

ENTI PUBBLICI NON TERRITORIALI

Categorie e livelli	Unità pers. uomo/anno	Retrib. compl.	Retr. unitar.	Scost. su media %	Retr. media (1)
Dirigenti	7.067	582.374.713	82.407	-9,7	91.298,9
ottavo livello e superiori	17.452	1.136.870.092	65.142	17,9	55.253,6
settimo livello	24.902	1.201.927.027	48.266	6,8	45.200,1
sesto livello	13.308	581.970.029	43.729	15,8	37.759,2
quinto livello	6.070	241.387.474	39.766	6,5	37.339,0
quarto livello	4.295	167.587.439	39.016	16,8	33.397,4
Categorie e livelli	Unità pers. uomo/anno	Retrib. compl.	Retr. unitar.	Scost. su media %	Retr. media (1)
terzo livello	1.299	45.815.420	35.277	15,0	30.680,3
primo e secondo livello	6	174.289	29.048	2,3	28.388,4
TOTALI	74.400	3.958.106.483	53.200	35,1	39.377,8

AUTONOMIE LOCALI

Categorie e livelli	Unità pers. uomo/anno	Retrib. compl.	Retr. unitar.	Scost. su media %	Retr. media (1)
dirigenti	12.358	1.179.857.334	95.471	4,6	91.298,9
ottavo livello	29.848	1.499.402.007	50.234	-9,1	55.253,6
settimo livello	61.335	2.554.749.289	41.652	-7,8	45.200,1
sesto livello	149.686	5.483.168.088	36.631	-3,0	37.759,2
quinto livello	120.424	4.380.710.322	36.377	-2,6	37.339,0
quarto livello	111.374	3.600.081.573	32.324	-3,2	33.397,4
terzo livello	141.087	4.247.510.206	30.106	-1,9	30.680,3
primo e secondo livello	11.447	321.427.519	28.079	-1,1	28.388,4
TOTALI	637.558	23.266.906.338	36.494	-7,3	39.377,8

(1) Determinata quale rapporto tra la somma delle retribuzioni lorde complessive dei tre comparti

(2) Per il comparto Autonomie Locali sono esclusi i Segretari Comunali

Tabella 7

**Incidenza della retribuzione media pro-capite per qualifiche e livelli
del personale a tempo indeterminato dei singoli comparti**

Categorie e livelli	ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI				ENTI DI RICERCA			
	Unità di person. U/Anno (a)	Retribuzione complessiva (b)	Retrib. unitaria (b/a)	Incid. su retribuz. totale	Unità di person. U/Anno (c)	Retribuzione complessiva (d)	Retrib. unitaria (d/c)	Incid. su retribuz. totale
Dirigenti	1.417	184.494.736	130.163	5,98	5.650	397.879.977	70.425	45,54
VIII livello e super.	14.021	940.090.725	67.050	30,48	3.431	196.779.367	57.349	22,52
VII livello	22.010	1.063.446.251	48.317	34,48	2.892	138.480.776	47.879	15,85
VI livello	11.702	511.468.923	43.707	16,58	1.606	70.501.106	43.894	8,07
V livello	4.882	194.103.505	39.758	6,29	1.188	47.263.969	39.799	5,41
IV livello	3.814	149.572.667	39.215	4,85	481	18.014.772	37.440	2,06
III livello	1.165	41.142.968	35.331	1,33	134	4.672.452	34.804	0,53
I e II livello	6	174.289	29.048	0,01				0,00
TOTALE	59.017	3.084.494.064	52.264	100,00	15.383	873.612.419	56.791	100,00

6.3.3 Costo del personale dell'aggregato

La tabella 8 indica la quantificazione del costo del personale e del costo del lavoro pubblico.

Pur risultando acquisita la differenza concettuale tra i suddetti aggregati, si ritiene comunque utile tornare a chiarire che il costo del personale è dato dalle retribuzioni lorde a cui vanno aggiunti i contributi a carico degli enti, le spese per le indennità di missione e di trasferimento, le altre spese di carattere residuale ed il conguaglio tra i rimborsi effettuati nei rapporti intercorsi tra gli enti e le amministrazioni estranee al comparto.

Per il 1997, il costo del personale degli enti pubblici non economici ammonta a 4.632,9 miliardi e presenta un incremento del 5,6 % rispetto allo stesso dato del 1996 il quale, a sua volta era cresciuto circa della medesima percentuale rispetto al 1995. Per gli enti di ricerca e sperimentazione, il costo del personale ammonta a 1.396,8 miliardi e presenta un incremento del 4,9% rispetto allo stesso dato del 1996, il quale, invece, aveva avuto una flessione del 1,8% rispetto al 1995.¹²

Il costo unitario medio per unità di personale per gli enti pubblici non economici ammonta a 74,4 milioni annui, con una crescita del 10,4% rispetto al 1996 e di 77,1 milioni per gli enti di ricerca con una crescita percentuale del 3,9.

Nell'ambito delle singole voci di spesa costituenti il costo del personale dei due aggregati (tab.9), è opportuno evidenziare, nel comparto degli enti pubblici non economici, la crescita, oltrechè della spesa per indennità di missione e trasferimenti (+2,4%), in controtendenza rispetto al 1996 ove risultava in diminuzione, e delle competenze accessorie (+14,6%), anche della voce "Altre spese" più elevata del 18% rispetto al 1996. Tale aumento risulta presumibilmente attribuibile alla tendenziale crescita del numero degli addetti collocati a riposo, trattandosi di categoria ove confluiscono tipologie di spesa non correlate a personale in servizio

¹² I dati del costo del personale erano stati indicati già nella precedente relazione sul costo del lavoro della Corte dei conti del 1997 e nella presente vengono sostanzialmente confermati.

(trattamento di fine rapporto, emolumenti a personale non più in servizio, ecc.). La stessa voce presenta, invece, nel settore della ricerca, un andamento decrescente rispetto al 1996 (-12,6 %), così come in forte diminuzione è la spesa per competenze accessorie (-28%) e quella per indennità di missione e trasferimenti (-22,5%)

Tabella 8

(importi competenze in milioni di lire)

SOTTO COMPARTI	UNITA' DI PERSONALE			SPESA PER COMPETENZE FISSE			SPESA PER COMPETENZE ACCESSORIE			TOTALE RETRIBUZIONI LORDE		COSTO DEL PERSONALE (1)	COSTO DEL LAVORO (2)
	Tempo indeterm. (a)	Restante personale (b)	Totale (a+b)	Tempo indeterm. (c)	Restante personale (d)	Totale (c+d)	Tempo indeterm. (e)	Restante personale (f)	Totale (e+f)	Tempo indeterm. (g+e)	Tempo indetermin. + restante pers. (g+d)+(e+f)		
Enti pubblici non economici	58.151	4.003	62.154	2.228.679	109.180	2.337.859	855.815	4.586.586	5.442.401	3.084.494	7.780.260	4.632.886	4.871.730
Enti ricerca e sperimentaz.	15.328	2.629	17.957	827.799	102.641	930.440	45.813	2.204.204	2.250.017	873.612	3.180.457	1.396.759	1.445.588
Totale	73.479	6.632	80.111	3.056.478	211.821	3.268.299	901.628	6.790.790	7.692.418	3.958.106	10.960.717	6.029.645	6.317.318

(1) Comprende: totale retribuzioni; contributi a carico delle Amministrazioni, indennità per missioni.

(2) Comprende: costo del personale; gestione mensa, vestiario, equo indennizzo, formazione, concorsi e varie.

(importi competenze in milioni di lire)

SOTTO COMPARTI	UNITA' DI PERSONALE			SPESA PER COMPETENZE FISSE			SPESA PER COMPETENZE ACCESSORIE			TOTALE RETRIBUZIONI LORDE		COSTO DEL PERSONALE (1)	COSTO DEL LAVORO (2)
	Tempo indeterm. (a)	Restante personale (b)	Totale (a+b)	Tempo indeterm. (c)	Restante personale (d)	Totale (c+d)	Tempo indeterm. (e)	Restante personale (f)	Totale (e+f)	Tempo indeterm. (g+e)	Tempo indetermin. + restante pers. (g+d)+(e+f)		
Autonomie locali	635.382	36.371	671.753	20.985.490	1.124.125	22.109.615	2.281.416	58.014	2.339.430	23.266.906	24.449.045	33.640.362	34.790.877
Servizio sanitario nazionale	645.576	27.722	673.298	29.758.895	1.151.362	30.910.257	4.449.803	152.230	4.602.033	34.208.698	35.512.290	49.021.279	49.814.315
Totale	1.280.958	64.093	1.345.051	50.744.385	2.275.487	53.019.872	6.731.219	210.244	6.941.463	57.475.604	59.961.335	82.661.641	84.605.190

(1) Comprende: totale retribuzioni; contributi a carico delle Amministrazioni, indennità per missioni.

(2) Comprende: costo del personale; gestione mensa, vestiario, equo indennizzo, formazione, concorsi e varie.

Per valutare l'efficienza della spesa per retribuzione, si dispone di un indicatore, calcolato dividendo il costo unitario medio giornaliero per il costo unitario medio della giornata lavorata.¹³ Tenuto conto che le ferie costituiscono il 10% circa del tempo lavorativo annuo, quanto più l'indice supera lo 0,1% tanto più il margine d'inefficienza sarà elevato. Per gli enti pubblici non economici l'indice è dello 0,19 mentre per gli enti di ricerca è dello 0,18.

6.4 Costo del lavoro

6.4.1 Costo del lavoro, *fringe benefits* e formazione.

Si è già data contezza delle voci di spesa che compongono il costo del personale (voci retributive in senso stretto al lordo dei contributi a carico dell'Amministrazione), aggregato finanziario di per sé insufficiente a dare la misura dell'intero complesso di risorse destinate al fattore lavoro. Per giungere alla quantificazione di tale macroaggregato, che costituisce il costo del lavoro, è, pertanto, necessario aggiungere alla spesa relativa al costo del personale, le ulteriori spese di carattere non strettamente retributivo, afferenti, comunque, alla remunerazione della prestazione lavorativa del personale dipendente ed identificabili genericamente come provvidenze al personale.

Ineriscono, pertanto, a tale ambito diverse categorie di spesa (cfr.tab.9) di cui può essere utile intercettare l'andamento, in considerazione soprattutto di come alcune di esse, in quanto in parte discrezionalmente modulabili da parte dell'amministrazione (*fringe benefits* e formazione), in effetti sottendano forme particolari di gestione delle risorse umane.

Il costo del lavoro dell'intero aggregato risulta pari a 6.317 miliardi di lire con un incremento del 7,4 % rispetto a quanto rilevato nel 1996. L'incremento è riscontrabile sia nel parastato (+ 8,1%) che nel settore della ricerca (+ 4,8%).

La categoria di spesa che presenta consistente incremento è quella destinata ai *fringe benefits*¹⁴, che evidenzia un aumento rispetto al 1996 del 4,4% per gli enti pubblici non economici, e del 9,8% per gli enti di ricerca, *trend* che conferma l'andamento crescente già riscontrato nei precedenti referti. Al riguardo è addirittura ovvia l'osservazione che tali forme di retribuzione indiretta risultano giustificate soltanto nella misura in cui si rivelino strumentalmente ed effettivamente incidenti sul miglioramento dell'efficienza e della produttività.

Altrettanto degna di nota è la riduzione della voce di spesa destinata alla formazione del personale: -3,3% per gli enti pubblici non economici, e -5% per gli enti di ricerca. Non è auspicabile che tale andamento decrescente, rilevato nelle precedenti relazioni, prosegua nel tempo, atteso quanto evidente si appalesi l'importanza della formazione del personale in un'ottica di gestione amministrativa efficace.

Dal rapporto percentuale tra la spesa per la formazione ed il risultato della sottrazione del costo del personale dal costo del lavoro si ricava la misura della quota-parte del costo del personale destinata alla formazione: nel parastato corrisponde al 10,3% e nella ricerca al 4,6%.
Tabella 9

¹³ Se, come in questo caso, a causa della carenza di dati relativi al costo economico di altre variabili, si considera, come unica variabile negativa, il costo sostenuto per le assenze del personale, è facile prevedere che tale margine di inefficienza corrisponderà alla percentuale di assenza pro-capite.

¹⁴ Complesso indistinto che comprende: spese per gestione mense/assegni di vitto, per erogazione buoni-pasto, di vestiario per i dipendenti, per il benessere del personale.

Enti pubblici non economici
Costo del lavoro e composizione percentuale (1997)

(dati espressi in migliaia di lire)

Voci di Spesa	Costo del Personale	Incid. %	Variaz. 96/97	Voci di Spesa	Costo del Lavoro	Incid. %	Variaz. 96/97
Competenze fisse	2.337.858.662	50	-1	Equo indennizzo	2.300.259	1	6
Compet. Accessorie	860.401.681	19	15	Formazione	24.568.390	10	-3
Contrib. Amm.ne	1.124.049.686	24	11	Concorsi	1.703.855	1	21
Missioni	76.776.872	2	2	Fringe Benefits	69.841.853	29	4
Altre spese	234.737.787	5	18	Spese Varie	140.449.025	59	586
Rimborsi	-937.969	-0	-163				
				Totale	238.863.382	100	
Costo del Personale	4.632.886.719	100		Costo del Personale	4.632.886.719		
				Costo del Lavoro	4.871.750.101		

Tabella 9-bis

Enti di ricerca
Costo del lavoro e composizione percentuale (1997)

(dati espressi in migliaia di lire)

Voci di Spesa	Costo del Personale	Incid. %	Variaz. 96/97	Voci di Spesa	Costo del Lavoro	Incid. %	Variaz. 96/97
Competenze fisse	930.439.974	66,6	8,9	Equo indennizzo	748.494	1,5	128,4
Compet. accessorie	48.017.627	3,4	-28,0	Formazione	2.270.043	4,6	-5,0
Contrib. Amm.ne	350.069.658	25,1	6,3	Concorsi	2.421.395	5,0	65,0
Missioni	35.863.384	2,6	-22,5	Fringe Benefits	31.111.235	63,7	9,8
Altre spese	32.546.544	2,3	-12,6	Spese Varie	12.278.038	25,1	-14,3
Rimborsi	-178.545	0,0	-89,8				
				Totale	48.829.205	100,0	
				Costo del Personale	1.396.758.642		
Costo del Personale	1.396.758.642	100,0		Costo del Lavoro	1.445.587.847		

6.5 Profili di spesa per aggregati omogenei e per enti esponenziali

6.5.1 Enti previdenziali - Automobil Club d'Italia, provinciali e locali.

Ai fini di una maggiore specificità dell'analisi in discorso e proseguendo sulla medesima linea tracciata con le precedenti relazioni, si ritiene opportuno soffermare l'attenzione su alcuni significativi profili di spesa relativi a settori che presentano caratteristiche di maggiore omogeneità nell'ambito del comparto degli enti pubblici non economici, rappresentati dagli enti previdenziali, categoria di maggiore rilievo nel comparto per rilevanza finanziaria degli oneri e per consistenza numerica degli addetti, e dall'Automobil Club d'Italia, A. C. provinciali e locali, quantificabili in 106 enti federati.

La spesa per le retribuzioni lorde degli enti previdenziali presenta un incremento del 3,5 % rispetto al 1996 ed assorbe l'84,4% della medesima spesa dell'intero comparto, con una consistenza numerica di poco meno di 52.000 unità, pari all'83,5% del personale del parastato, con diminuzione del 2 % rispetto al 1996.

Le retribuzioni unitarie medie (53.107 milioni di lire) superano del 3,4% la retribuzione unitaria media del comparto.

Il costo unitario medio del personale presenta un aumento del 10,9% rispetto al corrispondente valore relativo al 1996.

La spesa per retribuzioni lorde dell'Automobil Club d'Italia e degli A.C. provinciali e locali, per il 1997, presenta un decremento rispetto al 1996 dell'1% corrispondendo al 7,7% dell'intero comparto. L'aggregato ha una consistenza numerica di n.4824 unità, diminuita del 8,4 % rispetto al 1996.

Le retribuzioni unitarie medie (41.936 milioni di lire) si attestano, invece, ad un livello inferiore alla media del comparto (-18,3%)

Il costo unitario medio del personale presenta un aumento dell'8,4 % rispetto al corrispondente valore relativo al 1996.

6.5.2 INPS - CNR

Sul piano metodologico, è utile osservare che già il precedente referto sul costo del lavoro aveva evidenziato particolari profili di spesa sostenuta dall'INPS e dal CNR nel 1997, utilizzando dati tratti dalla Relazione della competente Sezione della Corte dei conti al Parlamento sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria. Nella presente relazione, i dati forniti corrispondono a quanto emerge dal sistema informativo integrato R.G.S./Cdc.

L'I.N.P.S., con una consistenza di personale per il 1997 pari a n.32.363 unità corrispondente al 63,3% del complesso degli addetti all'apparato enti previdenziali, assorbe il 65,8 % della spesa per le retribuzioni lorde del personale sostenuta dagli enti previdenziali (I.N.P.S., Istituto nazionale per l'assistenza contro gli infortuni sul lavoro e Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica ed altri enti minori)

Il dato relativo agli oneri globali del costo del lavoro per il 1997 che emerge dalla banca-dati della R.G.S. evidenzia una crescita del 7,4% rispetto al 1996, che non risulta giustificata dalla riduzione in termini assoluti della consistenza del personale rispetto al 1996 (-5%). Aumenta anche la spesa per retribuzione lorda (+1,3%), così come sale il costo unitario medio (+4,9%), e la retribuzione unitaria media (+1,3%).

Il Consiglio nazionale delle ricerche presenta una consistenza numerica pari a n. 7.503 unità, corrispondenti al 41,80% della forza lavoro del comparto degli istituti di ricerca e sperimentazione, che assorbe il 43,3 % dell'intera spesa per retribuzioni lorde per il 1997. L'andamento della consistenza numerica è in leggero aumento, pari allo 0,3% rispetto al 1996, dato non così dirompente da contrastare il *trend* decennale in costante diminuzione.

Il costo del lavoro del C.N.R. presenta un andamento crescente nel 1997 (+2,5% rispetto al 1996), con alcune significative variazioni delle singole voci di spesa. In particolare, merita attenzione il vertiginoso balzo verso l'alto della spesa per equo indennizzo al personale (da 59.468 a 543.461 migliaia di lire: +813% rispetto al 1996) e la riduzione della spesa destinata alla formazione del personale (ridotta del 74,2% rispetto al 1996): nel primo caso, onde procedere ad una opportuna verifica delle cause, e nel secondo, in ragione dell'incidenza diretta di una oculata spesa per formazione sul livello e sulla qualità della produzione.

Tabella 10

Retribuzione lorda media

COMPARTI	Unità di personale - uomo/anno			Retribuzione lorda	% rispetto intero comparto	Retrib. unitaria media	Variaz su media comparto	Variaz %
	A tempo indeterm.	Restante personale	Totale u/a					
Enti pubblici non economici	59.017	3.256	62.273	3.198.260.343	100,0	51.359	-	-
Enti ricerca	15.383	2.733	18.116	978.457.601	100,0	54.011	-	-
Enti previdenziali	48.214	2.637	50.851	2.700.517.050	84,4	53.107	3,4	7,9
A.C.I. e A.C. locali	4.926	48	4.974	208.570.877	6,5	41.936	-18,3	4,8
I. N. P. S.	32.780	6	32.786	1.774.741.619	55,5	54.131	5,4	5,4
C. N. R.	6.304	1.190	7.495	423.647.077	43,3	56.527	4,7	6,3

(fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Ragioneria Generale dello Stato)

Tabella 11

Costo unitario medio

COMPARTI	Unità di personale - uomo/anno			Costo del personale	% rispetto intero comparto	Costo unitario medio	Variaz su media comparto	Variaz %
	A tempo indeterm.	Restante personale	Totale u/a					
Enti pubblici non economici	59.017	3.256	62.273	4.632.886.719	100,0	74.396	-	-
Enti Ricerca	15.383	2.733	18.116	1.396.758.642	100,0	77.101	-	-
Enti previdenziali	48.214	2.637	50.851	3.917.551.257	84,6	77.040	3,6	10,9
A.C.I. e A.C. locali	4.926	48	4.974	320.262.977	6,9	64.394	-13,4	8,4
I. N. P. S.	32.780	6	32.786	2.480.695.293	53,5	75.663	1,7	4,9
C. N. R.	6.304	1.190	7.495	598.504.416	42,8	79.858	3,6	1,8

(fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Ragioneria Generale dello Stato)

6.6 Notazioni di sintesi sull'aggregato

Nel presente paragrafo si evidenziano i più significativi dati riassuntivi afferenti all'aggregato oggetto della presente trattazione.

Il costo del lavoro globale per il 1997 risulta pari a 6.317 miliardi e presenta un incremento rispetto al 1996 del 7,4%, riscontrato in ambedue i comparti (+ 8,18 % nel parastato, e + 4,85 nel settore della ricerca).

Nell'ambito delle varie componenti, si evidenzia l'affermarsi dell'andamento crescente del complesso indistinto dei *fringe benefits* (+4,4% per il parastato e +9,8% per il comparto ricerca), così come si conferma il *trend* decrescente della spesa per la formazione del personale (-3,3% per il parastato e -5% per il comparto ricerca).

Il costo del personale per il 1997 è pari, per gli enti pubblici non economici, a 4632,9 miliardi (+5,6% rispetto al 1996) e, per il settore della ricerca, a 1396,8 miliardi (+4,9% sul 1996).

Il costo unitario medio per addetto, pari per l'aggregato a 75 milioni annui, è di 74,4 milioni annui (+10,3% rispetto al 1996) per gli enti pubblici non economici, e di 77,1 milioni annui per gli enti di ricerca (+3,9% rispetto all'anno precedente).

Le risorse finanziarie distribuite per far fronte alla spesa per retribuzioni lorde per il personale in servizio nei due comparti si attestano, come l'anno precedente, intorno a poco più di 4 mila miliardi, ammontare costituente il 3% della quota globale destinata all'intero settore pubblico. E ciò, nonostante che l'entità numerica del personale considerato rappresenti circa il 2,4% del totale del personale dell'intero settore pubblico, e sia, inoltre, in costante diminuzione (-4,4% per il parastato e -0,04% per il settore della ricerca). Il rapporto tra risorse ed unità risulta essere il più elevato nell'ambito del settore pubblico e corrisponde a 52,1 milioni.

Gli oneri retributivi lordi si sono incrementati del 3,8% rispetto al 1996 (+3,1 per il parastato, e +6,3 per il comparto ricerca). Di tale spesa le componenti fisse assorbono il 73,1%, nel parastato, ed il 95,1% nel comparto ricerca, contro il, rispettivamente, 75,8 % ed il 92,7% per il 1996.

Le retribuzioni unitarie medie, calcolate rapportando la retribuzione complessiva delle varie categorie alla forza lavoro media (un dodicesimo del totale delle mensilità erogate nell'anno), risultano superiori ai valori rilevati per il complesso del settore pubblico, nonché ai valori rilevati per il 1996 (circa il 10% per il parastato ed il 5% per la ricerca).

Capitolo VII

IL PERSONALE DELLE UNIVERSITÀ

7.1 Premessa

La finalità conoscitiva di tale relazione consiste nella descrizione comparata tra gli Atenei dei fenomeni connessi all'impiego delle risorse umane e finanziarie destinate al conseguimento di alcuni degli obiettivi strategici tipici delle istituzioni universitarie.

Coerentemente con l'auspicio formulato nel precedente referto di questa Corte sul "costo del lavoro pubblico" ⁽¹⁾ l'analisi del comparto (Università e Scuole superiori) per gli anni 1997 e 1998 è stata condotta sui dati acquisiti:

- dal sistema informativo del consorzio interuniversitario CINECA di Bologna (che li raccoglie, elabora e gestisce in nome e per conto del Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica), per quanto concerne la consistenza del personale in servizio e la spesa per retribuzioni (costo del personale, cioè retribuzione lorda complessiva + contributi a carico dell'Amministrazione),
- dalla "Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1998" deliberata dalle Sezioni Riunite della Corte dei Conti, per quanto concerne la ripartizione del Fondo per il Finanziamento Ordinario tra le varie Università e Scuole superiori,
- dalla "Relazione sul sistema universitario italiano per l'A.A. 97/98" curata dall'Ufficio di Statistica del Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica, per quanto concerne gli studenti iscritti (in totale e fuori corso) e gli studenti laureati (in totale e fuori corso).

Non sono stati presi in considerazione i dati pubblicati nel "Conto annuale 1997" edito dal Ministero del Tesoro B.P.E. - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - I.G.O.P., in quanto gli stessi palesano scostamenti significativi, in termini finanziari, rispetto a quelli forniti dal CINECA, né sono state indicate le cause giustificative di tale fenomeno ⁽²⁾. La preferenza è stata accordata ai dati provenienti dal citato consorzio interuniversitario poiché tale

¹ vds. Deliberazione delle SS.RR. in sede referente nr. 49/98 adottata nella camera di consiglio del 10 dicembre 1998 - pag. 263 : "... Si reputa senz'altro opportuno per il futuro avviare un canale diretto fra gli Istituti universitari interessati (attualmente 57 statali ed 11 non statali) e questa Corte, eventualmente anche per il tramite del M.U.R.S.T. ovvero del C.I.N.E.C.A. di Bologna (che risulta disporre di una banca dati su base nazionale), onde addivenire ad un sistema organizzato di raccolta dei dati che garantisca idonei livelli di tempestività e certezza ...".

² A mero titolo esemplificativo si evidenzia il fatto che il "Conto annuale", pur ricomprendendo nel comparto università nr. 13 Osservatori e nr. 1 Istituto del Ministero della Difesa (non considerati, invece, nelle rilevazioni del CINECA), reca dati di spesa inferiori dell'1% circa (totale retribuzioni lorde indicate in £. 6.910.409.552.000 nel "Conto annuale" ed in £. 6.962.784.885.000 nei dati forniti dal CINECA).

fonte gestisce direttamente le retribuzioni del personale in servizio presso le Università consorziate e pertanto ha fornito i dati elementari sui quali questa Corte ha articolato le elaborazioni che seguono.

Per quanto concerne il 1998 non è stato possibile neanche confrontare i dati acquisiti con quelli risultanti al Ministero del Tesoro B.P.E. – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato – I.G.O.P., poiché alla data del 13 dicembre 1999 non è risultato ancora edito il “Conto annuale 1998”.

L’osservazione è stata limitata alle sole Università e Scuole superiori statali [n. 62 – prospetto di sintesi in tabella 1 (³)], poiché non si dispone – allo stato attuale – di dati analitici relativi agli Istituti universitari privati legalmente riconosciuti (nr. 13) ed alle Università pontificie (nr. 9). In relazione alla nuova previsione normativa di cui all’art. 3 della legge 19 ottobre 1999 nr. 370 (⁴) si provvederà – fin dal referto relativo al prossimo esercizio finanziario – ad effettuare valutazioni comparative quantomeno per la prima di tali ulteriori due categorie di istituti universitari.

Come già avvenuto per la precedente relazione, anche per gli anni 1997 e 1998 sono state distinte le sei principali categorie in cui viene suddiviso tutto il personale del comparto (professori di ruolo, ricercatori, professori incaricati, dirigenti, personale dei livelli, restante personale), anche se le analisi di dettaglio sono state condotte principalmente sulle categorie che costituiscono la gran parte dell’intero comparto (professori di ruolo, ricercatori/assistenti, personale dei livelli e restante personale). Più in particolare :

- nella categoria dei “professori” rientrano sia i docenti appartenenti alla “I fascia” (Ordinari e Straordinari) sia quelli appartenenti alla “II fascia” (Associati confermati ed Associati non confermati),
- nella categoria dei “ricercatori/assistenti” rientrano i docenti appartenenti alla “III fascia” (Ricercatori confermati, Ricercatori non confermati, Assistenti r.e.),
- nella categoria del “restante personale” rientra il personale non di ruolo, il personale a tempo parziale ed il personale (non docente) a contratto.

7.2 Considerazioni generali sul comparto rispetto al “settore pubblico”

7.2.1 Consistenza del personale in servizio

Nel 1998 il personale (di ruolo e non) complessivamente in servizio presso le varie istituzioni universitarie è risultato pari a 123.493 unità, con un incremento rispetto al 1997 (118.887 unità) dello 3,9 %.

In ordine al *personale docente*, nel 1997 (n. 50303 unità totali) esso ha rappresentato poco meno della metà del totale del personale in servizio (42,4 %): i professori di ruolo (I e II fascia) il 24,7 %, i ricercatori/assistenti (III fascia) il 17,4 % ed i professori incaricati lo 0,3 % circa del totale. Nel 1998 tali proporzioni restano sostanzialmente immutate. Per l’intera

³ Tenendo conto però che nr. 3 Università (Università del Piemonte orientale “Amedeo Avogadro”, Università di Milano II - Bicocca, Università dell’Insubria) sono di recentissima attivazione e pertanto non hanno fornito dati per gli anni 1997 e 1998 e tenendo conto altresì, che le elaborazioni contenute nella tabella 07 sono state effettuate sui soli dati del 1997.

⁴ L’art. 3 della Legge 19 ottobre 1999 nr. 370 (in G.U. nr. 252 del 26 ottobre 1999), intitolato “Disposizioni per le università non statali”, così recita: “1. Le disposizioni di cui all’articolo 1, commi 1 e 3, e all’articolo 2, comma 1, si applicano anche alle università non statali autorizzate al rilascio di titoli aventi valore legale. Il Ministro dell’università e della ricerca scientifica e tecnologica riserva, con proprio decreto, una quota dei contributi di cui alla legge 29 luglio 1991, n. 243, per l’attribuzione alle università non statali di appositi incentivi, sulla base di obiettivi predeterminati e in relazione agli esiti dell’attività di valutazione di cui agli articoli 1 e 2”.

categoria si registra un incremento rispetto al 1997 (5,6 %) ben superiore rispetto alla media di comparto.

Quanto ai *dirigenti*, nel 1997 la loro consistenza è stata pari allo 0,29% del personale totalmente in servizio, mentre nel 1998 tale rapporto è sceso allo 0,21%, significando una riduzione della consistenza rispetto all'anno precedente del 28%.

Il personale dei *livelli* ha rappresentato nel 1997 quasi la metà del personale complessivo (47,2 %), mentre nel 1998 tale incidenza è scesa al 44,9 %.

Il *restante personale* (non di ruolo-temporanei, contrattisti, part-time), infine, ha avuto nel 1998 una consistenza pari al 12,3 % del personale complessivamente in servizio, con un apprezzabile incremento rispetto al 1997 (nel quale ha costituito il 10,2 % del totale).

7.2.2 Spesa per retribuzioni

A fronte di 6.963 miliardi per retribuzioni lorde (competenze fisse ed accessorie, al netto dei contributi a carico dell'Amministrazione) dell'intero comparto registrati nel 1997, nel 1998 le stesse retribuzioni lorde sono ammontate a 7.291 miliardi circa, per un incremento del 4,7 %.

La retribuzione media annua pro-capite del comparto università, come negli anni precedenti, si è mantenuta anche per gli anni 1997 e 1998 tra le più alte del settore pubblico (cfr. prospetto in tabella 2): nel 1997 è stata pari a circa 58,6 milioni pro-capite, nel 1998 ad oltre 59 milioni pro-capite (per il 1997 la retribuzione media annua pro-capite nel settore pubblico è stata pari a 45,3 milioni circa, per il 1998 a 46 milioni circa). Occorre tenere presente, al riguardo, che circa un quarto del personale di comparto è costituito dalla categoria dei professori di ruolo, con una retribuzione media annua pro-capite di oltre 100 milioni.

7.3 Analisi comparative fra gli enti del comparto

Si premette che gli indicatori sviluppati nel presente capitolo, costruiti sulla base dei soli dati ricavati dalle fonti sopra citate ⁽⁵⁾, assumono un valore prettamente orientativo e vanno correttamente apprezzati con riferimento alle varie possibili interrelazioni fra loro. Non si ritiene significativo ricavare una classifica di Istituti universitari "migliori" o "peggiori" da un singolo indicatore, cosicché si è tentato di costruire una "griglia" che tenga conto tanto dei profili di efficacia (dell'azione amministrativa/didattica svolta) quanto di quelli dell'efficienza e dell'economicità. Gli spunti critici formulati, anziché condurre ad immediati giudizi negativi, devono costituire innanzitutto stimolo per un approfondimento dell'analisi relativa alle singole situazioni gestionali evidenziate, per valutare compiutamente le ragioni che determinano la loro classificazione "fuori standard".

7.3.1 Distribuzione del personale per categoria (tabelle 3 e 4)

A livello generale le prime dieci Università, per quantità di personale in servizio, si confermano — anche per gli anni 1997 e 1998 — Roma (La Sapienza), Napoli (Federico II), Palermo, Messina, Milano (Statale), Bologna, Padova, Firenze, Torino e Bari (anche se con un ordine in graduatoria lievemente diverso per ciascun anno, fermo restando il netto primato della Sapienza); nelle ultime 3 posizioni si confermano la S.I.S.S.A. di Trieste, la Scuola Superiore di studi e perfezionamento "Sant'Anna" di Pisa e la Università per Stranieri di Siena, escludendo dal novero l'Università del Sannio in Benevento di recente istituzione ed ancora in fase di organizzazione (anche dal punto di vista del personale in dotazione) nel 1998.

La consistenza del personale va dai 12.106 dipendenti dell'Università la Sapienza di Roma ai 120 della SISSA di Trieste, con una media generale di comparto di 2.166 dipendenti.

sul totale delle 58 università esaminate 6 hanno un numero di dipendenti superiore ai 5.000, 15 hanno un numero di dipendenti compreso tra i 2.000 e i 5.000 le restanti 37 hanno un numero di dipendenti inferiore ai 2.000.

La posizione in graduatoria dei primi dieci Atenei, se considerata in relazione al parametro del "costo del lavoro", riflette abbastanza fedelmente quella per "personale in servizio" (cambia lievemente l'ordine in graduatoria ma le prime dieci restano tali), mentre varia se si adottano altri parametri generali di valutazione. Posto fuori discussione il costante primato dell'Università "La Sapienza" di Roma:

- se si considera la quota del Fondo per il Finanziamento Ordinario assegnata dal Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica al secondo posto resta Napoli (Federico II). Seguono Bologna, Milano (Statale), Firenze, Padova, Palermo, Torino, Pisa e Bari,
- se si considera, invece, la dimensione del corpo docente (professori, professori incaricati e ricercatori), al secondo posto sale Napoli (Federico II). Vengono poi nell'ordine Bologna, Milano (Statale), Padova, Torino, Palermo, Firenze, Pisa, Genova,
- se si considera, infine, il numero degli studenti iscritti ai vari corsi di laurea, al secondo posto resta Bologna, seguita da Milano (Statale), Napoli (Federico II), Torino, Bari, Padova, Firenze, Palermo e Catania e Pisa.

Prima considerazione di ordine generale: l'Università degli Studi di Messina, pur palesando una struttura organica fra le più "ricche", non compare fra i primi Atenei né per "corpo docente" né per "studenti iscritti". L'eccessiva incidenza dell'onere relativo alla struttura burocratica ("personale dei livelli" ÷ "restante personale") sul costo del lavoro globale rischia di determinare *ex se* un giudizio non positivo sul grado di efficienza espresso dalla struttura universitaria nel suo complesso.

La categoria dei "docenti" (professori, professori incaricati e ricercatori/assistenti), che nella media di comparto costituisce il 42,5 % circa di tutto il personale sia per il 1997 sia per il 1998.

Relativamente, invece, alla categoria dei "ricercatori/assistenti", che nella media di comparto costituisce il 17,4 % di tutto il personale sia per il 1997 sia per il 1998, le prime cinque Università della graduatoria per il 1997 (Scuola Normale di Pisa, Università del Molise in Campobasso, Università di Reggio Calabria, Università di Trento ed Università di Roma "Tor Vergata") si confermano - tranne l'Università del Molise, che scende oltre il decimo posto - anche nel 1998, con l'inserimento fra loro dell'Università del Sannio in Benevento e dell'Università di Catanzaro. Nel fondo della specifica graduatoria si osservano ancora, per entrambi gli anni, le due Università per Stranieri (Siena e Perugia), la Seconda Università di Napoli e l'Università di Messina.

Relativamente, ancora, alla categoria del "personale dei livelli", che nella media di comparto costituisce il 47,2 % di tutto il personale nel 1997 (44,9 % nel 1998), si evidenziano in testa alla graduatoria, sia per il 1997 sia per il 1998, la Seconda Università di Napoli, l'Università "Federico II" di Napoli, l'Università della Calabria in Cosenza e la Scuola Normale di Pisa. Nel fondo della specifica graduatoria si individuano, per entrambi gli anni di osservazione, l'Università di Verona, l'Università per Stranieri di Perugia e l'Università di Bergamo.

Relativamente, infine, alla categoria del "restante personale", che nella media di comparto costituisce il 10,2 % di tutto il personale nel 1997 (12,3 % nel 1998), si collocano in testa alla graduatoria, sia per il 1997 sia per il 1998, le due Università per Stranieri (Perugia e Siena), l'Università di Verona e quella di Messina. Nel fondo della specifica graduatoria si osservano, per entrambi gli anni, il Politecnico di Milano, l'Università di Reggio Calabria e quella di Pisa, con un inserimento dell'Università di Roma "Tor Vergata" nel 1998.

7.3.2 Ripartizione del costo del personale (tabelle 5 e 6)

A livello generale le prime Università, per costo del lavoro complessivo, si confermano — in entrambi gli anni oggetto di osservazione — Roma (La Sapienza), Napoli (Federico II) Bologna, Palermo e Milano (Statale), coerentemente con le rispettive posizioni nella classifica generale per personale in servizio. Si evidenzia l'anomalia relativa all'Università di Messina, che pur costituendo la quarta Università in ordine di personale in servizio scende in maniera apprezzabile nella graduatoria per costo del lavoro globale, poiché la gran parte del suo personale è costituita da personale amministrativo (caratterizzato da un costo del lavoro medio di categoria ben inferiore a quello del corpo docente in generale e dei "professori di ruolo" in particolare).

L'Università di Bergamo, le due Università per Stranieri, la Scuola Superiore "Sant'Anna" di Pisa e la S.I.S.S.A. di Trieste presentano i più bassi valori del costo del lavoro.

In termini di costo del lavoro medio (rapporto fra costo del lavoro totale di ciascun Ateneo e personale complessivamente in servizio) si confermano in testa alla classifica le Università di Ferrara, Firenze, Pavia, Bologna Padova e Pisa, mentre si situano nella parte più bassa le due Università per Stranieri (Siena e Perugia) e l'Università della Basilicata in Potenza. Non a caso tale graduatoria riflette più o meno fedelmente quella relativa all'incidenza della categoria dei "professori di ruolo" sul totale del personale: tale categoria, come è stato rilevato, presenta di gran lunga il costo del lavoro medio più alto.

7.3.3 Rapporto studenti fuori corso / totale studenti iscritti (tabella 7 - col. XVII)

Indicatore approssimativo del grado di efficacia (*recte*: di inefficacia) della struttura universitaria, che evidenzia il prolungamento patologico del corso degli studi. Il fenomeno degli studenti "fuori corso" risulta in parte legato alla capacità — espressa non solo dal corpo docente, ma dalla struttura universitaria nel suo complesso — di "seguire" lo studente e di motivarlo dall'atto dell'immatricolazione fino alla discussione della tesi di laurea. Un alto rapporto tra studenti fuori corso e totale studenti iscritti, pertanto, costituisce un segnale negativo sul piano dell'efficacia, tenuto conto che uno degli obiettivi tendenziali di ciascuna Università è quello di condurre ogni studente al conseguimento del titolo di laurea nei tempi previsti.

In tale valutazione si sconta, ovviamente, la componente soggettiva del fenomeno, concernente il grado di "fativa collaborazione" espresso da ciascuno studente nel rispettare le "tappe" programmate del corso di laurea.

A fronte di una media di comparto pari al 36% si evidenziano per eccessiva incidenza dei "fuori corso" l'Istituto Universitario di Architettura di Venezia, le Università di Chieti (G. D'Annunzio), Roma (La Sapienza), Camerino, Pisa, Venezia e Macerata, i Politecnici di Milano e Torino e l'Istituto Universitario Orientale di Napoli.

Analizzando la specifica graduatoria ed "incrociando" le sue risultanze con quelle del rapporto fra totale studenti iscritti e docenti⁶) si rileva che mentre l'Istituto Universitario di Architettura di Venezia, l'Università "G. D'Annunzio" di Chieti, l'Università "La Sapienza" di Roma, il Politecnico di Milano e l'Università di Macerata palesano un rapporto studenti/docenti nettamente superiore alla media di comparto (pari a 31), l'Università di Camerino, l'Università di Pisa, il Politecnico di Torino e l'Istituto Universitario Orientale di Napoli presentano, al contrario, un rapporto in linea o addirittura inferiore a tale media.

⁶ Si ritiene che una delle cause del fenomeno dei "fuori corso" sia legata al c.d. "carico della docenza", specificamente trattato nel successivo paragrafo 7.3.8., poiché per comune esperienza laddove il singolo docente si trova a dover "seguire" un elevato numero di studenti difficilmente può garantire un'assiduità ottimale nell'opera di coinvolgimento e di stimolo rivolta al singolo discente.

7.3.4 Rapporto studenti laureati / corpo docente (tabella 7 - col. XVI)

Indicatore del grado di efficacia della struttura universitaria. Può essere considerato un valido correttore del rapporto studenti/docenti: poiché l'obiettivo tendenziale della struttura universitaria in genere, e del corpo docente in particolare, è quello di condurre alla laurea tutti gli studenti iscritti, un eventuale basso valore di tale indicatore potrebbe costituire, pur a fronte di un "virtuoso" rapporto studenti iscritti/docenti, un indice di inefficacia della struttura stessa. A fronte di una media di comparto pari a 2,4 (studenti laureati per docente), si evidenziano positivamente l'Università di Bergamo (5,6) ed il Politecnico di Milano (5); all'opposto, si rilevano risultanze negative relativamente all'Università per Stranieri di Perugia (per l'omologa di Siena non si ha disponibilità dei dati sugli studenti laureati) ed alle Università di Viterbo, Napoli II, Roma III e Potenza (tutte inferiori ad 1).

Se si considera, invece, il rapporto fra gli studenti laureati ed i soli Professori di ruolo la media di comparto (annuale) sale a 4 ed assume un valore specifico in ordine alla disponibilità dei titolari di cattedra a concedere e far discutere tesi di laurea.

7.3.5 Rapporto studenti fuori corso / corpo docente (tabella 7 - col. XIX)

Indicatore del grado di efficacia (*recte*: di inefficacia) della struttura universitaria. Individua la quota-parte del c.d. "carico della docenza" legata al fenomeno del "fuori corso" eppertanto teoricamente "evitabile" qualora la struttura universitaria palesasse un grado di efficacia ottimale, tenuto conto di quanto già osservato al precedente paragrafo 7.3.3. Costituisce, ovviamente, un indicatore negativo, evidenziandosi in tal senso — a fronte di una media di comparto pari a 11 studenti f.c. per docente — le Università di Macerata, Teramo, Salerno e Bergamo insieme all'Istituto Universitario di Architettura di Venezia (tutti oltre il doppio della media). All'opposto, palesano ottimi indici di carico da "fuori corso" le Università di Potenza, Napoli II e l'Università per Stranieri di Perugia.

7.3.6 Rapporto studenti laureati / studenti iscritti (tabella 7 - col. XXIII)

Indicatore del grado di efficacia della struttura universitaria. Da porre in correlazione con l'indicatore di cui al paragrafo 7.3.4. al fine di una migliore intelleggibilità dei risultati comparativi: un'Università con ridotto corpo docente, potrebbe palesare un ottimo rapporto laureati / docenti ma un pessimo rapporto laureati / studenti; al contrario, un'Università dal corpo docente apparentemente pletorico potrebbe rivelare un ottimo rapporto laureati / studenti, pur a fronte di un ridotto rapporto laureati / docenti essendo alto il valore del denominatore. A fronte di una media di comparto pari a 7,7 si evidenziano positivamente le Università di Venezia (12), Reggio Calabria (11,5), Pavia (10,8) ed il Politecnico di Milano (11,6) che, guarda caso, non occupano (fatta eccezione per il Politecnico di Milano) i primi posti nella graduatoria del rapporto laureati/docenti. Al contrario si evincono *performances* negative nelle Università di Roma III (2,7), Napoli II (3,2) Viterbo (3,9) e Politecnico di Bari (3,7).

7.3.7 Rapporto studenti fuori corso laureati / totale studenti fuori corso (tabella 07 - col. XXIV)

Ulteriore indicatore del grado di efficacia della struttura universitaria. Posto in correlazione con l'indicatore precedente, individua la parte di efficacia legata allo "smaltimento" del fenomeno dei "fuori corso". A fronte di una media di comparto pari a 18,7, si evidenziano positivamente l'Università "Federico II" di Napoli (35,8), l'Istituto Universitario Navale di Napoli (31,3) e l'Università "Cà Foscari" di Venezia (29,3); all'opposto, palesano risultanze negative le Università di Viterbo (9,3) e Roma III (9,8).

7.3.8 Rapporto studenti iscritti / corpo docente (tabella 7 - col. XVIII)

Indicatore tendenziale del grado di efficienza della struttura universitaria (c.d. "carico della docenza") sotto il particolare profilo del livello del servizio di docenza che viene offerto. Si assume, in carenza di dati specifici sulla frequenza dei vari corsi di laurea e dei vari insegnamenti, che ciascuno studente abbia frequentato nel corso dell'anno un solo corso: i valori indicati, pertanto, devono ritenersi approssimati per difetto.

A fronte di una media di comparto pari a 31 studenti per docente, si evidenziano da una parte l'Istituto universitario navale di Napoli e le Università di Teramo, Macerata, Salerno e Bergamo, che palesano carichi specifici di docenza molto alti, tali da sollevare perplessità in ordine al livello di servizio erogato, dall'altra l'Università per Stranieri di Siena e l'Università per Stranieri di Perugia, che presentano un carico di docenza talmente basso (soprattutto la prima) da suscitare perplessità in termini di efficienza del servizio.

Rispetto alle osservazioni formulate nel precedente referto sul "costo del lavoro pubblico" (per l'anno 1996)⁷ si osserva che sono rimaste invariate tutte le Università già segnalate ai due capi opposti della specifica graduatoria, con l'aggiunta di qualcuna nell'evidenziazione di un rapporto studenti/docenti troppo alto. Si ribadiscono, pertanto, le medesime considerazioni già formulate, particolarmente per quanto concerne l'eventuale realizzazione di opportune sinergie fra le due Università per Stranieri.

7.3.9 Rapporto personale amministrativo / studenti iscritti (tabella 7 - col. XX)

Altro indicatore del grado di efficienza della struttura universitaria. Evidenzia il peso — in termini comparativi — della struttura burocratica di supporto all'attività istituzionale (docenza, ricerca, ecc.). A fronte di una media di comparto pari a 0,04 (unità amministrative per studente iscritto), si evidenziano positivamente le Università di Bologna, Cassino, Bergamo, Salerno, Macerata, Lecce e Teramo, il Politecnico di Milano e l'Istituto Universitario di Architettura di Venezia (tutti allo 0,02); all'opposto, palesano risultanze negative le due Università per Stranieri (Siena con 3,94 e Perugia con 0,72).

7.3.10 Rapporto personale amministrativo / corpo docente (tabella 7 - col. XXII)

Indicatore indiretto del grado di efficienza della struttura universitaria. Correttore di tutti gli indicatori legati al "costo del lavoro", in quanto quest'ultimo risulta sempre fortemente condizionato dalla presenza proporzionalmente maggiore dei docenti, specialmente dei professori di ruolo (caratterizzati da una retribuzione media annua pro-capite di oltre 100 milioni). A fronte di una media di comparto pari a 1,36, si evidenziano positivamente le Università di Ferrara, Trieste e Roma III; all'opposto, palesano risultanze negative le due Università per Stranieri (Perugia con 6,74 e Siena con 5,36).

⁷ "A fronte di una media di media di comparto pari a 32 studenti per docenti, si evidenziano da una parte l'Istituto universitario navale di Napoli, l'Università di Teramo, l'Università di Macerata, l'Università di Salerno che palesano carichi specifici di docenza molto alti (rispettivamente 85, 73, 70 e 70), tali da sollevare perplessità in ordine al livello di servizio erogato, dall'altra l'Università per stranieri di Siena e l'Università per stranieri di Perugia, che presentano un carico della docenza talmente basso (rispettivamente 1,36 e 6,62) da suscitare perplessità in termini di efficienza del servizio.se il trend evidenziato dovesse ulteriormente perdurare potrebbe essere valutata la strada dell'unificazione delle due strutture universitarie, così da pervenire a cospicue sinergie strutturali e funzionali."

"Il costo del lavoro pubblico negli anni 1996-1997" p.267.