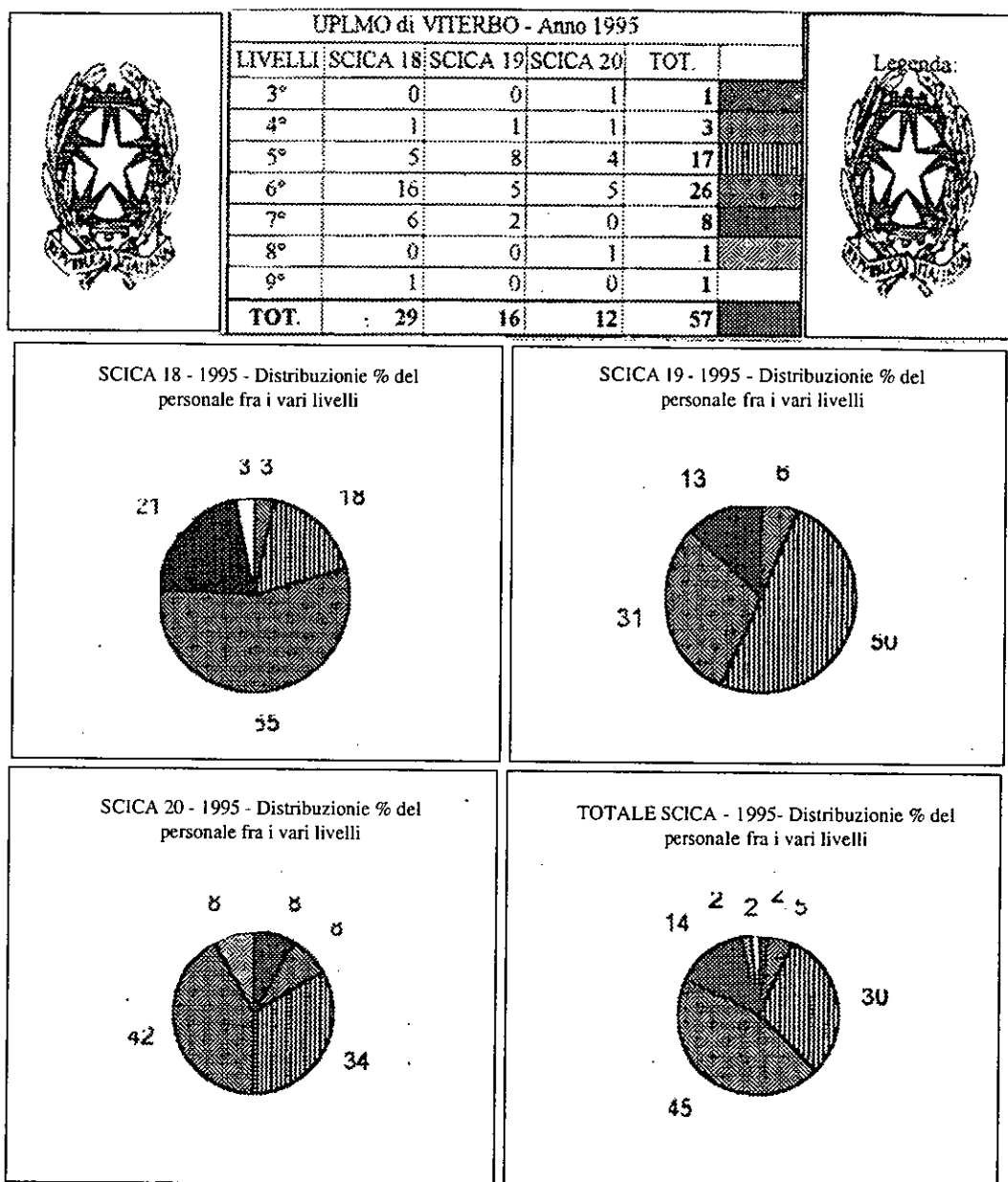




Per accertare il corretto utilizzo delle risorse umane, la Corte dei conti, sulla base delle informazioni fornite dalle dirigenze dei due Uffici provinciali del lavoro e della massima occupazione, ha ritenuto indispensabile procedere all'applicazione di alcuni indicatori di efficienza.

In particolare, sono stati applicati i seguenti indicatori di tipo tradizionale:

1. indicatore di assenteismo (ore di assenza/ore di presenza effettive);
2. indicatore di straordinario (ore di straordinario/ore di presenza effettive);
3. indicatore di presenza (ore di presenza effettive/ore di presenza contrattuali).

Gli esiti dell'attività di controllo così svolta risultano esposti nella tabella seguente:

S.C.I.C.A. n. 6	0,304	0,011	0,708
S.C.I.C.A. n. 7	0,159	0,019	0,780
S.C.I.C.A. n. 24	0,277	0,019	0,719
MEDIA/RM	0,218	0,017	0,758

ANNO 1995 INDICATORI DI EFFICIENZA	LIVELLO DI ASSENTEISMO assenze extra/presenze effettive	LIVELLO DI STRAORDINARIO straordinario/presenze effettive	LIVELLO DI PRESENZA presenze effettive/presenze contrattuali
U.P.L.M.O. di VITERBO	0,112	0,013	0,789
S.C.I.C.A. n. 18	0,053	0,011	0,846
S.C.I.C.A. n. 19	0,085	0,004	0,844
S.C.I.C.A. n. 20	0,246	0,007	0,832
MEDIA/VT	0,124	0,009	0,827

L'accertamento del costo del lavoro, inteso nella sua globalità (1), ha riguardato sia il salario principale che il salario accessorio (2).

Naturalmente, si tratta di dati ancora grezzi, che abbisogneranno di ulteriori affinamenti e scomposizioni, tenuto conto del fatto che il Servizio di controllo interno del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, richiesto di collaborazione, non sembrerebbe ancora orientato a sviluppare alcun programma capace di corrispondere all'esigenza di evidenziare i costi imputabili a ciascun centro di spesa.

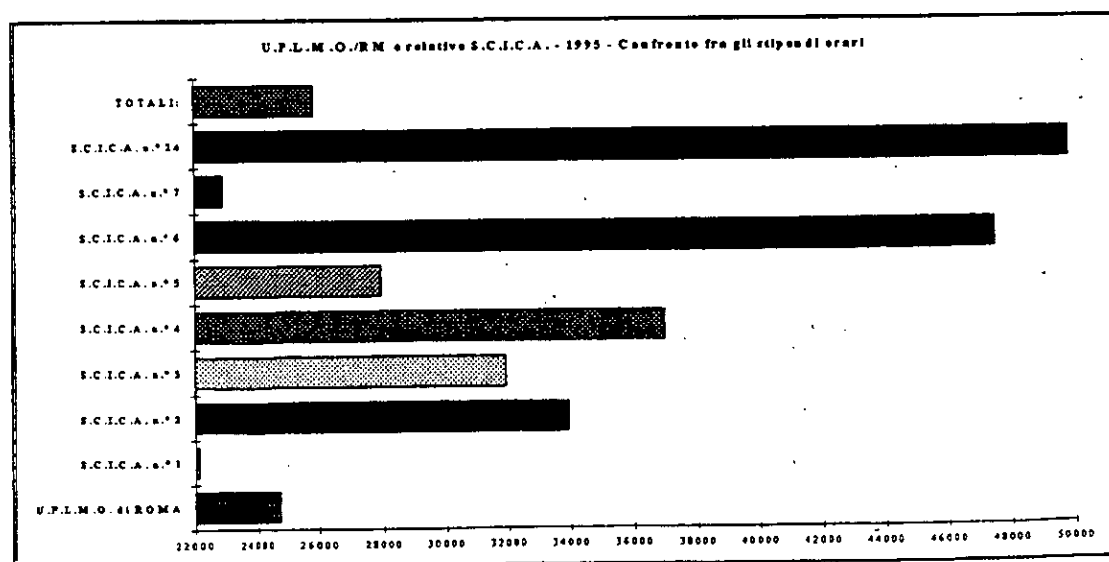
In mancanza di un sistema informativo capace di assicurare alla dirigenza locale l'utilizzo di tecniche e di metodi utili per svolgere un corretto monitoraggio delle diverse funzioni-obiettivo specifiche intestate alla struttura in quanto istituzione preposta al soddisfacimento di esigenze assolutamente differenziate, rinvenibili nelle diverse "utenze", la Corte dei conti ha curato direttamente la rilevazione dei dati e delle informazioni necessari alla messa a punto di una griglia conoscitiva, che, purtroppo, si può ritenere ancora di livello parzialmente soddisfacente.

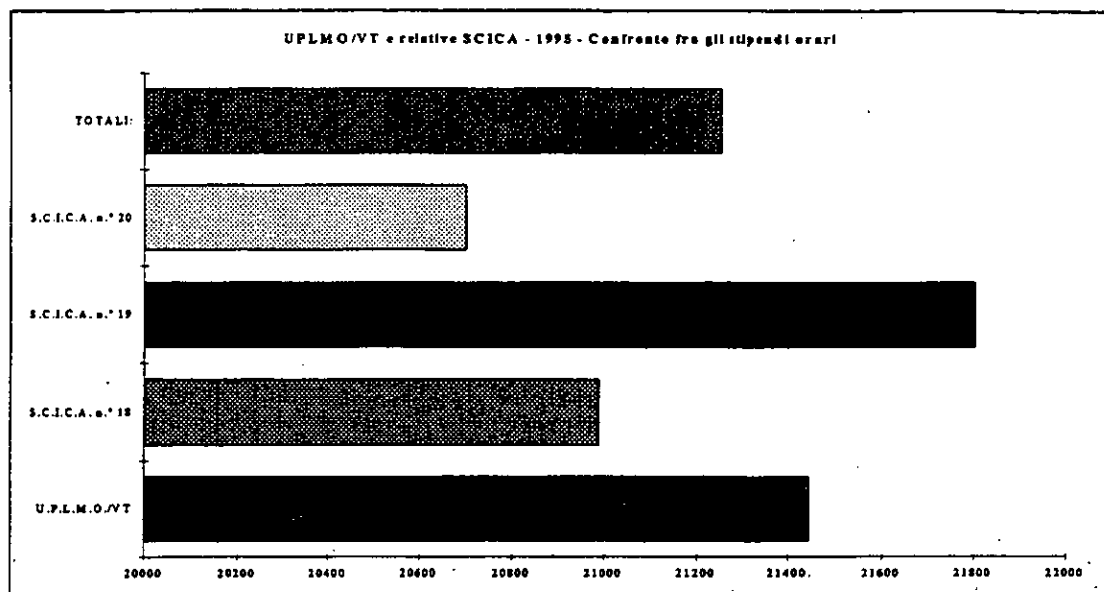
Tuttavia, gli esiti dell'attività di controllo pongono in evidenza come i dati sistematicamente raccolti e opportunamente validati con il ricorso a fonti informative, da ritenere abbastanza attendibili, assicurano una lettura chiara degli stessi, e alcune significatività, essendo possibile comprendere come gli indicatori usati abbiano posto in evidenza anomalie e disfunzioni difficilmente scopribili con le tradizionali tecniche di controllo.

In particolare, la Corte dei conti, pur con i limiti delle tecniche di valutazione del costo del lavoro evidenziati, ha ritenuto utile ricorrere all'uso dei seguenti indicatori di natura economica:

1. costo globale di un'ora effettivamente lavorata;
2. costo globale del lavoro per singolo contatto;
3. costo globale del lavoro per tipologia di servizi resi all'utenza.

In ordine al primo degli indicatori utilizzati, gli esiti dell'accertamento, che ha riguardato tutte le agenzie locali di collocamento, così come risultano distribuite sul territorio delle due province interessate all'indagine, sono leggibili nelle seguenti tabelle:





Il secondo degli indicatori, preso in considerazione dalla Corte dei conti per valutare la capacità di dialogo che le SCICA riescono quotidianamente ad esprimere verso gli utenti dei diversi servizi assicurati, ha consentito di confermare la tesi esposta secondo la quale la valutazione dei tempi di lavoro (carico), in esecuzione dell'art.6, 3° comma, del d.lgs. n. 29/93 e successive modificazioni e integrazioni, sia stata fatta non tenendo in alcun conto della complessa gamma di interventi (non escluse, quindi, le richieste di notizie/informazioni/chiarimenti) che effettuano gli operatori posti "front-line" nei riguardi dei cittadini-utenti.

Gli esiti dell'accertamento effettuato sono riportati nella tabella seguente:

UPLMO ROMA - 1995				
SCICA	Unità in servizio	Costo del personale	n. contatti	Costo per contatto
n. 1 Roma	196	6.221.932.341	530.250	11.740
n. 2 Civitavecchia	18	585.000.130	39.390	15.000
n. 3 Tivoli	31	931.468.342	27.240	34.157
n. 4 Guidonia	22	666.532.665	25.755	25.885
n. 5 Colferro	39	1.276.512.798	27.270	46.810
n. 6 Fiano Romano	17	512.745.115	13.635	37.620
n. 7 Pomezia	88	2.802.546.032	106.050	26.500
n. 24 Monterotondo	12	627.339.401	18.180	34.505
UPLMO VITERBO - 1995				
SCICA	Unità in servizio	Costo del personale	n. contatti	Costo per contatto
n. 18 Viterbo	28	994.244.698	27.270	36.450
n. 19 Tarquinia	16	532.246.185	10.605	50.210
n. 20 Civita Castell.	16	356.165.044	9.090	39.180

Riguardo, infine, al terzo degli indicatori economici utilizzati (costo globale del lavoro per ciascuna tipologia di servizio reso all'utenza) la Corte dei conti ha dovuto, prima di tutto, procedere alla individuazione dei diversi servizi riconducibili nella funzione-obiettivo specifica sottoposta ad analisi e, sia pure in via sperimentale, alla definizione del tempo (n. ore lavorate effettivamente) dedicato a ciascuno di essi.

La metodologia di controllo aziendalistica applicata, quindi, a ciascun centro di erogazione di servizi (agenzia locale di collocamento) può consentire di valutare non solo le scelte fatte in fase di programmazione ma anche se, con le attuali risorse umane, le scelte fatte siano correttamente perseguibili.

Naturalmente la situazione gestionale così come accertata non si dimostra significativa in assoluto, ma essa può ben formare oggetto di valutazione obiettiva per l'assunzione di processi decisionali rispettosi degli obiettivi di legge fissati dalla normativa internazionale, comunitaria e nazionale in tale materia.

SERVIZIO NAZIONALE DELL'IMPIEGO

Costo dell'azione amministrativa in ragione delle ore dedicate ai diversi servizi.
Confronto tra due SCICA (Pomezia - Viterbo) - Anno 1993

	Tipologia dei servizi resi (funzione-obiettivo)	Tempo dedicato in % (ore effettivamente lavorate)		Costo di ciascun tipo di servizio	
		Pomezia	Viterbo	Pomezia	Viterbo
0	Risorse finanziarie (totale)	100%	100%	L. 2.802.546.032	L. 994.244.698
1	Iscrizione/iscrittazione richiedenti un impiego	20%	20%	L. 560.509.206	L. 198.848.940
2	Informazioni di carattere generale ai richiedenti un impiego	10%	15%	L. 280.254.603	L. 149.136.705
3	Informazioni di carattere tecnico	15%	15%	L. 420.381.905	L. 149.136.705
3.1	ai richiedenti un impiego	10%	10%	L. 280.254.603	L. 99.424.469
3.2	alle imprese	5%	5%	L. 140.127.301	L. 49.712.235
4	Ricerca/selezione dei candidati ai posti di impiego offerti da enti pubblici (graduatoria)	15%	25%	L. 420.381.905	L. 248.561.174
5	Ricerca/preselezione dei candidati ai posti di impiego offerti da imprese private	10%	--	L. 280.254.603	--
5.1	locali	5%	--	L. 140.127.301	--
5.2	non locali	5%	--	L. 140.127.301	--
5.3	europee (EURES)	--	--	--	--
5.4	extra-europee	--	--	--	--
6	Controllo stato di disoccupazione (revisione annuale)	10%	10%	L. 280.254.603	L. 99.424.469
7	Pagamento indennità di disoccupazione	10%	5%	L. 280.254.603	L. 49.712.235
8	Elaborazione statistiche del lavoro	10%	10%	L. 280.254.603	L. 99.424.469

3.4 - Il personale della scuola

3.4.1 - Premessa

In questo paragrafo viene esaminato il comparto scuola nel suo complesso¹, con riferimento al personale direttivo, docente, A.T.A.² e al restante personale non di ruolo.

Nel biennio 1994-1995 non vi sono da rilevare novità significative rispetto a quanto evidenziato negli anni 1992 e 1993.

Le leggi di riforma, in particolare modo i decreti legislativi nn. 29 e 35 del 1993, ancora non hanno ricevuto una completa attuazione, a causa sia della intrinseca complessità del comparto in questione, sia del tipo di innovazioni introdotte, il cui impatto non è possibile, tuttora, concretamente verificare.

I dati utilizzati sono quelli dei conti annuali elaborati dalla Ragioneria generale dello Stato per gli anni 1994 e 1995.

Si deve evidenziare preliminarmente che la qualità dei dati relativi al 1995 è molto scarsa. Avverte al riguardo la Ragioneria generale dello Stato³ che "numerosi sono le carenze di informazioni di questo comparto", aggiungendo che non "sembra che l'amministrazione abbia attivato processi organizzativi che rendano possibile il superamento di tale situazione".

"A parte l'attendibilità delle informazioni trasmesse - continua la Ragioneria - l'amministrazione della pubblica istruzione non ha comunicato i dati sulle assenze, sui titoli di studio, sulla consistenza del personale temporaneo e comandato."

Il punto di maggiore criticità riguarda la mancanza del dato 1995 concernente il personale temporaneo⁴, in quanto il dato in questione è compreso nel conto annuale dell'esercizio 1994 (cfr. *tabella 1*). Ne consegue che la consistenza complessiva del personale al 31 dicembre 1994 riportata sul conto annuale 1994 (1.102.105 unità) non coincide con il dato riportato nel conto annuale 1995 (1.038.462 unità).

Attesa la discrasia esistente nel biennio 1994-1995 del dato in questione, la comparazione, a livello di totale complessivo del personale, deve essere valutata con cautela.

Precisa inoltre la Ragioneria, con riguardo al movimento del personale nel 1995, che la rilevazione per anno solare del personale della scuola comporta la valutazione degli effetti scaturenti dalla diversa data di apertura dell'anno scolastico, con conseguente cumulo degli effetti dell'anno scolastico 1994-1995 e di quelli dell'anno scolastico 1995-1996.

Ricorda infine che la regolamentazione delle assunzioni del personale della scuola segue indirizzi diversi dagli altri comparti del pubblico impiego. Infatti la legge n. 724/1994 ha previsto la conferma dell'art. 4 della legge n. 537/1993 in materia di organici e di assunzione del personale di ruolo e non di ruolo.

È stato anche stabilito dalla citata legge n. 724 che per gli anni scolastici 1995-96 e 1996-97 i criteri di programmazione delle nuove nomine in ruolo del personale docente, determinati con decreto interministeriale, devono contenere le assunzioni di personale docente sui posti delle dotazioni organiche provinciali entro il limite del 50% delle predette dotazioni.

Le illustrate carenze informative del comparto rendono impossibile un esame approfondito della gestione del personale.

¹ Il comparto analizza il personale impiegato nelle scuole di grado preparatorio (materne), nelle scuole di grado inferiore (scuola elementare), nelle scuole di grado medio (scuola media inferiore), nelle scuole di istruzione secondaria (istituti secondari di 2° grado, istituti professionali e artistici e conservatori).

² Personale amministrativo, tecnico e ausiliario.

³ Ministero del Tesoro, Ragioneria generale dello stato, *Conto annuale*. 1995. Il personale delle Amministrazioni del settore statale, bozza di stampa, p. 273.

⁴ L'omissione deriva probabilmente dal fatto che nell'esercizio 1995 la gestione di questo personale è passata dai Provveditorati agli studi alle scuole.

Sempre con riferimento alla qualità dei dati, occorre infine avvertire che per il personale di ruolo dell'anno 1994, si è reso necessario lo scorporo dei docenti di religione che nel conto annuale 1995 hanno una differenziata collocazione rispetto al personale di ruolo (sesta e settima qualifica); infatti in base all'art. 309 t.u. della scuola, approvato con d.lgs. del 16 aprile 1994 n. 297, i docenti in questione non appartengono al personale di ruolo, perché nominati annualmente dal capo d'istituto, d'intesa con l'ordinario diocesano.

3.4.2 - La valutazione della qualità in materia di educazione.

Si è già accennato, in apertura della relazione, al ruolo cruciale che l'individuo riveste nei processi produttivi, soprattutto pubblici. Si è pure detto che l'uso del termine "capitale umano", mutuato dalla teoria economica classica, intende mettere in luce l'esigenza di investire in beni come l'istruzione al fine di migliorare l'efficienza delle organizzazioni.

Consegue da quanto precede che per stabilire i livelli di investimento in questo bene occorre affrontare il non facile problema delle valutazioni dei sistemi di istruzione.

Il tema della verifica della qualità del prodotto educativo recentemente ha trovato ingresso anche nel dibattito politico culturale italiano. Gli eventi più significativi al riguardo sono stati la Conferenza nazionale della scuola del 1990, la ricognizione compiuta sui sistemi nazionali di valutazione nel 1991, la proposta organica sulla scuola, di cui all'art. 8 del d.l. 13 febbraio 1993, n. 35, nonché la ricerca del CNEL sul progetto scuola.⁵

Il fatto nuovo che merita qui di essere segnalato è l'avvio del Servizio nazionale per la qualità dell'istruzione.⁶

L'iniziativa indica tre principali categorie di esigenze valutative:

- informazioni sulla popolazione scolastica e sulle conoscenze e competenze conseguite dagli allievi;
- analisi dei modi di funzionamento delle scuole;
- studio dei fattori cognitivi e di personalità che incidono sull'attività delle istruzioni educative.

Elemento determinante della verifica della qualità dell'istruzione è considerata l'autovalutazione da parte dei singoli attori del sistema. Conseguentemente, i compiti principali del Servizio sono:

- individuare indicatori di risorse, di processo, di prodotto e contestuali (demografici e socio-economico-culturali);
- fornire gli strumenti per le rilevazioni locali attraverso un apposito "archivio docimologico per l'autovalutazione delle scuole";
- mettere l'informazione raccolta a disposizione dei decisori politici, delle istituzioni scolastiche e dell'utenza per avviare i processi di riorganizzazione dei sistemi di istruzione e per migliorare il servizio reso.

Per connessione di argomento, va ricordato l'art. 36 del contratto collettivo nazionale di lavoro concernente la scuola, che prevede un giudizio in materia di appositi nuclei di valutazione costituiti, in ciascun ambito provinciale, da personale appositamente individuato in relazione a specifiche esperienze nel settore ovvero appositamente formato alle tecniche di valutazione e di controllo di gestione.

⁵ CNEL, Gruppo di lavoro sulla misurazione dell'azione amministrativa, *Progetto Scuola, Rapporto finale*, Quaderni di documentazione, Roma 15 novembre 1995.

⁶ *Annali della Pubblica istruzione*, n. 5-6/1996, p. 681; direttiva n. 307 del 21 maggio 1997.

3.4.3 - Consistenza e struttura del personale

Un esame della popolazione scolastica nell'ultimo triennio evidenzia un continuo decremento come risulta dalla tabella seguente:

Anno Scolastico	Popolazione scolastica					NUMERI
	scuola materna	scuola elementare	scuola media	scuola superiore	TOTALE	INDICI
1994/1995	866.348	2.618.063	1.851.967	2.494.187	7.830.565	100
1995/1996	892.546	2.601.844	1.832.912	2.499.895	7.827.197	99,96
1996/1997	910.594	2.604.830	1.785.737	2.451.970	7.753.131	99,01

Nell'anno scolastico 1995/1996 gli alunni sono diminuiti di 3.368 unità rispetto all'anno precedente, con una riduzione dello 0,04%, mentre per il 1996/1997 la flessione è maggiore (74.066 unità, pari allo 0,9%)⁷.

L'assottigliamento della popolazione scolastica, unitamente al piano di razionalizzazione della scuola hanno determinato una flessione del personale di comparto nel triennio 1993-95.

La flessione (*tabella 1*) ha riguardato il personale direttivo (-5,9% nel 1994; -2,9% nel 1995) e, in misura minore, i docenti di ruolo. Quelli non di ruolo hanno invece registrato un forte incremento nel 1994 (+ 15,5%), parzialmente ridimensionatosi nel 1995 (-6,5%).

Quanto al personale amministrativo, tecnico ed ausiliario (A.T.A.), si rileva complessivamente nel triennio 1993-95 una riduzione, particolarmente marcata per quello non di ruolo (-6% nel 1994 e -10,7% nel 1995).

Le variazioni negative hanno interessato soprattutto gli uomini.

La riduzione è più contenuta (complessivamente: -1,2% nel 1994; -0,4% nel 1995) per le donne, che costituiscono oltre i due terzi del comparto (circa il 76% nel 1995 con riguardo al personale docente).

La contrazione descritta del personale della scuola ha comportato nel 1994 una riduzione dell'incidenza del comparto sul totale del settore statale, incidenza che resta comunque notevolissima (53% nel 1995).

La situazione organica presenta eccedenze e vacanze, così distribuite:

CATEGORIA	Dotazione organica 1994 (A)	Totale Personale 1994 (B)	Differenza - assol. (B)-(A)	Dotazione organica 1995 (A')	Totale Personale 1995 (B')	Differenza assol. (B')-(A')
Personale direttivo	14.142	13.433	-709	14.007	13.050	-957
Docenti ottavo livello	6.125	5.610	-515	6.536	5.955	-581
Docenti settimo livello	424.497	425.493	996	416.192	420.602	4.410
Docenti sesto livello	364.783	363.319	-1.464	363.986	363.317	-669
Totale personale docente	795.405	794.422	-983	786.714	789.874	3.160
Personale A.T.A.	151.447	143.357	-8.090	149.355	145.512	-3.843
Totale personale di ruolo	960.994	951.212	-9.782	950.076	948.436	-1.640

Nel 1993 si era rilevata un'eccedenza sull'organico di diritto di oltre 30.000 docenti di ruolo; nel biennio in esame risulta invece una vacanza di 983 unità nel 1994 e un esubero, comunque contenuto, nel 1995 (3.160 unità). Molto più rilevanti le vacanze organiche del personale A.T.A.: -8.090 unità nel 1994; -3.843 nel 1995.

⁷ Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1995*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1996, vol. II, tomo III, p.36, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1996*, Roma, Centro Fotolitografico della Corte dei conti, 1997 vol. II, p. 356.

Va in ogni caso segnalato che le dotazioni organiche sono state significativamente ridimensionate, come risulta dal prospetto. Nel 1996 la dotazione organica è ulteriormente diminuita, scendendo a 941.245 posti.

L'anzianità delle categorie di personale di ruolo si concentra, sia per il 1994 che per il 1995, per oltre la metà, nella fascia che va dai 16 ai 30 anni di servizio; per il personale docente, in particolare, si registra nel biennio un maggior grado di "invecchiamento" (dal 49,9% del 1994 al 52,9% del 1995), in linea con la revisione in atto del sistema previdenziale, che ha innalzato sia il limite di pensionamento per vecchiaia che il limite di pensionamento per anzianità di servizio (tabella 2).

A fronte di cessazioni dal servizio pari a 47.748 unità (di cui il 73% per dimissioni) si riscontrano assunzioni nel 1994 di 26.174 unità (di cui il 96,4% per procedure concorsuali). Ne consegue la flessione già evidenziata del 2,2% (pari a 21.574 unità).

Nel 1995 le assunzioni sono state di 18.420 (95,5% per concorso) e le cessazioni sono state di 21.196 unità (limiti di età 39,8%, dimissioni 34,2%), con un saldo negativo di 2.776 unità (tabella 4).

La distribuzione del personale per regioni vede le maggiori concentrazioni in Lombardia (11,9%) e Campania (11,5%). La regione con meno personale è il Molise (7.364 unità).

3.4.4 Il costo del personale

Nel 1995 sono state pagate per il personale della scuola le somme di 37,2 mila miliardi per trattamento fisso (stipendio, indennità integrativa speciale, retribuzione individuale di anzianità, tredicesima mensilità, assegni familiari, indennità pagate con capitoli di stipendio) e di 800,5 miliardi per trattamento accessorio (compensi per lavoro straordinario, indennità di esame, compensi incentivanti la produttività, fondo per il miglioramento dell'efficienza dei servizi, indennità di istituto, altre spese), per un totale di 38 mila miliardi di retribuzione lorda.

Aggiungendo a questo ammontare l'importo dei contributi a carico dell'amministrazione (4 mila miliardi) e le spese per indennità di missione (25,3 miliardi), si perviene ad un costo del personale, secondo la terminologia della Ragioneria generale dello Stato (anno nel quale il dato di spesa faceva riferimento all'impegno) illustrata nel paragrafo 1.2.3, di 42,1 mila miliardi.

La comparazione con il 1994 mette in luce, come risulta dal prospetto, una sostanziale stazionarietà del trattamento fisso (+0,5%) e una forte espansione, in termini relativi (+75,7%), delle competenze accessorie, a cui fa riscontro una riduzione dei contributi a carico dell'amministrazione (-15,7%) e, in misura maggiore (-88,1%), delle spese per indennità di missione.

Per il 1995, nell'ambito del trattamento fisso - che rappresenta il 97,9% della retribuzione lorda (addirittura il 98,8% nel 1994) - in ragione del trascurabile peso che per questo personale ha il trattamento accessorio (appena il 2,1% nel 1995 e 1,2% nel 1994) - la voce dello stipendio incide in misura del 35,7%, meno dell'indennità integrativa speciale.

Quanto al trattamento accessorio, sempre con riguardo al 1995, l'elemento retributivo più importante è il compenso incentivante la produttività (39,5%).

Complessivamente, il costo del personale registra nel 1995 una flessione rispetto all'anno precedente di 393 miliardi, pari a 0,93%,⁸ in linea con la riduzione del personale.

Il prospetto evidenzia pure il costo del lavoro, calcolato dalla Ragioneria sommando al costo del personale l'importo delle spese per benessere, equo indennizzo, formazione e gestione concorsi. Detto costo del lavoro ammonta nel 1995 a 42,1 mila miliardi, con un lieve decremento rispetto al 1994.

⁸ Va evidenziato che secondo la Ragioneria il dato 1994 è comprensivo, a differenza del 1995, degli arretrati.

Costo del personale anni 1994 e 1995

(In migliaia di lire)

	Importi 1994	Importi 1995	Variaz. 1995/1994 ass.	Variaz. %
Spesa per competenze fisse	37.004.917.661	37.196.398.630	191.480.969	0,52
Spesa per competenze accessorie	455.682.707	800.530.049	344.847.342	75,68
Contributi a carico dell'amministrazione	4.723.526.293	3.982.499.622	-741.026.671	-15,69
Spese per indennità di missione e di trasferimento	213.485.753	25.302.441	-188.183.312	-88,15
Totale costo del personale (a)	42.397.612.414	42.004.730.742	-392.881.672	-0,93
Spese per il benessere, equo indennizzo, formazione, gestione concorsi (b)	102.991.508	112.933.250	9.941.742	9,65
Totale costo del lavoro (a)+(b)	42.500.603.992	42.117.663.992	-382.940.000	-0,90

La retribuzione media del personale della scuola, di cui il prospetto che segue dà i valori delle varie categorie di personale per gli anni 1994 e 1995, è la più bassa di tutto il pubblico impiego. Le ragioni saranno illustrate nel successivo paragrafo.

Retrib. lorda media pro-capite del personale di ruolo della scuola anni 1994 e 1995

(In migliaia di lire)

Anno	Personale direttivo	Personale docente	Personale A.T.A.	Docenti di religione
1994	58.821	35.885	27.295	27.679 ⁹
1995	61.244	36.916	35.835	31.209

⁹ Il dato rappresenta la media delle retribuzioni dei docenti di religione appartenenti alla sesta e settima qualifica.

3.4.5 - Alcuni dati di comparazione con i Paesi europei⁹

In Italia, la spesa complessiva dell'istruzione per studente si colloca al di sopra della media europea, anche se in una posizione intermedia: 4.107 dollari PPP (dollari USA pesati secondo il potere di acquisto del dollaro nel paese considerato) per la scuola primaria, 5.235 dollari PPP per la scuola secondaria. Per la scuola primaria spendono di più Svezia (4.917), Danimarca e Austria; per quella secondaria spendono di più sei paesi: Austria 6.721, Germania, Danimarca, Francia, Svezia e Belgio (tabella 4).

Per quanto riguarda la spesa "unitaria" (per ogni studente) per la retribuzione del personale (scuola primaria e secondaria congiuntamente), quella italiana è la più elevata in assoluto tra i Paesi europei. Le spese per il personale incidono in maniera rilevante in tutti i paesi, ma il fenomeno risulta particolarmente consistente in Italia, dove al personale si destinano il 91,51% delle spese correnti. Solo in Grecia (95,4%) e in Portogallo la spesa di personale incide in misura maggiore.

Le ragioni di questa rilevante incidenza non sono certo da ricondurre all'elevata retribuzione dei docenti. Questa risulta infatti molto più bassa della media europea. Nell'esempio riportato nella tabella 5, che riporta il salario del docente di scuola media con 15 anni di servizio, questo ammonta a 23.133 dollari PPP ed è superiore solo a quello di Grecia (14.940), Svezia e Finlandia.

La scarsa consistenza del salario docente è ulteriormente messa in evidenza dal rapporto tra retribuzione annuale (anche in questo caso l'esempio si riferisce a un docente di scuola media con 15 anni di servizio) e PIL pro-capite che è di 1,2. Si tratta del rapporto più basso (assieme a quelli della Svezia) tra tutti i Paesi considerati.

⁹ La comparazione è fatta sulla base dei dati OCSE 1993 e 1994. V. OECD-OCSE, *Uno sguardo sull'educazione*, Roma, Armando 1996.

L'elevata incidenza della spesa per la retribuzione del personale sul "costo alunno" sembra piuttosto determinata dal basso rapporto alunni-docenti.

È importante rilevare che questo basso rapporto non dipende solamente dalla scarsa numerosità delle classi.¹⁰ In realtà, il confronto internazionale mette in evidenza la forte influenza che sul rapporto alunni-docenti ha il divario tra il servizio offerto allo studente (tempo scuola) e la prestazione di ore di lezione richiesta al docente nell'ambito del suo contratto di lavoro.

In Italia, un allievo di scuola media frequenta la scuola per un minimo di 1.020 ore all'anno (30 ore per 34 settimane effettive). Considerando che circa il 25% degli alunni fruisce del tempo prolungato (340 ore in più all'anno), il monte ore complessivo si può calcolare di 1.105 ore. Poiché le ore di lezione effettuate dal docente di scuola media sono circa 612 (18 per 34 settimane), se ne deduce che per "coprire" una classe italiana ci vogliono almeno 1,8 docenti, il massimo rapporto riscontrabile nei paesi europei.

In altri paesi, gli alunni frequentano la scuola per meno ore e/o i docenti, di là da quello che può essere il loro impegno professionale extrascolastico, effettuano un maggior numero di lezioni. Il sistema scolastico italiano abbisogna dunque, così come è organizzato attualmente, di un numero elevato di docenti (mal pagati), come si evince anche dalla altissima incidenza dei docenti della scuola pubblica e privata sul totale della forza lavoro (4,7%), inferiore solamente a quella del Belgio (tabella 6).

¹⁰ Con decreti interministeriali n. 127/1995 il rapporto medio nazionale alunni classe è stato così determinato: 23,3 per la scuola materna; 17,5 per la scuola elementare; 20,3 per la scuola media; 22,3 per la scuola secondaria superiore. *Conto Annuale 1995*, I volume, p. 273.

DISTRIBUZIONE DEL PERSONALE COMPLESSIVO DELLA SCUOLA PER CATEGORIE

Tabella 1

CATEGORIA	RILEVAZIONE 1994					RILEVAZIONE 1995				
	Dotazione organica	31.12.93		31.12.94		Dotazione organica	31.12.94		31.12.95	
		Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne		Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne
Personale direttivo	14.142	14.276	4.904	13.433	4.632	14.007	13.433	4.632	13.050	4.433
Docenti ottavo livello	6.125	5.580	1.778	5.610	1.813	6.536	5.610	1.813	5.955	1.979
Docenti settimo livello	424.497	454.120	296.478	440.947	288.740	416.192	425.493	281.096	420.602	278.169
Docenti sesto livello	364.783	378.323	334.041	373.519	332.027	363.986	363.319	322.484	363.317	323.562
Totale personale docente	795.405	838.023	632.297	820.076	622.580	786.714	794.422	605.393	789.874	603.710
Personale A.T.A.	151.447	146.534	78.413	143.357	77.861	149.355	143.357	77.861	145.512	80.017
TOTALE PERSONALE DI RUOLO	960.994	998.833	715.614	976.866	705.073	950.076	951.212	687.886	948.436	688.160
Docenti di religione							25.654	17.187	25.555	17.324
Docenti n.d.r. annuali		13.246	8.444	13.403	8.536		13.403	8.536	13.355	8.451
Docenti n.d.r. non annuali		30.305	23.086	36.911	28.337		36.911	28.337	33.696	25.769
Totale Personale docente n.d.r.		43.551	31.530	50.314	36.873		50.314	36.873	47.051	34.220
Personale A.T.A. n.d.r.		12.000	7.725	11.282	7.567		11.282	7.567	10.080	6.464
Personale temporaneo		69.095	49.057	63.643	44.550					
TOTALE RESTANTE PERSONALE		124.646	88.312	125.239	88.990		61.596	44.440	57.131	40.684
TOTALE		1.123.479	803.926	1.102.105	794.063	950.076	1.038.462	749.513	1.031.122	746.168

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato

ANZIANITA' DEL PERSONALE DI RUOLO DELLA SCUOLA PER CATEGORIE

Tabella 2

CATEGORIA	RILEVAZIONE 1994				RILEVAZIONE 1995			
	0-15 anni	16-30 anni	Oltre i 30 anni	TOTALE PERSONALE	0-15 anni	16-30 anni	Oltre i 30 anni	TOTALE PERSONALE
Personale direttivo	1.221	9.387	2.825	13.433	1.265	8.958	2.827	13.050
Docenti ottavo livello	2.776	2.649	185	5.610	2.666	3.052	237	5.955
Docenti settimo livello	184.444	221.247	19.802	425.493	167.165	233.260	20.177	420.602
Docenti sesto livello	162.138	172.384	28.797	363.319	147.302	181.220	34.795	363.317
Totale personale docente	349.358	396.280	48.784	794.422	317.133	417.532	55.209	789.874
Personale A.T.A.	68.478	70.524	4.355	143.357	68.899	71.559	5.054	145.512
TOTALE	419.057	476.191	55.964	951.212	387.297	498.049	63.090	948.436

ANZIANITA' DEL PERSONALE DI RUOLO DELLA SCUOLA PER CATEGORIE - % DI RIGA

CATEGORIA	RILEVAZIONE 1994				RILEVAZIONE 1995			
	0-15 anni	16-30 anni	Oltre i 30 anni	TOTALE PERSONALE	0-15 anni	16-30 anni	Oltre i 30 anni	TOTALE PERSONALE
Personale direttivo	9,1	69,9	21,0	100,0	9,7	68,6	21,7	100,0
Docenti ottavo livello	49,5	47,2	3,3	100,0	44,8	51,3	4,0	100,0
Docenti settimo livello	43,3	52,0	4,7	100,0	39,7	55,5	4,8	100,0
Docenti sesto livello	44,6	47,4	7,9	100,0	40,5	49,9	9,6	100,0
Totale personale docente	44,0	49,9	6,1	100,0	40,1	52,9	7,0	100,0
Personale A.T.A.	47,8	49,2	3,0	100,0	47,3	49,2	3,5	100,0
TOTALE	44,1	50,1	5,9	100,0	40,8	52,5	6,7	100,0

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato

MOVIMENTO DEL PERSONALE DI RUOLO DELLA SCUOLA PER CATEGORIE

Tabella 3

CATEGORIA	RILEVAZIONE 1994												RILEVAZIONE 1995											
	31.12.93		Assunti		Cessati		Entrati		Usciti		31.12.94		31.12.94		Assunti		Cessati		Entrati		Usciti		31.12.95	
	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne
Personale direttivo	14.276	4.904	160	51	1.003	323	0	0	0	0	13.433	4.632	13.433	4.632	0	0	383	199	0	0	0	0	13.050	4.433
Docenti ottavo livello	5.580	1.778	327	79	297	44					5.610	1.813	5.610	1.813	475	197	130	31	0	0	0	0	5.955	1.979
Docenti settimo livello	454.120	296.478	6.259	4.838	19.121	12.881	2.519	1.803	1.890	1.251	440.947	288.740	425.493	281.096	4.536	3.491	9.654	6.575	1.222	761	995	604	420.602	278.169
Docenti sesto livello	378.323	334.041	13.959	13.499	18.681	15.470	1.922	1.860	2.551	2.412	373.519	332.027	363.319	322.484	7.343	7.001	7.118	5.766	799	764	1.026	921	363.317	323.562
Totale personale docente	838.023	632.297	20.545	18.416	38.099	28.395	4.441	3.663	4.441	3.663	820.076	622.569	794.422	603.393	12.354	10.689	16.902	12.372	2.021	1.525	2.021	1.525	789.874	603.710
Personale A.T.A.	146.534	78.413	5.469	3.433	8.646	3.985	0	0	0	0	143.357	77.861	143.357	77.861	6.066	3.595	3.911	1.439	0	0	0	0	145.512	80.017
TOTALE	998.833	715.614	26.174	21.900	47.748	32.703	4.441	3.663	4.441	3.663	976.866	705.073	951.212	687.886	18.420	14.284	21.196	14.010	2.021	1.525	2.021	1.525	948.436	688.160

MOVIMENTO DEL PERSONALE DI RUOLO DELLA SCUOLA PER CATEGORIE - % DI RIGA

CATEGORIA	RILEVAZIONE 1994												RILEVAZIONE 1995											
	31.12.93		Assunti		Cessati		Entrati		Usciti		31.12.94		31.12.94		Assunti		Cessati		Entrati		Usciti		31.12.95	
	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne	Totale	Di cui donne
Personale direttivo	1,4	0,5	0,6	0,2	2,1	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0	1,4	0,5	1,4	0,5	0,0	0,0	1,8	0,9	0,0	0,0	0,0	0,0	1,4	0,5
Docenti ottavo livello	0,6	0,2	1,2	0,3	0,6	<0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	0,2	0,6	0,2	2,6	1,1	0,6	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	0,2
Docenti settimo livello	45,5	29,7	23,9	18,5	40,0	27,0	56,7	40,6	42,6	28,2	45,1	29,6	44,7	29,6	24,6	19,0	45,5	31,0	60,5	37,7	49,2	29,9	44,3	29,3
Docenti sesto livello	37,9	33,4	53,3	51,6	39,1	32,4	43,3	41,9	57,4	54,3	38,2	34,0	38,2	33,9	39,9	38,0	33,6	27,2	39,5	37,8	50,8	45,6	38,3	34,1
Totale personale docente	83,9	63,3	78,5	70,4	79,8	59,5	100,0	82,5	100,0	82,5	83,9	63,7	83,5	63,6	67,1	58,0	79,7	58,4	100,0	75,5	100,0	75,5	83,3	63,7
Personale A.T.A.	14,7	7,9	20,9	13,1	18,1	8,3	0,0	0,0	0,0	0,0	14,7	8,0	15,1	8,2	32,9	19,5	18,5	6,8	0,0	0,0	0,0	0,0	15,3	8,4
TOTALE	100,0	71,6	100,0	83,7	100,0	68,5	100,0	82,5	100,0	82,5	100,0	72,2	100,0	72,3	100,0	77,5	100,0	66,1	100,0	75,5	100,0	75,5	100,0	72,6

Fonte: Elaborazione Cortei dei conti su dati Ragioneria generale dello Stato

Tabella 4

Analisi della spesa dell'istruzione^(*) (dati 1993)

Paesi	Spesa complessiva unitaria Scuola primaria	Spesa complessiva unitaria Scuola secondaria	Spesa unitaria per il personale Scuola primaria e Scuola secondaria	Incidenza % spesa personale/spese correnti
Austria	4.291	6.721	4.202	80,6
Belgio	2.953	5.373	3.612	84,1
Danimarca	4.745	6.175	4.277	81,3
Finlandia	4.091	4.769	3.004	72,6
Francia	3.154	5.685	3.312	78,6
Germania	2.815	6.481	3.052	87,2
Grecia	-	1.578	1.353	95,4
Irlanda	1.882	3.031	2.086	88,7
Italia	4.107	5.235	4.297	91,5
Norvegia	-	-	-	-
Olanda	2.793	3.979	2.619	80,5
Portogallo	2.581	2.491	2.239	92,4
Spagna	2.293	3.033	2.097	81,0
Svezia	4.917	5.651	3.340	62,9
Regno Unito	3.295	4.494	2.715	72,7

Fonte: OCSE

(*) La spesa unitaria (spesa per ogni studente) è calcolata convertendo le valute locali in dollari USA pesati secondo il potere di acquisto del dollaro in ogni Paese (dollari PPP)

Tabella 5

Dati organizzativi e finanziari sulla Scuola (dati 1994)

Paesi	Rapporto alunni/docenti scuola media	Ore di frequenza dell'alunno di 12 anni	Ore di docenza	Rapporto ore frequenza alunni/ore docenza	Stipendio annuale doc. scuola media 15 anni di servizio	Rapporto stipendio doc. scuole media 15 anni e PIL procapite
Austria	8,2	1.105	651	1,69	25.553	1,3
Belgio	-	987	720	1,37	27.997	1,4
Danimarca	9,2	840	750	1,12	28.096	1,4
Finlandia	-	730	-	-	22.727	1,4
Francia	(19,3)	810	660	1,23	27.587	1,4
Germania	15,7	930	712	1,30	36.273	1,8
Grecia	13,3	918	569	1,61	14.946	1,3
Irlanda	(24,4)	935	735	1,27	34.248	2,3
Italia	8,0	(*) 1.105	612	1,8	23.133	1,2
Norvegia	-	-	-	-	-	-
Olanda	-	1.067	954	1,12	28.191	1,5
Portogallo	(12,1)	949	681	1,39	30.079	2,4
Spagna	17,1	900	900	1,00	26.955	2,0
Svezia	10,8	828	576	1,44	20.413	1,2
Regno Unito	17,8	-	-	-	-	-

Fonte: OCSE

(*) Il numero di ore di frequenza dell'alunno è 1.020 (30 h x 34 settimane). Poiché nel 25% dei casi (tempo prolungato) vengono fornite 340 ore aggiuntive, si è calcolato che il numero medio di ore di frequenza annuale è 1.105.

Tabella 6

Rapporto personale docente^(*) - forza lavoro totale (dati 1994)

Pacsi	Solo elementari e secondaria	Tutte
Austria	3,0	3,9
Belgio	4,5	5,9
Danimarca	3,1	4,1
Finlandia	-	3,5
Francia	2,8	3,7
Germania	1,9	3,1
Grecia	2,6	3,2
Irlanda	3,1	4,1
Italia	3,8	4,7
Norvegia	-	-
Olanda	2,3	3,1
Portogallo	3,1	3,8
Spagna	2,8	3,6
Svezia	3,4	4,4
Regno Unito	2,4	2,8

Fonte: OCSE

(*) Scuola pubblica e privata

3.5 - Il personale delle Università

3.5.1 - Premessa

Nel presente paragrafo viene esaminato il personale delle università nel suo complesso¹, con riferimento tanto al personale di ruolo quanto al personale non di ruolo o con rapporto speciale di lavoro (temporaneo, a contratto, part-time), tanto al personale docente (compresi i ricercatori), quanto al personale non docente (personale tecnico ed amministrativo), tenendo distinti gli aspetti relativi alla consistenza del personale (in pianta organica ed in servizio) ed alle sue variazioni dagli aspetti relativi alle prestazioni svolte ed al costo delle stesse. Nella presente relazione si è ritenuto si effettuare una trattazione separata relativa alle Università, in quanto il sistema universitario tende ad assumere connotati sempre maggiori di specialità rispetto a quello ministeriale, sia per la presenza di un "comparto" autonomo di contrattazione collettiva, sia per la la massiccia presenza di personale non contrattualizzato (docenti), sia per la sempre più attuata autonomia universitaria, che comporta scostamenti anche notevoli dal sistema di organizzazione del personale delle amministrazioni centrali.

In via preliminare, deve rilevarsi che la consistenza e la struttura del personale delle università hanno subito considerevoli variazioni qualitative e quantitative rispetto al conto annuale del 1993, sia dal punto di vista delle piante organiche che del personale in servizio effettivo, con ovvie ripercussioni anche sul costo del lavoro. Tale fenomeno è da ricollegarsi a provvedimenti legislativi del 1994 e degli anni successivi, ispirati a principi diversi e fortemente derogatori rispetto ai principi sanciti dal d.lgs. 3 febbraio 1993, n.29 e dalle leggi finanziarie (e collegate alla finanziaria) disciplinanti il pubblico impiego, nell'ottica della valorizzazione dell'autonomia universitaria sancita dalla legge 19 maggio 1989, n. 168. A seguito di tali provvedimenti, il sistema del personale universitario è attualmente caratterizzato da una estrema flessibilità sia in termini di consistenza dell'organico sia in termini finanziari, che rende estremamente complessa una analisi esaustiva delle varie realtà universitarie.

Dev'essere, inoltre, sottolineato che non vi sono università inadempienti tra le 57 tenute all'inoltro dei dati, ma dal conto annuale del 1994 emerge che i tre quarti delle università hanno fornito dati incongruenti², mentre nel 1995 le università che hanno fornito dati incongruenti si sono ridotte a meno di un decimo del totale³. Peraltro, le incongruenze di organico (tra il personale in servizio effettivo e le dotazioni organiche), che sono quelle di maggiore consistenza⁴, risultano spiegabili in forza delle predette peculiarità delle disposizioni regolanti il comparto (cfr. § 3.5.2.2); le incongruenze relative alla consistenza del personale in servizio risultano di limitata rilevanza e circoscritte per lo più al personale diverso da quello di ruolo (cfr. § 3.5.2.1); infine, non risultano incongruenze eccessive relative ai movimenti "interni" (da un livello retributivo all'altro) del personale nel suo complesso⁵.

Quanto, poi, alle retribuzioni, va precisato che non sono possibili comparazioni tra i dati forniti dalla Ragioneria generale dello Stato relativi al 1993 (riportati in termini di somme dovute, o "impegni") ed i dati relativi agli anni oggetto della presente relazione, in quanto questi ultimi sono stati elaborati in termini di erogazioni effettuate (o di "cassa") per presunte

¹ In particolare, vengono considerate le istituzioni inserite dal Ministero del Tesoro - Ragioneria generale dello Stato- nel "conto annuale sul costo del lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni" redatto per l'anno 1994 e per l'anno 1995 (nel prosieguo "conto annuale 1994" e "conto annuale 1995"): 57 università presenti sul territorio, compreso l'I.S.E.F di Roma ed esclusi gli Osservatori.

² Cfr. il conto annuale 1994, volume 1, p. 326: "enti non congruenti = 42 (73,68%)".

³ Cfr. il conto annuale 1995, volume 1, p. 314: "enti non congruenti = 5 (8,77%)".

⁴ Le incongruenze in esame si riscontrano nell'80-90% delle università tenute all'inoltro dei dati (cfr. conto annuale 1994, vol. 1, p. 326 e conto annuale 1995, vol. 1, p. 314).

⁵ Le incongruenze in esame si riscontrano nel 7% delle università tenute all'inoltro dei dati nel 1995 (cfr. conto annuale 1994, vol. 1, p. 326) e nel 2% circa delle università nel 1995 (cfr. conto annuale 1995, vol. 1, p. 314).