%	-13,8%
AGENZIE FISCALI	-1,5%	-1,3%	1,5%	-1,9%	-1,7%	0,1%	-2,6%	-0,7%	-2,3%	-10,0%
VIGILI DEL FUOCO	-0,9%	-0,3%	3,2%	-2,7%	1,6%	2,8%	1,3%	1,0%	2,0%	8,2%
CORPI DI POLIZIA	-0,6%	-1,4%	0,0%	-1,1%	-1,2%	-0,9%	-0,6%	-1,1%	-0,9%	-7,5%
FORZE ARMATE	2,5%	-1,1%	-0,7%	-3,1%	-1,1%	1,1%	-3,1%	-1,6%	-1,0%	-7,9%
MAGISTRATURA	0,7%	-2,8%	-0,6%	1,7%	1,1%	1,6%	-3,0%	0,3%	1,2%	0,1%
CARRIERA DIPLOMATICA	-1,7%	-1,1%	1,1%	0,4%	-1,4%	2,5%	-1,7%	4,5%	2,0%	4,5%
CARRIERA PREFETTIZIA	-4,3%	-0,8%	-3,3%	-3,0%	-2,9%	-3,5%	-2,8%	1,3%	-1,3%	-19,0%
CARRIERA PENITENZIARIA	-3,6%	-5,3%	-8,1%	-6,8%	-3,8%	-2,0%	-4,0%	-4,2%	-10,6%	-39,3%
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	-4,2%	-3,2%	-3,6%	-3,3%	-3,4%	-2,6%	-5,2%	-2,0%	-4,2%	-27,6%
ENTI DI RICERCA	4,4%	-0,4%	15,2%	1,0%	-0,8%	-0,5%	-1,1%	-0,8%	2,7%	20,3%
UNIVERSITA'	-3,3%	-4,2%	-2,3%	-2,7%	-1,8%	-2,2%	-2,2%	-1,9%	-2,3%	-20,8%
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	0,5%	-0,7%	-0,9%	-1,3%	-0,5%	-1,0%	-1,6%	-0,7%	-0,3%	-6,2%
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	-0,4%	-0,9%	-2,4%	-2,6%	-1,2%	-1,1%	-3,8%	-3,0%	-2,8%	-16,8%
REGIONI A STATUTO SPECIALE	1,0%	-0,3%	28,8%	-0,7%	0,2%	-0,2%	-1,8%	-1,0%	-0,8%	24,2%
AUTORITA' INDIPENDENTI	4,3%	2,2%	4,9%	26,2%	1,3%	2,1%	3,4%	2,7%	1,9%	58,0%
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	1,6%	-3,5%	-68,1%	1,8%	-3,3%	-3,0%	-4,9%	-1,9%	0,0%	-72,1%
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	3,0%	-0,6%	92,1%	0,0%	1,5%	-2,0%	-2,3%	2,4%	0,4%	96,5%
ENTI LISTA S13 ISTAT	-	-	-	-	-	-	2,3%	3,0%	0,2%	-
TOTALE	-1,8%	-1,8%	-1,0%	-1,4%	-0,2%	0,8%	-0,1%	-0,3%	-0,2%	-5,6%
TOTALE A PARITA' DI ENTI	-1,8%	-1,8%	-1,7%	-1,4%	-0,2%	-0,4%	0,0%	-0,3%	-0,1%	-7,5%

Grafico 2.2 – Andamento del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni negli anni 2008-2017



Nello scomporre l'andamento generale in quello dei singoli comparti, assumono rilevanza alcuni elementi, quali la dimensione degli stessi e le modalità di ingresso delle nuove assunzioni, che influenzano l'andamento del singolo comparto nel periodo considerato.

Nel comparto Scuola, dopo le riduzioni avvenute fino al 2012 si è avuta una crescita contenuta nel 2013 e nel 2014, che si è fatta più consistente nel triennio successivo. La crescita registrata dal 2013 al 2017 (111.300 unità) compensa quasi per intero la contrazione che si è avuta nel periodo che va dal 2008 al 2012 (116.692 unità). In altri termini, il comparto che impiega un terzo del totale dei dipendenti pubblici non ha registrato, nell'intero periodo considerato, significative contrazioni di personale in termini assoluti e in rapporto alla dimensione del comparto. Ciò anche, come evidenziato più avanti, con riferimento alla distinzione fra il personale stabile e l'"altro personale" e alla particolare modalità di transito del personale fra i due raggruppamenti (immissioni in ruolo).

Molti sono i comparti che presentano una riduzione in tutti gli anni del decennio considerato. Fra questi il comparto delle Regioni ed autonomie locali (contratto nazionale) è quello che ha fornito il maggior contributo alla riduzione dell'occupazione pubblica. La perdita cumulata sul decennio è stata di 87.516 addetti, che rappresentano poco meno del 17% della consistenza che il comparto aveva nel 2008. Tale riduzione è stata particolarmente intensa negli ultimi tre anni, con una media annua di 14.744 addetti.

L'aggregato degli enti che applicano i contratti delle Regioni a Statuto speciale o delle Province autonome è influenzato dall'ingresso di nuove amministrazioni avvenuto nel corso degli anni. Tuttavia, anche per questi enti a partire dal 2012 si registrano piccole riduzioni del personale impiegato, che diventano significative nel 2015 (-1,8%), e proseguono nei due anni successivi,

sebbene in modo più contenuto.

La sensibile contrazione registrata nel comparto delle Regioni e autonomie locali è da correlare anche al processo di ricollocazione del personale delle ex Province, ora enti di Area Vasta. Infatti, nelle more della ricollocazione del personale provinciale inserito nelle liste di mobilità⁵ è stata disposta, per gli enti del comparto, la temporanea impossibilità di utilizzare il budget previsto per le assunzioni. Il secondo comparto che ha subito una rilevante riduzione del personale è quello della Sanità che ha perso oltre 46.500 addetti dal 2009. Ciononostante, date le dimensioni del comparto, in termini percentuali, la contrazione del 6,2% non è fra le più significative. Al riguardo, va aggiunto che il tasso di riduzione del personale di questo comparto si è fortemente ridotto negli ultimi anni. Fattore rilevante, è rappresentato dalla sottoposizione o meno delle Regioni alla disciplina del piano di rientro della spesa sanitaria⁶.

Il terzo comparto che ha maggiormente contribuito alla riduzione del personale è quello dei Ministeri, che nel decennio considerato, ha perso 33.683 addetti, corrispondenti al 18,4% di quelli in attività alla fine del 2008. La contrazione ha avuto un andamento abbastanza lineare nel corso degli anni e si è attenuata solo nell'ultimo anno.

I Corpi di Polizia e l'Università⁷ hanno avuto un andamento simile. In entrambi si registra una contrazione di personale in tutti gli anni del periodo considerato ed entrambi hanno prestato un simile contributo in termini assoluti perdendo quasi 24.900 addetti. La differenza è data dalla dimensione dei due comparti, che determina un diverso impatto in termini percentuali pari a -20,8% per l'Università a fronte del -7,5% dei Corpi di Polizia.

Pur con un andamento differente nel corso del decennio, altri due comparti hanno fornito un contributo quasi uguale in termini assoluti: le Forze armate, che hanno ridotto i propri effettivi di 15.080 unità, e gli Enti pubblici non economici, che hanno perso 15.499 unità. Anche in questo caso le differenti dimensioni dei comparti producono dei risultati percentuali diversi: una riduzione del -7,9% registrata per le Forze armate e una riduzione del 27,6% registrata dagli Enti pubblici non economici.

⁵ 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.

⁶ 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 2017 le regioni in Piano di rientro sono: Lazio, Abruzzo, Campania, Molise, Sicilia, Calabria e Puglia, mentre il Piemonte è uscito da questo gruppo di regioni nel corso del 2017.

⁷ Nel 2008 l'Università esaurisce l'effetto delle stabilizzazioni del personale precario effettuate negli anni precedenti.

Anche per le Forze armate, la corretta interpretazione dell'andamento occupazionale nel periodo considerato richiede la valutazione dell'utilizzo del personale volontario e in ferma prefissata, che nel conto annuale viene rilevato nell'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, così come stabilito dall'articolo 2207 del Codice dell'Ordinamento Militare (d.lgs. 66 del 15.03.2010).

Le Agenzie fiscali e la Presidenza del Consiglio dei Ministri presentano sull'intero decennio la seguente riduzione di personale: -10% per le Agenzie fiscali e -13,8% per la PCM. Le diverse dimensioni dei due comparti si traducono però in una perdita di 334 unità per la PCM e oltre 5.500 per le Agenzie. Nella Presidenza del Consiglio dei Ministri è tuttavia presente un elemento di peculiarità rappresentato dal consistente numero di personale comandato o fuori ruolo proveniente da altre amministrazioni che fa raddoppiare il totale dei dipendenti. La riduzione del personale ha interessato anche tale tipologia che è passata dalle 1.600 unità del 2008 alle 1.435 presenti al 31 dicembre 2017.

Nei comparti di minori dimensioni, la Magistratura e la Carriera diplomatica presentano valori stabili alla fine del decennio, mentre la Carriera prefettizia registra una importante riduzione in termini percentuali (-19%).

In termini relativi la riduzione più marcata è quella registrata dalla Carriera penitenziaria che ha perso nel decennio quasi il 40% della sua consistenza iniziale.

Aumenti significativi nell'arco del decennio sono registrati dagli Enti di ricerca, cresciuti del 20,3%, pari a 3.534 unità anche grazie ai processi di stabilizzazione, e dai Vigili del fuoco, che aumentano di circa 2.612 dipendenti (+8,2%) in ragione della specifica normativa di settore che ha consentito il reclutamento di nuove unità.

Le politiche di contenimento del *turn over* introdotte per la generalità dei comparti a partire dal 2008 sono risultate efficaci in termini di riduzione della spesa. Tuttavia il protrarsi nel tempo di detta disciplina di contenimento ha determinato, negli ultimi anni, un significativo incremento dell'età media dei dipendenti pubblici (sei o più mesi ogni anno), superando il valore di 50 anni medi con valori più elevati in alcuni comparti, per l'analisi dei quali si rinvia all'ultimo paragrafo. Alla fine del 2017 oltre 394.000 dipendenti hanno già superato la soglia dei 60 anni, mentre altri 658.000 hanno un'età compresa fra i 55 ed i 59 anni. Il forte invecchiamento nel pubblico impiego e l'accelerazione nelle uscite per pensionamento potrebbe rendere progressivamente più

difficoltoso l'affiancamento fra neo assunti e dipendenti esperti, necessario per la trasmissione della conoscenza dei complessi processi lavorativi propri dell'impiego pubblico.

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

Il personale è ripartito in "*personale stabile*" – il gruppo più numeroso – e "*altro personale*".

Per "*personale stabile*" si intende quello con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, comprensivo dei dirigenti a tempo determinato in quanto 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 didattica⁸ 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 alcuni dei comparti di maggiori dimensioni (Scuola, Forze armate, Corpi di polizia) si concentra la massima parte dell' "*altro personale*" per il quale, l'inizio dell'attività lavorativa in tale categoria è quasi sempre propedeutica al successivo ingresso fra il personale a tempo indeterminato.

Per chiarire quanta parte della dinamica complessiva sia imputabile all'aggregato del personale stabile e quanta all'altro personale, nelle tabelle che seguono sono riportate le consistenze in termini assoluti e le variazioni percentuali dei due diversi aggregati.

La tabella 2.4 mostra, nel periodo 2008-2017, una contrazione del personale stabile pari al 4,4%. La stessa variazione, calcolata al netto degli enti di nuova rilevazione, comporta una riduzione di 198.535 occupati, corrispondente a un decremento del 6,3% della forza lavoro stabile impegnata

⁸ Le supplenze annuali, che hanno durata fino al 31 agosto, vengono 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 nonch  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 provveduto a utilizzare gli spazi di flessibilit  e di organizzazione dell'orario con docenti gi  in servizio nella stessa istituzione scolastica.

nel 2008. Nel periodo considerato sono presenti fasi alterne di contrazione ed espansione.

L'aumento osservato nel 2008 del personale stabile è essenzialmente riconducibile a due fattori: le consistenti immissioni in ruolo della Scuola e le procedure di stabilizzazione messe in atto principalmente nei comparti Sanità, Regioni ed enti locali, Università ed Enti di ricerca. Questo tema verrà ripreso nel paragrafo relativo al personale con rapporto di lavoro flessibile.

Tabella 2.3 – Personale stabile dipendente dalle pubbliche amministrazioni

	Valori assoluti									
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
SCUOLA	908.053	879.625	862.376	882.033	873.041	880.267	887.001	943.086	943.452	947.696
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	7.827	7.548	7.636	7.358	7.442	7.377	7.525	7.582	7.512	7.293
MINISTERI	181.146	176.929	172.034	165.100	160.779	158.905	155.319	150.571	147.646	145.825
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	2.425	2.344	2.521	2.438	2.347	2.272	2.209	2.128	2.100	2.091
AGENZIE FISCALI	55.234	54.401	53.670	54.464	53.408	52.527	52.568	51.226	50.858	49.691
VIGILI DEL FUOCO	31.982	31.695	31.586	32.608	31.732	32.231	33.139	33.572	33.908	34.594
CORPI DI POLIZIA	325.664	325.376	320.031	318.853	314.728	313.245	308.894	304.949	301.738	300.468
FORZE ARMATE	146.393	145.675	146.882	146.575	148.032	149.283	147.860	148.195	146.074	144.643
MAGISTRATURA	10.410	10.486	10.195	10.136	10.308	10.425	10.588	10.270	10.299	10.423
CARRIERA DIPLOMATICA	935	919	909	919	923	910	933	917	958	977
CARRIERA PREFETTIZIA	1.478	1.415	1.403	1.356	1.315	1.277	1.232	1.197	1.213	1.197
CARRIERA PENITENZIARIA	473	456	432	397	370	356	349	335	321	287
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	54.863	53.425	51.697	49.849	48.205	46.529	45.323	42.974	42.237	40.466
ENTI DI RICERCA	17.333	18.071	17.979	20.733	20.941	20.794	20.666	20.422	20.266	20.820
UNIVERSITA'	118.271	114.345	109.473	106.943	104.059	102.219	99.946	97.741	95.820	93.612
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	688.319	692.102	687.108	681.195	672.127	668.949	662.568	652.379	647.621	646.038
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	514.626	512.627	508.211	495.858	483.623	477.831	468.239	449.731	436.252	424.049
REGIONI A STATUTO SPECIALE	70.026	70.757	70.291	91.315	90.891	90.930	90.721	89.421	88.130	87.353
AUTORITA' INDIPENDENTI	1.428	1.490	1.523	1.598	2.016	2.043	2.085	2.155	2.213	2.256
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	4.200	4.266	4.117	1.314	1.338	1.294	1.255	1.192	1.170	1.170
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	4.888	5.034	5.003	9.622	9.630	9.772	9.580	9.364	9.317	9.439
ENTI LISTA S13 ISTAT	0	0	0	0	0	0	34.321	35.108	36.153	36.242
TOTALE	3.145.974	3.108.986	3.065.077	3.080.664	3.037.255	3.029.436	3.042.321	3.054.515	3.025.258	3.006.630
TOTALE A PARITA' DI ENTI	3.145.974	3.108.986	3.065.077	3.055.265	3.011.715	3.003.977	2.982.341	2.994.963	2.965.753	2.947.439

Tabella 2.4 – Variazioni percentuali del personale stabile dipendente dalle pubbliche amministrazioni

	Variazioni %									
	2009/2008	2010/2009	2011/2010	2012/2011	2013/2012	2014/2013	2015/2014	2016/2015	2017/2016	2017/2008
SCUOLA	-3,1%	-2,0%	2,3%	-1,0%	0,8%	0,8%	6,3%	0,0%	0,4%	4,4%
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	-3,6%	1,2%	-3,6%	1,1%	-0,9%	2,0%	0,8%	-0,9%	-2,9%	-6,8%
MINISTERI	-2,3%	-2,8%	-4,0%	-2,6%	-1,2%	-2,3%	-3,1%	-1,9%	-1,2%	-19,5%
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	-3,3%	7,6%	-3,3%	-3,7%	-3,2%	-2,8%	-3,7%	-1,3%	-0,4%	-13,8%
AGENZIE FISCALI	-1,5%	-1,3%	1,5%	-1,9%	-1,6%	0,1%	-2,6%	-0,7%	-2,3%	-10,0%
VIGILI DEL FUOCO	-0,9%	-0,3%	3,2%	-2,7%	1,6%	2,8%	1,3%	1,0%	2,0%	8,2%
CORPI DI POLIZIA	-0,1%	-1,6%	-0,4%	-1,3%	-0,5%	-1,4%	-1,3%	-1,1%	-0,4%	-7,7%
FORZE ARMATE	-0,5%	0,8%	-0,2%	1,0%	0,8%	-1,0%	0,2%	-1,4%	-1,0%	-1,2%
MAGISTRATURA	0,7%	-2,8%	-0,6%	1,7%	1,1%	1,6%	-3,0%	0,3%	1,2%	0,1%
CARRIERA DIPLOMATICA	-1,7%	-1,1%	1,1%	0,4%	-1,4%	2,5%	-1,7%	4,5%	2,0%	4,5%
CARRIERA PREFETTIZIA	-4,3%	-0,8%	-3,3%	-3,0%	-2,9%	-3,5%	-2,8%	1,3%	-1,3%	-19,0%
CARRIERA PENITENZIARIA	-3,6%	-5,3%	-8,1%	-6,8%	-3,8%	-2,0%	-4,0%	-4,2%	-10,6%	-39,3%
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	-2,6%	-3,2%	-3,6%	-3,3%	-3,5%	-2,6%	-5,2%	-1,7%	-4,2%	-26,2%
ENTI DI RICERCA	4,3%	-0,5%	15,3%	1,0%	-0,7%	-0,6%	-1,2%	-0,8%	2,7%	20,1%
UNIVERSITA'	-3,3%	-4,3%	-2,3%	-2,7%	-1,8%	-2,2%	-2,2%	-2,0%	-2,3%	-20,8%
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	0,5%	-0,7%	-0,9%	-1,3%	-0,5%	-1,0%	-1,5%	-0,7%	-0,2%	-6,1%
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	-0,4%	-0,9%	-2,4%	-2,5%	-1,2%	-2,0%	-4,0%	-3,0%	-2,8%	-17,6%
REGIONI A STATUTO SPECIALE	1,0%	-0,7%	29,9%	-0,5%	0,0%	-0,2%	-1,4%	-1,4%	-0,9%	24,7%
AUTORITA' INDIPENDENTI	4,3%	2,2%	4,9%	26,2%	1,3%	2,1%	3,4%	2,7%	1,9%	58,0%
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	1,6%	-3,5%	-68,1%	1,8%	-3,3%	-3,0%	-5,0%	-1,8%	0,0%	-72,1%
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	3,0%	-0,6%	92,3%	0,1%	1,5%	-2,0%	-2,3%	-0,5%	1,3%	93,1%
ENTI LISTA S13 ISTAT	-	-	-	-	-	-	2,3%	3,0%	0,2%	-
TOTALE	-1,2%	-1,4%	0,5%	-1,4%	-0,3%	0,4%	0,4%	-1,0%	-0,6%	-4,4%
TOTALE A PARITA' DI ENTI	-1,2%	-1,4%	-0,3%	-1,4%	-0,3%	-0,7%	0,4%	-1,0%	-0,6%	-6,3%

Il 2015 è l'altro anno del periodo considerato in cui si registra l'aumento del personale stabile dell'intera pubblica amministrazione. Ancora una volta sono le immissioni in ruolo della Scuola che compensano le riduzioni registrate negli altri comparti.

L'evoluzione dell'aggregato dell' "altro personale" è imputabile quasi per intero al comparto Scuola e a quello della Sicurezza-Difesa, come effetto delle politiche di immissione in ruolo per la Scuola e della definizione del contingente del personale volontario per la Sicurezza- Difesa.

Nell'aggregato in esame gli altri comparti hanno un peso poco rilevante e presentano andamenti tendenzialmente in riduzione. L'incremento delle unità di questo aggregato nel comparto delle Regioni ed enti locali è dovuto all'ingresso nella rilevazione del 2014 dell'Azienda Calabria Verde⁹.

Tabella 2.5 – "Altro personale" dipendente dalle pubbliche amministrazioni

	Valori assoluti									
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
SCUOLA	221.810	195.147	180.908	133.556	140.130	147.596	151.605	141.996	162.728	176.775
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	1.181	1.248	1.573	1.723	1.732	1.776	1.837	1.592	1.717	1.928
MINISTERI	2.268	2.389	2.393	2.441	2.453	2.496	2.489	2.578	2.645	3.906
AGENZIE FISCALI	4	4	4	4	4	2	2	2	2	2
CORPI DI POLIZIA	5.152	3.410	4.040	5.233	5.676	3.472	5.093	7.183	7.027	5.460
FORZE ARMATE	45.547	51.127	47.726	46.753	39.292	36.042	39.528	33.328	32.565	32.217
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	1.372	463	447	434	420	434	414	380	268	270
ENTI DI RICERCA	88	115	132	131	137	115	143	148	148	135
UNIVERSITA'	1.599	1.567	1.533	1.559	1.515	1.476	1.438	1.390	1.386	1.362
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	1.554	1.498	1.376	1.347	1.289	1.292	1.228	1.098	1.108	1.010
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	7.699	7.533	7.332	7.139	6.536	6.301	10.802	11.037	10.877	10.760
REGIONI A STATUTO SPECIALE	2.571	2.581	2.792	2.784	2.503	2.674	2.704	2.353	2.695	2.788
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	0	0	0	1	1	1	1	2	1	1
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	14	14	14	15	6	8	8	6	276	191
TOTALE	290.859	267.096	250.270	203.120	201.694	203.685	217.292	203.093	223.443	236.805
TOTALE A PARITA' DI ENTI	290.859	267.096	250.270	203.059	201.660	203.490	211.662	197.614	218.142	231.729

Tabella 2.6 – Variazioni percentuali dell'"Altro personale" dipendente dalle pubbliche amministrazioni

	Variazioni %									
	2009/2008	2010/2009	2011/2010	2012/2011	2013/2012	2014/2013	2015/2014	2016/2015	2017/2016	2017/2008
SCUOLA	-12,0%	-7,3%	-26,2%	4,9%	5,3%	2,7%	-6,3%	14,6%	8,6%	-20,3%
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	5,7%	26,0%	9,5%	0,5%	2,5%	3,4%	-13,3%	7,9%	12,3%	63,3%
MINISTERI	5,3%	0,2%	2,0%	0,5%	1,8%	-0,3%	3,6%	2,6%	47,7%	72,2%
AGENZIE FISCALI	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-50,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-50,0%
CORPI DI POLIZIA	-33,8%	18,5%	29,5%	8,5%	-38,8%	46,7%	41,0%	-2,2%	-22,3%	6,0%
FORZE ARMATE	12,3%	-6,7%	-2,0%	-16,0%	-8,3%	9,7%	-15,7%	-2,3%	-1,1%	-29,3%
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	-66,3%	-3,5%	-2,9%	-3,2%	3,3%	-4,6%	-8,2%	-29,5%	0,7%	-80,3%
ENTI DI RICERCA	30,7%	14,8%	-0,8%	4,6%	-16,1%	24,3%	3,5%	0,0%	-8,8%	53,4%
UNIVERSITA'	-2,0%	-2,2%	1,7%	-2,8%	-2,6%	-2,6%	-3,3%	-0,3%	-1,7%	-14,8%
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	-3,6%	-8,1%	-2,1%	-4,3%	0,2%	-5,0%	-10,6%	0,9%	-8,8%	-35,0%
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	-2,2%	-2,7%	-2,6%	-8,4%	-3,6%	71,4%	2,2%	-1,4%	-1,1%	39,8%
REGIONI A STATUTO SPECIALE	0,4%	8,2%	-0,3%	-10,1%	6,8%	1,1%	-13,0%	14,5%	3,5%	8,4%
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	-	-	-	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%	-50,0%	0,0%	-
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	0,0%	0,0%	7,1%	-60,0%	33,3%	0,0%	-25,0%	4500,0%	-30,8%	1264,3%
TOTALE	-8,2%	-6,3%	-18,8%	-0,7%	1,0%	6,7%	-6,5%	10,0%	6,0%	-18,6%
TOTALE A PARITA' DI ENTI	-8,2%	-6,3%	-18,9%	-0,7%	0,9%	4,0%	-6,6%	10,4%	6,2%	-20,3%

⁹ L'Azienda Calabria Verde ha registrato nel 2014 circa 5.000 appartenenti alle qualifiche che confluiscono nell'altro personale.

Con riferimento alla serie considerata a parità di enti, il 2015 rappresenta l'anno in cui si raggiunge il minimo assoluto registrando un numero di unità inferiore a 200.000. Il consistente aumento negli ultimi due anni del personale non di ruolo del comparto Scuola ha limitato a 59.130 unità la riduzione complessiva rispetto all'analogo valore del 2008.

SCUOLA

La consistenza del personale del comparto della Scuola è influenzata dall'anno scolastico impostato sul periodo settembre/agosto e non sull'anno solare. In questo comparto, fino al 2010, si osserva una contrazione sia per personale stabile che per l'altro personale. A partire dal 2011 si assiste ad un progressivo ampliamento del personale di ruolo, accompagnato da un maggior ricorso al personale non di ruolo.

Nella Scuola l'aggregato del personale non di ruolo ha registrato alla fine del 2011 il valore più basso pari a poco più della metà di quello registrato nel 2006, anno con il numero massimo di presenze non di ruolo¹⁰.

Negli ultimi due anni si è avuto un consistente maggior ricorso a questa tipologia di contratti che sono cresciuti notevolmente, nonostante le consistenti immissioni in ruolo realizzate negli ultimi anni che hanno fatto crescere il personale stabile, ma non sono riuscite a ridurre il numero del personale non di ruolo. Nel 2017 c'è stato un maggior ricorso al personale non di ruolo per oltre 14.000 unità, raggiungendo il livello massimo di questo aggregato dal 2010.

Nel 2008 la quota percentuale che l' "altro personale" rappresenta sul totale risulta pari a circa il 20%. Il valore di questo rapporto si è ridotto di circa un punto percentuale l'anno fino al 2010, scendendo al 13,2% nel 2011, per poi risalire gradualmente sino ad attestarsi al 15,8% nel 2017. Quanto precede dipende da variabili endogene - quali l'età anagrafica e contributiva del personale, la sua collocazione nelle diverse qualifiche e la distribuzione geografica - ed esogene come le politiche di adeguamento alle recenti sentenze riguardanti il personale di sostegno e, più in generale, quelle riguardanti il riassorbimento del personale precario.

¹⁰ Negli anni che vanno dal 2001 al 2006 il comparto 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 17 anni. Simmetricamente nello stesso periodo si è avuta una contrazione del personale stabile, passato dalle 975.456 unità del 2001 alle 898.992 del 2006.

FORZE ARMATE

Nel comparto delle Forze armate il passaggio del personale volontario nell'aggregato del personale stabile avviene per concorso dopo un periodo iniziale di permanenza nell' *"altro personale"*.

L'andamento dei due aggregati evidenzia che la riduzione del totale del personale, registrata a partire dal 2011, è solo apparentemente lineare. Il personale stabile resta costante fino al 2011 per aumentare fino al suo massimo nel 2013 (149.283 unità). Solo negli ultimi due anni il personale in servizio permanente effettivo si riduce, raggiungendo nel 2017 il valore minimo del decennio (144.643 unità). Al contrario, il contingente dell' *"altro personale"* raggiunge nel 2009 il suo valore massimo (51.127 unità), per poi ridursi progressivamente sino ad arrivare nel 2017 al minimo assoluto con 32.217 unità. La riduzione del totale del personale del comparto è quindi imputabile in massima parte alla riduzione del personale volontario e degli allievi.

Se si considerano le Forze armate unitamente ai Corpi di polizia, dopo una contenuta oscillazione nei primi anni della serie, a partire dal 2011 si riduce progressivamente il contingente di *"altro personale"* utilizzato dal settore Difesa-Sicurezza, attestandosi nell'ultimo anno sui valori minimi di tutto il periodo. Alla fine del decennio 2008-2017 la contrazione dell' *"altro personale"* riferito ai Corpi di polizia e alle Forze armate risulta pari al 25,7%, corrispondente a 13.022 unità.

Nei Corpi di polizia la quota dell' *"altro personale"* sul totale dei dipendenti è minima (1,8% nell'ultimo anno), mentre nelle Forze armate tale quota è consistente e oscilla fra il 24% e il 26% all'inizio del periodo considerato, per diminuire in modo deciso negli ultimi anni ed attestarsi nel 2017 al 22,3%.